

Piotr Nowaczyk

Wydział Ekonomiczny

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Zakres ingerencji państwa w rozwój sektora portowego w Polsce

Streszczenie

W artykule została poruszona problematyka regulacji sektora portowego w krajach Unii Europejskiej. Omówiono czynniki uzasadniające zaangażowanie państwa w funkcjonowanie portów morskich. Przedstawiono proces transformacji polskich portów morskich. W końcowym etapie podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o stopień ingerencji państwa w rozwój infrastruktury portowej oraz w kreowanie pożądanego modelu zarządzania.

Sposób funkcjonowania portów morskich w Unii Europejskiej uzależniony jest od wielu czynników: koncepcji rozwoju gospodarki narodowej, stopnia rozwoju infrastruktury, lokalizacji portów oraz presji konkurencyjnej.

Liberalizacja procesów gospodarczych ujawniła liczne braki polskiego sektora portowego, których przezwyciężenie wymagało pomocy państwa. Jednak czynnik publiczny w niewystarczającym stopniu wywiązywał się ze swoich obowiązków, czego następstwem były opóźnienia w procesie modernizacji infrastruktury portowej oraz w przekształceniach sfery regulacyjnej. Poprawę funkcjonowania portów należy dostrzegać w większym zaangażowaniu państwa w rozwój infrastruktury portowej – szczególnie dostępowej. Należałoby rozważyć możliwość zwiększenia zakresu działalności zarządców portów, co leży w gestii państwa.

Słowa kluczowe: porty morskie, nadzór publiczny, gospodarka rynkowa
Kod klasyfikacji JEL: H110

1. Wprowadzenie

Państwa Unii Europejskiej dysponują znaczną liczbą portów morskich. Sposób ich funkcjonowania wykazuje jednak duże zróżnicowanie, będące konsekwencją oddziaływania czynników o charakterze ekonomicznym, politycznym i społecznym¹. Heterogeniczność sektora portowego uniemożliwia, pomimo podejmowania wielu prób, ustanowienie wspólnej polityki portowej Unii Europejskiej². Stąd celem artykułu jest identyfikacja najważniejszych czynników determinujących udział państwa w rozwoju infrastruktury portowej oraz w regulacji sektora portowego. Realizacja celu pracy pozwoli odpowiedzieć na pytanie o zakres ingerencji państwa w rozwój portów morskich w Polsce. W nawiązaniu do celu artykułu sformułowano hipotezę roboczą, mówiącą, że poprawa konkurencyjności polskiego sektora portowego wymaga większego zaangażowania państwa w rozwój infrastruktury portowej oraz aktywniejszej roli w kreowaniu pożądanego modelu zarządzania. Analiza porównawcza działalności sektora portowego w Unii Europejskiej pozwoli na zweryfikowanie przyjętej hipotezy.

Literatura przedmiotu poruszająca problematykę portów morskich jest obszerna. Brakuje jednak pogłębionych analiz, wyjaśniających zróżnicowane podejście państwa do funkcjonowania i rozwoju portów morskich.

Poruszana w artykule problematyka jest niezmiernie ważna. Proces restrukturyzacji polskiego sektora portowego nie został zakończony. Stąd analiza rozwiązań przyjętych w krajach europejskich może stanowić dla władzy publicznej cenną wskazówkę w usprawnianiu funkcjonowania portów morskich.

Artykuł, oprócz niniejszego wstępu, w którym ujęto główne założenia opracowania, składa się z trzech punktów zasadniczych oraz zakończenia. W pierwszym punkcie scharakteryzowano sfery regulacji sektora portowego w systemie gospodarczym

¹ K. Misztal, *Porty morskie w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1994, s. 25–28; S. Szwanowski, *Funkcjonowanie i rozwój portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 133.

² M. Matczak, *Porty morskie w polityce transportowej Unii Europejskiej*, „Logistyka” 2014, nr 6, s. 881–882.

Unii Europejskiej. W drugim punkcie omówiono czynniki determinujące udział państwa w rozwoju sektora portowego w państwach unijnych. W kolejnej części opracowania ukazano rolę państwa w restrukturyzacji portów morskich w Polsce oraz zaproponowano możliwości usprawniające ich funkcjonowanie na podstawie systemu nadzoru publicznego. Na koniec przedstawiono w sposób syntetyczny najważniejsze problemy poruszane w niniejszym artykule.

W artykule wykorzystano wtórne źródła informacji, tj.: literaturę przedmiotu oraz publikacje i opracowania naukowe. Na podstawie zebranych materiałów dokonano analizy porównawczej oraz przyczynowo-skutkowej zachodzących zjawisk.

2. Zakres regulacji sektora portowego w systemie gospodarki rynkowej Unii Europejskiej

Funkcjonowanie Unii Europejskiej oparte jest na systemie gospodarki kapitalistycznej, której wyróżnikami są dominacja własności prywatnej oraz uznanie rynku za podstawowy mechanizm alokacji zasobów. Jednakże udział własności prywatnej w strukturze gospodarki oraz zakres wolności gospodarczej w państwach kapitalistycznych są zróżnicowane³. W gospodarkach bardziej liberalnych ingerencja państwa w kształtowanie procesów gospodarczych jest ograniczona. Koncepcja liberalna zakłada, że optymalną alokację zasobów może zapewnić tylko rynek. Stąd gospodarka liberalna jest mniej scentralizowana, podmioty gospodarcze mają więcej swobody gospodarczej, lecz jednocześnie ciąży na nich większa odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Państwo jest mniej skłonne do subsydiowania gospodarki, co przekłada się na wielkość wydatków budżetowych, a zarazem na stopień fiskalizmu⁴.

Na przeciwnym biegunie znajdują się gospodarki ze znacznie większą ingerencją państwa w przebieg procesów gospodarczych. Państwo w takich gospodarkach nie tylko pełni funkcję regulatora procesów gospodarczych oraz koryguje niedoskonałości rynku, lecz także prowadzi działalność gospodarczą na bazie majątku publicznego. Stąd w krajach wyznających wiarę w skuteczność interwencjonizmu państwowego występuje większa skłonność do subsydiowania gospodarki. Natomiast

³ *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 50–55; W. Grzywacz, *Ekonomiści i systemy ekonomiczne*, PTE, Szczecin 2005, s. 295–303.

⁴ G. Gołębiowski, *Modele kapitalizmu a kierunek rozwoju gospodarczego Polski*, „Współczesna Ekonomia” 2007, nr 3(2), s. 7–8; T. Grosse, *Egzogeniczna gospodarka w Polsce. Model kapitalizmu wynikający z przemian politycznych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 24, s. 175–178.

redystrybucja dochodu i będące ich konsekwencją wydatki socjalne znajdują odzwierciedlenie w znacznie większym zakresie fiskalizmu⁵.

Podobnie jak w gospodarce, w funkcjonowaniu portów morskich w Unii Europejskiej możemy wyodrębnić dwa rodzaje regulacji, tj. rynkowy oraz publiczny. Największy wpływ na działalność podmiotów gospodarczych ma mechanizm regulacji rynkowej, co odzwierciedla obowiązujący w Unii Europejskiej system gospodarki rynkowej⁶. Jednakże porty morskie w krajach unijnych zawsze stanowiły, i nadal stanowią, obszar zainteresowania władz publicznych. Wynika to z dominującej koncepcji traktowania portów morskich jako istotnych składników krajowego systemu transportowego, spełniających ważne funkcje gospodarcze⁷. Stąd sektor portowy podlega w dość szerokim zakresie regulacji publicznej. Czynniki publiczny stwarza odpowiednie warunki do prowadzenia działalności gospodarczej⁸, a w uzasadnionych sytuacjach, szczególnie w przypadku zawodności rynku, może ingerować w działalność sfery eksploatacyjnej, tj. rynku usług portowych, tradycyjnie zarezerwowanej dla sektora prywatnego. Jednocześnie zakres ingerencji władz publicznych w funkcjonowanie i rozwój portów morskich jest dość zróżnicowany. Można dokonać jego oceny, analizując:

- formę i zakres finansowania, zarówno podstawowego składnika portów morskich – infrastruktury, jak i wtórnego ich wyposażenia – suprastruktury,
- przyjęty system zarządzania portamiorskimi i zakres autonomii przyznanej podmiotowi zarządzającemu portem w stosunkach wewnątrzportowych oraz swobody kształtowania relacji z podmiotami otoczenia portowego.

Wymienione sfery regulacji portowej są wzajemnie ze sobą powiązane i należą do najważniejszych obszarów oddziaływania czynnika publicznego na sektor portowy. Natomiast stopień ingerencji władzy publicznej w działalność portów morskich uzależniony jest od wielu czynników. Najważniejsze z nich zostaną umówione w kolejnej części artykułu.

⁵ W. Jarmołowicz, D. Piątek, *Polska transformacja gospodarcza. Przesłanki – Przebieg – rezultaty*, w: *W poszukiwaniu nowego ładu ekonomicznego*, red. S. Owsiak, A. Pollok, PTE, Warszawa 2013, s. 74–76.

⁶ A.S. Grzelakowski, M. Matczak, *Współczesne porty morskie. Funkcjonowanie i rozwój*, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2012, s. 325–326.

⁷ K. Misztal, *Porty...*, op.cit., s. 35.

⁸ Z reguły władza publiczna odpowiedzialna jest: za wyposażanie portu morskiego w infrastrukturę, a niejednokrotnie także w suprastrukturę, koordynację gospodarczego wykorzystania terenów portowych, określenie standardów bezpieczeństwa ekologicznego i socjalnego, nadzór nad ruchem jednostek morskich oraz techniczną sprawnością urządzeń i budowli portowych, jak również za wyznaczanie kierunków rozwoju portów morskich.

3. Czynniki wpływające na zakres ingerencji państwa w rozwój sektora portowego Unii Europejskiej

Ważnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie sektora portowego w Unii Europejskiej jest przyjęty model gospodarki narodowej⁹. W krajach południa Unii Europejskiej położonych w basenie Morza Śródziemnego obowiązuje tzw. śródziemnomorski model gospodarki rynkowej, którego przedstawicielami są: Grecja, Włochy, Hiszpania i Portugalia¹⁰. Cechą charakterystyczną modelu śródziemnomorskiego jest relatywnie wysoki, jak na gospodarkę kapitalistyczną, udział własności publicznej w majątku narodowym, co prowadzi do specyficznego rodzaju nierynkowej alokacji zasobów. Gospodarki krajów południa Europy wyróżnia znaczny zakres ingerencji państwa w kształtowanie procesów gospodarczych¹¹. Interwencjonizm państwowy przejawia się w centralizacji systemu finansowego, tj. wspieraniu rozwoju gospodarki z budżetu centralnego. Udział wydatków publicznych w finansowaniu gospodarki jest przy tym wysoki, a sposób ich wydatkowania często nieracjonalny. Kolejne cechy modelu śródziemnomorskiego, tj. relatywnie wysoki stopień monopolizacji gospodarki – szczególnie jej strategicznych sektorów, znaczne usztywnienie rynku pracy oraz występujące bariery wejścia, dodatkowo zmniejszają efektywność gospodarowania¹².

Wymienione cechy gospodarek państw południa Europy znajdują odzwierciedlenie w działalności sektora portowego (tabela 1). Porty morskie traktowane są jako obiekty użyteczności publicznej¹³, co wynika z przyjętej koncepcji uznania ich za istotne składniki krajowego systemu transportowego, spełniające ważne funkcje gospodarcze¹⁴. W związku z tym porty morskie z reguły stanowią własność państwa. Dotyczy to nie tylko obszarów lądowych i wodnych wraz z infrastrukturą portową,

⁹ K. Misztal, S. Szwanowski, *Organizacja i eksploatacja portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 112; A.S. Grzelakowski, *Systemy zarządzania portami morskimi w krajach basenu Morza Bałtyckiego. Rodzaje, ocena ich efektywności i kierunki ewolucji*, w: *Europa bałtycka regionem współpracy i integracji – XIX Sejmik Morski*, red. T. Palmowski, M. Pacuk, Wydawnictwo Civitas Christiana, Gdańsk 2004, s. 73.

¹⁰ J. Borowski, P. Maszczyk, J. Olipra, *Modele kapitalizmu a zmienność wzrostu gospodarczego w wybranych krajach OECD* „Studia Ekonomiczne” 2015, nr 213, s. 64.

¹¹ G. Gołębiowski, *Modele...*, op.cit., s. 7.

¹² M. Knell, M. Srholec, *Diverging Pathways in Central and Eastern Europe*, w: *Emerging Varieties of Capitalism in Post Communist Countries*, Macmillan, Palgrave 2007, s. 60–61.

¹³ S. Szwanowski, *Funkcjonowanie...*, op.cit., s. 144.

¹⁴ K. Misztal, *Porty...*, op.cit., s. 35.

lecz także w niektórych przypadkach znacznej części lub całości suprastruktury, czyli obiektów i urządzeń służących świadczeniu usług portowych. Z rodzajem własności portów ściśle powiązany jest sposób ich finansowania. Stąd na władzy publicznej ciąży obowiązek utrzymania oraz rozwoju portów morskich, tj. infrastruktury, a niejednokrotnie suprastruktury¹⁵.

Tabela 1. Charakterystyka funkcjonowania portów morskich w śródziemnomorskim modelu gospodarki rynkowej

Sposób funkcjonowania portów morskich					
Własność		Finansowanie		Sposób zarządzania / forma organizacyjno-prawna zarządu	Świadczenie usług portowych
Infrastruktura	Suprastruktura	Infrastruktura	Suprastruktura		
Publiczna – państwowa	Państwowa / prywatna	Państwo / zarząd portu	Państwo / zarząd portu / sektor prywatny	Pośredni / podmiot autonomiczny	Zarząd portu / sektor prywatny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A.S. Grzelakowski, M. Matczak, *Współczesne porty morskie – funkcjonowanie i rozwój*, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2012, s. 126–139; K. Misztal, S. Szwanowski, *Organizacja i eksploatacja portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 107–134; K. Misztal, *Porty morskie w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1994, s. 33–108.

Sposób organizacji całokształtu działalności portowej, tj.: zakres i stopień autonomii podmiotu zarządzającego (w przypadku jego powołania), określają władze centralne. Zarządzanie portami morskimi, szczególnie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, powierza się z reguły spółkom skarbu państwa o charakterze użyteczności publicznej.

Funkcjonowanie rynku usług portowych w portach śródziemnomorskich wynika w znacznej mierze z przyjętej przez państwo polityki gospodarczej i będącego jej następstwem systemu zarządzania portami¹⁶. Dlatego dopuszcza się możliwość angażowania zarządów portów, choć w ograniczonym zakresie, w sferę działalności eksploatacyjnej. Władza publiczna może przy tym kontrolować liczebność podmiotów prywatnych, świadczących usługi portowe poprzez system zezwoleń oraz licencji.

Przyjmuje się, że najmniej korzystnym rozwiązaniem z rynkowego punktu widzenia jest słaba pozycja zarządu portu przy jego jednoczesnej dominacji na portowym

¹⁵ J. Neider, *Polskie porty morskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 114–119.

¹⁶ K. Misztal, *Porty...*, op.cit., s. 54.

rynku usług. Nadmierna centralizacja zarządzania portami obniża sprawność działania, co wynika z opóźnionych i często nieadekwatnych reakcji ośrodka decyzyjnego na zmiany zachodzące w otoczeniu portowym, lub w skrajnych przypadkach, w ogóle nieuwzględnianie w działalności portowej zmian rynkowych¹⁷. Uniemożliwia to włączanie portu w poszczególne ogniwa łańcucha logistycznego oraz ogranicza stymulowanie partnerstwa publiczno-prywatnego, co w konsekwencji obniża pozycję konkurencyjną portu. Z kolei wyręczenie sektora prywatnego w świadczeniu usług portowych zmniejsza skuteczność i elastyczność działania, obnażając słabość portów, szczególnie w warunkach silnej konkurencji międzyportowej.

Przesłanką do większego zaangażowania zarządów portów w działalność eksploatacyjną może być niewystarczająca liczebność podmiotów prywatnych lub brak zainteresowania z ich strony świadczeniem usług nieprzynoszących dochodu, lecz ważnych ze społecznego punktu widzenia. Dlatego model zarządzania portami w ramach przyjętego systemu powinien być dostosowany do potrzeb użytkowników oraz sytuacji konkurencyjnej portu¹⁸.

Na podstawie innych przesłanek funkcjonują porty morskie w Wielkiej Brytanii oraz w Irlandii. W krajach tych obowiązuje zupełnie odmienny model gospodarki kapitalistycznej, tzw. anglosaski. Opiera się na koncepcji liberalnej, zgodnie z którą jednostkom należy przyznać jak najszerszą wolność wyboru¹⁹.

Model anglosaski charakteryzuje się zdecydowanie większym udziałem własności prywatnej w strukturze gospodarki. Państwo, wychodząc z założenia, że tylko wolny rynek może zapewnić optymalną alokację zasobów, w mniejszym stopniu ingeruje w procesy gospodarcze. W konsekwencji gospodarka jest mniej zcentralizowana, a podmioty gospodarcze mniej skrupowane w prowadzeniu działalności. Liberalna koncepcja rozwoju ekonomicznego rzutuje na sposób finansowania podmiotów rynkowych. Władze centralne wykazują mniejszą skłonność do dotowania działalności gospodarczej²⁰.

Liberalne podejście do procesów gospodarczych znajduje swoje odbicie w funkcjonowaniu portów morskich (tabela 2). Wielka Brytania stanowi kolebkę autonomicznego systemu zarządzania portami morskimi, który zrodził się na początku

¹⁷ K. Misztal, S. Szwanowski, *Organizacja...*, op.cit., s. 113.

¹⁸ A.S. Grzelakowski, M. Matczak, *Współczesne...*, op.cit., s. 139.

¹⁹ J. Woś, *Rynek i państwo w modelach współczesnej gospodarki rynkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, rok LXIII, z. 4, s. 175.

²⁰ J. Borowski, P. Maszczyk, J. Olipra, *Modele...*, op.cit., s. 65–66.

XX w., a rozwinął po II wojnie światowej²¹. Stanowi on, szczególnie w modelu praktykowanym na wyspach brytyjskich, najbardziej liberalne podejście do zarządzania portami morskimi. W systemie autonomicznym porty morskie nadal stanowią własność publiczną. Jednakże ich zarządzanie powierzane jest jednostkom wyposażonym w daleko idącą niezależność finansowo-decyzyjną, często angażującym się w działalność eksploatacyjną. Porty brytyjskie są praktycznie samowystarczalne finansowo i poza wyjątkami²² nie wymagają subsydiowania. Wysokie koszty utrzymania oraz rozwoju portów wymagają odpowiedniego zbilansowania po stronie przychodów. Dlatego zarządy portów angażują się w sferę działalności eksploatacyjnej, która w odróżnieniu od sfery administracyjno-zarządczej, przynosi dochód. Podmioty zarządzające portami autonomicznymi świadczą nie tylko usługi o charakterze biernym, lecz także prowadzą działalność przeładunkowo-składową²³, zwyczajowo zarezerwowaną, szczególnie w portach kontynentalnych Unii Europejskiej, dla sektora prywatnego.

Tabela 2. Charakterystyka funkcjonowania portów morskich w anglosaskim modelu gospodarki rynkowej

Sposób funkcjonowania portów morskich					
Własność		Finansowanie		Sposób zarządzania / forma organizacyjno-prawna zarządu	Świadczenie usług portowych
Infrastruktura	Suprastruktura	Infrastruktura	Suprastruktura		
Publiczna – państwowa	Podmiotu autonomicznego	Podmiot autonomiczny	Podmiot autonomiczny	Pośredni / podmiot autonomiczny	Podmiot autonomiczny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A.S. Grzelakowski, M. Matczak, *Współczesne porty morskie – funkcjonowanie i rozwój*, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2012, s. 126–139; K. Misztal, S. Szwankowski, *Organizacja i eksploatacja portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 107–134; K. Misztal, *Porty morskie w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1994, s. 33–108.

²¹ K. Misztal, *Porty...*, op.cit., s. 39.

²² Tymi wyjątkami są względy polityki regionalnej, w której porty morskie traktowane są jako ośrodki wzrostu, tzw. bieguny wzrostu. Powyższa koncepcja ma szczególne zastosowanie w aktywizacji słabszych gospodarczo obszarów nadmorskich z wysokim poziomem bezrobocia.

²³ Autonomiczne zarządy portów morskich z reguły świadczą usługi przeładunkowo-składowe o charakterze ogólnym, natomiast podmioty prywatne realizują usługi wymagające dysponowania bardziej specjalistycznym aparatem portowym.

Niemal całkowita samowystarczalność finansowa portów brytyjskich jest następstwem przyjęcia liberalnej koncepcji, w której porty morskie traktowane są jako niezależne podmioty gospodarcze²⁴. W konsekwencji sektor portowy wpisuje się w przyjętą filozofię, której fundamentalną regułą jest ograniczona ingerencja państwa w kształtowanie procesów gospodarczych²⁵. Takiej postawie sprzyjają warunki panujące na rynku transportowym. Porty na Wyspach Brytyjskich nie muszą konkurować z innymi gałęziami transportu o ładunki handlu zagranicznego. Środki transportu międzynarodowego nie mają alternatywy, muszą korzystać z drogi morskiej. Wpływa to na wielkość obrotów ładunkowych, a w rezultacie na dochodowość działalności portowej. Opisana sytuacja może się jednak przyczyniać do nadmiernej monopolizacji rynku usług portowych i w rezultacie tendencji do zawyżania opłat portowych. Stąd władze publiczne niejednokrotnie ingerują w działalność portów poprzez ustalanie maksymalnego pułapu cen. Wzrost cen za usługi portowe może dodatkowo ograniczać konkurencja panująca na rynku międzyportowym, co faktycznie ma miejsce na Wyspach Brytyjskich²⁶.

Brytyjski model funkcjonowania portów morskich ma wielu zwolenników, którzy argumentują, że monopolizacja sfery usług portowych przez silne przedsiębiorstwa portowe przyczynia się do stabilizacji zatrudnienia oraz sprzyja postępowi technicznemu. Jest to szczególnie ważne w obliczu wzrostu udziału ładunków drobnicowych w obrotach portowych, do obsługi których wymagane są coraz wyższe kwalifikacje siły roboczej. Nie bez znaczenia jest ciągły postęp w technologiach przewozów morskich oraz w przeładunkach portowych, wymuszający na przedsiębiorstwach portowych nieustanną modernizację aparatu portowego. Wreszcie argumentem za większym zaangażowaniem się podmiotów zarządzających portami w działalność eksploatacyjną jest uniezależnienie sektora portowego od subwencji publicznych²⁷.

Liberalne podejście do funkcjonowania i rozwoju portów morskich praktykowane na Wyspach Brytyjskich jest rozwiązaniem prorynkowym. Stanowi odpowiedź na zjawisko wszechobecnej globalizacji, będącej następstwem deregulacji i liberalizacji gospodarki światowej. Wychodzi naprzeciw ogólnym trendom ograniczania

²⁴ S. Szwanowski, *Funkcjonowanie...*, op.cit., s. 144.

²⁵ K. Misztal, S. Szwanowski, *Organizacja...*, op.cit., s. 123.

²⁶ W Wielkiej Brytanii funkcjonuje około 1600 portów, z czego ponad 300 to porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

²⁷ K. Misztal, *Porty...*, op.cit., s. 60–61.

subsydiowania działalności gospodarczej w Unii Europejskiej²⁸. Z drugiej strony, w unijnej polityce transportowej występuje tendencja do rozdzielania funkcji użytkownika sieci transportowej od jego zarządcy²⁹. W anglosaskim modelu zarządzania portami morskimi powyższa zasada nie jest respektowana. Nie jest to jednak sprzeczne z ustawodawstwem unijnym. Porty morskie, na co została już zwrócona uwaga na wstępie, pozostają ostatnim obszarem aktywności transportowej, w którym nie przeprowadzono liberalizacji rynku w wymiarze europejskim³⁰. Stąd występujące rozbieżności w sposobie funkcjonowania portów morskich pomiędzy krajami, a nawet w poszczególnych krajach w odniesieniu do portów tej samej kategorii.

Pomiędzy dwoma przeciwstawnymi modelami gospodarki kapitalistycznej w Unii Europejskiej, tj. śródziemnomorskim i anglosaskim, znajdują się dwa kolejne modele, których głównym wyznacznikiem jest zakres ingerencji państwa w procesy gospodarcze. Model gospodarki nadreńskiej, do którego zaliczają się m.in.: Niemcy, Holandia, Belgia i Francja³¹, jest zbliżony w swoich głównych założeniach do modelu gospodarki nordyckiej, reprezentowanej przez Danię, Szwecję i Finlandię³². Idea, na której opiera się zasada funkcjonowania gospodarki nadreńskiej oraz nordyckiej, stanowi kompromis pomiędzy koncepcją gospodarki liberalnej z jednej strony, a gospodarką centralnie planowaną z drugiej strony³³. Wspólną cechą powyższych modeli gospodarek jest wysoki udział własności prywatnej w strukturze gospodarki i uznanie rynku za podstawowe kryterium alokacji zasobów. Podmioty gospodarcze funkcjonują na podstawie rachunku ekonomicznego, a państwo z reguły nie wspiera ich działalności za pomocą subsydiów.

Wymienione cechy przybliżają powyższe rodzaje gospodarek do modelu anglosaskiego. Jednakże występuje między nimi zasadnicza różnica. W modelach nadreńskim i nordyckim – szczególnie w sytuacji zawodności rynku, tj. gdy rynek nie rozwiązuje określonych problemów natury ekonomiczno-społecznej lub rozwiązuje je

²⁸ K. Vanroye, K. Verweij, R. de Kort, M. Koster, H. Kramer, G. Meyer, D. Dubreuil, G. Defontaine, *Pomoc państwa dla portów morskich w UE*, Parlament Europejski, Bruksela 2011.

²⁹ A.S. Grzelakowski, *Rynek transportowy jako przedmiot regulacji w Unii Europejskiej. Mechanizm jego funkcjonowania i kierunki ewolucji*, w: *Porty i żegluga morska na rynku transportowym Unii Europejskiej*, red. H. Salmonowicz, Wydawnictwo PPH Zapol, Szczecin 2011, s. 17–18.

³⁰ M. Matczak, *Porty...*, op.cit., s. 881–882.

³¹ Według niektórych autorów zajmujących się problematyką gospodarki kapitalistycznej, Francja nie zalicza się do modelu gospodarki nadreńskiej. Tworzy odrębny model gospodarki, z cechami charakterystycznymi zarówno dla modelu nadreńskiego, jak i śródziemnomorskiego; zob. G. Gołębiowski, *Modele...*, op.cit., s. 7.

³² J. Borowski, P. Maszczyk, J. Olipra, *Modele...*, op.cit., s. 64.

³³ J. Woś, *Rynek...*, op.cit., s. 180.

niewłaściwie, zauważa się znacznie większy zakres ingerencji czynnika publicznego w mechanizm kształtowania procesów gospodarczych³⁴. W związku z tym podejmowanie decyzji gospodarczych jest bardziej scentralizowane. W modelu anglosaskim rynek z założenia powinien zapewniać optymalną alokację zasobów, więc ingerencja w mechanizmy jego funkcjonowania jest niewskazana. Korygowanie procesów rynkowych dokonywane jest jedynie w wyjątkowych sytuacjach. W modelu gospodarki śródziemnomorskiej zaś ingerencja państwa w procesy gospodarcze wykracza daleko poza przypadki uzasadnione niedoskonałością mechanizmu wolnego rynku. Odmienność modelu nordyckiego od nadreńskiego zaznacza się natomiast w większej ingerencji państwa w redystrybucję dochodu, w przypadku tego pierwszego. Pewne różnice występują również na rynku pracy, szczególnie we Francji, znanej z etatyzmu i nadmiernej regulacji gospodarki³⁵.

Struktura własności portów morskich zlokalizowanych w basenie Morza Północnego oraz Bałtyckiego, należących do krajów reprezentujących nadreński oraz nordycki model gospodarki, jest zróżnicowana. Jednakże zdecydowana większość portów stanowi własność publiczną, najczęściej miast portowych, ale również regionów oraz państwa³⁶. Generalnie własnością czynnika publicznego są tereny portowe wraz z infrastrukturą. Natomiast suprastruktura stanowi z reguły własność licznych podmiotów prywatnych, które prowadzą na jej bazie działalność gospodarczą. Dominacja sektora prywatnego na rynku usług portowych jest odpowiedzią na silną konkurencję, jakiej poddawane są porty morskie, szczególnie kontynentalnej części Europy. Porty konkurują o usługobiorców nie tylko między sobą, lecz także z alternatywnymi gałęziami transportu. W takich warunkach silna koncentracja przedsiębiorstw prywatnych na rynku usług portowych generuje wiele korzyści. Podmioty prywatne charakteryzują się większą skutecznością i elastycznością w pozyskiwaniu klientów, czym wykazują zasadniczą przewagę nad przedsiębiorstwami publicznymi. Silna konkurencja na rynku portowym wymusza ciągły postęp techniczny, co zwiększa atrakcyjność usług świadczonych dla usługobiorców³⁷. Oparcie działalności eksploatacyjnej portów na przedsiębiorstwach prywatnych potwierdza dominację sektora prywatnego w strukturze gospodarki, tak charakterystyczną dla analizowanych modeli gospodarek.

³⁴ R. Milewski, *Podstawy...*, op.cit., s. 57–59.

³⁵ G. Gołębiowski, *Modele...*, op.cit., s. 7.

³⁶ A.S. Grzelakowski, *Systemy...*, op.cit., s. 73.

³⁷ A.S. Grzelakowski, M. Matczak, *Współczesne...*, op.cit., s. 135.

Tabela 3. Charakterystyka funkcjonowania portów morskich w nadreńskim oraz nordyckim modelu gospodarki rynkowej

Grupy portów morskich	Sposób funkcjonowania portów morskich					
	Własność		Finansowanie		Sposób zarządzania / forma organizacyjno-prawna zarządu	Świadczenie usług portowych
	Infrastruktura	Suprastruktura	Infrastruktura	Suprastruktura		
Niemieckie	Publiczna – samorządowa	Publiczna – samorządowa / prywatna	Samorząd	Samorząd / sektor prywatny	Bezpośredni	Samorząd / sektor prywatny
Belgijskie/ holenderskie	Publiczna – samorządowa	Prywatna	Samorząd / podmiot autonomiczny	Sektor prywatny	Pośredni / podmiot autonomiczny	Sektor prywatny
Francuskie	Publiczna – państwowa	Podmiotu autonomicznego / prywatna	Państwo / podmiot autonomiczny	Podmiot autonomiczny / sektor prywatny	Pośredni / podmiot autonomiczny	Podmiot autonomiczny / sektor prywatny
Skandynawskie	Publiczna – samorządowa	Publiczna – samorządowa / podmiotu autonomicznego / prywatna	Samorząd / podmiot autonomiczny	Samorząd / podmiot autonomiczny / sektor prywatny	Bezpośredni lub pośredni	Samorząd / podmiot autonomiczny / sektor prywatny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A.S. Grzelakowski, M. Matczak, *Współczesne porty morskie – funkcjonowanie i rozwój*, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2012, s. 126–139; K. Misztal, S. Szwanowski, *Organizacja i eksploatacja portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 107–134; K. Misztal, *Porty morskie w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1994, s. 33–108.

W krajach z nadreńskim oraz nordyckim modelem gospodarki można jednak wyodrębnić cztery grupy portów, wykazujące pewne różnice w sposobie funkcjonowania (tabela 3).

Pierwszą grupę stanowią porty niemieckie usytuowane w otoczeniu silnie konkurencyjnego rynku usług portowych. Ich pozycję osłabia niekorzystne położenie względem głównych ośrodków przemysłowych i konsumpcyjnych Europy³⁸. Dla pozyskania operatorów portowych oraz usługobiorców porty silnie inwestują w rozwój infrastruktury, co pochłania znaczne środki. Duża konkurencja międzyportowa wymusza często zaniżanie opłat portowych. Stąd porty morskie generują straty. W celu ich zmniejszenia władze miejskie dość często angażują się w działalność eksploatacyjną za pośrednictwem własnych spółek. Świadczenie usług portowych nie jest jednak w stanie pokryć wszystkich wydatków inwestycyjnych, w związku z czym porty wymagają dofinansowania ze środków publicznych³⁹. Subsydiowanie szeroko rozumianej działalności gospodarczej w ustawodawstwie unijnym jest co do zasady zakazane i sprzeczne z ideą wolnego rynku, która zakłada, że tylko niezakłócona konkurencja prowadzi do optymalnej alokacji zasobów, a ingerencja czynnika publicznego – wspierając wybrane podmioty gospodarcze – może zakłócić procesy rynkowe⁴⁰. Jednakże ograniczenie lub wyeliminowanie wsparcia publicznego dla portów położonych peryferyjnie oznaczałoby ich marginalizację. Dlatego ingerencję czynnika publicznego w funkcjonowanie mechanizmu wolnego rynku uzasadnia się potrzebą wyrównania szans rozwojowych portom o niekorzystnej lokalizacji⁴¹. Subsydiowaniu działalności portowej sprzyja częste niewydziałanie wydatków i wpływów z działalności portowej z ogólnego budżetu miasta⁴². Takie rozwiązanie pozwala na wspieranie rozwoju portów w formie mniej jawnej. Z drugiej strony, zarządzanie portem przez komórkę lub komórki organizacyjne – jak to ma miejsce w portach niemieckich – nie sprzyja kreowaniu przewag konkurencyjnych. Jak już wspomniano, najskuteczniejszą (z punktu widzenia efektywności) odpowiedzią na postępującą globalizację oraz pogłębiającą liberalizację rynków jest autonomizacja systemu zarządzania portami.

³⁸ A.S. Grzelakowski, M. Matczak, *Współczesne...*, op.cit., s. 341–342.

³⁹ Ibidem, s. 133–125.

⁴⁰ K. Gałązka, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw*, UOKIK, Warszawa 2012, s. 6–9.

⁴¹ K. Misztal, *Wymogi Unii Europejskiej wobec portów morskich i generalna ocena polskich przygotowań dostosowawczych*, w: *Zegluga i porty morskie w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską – XVI Sejmik Morski*, red. I. Dunin-Kwinta, Wydawnictwo Civitas Christiana, Szczecin 2001, s. 165.

⁴² J. Neider, *Polskie...*, op.cit., s. 118.

W lepszej sytuacji znajdują się porty kontynentalne zlokalizowane korzystniej względem głównych szlaków komunikacyjnych, tj. porty Belgii i Holandii. Usługodawcy nie muszą tak bardzo zabiegać o użytkowników, którzy wybierają porty z wymienionych krajów przede wszystkim ze względu na bliskość położenia głównych ośrodków przemysłowych i konsumpcyjnych Europy⁴³. Wielkość obrotów ładunkowych generuje znaczne dochody, w związku z czym porty wymagają mniejszego dofinansowania. Mogą więc w większym stopniu oprzeć swoją działalność na warunkach rynkowych. W rezultacie porty często zarządzane są przez wyodrębnione podmioty gospodarcze o znacznej samowystarczalności finansowej, tj. jednostki autonomiczne. Lepsza kondycja finansowa portów powoduje, że zarządy nie muszą angażować się w dochodową działalność eksploatacyjną. Dlatego świadczeniem usług portowych zajmują się wyłącznie podmioty prywatne, prowadzące jednocześnie między sobą walkę konkurencyjną. Silny kapitałowo sektor prywatny, zainteresowany prowadzeniem działalności usługowej odciąża zarządy portów od ponoszenia nakładów inwestycyjnych na rozwój suprastruktury portowej, co dodatkowo poprawia sytuację finansową portów. Dominacja sektora prywatnego w sferze działalności eksploatacyjnej powoduje, że powyższy model zarządzania portami określa się mianem inicjatywy prywatnej⁴⁴.

Podobnie jak dwie poprzednie grupy portów, obiekty portowe w państwach skandynawskich stanowią w zdecydowanej większości własność publiczną – głównie władz lokalnych⁴⁵. Jednakże stopień ich niezależności, sposób finansowania oraz model zarządzania nie są już tak ujednolicone. Podobnie jak na Wyspach Brytyjskich porty skandynawskie funkcjonują na mniej konkurencyjnym rynku usług portowych, w związku z czym są bardziej samowystarczalne finansowo. Stąd niektóre z nich zarządzane są przez spółki prawa handlowego na warunkach typowo rynkowych. Pozostałe nadal znajdują się pod bezpośrednią kontrolą władz samorządowych⁴⁶. Przedstawione powyżej uwarunkowania działalności portów skandynawskich dowodzą, że ingerencja władz publicznych w funkcjonowanie portów zależy zarówno od tradycyjnych czynników – historycznych, z silną pozycją władz lokalnych, będącą następstwem tradycji okresu hegemonii miast hanzeatyckich⁴⁷,

⁴³ M. Matczak, *Polityka...*, op.cit., s. 341–342.

⁴⁴ A.S. Grzelakowski, *Zarządzanie...*, op.cit., s. 131–132.

⁴⁵ J. Neider, *Polskie...*, op.cit., s. 118.

⁴⁶ A.S. Grzelakowski, *Systemy...*, op.cit., s. 73.

⁴⁷ L. Kuźma, *Ekonomika portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1978, s. 13–15.

jak i od czynników typowo rynkowych. Powoduje to, iż model zarządzania portami ewoluuje, dostosowując się do zmieniających uwarunkowań natury wewnętrznej oraz zewnętrznej⁴⁸.

Zdecydowana większość portów morskich we Francji przed II wojną światową stanowiła własność państwową, z charakterystycznym dla nich państwowym systemem zarządzania oraz zcentralizowaną formą finansowania. Sytuacja zaczęła się zmieniać w latach 60. poprzedniego stulecia. W wyniku wzrostu wymiany towarowej drogą morską, nasiliła się walka konkurencyjna między portami o ładunki handlu zagranicznego. Aby sprostać wyzwaniom, największe porty morskie zostały przekształcone w struktury autonomiczne⁴⁹. Jednakże ich działalność została oparta na innych zasadach niż analogicznych podmiotów zarządzających portami brytyjskimi. Autonomiczne porty francuskie dysponują mniejszą niezależnością, czego wyrazem jest podporządkowanie strategii rozwoju portów wymogom centralnej polityki gospodarczej państwa. Porty francuskie poddawane są większej presji konkurencyjnej, w następstwie czego państwo w większym stopniu angażuje się w ich rozwój. Funkcjonowanie największych portów francuskich jest zatem zharmonizowane z modelem gospodarki narodowej, której cechą jest znaczna ingerencja państwa w procesy gospodarcze.

4. Rola państwa w restrukturyzacji polskiego sektora portowego

Do 1989 r. porty polskie stanowiły integralny element gospodarki socjalistycznej, której cechy znalazły odzwierciedlenie w sposobie funkcjonowania sektora portowego⁵⁰. Portami morskimi zarządzały przedsiębiorstwa państwowe, które posiadały wyłączność na świadczenie usług. Zarządzały terenami portowymi ograniczonymi do obszaru prowadzonej działalności gospodarczej, łącząc funkcję administracyjną z funkcją gospodarczą. Dysponowały ograniczoną autonomią decyzyjno-financeową⁵¹. Brak całkowitej samowystarczalności finansowej skutkował potrzebą ich

⁴⁸ K. Misztal, S. Szwanowski, *Organizacja...*, op.cit., s. 112.

⁴⁹ W późniejszych latach zmiany w działalności nastąpiły także w mniejszych portach. Z państwowych struktur zostały przekształcone w porty zarządzane przez lokalne władze.

⁵⁰ A.S. Grzelakowski, *Systemy...*, op.cit., s. 73.

⁵¹ J. Neider, *Polskie...*, op.cit., s. 128–129.

dotowania. Przedsiębiorstwa prowadziły działalność w otoczeniu niemal pozbawionym konkurencji.

Na przełomie lat 80. i 90. poprzedniego stulecia rozpoczął się proces transformacji polskiej gospodarki. W początkowym okresie przemiany gospodarcze wzorowano na koncepcjach liberalnych⁵². Ingerencja państwa w kształtowanie procesów gospodarczych była wówczas znikoma, co wynikało nie tylko z przyjętej koncepcji rozwoju gospodarczego. Angażowanie się państwa w politykę gospodarczą utożsamiane było z poprzednim systemem, z którym zamierzano definitywnie zerwać i z doświadczeń którego nie zamierzano korzystać⁵³. Uwaga decydentów skupiona była na rozwiązywaniu bieżących problemów, co przy braku wizji zmian strukturalnych kolejnych ekip rządowych uniemożliwiało realizację polityki gospodarczej na szerszą skalę⁵⁴.

Gwałtowny przebieg procesów transformacyjnych uwidocznił liczne słabości sektora portowego. Porty morskie stanowiły obiekty niedoinwestowane z przestarzałą infrastrukturą oraz z brakami w wyposażaniu w suprastrukturę, tj. aparat produkcyjny. Dodatkowym mankamentem był niekorzystny stan infrastruktury transportowej, łączącej port z zapleczem i przedpojem. Obok licznych słabości portom morskim zaczęły zagrażać konkurencyjne porty zachodnioeuropejskie – głównie niemieckie oraz skandynawskie. Wyzwaniem był intensywny rozwój transportu samochodowego, którego udział w międzynarodowym obrocie towarowym zaczął rosnąć. Portom morskim nie sprzyjała niekorzystna lokalizacja w oddaleniu od głównych szlaków transportowych oraz ośrodków przemysłowych i konsumpcyjnych Europy⁵⁵. Sprawne funkcjonowanie sektora portowego utrudniał anachroniczny system zarządzania, który obniżał konkurencyjność portów morskich, nie stanowił motywacji do podejmowania innowacyjnych działań oraz zmniejszał elastyczność działalności.

⁵² T. Grosse, *Egzogeniczna...*, op.cit., s. 16.

⁵³ R.A. Epstein, J. Johnson, *Uneven Integration*, w: *Economic and Monetary Union in Central and Eastern Europe*, „Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, nr 5, s. 1237–1260.

⁵⁴ M. Woźniak, *Zmiany strukturalne gospodarki Polski po 1990 roku*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu” 2009, nr 12, s. 37; B. Siuta-Tokarska, *Zarys wybranych problemów społeczno-gospodarczych Polski w okresie transformacji systemowej a polityka gospodarcza państwa*, „Nierówności Gospodarcze a Wzrost Gospodarczy”, nr 19, s. 57.

⁵⁵ W. Andruszkiewicz, *Gospodarka morska – od centralnego sterowania do gospodarki rynkowej*, w: *Społeczno-gospodarcze skutki przemian własnościowych i organizacyjnych w gospodarce morskiej. Sytuacja ludzi morza – XVIII Sejmik Morski*, red. Z. Sójka, Wydawnictwo Civitas Christiana oraz Związek Miast i Gmin Morskich, Gdańsk 2002, s. 11–33.

Przygotowanie portów morskich do funkcjonowania na konkurencyjnym rynku usług portowych wymagało zarówno poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, jak i zmian o charakterze regulacyjnym. Korzystając z doświadczeń zachodnioeuropejskich oraz uwzględniając specyfikę polskiego sektora portowego, główny ciężar finansowania infrastruktury transportowej portów morskich powinno przejść na siebie państwo. Wynikało to ze wspomnianych już opóźnień rozwojowych sektora portowego, funkcjonowania portów w silnie konkurencyjnym otoczeniu zewnętrznym oraz ich niekorzystnej lokalizacji. Walka o usługobiorców wymagała z jednej strony stosowania atrakcyjnej polityki cenowej, z drugiej zaś stworzenia dogodnych warunków do prowadzenia działalności dla operatorów portowych. Nie mogły temu zadaniu sprostać zarządy portów ze względu na ograniczone możliwości inwestycyjne.

Wzrost konkurencyjności na rynku transportowym wymuszał przekształcenie portów morskich w podmioty autonomiczne. Występujące ograniczenia finansowe wymagały albo dofinansowania działalności portów ze środków publicznych, albo zagwarantowania możliwości pozyskiwania dodatkowych źródeł dochodu – innych niż opłaty portowe, np.: w wyniku angażowania się zarządów portów w sferę działalności eksploatacyjnej lub wchodzenia w związki kapitałowe z ogniwami łańcucha logistycznego⁵⁶.

Przez okres kilkunastu lat – od momentu rozpoczęcia transformacji sektora portowego do połowy pierwszej dekady XXI w., a więc pojawienia się możliwości wykorzystania środków unijnych w procesie inwestycyjnym – pomoc państwa w unowocześnieniu infrastruktury transportowej portów morskich była znikoma. W rezultacie porty morskie przez znaczny okres stanowiły obiekty niedoinwestowane.

Natomiast przebudowa sfery organizacyjno-funkcjonalnej rozpoczęła się od rozdzielenia działalności administracyjnej i zarządczej od usługowej. Zmiany legislacyjne umożliwiające realizację powyższego zadania nastąpiły w 1999 roku, osiem lat po rozpoczęciu zmian strukturalnych w sektorze portowym, co dowodzi znacznych opóźnień w przebiegu procesu transformacji⁵⁷. Przekształcenia sfery eksploatacyjnej

⁵⁶ Z innych ważnych zadań do rozwiązania pozostawała kwestia własności terenów portowych, które tylko w niewielkiej części znajdowały się pod nadzorem podmiotów zarządzających portami. Uregulowania wymagał obrót terenami portowymi, zapobiegający utracie ich publicznego charakteru; zob. więcej: M. Pluciński, *Cele, priorytety i zadania rozwoju polskich portów morskich*, „Problemy Transportu i Logistyki” 2015, nr 30, s. 114–116

⁵⁷ Ze względu na znaczenie portów morskich dla gospodarki krajowej, ich restrukturyzacji nie można było oprzeć wyłącznie na mechanizmach rynkowych, ani na bazie ogólnych, powszechnie stosowanych w procesie przekształceń własnościowych, rozwiązań legislacyjnych. Mogło to bowiem grozić

trwały przez kolejne lata, prowadząc do prywatyzacji znacznej liczby spółek portowych⁵⁸. W następstwie zachodzących zmian wykształcił się całkowicie odmienny system zarządzania portami morskimi. Wraz z postępującą prywatyzacją sfery usługowej porty stopniowo zaczęły upodabniać się do jednostek autonomicznych zarządzanych przez spółki państwowo-miejskie w docelowym modelu landlorda, tj. podmiotu nieangażującego się w działalność eksploatacyjną⁵⁹. Zarządy portów otrzymały znaczną autonomię w sferze działalności wewnątrzportowej. Natomiast w tak ważnych kwestiach, jak planowanie rozwoju portu lub koordynacja działalności w układzie krajowym, musiały się liczyć ze znaczną ingerencją władz centralnych⁶⁰.

Bierność inwestycyjna państwa wobec sektora portowego oraz opóźnienia w przekształcaniach sfery regulacyjnej nie stanowiły wyjątku, a raczej potwierdzały regułę braku zaangażowania kolejnych ekip rządzących w kształtowanie procesów gospodarczych⁶¹.

Ograniczony zakres ingerencji państwa w rozwój sektora portowego przypominał podejście władz do funkcjonowania portów morskich w krajach europejskich o liberalnym modelu gospodarczym, tj. w Wielkiej Brytanii i w Irlandii. Jednakże w państwach tych sektor portowy nie musi konkurować z innymi gałęziami transportu o ładunki handlu zagranicznego, bazuje na nowoczesnej infrastrukturze, w pełni wykształconym aparacie usługowym oraz dobrym stanie połączeń transportowych z zapleczem i przedpojem. System zarządzania kształtował się w wyniku wielowiekowej tradycji i został dostosowany do specyficznych uwarunkowań działalności portów. Polskie porty w latach 90. znalazły się w całkowicie odmiennych sytuacji. W odróżnieniu od koncepcji liberalnych, a zgodnie z założeniami ustawodawcy – co znalazło potwierdzenie w zapisach ustawy o portach i przystaniach

utrata publicznego charakteru portów oraz niepożądaną zmianą profilu działalności prywatyzowanych przedsiębiorstw. Niska podatność transformacyjna sektora portowego wynikała dodatkowo ze wspomnianego już niewielkiego urynkwienia działalności usługowej oraz z konieczności wyodrębnienia operatorów portowych z istniejącej struktury organizacyjnej. Zob. A.S. Grzelakowski, *Ekonomiczne i społeczne efekty procesu transformacji sektora portowego RP*, w: *Społeczno-gospodarcze skutki przemian własnościowych i organizacyjnych w gospodarce morskiej. Sytuacja ludzi morza – XVIII Sejmik Morski*, red. Z. Sójka, Wydawnictwo Civitas Christiana oraz Związek Miast i Gmin Morskich, Gdańsk 2002, s. 114.

⁵⁸ M. Pluciński, *Polskie porty morskie w zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013, s. 175–183.

⁵⁹ K. Misztal, *Zarządzanie portami morskimi*, w: *Organizacja i funkcjonowanie portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 128.

⁶⁰ A.S. Grzelakowski, *Zarządzanie...*, op.cit., s. 140–144.

⁶¹ M. Woźniak, *Zmiany...*, op.cit., s. 41.

morskich⁶² – porty morskie w Polsce stanowią obiekty użyteczności publicznej, istotne składniki lokalnego oraz krajowego systemu transportowego, spełniające ważne funkcje gospodarcze. Uzasadniałoby to szczególną troskę państwa o nadzór nad ich funkcjonowaniem.

W innych krajach europejskich można spotkać się ze znacznie większą ingerencją państwa w rozwój sektora portowego. Porty we Francji i w Niemczech poddawane są znacznie silniejszej presji konkurencyjnej. Stąd udział czynnika publicznego w kosztach finansowania infrastruktury portowej oraz dostępowej do portów jest znaczny. W niektórych przypadkach zarządy portów angażują się w świadczenie usług portowych oraz wchodzą w związki kapitałowe z podmiotami łańcucha logistycznego. Zapewnia im to dodatkowe źródła dochodu oraz przyczynia się do zwiększenia obrotów ładunkowych. Sytuacja polskich portów – z przestarzałą infrastrukturą portową oraz z niekorzystnym stanem połączeń transportowych – uzasadniałaby jeszcze większą dbałość państwa o rozwój sektora portowego. Jednakże w całym okresie transformacji ustrojowej budżet centralny ani razu nie partycypował w kosztach unowocześnienia portów morskich. Intensywny proces modernizacji sektora portowego rozpoczął się dopiero po wejściu Polski do struktur unijnych i był w zdecydowanej większości finansowany ze środków wspólnotowych. Z kolei ograniczony zakres działalności zarządów portów nie sprzyjał kreowaniu przewag konkurencyjnych, co jest szczególnie ważne w sytuacji finansowej słabości sektora usługowego.

Podobny do ukształtowanego w Polsce model zarządzania portami morskimi występuje w niektórych państwach należących do nadreńskiego modelu gospodarki, tj.: w Belgii i w Holandii. Charakteryzuje się on rozdzieleniem funkcji użytkownika sieci transportowej od jego zarządcy oraz większym zaangażowaniem podmiotów prywatnych w sferę usług portowych⁶³. Korzystna lokalizacja portów powoduje duże zainteresowanie sektora prywatnego świadczeniem usług. Podmioty prywatne odciążają zarządy portów od ponoszenia kapitałochłonnych nakładów inwestycyjnych. W odróżnieniu od portów z wymienionych państw, porty polskie położone są peryferyjnie, a sektor prywatny nadal słaby kapitałowo.

Reasumując powyższe wywody, należy stwierdzić, że zmiany w modelu zarządzania portami morskimi, polegające na rozłączeniu funkcji administracyjno-zarządczej

⁶² Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 44, z późn. zm.

⁶³ K. Vanroye i in., *Pomoc...*, op.cit., s. 6.

od operacyjnej, choć znacznie spóźnione, były właściwym rozwiązaniem⁶⁴. Stawały bowiem odpowiedź na nasilającą się presję konkurencyjną, której zaczęły być poddawane polskie porty. Jednakże transformacja sektora portowego w Polsce przebiegała w zbyt wolnym tempie, co świadczy o niewystarczającym zainteresowaniu państwa problemami sektora portowego. Brakowało jasno określonej polityki portowej państwa⁶⁵. Mówi się często o „grzechu zaniechania” organów centralnych, które pozostawiły gospodarkę portową samej sobie. Sektor portowy pozbawiony został przy tym środków niezbędnych do unowocześnienia infrastruktury, a w niektórych przypadkach także aparatu produkcyjnego. W późniejszym okresie zmiany sfery realnej nie nadążały za zmianami organizacyjno-funkcjonalnymi. Na bazie przestarzałej infrastruktury portowej oraz słabego kapitałowo sektora usługowego stworzono nowoczesny model zarządzania portami. Dodatkowym utrudnieniem był niekorzystny stan połączeń transportowych portów z zapleczem i przedpołem.

Poprawę funkcjonowania sektora portowego w Polsce należy dostrzegać w większym zaangażowaniu państwa w proces modernizacji portów morskich. Krokiem we właściwym kierunku było przyjęcie przez państwo „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku” – pierwszego dokumentem ściśle poświęconego problematyce rozwoju portów morskich⁶⁶. Pomimo wielu niedoskonałości strategia umożliwiła wykorzystanie środków unijnych na realizację wielu projektów inwestycyjnych. Dokończenie procesu inwestycyjnego ma być kontynuowane w „Programie rozwoju portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)”. Inwestycje infrastrukturalne bez wątpienia wzmocniły pozycję konkurencyjną portów, nie wyeliminowały jednak wszystkich problemów sektora portowego. Ograniczona samowystarczalność finansowa portów morskich każe zastanowić się nad zwiększeniem niezależności podmiotów zarządzających portami, tj. nad możliwością angażowania się w dochodową działalność usługową oraz większą aktywnością w kształtowaniu poszczególnych ogniw łańcucha logistycznego.

⁶⁴ S. Szwankowski, *Funkcjonowanie...*, op.cit., s. 143.

⁶⁵ M. Kamola-Cieślak, *Polityka przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych gospodarki morskiej w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Wydawnictwo PPH Zapol, Szczecin 2013, s. 130–131.

⁶⁶ M. Pluciński, *Cele...*, op.cit., s. 106–107.

5. Podsumowanie

Zakres ingerencji państwa w funkcjonowanie portów morskich uzależniony jest od wielu czynników, do których możemy zaliczyć: koncepcję rozwoju gospodarki narodowej, stopień rozwoju infrastruktury transportowej, lokalizację portów, konkurencję międzyportową oraz presję wywieraną na porty ze strony konkurencyjnych gałęzi transportu.

Na początku okresu transformacji porty morskie w Polsce stanowiły struktury niedoinwestowane z przestarzałym systemem zarządzania. Sytuację pogarszała niekorzystna lokalizacja – w oddaleniu od głównych szlaków komunikacyjnych oraz ośrodków konsumpcji i przemysłu. Sektor portowy zaczął być poddawany silnej presji konkurencyjnej ze strony lądowych gałęzi transportu oraz zagranicznych portów morskich. Zły stan połączeń transportowych dodatkowo zmniejszał atrakcyjność portów morskich.

Wymienione okoliczności uzasadniały aktywne zaangażowanie się państwa w rozwój infrastruktury transportowej portów morskich oraz w przebudowę sfery regulacyjnej. Niestety, władze państwowe w niewystarczającym stopniu wywiązywały się ze swoich obowiązków. W efekcie poprawa stanu infrastruktury portowej oraz dostępowej następowała zbyt wolno. Dopiero możliwość pozyskania środków unijnych przyspieszyła proces unowocześniania sektora portowego.

Zmiany w sferze regulacyjnej, inicjatorem których musiało być państwo, rozpoczęły się z opóźnieniem. Wykształcony model zarządzania portami – w następstwie prywatyzacji sfery usługowej – stanowił odpowiedź na wzrastający poziom konkurencji międzynarodowej. Jednakże ograniczony ustawowo zakres działalności podmiotów zarządzających portami pozbawił je możliwości pozyskiwania dodatkowych źródeł dochodów oraz kreowania relacji z ogniwami łańcucha logistycznego.

Poprawę konkurencyjności polskiego sektora portowego należy dostrzegać w większym zaangażowaniu państwa w proces unowocześniania infrastruktury portowej, zwłaszcza dostępowej. Korzystając z rozwiązań obowiązujących w wielu portach Unii Europejskich, należałoby rozważyć możliwość zwiększenia zakresu kompetencji portów. Podejmowanie dodatkowej działalności gospodarczej oraz oddziaływanie na otoczenie portowe zwiększyłyby możliwości inwestycyjne portów oraz pozwoliłyby aktywniej konkurować o ładunki handlu zagranicznego.

Bibliografia

1. Andruszkiewicz A., *Gospodarka morska – od centralnego sterowania do gospodarki rynkowej*, w: *Spółeczno-gospodarcze skutki przemian własnościowych i organizacyjnych w gospodarce morskiej. Sytuacja ludzi morza – XVIII Sejmik Morski*, red. Z. Sójka, Wydawnictwo Civitas Christiana oraz Związek Miast i Gmin Morskich, Gdańsk 2002.
2. Borowski J., Maszczyk P., Olipra J., *Modele kapitalizmu a zmienność wzrostu gospodarczego w wybranych krajach OECD*, „*Studia Ekonomiczne*” 2015, nr 213.
3. Epstein R.A., Johnson J., *Uneven Integration*, w: *Economic and Monetary Union in Central and Eastern Europe*, „*Journal of Common Market Studies*” 2010, vol. 48, nr 5.
4. Gałązka K., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw*, UOKIK, Warszawa 2012.
5. Gołębiowski G., *Modele kapitalizmu a kierunek rozwoju gospodarczego Polski*, „*Współczesna Ekonomia*” 2007, nr 3(2).
6. Gronowski F., *Polityka morska państwa*, w: *Spółeczno-gospodarcze skutki przemian własnościowych i organizacyjnych w gospodarce morskiej. Sytuacja ludzi morza – XVIII Sejmik Morski*, red. Z. Sójka, Wydawnictwo Civitas Christiana oraz Związek Miast i Gmin Morskich, Gdańsk 2002.
7. Grosse T., *Egzogeniczna gospodarka w Polsce. Model kapitalizmu wynikający z przemian politycznych*, „*Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*” 2012, nr 24.
8. Grzelakowski A.S., *Ekonomiczne i społeczne efekty procesu transformacji sektora portowego RP*, w: *Spółeczno-gospodarcze skutki przemian własnościowych i organizacyjnych w gospodarce morskiej. Sytuacja ludzi morza – XVIII Sejmik Morski*, red. Z. Sójka, Wydawnictwo Civitas Christiana oraz Związek Miast i Gmin Morskich, Gdańsk 2002.
9. Grzelakowski A.S., *Systemy zarządzania portami morskimi w krajach basenu Morza Bałtyckiego. Rodzaje, ocena ich efektywności i kierunki ewolucji*, w: *Europa bałtycka regionem współpracy i integracji – XIX Sejmik Morski*, red. T. Palmowski, M. Pacuk, Wydawnictwo Civitas Christiana, Gdańsk 2004.
10. Grzelakowski A.S., *Rynek transportowy jako przedmiot regulacji w Unii Europejskiej. Mechanizm jego funkcjonowania i kierunki ewolucji*, w: *Porty i żegluga morska na rynku transportowym Unii Europejskiej*, red. H. Salmonowicz, Wydawnictwo PPH Zapol, Szczecin 2011.
11. Grzelakowski A.S., Matczak M., *Współczesne porty morskie – funkcjonowanie i rozwój*, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2012.
12. Grzywacz W., *Ekonomiści i systemy ekonomiczne*, PTE, Szczecin 2005.

13. Jarmołowicz W., Piątek D., *Polska transformacja gospodarcza. Przesłanki – Przebieg – rezultaty*, w: *W poszukiwaniu nowego ładu ekonomicznego*, red. S. Owsiak, A. Pollok, PTE, Warszawa 2013.
14. Kamola-Cieślik M., *Polityka przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych gospodarki morskiej w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Wydawnictwo PPH Zapol, Szczecin 2013.
15. Knell M., Srholec M., *Diverging Pathways in Central and Eastern Europe*, w: *Emerging Varieties of Capitalism in Post Communist Countries*, Macmillan, Palgrave 2007.
16. Kuźma L., *Ekonomika portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1978.
17. Matczak M., *Porty morskie w polityce transportowej Unii Europejskiej*, „Logistyka” 2014, nr 6.
18. Milewski R., *Współczesne systemy społeczno-gospodarcze*, w: *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
19. Misztal K., *Porty morskie w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1994.
20. Misztal K., *Wymogi Unii Europejskiej wobec portów morskich i generalna ocena polskich przygotowań dostosowawczych*, w: *Żegluga i porty morskie w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską – XVI Sejmik Morski*, red. I. Dunin-Kwinta, Wydawnictwo Civitas Christiana, Szczecin 2001.
21. Misztal K., *Zarządzanie portamiorskimi*, w: *Organizacja i funkcjonowanie portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010.
22. Misztal K., Szwankowski S., *Organizacja i eksploatacja portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001.
23. Neider J., *Polskie porty morskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008.
24. Pluciński M., *Polskie porty morskie w zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2013.
25. Pluciński M., *Cele, priorytety i zadania rozwoju polskich portów morskich*, „Problemy Transportu i Logistyki” 2015, nr 30.
26. *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
27. Siuta-Tokarska B., *Zarys wybranych problemów społeczno-gospodarczych Polski w okresie transformacji systemowej a polityka gospodarcza państwa*, „Nierówności Gospodarcze a Wzrost Gospodarczy” 2011, nr 19.

28. Szelenyi I., Wilk K., *Institutional Transformation in European Post-Communist Regimes*, w: *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, red. G. Morgan, J.L. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen, R. Whitley, Oxford University Press, Oxford – New York 2010.
29. Szwankowski S., *Funkcjonowanie i rozwój portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000.
30. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 44, z późn. zm.
31. Vanroye K., Verweij K., Kort R. de, Koster M., Kramer H., Meyer G., Dubreuil D., Deffontaines G., *Pomoc państwa dla portów morskich w UE*, Parlament Europejski, Bruksela 2011.
32. Woś J., *Rynek i państwo w modelach współczesnej gospodarki rynkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, rok LXIII, z. 4.
33. Woźniak M., *Zmiany strukturalne gospodarki Polski po 1990 roku*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu” 2009, nr 12.
34. Zelek A., *Nowa odsłona sporu o ustrój polskiej gospodarki – ordoliberalizm vs. neoliberalizm*, „Firma i Rynek” 2016, 1 (49).
35. Zieziula J., Nowaczyk P., *Wybrane aspekty funkcjonowania morskich portów rybackich w Polsce*, PTE, Szczecin 2011.

The Scope of State Intervention in the Sea Port Sector Development in Poland

Summary

The article deals with the problem of regulation of the sea port sector in the European Union member countries. It discusses the factors justifying the state involvement in the sea ports operation. It presents the process of transformation of Polish sea ports. At the final stage the author attempts to answer the question about the scope of state intervention in the development of port infrastructure and the creation of the desired management model. The operation of sea ports in the European Union depends on many factors: the concept of development of national economy, the level of development of infrastructure, port location or competition pressure.

The liberalisation of economic processes revealed a number of shortages in the Polish sea port sector, whose overcoming required the state aid. However, the public factor performed its duties insufficiently; as a consequence there were delays in the process of modernisation of port infrastructure and in the transformation of the regulatory area.

The improvement in port operation may result from a greater involvement of the state in the development of port infrastructure – especially the access infrastructure. What should be taken into account is a wider scope of activities of port managements, which is decided by the state.

Keywords: sea ports, public supervision, market economy
