



Polskie Towarzystwo Ekonomiczne
Oddział Wojewódzki w Szczecinie

OCENA FUNKCJONOWANIA FUNDUSZU ŻEGLUGI
ŚRÓDLĄDOWEJ W LATACH 2002-2010.
PROPOZYCJA ZMIAN LEGISLACYJNYCH
USPRAWNIAJĄCYCH FUNKCJONOWANIE FUNDUSZU

Wykonawcy: prof. dr hab. Elżbieta Załoga – główny autor
dr Marian Rusak

Szczecin, grudzień 2010 roku

SPIS TREŚCI

| | |
|--|----|
| 1. WSKAZANIE SŁABYCH I MOCNYCH STRON MECHANIZMU WSPIERANIA POLSKICH ARMATORÓW ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ Z FUNDUSZU ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ | 3 |
| 1.1. Mechanizmy ustawowe wspierania armatorów..... | 3 |
| 1.2. Ocena działania systemu promocji | 6 |
| 2. OKREŚLENIE ROLI RADY DS. PROMOCJI ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ PRZEWIDZIANEJ W ZAPISACH PRZEDMIOTOWEJ USTAWY, W DZIAŁANIACH PROMUJĄCYCH ŻEGLUGĘ ŚRÓDLĄDOWĄ W POLSCE | 17 |
| 3. OCENA DZIAŁALNOŚCI RADY W LATACH 2002-2010 ORAZ WSPÓŁPRACY TEGO CIAŁA Z ADMINISTRACJĄ RZĄDOWĄ..... | 20 |
| 4. OCENA DZIAŁALNOŚCI BANKU GOSPODARSTWA KRAJOWEGO JAKO PODMIOTU PROWADZĄCEGO FUNDUSZ ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ..... | 29 |
| 5. PROPOZYCJE KONKRETNYCH MECHANIZMÓW USPRAWNIAJĄCYCH PRYZNAWANIE POLSKIM ARMATOROM ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ ŚRODKÓW Z FUNDUSZU ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ ORAZ WSKAZANIE ZAKRESU NOWELIZACJI USTAWY W TYM ZAKRESIE | 33 |
| 6. PROPOZYCJE ZMIAN LEGISLACYJNYCH ZMIERZAJĄCYCH DO WZMOCNIENIA POZYCJI RADY DS. PROMOCJI ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ, USPRAWNIENIA JEJ DZIAŁAŃ ORAZ PROWADZENIA PRZEZ NIĄ W PRZYSZŁOŚCI DZIAŁAŃ NAKIEROWANYCH NA REALNĄ PROMOCJĘ ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ | 41 |
| Podsumowanie | 43 |

1. WSKAZANIE SŁABYCH I MOCNYCH STRON MECHANIZMU WSPIERANIA POLSKICH ARMATORÓW ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ Z FUNDUSZU ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ

1.1. Mechanizmy ustawowe wspierania armatorów

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.

Jedynym, wyraźnie ukierunkowanym aktem prawnym, jest ustawa z 2002 roku o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym¹ wraz z pięcioma przepisami wykonawczymi (rozporządzeniami)²

¹ Określenie „Ustawa” odnosi się w całym opracowaniu do Ustawy z dnia 28.10.2002r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (Dz.U. nr 199 poz.1672 z późniejszymi zmianami).

² W opracowaniu omawiane są 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 2004.05.01

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 2004.05.01

e) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24.12.2003r. w sprawie wypłat z Funduszu Żeglugi Śródlądowej (Dz.U. 2004, nr 6 poz.54)

e) 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);

Jak wynika z dat wydania przepisów wykonawczych do ustawy, właściwa pomoc mogła być uruchomiona dopiero po 2004 roku, gdyż wcześniej następowało uzgadnianie źródeł zasilania Funduszu i rzeczywiste gromadzenie środków.

Jako **cel Funduszu przyjęto promocję** śródlądowego transportu wodnego, polegającą na dofinansowywaniu modernizacji taboru żeglugowego i innych przedsięwzięć wspierających restrukturyzację sektora, w tym przedsięwzięć mających służyć poprawie ochrony środowiska i bezpieczeństwa żeglugi.

W przepisach ustawowych określono obowiązek włączenia statków³ do systemu promocji w zamian za wnoszenie przez armatorów, wykonujących zarobkowo przewóz rzeczy drogami wodnymi, corocznych składek do Funduszu. System umożliwi korzystanie ze środków Funduszu za pomocą następujących narzędzi:

- kredyty na warunkach preferencyjnych, z możliwością częściowego umorzenia,
- opłaty do kredytów preferencyjnych,
- pożyczki oprocentowane na warunkach preferencyjnych (tj. nisko oprocentowane) i nieoprocentowane,
- wspomaganie poszczególnych armatorów i całego sektora środkami uruchamianymi doraźnie z Funduszu Rezerwowego.

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

- 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.
- składki specjalne do Funduszu Rezerwowego za wprowadzenie do eksploatacji nowych zdolności przewozowych. Przepis utracił ważność j.w⁴.

³ 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 nie służące do zarobkowego przewozu rzeczy (Art.3), ale moc obowiązującą zachował tylko ust 3, który wyłącza nadal pchacze i holowniki o mocy do 150kW.

⁴ Moc obowiązującą utraciły następujące przepisy Ustawy: art.1 pkt 2, art.3 ust. 2 pkt 1, 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.

Dla wykorzystania narzędzi ustawowych wprowadzono szereg zasad, których stosowanie wymusiło mechanizmy postępowania i one tworzyły realne warunki dostępności całego systemu promocji.

Tworzenie tych mechanizmów następowało sukcesywnie i przez różne organizacje realizujące ustawowe przepisy:

- Szczegółowe ustalenia zawarte w Ustawie o Funduszu i przepisach wykonawczych,
- Umowa o współpracy w zakresie gospodarowania środkami żeglugi śródlądowej i Funduszu Rezerwowego, zawarta dnia 5.06.2003r. między Bankiem Gospodarstwa Krajowego i Ministerstwem Infrastruktury,
- Instrukcja służbowa „Zasady i tryb gospodarowania środkami Funduszu Żeglugi Śródlądowej” wprowadzona Zarządzeniem Prezesa Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego nr 72 z 28.06.2004 r.,
- Instrukcja służbowa „Zasady i tryb wykorzystania środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej na realizację przedsięwzięć promujących śródlądowy transport wodny, wprowadzona Zarządzeniem Prezesa Zarządu BGK nr 76 z 7.07.2004r.,
- Zasady określone przez Radę do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej, niekwestionowane przez MI i BGK.

Ustawa i przepisy wykonawcze są powszechnie dostępne, a więc znane armatorom, których umownie można określić jako „odbiorców” oferowanych dóbr.

Umowa między Bankiem a Ministerstwem wraz z zasadami tworzonymi przez Radę ds. Promocji były znane w zasadzie tylko dwom stronom umowy, właściwie decydującym o oferowanych dobrach i ewentualnie usługach. Strony te można umownie nazwać „oferentami” świadczeń, posługującymi się nieoficjalną interpretacją poprzez ustalanie lub wykonywanie w określony sposób zadań, związanych z realizacją ustawowych nakazów.

Instrukcje BGK mają za zadanie określenie postępowania operacyjnego służb bankowych, zapewniającego bezpieczeństwo dóbr będących przedmiotem obrotu kredytowego, przy równoczesnym zachowaniu przepisów prawa i odpowiedniej kultury obsługi armatorów oraz osiągnięcie korzyści należnych Bankowi.

Niejednakowy kierunek zainteresowań poszczególnych szczebli uczestniczących w przebiegu funkcjonowania Funduszu oraz zróżnicowany zakres i poziom osób interpretujących przepisy sprzyjał powstawaniu dwóch przeciwnych stron: **oferentów**

i odbiorców. Dlatego też uwagi i pretensje zgłaszane przez obie strony miały niejednokrotnie charakter subiektywny, wykazujący brak wzajemnego zrozumienia.

Dodać należy, że w wyżej wymienionych dokumentach, stanowiących kanwę funkcjonowania Funduszu, autor niniejszej oceny nie postrzega na żadnym szczeblu obsługującym Fundusz, stałego zainteresowania i odpowiedzialności wydzielonych osób, którym powierzono koordynację realizowania polityki funkcjonowania polskiej żeglugi śródlądowej⁵.

1.2. Ocena działania systemu promocji

1.2.1. Ocena ogólna

W niniejszej ocenie będą omawiane przede wszystkim te mechanizmy, których wpływ na dostępność systemu promocji był zauważony i to głównie przez jego odbiorców, czyli armatorów.

Obrazem liczbowym funkcjonowania Funduszu są przepływy finansowe w latach objętych opracowaniem 2003-2010. Tabela 1 nie zawiera kompletnych danych, z uwagi na brak sprawozdawczości za ostatni rok 2010, pominięto też liczby niezbędne do oceny opłacalności finansowej powołania i funkcjonowania Funduszu, bowiem te informacje dostarczane są w bieżącej sprawozdawczości opracowywanej przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który bezpośrednio wykorzystuje środki Funduszu jako narzędzie promowania żeglugi śródlądowej, a czasowo wolne środki Bank lokuje w papierach wartościowych.

Operacje kapitałowe nie są objęte dalszymi rozważaniami, tylko odsetki od operacji kapitałowych ujęto w zbiorczej tabeli, w celu przedstawienia w jakim stopniu kompensowane są koszty bankowe obsługi Funduszu.

Niniejsza ocena zmierzać będzie do kształtowania poglądu, **jakie osiągnięto efekty gospodarcze z punktu widzenia sektora**, dla którego Fundusz miał służyć.

Przyjęto założenie, że mechanizmy określone w przepisach powinny inspirować armatorów do działania zgodnego z celem utworzenia Funduszu. Wielkość oddziaływania Funduszu na armatorów przedstawiają liczby. Znaczną część tych liczb przedstawiono w tabeli 1.

⁵ Przykładem jest treść punktu 1. pisma z dnia 4.07.2003r Przewodniczącego Rady do Ministerstwa Infrastruktury w sprawie braku informacji o procedurach przekazywania składek do Funduszu.

W ocenie globalnej armatorzy wpłacili składkę do Funduszu w okresie 7 lat (2003-2009) w wysokości 3.081 tys. zł. w zamian za uzyskane transze kredytowe w wysokości 44.700 tys. zł, od których zapłacili odsetki w wysokości 1.179 tys. zł, ale uzyskali dodatkowo: 1.350 tys. zł. za złomowanie statków (wycofanie z rynku) i 727 tys. zł tytułem umorzenia dopłaty do kredytu. Do końca 2009 r. spłacono 9.849 tys. zł kredytu.

Zestawienie wybranych informacji liczbowych z tabeli⁶ wskazuje na następujący

bilans zainteresowania armatorów :

| | |
|---|-----------------------|
| - wydatki na odsetki | 1.179,0 tys. zł |
| - wydatki na składki i odsetki | 4.260,0 tys. zł |
| - suma pobranych transz kredytu | 44.700,0 tys. zł |
| - wydatki na składki pomniejszone o wypłaty za złomowanie (3.081,0 – 1.350,0) | 1.731,0 tys. zł |
| - korzyści bezpośrednie (mieralne): : | |
| wypłaty za złomowanie i umorzenie kredytu | <u>2.077,0 tys.zł</u> |
| - koszty uzyskania przychodów | 2.183,0 tys. zł |
| - stosunek kosztów do transz pobranego kredytu | 4,9% |
| - stosunek składek – wypłaty za złomowanie do transz pobranego kredytu | 3,9% |
| - stosunek odsetek do transz pobranego kredytu | 2,6%. |

Powyższy, nieco umowny bilans zainteresowania armatorów **trzeba dodatkowo** uzupełnić trudnowymiernym, choć zapewne istotnym argumentem samego **udostępnienia kredytowania przedsięwzięć** o charakterze restrukturyzacyjnym.

Dzięki wsparciu środkami Funduszu wycofano z rynku 29 starych jednostek, zakupiono 22 jednostki i wyremontowano 187 jednostek. Przychylnie załatwiono 28 wniosków kredytowych.⁷

⁶ Źródła dla tabeli 1: 1) Plany Funduszu BGK Warszawa; 2) Protokoły z posiedzeń Rady d/s Promocji, 3) Sprawozdawczość GUS Warszawa.

⁷ Podane liczby nie są kompletne dla pełnej oceny, zwłaszcza jakościowej ponieważ nie obrazują struktury rodzajowej statków. System ochrony tajemnicy biznesu nie ułatwia pozyskiwania pełnych informacji.

Tabela 1. Przepływy finansowe środków Funduszu 2003 – 2010 (bez kapitału lokacyjnego) w tys. zł

| Rok | Wyszczególnienie | w p ł y w y | | | | | | w y p ł a t y | | | | |
|------------------------|------------------|---------------------|----------------|-------------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|------------------|-----------------------|---------------|
| | | Odsetki od kredytów | Inne przychody | Składki armatorów | Spłaty kredytów | D o t a c j e | | Razem wpływy | Złomowanie *umorzenia | Kredyt i dopłaty | Koszty bankowe i inne | Razem wypłaty |
| | | | | | | Budżet | NFOŚ i GW | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| 2003 | Plan- | - | 201 | 600 | - | 6.000 | 6.000 | 12.801 | 1.500 | 5.100 | 136 | 6.736 |
| | Wykonanie | - | 11 | 289 | - | 5.000 | 6.000 | 11.300 | - | - | 47 | 47 |
| 2004 | Plan | 153 | 438 | 523 | - | 5.000 | 6.000 | 12.114 | 4.000 | 17.000 | 372 | 27.372 |
| | Wykonanie | - | 856 | 651 | - | 5.000 | 1.000 | 7.507 | 36 | - | 89 | 125 |
| 2005 | Plan | 508 | 463 | 500 | - | 5.000 | 6.000 | 12.471 | 1575 | 22.500 | 423 | 24.498 |
| | Wykonanie | 117 | 824 | 460 | - | 5.000 | - | 6.401 | 125 | 14.050 | 457 | 14.632 |
| 2006 | Plan | 308 | 387 | 500 | - | 5.000 | 3.500 | 9.695 | 750 | 9.400 | 535 | 10.685 |
| | Wykonanie | ..... | .... | 426 | - | 5.000 | - | ..... | 297 *727 | 10.582 | ..... | ..... |
| 2007 | Plan | 483 | 206 | 500 | - | 3.300 | 6.000 | 10.489 | 600 | 6.000 | 395 | 6.995 |
| | Wykonanie | 365 | 451 | 338 | - | 3.300 | - | 4.454 | 90 | 2.665 | 224 | 2.979 |
| 2008 | Plan | 485 | 669 | 400 | 5.630 | - | - | 7.182 | 400 | 9.232 | 250 | 9.882 |
| | Wykonanie | 433 | 972 | 387 | 5.059 | - | - | 6.851 | 416 | 4.950 | 767 | 6.133 |
| 2009 | Plan | 326 | 765 | 330 | 4.765 | - | 3.500 | 9.686 | 400 | 11.000 | 473 | 11.879 |
| | Wykonanie | 264 | 1.040 | 530 | 4.790 | - | 3.500 | 10.124 | 386 | 12.453 | 1.159 | 13.998 |
| 2010 | Plan | 303 | 858 | 410 | 4.466 | - | 3.500 | 9.237 | 400 | 10.000 | 1.288 | 11.688 |
| | Wykonanie | ..... | .... | .... | ..... | ..... | ..... | ..... | ..... | ..... | ..... | ..... |
| Razem wykonanie | | 1.179 | 4.164 | 3.081 | 9.849 | 23.300 | 10.500 | 46.637 | 1.350 *727 | 44.700 | 2.743 | 37.914 |

Drugi aspekt, to sprawdzenie oczekiwań wobec Funduszu funkcjonującego w określonych przepisami mechanizmach i warunkach gospodarczych kraju. Można przyjąć, że wymierne oczekiwania 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"⁸.

Na podstawie przemyśleń i obliczeń określono 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 floty⁹:

- 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 osiągnęliśmy w 2008r zwiększenie ogólnego tonażu o 7,9% przy równoczesnym zwiększeniu średniej wielkości barki do 519t, to jest o 3,8%¹⁰.

Analizując warunki, w jakich realizowano mechanizmy Funduszu i porównując je z oczekiwaniami, należy stwierdzić, że **wprowadzenie i ograniczone finansowo stosowanie promocji w postaci założonego wsparcia sektora, okazało się przedsięwzięciem pożytecznym, lecz nie w pełni wykorzystano możliwości oferowane w ustaleniach formalnych.** Istotne ograniczenia polegały na pozostawieniu Bankowi Gospodarstwa Krajowego obsługi operacyjno-technicznej Funduszu, a w realizacji wytworzyła się pustka pomiędzy Bankiem a nadzorującym Fundusz ministerstwem. Rada ds. Promocji, która miała po części tą pustkę

⁸ E. Załoga, M. Rusak, Uniwersytet Szczeciński Szczecin, grudzień 2003, s. 22, 23.

⁹ Po uzupełnieniu statystyki dla 2010r, opisane wyniki ulegną niewielkiej i nieistotnej dla wyciągania wniosków zmianie.

¹⁰ Wielkości liczbowe z 2008 r pochodzą z obliczeń autorskich dokonanych na podstawie danych Małego Rocznika Statystycznego GUS, tabl. 6 (235).

wypełniać, była tylko organem doradczym i dorywczym. Wszyscy pełnili funkcje społecznie, nawet na własny koszt odbywali podróże i zapewne doradzali Ministrowi dobrze, ale nie zachowywali ciągłości przekonań i działań po skończeniu obrad. Sekretarz posiedzeń Rady (później Sekretarz Rady), jako pracownik jednostki administracyjnej Ministerstwa nie mógł zajmować się wyłącznie problematyką Funduszu, ponieważ sekretarzowanie w Radzie było dla niego zajęciem incydentalnym. Tymczasem Fundusz powinien mieć propagandę i nadzór funkcjonalny bez przerwy (wydzielona komórka w ministerstwie), a w okresie początkowym jego funkcjonowania komórka ta spełniać rolę propagatora i pomocnika armatorom w jego wykorzystywaniu oraz łącznika między Bankiem a odbiorcą oferowanej promocji (armatorem).

Do innych przyczyn słabego wykorzystania środków Funduszu trzeba zaliczyć:

- zawieszenie pełnego funkcjonowania Funduszu w roku 2007;
- małe zasilanie środkami finansowymi Funduszu przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska Gospodarki Wodnej (zaledwie 7 mln zł przez 7 lat), jak również przez budżet państwa, który nie przekazywał środków w ostatnim okresie 2008-2010; w latach wcześniejszych Budżet zasilił Fundusz łączną kwotą 23.300tys. zł ;
- zmniejszenie się w ostatnim okresie podaży ładunków osłabiło zainteresowanie armatorów nabywaniem nowych statków (które coraz dłużej oczekują na ładunek) między innymi w obawie o źródło pozyskania w przyszłości środków na spłatę obecnie pobranych kredytów.;
- brak w tym trudnym czasie „Gospodarza”, który by podejmował działania wspomagające, wykorzystując przygotowane po części na taką okoliczność przepisy Funduszu.

Ważny jednak powód słabszych niż oczekiwano efektów, zwłaszcza w odniesieniu do przechodzenia na większe, bardziej ekonomiczne i ekologiczne statki, tkwi w niedbałej zdaniem licznych mówców uczestniczących w posiedzeniach Rady ds. Promocji, gospodarce wodnej. **Brak realnych planów modernizacji dróg wodnych ogranicza podejmowanie decyzji przez armatorów.** Dyskutanci stwierdzali, że niedbałość o drogi wodne jest między innymi wynikiem bezsilności ministra odpowiedzialnego za transport w stosunku do ministra zobowiązanego ustawowo do dbałości o jakość dróg wodnych.

W związku z powyższym zasadne jest **wyposażenie** Ministra Infrastruktury w **argumenty finansowe**, umacniające jego udział we współdecydowaniu o planowanych i realizowanych inwestycjach na ciekach wodnych, jako potencjalnych drogach wodnych.

1.2.2. Ocena szczegółowa

1.2.2.1. Art.2. pkt 3. Określenie statku polskiego

W czasie formułowania przepisów Ustawy statek stanowił „własność Skarbu Państwa”, co wówczas było rozumiane jednoznacznie. Obecnie, w Unii Europejskiej, statek uczestniczący w rynku transportowym **może być własnością skarbu innego, nie Polskiego Państwa**, a ustawodawca miał na uwadze Skarb Państwa Polskiego i zapewne nadal utrzymuje się takie przekonanie. Zatem warunki polityczne uległy istotnym zmianom, więc to określenie wymaga również uzupełnienia.

1.2.2.2. Złomowanie statków (Art.14.ust.3-5 i Rozporządzenie z 24.12.2003r)

Omawiany w niniejszym opracowaniu system promocji został swego czasu wymuszony przygotowaniem przedakcesyjnymi i wzorując się na byłej promocji żeglugi śródlądowej w krajach Europy Zachodniej, wprowadzono w Polsce „**promocyjną regulację**” podaży floty, zachęcającą do kasowania (złomowania) starych statków w zamian za wprowadzanie na rynek transportowy statków nowych, a tym samym i nowoczesnych. Miało to chronić wielkość podaży polskich statków, która była bardzo mocno zmniejszona w okresie po 1990r, podczas gdy w poprzednim dziesięcioleciu flota państw dawnej EWG, wspomagana systemowo przez państwa członkowskie Wspólnoty, wzmocniła podaż na rynku europejskim, na którym między innymi miała nadzieję rozwinąć się i unowocześnić flota polska.

Ochronie takiej miał służyć zapis **Art.14. ust.3.**, blokujący możliwość finansowania złomowanych starych statków, przenoszonych do Polski z zagranicy jako aporty do nowo tworzonych spółek na terenie Polski.

Podczas weryfikacji dotychczasowych przepisów należy rozważyć przyczyny prawa do złomowania statku po 5 latach lub wcześniej od jego zarejestrowania, bo to oznaczałoby, że zakupiono statek stary, na co system nie powinien wyrażać zgody. Założeniem promocji jest m. in. unowocześnienie floty, a nie kosztem publicznych środków wzbogacanie armatorów .

1.2.2.3. Postępowania związane z uznaniem statku złomowanego

Mechanizm opisujący **postępowania związane z uznaniem statku złomowanego** zgodnie z **Art 14. ust.4.** wzbudza uzasadnione emocje wśród armatorów, ponieważ nie tylko ogranicza dostępność do Funduszu, ale również komplikuje postępowanie w stosunkach z Bankiem. Celem tego przepisu było uniknięcie przypadków finansowania przez Fundusz złomowań statków, a zwłaszcza barek bezzałogowych, wycofanych w poprzednich latach z eksploatacji i nie wyrejestrowanych, zalegających niejednokrotnie zarośnięte krzakami brzegi dróg wodnych, ponieważ pocięcie takiego statku i przetransportowanie do składnicy złomu przekraczało w owym czasie cenę możliwą do uzyskania za złom. Statków tych nie wyłączał z przynależności do Funduszu Art. 3. Ustawy, dlatego Art.14.ust.4 był uściśleniem intencji ustawodawcy. **Przepis ten wydaje się nadal aktualny, choć w nowelizacji może być uproszczony bez zmiany intencji poprzedniego ustawodawcy.**

Należy zauważyć, że z mechanizmu promocji polegającej na wypłatach za złomowanie, zawartego w Ustawie, po wejściu Polski do Unii pozostała tylko część przepisu, który promuje ubytek starych statków na rynku transportowym przez złomowanie (Art.14. ust.3, 4 i 5). Takie działanie osłabia konkurencję międzygałęziową żeglugi śródlądowej, głównie na rynku wewnętrznym. Na etapie wprowadzania systemu promocji zakładano, że wysokość stawek do obliczenia wypłat dla armatorów za złomowanie statku pozwoli pokryć 20% do 30% kosztu zakupu statku o podobnej wielkości lub alternatywnie w przybliżeniu wielkość wypłaty będzie odpowiadać kosztom remontu klasowego podobnego statku.

Nie można jednoznacznie określić, jaki odsetek środków uzyskanych przez armatorów za złomowanie był przeznaczony na zakup innych statków, ale dyskusje na forum Rady i głosowanie za zmniejszeniem planowanych wypłat z Funduszu za złomowanie wskazują na jednoznaczny osąd negatywny zwiększania puli pieniędzy z Funduszu na ten cel, ze względu na możliwość nieuzasadnionego masowego złomowania statków starych dla poprawy sytuacji finansowej niektórych spółek armatorskich.

Z tego powodu wskazane jest rozważenie **zmiany dotychczasowego przepisu o przeznaczaniu puli środków Funduszu na „nagrody” za złomowanie, na rzecz unowocześniania floty bez zmniejszania jej podaży,**

1.2.2.4. Przynależność do Funduszu (Art.13).

Przepis nakłada **obowiązek „należenia”** do Funduszu poprzez ustawowe nałożenie na armatorów obowiązku płacenia corocznych składek.

Skromny zakres obowiązkowej statystyki funkcjonowania Funduszu¹¹ i ograniczenia ustawowe do uzyskiwania danych pozastatystycznych¹² utrudniają jednoznaczną ocenę tezy, że z dobrodziejstw Funduszu korzystała tylko nieliczna grupa armatorów, podczas gdy obowiązkiem opłacania składek obciążona jest większość. Zatem składki opłacają ci, którzy korzystają z dobrodziejstw Funduszu, jak i ci, którzy z tych dobrodziejstw nie korzystają. Wprawdzie przychody do Funduszu ze składek pochodzą głównie od większych armatorów¹³, ale i tak stanowią one niewielki udział (ok. 5%), natomiast przymus ustawy budzi kontrowersje. Według konsultowanych armatorów jest to naruszenie zasady wolnego wyboru. Należałoby rozważyć określenie przynależności do Funduszu w inny sposób, nieograniczający swobody wyboru i bez uszczerbku dla przychodów Funduszu oraz jego promocyjnego charakteru. Korzystnym rozwiązaniem mogłoby być **upowszechnienie tego prawa na cały sektor**, ale wymagałoby to negocjacji z Komisją Europejską, która żąda ujednolicenia przepisów bez uwzględniania warunków krajowych.

1.2.2.5. Ograniczenie podmiotowe promocyjnej roli Funduszu (Art.3 ust.2.pkt 3).

Dotyczy armatorów- właścicieli pchaczy o mocy do 150 kW. Kwestionują oni przepis, który wyłącza ich statki z przynależności do Funduszu¹⁴. Są to statki najlepiej przystosowane do dróg wodnych o małych parametrach głębokości, jak np. Wisła, droga wodna Wisła –Odra, a przy często występujących niski stanach wody także Odra środkowa. Ograniczenie ustawowe w stosunku do tych statków jest zdaniem armatorów, a także autorów niniejszego opracowania, niesłusznie wprowadzone do Ustawy od początku tworzenia Funduszu. Jest to niewłaściwie rozumiane podporządkowanie przepisom unijnym, bo polskie drogi wodne wymagają stosowania przepisów odpowiednich do warunków istniejących w naszym kraju. Mniejsze statki na polskich drogach wodnych niż powszechnie używane w krajach

¹¹ Zob. umowa między Bankiem i Ministerstwem Infrastruktury.

¹² Ustawa o Funduszu w Art.11.ust.3.pkt 2) 3) nie wyznacza zakresu sprawozdawczości jaką powinna zawierać informacja Banku składana Ministrowi Infrastruktury.

¹³ Na przykład w 2007r około 85% przychodu ze składek pochodziło od pięciu największych armatorów, a zarejestrowanych było około sześćdziesięciu.

¹⁴ Aktualnie nie płacą składek tylko właściciele pchaczy i holowników o mocy nie przekraczającej 150 kW.

Europy Zachodniej na tamtejszych (gdzie występują dużo lepsze drogi wodne), stanowią element konkurencji na polskim rynku transportowym.

Zagadnienie to mogłoby być rozwiązywane również w porozumieniu z Komisją Europejską, przyjmując zasadność opisanej powyżej argumentacji.

1.2.2.6. Kredyty, dopłaty, pożyczki

Art. 18. ust.1. nie określa wysokości udzielonego kredytu, co może oznaczać, że decyduje o tym Bank, uzależniając od uzasadnienia potrzeby armatora i proponowanych zabezpieczeń spłaty. Udzielanie zbyt wysokich kredytów było przedmiotem zainteresowania Komisji Europejskiej¹⁵. Jak wykazała praktyka, wysokość kredytów była uzależniona od dysponowania środkami Funduszu oraz od oceny Rady ds. Promocji, która opiniowała roczne plany, a także każdy indywidualny wniosek. Uwaga zawarta w piśmie Komisji o ograniczeniu pomocy publicznej do 200.000 Euro raz na 3 lata powinna być przeanalizowana, zdaniem autorów, pod kątem korzyści netto osiąganych z kredytu preferencyjnego, to znaczy jaka jest suma zmniejszonych odsetek od pobranego kredytu preferencyjnego, bo reszta operacji ma charakter czysto komercyjny.

1.2.2.7. Art. ust.1. pkt 1. refinansowanie kredytem preferencyjnym

Ponadto powstały wątpliwości na temat **refinansowania kredytem preferencyjnym** nakładów inwestycyjnych wcześniej poniesionych przez inwestora, zgodnie z przeznaczeniem, na ustawowy cel, zgodny z wymaganiami Ustawy o kredycie preferencyjnym.

Zarówno Ustawa, jak i Rozporządzenie wykonawcze do Art.18 Ustawy nie zawierają na ten dokładnie temat zapisu. Interpretując te zapisy z zamiarem ich ewentualnych zmian, należy mieć na uwadze potrzebę uściślenia przepisów, które w domyśle autorów niniejszego opracowania nie miały na celu działania wstecz (do decyzji inwestycyjnych podjętych przed rozpoczęciem starania o kredyt, bo w przeciwnym razie Art.18. ust.1. pkt 1) powinien by brzmieć: „udzielanie preferencyjnych kredytów na realizację planowanych i **zrealizowanych** przez armatorów inwestycji...”

¹⁵ Zob. pismo Dyrekcji Generalnej ds. Energii i Transportu z dnia 21.10. 2008r, nr TRENA/APO/ab D(2008) 437893, skierowane do Polskiego Ambasadora w Brukseli.

1.2.2.8. Art.18. ust. 4.: 5 letni okres wyczekiwania na prawo do promocji i objęcie tym prawem armatorów innych państw Unii.

Przepis ustawy jest kontrowersyjny albo wzbudza wątpliwości wśród armatorów i Komisji Europejskiej, ponieważ zawiera przepis ograniczający pomoc kredytową, dopłat i pożyczek tylko do armatorów polskich, prowadzących działalność przewozową nie krócej niż 5 lat.

Jest to ochrona publicznych wydatków na zagrożenia oczekujące Polskę w okresie przedakcesyjnym. Tworzone w Polsce spółki z kapitałem zagranicznym mogłyby wykorzystywać Fundusz na rozwój konkurencyjnej floty dla floty polskiej za polskie pieniądze. Opóźnienie tego procesu pozwalało obserwować przemiany po wejściu Polski do Unii Europejskiej i oczekiwać na spełnienie nadziei przedakcesyjnych. Nadzieję taką dawały przepisy Wspólnoty Europejskiej o Funduszu Rezerwowym, jako solidarnościowym, przeznaczonym dla równoważenia oferty transportu wodnego śródlądowego w krajach członkowskich.

Dotychczas żadne pomoce z tego źródła nie zostały dla polskiej żeglugi śródlądowej uruchomione, wobec czego obowiązujący przepis 5 letniego oczekiwania na preferencje polskiego Funduszu dla polskich armatorów jest nadal aktualny.

Ewentualną jego zmianę należałoby **negocjować z Komisją Europejską w kontekście „coś za coś”**.

1.2.2.9. Pożyczki, nieoprocentowane. Art.18. ust.1. pkt 2.

Bank kwestionuje zasadność pożyczek i dopłat do kredytów, skoro są kredyty. Komisja Europejska kwestionuje pożyczki nieoprocentowane i umarzanie dopłat do kredytów jako nielegalną pomoc publiczną.

W praktyce siedmioletniej nie udzielono pożyczki nieoprocentowanej. Przepis można uchylić.

Pożyczki oprocentowane powinny pełnić rolę inną niż kredyty, to jest krótkotrwałego uzupełnienia gotówki i należałoby ten przywilej pozostawić armatorom.

1.2.2.10. Kredyty, dopłaty do kredytów i umarzanie dopłat

Art.18. ust. 2. Dopłaty do kredytów mogą spełniać pożyteczną rolę, zwłaszcza kiedy następuje inflacja w czasie budowy czy remontu statku, albo gdy nie trafiono z wyceną kosztorysową budowy lub remontu statku. Proponuje się ustalenie

kryterium zaawansowania budowy/remontu statku objętego kredytowaniem do ok.80%, w rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji ustawowej Art. 18.ust 5.

Art.18.ust.3. Umorzenia kredytów. Dotychczas umorzono jedną dopłatę do kredytu na 726 tys. zł. Są to zatem zaszłości wyjątkowe, ale proponuje się je utrzymać, ustalając w Art.18 ust.3. szczególne kryterium nowoczesności i nowości ekologicznej kredytowanego statku.

Ponadto w Art. 18 ust. 5 dotyczącym rozszerzenia delegacji rozporządzenia należy uzupełnić o dodatkowy, kolejny punkt 5) nakazujący uregulowanie sprawy przedmiotu mogącego służyć jako zabezpieczenie wierzytelności Banku oraz sposobu i kosztów wyceny tego zabezpieczenia, a także źródła pokrycia tych kosztów. Dotychczas sprawy powyższe nie były uregulowane w kontekście ustawy o Funduszu i dlatego stawały się przedmiotem nieporozumień między kredytobiorcą i Bankiem, a wielokrotnie stanowiły przeszkodę do uzyskania przez armatora kredytu czy pożyczki.

Art.18 ust. 5 Zbycie statku nabytego uprzednio przy wsparciu kredytem preferencyjnym. Nieuregulowanym w dotychczasowych przepisach o Funduszu jest zbycie statku nabytego uprzednio przy wsparciu środkami Funduszu na warunkach preferencyjnych.

Autorzy wyrażają pogląd, zbycie może nastąpić w dowolnym czasie jednak po uprzednim spłaceniu zadłużenia w Banku z tytułu tego statku i po zwróceniu profitów wynikających z korzystania ze środków Funduszu. Wymagało by to jednak określenie dodatkowym warunkiem czasowym, który autorzy proponują jako okres pięcioletni od zawarci umowy kredytowej związanej z nabyciem zbywanego statku. Po tym okresie zwrot uzyskanych profitów nie obowiązuje.

2. OKREŚLENIE ROLI RADY DS. PROMOCJI ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ PRZEWIDZIANEJ W ZAPISACH PRZEDMIOTOWEJ USTAWY, W DZIAŁANIACH PROMUJĄCYCH ŻEGLUGĘ ŚRÓDLĄDOWĄ W POLSCE

Pojęcie promocji zdefiniowane jest w ustawie o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym jako system instrumentów ekonomicznych i prawnych mających na celu stymulowanie i wspieranie rozwoju śródlądowego transportu wodnego.

System promocji określony został w rozdziale 3. powoływanej ustawy. Za przedsięwzięcia promujące branżę uznano (Art. 18.1):

- 1) preferencyjne kredyty na realizację przez armatorów inwestycji mających na celu poprawę ochrony środowiska i bezpieczeństwa żeglugi na śródlądowych drogach wodnych, w tym na zakup, modernizację lub przebudowę statków;
- 2) dopłaty do kredytów na cele wymienione w pkt 1) w wysokości nie przekraczającej 80 % wartości kredytu; po zrealizowaniu inwestycji dopłaty te mogą być w całości lub części umarżane;
- 3) pożyczki oprocentowane lub nieoprocentowane¹⁶;
- 4) umorzenia dopłat do kredytów (w całości lub części) pod warunkiem zrealizowania inwestycji.

Wymienione narzędzia promocji można stosować wobec armatorów będących właścicielami statków polskich zajmujących się zarobkowym przewozem rzeczy od minimum 5 lat (Art. 18. pkt 4).

Operatywnym instrumentem systemu promocji jest Fundusz Żeglugi Śródlądowej, którego środki przeznaczać można na (Art. 8):

- wypłaty dla armatorów za trwałe wyłączenia statków z eksploatacji;
- inne cele określone w planie finansowym Funduszu.

Ustawa określa cele, które można realizować ze środków FŻŚ następująco (art. 8. pkt. 2.): „...na realizację przedsięwzięć promujących śródlądowy transport wodny i polegających na dofinansowaniu zakupu, modernizacji lub przebudowie statków oraz innych przedsięwzięć wspierających restrukturyzację sektora żeglugi śródlądowej”. Ostatni człon powyższego zdania („... oraz innych przedsięwzięć ...”)

¹⁶ Komisja Europejska zakwestionowała pożyczki oprocentowane i nieoprocentowane jako narzędzie promocji żeglugi śródlądowej w Polsce

stanowi „martwą” obietnicę bowiem nie udało się dotychczas z FŻŚ pozyskać jakichkolwiek środków na inne przedsięwzięcia wspierające tę branżę, poza realizacją wniosków polskich armatorów śródlądowych o ustawowe narzędzia promocji (kredyt preferencyjny, dopłatę do kredytu komercyjnego czy umorzenie dopłaty do kredytu).

Należy zauważyć, że członkowie Rady ds. Promocji Żeglugi Śródlądowej wielokrotnie na spotkaniach z udziałem przedstawiciela ministerstwa transportu i Banku Gospodarstwa Krajowego wskazywali zasadność rozwiązywania wielu problemów branży ze środków FŻŚ np. inwestycje i modernizacje szlaków wodnych, odcinków rzek, projekty badawczo-rozwojowe itp., które wspierałyby cały sektor . **W praktyce promocją objęto jedynie wybranych armatorów, tych zgłaszających zapotrzebowanie na środki Funduszu, jednocześnie zdolnych do spełnienia mało precyzyjnych i zmieniających się w czasie wymagań i procedur BGK.**

Rada ds. Promocji Żeglugi Śródlądowej w myśl ustawy (Art. 19.1) jest organem opiniodawczo-doradczym ministra transportu, zaś do jej ustawowych zadań należy:

- 1) opiniowanie i wnioskowanie w sprawach ustalania kryteriów i parametrów systemu promocji żeglugi śródlądowej,
- 2) opiniowanie projektów planów finansowych gospodarowania środkami FŻŚ i Funduszu Rezerwowego (FR),
- 3) opiniowanie dokumentów BGK w postaci kwartalnych informacji o realizacji planu finansowego FŻŚ i FR,
- 4) opiniowanie wniosków armatorów w sprawach promocji żeglugi śródlądowej,
- 5) opiniowanie w innych sprawach na wniosek ministra właściwego do spraw transportu.

Ustawodawca wyznaczył Radzie rolę „bierną” (opiniowanie), zaś rolę „czynną” (wnioskowanie) ograniczył do spraw ustalania kryteriów i parametrów systemu promocji żeglugi śródlądowej, o czym będzie w rozdziale 3 i 4 pracy.

Ważne podkreślenia jest, że Rada, oprócz wypełniania zadań ustawowych, realizowała funkcje wspierające promocję żeglugi śródlądowej w Polsce poprzez aktywny udział jej członków w pracach Komisji Sejmowej ds. Infrastruktury, Senatu

RP, Parlamentarnego Zespołu ds. Dróg Wodnych i Turystyki Wodnej, publikacje naukowe, wystąpienia na konferencjach naukowych („Translog”, „Inland Shipping”), organizowanie warsztatów i seminariów z udziałem armatorów żeglugi śródlądowej w celu promocji i rozpowszechniania wiedzy o nowych narzędziach wspierających rozwój sektora żeglugi śródlądowej i procedurach oraz warunkach ich uruchamiania (np. Forum Żeglugi Śródlądowej 2004 w Szczecinie, Debata żeglugowa w Szczecinie w 2007, Narada Przednawigacyjna w Szczecinie w latach 2004-210).

Warte zauważenia jest również wystąpienie Przewodniczącej Rady na temat promocji żeglugi śródlądowej w Polsce podczas konferencji żeglugowej z udziałem zarządu European Barge Union (Szczecin 2008).

Przyznać należy, że przyjęta Ustawą nazwa Rady (ds. promocji) wywoływała reakcje roszczeniowe i oczekiwania rozwiązywania wszystkich problemów polskiej żeglugi śródlądowej. Przez dziesięciolecia ten sektor działalności transportowej nie zyskiwał właściwej uwagi ekip rządzących i pojawienie się w 2003 roku organu ustawowego, który bardziej z nazwy niż z wyznaczonych zadań i przyznanych środków ma promować transport wodny śródlądowy w Polsce, spowodowało, że do Rady adresowano wszelkie przejawy goryczy ale i nadziei sektora. Reakcje takie wspomagała także bliska wizja członkostwa Polski w UE, gdzie żegluga śródlądowa traktowana jest jako ważna gałąź systemu transportowego, a jej znaczenie wzrasta z uwagi na relatywnie niską szkodliwość środowiskową tego sektora transportu.

3. OCENA DZIAŁALNOŚCI RADY W LATACH 2002-2010 ORAZ WSPÓŁPRACY TEGO CIAŁA Z ADMINISTRACJĄ RZĄDOWĄ

Fundusz Żeglugi Śródlądowej utworzono jak już wspomniano na mocy ustawy z dnia 28 października 2002 r. jednakże **utworzenie Rady ds. Promocji Żeglugi Śródlądowej nastąpiło decyzją nr 26 Ministra Infrastruktury z dnia 4 czerwca 2003 r.** W skład Rady powołano **16 osób**, reprezentujących resorty (finansów, infrastruktury, środowiska oraz gospodarki, pracy i polityki społecznej, pięć urzędów marszałkowskich (lubuskie, dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, zachodniopomorskie, warmińsko-pomorskie) środowisko naukowe (Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Gdański, Akademia Morska w Szczecinie) armatorów (Żegluga Bydgoska SA), reprezentację trzech związków (Związek Polskich Armatorów Śródlądowych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”). **Przewodniczenie Radzie minister powierzył prof. Elżbiecie Załodze z Uniwersytetu Szczecińskiego**¹⁷

Inauguracyjne posiedzenie Rady miało miejsce dnia 11 czerwca 2003 r. W obecności przedstawiciela ministra infrastruktury (dyrektora Departamentu Transportu Morskiego) dyskutowano nad programem działania Rady, przyjmując następujące ustalenia:

- należy rozpowszechnić informację o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i procedurach przekazywania składki do Funduszu;
- należy rozpoznać wśród armatorów potrzeby kredytowe oraz plany złomowania statków,
- złomowanie statków nie powinno znajdować preferencji w wypłatach z Funduszu;
- zasilenie Funduszu ze środków dotacji wymaga wsparcia ministerstwa infrastruktury;
- zły stan polskich dróg wodnych i brak realnych planów ich modernizacji ogranicza zdolność armatorów do racjonalnych decyzji inwestycyjnych w zakresie statków,
- funkcjonowanie Rady wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów (delegacji, udziału w konferencjach branżowych itp.) i należy znaleźć źródło ich pokrycia;

¹⁷ Elżbieta Załoga pełniła funkcję przewodniczącej Rady od jej powołania w 2003 r. do lutego 2010 r., kiedy złożyła rezygnację z tej funkcji.

- spotkania Rady nie będą miały charakteru cyklicznych spotkań a będą zwoływane w razie wystąpienia takiej potrzeby.

Rada w pierwszym składzie działała w okresie czerwiec 2003r. – kwiecień 2007 r. Pierwszego maja 2007r. minister transportu zawiesił działalność Funduszu do 12 października 2007r. Od października 2007r. do połowy stycznia 2008 r. Rada nie mogła działać z uwagi na brak decyzji ministra transportu wyznaczającej departament nadzorujący pracę Rady. Posiedzenie Rady po przerwie, w nowym składzie miało miejsce w lutym 2008 r., następnie we wrześniu 2008, styczniu 2009 i lipcu 2009. Po złożeniu rezygnacji przez przewodniczącą Rady w lutym 2010 r., Rada w nowym składzie i z nowym przewodniczącym rozpoczęła działalność na posiedzeniu w listopadzie 2010r.

W okresie 2003 – 2009 odbyło się 13 posiedzeń Rady (średnio dwa posiedzenia rocznie), a także, w celu zwiększenia dostępu polskich armatorów do środków promocji żeglugi śródlądowej, Rada wielokrotnie opiniowała wnioski armatorów także w trybie obiegowym.

W posiedzeniach Rady zwykle uczestniczył przedstawiciel departamentu nadzorującego jej pracę z ramienia ministra właściwego ds. transportu (kolejno: Departament Transportu Morskiego, Departament Planowania Strategicznego i Polityki Transportowej, Departament Transportu Morskiego i Śródlądowego) oraz przedstawiciel Banku Gospodarstwa Krajowego.

Rzadko posiedzenia Rady odbywały się w pełnym składzie. Najczęściej nieobecni byli przedstawiciele resortów oraz urzędów marszałkowskich. Ocena ta nie dotyczy Ministerstwa Środowiska a także Urzędu Województwa Dolnośląskiego oraz Zachodniopomorskiego (w okresie gdy przedstawiciel tego województwa wchodził w skład Rady). Ich aktywność w pracach Rady była duża.

Standardowy porządek Rady, ustalony przez przewodniczącą w porozumieniu z przedstawicielem ministerstwa obejmował następujące pozycje:

- ocena działalności Funduszu (przewodnicząca),
- działania ministerstwa na rzecz Funduszu (dyrektor departamentu, wiceminister),
- omówienie stanu finansowego Funduszu (przedstawiciel BGK),
- opiniowanie i zatwierdzanie planu finansowego Funduszu,

- opiniowanie wniosków armatorów przedłożonych Radzie,
- informacja o sytuacji w branży żeglugi śródlądowej (członkowie Rady),
- sprawy różne.

W przypadku potrzeby rozpatrzenia przez Radę innych zagadnień, wnoszonych przez członków Rady bądź zleconych przez ministerstwo, włączano dyskusję na ten temat do porządku obrad.

Ogólnie można stwierdzić, że Rada poświęcała uwagę wszystkim zagadnieniom funkcjonowania żeglugi śródlądowej w Polsce, zgodnie z oczekiwaniem branży, a także wskutek postrzegania jej jako organu – platformy z siłą oddziaływania na decyzje polityczne i plany rządu. Powołanie Rady ds. Promocji Żeglugi Śródlądowej zaktywizowało armatorów śródlądowych i ich związki do działania w kierunku ochrony interesów branży i ich samych.

Najważniejsze dla funkcjonowania Funduszu była pozytywna opinia Rady dla Planu finansowego FŻŚ na dany rok (przedkładanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego)¹⁸ oraz opinia Rady dla wniosków armatorów o ustawowe narzędzia promocji. Sprawy Planu finansowego Funduszu często znajdowały miejsce w porządku obrad Rady dwa razy w danym roku (uwagi Rady do Planu). Niektóre wnioski armatorów były przedmiotem dyskusji Rady przynajmniej dwukrotnie (potrzeba uzupełnienia informacji). **W przybliżeniu Rada zaopiniowała pozytywnie bądź negatywnie ponad 50 wniosków armatorów o środki promocji, najwięcej w roku 2006 oraz 2008.**

W pierwszym roku funkcjonowania Rady (2003 rok), jak już wspomniano w rozdziale 1. nie było jeszcze narzędzi (rozporządzeń wykonawczych do Ustawy) umożliwiających uruchomienie systemu promocji.¹⁹ **Wskutek pewnych opóźnień regulacyjnych, Rada włączona została (poprzez opiniowanie projektów rozporządzeń) w tworzenie systemu prawnego FŻŚ.**

Obowiązywała natomiast umowa z dnia 5.06.2003 r. zawarta pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Bankiem Gospodarstwa Krajowego o współpracy w zakresie gospodarowania środkami Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu

¹⁸ Zwykle sprawom tym poświęcano pierwsze w danym roku posiedzenie Rady.

¹⁹ Nie obowiązywało rozporządzenie w sprawie wypłat z Funduszu Żeglugi Śródlądowej (wydano 24.12.2003 r.) oraz rozporządzenie w sprawie wykorzystania środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej na realizację przedsięwzięć promujących śródlądowy transport wodny (wydano 21.04.2004 r.).

Rezerwowego, jednakże członkom Rady nie udostępniono treści tej umowy co ograniczało znajomość mechanizmów funkcjonowania Funduszu i wywoływało zbędną, dodatkową dyskusję.

W drugim roku działalności Rady (2004 r.) zaczęły wpływać do opinii Rady pierwsze wnioski armatorów o kredyt preferencyjny.²⁰ Jednakże tworzenie systemu regulacyjnego Funduszu zakończono pod koniec kwietnia 2004 r., a w czerwcu BGK napotkał barierę interpretacji ustawy. Rada poproszona została o opinię w tej sprawie, którą wydała w październiku 2004 r.. **Istotnym w tym czasie dla Rady było podejmowanie wszelkich działań by uruchomić Fundusz przed wejściem Polski do UE, bo dawało to możliwość funkcjonowania przez 3 lata od daty akcesji w obowiązującym przed akcesją porządku prawnym.**

Pierwsze wnioski pozytywnie zaopiniowane przez Radę natrafiły na bariery proceduralne BGK. Problemem stała się wycena nieruchomości. Stąd Rada podjęła dyskusję na ten temat wiosną 2005 r., proponując ośrodki naukowe właściwe dla wykonywania takich ekspertyz (Akademia Morska w Szczecinie, Akademia Morska w Gdyni).

W efekcie m.in. dużej aktywności Rady (zorganizowanie Forum Żeglugi Śródlądowej 2004 w Szczecinie), **w 2005r. zauważono reakcję branży na obowiązujący system promocji ale i stwierdzono dalsze ograniczenia istniejącego systemu promocji.** Zasiadający w Radzie przedstawiciele armatorów wnioskuje o skrócenie przyjętego w ustawie 5-letniego wymaganego okresu prowadzenia działalności na polskim rynku, a więc o zmianę ustawy. Pojawiają się następujące wnioski:

- podjęcia starań o zwrot należnej dotacji z NFOŚiGW za 2004 r. i 2005 r.
- dotyczący uruchomienia narzędzia promocji turystyki wodnej ((zmniejszenia opłat za śluzowanie m.in. dla kajaków uczestniczących w spływach kajakowych);
- dotyczący umorzenia części kredytu po spłaceniu 50 % wartości kredytu,
- reaktywowania szkolnictwa zawodowego (pojawił się problem kadr dla żeglugi śródlądowej),

²⁰ Rada zapoznała się z wynikami ekspertyzy (na zlecenie MZ) na temat zapotrzebowania branży na środki promocji w tamtym okresie i zainteresowana była rozpowszechnieniem wiedzy na temat zasad pozyskiwania środków z FŻŚ.

- w sprawie objęcia systemem promocji statków tzw. dydaktycznych, należących do szkół branży żeglugi śródlądowej.

Odbiorcą tych wniosków było Ministerstwo Infrastruktury, jednakże w przypadku wniosków wymagających zmiany Ustawy nie podejmowano działań chcąc, jak się wydaje uchronić Fundusz przed likwidacją gdyż istniała obawa, że Komisja Europejska uzna Fundusz za niedozwoloną pomoc publiczną.

Wobec poważnego wzrostu zainteresowania armatorów systemem promocji, w 2006 roku **problemem dla Rady staje się zaprzestanie zasilania Funduszu przez NFOŚiGW**. Interwencja MI w tej sprawie nie przynosi skutku bo Prezes tego Funduszu uzależnia dotację od uzyskania raportu na temat efektów wykorzystanych środków FŻŚ dla środowiska naturalnego. NFOŚ i GW nie uznaje informacji, że wszystkie inwestycje w tę gałąź transportu służą ochronie środowiska. W celu pozyskania należnych dotacji Rada przyjmie wnioski o wystąpienie w tej sprawie do Prezesa NFOŚiGW oraz Ministra Transportu, a jednocześnie wskazuje ministerstwu potrzebę wypracowania wspólnych kryteriów oceny wpływu modernizacji floty na środowisko naturalne, dla wsparcia armatorów w ich staraniu o kredyty preferencyjne czy inne narzędzia systemu promocji.

Wymienione działania Rady w zakresie pozyskania należnej dotacji dla Funduszu nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Armatorzy, w następstwie występują do ministra transportu o odstąpienie od składki tonażowej zasilającej FŻŚ. Oczywiście postulat ten nie może być zrealizowany ale zwraca uwagę na to, że ustawa powinna zobowiązywać wszystkie strony. Wyraźną reakcją Rady na zaistniałą sytuację było wyrażenie votum separatum wobec Planu Finansowego FŻŚ na 2006 r., zakładającego brak zasilenia Funduszu z NFOŚiGW, mimo, że Plan ten po raz pierwszy ujął koszty funkcjonowania Rady.

Na posiedzeniu Rady w lutym 2007 r. wiceminister transportu zgłosił Radzie dwa istotne problemy dotyczące funkcjonowania Funduszu:

1. Trudności z uznaniem zaległych dotacji z NFOŚiGW,
2. Zatrzymanie planu finansowego FŻŚ na 2006 r. przez Ministra Finansów, który obciążenie Funduszu kosztami funkcjonowania Rady uznał za niezgodne z prawem.

Na tle tych problemów pojawiła się potrzeba opracowania regulaminu Rady. Dotychczas nikt Radzie nie dawał wskazań w tym względzie, nie było podpowiedzi co do procesowania, podejmowania uchwał itp. W tym względzie działała „zbiorowa mądrość”, a wszystkie wystąpienia na zewnątrz, także opinie, obciążały pracą i odpowiedzialnością przewodniczącą Rady.

Dnia 1 maja 2007 r. została wstrzymana praca Rady a także funkcjonowanie FŻŚ. Przewodnicząca Rady uzyskała w Ministerstwie (w czerwcu 2007 r.) informację, że formularz notyfikacyjny w sprawie FŻŚ został przesłany do Komisji Europejskiej. Zaistniała sytuacja wywołała reakcję armatorów. Z ich inicjatywy Przewodnicząca Rady zorganizowała 28 czerwca 2007 r. naradę (z udziałem m.in. Zarządu ZPAŚ) w sprawie omówienia zaistniałych ograniczeń w promocji żeglugi śródlądowej. Dyskutowano także sprawy koniecznych inwestycji na polskich drogach wodnych, oraz roli nowej instytucji – Krajowej Rady Gospodarki Wodnej. Armatorzy, wskazali na potrzebę uruchomienia szerszej platformy informacyjnej o pracach Rady (stworzenie linku na stronie ministerstwa).

Wznowienie posiedzeń Rady (w nowym składzie) miało miejsce w lutym 2008r.²¹ Ministerstwo Infrastruktury coraz było obciążone sprawami notyfikacji (wzrastała szczegółowość pytań Komisji Europejskiej w zakresie funkcjonowania Funduszu).

Wobec przedłużającej się procedury notyfikacji (przewidywano, że potrwa to 18 miesięcy) otwarty pozostał problem funkcjonowania Funduszu i obawa karania armatorów za nieuprawnione korzystanie z pomocy publicznej. Uznano, że Rada nadal będzie opiniowała wnioski armatorów o korzystanie z ustawowych narzędzi promocji (na opinie Rady czekało 8 wniosków). Wobec wzmożonej akcji zakupu starych barek za granicą przez polskich armatorów, na posiedzeniu Rady rozgorzała dyskusja na temat zgodności takich działań z celami FŻŚ (odnowienie floty). Temat ten był wielokrotnie podejmowany na posiedzeniach Rady ale reprezentanci armatorów w składzie Rady wskazywali korzyści takich działań dla samych armatorów, polskiego transportu i środowiska naturalnego. Rada

²¹ Na tym posiedzeniu Rady dokonano wyboru wiceprzewodniczącej Rady w osobie prof. Krystyny Wojewódzkiej-Król z Uniwersytetu Gdańskiego.

zdecydowała jednak by wnioski w takich przypadkach zawierały szczegółową charakterystykę techniczno-eksploatacyjną zakupywanego statku oraz określiła granicę wieku dla takich statków (wyprodukowane po 1945 r.). **O barierze dostępu polskich armatorów do nowych statków nie trzeba nikogo przekonywać.**

Kolejnych zmian w składzie Rady dokonano we wrześniu 2008 r. a na posiedzeniu Rady w dniu 16.09.2008 r. wręczono nominacje kolejnym członkom Rady. Istotnym efektem tego posiedzenia Rady było **podjęcie uchwały w sprawie uchwalenia Regulaminu funkcjonowania Rady ds. Promocji Żeglugi Śródlądowej**²². Dyskutowano także bieżące problemy Funduszu (z dużym opóźnieniem przedstawiono do opinii Rady Plan finansowy Funduszu na 2009r.) oraz wskazano na trudną sytuację w branży, co odzwierciedlono w piśmie (z 10.10.2008) do wiceminister infrastruktury, wskazując:

- zaprzestanie finansowania Funduszu z budżetu państwa od 2008r. oraz z NFOŚiGW od 2005 r. jest niezgodne z ustawą o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym;
- nie rozstrzygnięty jest status Funduszu (brak stosownej decyzji KE), a przez to wątpliwości co do podstaw prawnych jego działania; rodzi to niepewność Rady i armatorów co do tego czy pozytywnie zaopiniowane wnioski oraz przyznane przez BGK na ich podstawie kredyty preferencyjne nie będą obciążone karami z tytułu nieprawnie przyznanej pomocy publicznej; ta niepewność rodzi także w środowisku pytanie o zasadność wpłacania przez armatorów corocznej składki do Funduszu;
- w Polsce brak jest warunków do prowadzenia i rozwoju działalności przewozowej z uwagi na bardzo zły stan polskich dróg wodnych
- rozdział kompetencji w zakresie utrzymywania i rozwoju śródlądowego transportu wodnego między resort transportu i środowiska osłabia rolę żeglugi śródlądowej w programach rozwojowych polskiego transportu
- Rada, od jej powołania (2003 r.) mimo wielokrotnego akcentowania problemu nie została wsparta żadnymi środkami finansowymi służącymi realizacji jej zadań oraz funkcjonowaniu (część członków Rady pokrywa koszty uczestnictwa w posiedzeniach Rady z własnych funduszy).

²² W lutym 2009r. Departament Prawny MI zgłosił szereg uwag do przyjętego przez Radę Regulaminu.

Na posiedzeniu Rady w styczniu 2009r. **wraca problem złożonych mechanizmów przyznawania pomocy z Funduszu.** O trudnościach informują armatorzy poprzez swoich reprezentantów w Radzie. Przy okazji wychodzi na jaw występowanie luki informacyjnej. Rada nie ma informacji jaki procent pozytywnie zaopiniowanych wniosków armatorskich jest zrealizowanych przez Bank. Armatorzy wnioskują o złagodzenie przez Bank kryteriów oceny zdolności kredytowej (uzasadniając, że nie było dotychczas kredytów tzw. „chybionych”). Uczestniczący w posiedzeniu przedstawiciel Banku wskazuje, że zapisy w sprawie części oczekiwanych uproszczeń można zawrzeć w umowie między Ministerstwem a Bankiem.

Kolejny raz (uchwałą Rady nr 3 z 27 stycznia 2009r.) Rada domaga się podjęcia przez Ministerstwo działań w celu uregulowania ustawowych zaległości z tytułu dotacji z NFOŚiGW za lata 2004-2008 w kwocie 25500 tys. zł oraz z budżetu państwa za rok 2008. **W efekcie działań Ministerstwa w I kwartale 2009 Fundusz został zasilony dotacją z NFOŚiGW w kwocie 3500 tys. zł** pod rygorem zwrotu środków do NFOŚiGW w przypadku niewykorzystania dotacji na cele ustawowe do końca 2009 r. Rada zainteresowana była więc działaniami nie dopuszczającymi do potrzeby zwrotu tej dotacji. **Zauważono, że branża przeżywa kryzys**, co powoduje że wymagania Banku stają się dla armatorów coraz dotkliwsze, część z nich wycofuje się z zamiaru podjęcia kredytu, wzrasta natomiast zainteresowanie złomowaniem statków (nadmiar podaży u niektórych armatorów?). Członkowie Rady wskazują na potrzebę podniesienia stawek za złomowanie (co wydaje się być uzasadnione, bo nie zmieniano ich od 2004 r.).

Kolejne posiedzenie Rady z udziałem Zarządu Związku Polskich Armatorów Śródlądowych ²³ oraz dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie zwołano w lipcu 2009r. Zaniepokojenie członków Rady wywołała sprawa nie zatwierdzonego dotychczas przez Ministerstwo Planu Finansowego Funduszu na 2009r. (Rada dała pozytywną opinię na posiedzeniu w styczniu 2009r.). Przedstawiciele ZPAŚ przedstawili poziom kryzysu w branży (spadek przewozów o 70%) i proszą o rozważenie pomocy dla sektora z Funduszu, potwierdzają też oczekiwania armatorów wobec złagodzenia kryteriów przyznawania pomocy z Funduszu. Kolejny już raz Przewodnicząca prosi o skonkretyzowanie oczekiwań na piśmie (*nota bene*

²³ Należy zauważyć rosnącą siłę Związku (w 2002 r. było 21 członków, w 2009r. - 63 zwyczajnych, 2 honorowych i 2 wspierających)

nigdy takich nie otrzymała). Udaje się wypracować propozycje dla Banku w sprawie ustanowienia zabezpieczeń rejestrowych na jednostkach pływających w miejsce hipotek na nieruchomościach.²⁴ Wiele miejsca poświęcono pozytywnym dla żeglugi zapowiedziom Ministerstwa dot. przygotowania Strategii modernizacji infrastruktury śródlądowych dróg wodnych w Polsce do 2020 r. oraz Krajowego Programu Wsparcia dla żeglugi śródlądowej.²⁵ **Kilku członków Rady powołano do Grupy Ekspertów przygotowującej zakres merytorycznych tych dokumentów.**

Mimo koncentracji Ministerstwa w drugiej połowie 2009 roku na sprawach podejmowanych projektów dot. żeglugi śródlądowej, finansowanych ze środków Banku Światowego i funduszy UE, **rozpoczęto w MI działania w kierunku zmiany umowy z Bankiem (projekt w tej sprawie wpłynął do Rady jesienią 2009r. i uzyskał jej pozytywną opinię). Również Rada przychyliła się do wniosku Ministerstwa w sprawie uchylecia w rozporządzeniu w sprawie wykorzystania środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej na realizację przedsięwzięć promujących śródlądowy transport wodny zapisów dotyczących pożyczki oprocentowanej i nieoprocentowanej (uwzględniając wymóg KE).**

W 2010 roku (do listopada, kiedy wyznaczono nowy skład Rady)) Rada nie spotykała się na posiedzeniach, z powodu braku Przewodniczącego Rady, natomiast najbardziej istotne sprawy (np. Plan Finansowy Funduszu na 2010r.) opiniowano w trybie obiegowym.

W zakresie zadań Rady mieściło się wydawanie opinii o dokumentach nie związanych bezpośrednio z Funduszem, przedkładanych przez Ministerstwo. Członkowie Rady, głównie Przewodnicząca i Wiceprzewodnicząca wydały opinie na piśmie w kilku sprawach, w tym m. In.: do oceny Polski w dokumencie Komisji Europejskiej z dnia 5.12. 2008 pt. „Study on Administrative and Regulatory Barriers in the field of Inland Waterway Transport” (styczeń 2009 r.) oraz „Strategii modernizacji infrastruktury śródlądowych dróg w Polsce do 2020r.”(lipiec 2009 r).

²⁴ Wykonana dla potrzeb tej pracy konsultacja w BGK, Oddział w Szczecinie wykazała, że mimo przychylności Banku trudno wycenić statek w okresie pełnego sezonu nawigacyjnego, szczególnie, gdy pływa za granicą.

²⁵ Pani Wiceminister Infrastruktury zwróciła się do Rady o wskazanie propozycji zagadnień, instrumentów i rozwiązań, jakie powinny znaleźć się w przywołanych dokumentach.

4. OCENA DZIAŁALNOŚCI BANKU GOSPODARSTWA KRAJOWEGO JAKO PODMIOTU PROWADZĄCEGO FUNDUSZ ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ

Fundusz Żeglugi Śródlądowej, podobnie jak wiele innych funduszy celowych utworzono w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Przywoływana w pracy Ustawa zobowiązuje BGK (Art. 11 pkt 3) do:

- wyodrębnienia w ogólnym planie finansowym Banku planu finansowego Funduszu,
- sporządzania odrębnego bilansu oraz rachunku zysków i strat dla Funduszu,
- przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw transportu co kwartał informacji o realizacji planu finansowego Funduszu,
- zawarcia umowy z ministrem właściwym do spraw transportu określającej szczegółowe warunki współpracy w zakresie gospodarowania środkami Funduszu.

BGK pobiera wynagrodzenie (provizję) z tytułu kosztów obsługi Funduszu.

Istnieje wiele płaszczyzn oceny BGK jako podmiotu prowadzącego Fundusz. Do najważniejszych należą:

- 1) gospodarowanie środkami i Funduszu,
- 2) współpraca z ministrem właściwym do spraw transportu,
- 3) współpraca z Radą ds. Promocji Żeglugi Śródlądowej,
- 4) współpraca z armatorami

Ad 1)

Efekty gospodarowania środkami Funduszu znajdowały odzwierciedlenie w sprawozdawczości z realizacji planu finansowego Funduszu za dany okres (kwartał, rok). **Czynniki rzutujące na efektywność Funduszu można podzielić na:**

- niezależne od Banku (zasilanie Funduszu ze źródeł ustawowych),
- w pełni zależne od Banku (koszty obsługi Funduszu, odsetki od lokat środków Funduszu w bankach, przychody z inwestycji środków Funduszu w papiery wartościowe, darowizny i zapisy);
- pośrednio zależne od Banku (zainteresowanie armatorów systemem promocji – wartość wniosków, odsetki od wykorzystanego kredytu preferencyjnego, pożyczki lub dopłaty, prowizje i opłaty bankowe, pobierane od kredytobiorcy).

W możliwym od oceny okresie funkcjonowania Funduszu (2004-2009), osiągał on **zyski**, w następującej wysokości: (w tys. zł)

2004 - 219,6 (plan)

2005 - 484,2

2006 - 360,5

2007 - 498,0

2008 - 111,5

2009 - 971,2

Jednak nie o zyski Banku z tytułu obsługi Funduszu chodziło lecz o skierowanie środków pomocy dla sektora.

Najczęściej kwestionowaną przez Radę ds. Promocji pozycją sprawozdawczości finansowej Funduszu były koszty obsługi Funduszu, szczególnie w pierwszych latach jego funkcjonowania gdy nie podjęto akcji kredytowej (podjęto ją de facto w 2005 r.).

W poszczególnych latach stan Funduszu na koniec roku przedstawiał się następująco: (w tys. zł)

2004 - 22 800,0 (plan)

2005 - 23.683,4

2006 - 28 535,6

2007 - 32 383,1

2008 - 16 384,6

2009 - 24 948,3

Od początku funkcjonowania, Fundusz nieprzerwanie posiadał środki wystarczające na zaspokojenie potrzeb w zakresie narzędzi promocji, zgłaszanych przez polskich armatorów jakkolwiek występowały okresy zagrożenia brakiem dyspozycyjności środków.

Ad 2)

Jak już wskazano wcześniej w tym opracowaniu, umowa określająca szczegółowe warunki współpracy w zakresie gospodarowania środkami Funduszu została podpisana między stronami 5 czerwca 2003 r. Po roku, w czerwcu 2004 r. BGK powiadomił Ministerstwo Infrastruktury Departament Transportu Morskiego o problemach związanych z interpretacją oraz zastosowaniem tych zapisów Ustawy

oraz Rozporządzenia, które dotyczą instrumentów wsparcia finansowego dla armatorów i wskazał na zagrożenie w sprawnym ich wykorzystaniu. Zaproponował też kierunek oczekiwanych zmian. W sierpniu 2004 r. BGK zwrócił się ponownie (już do Podsekretarza Stanu w MI) z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu uporządkowanie, uproszczenie i urealnienie przepisów Ustawy, które dotyczą instrumentów wsparcia armatorów. **Ze względów podanych w rozdziale 3 Ministerstwo nie podjęło w analizowanym okresie prac na nowelizacją Ustawy.** Trudno ocenić, czy prowadzono wspólne działania w kierunku usprawnienia kierunki promocji żeglugi śródlądowej, na pewno takie podejmowano w przypadkach protestów armatorów wobec ograniczeń istniejącego systemu (ostatnio nagłośniona sprawa firmy Rentrans Cargo Sp. z o.o, a wcześniej ODRATRANS S.A.), ale czy służyły one rozwiązaniu przyczyn problemu?

Inną nieprawidłowością we współpracy Banku z Ministerstwem była przewlekłość procedur uzgodnień planów finansowych Funduszu, brak reakcji na wymogi NFOŚiGW w zakresie oceny wpływu wydatkowanych z Funduszy środków na ochronę środowiska. Działania w kierunku zmiany umowy między BGK i Ministerstwem podjął Bank w 2009r. ale autorzy nie posiadają wiedzy o ich efekcie. Jednym z istotnych warunków tej umowy ma być wyznaczenie Banku jako koordynatora sporządzania raportu z efektów ekologicznych uzyskanych dzięki pomocy ze środków Funduszu.

Trudnym dla działalności Funduszy był okres jego zawieszenia w 2007r., o czym pisano wcześniej. Mimo decyzji Ministra Transportu o wznowieniu od października 2007r. działalności Funduszu, Bank do końca tego roku nie rozpatrywał wniosków armatorskich ani nie dokonał żadnych wypłat.

Ad 3) Wydaje się, że Bank nie był przegotowany ani merytorycznie ani formalnie do obsługi Funduszu. Świadczy o tym m. in. wprowadzenie dopiero w lipcu 2004 r. (Zarządzenie nr 76/2004 Prezesa Zarządu Banku) instrukcji służbowej określającej „Zasady i tryb wykorzystania środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej na realizację przedsięwzięć promujących śródlądowy transport wodny”, a także wyznaczenie oddziału Banku w Szczecinie do obsługi armatorów śródlądowych dopiero po wyraźnym wniosku Rady (wiadomo było, że w Szczecinie może być największy popyt na środki Funduszu).

Jednak w ogólnej ocenie współpraca Rady z Bankiem przebiegała pozytywnie, co nie oznacza, że udawało się na bieżąco lub na zawsze rozwiązać problemy zgłaszane (na piśmie lub podczas posiedzenia) przez Radę. Przedstawiciel Banku (często w randze dyrektora departamentu) uczestniczył we wszystkich posiedzeniach Rady, składał na nich ustne sprawozdania z działalności Funduszu (Rada o dziwo nie miała dostępu do rocznej i kwartalnej sprawozdawczości Banku), przedstawiał Plan finansowy Funduszu do opinii Rady i był świadkiem opinii Rady i jej krytycznych ocen wobec procedur Banku. Najwięcej zastrzeżeń zgłaszała Rada do przedstawianych za pośrednictwem Banku wniosków armatorów o środki z Funduszu, które wielokrotnie były niekompletne, a w przypadku wniosków o kredyt preferencyjny na zakup używanych statków często nie zawierały informacji istotnych dla Rady w celu wyrażenia właściwej opinii. Warto podkreślić, że przedstawiciel Banku odpowiedzialny za Fundusz uczestniczył w działaniach promujących Fundusz (udział w konferencjach branżowych, naradach nawigacyjnych itp.) jednakże w opinii armatorów nie były one wystarczające.

Ad 4) Najłatwiejszy dla współpracy Banku z armatorami był okres pozyskiwania informacji o Funduszu. Trudności pojawiały się z początkiem wnioskowania o środki promocji z Funduszu. Armatorzy, mało dyspozycyjni z uwagi na charakter pracy są bardzo krytyczni wobec procedur bankowych, zwłaszcza gdy chcą skorzystać ze środków, z mocy prawa mających charakter promocyjny i ograniczony. Na te niełatwe relacje nakładały się również problemy Banku z interpretacją Ustawy w początkowym okresie jej obowiązywania oraz brak możliwości jej zmian, mimo uzasadnienia.

W efekcie, w latach 2003 – 2009 Bank podpisał z armatorami 26 umów kredytowych, 2 umowy o dopłaty do kredytu oraz zrealizowanie 40 wypłat za złomowanie statków.

Według stanu na koniec III kwartału 2010 r. Bank obsługuje 19 umów kredytowych w ramach Funduszu.

5. PROPOZYCJE KONKRETNYCH MECHANIZMÓW USPRAWNIAJĄCYCH PRYZNAWANIE POLSKIM ARMATOROM ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ ŚRODKÓW Z FUNDUSZU ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ ORAZ WSKAZANIE ZAKRESU NOWELIZACJI USTAWY W TYM ZAKRESIE

Określone tytułem rozdziału „usprawnienie” może sugerować poprawę, względnie usprawnienie organizacji lub zachowań zespołów ludzkich obsługujących system promocji wraz z obiegiem środków finansowych Funduszu. Jednakże istotą promocyjnej roli Funduszu jest pomoc, udzielana publicznymi środkami finansowymi, a zatem obieg pieniędzy wraz z procedurą dysponowania nimi. Mamy więc do czynienia z okresowo stałymi, zunifikowanymi procedurami postępowania i ich usprawnienie zależy głównie od nakazów wynikających z uregulowań ustawowych oraz rozszerzonych interpretacji zawartych w rozporządzeniach wykonawczych.

Organizacja natomiast tworzy wewnętrzną procedurę umowną, opartą na logice wykorzystania czasu pracy dla określonych czynności o względnie obowiązującej stałości postępowania, a jej cechą stałą jest mobilność w dostosowaniu się do bieżących zdarzeń.

Dostosowanie organizacji należy do kierownictw zespołów ludzkich i wkraczanie w tą dziedzinę z zewnątrz na ogół nie przynosi oczekiwanych efektów.

Przy takim założeniu, niniejsze opracowanie tylko w nielicznych przypadkach wspomina o niedoskonałościach organizacyjnych, zauważanych w trakcie realizacji omawianego systemu promocji żeglugi śródlądowej, a główną uwagę skupia na przepisach ustawowych.

System jest złożony, bo musi godzić dającego publiczne środki i możliwości celowego wykorzystania ich (Skarb Państwa) z systemem „nienasyconego” odbiorcy, dążącego do czerpania korzyści osobistych (zysk) przy okazji realizowania ustalonych celów publicznych (wykorzystanie środków pomocowych na określone cele).

Pośrodku jest bank państwowy, którego system dysponenta i nadzorującego gospodarkę środkami publicznymi, jest odrębnie uregulowany, ale musi pogodzić oba poprzednio wspomniane systemy i zespalać je w jeden system promocji żeglugi śródlądowej, ale niniejsze opracowanie nie wkracza w system gospodarki bankowej.

Dla lepszej czytelności propozycje zestawiono syntetycznie w formie tabelarycznej (tabela 2), pokazując w kolumnie 5. adres w rozdz. 1.do uzasadnienia przedstawianej w tabeli propozycji.

Tabela 2. Propozycje nowelizacji ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym

| LP | Opis tematu | Propozycja usprawnień | | Adres uzasadnienia tematu |
|-----|--|--|---|---------------------------|
| | | Opis mechanizmu usprawniającego | Zakres nowelizacji ustawy | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. | Przepisy proceduralno-instruktarzowe o sposobie realizacji Ustawy powinny być ogólnie dostępne. | Ustalenie sposobu udostępnienia: 1) umowy o współpracy Ministerstwa Infrastruktury z Bankiem, 2) instrukcji wewnętrznych Banku, ustalających sposób załatwiania interesantów Funduszu, wzory druków, 3) Regulaminu Rady i zasad uchwalanych na jej posiedzeniach. | W artykule 11. dodać ust.6. nakazujący MI uregulowanie sposobu i zakresu publikowania dokumentów urzędowych i zakresu sprawozdawczości określających procedury związane z obsługą Odbiorców promocji. | 1.1 |
| 2 | Art.11. Brak ustawowej odpowiedzialności za wykorzystanie Funduszu wraz z jego promocyjną rolą. Art.11. ust.3. i 4. zawierają tę odpowiedzialność w sposób domyślny, nie obligatoryjny. | Nażalenie ustawowej odpowiedzialności powinno inicjować skuteczniejsze działania w celu poprawy wykorzystania uprawnień wynikających z przepisów promocji żeglugi śródlądowej. | Zmiana treści zapisu w Art.11. ust.2. , polegająca na dopisaniu odpowiedzialności MI za celowe wykorzystanie Funduszu i jego promocyjnej roli. | 1.1 |
| 2a} | Art. 6.ust.4. Bezsilność ministra odpowiedzialnego za transport w oddziaływaniu na jakość dróg wodnych. | Wyposażyć Ministra Infrastruktury w środki finansowe z puli NFOŚiGW z przeznaczeniem na współdecydowanie o inwestycjach na drogach wodnych. | W Art.6.ust.4. dokonać zmiany wpisując po słowach „w ust.3.” słowo „wynosi 20%”. Słowa: „nie może przekroczyć 1%” wykreślić | 1.1. |
| 3 | Art. 11.ust.3 pkt 3. Brak ustawowego nakazu ustalenia zakresu sprawozdawczości utrudnia ocenę ekonomiczną i ekologiczną | Wpisanie zalecenia MI ustalenie zakresu sprawozdawczości z włączeniem go do obowiązującej statystyki pozwoli ujednolicić analizę i ocenę efektów oraz | W Art.11 dodać ust.5. , wskazujący ministra odpowiedzialnego ds. transportu w porozumieniu z ministrem odpowiedzialnym za środowisko, do wydania | 1.2.1. |

| | | | | |
|-----------------|--|--|---|----------|
| | efektów osiągniętych w wyniku wykorzystania środków Funduszu. | uniknąć rozbieżności interpretacyjnych na szczeblu Odbiorca usług-Bank i MI - Minister Środowiska wraz z Ministrem Finansów na tle wykorzystania środków NFOŚ. Ponadto umożliwi dokonanie jednoznacznej oceny efektów gospodarczych z ustanowienia i funkcjonowania Funduszu. | rozporządzenia określającego zakres danych statystycznych przekazywanych przez Odbiorców do Banku, a przez Bank ministrowi właściwemu ds. transportu. | |
| 4 | Art. 2. pkt 3. W aktualnych warunkach politycznych określenie „własność Skarbu Państwa” nie objaśnia, że chodzi o państwo polskie. Dlatego celowe jest uściślenie tego określenia. | Zmienić w Ustawie określenie statku polskiego | W Art. 2. pkt 3 Po słowach „Skarbu Państwa” dopisać słowo: „Polskiego”. | 1.2.2.1. |
| 5 5a) 5b) | Art. 14. ust. 3. a) Rozważyć skrócenie okresu oczekiwania 5 lat od zarejestrowania statku, uprawniającego do złomowania. b) Alternatywnie: Zrezygnować z wypłaty za złomowanie statków. | Skrócić okres 5. letni na np 3. letni. Przychylenie się do sugestii Odbiorców jest dyskusyjne. Alternatywnie: Wypłaty, jako element regulacji (zmniejszenia) podaży floty zastąpić odnowieniem statków, przy udziale polskich stoczni. | Zmiana w Art.14. ust. 3. z 5 lat na okres inny. Alternatywnie: <u>Usunąć</u> z Ustawy pojęcie „wypłaty za złomowanie” (Art.14.ust.3,4, 5) i wzmocnić preferencje za odnowienie stanu floty dodając do Art.18. ust.3. warunek zakupu nowego statku w polskiej stoczni. Odpowiednio, usunąć Art.7. i 15. | 1.2.2.2. |
| 6. | Art. 14. ust.4.: Ustawa określa skomplikowany sposób uznawania prawa do złomowania statku przez udowodnienie jego czynnego | Uprościć postępowanie dowodowe zawarte w Art.14. ust.4., poprzez uogólnienie informacji świadczącej o tym, że statek był eksploatowany do czasu przeznaczenia | Dokonać zmian zapisu: 1)W Art.14.ust.4.: •oświadczenie właściciela, że statek był eksploatowany w przewozach towarowych przez cały czas przed utratą ważności świadectwa | 1.2.2.3. |

| | | | | |
|---|---|--|---|-----------------|
| | <p>dotychczasowego udziału w eksploatacji:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ważnym świadectwem żeglugowym, – dokonywanie przewozów minimum w 10 rejsach, – na trasach co najmniej 50 km, – przy wykorzystaniu nośności co najmniej 70%, – w okresie rozliczenia 24 miesięcy. <p>Jeżeli decyzja nie będzie podjęta po myśli powyższego punktu 5b, wówczas celowa jest zmiana postanowienia Art. 14.4.</p> | <p>na złom.</p> <hr/> <p>Uwaga: W przypadku podjęcia decyzji w myśl Alternatywy zawartej w punkcie 5b), cała propozycja punktu 6. staje się nieaktualna.</p> | <p>żeglugowego, z podaniem ogólnych informacji o jego relacjach przewozowych i ładunkach,</p> <ul style="list-style-type: none"> • okazanie świadectwa żeglugowego. <p>W Art. 14. ust. 3 dodać treść: „po utracie ważności świadectwa żeglugowego”.</p> | |
| 7 | <p>Art. 13.: Ustawa nakłada na każdego armatora podlegającego przepisom obowiązek opłacania corocznych składek do Funduszu W zamian armator otrzymuje prawo Dostępu do promocji przewidzianych przepisami Funduszu. W rzeczywistości nie wszyscy opłacający składki korzystają z profitów wynikających z tych promocji, z różnych Powodów a mianowicie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – nie potrzebują | <p>Zmienić obowiązkowe składki do Funduszu na powszechne i dobro-wolne, zależne od potrzeby armatora korzystania z systemu promocji i środków finansowych Funduszu. Dobrowolna składka wnoszona by była przed zamiarem skorzystania z dóbr promocji (członkowie doraźni) w wysokości ustalonej na podstawie 7 letniego doświadczenia polskiego z funkcjonowaniem Funduszu (np. na podstawie stosunku wszystkich składek do wszystkich wypłat z Funduszu) lub corocznie w kwocie</p> | <p>Art. 13 uchylić i zastąpić go nową treścią, np:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Armator jest uprawniony do korzystania z systemu promocji, w tym ze środków Funduszu na warunkach promocyjnych na podstawie członkostwa. – Za członkostwo armator wpłaca składkę każdorazowo przed wystąpieniem o wsparcie finansowe ze środków Funduszu w wysokości określonej indywidualnie lub corocznie, również w wysokości ustalonej | 1.2.2.4. |

| | | | | |
|---|--|--|---|------------------------|
| | <p>wsparcia kredytowego,</p> <ul style="list-style-type: none"> – nie złomują statków i nie korzystają z wypłat, – nie zabiegają o kredyty i pożyczki, gdyż warunki stawiane przez Bank kredytujący armatorom nie odpowiadają, – niedostatek środków finansowych zawsze rodzi ryzyko oczekiwania na wypłatę, nawet przyznanego kredytu, <p>Niektórzy armatorzy chcieliby skorzystać z dobrodziejstwa promocji, ale posiadane statki wg aktualnych (unijnych) przepisów nie kwalifikują ich przynależności do Funduszu.</p> | <p>odpowiednio mniejszej (członkowie stali).</p> | <p>indywidualnie.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zasady ustalania wysokości składek indywidualnych corocznych i każdorazowych określi minister właściwy do spraw transportu. | |
| 8 | <p>Art. 3. ust.2. pkt 3): Przepis wyłącza z przynależności do systemu Funduszu pchacze i holowniki o mocy napędowej nie przekraczającej 150 kW. Są to statki odpowiadające większości polskich dróg wodnych i mimo analogicznych unijnych przepisów powinny korzystać z</p> | <p>Członkostwo w systemie promocji powinno być powszechnie dostępne dla armatorów polskiej towarowej żeglugi śródlądowej.</p> | <p>Uchylić przepis Art. 3. ust.2. pkt 3 }</p> | <p>1.2.2.5.</p> |

| | | | | |
|----|--|--|---|-----------------|
| | uprawnień równych ze statkami większymi. | | | |
| 9 | Art. 18. ust. 1.: Powstają sugestie o kolizji przepisów Ustawy z przepisami UE w sprawie udzielania pomocy publicznej za pośrednictwem kredytów preferencyjnych. | Kredyt udzielany na warunkach preferencyjnych polega na obniżeniu stopy procentowej odsetek. Zatem korzyści armatorów z systemu preferencji mogą dotyczyć różnicy sum zapłaconych odsetek w stosunku do oprocentowania komercyjnego. Należy przestrzegać, aby 3 letnia suma różnic w odsetkach, bądź kwoty umorzeń dopłat do kredytów nie przekroczyły sumy 200.000 €. Ewidencja progów pomocy zaliczanej jako publiczna może być kontrolowana przez Bank, co powinno być zawarte w umowie między MI a BGK. | Art, 11. ust.4. uzupełnić: Po słowie „warunki” dodać słowa ”i zakres”... | 1.2.2.6. |
| 10 | Art.18 ust.1. pkt 1.: Brak zapisu szczegółowego na temat refinansowania kredytem lub pożyczką inwestycji zrealizowanych przed złożeniem wniosku. | Należy uznać dotychczasowy zapis ustawy, jako nie działający wstecz, ale celowe jest uszczegółowienie tego zapisu. | Art.18. ust. 1. pkt 1. uzupełnić: Po słowie „armatorów” dodać słowo „zamierzonych”. | 1.2.2.7. |
| 11 | Art. 18. ust. 4.: Wymagane przez armatorów skrócenie okresu 5 letniego oczekiwania na prawo do kredytu preferencyjnego. Podobnie armatorzy innych | Przepis ustawowy o 5 latach oczekiwania na prawo korzystania z kredytu preferencyjnego jest nadal aktualny. Również wyłączenie polskiego systemu dla polskich armatorów jest zasadna. | Według aktualnych warunków nie proponuje się zmian w istniejących przepisach ustawy. | 1.2.2.8. |

| | | | | |
|------|---|---|--|------------------|
| | krajów unijnych czynią starania o ich prawo należenia do polskiego systemu promocji, zwłaszcza kredytowych. | Jednakże treść art.18. ust.4 może być zmieniona pod warunkiem wynegocjowania innych profitów dla polskiej żeglugi śródlądowej, np. uruchomienie Środków finansowych z Funduszu Rezerwowego państw Wspólnoty, utworzonego przed laty jako fundusz solidarnościowy. | | |
| 12 | Art.18. ust.1. pkt 2.: Pożyczki nieoprocentowane, utożsamiane z pomocą publiczną, nie były wykorzystane w okresie funkcjonowania systemu promocji. | Można zrezygnować z tej formy promocji i uchylić przepis. | Z Art 18. ust.1. pkt 2) usunąć słowa: „lub nieoprocentowane”. | 1.2.2.9. |
| 13a | Art.18. ust.3.: Przepis o umarzeniu dopłat do kredytów w całości lub w części jest odbierany jako ukryta pomoc publiczna. | Ustanowienie tej promocji należy traktować jako szczególne wyróżnienie armatora, który wprowadza do eksploatacji statek o szczególnych walorach ekologicznych. Dotychczasowy przepis nie podkreślił tej argumentacji, więc wskazane jest ją uwidocznić. | W Art.18.ust.3 dopisać na końcu zdania : „i osiągnięcia zamierzonych efektów, a w szczególności o walorach ekologicznych”. | 1.2.2.10. |
| 13b. | Ustalenie zabezpieczenia kredytowego wymaga uzgodnienia przedmiotu zastawu i jego wyceny. | Ustalić z Bankiem rodzaje zastawu i uregulować w rozporządzeniu. | W Art.18 ust. 5 dodać pkt 5) nakazujący uregulowanie w rozporządzeniu przedmiotu, kosztów wyceny wraz z ze źródłem ich pokrycia dla zabezpieczenia wierzytelności Banku. | |
| 13c. | Statek zakupiony z udziałem kredytu preferencyjnego, dopłaty do kredytu, | Wcześniejsze zbycie zobowiązuje do pokrycia profitów uzyskanych przez | W Art. 18 ust nr 5. dodać pkt. 6) nakazujący uregulowanie sposobu obliczeń zwrotu profitów | |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | lub pożyczki uzyskanej ze środków Funduszu nie może być zbyty przed upływem 5 lat. | armatora korzystającego ze środków Funduszu na nabycie zbywanego przed upływem 5 lat statku. | uzyskanych przez armatora korzystającego ze środków Funduszu na nabycie zbywanego przed upływem 5 lat statku. | |
|--|--|--|---|--|

Źródło: Opracowano na podstawie oceny systemu promocji dokonanej w rozdz.1.

W niniejszym rozdziale zaproponowano rozwiązania 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.

Idea proponowanych rozwiązań jest bardzo zbliżona do prezentowanej w przepisach Unii Europejskiej (**promocja nowoczesności, podaż ograniczona w okresie ubiegłych lat, obecnie zmierzająca do stabilizacji i nowoczesności, lekkie poparcie dla polskiego przemysłu stoczni rzecznych**).

Wprowadzenie proponowanych zmian w przepisach Funduszu Żeglugi Śródlądowej nie spowoduje zmian w dotychczasowych skutkach finansowych budżetu państwa, z wyjątkiem wprowadzenia bardziej dyscyplinujących przepisów o zasilaniu Funduszu i częściowej zmianie dysponenta środków finansowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Brak równowagi między odpowiedzialnością Ministra Infrastruktury za transport z możliwością decydowania o drogach wodnych powinno nieco zrównoważyć proponowane coroczne przekazywanie 20% przychodów NFOŚiGW do Funduszu Żeglugi Śródlądowej z przeznaczeniem na drogi wodne, według uzgodnień z Ministrem Infrastruktury, który będzie mógł przy pomocy uzyskanych środków współdecydować o kierunku inwestowania na wybranych ciekach wodnych.

6. PROPOZYCJE ZMIAN LEGISLACYJNYCH ZMIERZAJĄCYCH DO WZMOCNIENIA POZYCJI RADY DS. PROMOCJI ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ, USPRAWNIENIA JEJ DZIAŁAŃ ORAZ PROWADZENIA PRZEZ NIĄ W PRZYSZŁOŚCI DZIAŁAŃ NAKIEROWANYCH NA REALNĄ PROMOCJĘ ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ

Na podstawie oceny systemu promocji dokonanej w rozdz.1. oraz opisu roli Rady dokonanego w rozdz. 2. można sformułować najważniejsze niedomagania dotyczące funkcjonowania Rady ds. Promocji Żeglugi Śródlądowej, a mianowicie:

1. Radzie zabrakło prawa do przedkładania uzasadnionych wniosków o zmianę proponowanych do zaopiniowania planów finansowych i kierunków realizowanych w tych planach polityki promocji;
2. Rada nie dysponowała żadnymi środkami finansowymi na koszty jej funkcjonowania, w tym na koszty delegacji członków Rady, zaproszonych na posiedzenia specjalistów lub opracowania niezbędnych ekspertyz;
3. Zapis ustawy nie zapewniał Radzie autorytetu niezbędnego do włączenia jej uchwał lub w innej formie prezentowanej wiedzy w tryb postępowania administracyjnego, niezbędnego dla wdrażania systemu promocji żeglugi śródlądowej;
4. Zbyt liczny skład Rady nie zawsze zainteresowanych problematyką osób, utrudniał zwołanie posiedzenia i podejmowanie uchwał.

Usunięcie wymienionych niedomagań wymaga upoważnień i dyspozycji, które należałoby wprowadzić do Ustawy, w Art.19.

Są to **propozycje dotyczące ust.3**, który należy podzielić na punkty:

- 1) pozostawić dotychczasową treść ustępu 3.;
- 2) Rada powołana zgodnie z pkt 1) odbywa posiedzenia plenarne zwołane w pełnym składzie zgodnie z ustalonym przez siebie harmonogramem nie rzadziej niż raz w roku kalendarzowym;
- 3) Rada na pierwszym plenarnym posiedzeniu powołuje na wniosek przewodniczącego spośród swoich członków, imienny skład Prezydium Rady w liczbie 5 do 7 osób;
Prezydium Rady odbywa posiedzenia wg ustalonego harmonogramu lub Przewodniczący zarządza posiedzenia wg bieżących potrzeb;

4) uchwały lub wnioski Rady kieruje Przewodniczący do ministra właściwego ds. transportu, który ustosunkuje się do tych wniosków w terminie skorelowanym z treścią wniosku, jednak nie później niż 30 dni.

5) **Propozycje do Art.19. ust. 4.:** dodać kolejne punkty o następującej treści:

5) przedkładanie uzasadnionych wniosków o zmianę proponowanych do zaopiniowania planów finansowych i kierunków promocji realizowanych w tych planach;

6) przedkładanie wniosków o zamieszczenie w planach kosztów funkcjonowania Rady, w tym kosztów delegacji na posiedzenia Rady i zaproszonych na posiedzenia specjalistów oraz opracowywania niezbędnych ekspertyz.

Włączenie uznanych przez ministra wniosków do wdrożenia powinno następować w trybie zwykłej pracy administracyjnej poszczególnych służb i organizacji obsługujących Fundusz i jego system promocji. Włączenie poszczególnych członków Rady lub osób przez nią wskazanych w tryb postępowania administracyjnego może następować na podstawie odrębnych upoważnień organu odpowiedzialnego za funkcjonowanie Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowego.

PODSUMOWANIE

Ocena funkcjonowania Funduszu Żeglugi Śródlądowej, nazywanego w opracowaniu Funduszem, została dokonana głównie pod kątem odbiorcy systemu promocyjnego uregulowanego przepisami o Funduszu.

Zgodnie z uzgodnioną dyspozycją całość opracowania zawarto w 6 rozdziałach.

W rozdz. 1. „Wskazanie słabych i mocnych stron mechanizmu wspierania polskich armatorów żeglugi śródlądowej z Funduszu Żeglugi Śródlądowej” zwrócono uwagę na następujące **słabe strony**:

- 1) konieczność zrezygnowania z systemu regulacji podaży „nowy za stary”, ponieważ armatorzy wprowadzili do eksploatacji statki „mniej stare za nowe”, co niezbyt unowocześniło polską flotę śródlądową (wycofano z rynku i zezłomowano 29 statków, a wprowadzono 22 jednostki);
- 2) niedostatecznie monitorowano pozytywne możliwości systemu promocji i nie utworzono pomostu między Ministerstwem i Bankiem a armatorami którym zabrakło informacji a nieraz i wiedzy niezbędnej w przestawieniu się na sposób poprawiania kondycji firm za „pożyczone pieniądze”. Armatorom w okresie początkowym obowiązywania systemu promocji zabrakło pomocy, aby uzyskać efekty odpowiednie do możliwości stworzonych przez system. Nadzór centralny ograniczał się do wielkości odpowiadającej znaczeniu żeglugi śródlądowej w polskim systemie transportowym;
- 3) nie spełniły się oczekiwania określone na etapie wprowadzania systemu promocji, bo:
 - a) zmniejszyła się podaż pchaczy o 16%, a ich średnia moc napędowa o 4,7% (oczekiwano wzrostu odpowiednio: o 1,4% i o 8,5%);
 - b) osiągnięto oczekiwany ogólny wzrost o ok. 8% tonażu barek motorowych i pchanych, natomiast ich średnia wielkość zwiększyła się o 3,8%, przy oczekiwanym zwiększeniu o 7,9%.

Do mocnych stron trzeba zaliczyć rozpoznanie ograniczeń systemu wzorowanego na przepisach Unii Europejskiej, który w samej idei promocji był pouczający, ale niektóre zagadnienia w Polsce powinny być traktowane inaczej.

W Polsce promocję żeglugi śródlądowej należy rozpocząć od dróg wodnych, a statki traktować wtórnie, nie odrzucając znaczącej roli małych statków na obecnych

polskich drogach wodnych, także uczestniczących w przewozach po sieci dróg zachodnioeuropejskich, w zasadzie nie stanowiąc konkurencji dla tamtych dużych statków.

Komisja Europejska oczekując od nas realizacji przepisów odpowiadających rynkowi żeglugi śródlądowej krajów Europy Zachodniej w rzeczywistości eliminuje nas z rynku europejskiej żeglugi śródlądowej, zachowując pozory „równego traktowania partnerów”. Naszej flocie daleko do równości, a obiecywana w przepisach Funduszu Rezerwowego pomoc solidarnościowa nie została dla Polski uruchomiona, a na dodatek zakwestionowano w pewnym okresie funkcjonowanie polskich przepisów Funduszu Żeglugi Śródlądowej.

W rozdziałach 2. i 3. oceniono rolę organów obsługujących system promocji.

Powołanie Rady ds. Promocji okazało się potrzebne i w miarę skuteczne w działaniu, mimo występujących wad administracyjno-formalnych. Rada odegrała znaczącą rolę propagatorską na forum krajowym i międzynarodowym. Członkowie w większości byli zaangażowani w pracach Rady, lecz z czasem dyskusje na posiedzeniach wywołały reakcje roszczeniowe i ujawniły większe oczekiwania niż ustawowo przewidziany zakres zadań opiniodawczych.

Słabą stroną przepisów dotyczących Rady było ustawowe i praktykowane nałożenie zadań w formie pracy społecznej. Do tego Rada była nie dość zauważalnie traktowana przez Centrum, co wyrażało się w powolnym reagowaniu na uchwały i wnioski przedkładane przez Radę.

Rozdział 5. poświęcono ocenie działalności Banku Gospodarstwa Krajowego w czterech płaszczyznach.

- 1) **Gospodarowanie środkami Funduszu** Według oceny finansowej wykazano za lata 2004-2009 zysk w łącznej wysokości 2.645 tys. zł, który może świadczyć o starannym lokowaniu wolnych środków, ale jednocześnie o tym, że nie wykorzystywano środków finansowych na wspieranie armatorów.
- 2) **We współpracy z Ministerstwem Infrastruktury** Bank solidnie, choć niestandardowo (nie zawsze jednakowo, a do tego bez danych rzeczowych obrazujących efekty z wykorzystanych środków Funduszu, bo nie uregulowano tej sprawy w umowie) składał sprawozdania i terminowo przedkładał plany finansowe, czego nie odczuwała Rada ds. Promocji gdyż ta

dokumentacja nieregularnie i nieterminowo docierała za pośrednictwem Ministerstwa.

Również Bank zgłaszał opóźnienia w zawiadamianiu przez Ministerstwo o przyjęciu rocznych planów finansowych.

3) Współpraca Banku z Radą ds. Promocji miała charakter doraźnych spotkań na posiedzeniach, na których uczestniczył kompetentny przedstawiciel Banku a także wymiany wniosków w sprawach uproszczeń procedur bankowych .

4) Współpraca Banku z armatorami według zróżnicowanych ocen była burzliwa i niezadowolająca, lecz właściwa ocena nie jest możliwa, z powodu braku neutralnie ustawionej osoby, na bieżąco uczestniczącej w sporach między kredytodawcą a kredytobiorcą.

W rozdziale 5. zawarto propozycje usprawnień w przyznawaniu polskim armatorom żeglugi śródlądowej środków Funduszu oraz **wskazanie zakresu nowelizacji ustawy.**

Propozycje są liczne i bazują na ocenie dokonanej w rozdz. 1., a w zasadzie dotyczą tylko Ustawy. W wyjątkowych przypadkach wskazano również potrzebę zmian w rozporządzeniach wokółustawowych.

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.

Idea proponowanych rozwiązań jest bardzo zbliżona do prezentowanej w przepisach Unii Europejskiej (**promocja nowoczesności, podaż ograniczona w okresie ubiegłych lat, obecnie zmierzająca do stabilizacji i nowoczesności, lekkie poparcie dla polskiego przemysłu stoczni rzecznych**).

Wprowadzenie proponowanych zmian w przepisach Funduszu Żeglugi Śródlądowej nie spowoduje zmian w dotychczasowych skutkach finansowych budżetu państwa, z wyjątkiem wprowadzenia bardziej dyscyplinujących przepisów o

zasilaniu Funduszu i częściowej zmianie dysponenta środków finansowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Brak równowagi między odpowiedzialnością Ministra Infrastruktury za transport z możliwością decydowania o drogach wodnych powinno nieco zrównoważyć proponowane coroczne przekazywanie 20% przychodów NFOŚ i GW do Funduszu Żeglugi Śródlądowej z przeznaczeniem na drogi wodne, według uzgodnień Ministra Infrastruktury z ministrem odpowiedzialnym za drogi wodne. W ten sposób minister odpowiedzialny za transport będzie mógł przy pomocy uzyskanych środków współdecydować o kierunku inwestowania na wybranych ciekach wodnych.

W rozdz.6. zaproponowano kilka zmian w ustawie o charakterze proceduralno-administracyjnej, mających usprawnić pracę Rady i zwiększyć jej autorytet.