

Niedofinansowane średnie i małe porty morskie toną

2019-02-05 07:00:00

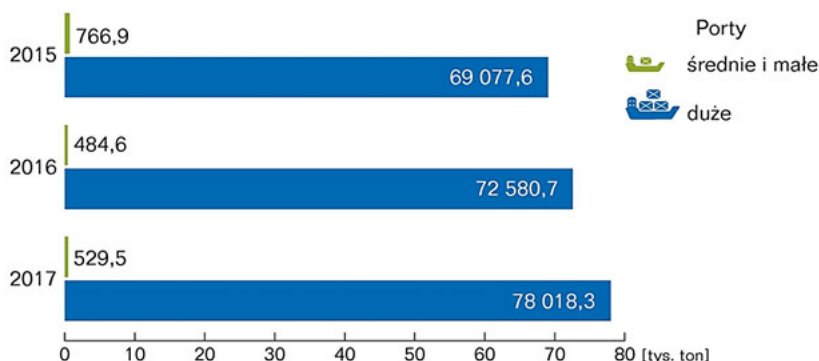


NIK o rozwoju średnich i małych portów morskich

Niewystarczające fundusze hamują rozwój średnich i małych portów morskich. Odbywa się w nich minimalna ilość przeładunków. Bez inwestycji w infrastrukturę portową, zapewniającą lepszy do nich dostęp, niemożliwe jest wykorzystanie ich potencjału. Problemem jest także brak pełnej współpracy administracji morskiej i podmiotów zarządzających portami. Rozwiązaniem mogłaby być ich komunalizacja, ale nie są tym zainteresowane gminy.

W Polsce funkcjonuje łącznie 27 średnich i małych portów morskich (sześć średnich i 21 małych). Biorąc pod uwagę wielkość przeładunków, odgrywają one marginalną rolę w porównaniu z dużymi portami.

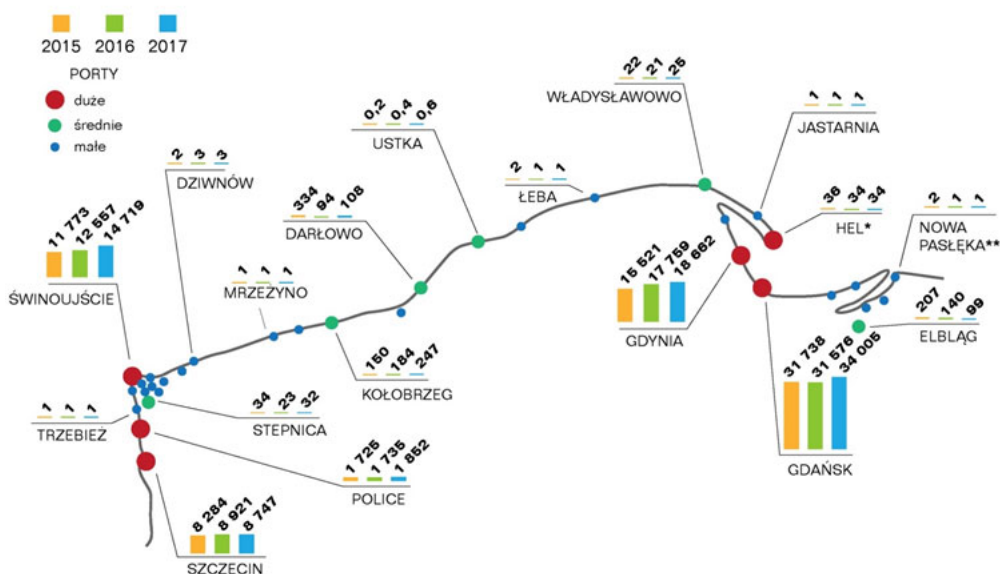
Przeładunki w portach w latach 2015–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych: GUS, kapitanatów portów i Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Centrum Monitorowania Rybołówstwa w Gdyni).

NIK sprawdziła czy i w jaki sposób administracja morska, marszałkowie województw i podmioty zarządzające małymi i średnimi portami realizują przyjętą strategię ich rozwoju.

Przeładunki w dużych, średnich i małych portach w latach 2015 – 2017 (w tys. ton)



* Zaliczono do portów dużych z uwagi na liczbę pasażerów – 184,0; 227,4 i 176,9 tys. osób.

** Przedstawiono wielkość przeładunków dla sześciu małych portów w latach 2015–2017. W pozostałych portach ich wielkość wynosiła od 0 do 1 tys. ton w każdym roku.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych: GUS, kapitanatów portów i Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Centrum Monitorowania Rybołówstwa w Gdyni).

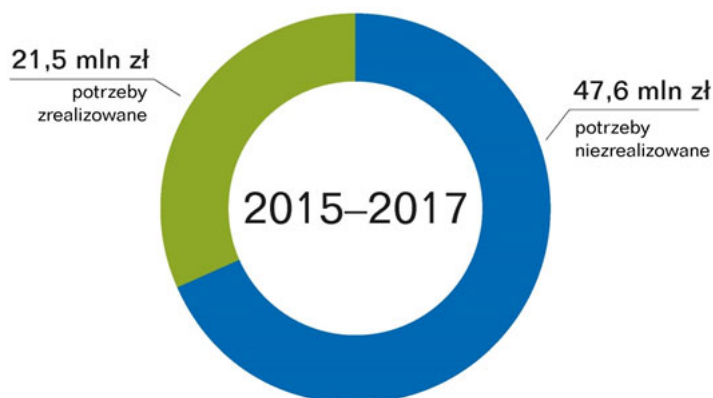
W latach 2015 - 2017 (I półrocze) administracja morska oraz podmioty zarządzające średnimi i małymi portami nie w pełni realizowały założenia przyjęte w strategiach i planach ich rozwoju.

Główną przyczyną hamującą rozwój średnich i małych portów był przede wszystkim brak środków na rozwój ich infrastruktury. Poziom ich finansowania był dalece niewystarczający. Aby mogły one zwiększyć przeładunek towarów i zacząć zarabiać na swojej działalności należy zainwestować w ich infrastrukturę, przede wszystkim pogłębić drogi podejściowe do portów i same akweny. Na to jednak nie ma pieniędzy.

Dyrektorzy Urzędów Morskich rzetelnie rozpoznawali i szacowali wielkość środków potrzebnych na modernizację i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do średnich i małych portów. Jednak przyznawane fundusze były o wiele mniejsze od zgłaszanego zapotrzebowania. Priorytetem był rozwój portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu).

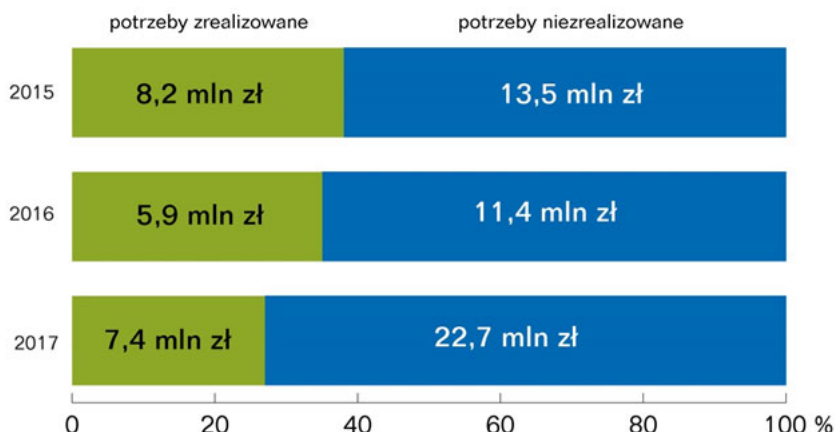
Utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do średnich i małych portów jest finansowane ze środków budżetu państwa. Na bieżące potrzeby średnich i małych portów (utrzymanie torów wodnych, tj. głównie roboty czerpalne) przeznaczono w 2015 r. - 8,2 mln zł, co stanowiło niespełna 38 proc. bieżących potrzeb, w 2016 r. - 5,9 mln zł (zaspokojono 34 proc. potrzeb) i w 2017 r. 7,4 mln zł (blisko 25 proc. zapotrzebowania). Biorąc pod uwagę tylko infrastrukturę zapewniającą dostęp do średnich i małych portów, wartość niezrealizowanych dotychczas, planowanych zadań inwestycyjnych wynosi blisko 447 mln zł. Przy tym niedobór środków na bieżące potrzeby związane z utrzymaniem infrastruktury powodującej, że porty są dostępne wynosi ponad 47 mln zł.

Skala realizacji potrzeb dotyczących utrzymania infrastruktury zapewniającej dostęp do średnich i małych portów morskich w latach 2015-2017 łącznie



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Dyrektorów Urzędów Morskich.

Skala realizacji potrzeb dotyczących utrzymania infrastruktury zapewniającej dostęp do średnich i małych portów morskich w latach 2015-2017



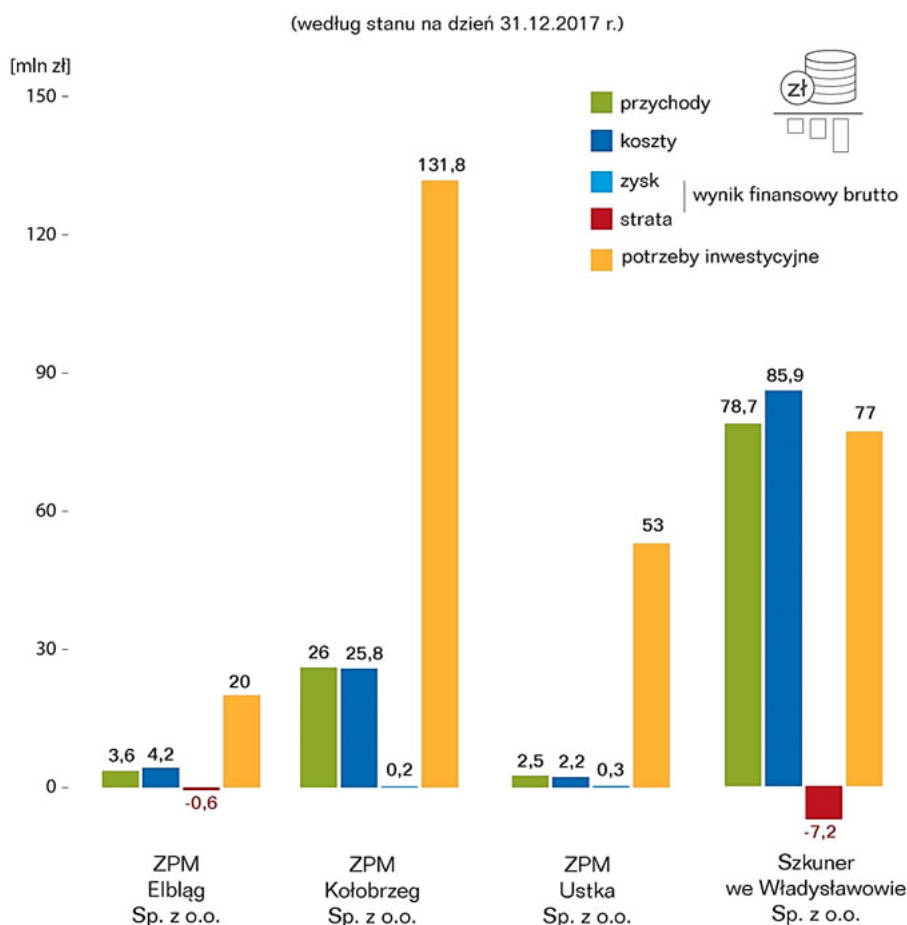
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Dyrektorów Urzędów Morskich.

Na poprawę infrastruktury średnich portów planowano przeznaczyć fundusze z Unii Europejskiej przyznane w ramach programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020. W ten sposób miała być finansowana przebudowa wejścia do portów: w Elblągu (za blisko 22 mln zł), w Ustce (za 205 mln zł) i w Darłowie (220 mln zł). Jednak ostatecznie do programu nie zakwalifikowano średnich portów, wzięto pod uwagę tylko te o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Z powodu braku środków prace w małych i średnich portach ograniczono do najpilniejszych potrzeb, czyli pogłębiania torów wodnych i remontu falochronów. A i tak z powodu niewystarczających funduszy wystąpiły spłyccenia, w stosunku do wymogów zarządzeń Dyrektorów Urzędów Morskich, torów podejściowych do czterech średnich portów (w Elblągu, w Darłowie, w Ustce i w Stepnicy) i ośmiu małych portów (w Dźwirzynie, w Rowach, w Łebie, w Kamieniu Pomorskim, w Mrzeżynie, w Wolinie, w Trzebieży i w Dziwnowie). Powodowało to, że przy niskich stanach wody występowały trudności w manewrowaniu przy wyjściu i wejściu do portów dla jednostek o maksymalnym zanurzeniu dla danego portu. Skutkowało to ograniczeniem żeglugi, co z kolei hamowało rozwój portów.

Spółki zarządzające portami nie były w stanie pokryć kosztów ich utrzymania z przychodów.

Porównanie danych finansowych skontrolowanych spółek – podmiotów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych finansowych zarządów portów.

Wynikający z przepisów, system zarządzania portami ograniczał działalność gospodarczą podmiotów, które nimi zarządzają. Polega on na oddzieleniu funkcji zarządzania nieruchomościami i infrastrukturą portową od świadczenia działalności komercyjnej. Oznacza to, że spółki zarządzające portami, poza działalnością portową, czyli np. pobieraniem opłat portowych i wynajmem terenu portowego, nie mogą prowadzić działalności komercyjnej.

NIK zwraca także uwagę na przypadki braku współpracy administracji morskiej (Urzędów Morskich) i podmiotów zarządzających portami. Urzędy Morskie, odpowiedzialne za utrzymanie toru wodnego i bezpieczeństwo żeglugi, nie wykonywały niezbędnych prac, bez których spółki zarządzające portami nie mogły realizować swoich planów. Na przykład Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku, mając na uwadze szacunkowy koszt, który wyniósłby 732,1 tys. zł., nie zgodził się na wniosek Zarządu Portu w Ustce o zwiększenie zanurzenia z 4 m do 4,5. Szacowana przez spółkę strata przychodów z powodu mniejszego zanurzenia tylko w 2017 r. wyniosła 200 tys. zł.

Także w porcie w Mrzeżynie niedotrzymanie przez administrację morską głębokości na torze podejściowym do portu skutkowało niepełnym wykorzystaniem jego infrastruktury. Natomiast w Kołobrzegu zapewniający dostęp do portu częściowo płytszy tor wodny (od 6,3 do 3,5 m) niż jego akweny (5,5 m) utrudniały realizację planów gospodarczych podmiotu zarządzającego portem.

W krajowych dokumentach strategicznych jako słabą stroną średnich i małych portów wskazano niską efektywność zarządzania nimi przez Urzędy Morskie, a przez to konieczność przyspieszenia ich komunalizacji. Przeprowadzona komunalizacja większości średnich portów poprawiła rozwój infrastruktury portowej. Przykładem mogą być porty w Kołobrzegu, Mrzeżynie, Stepnicy i Ustce. W

kontrolowanym okresie (2015 - 2017) nie nastąpiła jednak komunalizacja 16 małych portów. Brak zainteresowania przejęciem portów przez małe gminy był głównie spowodowany obowiązującymi regulacjami prawnymi nakładającymi na właściciela obowiązek utrzymania kapitałochłonnej infrastruktury portowej, bez wsparcia środkami z budżetu państwa. Przyczyną opieszalej komunalizacji portów może być także wykluczenie możliwości wsparcia średnich i małych portów środkami z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

NIK zwraca także uwagę na niedostateczne zabezpieczenie prawne gruntów w granicach portów przed utratą ich funkcji portowych. Na przykład Urząd Morski w Słupsku pierwotnie uzgodnił projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Portu Ustka dopuszczającego jego funkcję mieszkaniową. Pomimo unieważnienia tego postanowienie, powstało jednak ryzyko utraty części gruntów portowych.

Izba zauważa również, że zarządzanie portami i ich rozwój może być trudne także ze względu na rozproszoną, wielopodmiotową strukturę własności infrastruktury portowej. Przykładowo: lokalizacja na terenie portu w Kołobrzegu (w różnych punktach) kilku urzędzeń do produkcji lodu na gruntach należących do różnych grup rybackich uniemożliwiła wybudowanie w porcie pełnowymiarowego hangaru do remontu i zimowania jachtów morskich, sprzyjającego rozwojowi funkcji turystycznej portu.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Gospodarki i Żeglugi Śródlądowej o:

- Zapewnienie środków finansowych umożliwiających Dyrektorom Urzędów Morskich pełną realizację zadań dotyczących utrzymania infrastruktury dostępowej do średnich i małych portów.
- Zainicjowanie zmian przepisów ustawy o portach i przystaniach morskich w zakresie:
 - zwiększenia możliwości pozyskiwania środków finansowych przez podmioty zarządzające średnimi i małymi portami m.in. poprzez dopuszczenie: prowadzenia przez nie eksploatacyjnej działalności portowej, a także możliwości dofinansowania ze środków budżetu państwa utrzymania ich infrastruktury portowej;
 - zabezpieczenia trwałości funkcji portowych nieruchomości położonych w granicach portów poprzez wprowadzenie obowiązku opiniowania przez podmioty zarządzające portami projektów i zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących terenów portowych oraz transakcji zbycia nieruchomości położonych na terenach portowych.
- Zapewnienie przejrzystego podziału kompetencji pomiędzy Dyrektorami Urzędów Morskich a podmiotami zarządzającymi średnimi i małymi portami dotyczących utrzymania akwenów portowych, w których znajdują się, stanowiące infrastrukturę zapewniającą dostęp do portu, tory wodne.
- Zapewnienie spójności obowiązujących głębokości torów wodnych z ogłoszonym przez Dyrektorów Urzędów Morskich dopuszczalnym zanurzeniem statków w tych portach, w celu pełnego wykorzystania potencjału średnich i małych portów.