

WYBRANE ASPEKTY KANADYJSKIEGO SYSTEMU FINANSOWANIA PORTÓW MORSKICH

DATA PRZESŁANIA: 20.05.2016 | DATA AKCEPTACJI: 20.08.2016 | KODY JEL: L98, R48, P45

Ignacy H. Chrzanowski

Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej
e-mail: hranow54@yahoo.com

STRESZCZENIE

Kanada, drugi po Federacji Rosyjskiej kraj świata pod względem obszaru, ma dobrze rozwinięty system portów morskich. Ogólna liczba portów przekracza 300, a tonaż załadowany i wyładowany to blisko pół miliarda ton. Wkład sektora portowego do gospodarki kanadyjskiej, opartej w znacznej mierze na handlu zagranicznym, jest znaczny. Sektor portowy daje jednocześnie zatrudnienie ponad 250 tys. osobom. Z punktu widzenia systemu zarządzania portami morskimi Kanada różni się istotnie od USA i innych krajów wysoko rozwiniętych, zaś finansowanie portów, zwłaszcza tych o najistotniejszym znaczeniu dla eksportu i importu kanadyjskiego, cechuje znaczny stopień niezależności od budżetu. Z tego właśnie punktu widzenia artykuł może stanowić interesujący przyczynek do toczącej się aktualnie w Polsce dyskusji nad poszukiwaniem nowych dróg finansowania gospodarki morskiej.

SŁOWA KLUCZOWE

porty morskie, Kanada, finansowanie, infrastruktura, zarządzanie

WPROWADZENIE

Obecnie problem finansowania portów morskich, a w istocie również całej gospodarki morskiej w Polsce, stanowi jedno z podstawowych wyzwań dla budżetu państwa. Nakładają się na to dodatkowo zagrożenia ze strony portów konkurencyjnych, priorytety programów rozwoju polskiej gospodarki oraz wyzwania zglobalizowanej gospodarki światowej. Pomijamy tu kwestie związane z geopolityką i wypływającą z niej niepewność odnośnie do najbliższej przyszłości. Stwierdzenie w tym kontekście, że polskie porty morskie potrzebują gwałtownie olbrzymich funduszy na sfinansowanie ich rozwoju, przede wszystkim zaś nowoczesnej infrastruktury portowej, byłoby truizmem. Wszystko bowiem sprowadza się do jednego – kapitału inwestycyjnego w wielkościach przekraczających możliwości przeciążonego już i tak budżetu.

Interesującego przykładu rozwiązań w zakresie finansowania rozwoju portów morskich na tym tle dostarcza Kanada, kraj z podobną do Polski liczbą ludności (około 36 mln), jednak z kilkadziesiąt razy większym obszarem i kilkakrotnie wyższym produktem krajowym brutto. Z tego właśnie powodu wszelkie porównania między Polską a Kanadą w sferze gospodarki portowej i finansów należy traktować ostrożnie, chociaż nie brakuje podobieństw w obydwu przypadkach.

Niniejszy artykuł stanowi rozwinięcie wcześniejszych badań autora, których wyniki zostały przedstawione w publikacji *Financing of port development in Canada* zamieszczonej w monografii pod redakcją H. Salmonowicza *Polskie porty morskie w procesie przemian europejskiego rynku usług portowych* (Szczecin 2014).

ZNACZENIE PORTÓW MORSKICH DLA KANADYJSKIEJ GOSPODARKI

Porty morskie odgrywają istotną rolę w gospodarce Kanady. Świadczy o tym poniższe zestawienie, obrazujące wkład głównych portów do narodowego bogactwa, obejmujące tylko jednostki wchodzące w skład Zarządów Portów, o których więcej w dalszej części tego artykułu:

- 311,5 mln przeładowanych ton ładunków,
- 2,1% średniorocznej stopy wzrostu od 2010 roku,
- 495,9 mld USD zagregowanych wpływów w roku finansowym 2013 i 182,4 mld USD przychodów z działalności eksploatacyjnej w tym samym roku,
- 400 mld USD wartości obsłużonych towarów,
- 250 tys. bezpośrednich i pośrednich miejsc pracy,
- 10,2 mld USD wypłaconych wynagrodzeń,
- 25 mld USD dodanych do PKB Kanady,
- 2,2 mld USD wniesionych w formie podatków federalnych i prowincjonalnych,
- 2 mld USD w postaci podatków od spożycia.

Podmioty wchodzące w skład zarządów portów obsługują 60% kanadyjskiego eksportu, który tworzy, bezpośrednio i pośrednio, 20% wszystkich stanowisk pracy w tym kraju (Association of Canadian Port Authorities, 2013). Ogólna liczba portów przekracza 300, z czego olbrzymią większość stanowią małe porty silnie związane z otaczającymi je regionami. Główne porty zarządzane są przez Canada Port Authorities (CPA) powołanych na mocy Canada Marine Act, ustanowionego przez Parlament w 1999 roku (WESTAC Briefing, 1999). Funkcjonuje 18 Zarządów Portów (Port Authorities), które są podporządkowane rządowi federalnemu. CPA składają się na System Portów Kanadyjskich (National Ports System – NPS). Poniższe zestawienie przedstawia wszystkie porty jakie wchodzi w skład NPS.

Tabela 1. Porty wchodzące w skład kanadyjskiego systemu portowego

| | |
|------------------------------|---------------------------------|
| Belledune Port Authority | Saguenay Port Authority |
| Halifax Port Authority | Saint John Port Authority |
| Hamilton Port Authority | Sept-Îles Port Authority |
| Montreal Port Authority | St. John's Port Authority |
| Nanaimo Port Authority | Thunder Bay Port Authority |
| Oshawa Port Authority | Toronto Port Authority |
| Port Alberni Port Authority | Trois-Rivières Port Authority |
| Prince Rupert Port Authority | Vancouver Fraser Port Authority |
| Quebec Port Authority | Windsor Port Authority |

Źródło: (Association of Canadian Port Authorities, 2013).

Tabela 2. Ranking 20 największych portów Kanady pod względem wielkości przeładunków w 2011 roku (w tys. t metrycznych)

| Pozycja | Port | Załadunek | Wyładunek | Razem |
|---------|-----------------------------|-----------|-----------|----------|
| 1 | Metro Vancouver | 88,519 | 19,057 | 107,576 |
| 2 | St. John | 13,715 | 17,754 | 31,469 |
| 3 | Quebec/Levis | 10,797 | 18,164 | 28,962 |
| 4 | Montreal/Contrecoeur | 10,108 | 17,749 | 27,857 |
| 5 | Come-By-Chance | 13,178 | 14,209 | 27,388 |
| 6 | Sept-Iles/Pointe Noire | 23,237 | 2,549 | 25,786 |
| 7 | Port Hawkesbury | 11,966 | 11,772 | 23,738 |
| 8 | Prince Rupert | 16,716 | 2,064 | 18,780 |
| 9 | Port-Cartier | 15,815 | 1,787 | 17,603 |
| 10 | Newfoundland-Offshore | 13,487 | 176,000 | 13,663 |
| 11 | Hamilton | 2,436 | 7,580 | 10,016 |
| 12 | Halifax | 4,957 | 4,973 | 9,930 |
| 13 | Thunder Bay | 7,317 | 292,000 | 7,609 |
| 14 | Sorel | 2,193 | 4,203 | 6,396 |
| 15 | Nanticoke | 1,283 | 4,903 | 6,186 |
| 16 | Baie-Comeau | 2,807 | 2,932 | 5,739 |
| 17 | Sault-Ste-Marie | 858,000 | 4,610 | 5,468 |
| 18 | East Coast Vancouver Island | 2,111 | 3,023 | 5,134 |
| 19 | Windsor | 2,508 | 2,396 | 4,904 |
| 20 | Port-Alfred | 0 | 4,806 | 4,806 |
| | Razem | 244,009 | 144,999 | 389,010* |
| | Pozostałe porty | 45,673 | 31,487 | 77,138 |
| | OGÓLEM | 289,682 | 176,486 | 466,168 |

*Wielkości ogółem mogą się różnić z uwagi na zaokrąglenia.

Źródło: Statistics Canada; Shipping in Canada.

Porównując dane w powyższej tabeli z wcześniejszym zestawieniem, zauważymy znaczny spadek obrotów głównych portów Kanady między rokiem 2011 a 2013 – aż o 20%, który wynikał z zapoczątkowanego w końcu ubiegłej dekady kryzysu jaki objął także kanadyjski handel zagraniczny, co znalazło swoje natychmiastowe odbicie w transporcie morskim.



Rysunek 1. Lokalizacja portów wchodzących w skład Canadian Port Authorities

Źródło: (Association of Canadian Port Authorities, 2013).

Obecny status organizacyjno-prawny portów morskich w Kanadzie został określony w Akcie Parlamentu z 1998 roku, znanym jako Canada Marine Act. W dokumencie ustanowiono 18 wspomnianych wyżej zarządów portów. Ustanowiono wytyczne dla ogólnego ustroju portów, a jedna z najważniejszych dotyczy zagwarantowania silnego udziału władz lokalnych w sposobie zarządzania portami (*governance*) i sprawowania nad nimi kontroli. Majątek portów tworzących kanadyjski system portowy sięga ponad 162 mld USD, czyli około 10% PKB kraju.

Nowa, bardziej autonomiczna od poprzedniej struktura organizacyjna portów Kanady jest określona trzema głównymi warunkami:

1. Nowe zarządy portów muszą być całkowicie oparte na zasadzie komercjalizacji i pełnej samowystarczalności (finansowej – podkreśl. I.Ch), bez żadnych dodatkowych funduszy pochodzących od Rządu Kanady.
2. Muszą przestrzegać ścisłych limitów finansowania ustanowionych dla Zarządów portów, które muszą finansować swoją działalność wyłącznie z *cash-flow*, bez możliwości prawa zastawu znajdujących się w ich pieczy aktywów dla pozyskiwania nowych pożyczek.
3. Zarządy portów muszą płacić podatki rządowi Kanady¹.

1 Zob. Canada Marine Act of 1998. Akt reguluje instytucjonalny ustrój portów kanadyjskich inkorporując w swych postanowieniach wcześniejsze rozwiązania legislacyjne, jak np. Canada Ports Corporation Act; The Public Harbour and Port Facilities Act; The Harbour Commissioner's Act; The Toronto Harbour Commissioner's Act oraz The St. Lawrence Seaway Authority Act. The Pilotage Act został zaktualizowany.

SYSTEM INSTYTUCJONALNY KANADYJSKIEGO PRZEMYSŁU PORTOWEGO

Jak wynika z tego krótkiego opisu przemysłu portowego w Kanadzie, porty morskie tego kraju cechuje znaczny stopień autonomii od władz federalnych. Główne porty Kanady skupione w NPS mają wolną rękę nie tylko w kwestiach zarządzania, finansów czy spraw dotyczących zatrudnienia, ale także finansowania inwestycji rozwojowych. Można nawet zastanawiać się jak sektor zatrudniający ćwierć miliona pracowników i obsługujący blisko pół miliarda ton ładunków może być tak autonomiczny, cechując się równocześnie wysokim stopniem efektywności. W wielu krajach organizmy portowe podlegają silnej regulacji państwa. W USA np. istnieje 360 portów handlowych świadczących usługi na rzecz pasażerów i ładunków obsługiwanych w około 3200 terminalach i nabrzeżach. Funkcjonowanie tych portów regulowane jest przez różnorodne podmioty, w tym przez zarządy portów, urzędy morskie, regionalne i miejskie wydziały zajmujące się problematyką portową. Aktualnie istnieje w USA 150 głębokowodnych portów znajdujących się pod jurysdykcją 126 agencji portowych rozmieszczonych wzdłuż wybrzeży Atlantyku, Zatoki Meksykańskiej, Pacyfiku i w strefie Wielkich Jezior, a dodatkowo na Hawajach, w Portoryko, Alasce, na Wyspie Guam i Wyspach Dziewiczych. Znaczna część tych portów zarządzana jest przez wybieranych lub mianowanych urzędników wysokiej rangi, np. komisarzy portowych. Najważniejszych 85 agencji w publicznych portach morskich jest członkami *The American Association of Port Authorities (AAPA)*².

Jakkolwiek przemysł portowy w USA cechują podobne problemy ekonomiczne jak w Kanadzie, pod względem finansowania rozwoju portów istnieją w obydwu krajach istotne różnice, zwłaszcza jeśli chodzi o stopień interwencji w gospodarkę portową ze strony poszczególnych szczebli władzy administracyjnej kraju.

Główną siłę kanadyjskiego systemu portowego w porównaniu z innymi krajami, nie tylko zresztą z USA, stanowi właściwie określony system tego, co znane jest jako *governance*. Świadomie rezygnujemy w tym opracowaniu z próby znalezienia odpowiednika tego terminu w języku polskim, w którym *governance* określana jest jako „rządzenie”, „rządy” lub „kierownictwo” (Stanisławski, 1999).

Kanadyjski system portowy jest postawiony w obliczu wielu wyzwań i niekorzyści. Najważniejsze z nich wynikają z geografii, a zwłaszcza warunków klimatycznych. Warto nadmienić, że ładunki zbóż w eksporcie muszą pokonać średnio 1400 km zanim dotrą do portu załadunku (Trychniewicz, 2013). Podnosi to znacznie koszty transportu i cenę kanadyjskiego zboża w krajach zamorskich. Obniżenie tych kosztów jest możliwe przez efektywnie funkcjonujący łańcuch logistyczny, którego kluczowy element stanowią porty morskie.

Marine Act 1998, który uzupełniany był wielokrotnie po wejściu w życie³, leży u podstaw systemu *governance* kanadyjskiego przemysłu portowego. W III części tego dokumentu określono następujące cele gospodarki portowej w Kanadzie:

- realizacja polityki morskiej, która stworzy właściwą infrastrukturę dla potrzeb gospodarki kanadyjskiej, umożliwiającą osiągnięcie narodowych, regionalnych i lokalnych celów ekonomicznych, a także przyczyni się do zapewnienia konkurencyjności Kanady na rynkach międzynarodowych,

2 American Association of Port Authorities, info @aapa-port.org.

3 Ostatnim uzupełnieniem Marine Act była poprawka wprowadzona 1.04.2014 r.

- oparcie infrastruktury morskiej i świadczonych przez nią usług na praktykach międzynarodowych, zgodnych z tymi, jakie stosują główni partnerzy ekonomiczni Kanady, w celu harmonizacji ze standardami stosowanymi przez inne jurysdykcje,
- świadczenie usług transportu morskiego w sposób gwarantujący zaspokojenie potrzeb ich użytkowników, po rozsądnych cenach,
- zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i właściwej ochrony środowiska naturalnego,
- zapewnienie wysokiego stopnia autonomii lokalnych i regionalnych podmiotów gospodarczych odpowiedzialnych za zarządzanie poszczególnymi elementami składowymi infrastruktury i urzędzeń portowych, a także szybka reakcja tych podmiotów na lokalne postulaty i priorytety,
- zarządzanie infrastrukturą morską i świadczonymi usługami zgodnie z wymogami rynku, stwarzającymi zachętę dla zgłaszania przez użytkowników usług portowych i społeczność danego obszaru postulatów i wniosków pod adresem podmiotów gospodarczych,
- zgoda na przekazywanie do użytku, w formie transferu lub w inny sposób, niektórych portów i urzędzeń portowych, oraz
- promocja koordynacji i integracji transportu morskiego z systemem przewozów lotniczych. Marine Act 1998 ustala trzy główne kategorie portów na obszarze Kanady:
- wchodzące w skład Canada Port Authorities (CPAs),
- regionalne i lokalne,
- zlokalizowane na obszarach odległych (*remote ports*).

Porty CPAs zarządzane są w sposób niezależny od rządu federalnego. Składają się na Kanadyjski System Portowy (*Canadian Ports System*). Aby zakwalifikować się do członkostwa w CPS dany port powinien spełnić następujące warunki:

- musi odgrywać istotną rolę (*vital role*) w systemie przewozów krajowych i międzynarodowych,
- musi być samowystarczalny finansowo,
- musi obsługiwać znaczne i zróżnicowane obszary,
- musi posiadać połączenia z głównymi liniami kolejowymi i drogami kołowymi.

W chwili uchwalania Marine Act 1998 tylko trzy porty spełniały wszystkie powyższe warunki: Vancouver, Montreal i Halifax. W latach następnych dodano do CPAs 15 innych portów, zwiększając tym samym ogólną liczbę CPAs do 18.

Porty regionalne i lokalne to te, które przekazano władzom prowincji lub miast a także organizmom prywatnym. Mogą one wystąpić o przyznanie im statusu portów pierwszej kategorii, o ile spełniają ustanowione dla tej kategorii kryteria. Transport Canada, czyli odpowiednik ministerstwa transportu, zarządza około 150 takimi portami. Port Churchill nad Zatoką Hudsona został przekazany sektorowi prywatnemu na mocy tzw. Hudson Bay Port Corporation.

Porty zlokalizowane na obszarach odległych (*remote ports*) stanowią organizmy gospodarcze dostępne tylko drogą morską. Ogólna ich liczba wynosi 34 (WESTAC). Transport Canada jest odpowiedzialne za ich eksploatację i wyposażenie.

Najważniejszym, z legalnego i praktycznego punktu widzenia, elementem tworzącym trzon Marine Act 1998 jest kwestia *governance* całego sektora portowego w Kanadzie i stopień za-

angażowania w gospodarce portowej poszczególnych szczebli rządowych – rządu federalnego, rządów prowincji oraz rządów miejskich. Na mocy postanowień Marine Act każdy z wymienionych szczebli rządowych mianuje swojego przedstawiciela do Rady Nadzorczej. Akt postanawia również, że większość członków Rady Nadzorczej jest mianowana przez Transport Canada. Istnieje także wymóg, że klienci portów muszą odbywać konsultacje przed podjęciem ważnych decyzji w celu zagwarantowania ich interesów i ochrony inwestycji publicznych. Istnieje wszakże pogląd, że rządy sprawują zbyt dużą kontrolę nad portami, co przejawia się m.in. w nadmiernej biurokratyzacji procesu doboru obsady kluczowych stanowisk w sferze zarządzania portami. Porty, które na mocy prawa są niezależnymi podmiotami gospodarczymi, powinny cieszyć się większą swobodą w określaniu i realizacji procesu zarządzania swoją działalnością⁴.

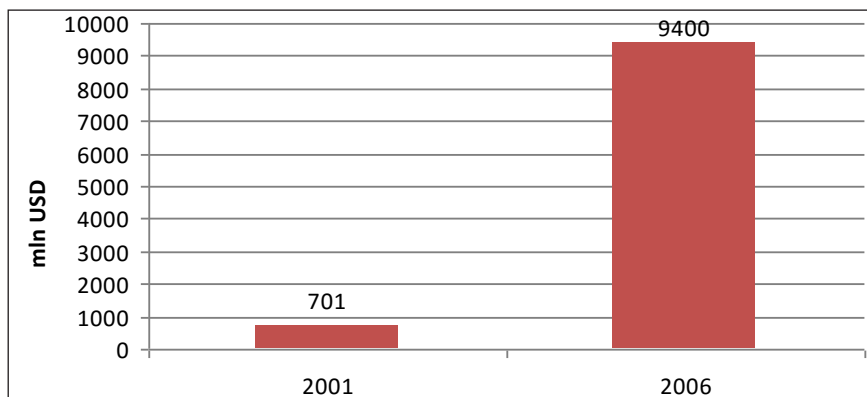
Istnieją praktyczne trudności z zastosowaniem przepisów dokumentu. Dotyczy to w szczególności wyboru członków rad nadzorczych w portach, konsultacji z interesariuszami (*stakeholders*) i innych kwestii z zakresu public relations. Mimo tych problemów, podnoszonych zwłaszcza w kolejnych rewizjach Marine Act (*The Canada Marine...*, 2003), uważany jest powszechnie za pozytywny krok w kierunku sprostania wyzwaniom jakie niesie ze sobą rozwój gospodarki portowej w Kanadzie.

FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI I ROZWOJU PORTÓW MORSKICH A KANADZIE

Jak już wspomniano wcześniej, porty należące do CPA nie mogą korzystać z funduszy rządu federalnego w realizacji swoich zobowiązań i odpowiedzialności. Co więcej, nie mogą one wykorzystywać publicznych aktywów jako zastawu (*collateral*) przy zaciąganiu pożyczek na finansowanie swojej działalności. Mogą jednak użyć aktywów portowych jako gwarancji o ile te ostatnie nie stanowią własności rządu federalnego i służą do zakupu, odbudowy lub napraw bieżących elementów majątku portowego (WESTAC). Dotyczy to również wpływów z eksploatacji elementów majątku federalnego.

Jak można było oczekiwać, reguły dotyczące finansowania portów określone w Marine Act stały się natychmiast przedmiotem krytyki ze strony interesariuszy portów, a w szczególności ze strony samych zarządów portów. Krytyka została zainicjowana przez członków panelu ds. rewizji Marine Act, którzy sformułowali wiele zaleceń dotyczących finansów portowych. Wskazali przede wszystkim na to, że porty amerykańskie, które są największym zagrożeniem dla kanadyjskiego sektora portowego, korzystają z o wiele korzystniejszych instrumentów finansowych w porównaniu z portami kanadyjskimi. Dla przykładu całkowite wydatki inwestycyjne w sektorze portowym Kanady wyniosły zaledwie 730 mln USD w latach 2002–2006, podczas gdy w USA suma ta wyniosła 9,4 mld USD, czyli 13-krotnie więcej. Nakłady te obejmowały rozwój infrastruktury i wyposażenia przeładunkowego w portach. Można się zgodzić z opinią, że restrykcje finansowe nałożone na wiodące porty kanadyjskie odbijają się niekorzystnie na ich możliwościach rozwoju (Ircha, 2003), nie tylko w aspekcie ich konkurencyjności wobec portów amerykańskich ale również w perspektywie ogólnoświatowej.

⁴ W kwestii krytycznej oceny aktualnego systemu zarządzania portami zob. np. Ircha, 2003, s. 14–21.



Rysunek 2. Szacunkowy poziom inwestycji w portach kanadyjskich i amerykańskich w latach 2001–2006

Źródło: PricewaterhouseCoopers: Canadian Port Financing: Issues & Challenges, June 14, 2006.

Brak odpowiednich statystyk dotyczących programów inwestycyjnych w portach kanadyjskich (cytowany wyżej raport PricewaterhouseCoopers nie został zaktualizowany) oraz fakt, że poszczególne porty, nawet te tworzące 18 zarządów portów, niezbyt chętnie ujawniają swoje plany inwestycyjne oraz źródła ich finansowania, utrudniają rzetelną ocenę rzeczywistego poziomu tych inwestycji. Pozostają zatem szacunki, ale wykorzystanie danych szczytkowych i nieregularnie podawanie ich do wiadomości publicznej, ogranicza ich przydatność.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń gospodarka morska Kanady zależy od prężnego i silnego sektora portowego. Znaczna rola w zakresie zarządzania portami morskimi przypada, jak już o tym była mowa wyżej, odpowiednikowi ministerstwa transportu – Transport Canada, który sprawuje bezpośredni nadzór nad (Transport Canada, 2016):

- 18 zarządami portów,
- monitoringiem pracy urzędów portowych i ustanawianiem standardów dla funkcjonowania tych urzędów,
- ustalaniem opłat portowych i ich poborem,
- dywestyturą regionalnych, lokalnych i odległych portów w ramach Programu Dywestytury Portów, oraz
- koordynacją procesu ustanawiania reguł i konsultacji publicznych.

W strukturach Transport Canada funkcjonuje dyrektor d/s programów portowych, którego odpowiedzialność obejmuje:

- transfer portów regionalnych bądź lokalnych do innych ministerstw federalnych, prowincjonalnych bądź miejskich,
- robocze kierowanie i wsparcie dla terenowego personelu Transport Canada w sprawach dotyczących portów, celem uzyskania spójności w skali ogólnokrajowej,
- funkcje dotyczące mianowania kapitanów portu i kierowników nabrzeży,
- techniczną ocenę przedkładanych projektów inwestycji kapitałowych i utrzymaniowych (*maintenance projects*),

- zarządzanie odpowiedzialnością za portowy majątek nieruchomy, tak aby zarządy portów działały zgodnie z postanowieniami Canada Marine Act oraz Listami Patentowymi,
- kierowanie zarządami portów w kwestiach odnoszących się realizacji obrotu nieruchomości znajdującymi się w gestii portów, wraz z wystawianiem dodatkowych Listów Patentowych oraz zarządzanie procedurą sporów dotyczących nieruchomości (Transport Canada).

Jak widać z krótkiego przeglądu kompetencji Transport Canada w odniesieniu do spraw portowych, państwo nie pozostawia tych spraw w wyłącznej gestii samych portów. Stanowi to punkt niezgody między administracją portową a klientami portów (interesariuszami). Znalazło to swoje odzwierciedlenie w zaleceniach Panelu ds. Rewizji Marine Act 1998, o czym była mowa wyżej. Rekomendacje panelu, które stanowią treść rozdziału V Raportu, odzwierciedlają w znacznym stopniu problematykę *governance* portów polskich i dlatego warto je przybliżyć polskim czytelnikom.

Członkowie panelu wyrażają przekonanie, że rząd kanadyjski winien odgrywać bardziej aktywną rolę w finansowaniu portów morskich. Jest sprawą zasadniczej wagi, aby porty miały dostęp do funduszy niezbędnych dla utrzymania i rozbudowy infrastruktury portowej w obliczu nowych wyzwań, a zwłaszcza spodziewanego już w najbliższej przyszłości wzrostu wymiany towarowej z zagranicą i dywersyfikacji kierunków eksportu.

W sekcji 25 Marine Act zapisano postanowienie, że każda nowa inwestycja portowa podejmowana przez rząd federalny w którymś z portów wchodzących w skład CPAs jest, poza nielicznymi wyjątkami, ograniczona. Oznacza to praktyczne ograniczenie rozmiarów finansowania projektów portowych. W tym zakresie możliwości poszczególnych portów są niejednakowe; niektóre z nich, zwłaszcza te, które wykazują niewielki *cash flow*, nie mają praktycznie takiej możliwości, gdyż nie spełniają któregoś z kryteriów ustanowionych przez Marine Act (*The Canada Marine...*, 2002). Uczestnicy panelu zalecili, aby w przypadku, gdy wielkość kapitału niezbędnego dla realizacji określonego projektu infrastruktury portowej przekracza możliwości danego portu, oparte wyłącznie na *cash flow*, rząd federalny dostarczył niezbędnych środków. Nietrudno przewidzieć, że zalecenie to będzie miało niewielkie szanse powodzenia w sytuacji rosnącego deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego⁵.

Pochodną powyższej rekomendacji uczestników panelu jest propozycja, aby porty mogły uczestniczyć w programach przewidzianych dla innych sektorów gospodarczych i przedsiębiorstw. Nie ma bowiem uzasadnienia dla polityki wykluczania portów z tych programów, zwłaszcza w świetle roli jaką gospodarka portowa odgrywa i odgrywać będzie dla kraju. Członkowie panelu wyraźnie podkreślili, że pozostawienie portów samym sobie i ograniczenie ich rozwoju do samego *cash flow* nie pozwala większości z nich na niezbędne inwestycje w zakresie infrastruktury portowej.

Inwestycje portowe cechuje wysoki stopień kapitałochłonności. Stosowane restrykcje w dziedzinie finansowania projektów portowych grożą utratą przez porty statusu większościowego udziałowca w takich projektach. W praktyce, nie tylko zresztą kanadyjskiej, projekty takie finansowane są z funduszy uzyskanych z sektora prywatnego. Zdaniem członków panelu

5 Warto dodać, że nowy, liberalny rząd Kanady premiera Justina Trudeau, przyjął wyższy niż w kampanii wyborczej deficyt budżetowy kształtujący się na poziomie 25 mld USD, zamiast proponowanych wcześniej 5 mld USD. Ma to pobudzić inwestycje infrastrukturalne, w tym w sektorze portowym.

konieczne jest zatem usunięcie restrykcji dotyczących zaciągania przez porty pożyczek i pozostawienie im swobody w poszukiwaniu funduszy w bankach komercyjnych. Realizacja takiego zalecenia wymagałaby jednak zmiany postanowień Canada Marine Act 1998. Jednocześnie należałoby wprowadzić stosowanie alternatywnych źródeł finansowania inwestycji portowych, zwłaszcza nowych, na wzór modelu amerykańskiego, w którym szeroko stosowane są nieopodatkowane obligacje rządowe. Innym środkiem mogłyby być przyspieszone odpisy amortyzacyjne dla aktywów stanowiących infrastrukturę portową. Wszystkie te metody, jak również i inne, o których nie ma tutaj mowy, spowodowałyby przyspieszony rozwój nowej i usprawnionej infrastruktury portowej. Członkowie panelu stoją na stanowisku, że „podatkowo przyjazne” otoczenie portów jest niezbędne, aby stały się one konkurencyjne wobec swych amerykańskich rywali.

Obecnie porty skupione w CPA zmuszone są wpłacać do rządu federalnego tzw. *stipend*, czyli pewną stałą opłatę pobieraną od obrotów brutto. W niektórych przypadkach opłata ta narusza równowagę finansową portu. Istotną różnicę w wysokości tej opłaty stanowi to, czy dany port jest „portem właścicielskim” (*landlord port*), czy też portem „eksploatującym” (*operating port*). Gdyby opłata pobierana była od przychodu netto ułatwiłoby to cały proces jej pobierania i uczyniło go sprawiedliwszym. Zarządy portów uważają, że wysysa ona kapitał z kasy portu i jest po prostu nieproduktywna.

W konstytucji kanadyjskiej własność publiczna (*crown property*), z której korzystają porty, jeśli znajduje się ona na ich obszarze, jest wyłączona z opodatkowania federalnego, podlegając jednak opodatkowaniu prowincjonalnemu i miejskiemu. Taki porządek prawny istnieje od 1950 roku. Rząd federalny dobrowolnie jednak zobowiązuje się do pokrywania części kosztów ponoszonych przez jurysdykcje lokalne w ramach systemu nazywanego PILT – płatność zamiast podatku (*Payments in Lieu of Taxes*). W niektórych portach PILT może dochodzić do 25% przychodów brutto portu. W skrajnych przypadkach PILT może nawet przewyższać wpływy brutto portu. Zaleca się, aby rząd federalny płacił PILT za swoją własność znajdującą się w użytkowaniu portów w identyczny sposób jak w przypadku drogi wodnej św. Wawrzyńca, zarządzanej przez St. Lawrence Seaway Management Corporation (SLSMC).

Jedną z najistotniejszych kwestii, których rozwiązania domagają się członkowie panelu jest sprawa federalnej własności ziemi znajdującej się w granicach organizmów portowych. Procedury odnoszące się do zakupu, zbytu lub zamiany własności federalnej winny, być maksymalnie uproszczone i sprawiedliwe. Ponieważ procedury te są niezwykle złożone i czasochłonne, zarządy portów niechętnie angażują się w ich realizację. W wyniku tego niektóre działki zlokalizowane na terytorium portów pozostają niewykorzystane.

CZY MODEL KANADYJSKI MÓGŁBY MIEĆ ZASTOSOWANIE W PORTACH POLSKICH?

Na pytanie to trudno udzielić wyczerpującej i jednoznacznej odpowiedzi. Obydwa systemy różnią się bardzo między sobą, tak jak Polska różni się istotnie od Kanady pod wieloma względami – od geografii, przez sposób zarządzania po gospodarkę.

Istnieją jednak obszary, w których system zarządzania portami stosowany w Kanadzie mógłby stanowić źródło inspiracji dla polskiego sektora portowego. Jedną z największych bo-

łączeń tego ostatniego jest nadmierna biurokratyzaacja i niedostateczne wsparcie ze strony rządu, zwłaszcza w dziedzinie finansów. Warto byłoby udoskonalić ten system, wzbogacając go o inne źródła finansowania niżli budżet znajdujący się aktualnie pod wielką presją dążenia do jego zbilansowania.

Jedną z możliwych opcji zdobycia funduszy dla finansowania inwestycji infrastrukturalnych w polskich portach byłoby stworzenie systemu prywatnych inwestycji, finansowanych zarówno ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych. To jednak wymagałoby bardziej proaktywnych akcji w tym zakresie ze strony elit politycznych kraju.

PODSUMOWANIE

Przemysł portowy Kanady to niezwykle istotny element gospodarki tego kraju opartej na handlu zagranicznym. Chociaż większość wymiany towarowej z zagranicą, tak pod względem wartości, jak i wolumenu przypada na południowego sąsiada, a droga morska stanowi niewielki odsetek wymiany, handel z pozostałymi partnerami to niemal wyłącznie domena transportu morskiego.

Porty kanadyjskie obsługują blisko 0,5 mld t, przy czym dwie trzecie tej wielkości przypada na załadunek. Porozumienie wolnego handlu pomiędzy Kanadą a krajami Unii Europejskiej, znajdujące się aktualnie w fazie ratyfikacji, przyczyni się niewątpliwie do wzmocnienia roli transportu morskiego w kanadyjskim handlu zagranicznym (*Le Canada signe...*, 2013; *L'accord de libre...*, 2013).

Rola portów w gospodarce Kanady jest ogromna⁶. Szacuje się, że porty wnoszą ponad 25 mld USD do gospodarki narodowej i zatrudniają ponad ćwierć miliona osób. Porty kanadyjskie napotykać jednak na rosnącą konkurencję ze strony portów amerykańskich, które mają łatwiejszy dostęp do źródeł finansowania oraz korzystają z większej pomocy państwa niżli ich konkurenci kanadyjscy. Jest zatem całkowicie zrozumiałe, że zarówno same porty, jak i ich użytkownicy domagają się większego zaangażowania rządów, zwłaszcza zaś rządu federalnego, w sprawy finansowania inwestycji portowych i oparcia ich działalności na czysto handlowych zasadach.

LITERATURA

American Association of Port Authorities. Info @aapa-port.org.

Association of Canadian Port Authorities.

Canada Marine Act of 1998.

Ircha, M.C. (2003). *Ports: A Component of Canada's Critical Infrastructure*. „Canadian Ports Magazine”, Association of Canadian Port Authorities.

L'accord de libre-échange Canada-Union Européenne: des retombées importantes pour le port de Montréal (Octobre 2013). Port de Montréal.

Le Canada signe l'accord de libre-échange avec l'Union Européenne (18.10.2013). La Presse Canadienne/ Reuters.

⁶ Bardziej szczegółowe informacje na temat roli portów w gospodarce kanadyjskiej zob. *Marine Industry...*, 2004.

- Marine Industry Benefits Study*. Report prepared for Transport Canada by LECG (December 2004).
 Ports basic data. Association of Canadian Port Authorities (2013). ACPA-AAPC@ACPA-AAP.
 PricewaterhouseCoopers, Canadian Port Financing: Issues & Challenges (June 14, 2006).
The Canada Marine Act-Beyond Tomorrow 2002 (2003). Raport panelu Ministerstwa Transportu. Ottawa.
 Transport Canada (Last edited in April 2016).
 Trychniewicz, E.W. (2013). *Grain Handling and Marketing*. CDNENCYCLOPEDIA (last edited in December 2013).
 Stanisławski, J. (1999). *Wielki Słownik Angielsko-Polski*. Warszawa: Wydawnictwo Ph. Wilson.
 Statistics Canada; Shipping in Canada.
 WESTAC Briefing: The Canada Marine ACT – Creating Canada Port Authorities. (March 1999).

SOME ASPECTS OF THE CANADIAN SYSTEM OF FINANCING PORT DEVELOPMENT

ABSTRACT

The paper deals with the Canadian seaports with emphasis being put upon financing of their operations and development. The Canadian port industry is composed of three categories of ports: those belonging to the Canadian Port Authorities and subject to the federal legislation, regional ports under the jurisdiction of provincial governments and/or municipal bodies and remote ports managed directly by Transport Canada. Despite their huge impact upon the nation's economy, Canadian seaports receive limited support from the Government. That puts them into less favourable competitive conditions compared to their American counterparts.

While comparisons between Canada and Poland should be made with caution, there exist areas where the Canadian institutional set-up and finances could serve as an inspiration for Poland's port industry.

KEYWORDS

Canadian, port system, financing, infrastructure, management

Translated by Ignacy H. Chrzanowski