

POMOC PUBLICZNA W REALIZACJI INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH W PORTACH MORSKICH. PRZYKŁAD PORTU SZCZECIN

DATA PRZESŁANIA: 19.06.2016 | DATA AKCEPTACJI: 16.08.2016 | KODY JEL: L98, R48

Michał Pluciński

Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński
e-mail:michal.plucinski@wzieu.pl

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono dotychczasowy dorobek Unii Europejskiej w zakresie pomocy publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem pomocy publicznej związanej z inwestycjami w infrastrukturę portów morskich i dostępu do portów od strony morza. Zaprezentowano w nim również teoretyczne aspekty związane ze zjawiskiem konkurencji w funkcjonowaniu portów morskich. Na praktycznym przykładzie portu morskiego Szczecin analizie poddano najważniejszy atrybut współczesnych portów morski, tj. pozycję konkurencyjną. Przybliżono również przesłanki, cele i konsekwencje zaangażowania środków UE w inwestycje poprawiające jakość infrastruktury portowej i dostępu do portu w Szczecinie od strony morza. W ostatniej części artykułu sformułowano argumenty do wykorzystania w procesie notyfikacji projektów infrastrukturalnych planowanych do realizacji w szczecińskim porcie w perspektywie finansowej 2014–2020

SŁOWA KLUCZOWE

porty morskie, pomoc publiczna, konkurencja

WPROWADZENIE

Porty morskie należą do najbardziej złożonych, pod względem przestrzennym, społeczno-gospodarczym i podmiotowym, organizmów we współczesnej gospodarce światowej. Pomimo coraz liczniejszych przykładów zaangażowania sektora prywatnego w finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich, nadal przy realizacji większości z nich wykorzystywane są środki finansowe sektora publicznego. Zaangażowanie w konkretne inwestycje środków publicznych napotyka w ramach UE na podejrzenia udzielenia pomocy publicznej oraz, co ważniejsze, pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym. Przykłady poszczególnych portów

morskich są jednak odmienne. Cześć z nich, np. port Szczecin odnotowują w ostatnich latach spadek udziału w obsłudze morsko-ładowego obrotu ładunkowego na danym rynku.

Dotychczasowy dorobek UE w zakresie pomocy publicznej udzielanej portom morskim – wybrane zagadnienia

Celem wspólnotowej polityki konkurencji jest ochrona konkurencji przed zakłócającymi go działaniami zarówno prywatnych podmiotów gospodarczych, jak i podmiotów publicznych (rządów). Jednym z zakazanych działań jest udzielanie podmiotom gospodarczym zakłócającej konkurencję pomocy publicznej. Definicja pomocy publicznej (państwa) wynika z art. 87 ust. 1 Traktatu WE, który został zastąpiony art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Oprócz zdefiniowania w ustępie pierwszym nieuzasadnionej pomocy publicznej, w drugim ustępie wskazano przypadki odstępstw *de iure* od kryterium niezgodności, w trzecim zaś przypadki – dyskrecjonalnego odstępstwa od kryterium niezgodności. We wspomnianym art. 107 definiuje się pięć kryteriów, z których wszystkie muszą być spełnione, aby uznać pomoc za niezgodną:

- pomoc przyznawana jest przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych (w tym np. dochodów z loterii i funduszy europejskich),
- stanowi ona korzyść dla odbiorcy,
- sprzyja niektórym przedsiębiorstwom handlowym lub produkcji niektórych towarów (tj. ma charakter wybiórczy),
- zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem,
- jeżeli dana działalność ma charakter wymiany handlowej między państwami członkowskimi, pomoc może wpływać na wymianę handlową.

Piąty z wymienionych warunków wymusza wykazanie czy beneficjent prowadzi działalność gospodarczą i działa na rynku, na którym mamy do czynienia w wymianą (towarów, usługową) w ramach UE. W praktyce, stosownie do orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE oraz stanowiska Komisji Europejskiej, uznaje się często, że jeśli wcześniejsze przesłanki pomocy zostały spełnione, automatycznie jest również spełniony omawiany warunek (Tkaczyński, Świstak, Sztorc, 2011, s. 441). Nie wyznaczono jakiegos progu istotności dla handlu wewnątrzspółnotowego.

Pomoc publiczna dla portów morskich nie została dotychczas uregulowana w żadnym akcie prawnym o charakterze wiążącym, wydanym przez instytucje Unii Europejskiej. Nie został też jak dotąd wydany żaden dokument o niewiążącym charakterze, który kompleksowo omawiałby tę tematykę (Ciupak, 2012, s. 74). Komunikat Komisji *Wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa dla transportu morskiego*¹ stanowi jedynie ogólnie, że: „inwestycji w infrastrukturę zazwyczaj nie traktuje się jako pomocy publicznej w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu, o ile państwo gwarantuje wszystkim zainteresowanym przewoźnikom swobodny i równy dostęp do danej infrastruktury”. W dokumencie Komisji Europejskiej z 1 sierpnia 2006 roku *Sprawozdanie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące bezpieczeństwa transportu i możliwości jego finansowania*² sformułowano ogólną zasadę, że finansowanie nałożonych przepisami prawa działań z zakresu ochrony transportu powiązanych z wykonywaniem uprawnień,

1 Dz. Urz. UE 2004 C 13/3.

2 COM(2006) 431 final.

które są typowymi uprawnieniami władzy publicznej, nie stanowi działalności gospodarczej. W grudniu 2011 roku powstało, zamówione przez Komisję Transportu Parlamentu Europejskiego, opracowanie *Pomoc państwa dla portów morskich w UE*³. W opracowaniu poddano analizie kwestię stosowania przepisów UE w sprawie pomocy państwa w odniesieniu do inwestycji infrastrukturalnych w sektorze portów morskich, a także dokonano porównania przykładów udzielonej pomocy państwa na rzecz północnych i południowych portów morskich UE na tle różnych rodzajów organizacji pracy portów.

W aspekcie historycznym należy zauważyć zmianę podejścia Komisji Europejskiej do tego czy budowana/przebudowywana infrastruktura portowa stanowi zadanie władz publicznych, którego celem jest realizacja interesu publicznego i nie stanowi pomocy publicznej, czy też wchodzi w zakres działalności gospodarczej. Początkowo zarządcy portów morskich byli więc traktowani jako gospodarze dóbr publicznych zapewniający skuteczne i bezpieczne operacje portowe w interesie publicznym. Z czasem jednak coraz częściej Komisja Europejska zwracała uwagę na powiązania finansowanych inwestycji infrastrukturalnych z działalnością portowej sfery komercyjnej, nawet jeżeli za realizację samej inwestycji odpowiadał publiczny zarząd portu (stwarzanie warunków dla rozwoju biznesu portowego), co sugerowało możliwość wystąpienia pomocy publicznej (Ciupak, 2012). Obecnie więc w zasadzie w przypadku każdej inwestycji infrastrukturalnej w portach morskich konieczna jest indywidualna ocena.

W dotychczasowej praktyce KE liczba poziomów, na którym badana była możliwość wystąpienia pomocy publicznej w przypadku finansowania infrastruktury portowej ulegała zmianie. Początkowo Komisja badała dwa poziomy – poziom zarządców portów i poziom użytkowników końcowych (zaliczając tu zarówno operatorów infrastruktury, jak i armatorów). Jednakże w późniejszych decyzjach, KE konsekwentnie badała występowanie pomocy publicznej na trzech poziomach: zarządców portów, operatorów infrastruktury (np. operatorów terminali) i użytkowników końcowych portów (armatorów, spedytorów).

Jeżeli chodzi o podmioty zarządzające portami morskimi, to w przypadku prywatnego systemu zarządzania (np. w portach Wielkiej Brytanii) lub systemu państwowego, gdy zarządca jest jednocześnie wykonawcą usług komercyjnych, pomoc publiczna nie występuje. Co do zasady KE przyjmuje, że na poziomie operatorów infrastruktury pomoc publiczna nie występuje, jeżeli wynagrodzenie za sprzedaż lub udostępnianie infrastruktury portowej jest kształtowane jako wynik poprzedzonej odpowiednim ogłoszeniem, otwartej, bezwarunkowej i niedyskryminacyjnej procedury wyboru ofert, która zapewnia, że wszyscy kandydaci są równo traktowani. O ile jednak w przypadku nowych terminali takie podejście można uznać za uzasadnione, to w przypadku terminali od wielu lat mających swoich dzierżawców mogłoby być ono krzywdzące (znaczące inwestycje dotychczasowych dzierżawców). Do tego należy dodać duże różnice w poziomie rozwoju portów morskich w poszczególnych krajach UE (przykład wysokiego zużycia infrastruktury polskich portów morskich). Na specyficzne rozwiązania w poszczególnych krajach zwrócono uwagę m.in. w przywoływanym wcześniej opracowaniu *Pomoc państwa dla portów morskich w UE*. Jak podkreślił jego autorzy:

3 *Pomoc państwa dla portów morskich w UE* (IP/B/TRAN/FWC/2010-006/Lot3/C1/SC1-2), Parlament Europejski, Bruksela, grudzień 2011.

opłaty za najem i dzierżawę wnoszone przez operatorów terminali są różne w różnych państwach członkowskich. Cofnięcie niezgodnych z zasadami rynkowymi zezwoleń na prowadzenie terminali, czyli działalności, z której nie można pokryć kosztów inwestycji i która nie przynosi zysku w postaci opłaty dzierżawnej, może powodować zakłócenia konkurencji nie tylko w samym porcie, lecz także między portami (*Pomoc państwa...*, 2011).

Jak wynika z praktyki decyzyjnej KE, pomoc publiczna na poziomie użytkowników końcowych infrastruktury portowej nie występuje, jeśli wszyscy armatorzy czy spedytorzy będą mieli otwarty i niedyskryminacyjny dostęp do tej infrastruktury.

KONKURENCJA W DZIAŁALNOŚCI PORTÓW MORSKICH I PRZEDSIĘBIORSTW PORTOWYCH – ASPEKTY TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE

Konkurencja jest jednym z najbardziej charakterystycznych zjawisk dla gospodarki rynkowej. Oprócz pojęcia konkurencji, rozumianej jako rywalizacja w dążeniu do osiągnięcia analogicznych celów, w literaturze ekonomicznej występuje pojęcie konkurencyjności rozpatrywanej w dwóch aspektach:

- procesowym – umiejętność konkurowania, tj. działania i przetrwania w konkurencyjnym otoczeniu,
- atrybutowym – pozycja konkurencyjna.

Porty morskie były do lat 80. XX wieku w mniejszym stopniu przyzwyczajone do konkurencji aniżeli inne sfery działalności usługowej czy przemysłowej. Każdy z nich miał zazwyczaj swoją własną grupę klientów, którzy prowadzili działalność gospodarczą w pobliżu portu lub na jego zapleczu lądowym. Interesy poszczególnych portów morskich były z reguły poza zasięgiem oddziaływania innych portów, przede wszystkim ze względu na kosztowny i słabo rozwinięty transport lądowy, a czasami także ze względu na istnienie barier politycznych czy gospodarczych. Nie było potrzeby zabiegania o opanowanie rynku, ponieważ ładunku nie można było kierować do innego portu ani na inną drogę transportową (Szwankowski, 2000, s. 112).

Od lat 80. XX wieku sytuacja ta uległa zasadniczej zmianie. Porty morskie rozpoczęły konkurowanie o ładunki pochodzące ze wspólnego zaplecza gospodarczego. Praktycznie zaniknęło pojęcie zaplecza bezpośredniego, własnego, bezspornego (Szwankowski, 2000).

Sama konkurencja międzyportowa nie ma charakteru konkurencji totalnej. Porty konkurują o ładunki ze wspólnego zaplecza gospodarczego, tak więc konkurencja jest zawężona do portów obsługujących ten sam obszar lądowy. Głębsza analiza skłania również do wniosków, że konkurencja ta kształtowana jest jednak nie przez pojedyncze przedsiębiorstwa, a przez grupę przedsiębiorstw (np. podmiot zarządzający, przeładowcy, firmy pilotażu, holowania) oraz pracowników urzędów państwowych realizujących swoje zadania w portach morskich (np. administracja morska, celna, graniczna, fitosanitarna, weterynaryjna).

Na pozycję konkurencyjną portów morskich składa się grupa czynników, zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Należy podkreślić, że o ile można mówić o pewnej grupie czynników wpływających na konkurencyjność współczesnych portów morskich, to szczególnego znaczenia w ostatnich latach nabierają czynniki związane z parametrami (jakością) infrastruktury dostępu do portów morskich od strony morza i lądu.

W przypadku największych portów morskich Polski konkurują one między sobą oraz innymi portami morskimi południowego Bałtyku. Potwierdzają to oceny pozycji konkurencyjnej polskich portów morskich przygotowywane w ostatnich 20 latach (Pluciński, 2010, s. 71). W metodyce ocen pozycji konkurencyjnej powstałych w ostatnich latach, czynnikiem związanym z infrastrukturą dostępu do portów od strony morza i lądu przyznawano nawet 40% wagi wszystkich czynników branż pod uwagę.

Tabela 1. Przeładunki portu morskiego w Szczecinie na tle przeładunków innych portów południowego Bałtyku oraz wszystkich portów UE

Porty/ Lata	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE28	3 743 112	3 860 420	3 965 599	3 945 764	3 466 788	3 670 275	3 767 891	3 737 235	3 715 580	3 793 715
UE27	3 716 911	3 834 095	3 935 502	3 916 541	3 443 410	3 645 946	3 746 029	3 718 263	3 696 214	3 775 112
UE25	3 644 376	3 759 873	3 861 674	3 839 507	3 385 424	3 584 878	3 681 927	3 652 730	3 623 797	3 704 124
UE15	3 433 783	3 545 911	3 647 343	3 628 786	3 183 875	3 357 445	3 439 926	3 410 177	3 382 226	3 450 203
Lubeka	18 848	21 056	22 175	21 334	17 488	17 854	17 665	17 170	17 002	17 237
Rostok	17 147	19 058	19 585	21 278	17 384	19 489	18 085	16 870	17 785	19 474
Kłajpeda	20 019	21 347	24 676	27 311	25 955	28 851	33 728	32 514	30 790	33 773
Gdańsk	22 478	22 034	19 944	17 072	18 758	26 421	23 513	24 379	27 335	28 771
Gdynia	11 038	12 218	14 849	12 860	11 361	12 346	12 992	13 187	15 051	16 961
Świnoujście	10 373	8 393	7 385	8 843	7 038	10 683	10 680	11 280	12 024	12 468
Szczecin	8 246	8 159	8 008	7 787	6 992	7 969	8 064	7 590	7 886	8 156
Udział przeładunków Szczecina na tle portów południowego Bałtyku	7,62%	7,27%	6,87%	6,68%	6,66%	6,45%	6,47%	6,17%	6,17%	5,96%

Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostat.

Charakterystyczną cechą praktycznie wszystkich zaprezentowanych analiz konkurencyjności polskich portów morskich jest rozpatrywanie portów w Szczecinie i Świnoujściu razem (jako zespołu portowego). Próby przeprowadzenia oddzielnych dla Szczecina i Świnoujścia analiz, podjęte m.in. przy okazji realizacji Programu rozwoju polskich portów morskich do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.)⁴ zostały zarzucone z uwagi na rażąco niski (w porównaniu z pozostałymi polskimi portami morskimi) poziom konkurencyjności portu szczecińskiego. Warto więc podjąć próbę przedstawienia pozycji konkurencyjnej portu szczecińskiego na wspólnotowym rynku portowym (informacja jedynie o charakterze pogładowym) oraz na rynku, na którym port szczeciński realnie rywalizuje ze swoimi konkurentami (południowy Bałtyk). Przeładunki portu morskiego Szczecin to ok. 0,2% przeładunków wszystkich portów UE (UE28). Rozpatrując port Szczecin na tle najważniejszych konkurentów (portów morskich południowe-

4 Program rozwoju polskich portów morskich do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), MiiR, Warszawa 2012 (aktualizacja 2015).

go Bałtyku, tj. Kłajpedy, Gdańska, Gdyni, Rostoku i Lubeki⁵), udział tego portu z ponad 7,5% w 2005 roku w ostatnim roku, za który są dostępne oficjalne statystyki Eurostat (2014), spadł poniżej 6% (przy tendencji malejącej) oraz średnim udziale portów tego rejonu na poziomie ok. 14% (tab. 1). Przedstawione dane wyraźnie ukazują spadek pozycji konkurencyjnej portu szczecińskiego na południowym Bałtyku w prezentowanym okresie 2005–2014.

Gdyby wziąć pod uwagę poszczególnych przeładowców, funkcjonujących w granicach administracyjnych portu Szczecin, np. wiodącego przeładowcę jakim jest spółka Bulk Cargo Port Szczecin, to udział tego podmiotu w przeładunkach obrotu morsko-łądowego wszystkich portów UE28 kształtował się w ostatnich latach na poziomie ok. 0,1%, zaś w przeładunkach portów południowego Bałtyku wyniósł niewiele ponad 3%⁶.

PRZESŁANKI, CELE I KONSEKWENCJE ZAANGAŻOWANIA ŚRODKÓW UE W INWESTYCJE POPRAWIAJĄCE JAKOŚĆ INFRASTRUKTURY PORTOWEJ I DOSTĘPU DO PORTU W SZCZECINIE OD STRONY MORZA

Obecną perspektywę finansową UE Polska rozpoczynała z PKB per capita wynoszącym 68% średniego PKB per capita w UE. Pomimo istotnego wzrostu PKB od 2004 roku (z niecałych 47% średniej unijnej) obecny poziom nadal jest przepustką do sięgania po środki z Funduszu Spójności oraz środki przeniesione z tego Funduszu do nowego instrumentu finansowego – CEF (poniżej 90% średniego PKB per capita). Polskie regiony nadmorskie na początku obecnej perspektywy finansowej nadal spełniały wymogi regionów zacofanych (poniżej 75% średniego PKB per capita w UE). Jednym z najważniejszych obszarów lokowania środków polityki regionalnej UE w Polsce jest infrastruktura transportowa, w skład której wchodzi infrastruktura portów morskich i dostępu do nich od strony morza i lądu.

Infrastruktura portowa ma typowe cechy infrastruktury transportowej, w tym przede wszystkim wysoką kapitałochłonność i długi okres użytkowania. Pomimo odnotowywanych przykładów finansowania infrastruktury portowej ze środków prywatnych, większość projektów nadal finansowana jest ze środków publicznych. Infrastruktura portowa, zarówno lądowa, jak i hydrotechniczna, stanowi nieodzowny element wyposażenia każdego portu morskiego. Z infrastrukturą portową ściśle powiązana jest infrastruktura dostępu do portów od strony morza i lądu⁷.

Pomimo wysokiej kapitałochłonności inwestycji w infrastrukturę portową i dostępu do portów od strony morza, w poszczególnych ośrodkach portowych podejmowane są działania nakierowane na budowę nowej oraz modernizację istniejącej infrastruktury. Podejmowane działania modernizacyjne związane są najczęściej z wysokim stopniem zużycia poszczególnych

5 Celowo pominięto Kaliningrad z uwagi na to, że nie jest to port kraju UE.

6 W przeładunkach Bulk Cargo nie uwzględniono obrotów ładunkowych transportowanych w relacjach ląd-łód (np. w łańcuchach kolej-barka).

7 Z uwagi na to, że z tzw. puli portowej finansowane są inwestycje w infrastrukturę portową i bezpośredniego dostępu do portów, w dalszej części artykułu pominięte zostaną aspekty związane z inwestycjami linowymi dostępu do portu szczecińskiego od strony lądu.

elementów infrastruktury portowej oraz presją jaka wywierana jest na porty morskie w związku ze zmianą parametrów światowej floty żeglugowej.

W porcie morskim Szczecin średni stopień amortyzacji pirsów, pomostów i dalb wynosił w ostatnich latach blisko 72%, nabrzeży – prawie 83%, infrastruktury drogowej – 88%, a infrastruktury kolejowej – ponad 73% (NIK, 2015).⁸ Generalnie stopień zużycia infrastruktury portowej w Szczecinie należy ocenić jako bardzo wysoki.

W przypadku drugiego z czynników należy zauważyć wyraźny trend wzrostu średniej nośności floty światowej (tab. 2), co oznacza, że jednostki budowane w kolejnych latach mają parametry większe od swoich poprzedników.

Tabela 2. Średnia nośność statków według wieku na świecie (DWT)

	Wiek statków				
	0–4	5–9	10–14	15–19	20+
Średnia nośność statków	42 035	31 242	32 875	21 451	6 330
	max. Szczecin 12,5 m			max. Szczecin obecnie	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Program rozwoju...*, s. 47; Review of Maritime Transport 2014, UNCTAD, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2014_en.pdf.

Przedstawione w tabeli 2 zestawienie wyraźnie pokazuje jak zmniejszają się możliwości portów w zakresie obsługi statków morskich, gdy parametry infrastruktury portowej i dostępu do portów od strony morza nie zmieniają się, przy jednoczesnym wzroście średniej nośności budowanych jednostek. O ile 15–20 lat temu infrastruktura dostępu do portu w Szczecinie od strony morza oraz infrastruktura portowa pozwalały na obsługę średniej nośności statku budowanego w tamtym okresie, to tyle obecnie obsługa jednostki o średniej nośności zbudowanej w ostatnich latach byłaby możliwa w Szczecinie dopiero po realizacji projektu pogłębienia toru wodnego do Szczecina do 12,5 m.

Wspomniany projekt pogłębienia toru wodnego do Szczecina do głębokości 12,5 m uznano za najważniejszą inwestycję dla dalszego rozwoju tego portu, zaplanowaną na obecną perspektywę finansową UE. Konsekwencją jej realizacji będą inwestycje do niej komplementarne w infrastrukturę portową, tak aby najważniejsze rejonu portu szczecińskiego uzyskały możliwość obsługi większych statków (Strategia, 2014).

Realizacja projektów infrastrukturalnych w portach morskich oraz w dostępie do nich od strony morza może wywierać wpływ na konkurencję międzyportową. Ten wpływ może być znaczący, jeżeli dzięki realizacji wspomnianych projektów dany port morski zyskuje przewagę konkurencyjną nad swoimi głównymi konkurentami (możliwość obsługi jednostek o parametrach większych niż w przypadku głównych konkurentów). Gdy infrastruktura danego portu znacząco odbiega od parametrów infrastruktury portów konkurencyjnych może się okazać, że

⁸ Informacja o wynikach kontroli *Gospodarka finansowa i inwestycyjna portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej*, NIK-4101-003-00/2014, nr ewid. 195/2014/P/14/031/NIK, Warszawa 24.03.2015, s. 18.

nawet poprawa jej parametrów będzie skutkowała niewielkim wpływem na konkurencję międzyportową. W przeprowadzonej analizie należy wziąć pod uwagę nie tylko aktualne parametry infrastruktury portów konkurencyjnych, ale również zatwierdzone lub już wdrażane w życie plany zmiany tych parametrów.

Tabela 3. Obecne i przyszłe maksymalne zanurzenie statków w portach południowego Bałtyku (w m)

	Lubeka	Rostok	Świnoujście	Szczecin	Gdynia	Gdańsk	Kłajpeda
Max. obecne zanurzenie	9,5	13,0	13,2	9,15	13,5	15,0 kontenerowe – 16,5	12,5
Max. docelowe zanurzenie	9,5	ok. 15,0	13,5	11,15	15,5	15 (16,5)	12,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych poszczególnych portów.

Z zaprezentowanych w tabeli 3 danych wynika, że realizacja projektu „12,5 m dla Szczecina” nie pozwoli przedsiębiorstwom portowym funkcjonującym na terenie tego portu konkurować o obsługę maksymalnych jednostek zawijających do nabrzeży ich głównych konkurentów z Rostoku, Świnoujścia, Gdyni czy Gdańska (statki o maksymalnej nośności 100–150 tys. t). Jedynie w przypadku portu w Lubecie (o zbliżonych obecnie parametrach do Szczecina) można będzie mówić o pewnej przewadze portu szczecińskiego, uzyskanej po pogłębieniu toru wodnego i poszczególnych nabrzeży. Należy jednak pamiętać, że port w Lubecie jest niedużym (powierzchnia 6 razy mniejsza niż portu w Szczecinie), bardzo dobrze skomunikowanym od strony zalecza, specjalistycznym portem morskim do obsługi drobnicy.

Realizacja projektu pogłębienia toru wodnego ze Świnoujścia do Szczecina może realnie wpłynąć na pojawienie się nowych konkurentów dla przedsiębiorstw portowych ze Szczecina. Związane jest to faktem wzrostu atrakcyjności portu Police, który uzyska możliwość obsługi takich samych jednostek jakie w Szczecinie (Uwarunkowania, 2009). W Policach rozwijana będzie oferta obsługi ładunków masowych (suchych i płynnych, drobnicowych) dotąd niewystępujących w polickim porcie. Realizacja tych planów związana będzie z zagospodarowaniem wolnych terenów portowych zlokalizowanych na północ oraz na południe od polickiego Terminalu Morskiego.

Zjawisko konkurencji można również rozpatrywać na płaszczyźnie rywalizacji wewnątrzportowej (między przedsiębiorstwami zlokalizowanymi w danym porcie morskim). W takim układzie można wyróżnić podmioty obsługujące różne ładunki występujące w obrocie portowym czy też realizujące różny zakres funkcji portowych. Konkurencja ta w realiach portu Szczecin nie ogranicza się jedynie do przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenach znajdujących się w gestii Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA, ale również dotyczy innych przedsiębiorstw działających w granicach administracyjnych tego portu, z dostępem do nabrzeży portowych (tab. 4). Zjawiskiem zauważalnym w ostatnich 20 latach jest przekształcanie typowych przedsiębiorstw przemysłu portowego w kompleksy przemysłowo-przeładunkowo-dystrybucyjne (przykład Fosfanu/Portu nad Odrą) czy też kompleksy przeładunkowo-dystrybucyjne z całkowitym zaniechaniem działalności przemysłowej (przykłady dawnej Huty Szczecin – obecnie Terminal Alfa czy firmy Baltchem). Takie przekształcenia nie pozo-

stają bez wpływu na konkurencję wewnątrzportową, znacząco zwiększając liczbę potencjalnych konkurentów.

Tabela 4. Struktura podmiotowa portu morskiego w Szczecinie

Przeładowcy łączący cechy przedsiębiorstw typu „stevedore” i „cargo-handling”	Przedsiębiorstwa typu „stevedore” oraz zakłady przemysłowe nierealizujące samodzielnie przeładunków	Kompleksy przemysłowo-przeładunkowe
<ul style="list-style-type: none"> - Bulk Cargo Port Szczecin sp. z o.o. - DB Port Szczecin sp. z o.o. - Elewator Ewa sp. z o.o. - Fst Terminals sp. z o.o. - Szczecin Bulk Terminal sp. z o.o. - CRONIMET PL sp. z o.o. - Terminal Alfa sp. z o.o. - Baltchem SA - Andreas sp. z o.o., - Szczecińskie Zakłady Zbożowo-Młynarskie PZZ SA - PR Gryf sp. z o.o., - PKN Orlen SA - Cemex Polska sp. z o.o. - Almex sp. zo.o. - Baltic Stevedoring Company sp. z o.o. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coppers sp. z o.o. - Nynas sp. z o.o. - Industrial Quimca del Nalon Polonia sp. z o.o. - Yeoman Poland sp. z o.o. - KGHM Matraco sp. z o.o. - Tom sp. z o.o. - Partek Nordkalk Polska Sp. z o.o. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fosfan SA - Bilfinger Mars Offshore sp. z o.o.

Źródło: opracowanie własne.

Po realizacji projektu „12,5m dla Szczecina” należy oczekiwać dalszego zwiększenia konkurencji wewnątrzportowej w Szczecinie z uwagi na to, że nowe parametry dostępu do portu od strony morza przyciągną nowych inwestorów portowych. Zaktywizować się mogą również podmioty portowe, które w przeszłości wygasily lub ograniczyły swoją działalność gospodarczą w porcie Szczecin (przykład terminalu paliwowego PKN Orlen).

Oprócz konkurencji w działalności podmiotów portowej sfery eksploatacyjnej ważną rolę odgrywa kooperacja. W przypadku poszczególnych przedsiębiorstw eksploatacyjnych działających na terenie portu Szczecin można wskazać, że każdy z nich współpracuje z dużą grupą armatorów i spedytorów, zapewniając każdemu z partnerów dostęp do swoich usług z poszanowaniem zasady równego traktowania. Inną płaszczyzną kooperacji jest współpraca przeładowców z terminalami dystrybucyjnymi zlokalizowanymi w ich sąsiedztwie (najlepiej rozwinięta w przypadku terminali dystrybucyjnych ładunków masowych i Bulk Cargo Port Szczecin).

Całościowe ujęcie struktury podmiotowej sfery eksploatacji portowej w Szczecinie pozwala stwierdzić, że potencjalnymi beneficjentami realizacji projektu „12,5 dla Szczecina” będzie znacznie większa grupa podmiotów niż zazwyczaj się to przedstawia (główni przeładowcy zlokalizowani na terenach ZMPSiŚ) zlokalizowana nie tylko w Szczecinie, ale i w Policach.

ARGUMENTY DO WYKORZYSTANIA W PROCESIE NOTYFIKACJI PROJEKTÓW INWESTYCJI PORTOWYCH PLANOWANYCH DO REALIZACJI W SZCZECINIE W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2014–2020

Zarówno doświadczenia związane z realizacją projektów infrastrukturalnych w portach morskich UE (szczególnie tych realizowanych w ostatnich latach), jak i wnioski sformułowane na podstawie działania kontrolnego instytucji europejskich realizowane w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju RP wskazują na konieczność notyfikacji pomocy publicznej kierowanej na inwestycje infrastrukturalne w polskich portach morskich. Takie podejście nie rozstrzyga o istnieniu samej pomocy, a tym bardziej o jej niezgodności z rynkiem wewnętrznym. W przyszłości kwestia notyfikacji pomocy publicznej na realizację inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich może zostać rozwiązana dzięki uznaniu tego rodzaju pomocy publicznej za zgodną z Traktatem i zastosowaniu tzw. wyłączenia blokowego.

O ile inwestycja związana z pogłębieniem toru wodnego do głębokości 12,5 m realizowana przez Urząd Morski w Szczecinie (specjalistyczna administracja państwowa odpowiedzialna m.in. za bezpieczeństwo żeglugi w zespole portowym Szczecin-Świnoujście), nie będzie wymagała notyfikacji, o tyle przeniesienie nowych głębokości na bezpośredni dostęp do wybranych nabrzeży portu szczecińskiego i przebudowa samych nabrzeży (inwestycje ZMP-SiŚ) już takiej notyfikacji wymaga. Przy ostatnich z wymienionych inwestycji, realizowanych przy wysokim poziomie dofinansowania z Funduszu Spójności trudno negocjować wystąpienie pomocy publicznej na poziomie podmiotu zarządzającego czy konkretnych podmiotów portowej sfery eksploatacyjnej (choć jak wykazano beneficjentów tych jest znacznie więcej niż zazwyczaj się to przedstawia). Jednak na generalne pytanie czy pomoc występuje należy odpowiedzieć twierdząco.

Wtórny, do już przedstawionego, ale znacznie ważniejszym jest pytanie o to czy przyznana pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Dotychczasowa praktyka orzecznictwa w przypadku takich spraw pokazuje, że zgodnie z treścią art. 107 ust. 3 c TFUE⁹, KE sprawdza czy pomoc spełnia następujące kryteria :

- realizuje cel zgodny ze wspólnym interesem,
- jest konieczna i proporcjonalna, przejawiająca tzw. efekt zachęty,
- nie narusza konkurencji i handlu wewnątrzspółnotowego w stopniu sprzecznym z tym wspólnym interesem.

Spełnienie pierwszego z kryteriów w przypadku portu szczecińskiego generalnie związane jest ze znaczeniem portów morskich dla funkcjonowania sieci transportowej UE (podkreślane w licznych dokumentach powstałych w ostatnich latach na poziomie europejskim i kompatybilnych do nich dokumentach krajowych). Port szczeciński stanowi istotny element sieci bazowej TEN-T. W tabeli 2 wskazano również, że pogłębianie torów wodnych oraz związana z tym przebudowa basenów i nabrzeży portowych to jedno z najważniejszych wyzwań, przed którym stoją wszystkie współczesne porty morskie, dostosowujące infrastrukturę do zmieniających się parametrów floty światowej.

9 Chodzi tu o pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

Planowane inwestycje nie spowodują istotnej zmiany pozycji portu szczecińskiego wśród portów południowego Bałtyku (tab. 3), a jedynie na częściowe zmniejszenie dysproporcji w parametrach infrastruktury dostępu do tego portu od strony morza oraz wybranych elementów infrastruktury portowej. Brakuje możliwości sfinansowania tych inwestycji w innych sposób niż ze środków publicznych (ujemny NPV).

Port szczeciński wskazany w ustawie o portach i przystaniach morskich jako jeden z czterech portów morskich o podstawowym znaczeniu dla polskiej gospodarki narodowej, powinien uzyskać możliwość obsługi średniej nośności statków pływających w światowej flocie handlowej. Za realizacją działań inwestycyjnych w analizowanym porcie morskim przemawia również bardzo wysoki stopień dekapitalizacji istniejącej infrastruktury portowej (wskazany m.in. w raportach NIK). Dalsze inwestowanie w infrastrukturę portową w Szczecinie przy zachowaniu obecnych jej parametrów byłoby działaniem nieracjonalnym z punktu widzenia wydatkowania środków publicznych. Rozważając kwestię wpływu środków UE kierowanych na inwestycje w porcie Szczecin na ewentualną pomoc publiczną, należy wziąć pod uwagę, że inwestycje wyznaczone jako pierwsze do realizacji w tym porcie (przebudowa najbardziej eksploatowanych nabrzeży w basenach Kaszubskim i Dębickim) wiążą się z:

- znaczeniem danego nabrzeża w obsłudze dotychczasowych i przyszłych obrotów polskiego handlu morskiego i tranzytu,
- perspektywami rozwoju obrotów głównych portowych grup ładunkowych do 2027 roku.

Przesłanki związane z kolejnością realizowanych projektów infrastrukturalnych wynikają więc przede wszystkim z realizacji polityki gospodarczej Polski (w tym przypadku polityki związanej ze stworzeniem warunków do obsługi ładunków polskiego handlu morskiego). Nie są związane z celowym wsparciem dla jakiegoś konkretnego podmiotu funkcjonującego w sąsiedztwie przebudowywanej infrastruktury. Sama infrastruktura nabrzeżowa wyłączona jest z dzierżawy. Inwestycje te związane są z nabrzeżami o największym w porcie szczecińskim upublicznieniu obrotów (realny dostęp dla licznej grupy spedytorów i armatorów). W tych rejonach w przeszłości pojawiała się również największa liczba niedoładowanych dużych statków morskich (nocność powyżej 20–25 DWT).

Udział nawet największych przeładowców w porcie Szczecin nie przekracza 3% przeładunków portów morskich południowego Bałtyku¹⁰. Patrząc na metodykę przyjętą w rozpatrywanych przez KE w ostatnich latach przypadkach wpływu inwestycji portowych na zakłócenie pomocy publicznej (Taranto, Vencpilis), tj. rozpatrywanie udziału przeładunków danego portu w całości przeładunków portów danego akwenu, udział ten kształtowałby się na jeszcze niższym poziomie. Brak działań nakierowanych na poprawę parametrów infrastruktury dostępu do portu Szczecin od strony morza i związanej z nią infrastruktury portowej doprowadziłyby do kontynuacji spadkowego udziału tego portu w przeładunkach na rynku południowego Bałtyku.

Należy również podkreślić, że właściwa analiza wpływu zrealizowanych inwestycji w infrastrukturę portową na warunki oferowane przez podmiot zarządzający podmiotom sfery eksploatacyjnej, poza samą zmianą parametrów infrastruktury portowej, powinna uwzględniać:

10 Głównie podmioty portowej sfery eksploatacji w zespole portowym Szczecin-Świnoujście zainicjowały w 2015 r. proces zmiany okresów dzierżawy terenów portowych zlokalizowanych w sąsiedztwie infrastruktury nabrzeżowej z umów na czas nieokreślony na umowy na czas określony.

- parametry infrastruktury portów konkurencyjnych (a w przypadku realizowanych lub zaplanowanych do realizacji inwestycji – parametry docelowe),
- zmiany struktury wielkościowej światowej floty handlowej, korzystającej z infrastruktury hydrotechnicznej w portach morskich.

Dopiero przy takim podejściu można rzetelnie odpowiedzieć na pytanie czy inwestycja pozwoli na realną poprawę pozycji konkurencyjnej danego portu morskiego i funkcjonujących w nim przedsiębiorstw w stosunku do głównych konkurentów czy tylko na przywrócenie (lub częściowe przywrócenie) wcześniejszej pozycji konkurencyjnej.

Duża złożoność podmiotowa sfery eksploatacyjnej portu morskiego w Szczecinie sprawi, że potencjalne korzyści z tytułu realizacji projektu „12 m dla Szczecina” oraz inwestycji w infrastrukturę portową powiązanych z tym projektem odczuje liczna grupa podmiotów portowych oraz z portem współpracujących. Z punktu widzenia presji ze strony gestorów ładunków na minimalizację kosztów transportu w całym międzygałęziowym procesie transportowym, realizacja tych inwestycji częściowo zniweluje asymetrię w wysokości kosztów procesów transportowych *via* Szczecin w porównaniu z procesami transportowymi *via* Rostok, Świnoujście, Gdańsk, czy Gdynię. Inwestycja ta wpłynie również korzystnie na najbliższe otoczenie portu szczecińskiego, przyczyniając się do realizacji głównego celu polityki regionalnej UE, tj. likwidacji dysproporcji rozwojowych między poszczególnymi regionami tego ugrupowania.

LITERATURA

- Ciupak, K. (2012). Pomoc czy nie pomoc? Dylematy prawne przy ocenie publicznego finansowania infrastruktury portów morskich, czyli z dala od bezpiecznej przystani. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 2 (1).
- Dane Eurostat (2016).
- Informacja o wynikach kontroli *Gospodarka finansowa i inwestycyjna portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej*, KIN-4101-003-00/2014 (24.03.2015), Nr ewid. 195/2014/P/14/031/KIN, Warszawa.
- Kotowska, I., Mańkowska, M., Pluciński, M. (2009). *Uwarunkowania i kierunki aktywizacji obszaru portowego zlokalizowanego na północ od terminalu morskiego portu Police*. Szczecin–Police.
- Pluciński, M. (2010). Pozycja konkurencyjna polskich portów morskich (istota, metody badania). W: H. Klimek, J. Dąbrowskiego (red.), *Kierunki rozwoju polskiego transportu morskiego – programy i rzeczywistość*. Gdańsk: InfoGlobMar, fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Pluciński, M. (red.). (2014). *Strategia rozwoju portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu do 2027 r.* Szczecin.
- Pomoc państwa dla portów morskich w UE* (IP/B/TRAN/FWC/2010-006/Lot3/C1/SC1-2) (2011). Bruksela: Parlament Europejski.
- Program rozwoju polskich portów morskich do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* (2012, aktualizacja 2015). Warszawa: MiiR.
- Review of Maritime Transport 2014* (2016). UNCTAD. Pobrano z: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2014_en.pdf.
- Szwankowski, S. (2000). *Funkcjonowanie i rozwój portów morskich*. Gdańsk: Wydawnictwo UG.
- Tkaczyński, J.W., Świstak, M., Sztorc, E. (2011). *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*. Warszawa: C.H. Beck.

STATE AID FOR INFRASTRUCTURAL INVESTMENTS IN SEAPORTS ILLUSTRATED WITH AN EXAMPLE OF THE PORT OF SZCZECIN

ABSTRACT

The article presents current achievements of the European Union with regard to state aid, including, in particular, state aid related to investments in the seaport infrastructure and access to the ports from the side of the sea. It also presents theoretical aspects in relation to the phenomenon of competition in the functioning of seaports. An analysis of the most important attribute of modern seaports, i.e. their competitive position, was based on the practical example of the port of Szczecin. The article also outlines reasons, objectives and consequences of allocating the EU resources in investments which improve the quality of the seaport infrastructure and access to the port of Szczecin from the side of the sea. The last part of the article includes arguments to be used in the notification process regarding infrastructural investments in the port of Szczecin due for completion in the financial perspective of 2014–2020.

KEYWORDS

seaport, state aid, competition

Translated by Michał Pluciński