

Elżbieta ZAŁOGA<sup>1</sup>, Marian RUSAK<sup>2</sup>

## Efekty funkcjonowania funduszu żeglugi śródlądowej

### 1. WPROWADZENIE

Aksesja Polski do Unii Europejskiej wpłynęła na „ożywienie” żeglugi śródlądowej w koncepcjach polityki transportowej, nie zahamowała natomiast słabnącej pozycji tej gałęzi transportu w systemie transportowym Polski. Bardzo obiecujący był okres przedakcesyjny, który charakteryzował się przyśpieszonymi działaniami, ukierunkowanymi na przybliżenie polskiej gospodarki do systemu obowiązującego w UE 15, także w zakresie pomocy publicznej. W polskich przepisach prawnych sektor transportu był podmiotem pomocy publicznej, uzyskiwanej na podstawie ponad 20 podstawowych aktów prawnych, wydawanych od 1992r do 2004 r. Niektóre z tych przepisów dotyczyły żeglugi śródlądowej na zasadzie równego traktowania wszystkich podmiotów gospodarczych, jak np. ordynacja podatkowa, wspieranie procesu prywatyzacji, lecz przepisy te nie miały znaczenia rozwojowego dla żeglugi śródlądowej. Wydano więc akt prawny, wyraźnie ukierunkowany na żeglugę śródlądową. Jest to ustawa z 2002 roku o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym [1] wraz z sześcioma przepisami wykonawczymi (rozporządzeniami)<sup>3</sup>, tworzącymi określony system wspierania (promocji) sektora polskiej

<sup>1</sup> Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług

<sup>2</sup> Warszawa, były doradca ministra transportu

<sup>3</sup> Były to następujące akty wykonawcze:

- a) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27.03.2003r, w sprawie zaświadczenia o złomowaniu statku polskiego (Dz.U.2003, nr 88 poz.811);
- b) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3.04.2003r, w sprawie określenia rocznych stawek jednostkowych oraz sposobu dokonywania wpłat do Funduszu Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. 2993, nr 88 poz.812);
- c) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9.04.2003 r, w sprawie wielkości współczynników korygujących (Dz. U. 2003, nr 86 poz.800); *nie obowiązuje od 1 maja 2004r.*
- d) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29.05.2003r, w sprawie wysokości stawek jednostkowych do obliczenia składki specjalnej oraz trybu wypłaty z Funduszu Rezerwowego (Dz.U. 2003, nr 105 poz.990); *nie obowiązuje od 1 maja 2004r.*
- e) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24.12.2003r, w sprawie wypłat z Funduszu Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. 2004, nr 6 poz.54)
- f) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21.04.2004 r, w sprawie wykorzystania środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej na realizację przedsięwzięć promujących śródlądowy transport wodny Dz. U. 2004, nr 87 poz. 836);

żeglugi śródlądowej. System z obowiązku proceduralnego zaczerpnięty został z uprzednio stosowanego przez około 10 lat w krajach Wspólnoty Europejskiej. Promocja miała polegać na dofinansowywaniu modernizacji statków żeglugi śródlądowej i innych przedsięwzięć wspierających restrukturyzację sektora, w tym przedsięwzięć mających służyć poprawie ochrony środowiska i bezpieczeństwa żeglugi.

## 2. CELE I NARZĘDZIA FUNDUSZU ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ

Przywołana wyżej ustawa dała podstawy do stworzenia systemu, który miał zrealizować następujące cele:

- zachęcenie armatorów do wycofywania starych statków z eksploatacji,
- inicjowanie poczynań zmierzających do unowocześnienia floty,
- wyrównywanie podaży potencjału przewozowego, malejącego wskutek naturalnych i częściowo przyśpieszonych ubytków floty.

W konsekwencji system oparty na specjalnym funduszu miał zahamować dekapitalizację floty, unowocześnić statki śródlądowe i zrestrukturyzować sektor transportu wodnego śródlądowego w Polsce.

W przepisach ustawowych określono obowiązek włączenia statków<sup>4</sup> do systemu promocji w zamian za wnoszenie przez armatorów, wykonujących zarobkowo przewóz rzeczy drogami wodnymi, corocznych składek do Funduszu.

System umożliwiał korzystanie ze środków Funduszu za pomocą następujących narzędzi:

- 1) Kredyty na warunkach preferencyjnych, z możliwością częściowego umorzenia,
- 2) Dopłaty do kredytów preferencyjnych,
- 3) Pożyczki oprocentowane na warunkach preferencyjnych, tj. nisko oprocentowane i nieoprocentowane,
- 4) Wspomaganie poszczególnych armatorów i całego sektora środkami uruchamianymi doraźnie z Funduszu Rezerwowego.

---

<sup>4</sup> Ustawa wyłącza z systemu promocji 7 grup statków, tj.: statki, które nie mogą wpływać na pozakrajowe drogi wodne, pchacze i holowniki o mocy napędowej nieprzekraczającej 150 kW, statki pływające w relacjach morsko-rzecznych, statki techniczne i magazynowe oraz statki niesłużące do zarobkowego przewozu rzeczy (Art.3), ale moc obowiązującą zachował tylko ust 3, który wyłącza nadal pchacze i holowniki o mocy do 150kW.

Równoległe z systemem promocji Ustawa wprowadziła system regulacji podaży floty, dla którego podstawowymi narzędziami były:

- 1) Wypłata za złomowanie statków; wypłata mogła być dokonana pod warunkiem wprowadzenia do eksploatacji innego statku, lecz warunek ten został uchylony, bowiem odpowiednie przepisy ustawy utraciły moc obowiązującą z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej.
- 2) Składki specjalne do Funduszu Rezerwowego za wprowadzenie do eksploatacji nowych zdolności przewozowych (przepis utracił ważność jak wyżej<sup>5</sup>).

W okresie siedmiu lat funkcjonowania systemu (to jest w latach 2004 – 2010<sup>6</sup>) obserwowano zainteresowanie armatorów systemem promocji. Wycofano na życzenie Unii Europejskiej system regulacji podaży floty oraz ujawniono kilka nieodpowiednich sformułowań lub postanowień w przepisach prawnych. Doświadczenie tego okresu utwierdziło przekonanie o potrzebie wypracowania własnych warunków promocji, bo zaczerpnięte z krajów Europy Zachodniej parametry systemu (głównie techniczne) nie mogą odpowiadać warunkom istniejącym na polskich śródlądowych drogach wodnych, ze względu na zasadnicze różnice w jakości tych dróg, jak i wielkości eksploatowanych statków.

System wraz ze środkami Funduszu był skierowany wyłącznie na unowocześnienie floty, a więc z założenia stawał się elementem omijającym wymagania przedakcesyjne i uspokajał opinię publiczną, pozornie stwarzając żegludze śródlądowej warunki do zajęcia właściwego miejsca w polskiej polityce transportowej.

Tymczasem powszechnie wiadomo, że unowocześnianie floty, to nie tylko poprawa warunków na statku sprzyjających środowisku i wygod pracowniczych, ale również warunków technicznych dla ograniczania kosztów przemieszczania ładunków, co jest związane z ładownością, a więc i wielkością statków i także regularnością przewozów. Do tego jest konieczny równoległy postęp na drogach wodnych, co wymaga współdziałania organów państwa, odpowiedzialnych z mocy prawa za efektywne funkcjonowanie systemu promocji żeglugi śródlądowej. Takiego współdziałania nie zapewniły przepisy systemowe promocji floty jak i ukształtowana od dawna organizacja wraz z zarządzaniem wielofunkcyjną gospodarką wodną.

---

<sup>5</sup> Moc obowiązującą utraciły następujące przepisy Ustawy: art.1 pkt 2, art.3 ust. 2 pkt1,2 i 4-7, art.4, art.10 pkt 2-5, art.14 ust.1,2 i 6, art.16, art.17 ust. 1-3. tym samym utraciły moc obowiązującą rozporządzenia wydane na podstawie uchylonych przepisów, wymienione w odsyłaczu 2. pkt c) i d). Jednolity tekst Ustawy po zmianach nie był ogłoszony.

<sup>6</sup> Ustawa weszła w życie od dnia 1 stycznia 2003 roku, jednak 2003 rok upłynął na pracach przygotowawczych formalnych

### 3. REZULTATY FUNKCJONOWANIA SYSTEMU<sup>7</sup>

Podstawowym narzędziem oddziaływania na zachowania armatorów były środki finansowe Funduszu Żeglugi Śródlądowej (FŻŚ) a regulacje prawne korzystania z tych środków miały tworzyć łatwą ich dostępność dla przedsiębiorców. Rezultaty uzyskane w okresie funkcjonowania systemu (2003-2010) przedstawiono w tabeli 1, w formie zbiorczych obrotów środków Funduszu.

**Tabela 1.** Obroty finansowe Funduszu za lata 2003 – 2010, w tys. zł

Lp.	W y s z c z e g ó l n i e	Obroty planowane	Obroty wykonane <sup>x</sup>	%
	<b>Wpływy razem</b>	<b>83.977</b>	<b>52.063</b>	<b>62,0</b>
	W tym wpływy z tytułu:			
1.	Odsetki od kredytów promocyjnych	2.566	1.179	46,0
2.	Korzyści z tytułu zagospodarowywania wolnych środków Funduszu	3.987	4.164	104,4
3.	Składki armatorów	3.763	3.081	81,9
4.	Spłaty kredytów udzielonych armatorom	14.861	9.849	66,3
5.	Dotacje budżetowe	24.300*	23.300	95,9*
6.	Dotacje z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	34.500**	10.500	30,4**
	<b>Wyплаты razem</b>	<b>103.729</b>	<b>48.793</b>	<b>47,0</b>
	W tym wypłaty na poszczególne cele:			
1.	Złomowanie statków	9.625	1.350	14,0
2.	Kredyty i dopłaty do kredytów	90.232	44.700	49,5
3.	Koszty bankowe	3.872	2.743	70,8

<sup>x)</sup> Bez danych wykonania za rok 2010.

Uwagi:

- 1) \*Dotacje budżetowe planowano operatywnie, w zależności od zamieszczenia odpowiedniej pozycji w rocznym Budżecie Państwa.  
\*\*Dotacje z NFOŚiGW nie były zaplanowane w roku 2008, a w latach 2006 i 2009-2010 zaplanowano kwoty w wysokości mniejszej niż w latach początkowych funkcjonowania systemu promocji.
- 2) \* i \*\* : Gdyby utrzymano w budżetach kwoty dotacji takie jak na początku funkcjonowania systemu promocji, tj. w latach 2003-2004, to sumy planowanej dotacji wyniosły by 92 mln zł, z tego z Budżetu Państwa 44 mln zł, a z NFOŚiGW 48 mln zł. W tym rozumowaniu dotacje zaplanowano łącznie tylko w 63% wysokości przewidzianej ustawą, a wykonanie planu ustalonego zgodnie z ustawą zaledwie 37% (33.800 : 92.000).

Źródło: [3]

W ogólnej ocenie na podstawie obrotów środkami Funduszu zwraca szczególną uwagę pozycja najwyższego wykonania planu wpłat składek przez armatorów - 81,9%, którzy jak widać najlepiej wywiązali się z ciężącego na nich obowiązku ustawowego.

Bardzo niekorzystnie natomiast przedstawiają się liczby dotyczące zasilania Funduszu przez Budżet Państwa i przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Wprawdzie wykonano „dopasowany do założeń budżetowych” plan dotacji z budżetu w 95,9%, a z NFOŚiGW w 30,4%, to jednak gdyby plan można było ustalić

<sup>7</sup> W ocenie przyjęto założenie, że system promocji miał służyć inspirowaniu jego odbiorców (armatorów) do działań zgodnych z oczekiwaniami, wynikającymi z celów tworzenia systemu.

zgodnie z postanowieniami ustawy o Funduszu, to wykonanie dotacji wyniosło by łącznie tylko ok.37%, w tym z budżetu ok.55% i z NFOŚiGW 22%.

Warto zauważyć, że mimo braku regularnego dopływu środków finansowych, możliwości Funduszu nie były w pełni wykorzystane (poziom wykorzystania środków wyniósł 49,5%). Świadczą o tym wysokie korzyści z zagospodarowania wolnych środków, lokowanych przez bank głównie w obligacjach.

Nasuwają się więc pytania o przyczyny tak niekorzystnego rezultatu w zakresie niskiego poziomu wykorzystania środków Funduszu. Czy spowodowane to zostało:

1. Brakiem wsparcia informacyjnego o promocyjnym charakterze kredytów i pożyczek,
2. Zbyt wysokimi wymaganiami banku w sprawie zastawu zabezpieczającego spłatę,
3. Wcześniej zauważonym przez armatorów śródlądowych zbliżającym się kryzysem gospodarczym,
4. Czy brakiem perspektyw na rozwijanie potencjału przewozowego z powodu ograniczonej dostępności polskich dróg wodnych dla nowoczesnych statków?

Na powyższe pytania nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Wydaje się, że wykorzystano wiele sposobności by rozpowszechnić informacje o Funduszu Żeglugi Śródlądowej wśród armatorów, głównie za sprawą Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej. Można sądzić także, że interesy oferenta usług (bank) i odbiorcy (armator) nie były zbieżne, co stanowiło o ograniczonej dostępności do środków Funduszu. Także nie małe znaczenie miała niska, szczególnie w początkowym okresie funkcjonowania systemu, umiejętność armatorów w zakresie wykorzystania oferty promocyjnej. Ponadto atrakcyjność ekonomiczna oferowanej promocji jest umiarkowana, bo warunkiem uczestniczenia w ofercie jest opłacanie składek, których wysokość w stosunku do pobranych transz kredytowych wyniosła średnio blisko 7%. Wprawdzie korzyści w formie wypłat za złomowanie statków pomniejszyły te koszty armatorów do niespełna 4%, to odsetki, które obciążały kredyt powiększyły o podobną kwotę koszty, które łącznie stanowiły około 6,5% w stosunku do pobranych transz kredytu.

W pytaniu 4. jest zapewne zawarta znaczna część odpowiedzi. Banki nie były oblegane przez armatorów ubiegających się o kredyt, ponieważ z pomocy promocyjnej mogli korzystać tylko nieliczni „bogaci”. Niedoskonałością systemu jest bowiem wyłączenie z uczestnictwa w promocji licznych małych i „biedniejszych” armatorów statków, którymi dokonywane są przewozy na drogach wodnych o niskich parametrach żeglugowych. Na przykład w 2007r. około 85% przychodu ze składek pochodziło od pięciu największych armatorów, a zarejestrowanych było około sześćdziesięciu.

Według obowiązującej aktualnie regulacji z obowiązku płacenia składek wyłączeni są właściciele pchaczy i holowników o mocy nieprzekraczającej 150 kW, i choć stanowią oni znaczny udział w podaży floty, pozbawieni są dostępu do promocji funkcjonującej na podstawie Funduszu Żeglugi Śródlądowej.

Bardzo nisko, bo zaledwie w 14,0% wykonano plan wypłat za złomowanie statków, co zapewne świadczy o braku zainteresowania armatorów wycofywaniem starych statków z eksploatacji. W niepewnych warunkach dróg wodnych dużym ryzykiem jest inwestowanie w przyszłość i przyjęto, że lepiej jest modernizować stare statki by utrzymać je w eksploatacji na takich drogach wodnych, dla jakich kiedyś zostały zbudowane.

#### 4. OCENA POZIOMU SPEŁNIENIA ZAŁOŻEŃ SYSTEMU

Symulacje dokonywane wariantowo w czasie tworzenia i wprowadzania systemu promocji doprowadziły do sformułowania oczekiwań wobec FŻŚ, funkcjonującego w ramach określonych przepisami mechanizmów i warunkach gospodarczych kraju. Oczekiwania te były określone na etapie formułowania przepisów szczegółowych do Ustawy, w pracy pod tytułem "Kierunki promocji transportu wodnego śródlądowego w świetle ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym" [2].

Przewidywano wówczas, że do 2009 r. będzie zakupionych: 66 szt. pchaczy o łącznej mocy 21120 kW, 36 barek motorowych o nośności 25200 t i barek pchanych 60 szt. o nośności 42000 t. Największe roczne zapotrzebowanie na środki Funduszu wynosiło 28,5 mln zł i malało co rok do 16,3 mln w roku 2009, wzrastały natomiast sukcesywnie wypłaty za złomowanie statków oraz spłaty kredytów. Średni udział Funduszu w zakupach statków miał wynieść 69%, co stanowiło 6 letnią sumę 151.800 tys. zł przewidywanych transz kredytowych. Oczekiwano, że efektem promocji będzie w 2009r wzrost podaży floty:

- pchaczy o 1,4%, a średnia ich moc napędowa wzrośnie do 282 kW, tj. o 8,5%, tymczasem w 2008 r zmniejszyła się podaż pchaczy aż o 16%, a także ich średnia moc napędowa o 4,7%
- barek motorowych i pchanych oczekiwano na wzrost ogólnego tonażu o 8%, przy równoczesnym wzroście ich średniej nośności o 14%, natomiast w rzeczywistości osiągnięto w 2008r zwiększenie ogólnego tonażu o 7,9%, przy równoczesnym zwiększeniu średniej wielkości barki do 519t, to jest o 3,8%<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Wielkości liczbowe z 2008 r pochodzą z obliczeń autorskich dokonanych na podstawie danych Małego Rocznika Statystycznego GUS tabl. 6 (235).



Ogólnie należy stwierdzić, że nie spełniły się oczekiwania wobec zmian w ilostanie statków żeglugi śródlądowej, określone na etapie wprowadzania systemu promocji. Jednakże analizując warunki, w jakich realizowano mechanizmy Funduszu i porównując je z oczekiwaniami, należy stwierdzić, że wprowadzenie i stosowanie promocji w postaci założonego wsparcia sektora, okazało się przedsięwzięciem pożytecznym, lecz nie w pełni wykorzystano możliwości oferowane w ustaleniach formalnych.

## 5. ZAKOŃCZENIE

Doświadczenia siedmiu lat funkcjonowania systemu promocji oraz konsultacje ze środowiskiem armatorskim i kompetentnymi przedstawicielami Unii Europejskiej powinny doprowadzić do kontynuowania systemu promocji polskiej żeglugi śródlądowej, jednak ze zmienionymi lub poprawionymi regułami, ustalonymi w przepisach prawnych.

Z inicjatywy Ministerstwa Infrastruktury w 2010 roku zakres zmian ustawowych został zinventaryzowany i oczekuje na podejmowanie inicjatyw rządowych [3]. Propozycje są liczne i w zasadzie dotyczą tylko ustawy (w wyjątkowych przypadkach również rozporządzeń wokół ustawowych). Zaproponowane rozwiązania są lepsze od istniejących, lecz nie pod każdym względem zgodne z odpowiednimi uregulowaniami w prawie unijnym, ustanowionym jak wiadomo dla żeglugi śródlądowej funkcjonującej na dużo lepszych niż w Polsce drogach wodnych. Dlatego przyjęcie i wprowadzenie do przepisów systemu promocji opartej na Funduszu Żeglugi Śródlądowej, wymaga podjęcia poważnych rozmów z Komisją Europejską na temat polskich regulacji.

Spośród proponowanych w przywołanym opracowaniu zmian obowiązującej regulacji systemu promocji żeglugi śródlądowej w Polsce warto zwrócić uwagę na następujące:

1. Rezygnacja z ograniczeń wprowadzenia do eksploatacji statku „nowy za stary”, ponieważ armatorzy realizują tę zasadę w formie zmodyfikowanej „mniej stary za stary”, co niezbyt unowocześniło polską flotę śródlądową, gdyż wycofano z rynku 29 jednostek, a wprowadzono 22 jednostki, z reguły zakupione używane i wyremontowane;
2. Rozważenie rezygnacji z promowania złomowanych statków i przeznaczenie więcej środków na zakup (budowę w polskich stocznicach) nowych statków;
3. Wzmocnienie resortowego nadzoru nad pozyskiwaniem i celowym wykorzystaniem środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej i rozszerzenie zakresu promocji wspomaganiami formalno-usługowymi armatorów.

4. Poszerzenie kompetencji Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej, umożliwiając dywersyfikację wydatków postulowanych w rocznych planach Funduszu, w tym kosztów jej funkcjonowania.
5. Rozszerzenie systemu promocji na drogi wodne śródlądowe przy równoczesnym nałożeniu współodpowiedzialności ministra infrastruktury za stan tych dróg poprzez nadanie formalnych i materialnych uprawnień do współdecydowania o inwestycjach hydrotechnicznych;
6. Upowszechnienie możliwości korzystania z promocyjnych środków i reguł Funduszu dla wszystkich armatorów zdefiniowanych jako przewoźników zarobkowych, z dobrowolnym wnoszeniem składek do Funduszu w powiązaniu z zamiarem korzystania z jego środków.
7. Ułatwienie dostępu do środków Funduszu, między innymi poprzez wynegocjowanie i ustalenie w umowie z bankiem szczegółowych warunków niezbędnych do spełnienia przez armatora starającego się o te środki.

Transport wodny śródlądowy znajduje się w złej kondycji ekonomicznej i bezwzględnie wymaga systemowego wsparcia armatorów, tym bardziej, że podstawowy warunek rozwoju sektora jakim jest poprawa stanu dróg wodnych jest dla państwa o wiele trudniejszy do spełnienia. Należy oczekiwać, że rola przypisana żegludze śródlądowej w nowej polityce transportowej Unii Europejskiej wpłynie na zauważenie tej gałęzi transportu w programach rozwoju infrastruktury transportu w Polsce w zakresie przekonującym armatorów śródlądowych o celowości inwestowania w nowoczesne statki.



## EFEKTY FUNKCJONOWANIA FUNDUSZU ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ

### Streszczenie

Funkcjonujący w Polsce od 2003 roku Fundusz Żeglugi Śródlądowej jest narzędziem systemu promocji rozwoju floty transportu wodnego śródlądowego. W artykule przedstawiono istotę tego systemu, jego cele i środki realizacyjne oraz dokonano oceny efektów siedmioletniego okresu funkcjonowania Funduszu. Wskazano także na ograniczenia systemu oraz kierunki ich wyeliminowania.

## AFFECTS OF INLAND NAVIGATION FUND FUNCTIONING

### Abstract

Inland Navigation Fund has been operating in Poland since 2003 as the tool for the promotion of development of inland waterway transport fleet. The article covers the essence, goals and implementing measures of the Inland Navigation Fund; it also evaluates the effects of a seven-year period of Fund operation. It also shows the limitations of the system as well as some directions to eliminate them.

## LITERATURA

- [1] Ustawy z dnia 28.10.2002r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (Dz.U. nr 199 poz.1672 z późniejszymi zmianami ).
- [2] Załoga E., Rusak M.: *Kierunki promocji transportu wodnego śródlądowego w świetle ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym*. Uniwersytet Szczeciński Szczecin 2003, (ekspertyza niepublikowana), s.22-23.
- [3] Załoga E., Rusak M. : *Ocena funkcjonowania Funduszu Żeglugi Śródlądowej w latach 2002-2010. Propozycja zmian legislacyjnych usprawniających funkcjonowanie Funduszu*. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Oddział Wojewódzki w Szczecinie, Szczecin 2010 (ekspertyza niepublikowana).