



Piotr Nowaczyk

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Ekonomiczny
Katedra Marketingu
piotr.nowaczyk@zut.edu.pl

STRATEGIE ROZWOJU GOSPODARCZEGO I TRANSFORMACJI GOSPODARKI POLSKIEJ ORAZ ICH WPŁYW NA RESTRUKTURYZACJĘ SEKTORA PORTOWEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest określenie odpowiedzialności państwa za rozwój infrastruktury portowej oraz za wypracowanie systemu zarządzania portami odpowiadającego wyzwaniom gospodarki rynkowej. Szczególną uwagę zwrócono na znaczenie przyjętej strategii rozwoju gospodarczego w procesie restrukturyzacji sektora portowego. Pierwszy okres transformacji polskiej gospodarki wzorowany był na koncepcjach liberalnych. Charakteryzował się niewystarczającym zainteresowaniem państwa rozwojem portów morskich. Infrastruktura portowa ulegała dekapitalizacji, a proces regulacji sfery organizacyjnej nie nadążał za transformacją gospodarki. Poprawę funkcjonowania sektora portowego w Polsce należy dostrzegać w większym zaangażowaniu państwa w proces modernizacji infrastruktury portowej. Należy rozważyć możliwość rozszerzenia zakresu działalności podmiotów zarządzających portami.

Słowa kluczowe: gospodarka narodowa, transformacja gospodarcza, porty morskie.

JEL Classification: E63, P11.

Wprowadzenie

Sposób funkcjonowania portów morskich zdeteminowany jest oddziaływaniem wielu czynników, wśród których ważne znaczenie posiada przyjęta strategia rozwoju gospodarczego [Misztal i Szwankowski, 2001, s. 112; Grzelakowski, 2004, s. 73]. W powojennej historii Polski gospodarka funkcjonowała na podstawie dwóch przeciwstawnych systemów gospodarczych.

W okresie państwa socjalistycznego podmioty portowe prowadziły działalność w całkowicie odmiennym otoczeniu gospodarczym, aniżeli porty z Europy Zachodniej [Milewski, 1999, s. 66-72]. Usługi portowe świadczone były w warunkach ograniczonej konkurencji, co obniżało efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw portowych. W konsekwencji sektor portowy był deficytowy finansowo i wymagał dotowania. Centralizacja procesu zarządzania uniemożliwiała właściwe reagowanie na zmiany zachodzące w otoczeniu gospodarczym.

Transformacja ustrojowa obnażyła liczne słabości polskich portów morskich, które aby sprostać konkurencji międzynarodowej, wymagały restrukturyzacji. Warunkiem jej powodzenia było zaangażowanie się państwa w proces transformacji [Grzelakowski, 2002, s. 114].

Celem artykułu jest określenie zakresu odpowiedzialności państwa za transformację polskiego sektora portowego. Szczególną uwagę zwrócono na zaangażowanie się czynnika publicznego w rozwój infrastruktury portowej oraz w zmianę systemu zarządzania odpowiadającego realiom gospodarki rynkowej.

Literatura przedmiotu poruszająca problematykę portów morskich oraz przebieg transformacji ustrojowej w Polsce jest obszerna. Brakuje jednak kompleksowych opracowań ukazujących wpływ przyjętej strategii rozwoju gospodarczego na restrukturyzację sektora portowego.

Artykuł, oprócz niniejszego wstępu, w którym ujęto główne założenia opracowania, składa się z trzech punktów zasadniczych oraz zakończenia. W pierwszym punkcie przedstawiono zasady funkcjonowania gospodarki socjalistycznej oraz przebieg transformacji ustrojowej w Polsce. Dokonano analizy porównawczej gospodarki polskiej z gospodarkami Europy Zachodniej. W dwóch następnych punktach zaprezentowano odpowiednio – sposób funkcjonowanie portów morskich w okresie gospodarki socjalistycznej oraz jego zmianę w trakcie transformacji ustrojowej. W zakończeniu w sposób syntetyczny przedstawiono najważniejsze problemy poruszane w artykule.

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

1. Cechy gospodarki narodowej w strategiach rozwoju gospodarczego po II wojnie światowej

Po zakończeniu II wojny światowej rozpoczęła się w Polsce budowa gospodarki socjalistycznej. W trakcie następnych kilkudziesięciu lat system gospodarczy poddawany był licznym modyfikacjom, mającym na celu usprawnienie

jego funkcjonowania. Przeprowadzane reformy nie zmieniły jednak istoty gospodarki centralnie kierowanej, której wyróżnikiem była dominacja własności państwowej oraz nierynkowa alokacja zasobów. System zarządzania gospodarką był scentralizowany, a między jednostkami gospodarczymi nie występowała praktycznie konkurencja. Przedsiębiorstwa pozbawione w znacznym stopniu finansowej samodzielności wymagały wsparcia z budżetu centralnego [Milewski, 1999, s. 66-72; Grzywacz, 2005, s. 295-301].

Zmiany polityczne rozpoczęte w Polsce po 1989 r. umożliwiły odejście od gospodarki socjalistycznej i budowę nowego systemu – kapitalistycznego. Obecnie, w drugiej dekadzie XXI w., po trwającej ponad ćwierć wieku transformacji ustrojowej, jednoznaczne określenie modelu polskiej gospodarki powoduje wiele problemów. Zgodnie z konstytucyjnym zapisem polska gospodarka powinna zmierzać w kierunku społecznej gospodarki rynkowej [Zelek, 2016, s. 5-6]. W rzeczywistości model polskiej gospodarki jest raczej bliżej nieokreślony. W swoich zasadniczych założeniach różni się od gospodarki anglosaskiej – opartej na zasadach liberalnych [Woś, 2001, s. 175] oraz od gospodarek państw śródziemnomorskich – opartych w większym stopniu na obecności państwa w gospodarce [Gołębiowski, 2007, s. 7]. Polska gospodarka nie spełnia wreszcie kryteriów społecznej gospodarki rynkowej, której cechą jest rozbudowana polityka społeczna przy jednocześnie efektywnie funkcjonującym rynku – jak to ma miejsce w przypadku modelu skandynawskiego oraz nadreńskiego [Borowski, Maszczyk i Olipra, 2015, s. 64].

Dodatkową trudność w określeniu modelu polskiej gospodarki powoduje krótki okres transformacji ustrojowej, a w konsekwencji inny etap rozwoju gospodarki krajowej. W takiej sytuacji niełatwe stają się porównania dotyczące np. udziału wydatków publicznych w PKB [Gołębiowski, 2007, s. 15].

Istotne dla procesu kształtowania się polskiej gospodarki miały częste zmiany ekip rządzących o przeciwstawnych programach politycznych [Gross, 2012, s. 24]. Ponadto przekształcenia własnościowe dokonujące się w polskiej gospodarce na tak dużą skalę i w tak szybkim tempie, były zjawiskiem nowym. Stąd nie można było oprzeć transformacji na doświadczeniach krajów zachodnich [Morawski, 2010, s. 302]. Niepewność z tym związana utrudniała jednoznaczne określenie docelowego wzorca, do którego miała zmierzać polska gospodarka [Zelek, 2016, s. 6].

Pierwszy okres transformacji w Polsce był bez wątpienia wzorowany na koncepcji liberalnej jako dominującej filozofii rozwoju gospodarczego obowiązującego na świecie¹ w latach 80. poprzedniego stulecia [Gross, 2012, s. 16; Ze-

¹ Szczególnym zainteresowaniem koncepcje liberalne cieszyły się wówczas w USA oraz w Wielkiej Brytanii.

lek, 2016, s. 6]. Kontynuacja liberalnego kierunku przeobrażeń polskiej gospodarki w późniejszym okresie została wzmocniona zawarciem układu stowarzyszeniowego, a następnie zbliżającą się perspektywą integracji ze strukturami unijnymi [Gross, 2012, s. 17-18]. Ingerencja państwa w kształtowanie procesów gospodarczych była w tym okresie znikoma, co wynikało z braku wizji zmian strukturalnych kolejnych ekip rządowych [Woźniak, 2009, s. 37; Siuta-Tokarska, 2011, s. 57]. Angażowanie się państwa w politykę gospodarczą utożsamiane było z poprzednim systemem, z którym zamierzano definitywnie zerwać i z doświadczeń którego nie zamierzano korzystać [Epstein i Johnson, 2010, s. 1237-1260; Zelek, 2016, s.6]. Uwaga decydentów skupiona była na rozwiązywaniu bieżących problemów, co przy jednoczesnym braku instytucji krajowej polityki gospodarczej, uniemożliwiało realizację polityki gospodarczej na szerszą skalę [Hausner, 2009, s. 65-85; Morita, (red.), 2009, s. 234]. Podejmowane zresztą nieliczne próby działań miały charakter doraźny oraz były rozproszone między różnymi agendami rządu, co zmniejszało ich skuteczność [Klonowski, 2010, s. 229-245]. Ograniczoną aktywność państwa w stymulowaniu procesów gospodarczych tłumaczy się również mniejszą rolą w systemie gospodarczym podmiotów krajowych, co było konsekwencją zdominowania działalności gospodarczej przez zagraniczne korporacje [Gomułka, 2014, s. 13-14].

Z upływem czasu intensywność przemian gospodarczych zaczęła słabnąć [Woźniak, 2009, s. 36]. Wówczas to państwo zaczęło aktywniej wpływać na procesy gospodarcze, w większym stopniu bazując na endogenicznych czynnikach rozwoju, a nie jak poprzednio, na rozwiązaniach wzorowanych i niejednokrotnie narzucanych przez międzynarodowe organizacje oraz instytucje [Morawski, 2010, s. 314; Gross, 2012, s. 30].

Obecnie, po przeszło ćwierćwieczu przemian ustrojowych, polska gospodarka przypomina konglomerat, w którym możemy doszukać się rozwiązań z różnych modeli gospodarek [Zelek, 2016, s. 6]. W strukturze gospodarki dominuje własność prywatna. Udział sektora prywatnego w gospodarce zbliżony jest do wysoko rozwiniętych państw kontynentalnych Europy Zachodniej [Woźniak, 2009, s. 36]. Ze względu na znaczną otwartość polskiej gospodarki, podmioty gospodarcze prowadzą działalność w warunkach silnej presji konkurencyjnej [Gross, 2012, s. 19-22]. W konsekwencji głównym mechanizmem decydującym o alokacji zasobów jest dość sprawnie działający rynek, co jest charakterystyczne dla gospodarki kapitalistycznej. W przeciwieństwie do systemu gospodarczego, znacznie trudniejszym zadaniem jest określenia modelu polskiej gospodarki.

Wspomniana już ograniczona ingerencja państwa w kształtowanie procesów gospodarczych oraz dominacja własności prywatnej przybliża polską gospodarkę do modeli gospodarek państw liberalnych. Druga z wymienionych cech w połączeniu z wysokim udziałem wydatków socjalnych w PKB jest typowa dla gospodarek państw kontynentalnych Europy. Natomiast nadmiernie rozbudowany sektor publiczny jest bliższy modelowi śródziemnomorskiemu. Dodatkowo, na co została już zwrócona uwaga, polska gospodarka znajduje się na innym etapie rozwoju gospodarczego, co komplikuje porównywanie, a więc i interpretację niektórych parametrów oraz wskaźników ekonomicznych.

Reasumując powyższe rozważania, polskiej gospodarki nie można jednoznacznie zakwalifikować do żadnego z europejskich modeli gospodarczych. Struktura polskiej gospodarki odzwierciedla jej specyficzne cechy, co czyni z niej wyjątkową i raczej bliższą gospodarkom państw Europy Środkowo-Wschodniej [Gross, 2012, s. 31].

2. Funkcjonowanie portów morskich w Polsce w okresie gospodarki socjalistycznej

Cechy gospodarki socjalistycznej znalazły swoje odzwierciedlenie w sposobie funkcjonowania sektora portowego [Grzelakowski, 2004, s. 73]. Podobnie jak większość obiektów gospodarczych, porty morskie stanowiły własność państwową. Zarządzane były przez przedsiębiorstwa państwowe, które posiadały wyłączność na świadczenie usług o charakterze przeładunkowo-składowym. W swojej działalności łączyły funkcję administracyjną z funkcją gospodarczą. Zarządy portów dysponowały ograniczoną autonomią decyzyjno-finansową [Neider, 2008, s. 128-129]. Kierunki rozwoju portów narzucane były przedsiębiorstwom przez centrum decyzyjne, co było typowe dla scentralizowanego systemu zarządzania gospodarką. Brak pełnej samodzielności finansowej przedsiębiorstw skutkowało potrzebą ich dotowania. Zupełny brak konkurencji obniżał jakość świadczonych usług i nie stanowił motywacji do podejmowania innowacyjnych działań [Sulima-Chlaszczak, 2003, s. 275-277].

Z powyższej charakterystyki wynika, iż w okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej system zarządzania portami był scentralizowany, sfera usług portowych zmonopolizowana, a działalność przedsiębiorstw portowych dotowana. Wymienione cechy w znacznej mierze były zbieżne z obowiązującym wówczas w Polsce systemem gospodarczym.

3. Zmiany w funkcjonowaniu portów morskich w okresie transformacji ustrojowej

Przemiany ustrojowe w Polsce zapoczątkowane w 1989 r. objęły swoim zasięgiem porty morskie. Zainicjowane przeobrażenia miały na celu wykształcenie zupełnie odmiennego systemu zarządzania oraz przygotowanie sfery eksploatacyjnej do funkcjonowania w nowej rzeczywistości gospodarczej, tj. w warunkach silnej presji konkurencyjnej oraz stopniowego ograniczania dotacji państwowych [Misztal, 2001, s. 263]. Porty morskie były jednocześnie obiektami przestarzałymi wymagającymi dużych nakładów inwestycyjnych, znacznie przekraczających możliwości restrukturyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Niekorzystny stan infrastruktury zaplecza i przedpola portów – decydujący o ich dostępności transportowej, nie pozwalał na pełne wykorzystanie potencjału tkwiącego w portach morskich. Były to następne przesłanki przemawiająca za większą ingerencją państwa w proces wyrównywania szans rozwojowych polskiego sektora portowego [Misztal, 2001, s. 165].

Ze względu na znaczenie portów morskich dla gospodarki krajowej², ich restrukturyzacji nie można było oprzeć wyłącznie na mechanizmach rynkowych, ani na bazie ogólnych, powszechnie stosowanych wówczas w procesie przekształceń własnościowych, rozwiązań legislacyjnych [Grzelakowski, 2002, s. 114]. Mogło to bowiem grozić utratą publicznego charakteru portów lub niepożądaną zmianą profilu działalności prywatyzowanych przedsiębiorstw [Zięziula i Nowaczyk 2011, s. 54-72]³. Dodatkowym problemem sektora portowego, podobnie zresztą jak pozostałych ogniw systemu transportowego kraju, była niska podatność transformacyjna. Wynikała ona z niewielkiego urynkwienia działalności usługowej portów oraz z konieczności wyodrębnienia operatorów portowych z istniejącej struktury organizacyjnej.

Przygotowania do restrukturyzacji sektora portowego, mające na celu rozdzielenie działalności administracyjno-regulacyjnej od usługowej, rozpoczęły się na początku lat 90. poprzedniego stulecia. Jednakże zmiany legislacyjne [Ustawa z dnia 18 czerwca 1999 r. o zmianie ustawy...] umożliwiające realizację powyższego zadania nastąpiły w 1999 r., osiem lat po rozpoczęciu zmian strukturalnych w sektorze portowym [Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw...], co dowodzi znacznych opóźnień w przebiegu procesu transformacji. Przekształcenia sfery eksploatacyjnej trwały przez kolejne lata, prowa-

² Głównie ze względu na rolę jaką odgrywały w wymianie handlowej kraju.

³ Opisane zjawiska wystąpiły w trakcie restrukturyzacji przedsiębiorstw rybackich prowadzących działalność w małych portach morskich.

dząc do prywatyzacji znacznej liczby spółek portowych [Pluciński, 2013, s. 175-183]. Zachodzące zmiany wykształciły całkowicie odmienny system zarządzania portami morskimi. Wraz z postępującą prywatyzacją sfery usługowej porty zaczęły stopniowo upodabniać się do jednostek autonomicznych zarządzanych przez spółki państwowo-miejskie w docelowym modelu landlorda, tj. podmiotu nie angażującego się w działalność eksploatacyjną [Misztal, 2010, s. 128]. Zarządy portów otrzymały możliwość wpływu na sferę działalności wewnątrzportowej – ograniczonej jednak przepisami prawa. Musiały się także liczyć ze znaczną ingerencją władz centralnych w tak ważnych kwestiach jak planowanie rozwoju portu oraz koordynacja działalności w układzie krajowym [Grzelakowski i Matczak, 2012, s. 140-144].

Według wielu znawców problematyki portowej przyjęty model zarządzania portami morskimi jest najlepszym rozwiązaniem dla struktur poddawanych silnej presji konkurencyjnej na rynku międzynarodowym [Misztal, 1994, s. 44; Szwankowski, 2000, s. 143]. Przyznanie większego zakresu autonomii podmiotom zarządzającym portami jest rozwiązaniem prorynkowym, wychodzącym naprzeciw tendencjom występującym w gospodarce światowej, tj. liberalizacji oraz globalizacji. Pozwala na znaczną elastyczność podejmowania decyzji, szczególnie w tak ważnych kwestiach, jak np. kreowanie ogniw łańcucha logistycznego. Akcjonariat państwowo-miejski łączy interesy ogólnonarodowe z lokalnymi. Udział samorządu w spółkach zarządzających portami stwarza szansę na skuteczniejszą koordynację rozwoju portu z gminą miejską. Wreszcie model zarządzania portami morskimi jest zgodny z wymogami Komisji Europejskiej zalecającej rozdzielanie funkcji użytkownika sieci transportowej od jego zarządcy oraz większego zaangażowania sektora prywatnego w rozwój portów [Vanroye i in., 2011, s. 6]. Stąd restrukturyzacja polskiego sektora portowego, polegająca na wydzieleniu licznych podmiotów z dawnej struktury organizacyjnej, miała w zamyśle doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności na rynku usług portowych, co niewątpliwie nastąpiło. Wyodrębnienie podmiotu zarządzającego portami, poprzez zbycie udziałów w zależnych spółkach portowych, miało z kolei zapobiec dyskryminacji użytkowników i zagwarantować zachowanie publicznego charakteru infrastruktury portowej.

Ukształtowany model zarządzania charakterystyczny jest dla portów, w których działalność gospodarczą prowadzi silny kapitałowo sektor prywatny. Ma to niewątpliwy walor praktyczny, ponieważ podmioty prywatne, przejmując na siebie obowiązek inwestycyjny, odciążają finansowo zarządy portów. Wykazują przy tym większą efektywność działania. Jednakże w polskich portach podmioty sfery eksploatacyjnej były i na ogół nadal są słabe kapitałowo, co przekłada się

na ich niewielką aktywność inwestycyjną [Neider, 2008, s. 136-138]. Ich sytuacja finansowa zaczęła się pogarszać już w początkowej fazie transformacji w następstwie zachodzących zmian, tj. spadku przeładunków spowodowanych zmianą kierunkową i jakościową polskiego handlu zagranicznego⁴, zmniejszeniem obrotów tranzytowych oraz narastającą konkurencją ze strony portów zachodnioeuropejskich [Misztal, 2001, s. 165]. Portom morskim nie sprzyjała niekorzystna lokalizacja w oddaleniu od głównych szlaków transportowych oraz ośrodków przemysłowych i konsumpcyjnych Europy. Konsekwencją przyjętego modelu zarządzania sektorem portowym, tj. zakazu angażowania się zarządów portów w działalność eksploatacyjną, było ograniczenie możliwości generowania dodatkowych dochodów, co przy dużych potrzebach inwestycyjnych oraz braku wsparcia ze środków publicznych, przyczyniało się do dekapitalizacji infrastruktury portowej.

Wyżej wymienione działania władz publicznych miały przygotować sektor portowy do konkurowania na wymagającym rynku międzynarodowych usług portowych. Nie stanowiły jednak elementu zintegrowanej polityki państwa wobec sektora portowego, czyli długookresowej strategii rozwoju portów morskich skoordynowanej z rozwojem pozostałych składników infrastruktury transportowej kraju. Nie były także w stanie zapewnić dostosowania infrastruktury portowej do zmieniającej się struktury ładunkowej⁵ [Misztal, 2001, s. 263; Grzelakowski, 2002, s. 114-115].

Brak systemowych rozwiązań skazywał porty morskie na postępującą marginalizację [Neider, 2008, s. 136]. W niewielkim stopniu na sytuację portów morskich mogła wpłynąć uchwalona z dużym opóźnieniem – ustawa portowa [ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich], która próbowała uporządkować, i to w ograniczonym zakresie, kwestie natury organizacyjno-własnościowej. Pierwszym dokumentem ściśle poświęconym problematyce rozwoju portów morskich była Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku [Pluciński, 2015, s. 106-107]. Zawarte w niej postulaty miały charakter dość ogólny, co przy braku wskazania podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację, czyniły ze strategii dokument mało wiarygodny [Klimek, 2010, s. 185]. Realizacja celów zawartych w dokumencie miała odbywać się przez podejmowanie zadań o charakterze inwestycyjnym oraz organizacyjno-legislacyjnym.

⁴ Niekorzystne zmiany były rezultatem zwiększającego się udziału w wymianie handlowej krajów Unii Europejskiej oraz wzrostu konkurencji w przewozie ładunków ze strony transportu samochodowego.

⁵ Co prawda ustawa portowa uchwalona w 1996 r. zawiera zapis o możliwości dofinansowania zadań statutowych zarządów portów, jednakże państwo nigdy z powyższego zapisu nie skorzystało.

Niestety jedynie pierwsze z wymienionych działań były realizowane, i to przy znacznym współudziale środków unijnych, co potwierdza inwestycyjną niemoc państwa wobec portów [Pluciński, 2013, s. 220-226].

Przebieg procesu transformacji, szczególnie w pierwszym okresie zmian ustrojowych, świadczy o marginalnym zainteresowaniu władz państwowych wspieraniem rozwoju sektora portowego, czego dowodem był brak jasno określonej polityki portowej państwa [Grzelakowski, 2002, s. 114-115; Kamola-Cieślik, 2013, s. 130-131]. Mówi się często o „grzechu zaniechania” organów centralnych, które pozostawiły gospodarkę portową samej sobie. Zresztą kolejne ekipy rządowe nie zawsze wyodrębniały ze struktur państwowych ministerstwa odpowiedzialne za politykę portową, czy nawet w szerszym zakresie przedmiotowym, politykę morską [Salmonowicz, 2010, s. 23-26]. W konsekwencji transformacja sektora portowego w Polsce przebiegała w zbyt wolnym tempie, często w niepożądanym kierunku, a rozwój portów nie był skoordynowany z pozostałymi składnikami systemu transportowego kraju [Sójka, 2002, s. 7-8].

Opisana wyżej postawa państwa wobec sektora portowego nie była nietypowa, a raczej potwierdzała regułę niewystarczającego zaangażowania kolejnych ekip rządzących w przebieg procesów gospodarczych [Woźniak, 2009, s. 41]. Ograniczony zakres ingerencji państwa w rozwój sektora portowego przypomina podejście władz do funkcjonowania portów morskich w krajach europejskich o liberalnym modelu gospodarczym (tab. 1). W koncepcji liberalnej porty morskie traktowane są jako niezależne podmioty gospodarcze, a nie jako istotne składniki krajowego systemu transportowego, spełniające ważne funkcje gospodarcze [Misztal, 1994 s. 35, Szwankowski, 2000, s. 144]. Liberalne podejście do funkcjonowania portów morskich w takich krajach, jak Wielka Brytania czy też Irlandia, wzmacniane jest dodatkowo istnieniem monopolistycznego rynku transportowego oraz w pełni wykształconym aparatem usługowym. Z kolei system zarządzania kształtował się w wyniku wielowiekowej tradycji i został dostosowany do specyficznych uwarunkowań działalności portów. Regulacja sektora portowego w wymienionych krajach nie wymaga więc nadzwyczajnej interwencji państwa. Polskie porty w latach 90. znalazły się jednak w całkowicie odmiennej sytuacji.

Potwierdzeniem prorynkowego podejścia do funkcjonowania portów morskich był przyjęty sposób transformacji sektora portowego, tj. rozdzielenie funkcji użytkownika sieci transportowej od jego zarządcy oraz większego zaangażowania podmiotów prywatnych w sferę usług portowych. Powyższe rozwiązanie praktykowane są w niektórych państwach Europy kontynentalnej – głównie w Belgii i w Holandii. W przeciwieństwie do koncepcji liberalnych, porty z wymienionych krajów nie są traktowane jako samowystarczalne podmioty,

lecz jako istotne składniki infrastruktury transportowej. Korzystna lokalizacja portów – ze względu na bliskość położenia głównych ośrodków przemysłowych i konsumpcyjnych Europy, gwarantuje stały popyt na usługi portowe. Stąd duże zainteresowanie podmiotów prywatnych prowadzeniem działalności portowej. Silny kapitałowo sektor prywatny odciąża porty od ponoszenia nakładów na rozwój kapitałochłonnego aparatu usługowego. W odróżnieniu od portów z wymienionych państw polskie porty położone są peryferyjnie, a sektor prywatny nadal słaby kapitałowo [Pluciński, 2013, s. 175-183].

Tabela 1. Główne czynniki wpływające na zakres ingerencji państwa w funkcjonowanie portów morskich w Unii Europejskiej

Czynniki ingerencji	Koncepcja rozwoju gospodarczego		Presja konkurencyjna		Lokalizacja portów		Możliwości konkurencyjne*		Potrzeba transformacji	
	liberalna	interwencyjna	mała	duża	korzystna	niekorzystna	małe	duże	mała	duża
Zakres ingerencji	–	+	–	+	–	+	–	+	–	+

* Połączenia transportowe portów z zapleczem i z przedpojem, stan infrastruktury portowej oraz wyposażenie portu w elementy aparatu usługowego.

Objaśnienia:

– oznacza mniejszy zakres interwencji;

+ oznacza większy zakres interwencji.

Źródło: Misztal [1994, s. 25-28]; Szwankowski [2000, s. 133]; Grzelakowski [2004, s. 73-74; 2012, s. 130-141].

W pozostałych państwach europejskich można się spotkać ze znacznie większą ingerencją państwa w mechanizm regulacji sektora portowego. Podyktowane jest to mniej korzystną lokalizacją portów – poddawanych jednocześnie silnej presji konkurencyjnej, jak to ma miejsce w przypadku portów niemieckich. Dodatkowym czynnikiem może być polityka gospodarcza państwa charakteryzująca się większą centralizacją procesów gospodarczych, co jest typowe dla portów francuskich. Za przejaw skrajnej ingerencji państwa w działalność sektora portowego mogą z kolei posłużyć porty krajów śródziemnomorskich, szczególnie greckie [Grzelakowski, 2012, s. 130-131].

Reasumując powyższe wywody należy stwierdzić, iż ingerencja państwa w rozwój sektora portowego w krajach Unii Europejskiej uzależniona jest od wielu czynników, do których bez wątpienia możemy zaliczyć przyjętą strategię rozwoju gospodarczego [Misztal, 1994, s. 25-28; Szwankowski, 2000, s. 133; Grzelakowski, 2004, s. 73-74]. Ograniczony zakres ingerencji polskich władz państwowych w funkcjonowanie portów morskich, szczególnie w pierwszym okresie przemian, był podyktowany przyjętą strategią transformacji gospodarki.

Nie tłumaczy to jednak w pełni awersji państwa do stymulowania rozwoju sektora portowego. Niezależnie od dokonujących się przemian gospodarczych, sektor portowy w Polsce wymagał wsparcia władz centralnych, chociażby ze względu na wspomnianą już potrzebę transformacji sfery regulacyjnej portów. Czynnikiem przemawiającym za większą interwencją państwa były także ograniczone możliwości konkurencyjne portów, będące następstwem niekorzystnego stanu połączeń transportowych portów z zapleczem i z przedpojem, zdekapitalizowanej infrastruktury portowej oraz braków w aparacie usługowym. Ponadto polskie porty były poddawane silnej presji konkurencyjnej, co przy ich niekorzystnej lokalizacji, dodatkowo zwiększało potrzebę ochrony sektora portowego.

Analizując przesłanki interwencji władz centralnych w funkcjonowanie portów morskich, należy zauważyć, iż przepisy unijne nigdy nie zakazywały wspierania ich rozwoju przez państwo⁶. Porty morskie jako jedyny obszar sektora transportowego zostały wyłączone z regulacji unijnych [Matczak, 2014, s. 881-882]. Stąd wszystkie rozwiązania mają zazwyczaj charakter postulatowy, a nie prawa bezwzględnie obowiązującego. Odnosi się to również do kwestii finansowania portów morskich, które niezmiennie rzadko traktowane jest jako zakazana pomoc publiczna [www 1]⁷. Dotyczy to głównie portów z brakami w wyposażeniu lub przestarzałą infrastrukturą portową, a z taką sytuacją mieliśmy, i mamy nadal, do czynienia w portach morskich w Polsce [Pluciński, 2017, s. 270]. Niestety w całym okresie transformacji finansowa pomoc państwa w unowocześnieniu portów była znikoma, pomimo znacznych potrzeb inwestycyjnych.

Poprawę funkcjonowania sektora portowego w Polsce należy dostrzegać w większym zaangażowaniu państwa w proces modernizacji portów morskich. Krokiem we właściwym kierunku – jak już wcześniej wspomniano – było przyjęcie przez państwo Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku. Uchwalenie dokumentu umożliwiło wykorzystanie środków unijnych na realizację szeregu projektów inwestycyjnych. Dokończenie procesu inwestycyjnego ma być kontynuowane w Programie rozwoju portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030). Głównym źródłem finansowania procesu inwestycyjnego mają być środki unijne. Zapewne nie wszystkie projekty inwestycyjne zostaną zrealizowane. Zapowiadane zmniejszenie środków unijnych dla Polski w przyszłym budżecie UE na lata 2021-2027 – co jest wielce prawdopodobne – może

⁶ W Unii Europejskiej zjawisko wspierania portów morskich przez państwa członkowskie, szczególnie Europy kontynentalnej, jest dość powszechne.

⁷ Przyjmuje się, że inwestycji w infrastrukturę portową zazwyczaj nie traktuje się jako pomocy publicznej, pod warunkiem zagwarantowania wszystkim użytkownikom swobodnego i równego dostępu do obiektów technicznych.

zakłócić proces modernizacji portów. W takim przypadku należy postulować przejście obowiązku kompleksowego finansowania infrastruktury – zwłaszcza dostępowej – przez państwo. Natomiast w procesie modernizacji infrastruktury portowej – w większym niż dotychczas stopniu – mogą zaangażować się podmioty zarządzające portami. Będzie to jednak wymagało poprawy sytuacji budżetowej spółek, np. poprzez umożliwienie im świadczenia usług portowych – dochodowej działalności portowej. Realizacja tego postulatu będzie jednak wymagała zmian legislacyjnych, rozszerzających zakres działalności zarządów portowych. Alternatywą dla powyższego rozwiązania może być zaangażowanie w proces inwestycyjny sektora prywatnego, w wariacie bez udziału czynnika publicznego lub w wariacie – zyskującym coraz większą popularność – z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego [Bronk, 2009, s. 20]. Ostatnia z propozycji wychodzi jednocześnie naprzeciw tendencjom występującym na rynku usług portowych w UE [Miształ, 2010].

Podsumowanie

Sposób funkcjonowanie portów morskich w powojennej historii Polski wykazywał duże podobieństwo z przyjętymi strategiami rozwoju gospodarczego kraju.

W gospodarce socjalistycznej porty, jak zresztą większość obiektów gospodarczych, stanowiły własność państwową. Centralizacja struktury władzy państwowej miała swoje odzwierciedlenie w systemie zarządzania portami, w którym zarządy portów dysponowały ograniczoną autonomią decyzyjno-finansową. Z kolei wysoki stopień monopolizacji procesów gospodarczych znajdował potwierdzenie w pozycji przedsiębiorstw portowych świadczących usługi na zasadzie wyłączności.

W okresie transformacji ustrojowej gospodarka narodowa, a wraz z nią porty morskie, znalazły się w zupełnie nowej sytuacji. Liberalizacja procesów gospodarczych objęła sektor portowy, który musiał się zmierzyć z narastającą presją konkurencyjną. Powyższe okoliczności wymusiły restrukturyzację portów morskich, która miała na celu decentralizację procesu decyzyjnego oraz prywatyzację sektora usługowego.

Prawidłowy przebieg zmian w okresie przejściowym wymagał interwencji władz centralnych. Jednak państwo nie nadzorowało w sposób właściwy procesu transformacji. W rezultacie procesy dostosowawcze trwały zbyt długo, narażając porty morskie na dalszą utratę udziału w rynku usług portowych. Brak zintegrowanej polityki transportowej państwa w początkowym okresie zmian, opóźniło

koordynację rozwoju portów morskich z pozostałymi składnikami systemu transportowego kraju. Z kolei zaniechanie finansowania infrastruktury portowej spowolniło proces modernizacji sektora portowego.

Restrukturyzacja sektora portowego wpisywała się w przebieg transformacji krajowej gospodarki. Przyczyn zaistniałej sytuacji należy upatrywać w przyjęciu liberalnej koncepcji rozwoju gospodarki. W specyficznych polskich warunkach zabrakło doświadczenia w restrukturyzacji systemów transportowych. Wzorce często czerpano z rozwiązań przyjętych przez Unię Europejską, które nie zawsze przystawały do krajowej rzeczywistości. Dopiero potrzeba wykorzystania środków pomocowych przyspieszyła, czy wręcz wymusiła na decydentach, opracowanie planów rozwoju portów morskich w Polsce.

Przyjęte strategie rozwoju gospodarczego bez wątpienia determinują podejście władz publicznych do działalności portów morskich. Choć należy dodać, iż nie są jedynymi czynnikami wpływającymi na rozwój sektora portowego. Zakres ingerencji państwa musi uwzględniać lokalizację portów względem ośrodków produkcji i konsumpcji oraz szlaków komunikacyjnych, co ma wpływ na ich pozycję konkurencyjną na międzynarodowym runku usług portowych. Ważnym czynnikiem jest stopień wyposażenie portów w infrastrukturę portową oraz stan połączeń transportowych. Wymienione czynniki nabierają szczególnego znaczenia w okresie restrukturyzacji sektora portowego.

Źródła finansowania procesu modernizacji portów morskich należy upatrywać w wykorzystaniu funduszy unijnych. W przypadku ich ograniczenia obowiązki rozwoju infrastruktury dostępowej do portów powinno na siebie przejąć państwo. Z kolei finansowanie infrastruktury portowej powinno odbywać się przy większym niż dotychczas zaangażowaniu zarządów portów oraz/lub sektora prywatnego. W przypadku podmiotów zarządzających portami źródłem finansowania inwestycji mogą być środki pozyskiwane ze świadczenia usług portowych. Rozszerzenie zakresu działalności zarządów będzie wymagać jednak zmian ustawowych.

Literatura

- Borowski J., Maszczyk P., Olipra J. (2015), *Modele kapitalizmu a zmienność wzrostu gospodarczego w wybranych krajach OECD*, „Studia Ekonomiczne”, nr 213, s. 61-75.
- Bronk H. (2009), *Modele finansowania infrastruktury transportowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 32, s. 19-33.
- Epstein R.A., Johnson J. (2010), *Uneven Integration: Economic and Monetary Union in Central and Eastern Europe*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 48, No. 5, s. 16-35.

- Gołębiowski G. (2007), *Modele kapitalizmu a kierunek rozwoju gospodarczego Polski*, „Współczesna Ekonomia”, nr 3/(2), s. 5-17.
- Gomułka S. (2014), *Transformacja gospodarczo-społeczna Polski 1989-2014 i współczesne wyzwania*, „Nauka”, nr 3, s. 7-16.
- Grosse T. (2012), *Egzogeniczna gospodarka w Polsce. Model kapitalizmu wynikający z przemian politycznych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 24, s. 16-35.
- Grzelakowski A.S. (2002), *Ekonomiczne i społeczne efekty procesu transformacji sektora portowego RP* [w:] Z. Sójka (red.), *Społeczno-gospodarcze skutki przemian własnościowych i organizacyjnych w gospodarce morskiej. Sytuacja ludzi morza – XVIII Sejmik Morski*, Wydawnictwo Civitas Christiana oraz Związek Miast i Gmin Morskich, Gdańsk, s. 114-115.
- Grzelakowski A.S. (2004), *Systemy zarządzania portami morskimi w krajach basenu Morza Bałtyckiego. Rodzaje, ocena ich efektywności i kierunki rozwoju* [w:] T. Palmowski, Pacuk M. (red.), *Europa bałtycka regionem współpracy i integracji – XIX Sejmik Morski*, Civitas Christiana, Gdańsk, s. 73-74.
- Grzelakowski A.S., Matczak M. (2012), *Współczesne porty morskie – funkcjonowanie i rozwój*, Wydawnictwo Akademii Morskiej, Gdynia.
- Grzywacz W. (2005), *Ekonomiści i systemy ekonomiczne*, PTE, Szczecin.
- Hausner J. (2009), *Polityka gospodarcza – wokół dylematów i sporów* [w:] E. Mączyńska (red.), *Polska transformacja i jej przyszłość*, PTE, Warszawa, s. 65-85.
- Kamola-Cieślak M. (2013), *Polityka przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych gospodarki morskiej w okresie transformacji systemowej w Polsce*, PPH Zapool, Szczecin.
- Klimek H. (2010), *Funkcjonowanie rynku usług portowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Klonowski D. (2010), *The Effectiveness of Government-Sponsored Programmes in Supporting the SME Sector in Poland*, „Post-Communist Economies”, Vol. 22, No. 2, s. 229-245.
- Matczak M. (2014), *Porty morskie w polityce transportowej unii europejskiej*, „Logistyka”, nr 6.
- Milewski R. (1999), *Podstawy ekonomii*, WN PWN, Warszawa.
- Misztal K. (1994), *Porty morskie w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Misztal K. (2001), *Wymogi Unii Europejskiej wobec portów morskich i generalna ocena polskich przygotowań dostosowawczych* [w:] *Żegluga i porty morskie w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską – XVI Sejmik Morski*, Civitas Christiana, Szczecin, s. 165-263.
- Misztal K. (2010), *Organizacja i funkcjonowanie portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Misztal K., Szwanowski S. (2001), *Organizacja i eksploatacja portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

- Morawski W. (2010), *Dzieje gospodarcze Polski*, Difin, Warszawa.
- Morita T. (2009), *Facts and Lessons of Ten Years of Transformation in Central Europe* [w:] S. Ichimura, T. Sato, W. James (red.), *Transition from Socialist to Market Economies. Comparison of European and Asian Experiences*, Palgrave MacMillan, s. 234.
- Neider J. (2008), *Polskie porty morskie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Pluciński M. (2013), *Polskie porty morskie w zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym*, CeDeWu, Warszawa.
- Pluciński M. (2015), *Cele, priorytety i zadania rozwoju polskich portów morskich*, „Problemy Transportu i Logistyki”, nr 30, s. 105-118.
- Pluciński M. (2017), *Pomoc publiczna w realizacji inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich. Przykład portu w Szczecinie*, „Problemy Transportu i Logistyki”, nr 1(37), s. 259-271.
- Salmonowicz H. (2010), *Polska gospodarka morska*, Kreos, Szczecin.
- Siuta-Tokarska B. (2011), *Zarys wybranych problemów społeczno-gospodarczych Polski w okresie transformacji systemowej a polityka gospodarcza państwa*, „Nierówności Gospodarcze a Wzrost Gospodarczy”, nr 19, s. 44-66.
- Sulima-Chłaszczak K. (2003), *Przekształcenia strukturalno-własnościowe w polskich portach morskich* [w:] L. Kuźma (red.), *Ekonomika portów morskich i polityka morska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 275-577.
- Sójka Z. (2002), *Wstęp* [w:] Z. Sójka (red.), *Społeczno-gospodarcze skutki przemian własnościowych i organizacyjnych w gospodarce morskiej. Sytuacja ludzi morza – XVIII Sejmik Morski*, Wydawnictwo Civitas Christiana oraz Związek Miast i Gmin Morskich, Gdańsk, s. 7-8.
- Szwankowski S. (2000), *Funkcjonowanie i rozwój portów morskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. 1990 r., Nr 51, poz. 298.
- Ustawa z dnia 18 czerwca 1999 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich, Dz.U. 1999, Nr 62, poz. 685 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, Dz.U. 1997, Nr 9, poz. 44, z późn. zm.
- Vanroye K., Verweij K., Kort R., Koster M. de, Kramer H., Meyer G., Dubreuil D., Deffontaines G. (2001), *Pomoc państwa dla portów morskich w UE*, Parlament Europejski, Bruksela.
- Woś J. (2001), *Rynek i państwo w modelach współczesnej gospodarki rynkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. LXIII, z. 4, s. 173-191.
- Woźniak M. (2009), *Zmiany strukturalne gospodarki Polski po 1990 roku*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, nr 12, s. 33-44.
- Zelek A. (2016), *Nowa odsłona sporu o ustrój polskiej gospodarki – ordoliberalizm vs. neoliberalizm*, „Firma i Rynek”, nr 1 (49), s. 5-14.

Zieziula J., Nowaczyk P. (2011), *Wybrane aspekty funkcjonowania morskich portów rybackich w Polsce*, PTE, Szczecin.

[www 1] <http://grupasienna.pl/new/2013/07/03/pomoc-publiczna-dla-portow-morskich/> (dostęp: 22.02.2017).

STRATEGIES OF ECONOMIC DEVELOPMENT AND TRANSFORMATION OF POLISH ECONOMY AND THEIR IMPACT ON THE RESTRUCTURING OF THE PORT SECTOR

Summary: The aim of the article is to identify of state's responsibility for development of ports infrastructure and for developing of port's management system to be according to challenges of market economy. Especially highlighted on importance of adopted economy development strategy in restructuring process of the port sector. The first period of transformation of the Polish economy was based on liberal concepts. It was characterized by insufficient state's interest of the port sector development. Port's infrastructure has been recapitalization and the process of adjustment of organizational area did not follow on transformation of economy. An improvement in the functioning of the port sector in Poland should be achieved through an increased engagement of the state in the process of modernizing the seaports. It should consider the possibility of extending the scope of the activities of the management ports.

Keywords: national economy, economic transformation, seaports.