

Wprowadzenie

Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI) Miasta Krakowa na lata 2007-2016 jest wyrazem dążenia władz Miasta do doskonalenia jakości planowania i skuteczności w osiąganiu założonych celów.

Jako ważny instrument zarządzania finansowego ułatwi on podejmowanie optymalnych, efektywnych decyzji oraz sprawniejsze zarządzanie projektami inwestycyjnymi, szczególnie w kontekście spełnienia określonych wymogów Unii Europejskiej jako potencjalnego źródła współfinansowania.

WPI to również wynik procesu decyzyjnego prowadzącego do zapewnienia możliwie najwłaściwszych relacji pomiędzy oczekiwaniami i potrzebami mieszkańców a możliwościami finansowymi Miasta.

Dokument ten będąc, obok programów sektorowych, nowoczesnym oraz skutecznym instrumentem wdrażania planów rozwojowych wskazanych w Strategii Rozwoju Krakowa, w sposób kompleksowy łączy wizję Krakowa i wieloletnią politykę finansową z rozwojem przestrzennym i polityką inwestycyjną Miasta.

Poprzez zintegrowanie z wieloletnią polityką finansową Miasta jest narzędziem umożliwiającym optymalne wykorzystanie środków dostępnych na inwestycje i racjonalne planowanie w długoletniej perspektywie, szczególnie przedsięwzięć o dużym wymiarze finansowym.

Wieloletni Plan Inwestycyjny racjonalizuje również i zapewnia sprawniejsze zarządzanie inwestycjami przy równoczesnym eliminowaniu doraźności w podejmowaniu decyzji i podniesieniu skuteczności procesu decyzyjnego na wszystkich etapach.

Poprzez bardziej efektywną alokację środków zwiększa konkurencyjność w staraniach o bezzwrotne środki zewnętrzne, szczególnie pochodzące ze źródeł zagranicznych. Instytucje decydujące o współfinansowaniu inwestycji publicznych otrzymają profesjonalną wizję rozwojową Miasta, uporządkowaną w zakresie ogólnej koncepcji i posiadającą harmonogram jej realizacji.

Dokument ten spełnia również rolę bazy informacyjnej o zamierzeniach inwestycyjnych władz Miasta w długim horyzoncie czasu. Stanowić zatem może narzędzie wzajemnej komunikacji oraz współdziałania różnych struktur w procesie rozwoju Krakowa.

Przedstawione w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym inwestycje strategiczne wskazują jednoznacznie, że sporządzające dokument samorządowe władze Krakowa potwierdzają wolę i potrzebę kontynuacji ustaleń zawartych w Strategii Rozwoju Krakowa oraz Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta. W zwięzły sposób można je wyrazić następująco:

- Transport jest krwioobiegiem gospodarki.
- Należy dążyć do budowy Zintegrowanego Systemu Transportu Zbiorowego, ze szczególnym uwzględnieniem rozbudowy w pierwszej kolejności sieci tramwajowej i możliwego wykorzystania do obsługi miasta linii kolejowych w układzie tzw. Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej.
- W pierwszej kolejności powinny być realizowane zewnętrzne układy obwodnicowe oraz główne połączenia radialne będące „tętnicami aktywizacji inwestycyjnej bądź rewitalizacji” poszczególnych obszarów miasta.
- Wybrane inwestycje metropolitalne, a także z zakresu infrastruktury ochrony środowiska czy rewaloryzacji parków stanowić będą dominanty rozwoju Krakowa.

WPI w części dotyczącej inwestycji strategicznych i programowych opracowane zostało w horyzoncie czasowym „n+6+3” (gdzie „n” oznacza rok budżetowy), tj. na lata 2007-2016, a więc okres dłuższy o 3 lata od nowej perspektywy finansowej UE.

Przedstawiony dokument w zakresie inwestycji programowych nie zawiera szczegółowego wykazu zadań, lecz wyłącznie propozycję podziału wydatków na dziedziny programowania. Wyszczególnienie inwestycji programowych będzie następowało w kolejnych budżetach, w układzie „n+2”.

Wieloletni Plan Inwestycyjny nie jest programem inwestycyjnym w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Stanowi on program gospodarczy, którego celem jest między innymi uporządkowanie procesu inwestycyjnego dla ważnych inwestycji w określonej perspektywie czasowej. Przyjęte w WPI parametry finansowo – czasowe inwestycji oparto na aktualnych kosztorysach i dostosowano do potencjału inwestycyjnego miasta. Natomiast limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne ujmowane są, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, w ramach corocznie uchwalanego budżetu Miasta.

1. Podstawa i cel opracowania Wieloletniego Planu Inwestycyjnego

1.1. Wieloletni Plan Inwestycyjny jako narzędzie wdrażania Strategii Rozwoju Krakowa

Urzeczywistnienie wizji rozwoju Miasta zawartej w Strategii Rozwoju Krakowa uchwalonej przez Radę Miasta Krakowa w dniu 13 kwietnia 2005 r., jako długoterminowego planu rozwoju społeczno - gospodarczego Miasta, oraz realizacja określonych w niej celów rozwojowych wymaga zastosowania odpowiednich narzędzi wykonawczych. Wieloletni Plan Inwestycyjny stanie się jednym z podstawowych instrumentów wdrażania Strategii. Strategia wskazuje miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (aspekt przestrzenny) oraz budżet Miasta Krakowa wraz z wieloletnią polityką finansową (aspekt finansowy), jako punkt wyjścia do opracowania i przyjęcia Wieloletniego Planu Inwestycyjnego.

WPI identyfikuje i uszczegóławia zadania inwestycyjne zapisane w katalogu priorytetowych projektów inwestycyjnych, których realizacja ma istotne znaczenie dla pełnego osiągnięcia założonych celów strategicznych.

Dokument ten integruje również zadania inwestycyjne wynikające z długoterminowej Strategii Rozwoju Krakowa oraz średniookresowych programów sektorowych z polityką finansową Miasta wyrażaną w średniookresowych i rocznych dokumentach planowania finansowo-budżetowego. Jest ogniwem łączącym programy rozwojowe z obszarem finansowo-budżetowym, a w konsekwencji ogniwem pośrednim między Strategią a jej faktyczną realizacją.

Wypełnia również treścią, skonkretyzowane co do przedmiotu i czasu, zapisy Studium Uwarunkowań i Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa - aktu długookresowego planowania przestrzennego przyjętego przez Radę Miasta Krakowa w dniu 16 kwietnia 2003 r., wraz z późniejszymi zmianami.

1.2. Możliwości Miasta w zakresie aplikowania o bezzwrotne środki pomocowe z funduszy europejskich

Wieloletnie planowanie jest jednym z warunków skutecznego aplikowania przez samorządy lokalne o środki wspólnotowe, które stały się dostępne dla jednostek samorządu terytorialnego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Spowodowało to konieczność opracowania i wdrożenia w Gminie Miejskiej Kraków wieloletnich programów

sektorowych, wymagających cyklicznego monitoringu i ewaluacji. Wieloletni Plan Inwestycyjny, obok Strategii Rozwoju Krakowa, jest jednym z podstawowych dokumentów o takim charakterze. Spełnia on wymóg odpowiedniej perspektywy czasowej oraz kompleksowego ujęcia całości polityki inwestycyjnej Miasta za pomocą ściśle skwantyfikowanych wskaźników finansowych.

Rozpoczynający się w 2007 r. nowy okres programowania budżetu Unii Europejskiej, w związku ze zmianą uwarunkowań gospodarczych i społecznych w rozszerzonej UE, wymaga odmiennego podejścia do europejskiej polityki regionalnej i strukturalnej. Wprowadzane zmiany mają na celu uproszczenie mechanizmów działania i prowadzą do większej koncentracji na regionach i obszarach słabiej rozwiniętych, co dla Polski jako beneficjenta środków unijnych ma szczególne znaczenie. Jednocześnie system wdrażania ma być bardziej zdecentralizowany i przejrzysty, a przez to skuteczniejszy. Najważniejszymi narzędziami realizacji tej polityki pozostaną, podobnie jak w poprzednim okresie programowania, fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności, jednak zasady korzystania z tych instrumentów ulegną pewnym modyfikacjom (m.in. nastąpi uproszczenie procesu decyzyjnego i przepływów finansowych). Nowe podejście do polityki rozwoju jest niezbędne dla efektywnego wykorzystania środków wspólnotowych, których poziom w latach 2007-2013 znacznie przewyższa alokację z okresu 2004-2006.

W Polsce dokumentem wskazującym kierunki wydatkowania unijnej pomocy (pochodzącej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007–2013) jest Narodowa Strategia Spójności.

Narodowa Strategia Spójności będzie realizowana poprzez Programy Operacyjne (PO), zarządzane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz poprzez Regionalne Programy Operacyjne (RPO), zarządzane bezpośrednio przez samorządy wojewódzkie.

Plan finansowy projektu Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO) zakłada, że program otrzyma współfinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 1 147,70 mln euro.

Warunkiem skutecznego pozyskiwania przez Kraków środków unijnych jest zabezpieczenie przez Miasto wkładu własnego (zgodnie z zasadą dodatkowości stanowiącą, iż środki unijne nie mogą zastępować środków krajowych, jedynie je uzupełniać) dla projektów, które przewidywane są do aplikowania o pomoc wspólnotową. Wymagana wysokość wkładu własnego ustalona jest na różnych poziomach w zależności od Programu Operacyjnego i rodzaju projektów.

W niniejszym dokumencie przyjęto założenie, iż potencjalne dofinansowanie z zewnętrznych środków bezzwrotnych dotyczyć będzie jedynie etapu realizacji inwestycji, natomiast jej przygotowanie w całości finansowane będzie ze środków własnych Miasta. Udział ten określony został na jednolitym poziomie 25% nakładów na realizację inwestycji w danym roku. Obowiązująca zasada refinansowania poniesionych kosztów wymusza, w przypadku projektów współfinansowanych przez UE, zaangażowanie środków własnych do czasu dokonania płatności przez Komisję Europejską. Wiąże się z tym konieczność zabezpieczenia w budżecie Miasta odpowiednich środków w celu uniknięcia zakłóceń (bądź wstrzymania) realizacji projektów w sytuacji wystąpienia niezależnych od Miasta opóźnień w ich refundacji.

Miasto aplikując o środki unijne zobowiązane jest do przedstawienia dokumentów potwierdzających zabezpieczenie wymaganego wkładu własnego. W przypadku inwestycji jednorocznych, dla jednostek samorządu terytorialnego, jest to budżet na dany rok. W przypadku inwestycji wieloletnich, których często dotyczą wnioski o dofinansowanie z funduszy unijnych, istnieje konieczność zagwarantowania środków w dokumentach obejmujących cały okres realizacji projektu.

Ponieważ w chwili opracowywania Wieloletniego Planu Inwestycyjnego nie było wytycznych dotyczących sposobu zabezpieczania środków na pokrycie wkładu własnego dla projektów składanych do programów operacyjnych w latach 2007-2013 przyjęto, że rozwiązania będą podobne do obowiązujących dla funduszy strukturalnych w okresie 2004-2006 oraz w Norweskim Mechanizmie Finansowym i Mechanizmie Finansowym EOG.

We wstępnych informacjach dotyczących dokumentów nowego okresu programowania i zaproszenia do składania propozycji projektów do tzw. Banku projektów regionalnych, zawarto względem jednostek samorządu terytorialnego wymóg umieszczenia projektu w wieloletnim planie inwestycyjnym wnioskodawcy.

Z uwagi na przewidziany znacznie wyższy poziom środków w nowej perspektywie finansowej w stosunku do lat 2004-2006, Miasto będzie w latach 2007-2013 intensyfikować działania mające przyczynić się do zwiększenia ilości zgłaszanych projektów. Według zapisów projektu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w ramach powstających właśnie programów operacyjnych będą mogły być dofinansowane w szczególności projekty o wartości netto powyżej 25 mln euro, wskazane bezpośrednio w programie operacyjnym lub wynikające ze strategii (rozwoju kraju,

sektorowych lub wojewódzkich), zatwierdzone na wniosek instytucji zarządzającej odpowiednio przez Radę Ministrów lub właściwy sejmik województwa.

Poza aplikowaniem o fundusze Unii Europejskiej, Miasto zakłada również kontynuowanie starań o środki bezzwrotne z Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Mechanizmu Finansowego EOG. Mechanizmy te stawiają, analogicznie jak w przypadku funduszy unijnych, wymogi dotyczące zabezpieczenia przez Miasto udziału środków własnych na realizację współfinansowanego projektu, potwierdzonego stosownymi dokumentami (budżet, Wieloletni Plan Inwestycyjny).

1.3. Założenia programowe

Podstawą ustalenia poziomu środków na realizację inwestycji strategicznych i programowych w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym Miasta Krakowa na lata 2007-2016 jest Prognoza kwoty długu publicznego Miasta Kraków, będąca załącznikiem Nr 12 do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2007.

Uszczegółowione oraz zwymiarowane rzeczowo i finansowo priorytetowe projekty inwestycyjne zapisane w Strategii Rozwoju Krakowa, skonfrontowane zostały z możliwościami finansowymi Miasta, tj. wielkością środków, które Miasto może przeznaczyć na finansowanie programu inwestycyjnego w długoterminowej perspektywie.

Wieloletni Plan Inwestycyjny sporządzony został w oparciu o przyjęte założenia programowe. W jego konstrukcji zachowano dwupoziomą strukturę podziału zadań inwestycyjnych na inwestycje strategiczne oraz programowe.

Z uwagi na długi okres przygotowania do realizacji inwestycji strategicznych, szczególnie z zakresu transportu, ich projekcja prezentowana w niniejszym dokumencie, uwzględniająca przyjęte harmonogramy rzeczowo-finansowe, dotyczy okresu 2007-2016, a więc horyzontu 10 lat.

Sposób prezentacji inwestycji strategicznych w tak długiej perspektywie jest innowacyjny a zarazem w pełni uzasadniony. Umożliwia bowiem przedstawienie w sposób uporządkowany i transparentny wszystkich faz procesu inwestycyjnego, od prac przygotowawczych do etapu realizacji inwestycji, w powiązaniu z wymiarem czasowym oraz finansowym, a także integrację planowanych wydatków z wieloletnią polityką finansową Miasta. Takie nowatorskie podejście będzie miało istotny wpływ na zwiększenie racjonalizacji wydatków oraz długotrwały, konsekwentny rozwój Miasta.

W prezentowanym Wieloletnim Planie Inwestycyjnym w zakresie inwestycji programowych ograniczono się do ustalenia środków na poszczególne dziedziny programowania na lata 2007-2016. Natomiast poszczególne inwestycje programowe planowane do realizacji w latach 2007-2009 wyszczególnione zostały w załączniku Nr 4 do projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie budżetu Miasta Krakowa na rok 2007.

Konstrukcja WPI, analogicznie jak w przypadku budżetu Miasta, oparta została o fundamentalną zasadę, iż środki na realizację wszystkich inwestycji uruchamiane są wyłącznie po:

- ustaleniu lokalizacji inwestycji,
- pozyskaniu pełnego prawa do terenu.

Fazy te traktowane są jako kryteria progowe. W przypadku uruchamiania procedury wnioskowania o dofinansowanie zewnętrzne, dodatkowym kryterium progowym jest opracowanie studium wykonalności. Przy tworzeniu dokumentu przyjęto regułę priorytetowego traktowania zadań kontynuowanych oraz zadań, dla których procedury decyzyjne są w dużym stopniu zaawansowane, a jednocześnie są lub mają szansę na współfinansowanie ze środków UE lub innych bezzwrotnych źródeł zewnętrznych (krajowych i zagranicznych). Na ich realizację w pierwszej kolejności zabezpieczono niezbędne środki finansowe. Wskazane w WPI zadania cechuje kompleksowość i powiązanie projektów zapisanych w planie jako odrębne przedsięwzięcia. Wprowadzanie do WPI zadań nowych będzie uzależnione od możliwości finansowych Miasta.

1.4. Ocena potrzeb inwestycyjnych w opinii mieszkańców Krakowa

Istotnym instrumentem uspołecznienia w procesie planowania są konsultacje społeczne. Mają one na celu zbadanie opinii mieszkańców Miasta i skonfrontowanie ich z możliwościami, jakimi dysponują władze Miasta. Są wyrazem współuczestnictwa i zaangażowania mieszkańców w procesy decyzyjne oraz maksymalizują efektywność i trafność podejmowanych decyzji.

Na etapie sporządzania Wieloletniego Planu Inwestycyjnego, podobnie jak przy pracach nad Strategią Rozwoju Krakowa, zdecydowano o przeprowadzeniu społecznych konsultacji w zakresie potrzeb inwestycyjnych Miasta.

Badania ankietowe zostały przeprowadzone w maju 2006 r. w 18 dzielnicach Miasta na reprezentatywnej próbie 1003 mieszkańców Krakowa.

W pierwszej części badań respondenci uszeregowali 10 planowanych do realizacji inwestycji strategicznych według kryterium ich znaczenia/ważności dla Miasta (skala od 1 do 11, gdzie 1 oznaczało, że dana inwestycja jest zdaniem respondenta zupełnie nieistotna dla Miasta, a 11 - bardzo istotna). Najwyżej ocenione zostały inwestycje:

- Modernizacja i remonty istniejących ulic i torowisk,
- Dokończenie budowy IV obwodnicy,
- Dokończenie budowy III obwodnicy,
- Rozbudowa lotniska w Balicach

Na dalszych miejscach znalazły się:

- Poprawa skomunikowania terenów rozwojowych poprzez budowę i rozbudowę nowych ciągów drogowych (Igołomska, Kuklińskiego–Surzyckiego–Botewa, Grota Roweckiego–Bobrzyńskiego–Bunscha, Trasa Balicka),
- Budowa spalarni odpadów komunalnych,
- Wykorzystanie linii kolejowych do obsługi ruchu pasażerskiego na terenie Krakowa i aglomeracji – budowa Zintegrowanego Systemu Transportu Zbiorowego,
- Budowa nowych linii tramwajowych,
- Budowa Centrum Wystawienniczo-Targowego w rejonie lotniska Balice,
- Budowa Centrum Kongresowego przy Rondzie Grunwaldzkim.

Respondenci wskazali na liście ocenianych wcześniej inwestycji dwie, które ich zdaniem powinny być realizowane w pierwszej kolejności. W tym przypadku za najważniejsze uznano: Modernizację i remonty istniejących ulic i torowisk oraz Rozbudowę lotniska w Balicach.

W drugiej części badań respondenci oceniali, na ile istotne są inwestycje w dziesięciu dziedzinach programowania (skala od 1 do 11, gdzie 1 oznaczało, że inwestycja w danej dziedzinie jest zupełnie niepotrzebna, a 11 - bardzo potrzebna). Wyniki badań pokazały potrzebę inwestowania we wszystkich dziedzinach, o czym świadczy wysoka punktacja przyznana każdej z wymienionych dziedzin.

Najwyższa średnia ilość punktów przyznana została Ochronie zdrowia, opiece i pomocy społecznej. Na dalszych miejscach znalazły się:

- Poprawa bezpieczeństwa publicznego i ochrona przeciwpożarowa,
- Oświata i wychowanie,

- Gospodarka mieszkaniowa,
- Transport i łączność,
- Kultura fizyczna i sport,
- Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego,
- Gospodarka komunalna i ochrona środowiska,
- Poprawa warunków obsługi mieszkańców w Urzędzie Miasta Krakowa, między innymi poprzez rozwój infrastruktury informatycznej,
- Usługi komunalne (cementarnictwo).

Respondenci wskazali również dwie dziedziny, w których istnieje największa potrzeba doinwestowania, tj. Ochrona zdrowia, opieka i pomoc społeczna oraz Poprawa bezpieczeństwa publicznego i ochrona przeciwpożarowa.

Preferencje mieszkańców Krakowa w zakresie potrzeb inwestycyjnych zostały uwzględnione w procesie konstruowania niniejszego dokumentu, w stopniu będącym kompromisem pomiędzy priorytetami mieszkańców, a kierunkami inwestowania przyjętymi we wcześniejszym okresie przez Miasto, szczególnie w zakresie inwestycji strategicznych. Natomiast z uwagi na zaciągnięte zobowiązania oraz stopień bezwładności procesu inwestycyjnego, osiągnięcie większej zgodności z prezentowanymi wynikami badań będzie realnie możliwe począwszy od 2009 roku.

1.5. Sposób wdrażania i aktualizacji WPI

Z uwagi na termin opracowania prezentowanego dokumentu, jego zapisy dla lat 2007- 2009 są zbieżne z zapisami projektu budżetu Miasta Krakowa na rok 2007.

W kolejnych latach planuje się, aby każda następna edycja WPI była opracowywana w terminie umożliwiającym nadanie temu dokumentowi rangi wytycznych do sporządzania części inwestycyjnej budżetu na rok następny oraz uwzględniała wyniki monitorowania przebiegu realizacji planu w pierwszym roku jego obowiązywania. Umożliwi to optymalizację działań operacyjnych w kontekście i w zgodności z przyjętymi celami rozwoju.

Zakłada się, że Wieloletni Plan Inwestycyjny będzie miał charakter kroczący, co oznacza, że podlegał będzie corocznej aktualizacji i sukcesywnemu przesuwaniu w kolejnych edycjach horyzontu czasowego o 1 rok. Pozwoli to na weryfikację danych w zakresie rzeczowym i finansowym dla inwestycji ujętych w poprzedniej edycji planu oraz wprowadzanie do niego nowych inwestycji, w miarę możliwości finansowych Miasta.