

## Zdecentralizowany model organizacji zarządzania portami morskimi

Obecnie funkcjonujący model zarządzania portami morskimi liczy już sobie kilkanaście lat. To dużo jeśli uwzględnić dynamikę zmian w światowej gospodarce, w tym także współczesnym systemie transportowym. Jeśli zatem realnie myśleć o zachowaniu, a w dużym stopniu - budowie konkurencyjności polskich portów morskich należy wyeliminować szereg niedoskonałości, które niesie ze sobą obecna Ustawa o portach i przystaniach morskich z grudnia 1996 roku.

Obok takich **pozytywów** obowiązującej ustawy jak:

- spójność koncepcji funkcjonowania polskich portów morskich opartej na rozdzieleniu funkcji administracyjnej od operatorskiej,
- zapisy umożliwiające wsparcie rozwoju portów z budżetu państwa i korzystania ze środków pomocowych Unii Europejskiej,

do podstawowych **mankamentów** tej ustawy zaliczyłbym:

- brak realizacji zapisów dotyczących rozdzielenia funkcji administracyjnych od operatorskich,
- brak realizacji zapisów dotyczących struktury własnościowej,
- brak jasnych relacji w zakresie planowania strategii rozwoju pomiędzy portem i miastem,
- ograniczenia dotyczące gospodarki nieruchomościami,
- skomplikowany proces decyzyjny dotyczący gospodarki nieruchomościami.

Dlatego obok takich warunków kształtujących poziom konkurencyjności naszych portów, jak dostępność do portu od strony wody i lądu, rozbudowa infrastruktury portowej, atrakcyjna cena usług – **ukształtowanie efektywnego systemu zarządzania portami morskimi** zdaje się być sprawą fundamentalną.

Propozycja Związku Miast i Gmin Morskich jest efektem wielu dyskusji przeprowadzonych w związku, ale także zaczerpnięta z doświadczeń czołowych europejskich portów.

Jak postrzegane są największe polskie porty morskie? Niestety – marginalnie, dlatego przede wszystkim sprawność i efektywność zarządzania portami musi ulec zdecydowanej poprawie. Kluczem do tego efektu jest naszym zdaniem **przeniesienie ośrodka decyzyjnego od władz centralnych na poziom lokalny**.

Efektywność obecnego systemu zarządzania portami morskimi jest konsekwencją preferencji innych elementów krajowego systemu transportowego (drogowego i kolejowego), bowiem dzisiaj port postrzegany jest jako podmiot działający jedynie w relacjach międzynarodowych, mający ograniczoną rolę w krajowym systemie transportowym, dysponujący niewielkim w porównaniu do sieci drogowej lub kolejowej majątkiem i mający marginalne znaczenie w ruchu pasażerskim. Ten stosunek do portów odzwierciedla się w strukturze wydatków jakie desygnuje Skarb Państwa na rozbudowę krajowej infrastruktury transportowej. Przykładowo z łącznych nakładów na sektor transportu zaplanowanych w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 wynoszących 26,1 mld euro na transport morski przeznaczonych jest zaledwie 2,7 proc. Jednocześnie sieć drogowa pochłania 50,6 proc. nakładów, a kolej 27,4 proc. Ten przykład sugestywnie

obrazuje dysproporcje w traktowaniu potrzeb związanych z rozwojem transportu przez Skarb Państwa.

Inną perspektywę oceny potrzeb widać z poziomu lokalnego. **Porty morskie**, stanowiąc główny element lokalnego i regionalnego systemu transportowego, w sposób naturalny **powinny wpisywać się w plany rozwojowe samorządów**. Na przykład bowiem wszystkie połączenia drogowe łączące porty z krajową siecią to drogi miejskie i gminne lub wojewódzkie pozostające w gestii władz samorządowych. W przypadku portów Trójmiasta udział władz samorządowych na poziomie regionu (urzędy marszałkowskie) pozwolić może również na koordynację (w kształcie gwarantującym ochronę mechanizmów rynkowych np. dotyczących konkurencyjności) polityki rozwoju portów Gdańska i Gdyni.

Definiując zdecentralizowany model zarządzania polskimi portami podkreślamy także wartość rozwiązania praktykowanego w wielu portach Europy Zachodniej – możliwość **wypłacania dywidendy z akcji** jakie posiadają właściciele zarządów portów. Tak jest na przykład w zarządzie portu w Rotterdam, którego udziałowcami są miasto Rotterdam (73 proc) i rząd centralny Holandii (27 proc.). Zarząd portu corocznie wypłaca dywidendę swoim udziałowcom w wysokości ok. 4 proc. przychodów i wielkość ta nie jest uzależniona od wysokości uzyskiwanych wyników finansowych. Wypłacanie dywidendy wynika z chęci uzyskania przez udziałowców zwrotu nakładów inwestycyjnych wniesionych przez nich na etapie zawiązywania spółki. Tym samym mechanizm ten jest elementem motywującym właścicieli portu do aktywnego wsparcia inwestycji realizowanych na terenach portowych. Jednocześnie weryfikuje jakość zarządzania portem, bowiem inwestycje muszą wygenerować określony zwrot nakładów. Rozwiązanie to z jednej strony przyczynia się do wzrostu efektywności zarządzania majątkiem stanowiąc zarazem realne narzędzie oceny jakości jego zarządzania, z drugiej zaś potencjalne przychody z wypłacanej dywidendy stanowią ważny element decyzyjny w procesie wsparcia finansowego z budżetów samorządowych realizowanych inwestycji.

Oba te rozwiązania: przeniesienie ośrodka decyzyjnego od władz centralnych na poziom lokalny czy wypłacanie dywidendy to fundamentalne kroki na drodze do **stworzenia funkcjonalnych powiązań samorządów lokalnych i portów**. Powiązania te powinny zaistnieć na wielu poziomach.

Jednym z nich jest poziom **planowania strategicznego**. Rozwój portów morskich zlokalizowanych najczęściej w centrach miast portowych jest silnie związany ze zmianami zachodzącymi w aglomeracji. Obecnie nie istnieje formalny mechanizm koordynacji strategicznych planów rozwojowych na poziomie miast, regionów i portów. I choć niektóre problemy z jakimi mają do czynienia porty są wspólne również dla miasta - i stąd część potrzeb rozwojowych w naturalny sposób jest uwzględniana w planach inwestycyjnych miast i województw - to proces ten nie ma charakteru formalnego. Warto zatem odwołać się do znanego z zachodnioeuropejskiej praktyki modelu związanego z utworzeniem formalnego ciała kolegialnego, które zajęłoby się tworzeniem strategii rozwojowej dla portów. W różnych portach, w zależności od przyjętego modelu zarządzania skład tych ciał kolegialnych jest zróżnicowany – na podkreślenie jednak zasługuje reprezentatywność członków stwarzająca przesłanki zagwarantowania podjęcia optymalnych decyzji, to m.in.: przedstawiciele podmiotu zarządzającego, firm – użytkowników portu, przedstawiciele samorządów różnego szczebla, eksperci.

Ustawa obowiązująca w Polsce dopuszcza istnienie tego typu organów (Rada Interesantów Portu) jednak jego kompetencje sprowadzone do roli doradczej względem zarządu portu znacząco ograniczają jego znaczenie i aktywność.

Drugim obszarem współpracy warunkujący skorelowany rozwój portów oraz miast i regionów portowych jest **gospodarka przestrzenna**. Obecnie brak jest jasno

sformułowanych rozwiązań prawnych oraz formalnego mechanizmu koordynacji, co utrudnia efektywne zarządzanie gruntami. Zarządy portów są użytkownikami wieczystymi gruntów należących do Skarbu Państwa i nie mają możliwości sprzedaży gruntów, a długoletnia dzierżawa wymaga zgody odpowiedniego ministra. W rezultacie znacząco komplikuje się i wydłuża proces pozyskiwania oraz realizacji inwestycji. Postulowane przeniesienie ośrodka decyzyjnego z poziomu centralnego na lokalny oraz związane z tym zniesienie obowiązku zgody na długoletnie dzierżawy gruntów wydawane przez ministra skarbu może w perspektywie usprawnić i przyspieszyć realizację projektów inwestycyjnych w portach. Jednym z problemów portów morskich jest rozdrobniona i pofragmentowana struktura gruntów pozostających w ich gestii. W efekcie utrudniony jest proces lokalizacji zarówno dla inwestorów portowych jak i inwestorów miejskich. Przyjmując za determinantę wzrost efektywności zarządzania portem za docelowy model należałoby uznać zmianę instytucji dzierżawy wieczystej na instytucję własności.

Ważnym narzędziem koordynacji procesów rozwojowych na poziomie portu i miasta są plany zagospodarowania przestrzennego. Obecnie plany te – poprzez brak zgody na realizację inwestycji – mogą stanowić jedynie negatywne narzędzie kontroli kierunków rozwojowych portu. Udział przedstawicieli gmin, regionów oraz samego zarządu portu umożliwiłby efektywnie przeprowadzać procesy uzgadniania określonych zapisów.

Uzupełnieniem wspomnianych obszarów (planowania strategicznego i przestrzennego) jest **polityka inwestycyjna**. Wyraża się ona wspieraniem realizacji określonych planów rozwojowych na styku port-miasto i region portowy.

Przyjęcie zdecentralizowanego modelu organizacji zarządzania portami pozwoliłoby praktycznie uporać się z ciągle niezrealizowanym postulatem oddzielenia sfery administracyjnej i eksploatacyjnej. Zgodnie z założeniami porty morskie powinny pozostać w roli land-lord, koncentrując swoją działalność na zarządzaniu terenami i infrastrukturą portową, jednocześnie umożliwić zarządom aktywne poszukiwanie nowych sposobów na generowanie środków finansowych na utrzymanie i rozwój. Współczesna praktyka portowa wskazuje na coraz częściej pojawiający się proces wychodzenia portów poza terytorium portowe. To choćby przejmowanie centrów popytu zlokalizowanych na zapleczu (terminale lądowe) lub przedpolu rynku usług portowych (wspieranie procesów rozwojowych portu oraz budowa powiązań handlowych na danej relacji morskiej – tego typu działania realizowane są przez specjalnie powołane do tego podmioty).

Zachowanie przez zarządy portów pozycji land-lord definiuje kluczowe kierunki ich działalności to:

- optymalizacja wykorzystania,
- rewitalizacja istniejącej infrastruktury oraz terenów portowych,
- tworzenie warunków dla rozwoju nowych obszarów funkcjonalnych portu.

Znakomitym przykładem współpracy portu i miasta na rzecz zwiększenia napływu inwestycji na obszarach portowych jest **promocja możliwości inwestycyjnych portów oraz system pozyskiwania kontrahentów**. Przeniesienie ośrodka decyzyjnego na poziom samorządowy pozwala na koordynację prac marketingowych związanych z pozyskiwaniem inwestorów realizowanych za poziomie miasta, regionów oraz portu. Działanie takie będzie mieć charakter dwukierunkowy ponieważ port stanie się integralnym elementem oferty inwestycyjnej miasta, jak i miasto będzie czynnikiem lokalizacyjnym w ofercie portowej. Ważnym elementem jest także możliwość wykorzystania funkcjonujących obecnie agencji inwestycyjnych powołanych przez władze samorządowe. Kontakty z potencjalnymi inwestorami to cenne źródło informacji również dla zarządów portów, a ujednoczenie centrów decyzyjnych ułatwi koordynację prac.

Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami **działalność portów generująca**

**przychody** została ograniczona praktycznie do:

- zarządzania gruntami i infrastrukturą,
- świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej,
- zapewnieniem dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków.

Takie zawężenie generowania przychodów w sposób oczywisty ogranicza możliwości rozwojowe portów. Nadanie wiodącej roli samorządom w zarządzaniu portami, a tym samym umożliwienie wsparcia finansowego dla inwestycji w infrastrukturę portową otwiera drogę dla wzmocnienia działań inwestycyjnych. Wsparcie to może mieć charakter bezpośredni – ustawowa możliwość **finansowania inwestycji w infrastrukturę portową** lub charakter pośredni – związany z możliwością **dokapitalizowania spółki zarządzającej portem**.

Zilustrujmy te możliwości dwoma przykładami. Na strukturę przychodów zarządu portu w Hamburgu w 2008 roku (297,1 mln euro) złożyły się: przychody ze sprzedaży - 129,6 mln euro, subsydia otrzymane z miasta Hamburg - 126,3 mln euro oraz z innych źródeł - 41,2 mln euro. Podkreślmy: **42,5 proc.** przychodów to samorządowe subsydia, dzięki którym sfinansowano utrzymanie dróg wodnych, utrzymanie i remonty dróg i infrastruktury kolejowej oraz rozbudowę nabrzeży portowych.

Przykładem dokapitalizowania, związanego ze zmianą struktury właścicielskiej jest spółka zarządzająca lotniskiem w Gdańsku. Na przestrzeni lat 1995 - projektowany 2011, udział Skarbu Państwu zmalał z 62 proc. do 20,8 proc., a gmin miejskich Gdańsk, Gdynia, Sopot wzrósł z 6 proc. do 46,9 proc. Warto dodać, że gmina wraz z województwem będące wiodącymi akcjonariuszami spółek zarządzających portami morskimi staną się również gwarantami i poręczycielami dla udzielonych zobowiązań spółek, dzięki czemu ułatwiony będzie dostęp do kapitału służącemu realizacji celów rozwojowych. Tak jest na przykład w portach w Rotterdamie czy w Vuosaari.

Spektrum korzyści wynikających z faktu przeniesienia ośrodka decyzyjnego poszerza możliwość prowadzenia szerszego zakresu działalności, w tym także w partnerstwie publiczno-prawnym, możliwość efektywnego wykorzystania środków pomocowych dostępnych w ramach funduszy Unii Europejskiej na realizację złożonych projektów inwestycyjnych oraz umożliwienie formalnego wpływu zarządu portu na kierunki inwestycyjne dotyczące portowej infrastruktury realizowane przez administrację morską.

Podnosząc różne aspekty zdecentralizowanego modelu organizacji zarządzania portami należy podkreślić fakt, że port jest **ważnym podmiotem generującym rozwój gospodarczy w swoim otoczeniu**, co w konsekwencji znajduje odzwierciedlenie w strukturze dochodów budżetowych gmin i dochodów zarządów portów. Wpływy **bezpośrednie** to efekt funkcjonowania zarządów portów jako spółek należących do gmin. Skuteczna polityka rozwojowa oparta głównie na inwestycjach infrastrukturalnych, wzmacniająca pozycję konkurencyjną portów, przyczynia się do wzrostu wpływów z tytułu opłat portowych czy dzierżaw terenów, a w efekcie wytwarza zysk, którego część, w postaci dywidendy, zasili budżety gmin czy regionów. Efekty **pośrednie** dotyczą przedsiębiorstw lokujących swoją działalność w portach morskich. Wpływy z tytułu podatków od nieruchomości, PIT czy CIT stanowiąc będą ważny strumień zasilania budżetów gmin.

**Zreasumujmy zatem elementy zdecentralizowanego modelu zarządzania portami:**

- podmiot zarządzający – spółka akcyjna z możliwością wypłaty dywidendy, którego akcjonariuszami są Skarb Państwa 3 proc., gmina 30 proc., urząd marszałkowski 30 proc., opcjonalnie większościowy udział gmin,
- spółka działa jako podmiot typu land-lord z rozdziałem funkcji eksploatacyjnej,

- możliwością prowadzenia szerokiej działalności gospodarczej i powoływania spółek celowych z innymi udziałowcami (również PPP),
- istnienie rozproszonej struktury właścicielskiej,
  - finansowanie z własnych środków i kredytów, ze środków UE, dostęp od strony lądu finansowany przez gminy i budżet państwa, a od strony morza przez budżet państwa. Możliwość powoływania spółek celowych z udziałem gmin, urzędu marszałkowskiego, podmiotów prywatnych, a także powoływania podmiotów świadczących usługi eksploatacyjne,
  - własność gruntów – publiczna, w przypadku dzierżawy na okres dłuższy niż dziesięć lat - rezygnacja z konieczności uzyskiwania zgody Ministerstwa Skarbu Państwa.

Szanowni Państwo, czy taki system zarządzania portami stanowi gwarancję sukcesu? Jak wiadomo trudno o jednoznaczną odpowiedź. Pewne jest natomiast, że zasadnicze jego elementy odwołują się do dobrych praktyk europejskich.

We wrześniu tego roku Związek Miast i Gmin Morskich zorganizował Międzynarodową Konferencję pt. *Model zarządzania portami morskimi w Polsce i Europie*. Jako Związek uznaliśmy, że o potrzebie i kierunkach zmian w Ustawie o portach i przystaniach morskich, warto dyskutować nie tylko w gronie naszych specjalistów, ale także praktyków z największych portów europejskich. Przebieg konferencji potwierdził potrzebę dyskusji, bo choć jedni uczestnicy wskazywali na zadowalającą ich zdaniem sytuację generowaną przez obecną ustawę – takiego zdania byli przedstawiciele głównie portów w Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu – to wielu uczestników konferencji mówiło o istnieniu różnorodnych modeli zarządzania i podkreślało mankamenty obecnie obowiązującej ustawy. Na tę różnorodność wskazywał m.in. Andrzej Montwiłł z Akademii Morskiej w Szczecinie i Jerzy Uziębło, sekretarz generalny Krajowej Izby Gospodarki Morskiej, czy profesorowie Jerzy Młynarczyk, Henryk Ćwikliński i Zdzisław Brodecki. Ci ostatni wskazywali również na negatywne implikacje Ustawy o portach i przystaniach morskich. Kolejni uczestnicy konferencji – np. prezydent Gdańska, Paweł Adamowicz, czy Wiesław Kamiński, członek zarządu województwa pomorskiego, jednoznacznie opowiadali się za potrzebą zmiany ustawy, argumentując ją ograniczeniami rozwojowymi miasta i portu.

Dyskusję poszerzył udział w konferencji przedstawicieli portów Le Havre, Brema, Hamburg i Antwerpia. Z ich prezentacji wyłania się obraz zróżnicowanych form zarządzania portami: od bardzo silnej pozycji państwa, przez publiczną korporację po stuprocentową własność miasta, przy jednoczesnej możliwości zawierania spółek joint venture z dowolnymi partnerami, czy też miejską własność terenów portowych i dzierżawieniem ich spółkom operatorskim. Podkreśliśmy, to europejska czołówka w branży portowej, a zatem mówiąc w pewnym uproszczeniu: każdy wariant jest możliwy pod warunkiem dostosowania go do określonych warunków.

To szerokie spektrum możliwości nie pozwala na minimalizm – prezentowany przez niektóre kręgi – streszczający się w stanowisku: „nic nie róbmy, bo tylko zepsujemy to co mamy”. W imię tworzenia dynamicznych warunków rozwoju miasta i portu musimy podjąć publiczną dyskusję z udziałem profesjonalistów, teoretyków i praktyków zarówno w zakresie zarządzania, jak i funkcjonowania samorządów oraz portów na temat nowego kształtu Ustawy o portach i przystaniach morskich.