

Założenia dotyczące funkcjonowania Funduszu rozwoju dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym

I. CEL I ZAKRES

Celem powołania *Funduszu rozwoju dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym* jest przede wszystkim:

1. utworzenie mechanizmu pozyskiwania środków finansowych na realizację wieloletniego programu rozwoju śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym;
2. usprawnienie procesu inwestycyjnego na śródlądowych drogach wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym oraz podniesienie efektywności wykorzystania środków publicznych na realizację wieloletniego programu rozwoju śródlądowych dróg wodnych;
3. gromadzenie środków finansowych na dofinansowanie budowy, przebudowy lub modernizacji oraz utrzymania śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym;
4. wspieranie rozwoju śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym;
5. wspieranie tworzenia powiązań sieci śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym z europejską siecią dróg wodnych, prowadzące do wzrostu konkurencyjności portów morskich ujścia Odry i Wisły;
6. aktywizacja gospodarcza obszarów usytuowanych wzdłuż głównych szlaków żeglugowych przez poprawę ich dostępności transportowej;
7. wzrost udziału żeglugi śródlądowej w rynku usług transportowych, prowadzący do równoważenia systemu transportowego;
8. poprawa warunków funkcjonowania żeglugi pasażerskiej oraz turystyczno-rekreacyjnej;
9. promocja transportu wodnego na śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym;
10. rozwój partnerstwa i współpracy na rzecz śródlądowych dróg wodnych.

Rozwój śródlądowego transportu wodnego, nierozzerwanie związany z przywróceniem żeglowności polskich rzek, jest jednym z priorytetów polskiego rządu. W tym celu Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej opracowało krajowy dokument pn. *Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030*, który w dniu 14 czerwca 2016 r. został przyjęty uchwałą Rady Ministrów. Dokument ten wskazuje kierunki rozwoju śródlądowych dróg wodnych, w tym określa podstawowe zamierzenia inwestycyjne, których pełna realizacja pozwoli na włączenie śródlądowych dróg wodnych w jednolitą i spójną europejską sieć transportową. Jednocześnie dokument ten nakreśla szkic mechanizmu finansowego, który mógłby stanowić bazę funkcjonowania funduszu rozwoju śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w celu pełnej realizacji zadań ujętych w *Założeniach do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030* zidentyfikowało potencjalne źródła finansowania przedsięwzięć, wśród których należy wymienić przede wszystkim środki finansowe pochodzące z: Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu „Łącząc Europę” (CEF), Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, funduszy celowych – np. środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, czy też środki z Funduszu Żeglugi Śródlądowej, a także środki

budżetu państwa, samorządów terytorialnych, inwestorów z zainteresowanych sektorów oraz środki przeznaczone na realizację zadań ujętych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Na bazie obecnego Funduszu Żeglugi Śródlądowej Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej opracowało założenia funkcjonowania *Funduszu rozwoju dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym* (dalej: Fundusz), który działając podobnie jak Krajowy Fundusz Drogowy oraz Fundusz Kolejowy, mógłby stanowić podstawę mechanizmu finansowania inwestycji prowadzonych na drogach wodnych, uzupełniając środki, które planuje się pozyskać z ww. źródeł.

W celu funkcjonowania Funduszu konieczne będzie ustalenie jego corocznych wpływów. Przewiduje się, że na jego budżet mogą składać się np. środki pochodzące z opłaty za korzystanie z dróg wodnych, z urzędzeń wodnych oraz inne środki. Należy zaznaczyć, że zgodnie z przepisami ustawy Prawo wodne z 20 lipca 2017 r. podmiotem upoważnionym do pobierania opłat za usługi wodne jest Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie”. W związku z tym istnieje konieczność uregulowania (w ustawie o Funduszu rozwoju dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym) mechanizmu przekazywania części wpływów z opłat za usługi wodne (tj. 30%) na rachunek ww. Funduszu. Z uwagi na fakt, iż rozwój śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym należy do zadań publicznych, realizowanych w ramach programów wieloletnich ustanawianych przez Radę Ministrów zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, znacząca część finansowania rozwoju dróg wodnych będzie pochodziła ze środków publicznych. Środki publiczne będą podstawą do pozyskania finansowania ze źródeł unijnych oraz EBOR, EBI, Banku Światowego, a także będą umożliwiały tworzenie mechanizmów finansowania, w których będzie możliwe pozyskanie finansowania niektórych projektów przy wykorzystaniu różnego typu instrumentów finansowych - od inwestorów instytucjonalnych i indywidualnych. Ponadto Fundusz, w celu zwiększenia kapitału, powinien mieć możliwość emisji obligacji i zaciągania kredytów.

Zakłada się, że oprócz bieżącego utrzymania istniejących dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym będą prowadzone inwestycje polegające na budowie, przebudowie i modernizacji tych dróg wodnych. Powyższe zadania będą prowadzone przez jednostki podległe ministrowi właściwemu ds. żeglugi śródlądowej. Jednakże w tym celu należy wprowadzić stosowne zmiany w ustawie Prawo wodne (lub ustawie o żegludze), które uwzględniać będą kompetencje ministra właściwego ds. żeglugi śródlądowej lub jednostek mu podległych w zakresie prowadzenia inwestycji na śródlądowych drogach wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

Ponadto przewiduje się, że część inwestycji będzie mogła być realizowana przez inwestorów zastępczych, tj. Wody Polskie (właścive regionalne zarządy gospodarki wodnej), na podstawie stosownych porozumień międzyresortowych i umów. Przewiduje się również wspólne prowadzenie inwestycji przez ww. podmioty publiczne i podmioty prywatne w ramach partnerstwa-publiczno-prywatnego, uregulowanego przepisami ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Powodem umożliwienia podmiotom prywatnym udziału w tych przedsięwzięciach jest zwiększenie możliwości ich właściwej realizacji. Rolą podmiotu prywatnego będzie m.in. budowanie i modernizacja dróg wodnych oraz obiektów hydrotechnicznych funkcjonalnie związanych z tymi drogami lub współfinansowanie tego typu przedsięwzięć w celu uzyskania profitów, które w przyszłości będą wygenerowane w ramach np. prowadzenia śródlądowego transportu wodnego czy też energetyki wodnej.

Odrębną kwestią jest fakt, iż w świetle brzmienia art. 212 ust. 3 ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r. minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej upoważnia Wody Polskie do wykonywania praw właścicielskich na śródlądowych drogach wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym w celu realizacji inwestycji z zakresu ochrony przed powodzią na tych drogach wodnych. Jednocześnie ww.

ustawa nie nadaje ministrowi właściwemu ds. żeglugi śródlądowej kompetencji do prowadzenia inwestycji na śródlądowych drogach wodnych o znaczeniu transportowym. Takie brzmienie przepisów Prawa wodnego może uniemożliwić prowadzenie inwestycji przez ministra właściwego ds. żeglugi śródlądowej, a tym samym powodować całkowitą marginalizację sektora żeglugi śródlądowej. Istnieje zatem konieczność uregulowania ww. zagadnienia w przepisach prawa w taki sposób, który zapewni pogodzenie zadań związanych z budową, przebudową i modernizacją dróg wodnych jak i ochroną przeciwpowodziową kraju.

II. DOKUMENTY UWZGLĘDNIAJĄCE KONIECZNOŚĆ ROZWOJU ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ

Konieczność utworzenia mechanizmu finansowania rozwoju śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, wynika z założeń ujętych w różnych dokumentach, takich jak Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, ratyfikowana przez Polskę umowa AGN, czy też ustawa Prawo wodne.

Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju

Rada Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. przyjęła uchwałą dokument *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)* (SOR), zakładający podjęcie projektowanych działań rozwojowych, których celem jest stworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym.

W ujęciu horyzontalnym Transport - jako jeden z projektów strategicznych - obejmuje sektor transportu wodnego śródlądowego i morskiego, w którego skład wchodzi: rozwój sektora żeglugi śródlądowej, w tym rozwój śródlądowych dróg wodnych w Polsce, wzmocnienie kapitału ludzkiego dla żeglugi, rozwój floty polskich statków śródlądowych oraz szersze gospodarcze i społeczne wykorzystanie powstałej infrastruktury w rozwoju lokalnym.

W związku z zapisaniem projektu, dotyczącego rozwoju sektora transportu wodnego śródlądowego w ww. Strategii, istnieje konieczność zapewnienia finansowania zadań zmierzających do realizacji wskazanego celu. Z uwagi, iż SOR nie posiada „własnych” źródeł finansowych należy zidentyfikować sposoby i środki finansowe zapewniające wdrożenie zapisów strategii.

Europejskie Porozumienie w sprawie śródlądowych dróg wodnych o międzynarodowym zaznaczeniu

W marcu 2017 r. Prezydent RP podpisał konwencję AGN, czyli Europejskie Porozumienie w sprawie śródlądowych dróg wodnych o międzynarodowym zaznaczeniu, obligujące Polskę do dostosowania głównych śródlądowych dróg wodnych do parametrów klas międzynarodowych. W związku z tym powstała konieczność stworzenia mechanizmu finansowego, który kumulowałby środki pozwalające na prowadzenie dużych zadań inwestycyjnych na drogach wodnych E30, E40 i E70.

Prawo Wodne

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne stanowi, że uprawnienia właścicielskie w stosunku do śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym będzie wykonywał minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej (art. 212 ust 1 pkt 3). Wskazano w niej również, że organy administracji żeglugi śródlądowej będą pełnić funkcję inwestora w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym (art. 357). Ponadto, minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej jako wykonujący prawa właścicielskie, będzie

odpowiedzialny za prowadzenie prac utrzymaniowych na tych drogach wodnych (art. 226) oraz przejmie od regionalnych zarządów gospodarki wodnej projekty dotyczące śródlądowych dróg wodnych, o ile inwestycje te służą wyłącznie realizacji zadań o charakterze transportowym (art. 534 ust 6).

Z uwagi na ww. katalog zadań pozostający w obowiązku ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej, jak również na mocy ustawy o działach administracji rządowej, konieczne jest zapewnienie stałych środków finansowych na wykonywanie praw właścicielskich w stosunku do majątku Skarbu Państwa, którego dysponentem będzie minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej.

Program modernizacji śródlądowych dróg wodnych

Zgodnie z art. 492 ust 1 ustawy Prawo wodne z 20 lipca 2017 r. minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej kierując się potrzebą zapewnienia warunków do zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju zobowiązany jest do opracowania planu lub programu modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym. W związku z tym Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wraz z Zarządem Portów Morskich Szczecin i Świnoujście S.A. oraz Zarządem Portu Morskiego Gdańsk S.A. przygotowuje studia wykonalności dla Odrzańskiej Drogi Wodnej oraz drogi wodnej rzeki Wisły, które określą najważniejsze przedsięwzięcia inwestycyjne oraz wskażą potencjalny model ich finansowania z uwzględnieniem Funduszu rozwoju dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

III. FORMA PRAWNA FUNDUSZU

Fundusz rozwoju dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym może być powołany jako:

- fundusz celowy,
- państwowa osoba prawna (inna niż spółka lub agencja wykonawcza),
- spółka akcyjna - jako państwowa osoba prawna,
- spółka akcyjna,
- alternatywna spółka akcyjna,
- fundusz inwestycyjny otwarty,
- fundusz inwestycyjny zamknięty,
- specjalistyczny fundusz inwestycyjny otwarty,
- fundusz inwestycyjny zamknięty aktywów niepublicznych.

Mając na uwadze możliwe do wyboru formy prawne funduszu należy wskazać, że najbardziej optymalnym do realizacji planu/programu modernizacji dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym jest fundusz celowy.

Fundusz ten jest najlepszym rozwiązaniem w przypadku realizacji dużych projektów infrastrukturalnych, a w szczególności projektów o charakterze niekomercyjnym, umożliwiającym tworzenie mechanizmów pozyskiwania środków do realizacji zadań nie tylko ze źródeł publicznych. Za wyborem funduszu celowego przemawia również elastyczność w jego zarządzaniu, która wiąże się z:

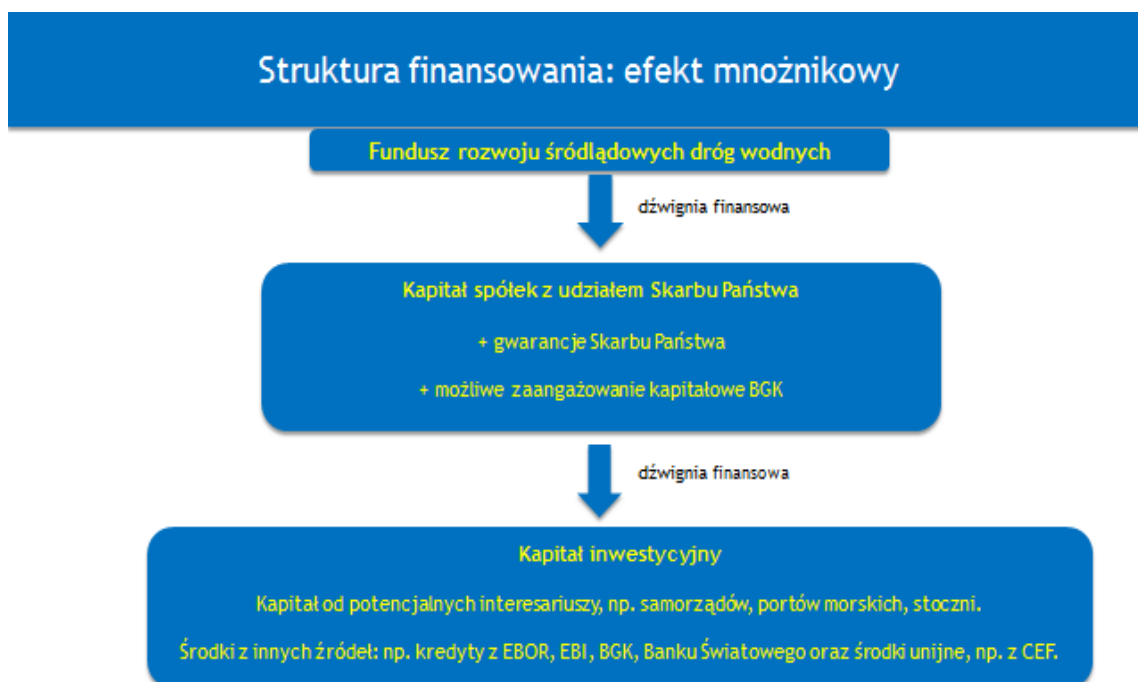
- brakiem konieczności powołania nowej osoby prawnej, jej organów, zapewnienia siedziby (rachunek bankowy obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego);
- brakiem wymogu zapewnienia kapitału początkowego;

- możliwością przenoszenia niewykorzystanych środków finansowych na następny rok finansowy.

IV. ZARZĄDZENIE FUNDUSZEM, WSPIERANE CELE

Fundusz celowy funkcjonujący w ramach Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z możliwością powoływania specjalnych spółek i funduszy do realizacji konkretnych zadań. Funkcja ministra właściwego ds. żeglugi śródlądowej będzie dotyczyła najważniejszych decyzji, nadzoru, sfery regulacyjnej oraz powierzenia roli wykonawczej wyspecjalizowanym podmiotom, posiadającym odpowiednie zasoby do ich realizacji.

Zakłada się, że obsługa Funduszu będzie prowadzona przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Szczegółowe zasady współpracy pomiędzy ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej a BGK będzie regulowała umowa.



Potencjalne źródła finansowania Funduszu Rozwoju Dróg Wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym:

- kwartalne wpłaty Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie” – minimum 30% przychodów,
- coroczna dotacja z budżetu państwa (wysokość do określenia w ustawie o Funduszu),
- coroczna dotacja Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (wysokość do określenia w ustawie o Funduszu),
- pożyczki z budżetu państwa,
- darowizny i zapisy,

- f. wpływy z innych środków publicznych,
- g. wpływy uzyskane z:
 - zatrzymania wadium wraz z odsetkami, w przypadku, o którym mowa w art. 46 ust. 4a i 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych,
 - zatrzymania wraz z odsetkami zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o którym mowa w art. 147 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych,
 - kar umownych,
- h. wpływy z innych tytułów,
- i. przychody z akcji i udziałów, w tym z ich sprzedaży, w spółkach przekazanych ministrowi właściwemu do spraw żeglugi śródlądowej w celu zasilenia Funduszu,
- j. przychody z majątku innego niż akcje i udziały w spółkach, w tym z jego sprzedaży, przekazanego ministrowi właściwemu do spraw żeglugi śródlądowej w celu zasilenia Funduszu,
- k. odsetki z tytułu oprocentowania środków Funduszu oraz odsetki od lokat okresowo wolnych środków Funduszu,
- l. przychody z inwestycji w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski oraz papiery wartościowe określające świadczenia pieniężne gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski,
- m. przychody z akcji, udziałów, jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych otwartych i specjalistycznych funduszy inwestycyjnych otwartych oraz certyfikatów inwestycyjnych funduszy inwestycyjnych zamkniętych i funduszy inwestycyjnych zamkniętych aktywów niepublicznych, w tym z ich sprzedaży, umorzenia lub wykupu, obejmowanych i nabywanych ze środków Funduszu w celu realizacji zadań wynikających z ustawy o Funduszu,
- n. niepodlegające zwrotowi środki pochodzących ze źródeł zagranicznych,
- o. środki z kredytów lub pożyczek zaciągniętych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego,
- p. wpływy z obligacji emitowanych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Środki Funduszu Rozwoju Śródlądowych Dróg Wodnych mogą być przeznaczone na:

- a. finansowanie projektów związanych z rozwojem żeglugi śródlądowej i infrastruktury związanej z żeglugą śródlądową, w tym w szczególności finansowanie przygotowania, budowy i eksploatacji inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich ustanawianych przez Radę Ministrów zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1, z późn. zm.) oraz inwestycji realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 tej ustawy, a także zadań wynikających z planu finansowego Funduszu Rozwoju Dróg Wodnych,
- b. udzielanie pożyczek na projekty związane z rozwojem dróg wodnych i żeglugi śródlądowej oraz infrastruktury związanej z rozwojem dróg wodnych i żeglugi śródlądowej,
- c. przedsięwzięcia promujące rozwój dróg wodnych i żeglugę śródlądową, w tym organizację, finansowanie, współfinansowanie konferencji i sympozjów poświęconych rozwojowi dróg wodnych i żeglugi śródlądowej oraz tworzenie organizacji wspierających rozwój dróg wodnych i żeglugi śródlądowej,

- d. finansowanie objęcia akcji i udziałów, w tym w wyniku podwyższenia kapitału, w celowych spółkach kapitałowych tworzonych w celu realizacji zadań Funduszu, w szczególności projektowania, budowy, przebudowy, eksploatacji dróg wodnych i obiektów związanych z drogami wodnymi,
- e. finansowanie objęcia i nabycia akcji i udziałów w spółkach kapitałowych, których celem jest finansowanie rozwoju dróg wodnych i żeglugi śródlądowej poprzez inwestycje w instrumenty kapitałowe (akcje/udziały) i dłużne (obligacje, weksle, listy zastawne, pożyczki), nieruchomości, środki trwałe (w tym w szczególności statki) związane z (wyemitowane przez) podmiotami (-ty) działającymi (-ce) w szeroko rozumianym obszarze rozwoju dróg wodnych i żeglugi śródlądowej,
- f. finansowanie objęcia i nabycia jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych otwartych i specjalistycznych funduszy inwestycyjnych otwartych i certyfikatów inwestycyjnych funduszy inwestycyjnych zamkniętych oraz funduszy inwestycyjnych zamkniętych aktywów niepublicznych, których celem jest finansowanie rozwoju dróg wodnych i żeglugi śródlądowej poprzez inwestycje w instrumenty kapitałowe (akcje/udziały) i dłużne (obligacje, weksle, listy zastawne, pożyczki), nieruchomości, środki trwałe (w tym w szczególności statki) związane z (wyemitowane przez) podmiotami (-ty) działającymi (-ce) w szeroko rozumianym obszarze rozwoju dróg wodnych i żeglugi śródlądowej,
- g. spłatę pożyczek i kredytów wraz z odsetkami i innymi kosztami obsługi kredytów i pożyczek zaciągniętych na rzecz Funduszu,
- h. pokrycie kosztów emisji i wykupu obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu,
- i. wynagrodzenia przysługującego Bankowi Gospodarstwa Krajowego,
- i. finansowanie kosztów usług doradczych związanych z realizacją zadań Funduszu.

Sposób dokonywania wypłat

Wypłat z Funduszu rozwoju dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, w tym na rzecz wykonawców umów o projektowanie, budowę, eksploatację inwestycji związanych z realizacją zadań Funduszu dokonuje Bank Gospodarstwa Krajowego na wniosek ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej lub na wniosek spółki celowej powołanej do realizacji zadań Funduszu na podstawie planu finansowego i zgodnie z umową zawartą przez ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

Wypłaty ze środków Funduszu, wynikające z umów z wykonawcami o projektowanie, budowę, eksploatację inwestycji związanych z realizacją zadań Funduszu, mogą być gwarantowane i poręczane przez Skarb Państwa. Do gwarancji i poręczeń, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, z wyjątkiem art. 2a ust. 1, art. 2b, art. 31, art. 44–44b, art. 46 i art. 47. Gwarancje i poręczenia, o których mowa w ust. 1, są udzielane przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych uzgodniony z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej.

Nadzór nad gospodarowaniem środkami Funduszu sprawuje Rada Nadzorcza Banku Gospodarstwa Krajowego. Bank Gospodarstwa Krajowego sporządza dla Funduszu odrębny bilans oraz rachunek zysków i strat i przedstawia w terminie do końca miesiąca następującego po każdym kwartale/półroczu informację o realizacji planu finansowego ministrowi właściwemu do spraw żeglugi śródlądowej i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

V. PODSUMOWANIE

W celu powołania Funduszu należy w szczególności podjąć następujące działania

- powołanie Komitetu Sterującego/Zespołu/Grupy Roboczej ds. Funduszu rozwoju dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym;
- przygotowanie projektu ustawy o Funduszu rozwoju dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym oraz aktów wykonawczych;
- przeprowadzenie procesu legislacyjnego w zakresie ustawy o Funduszu rozwoju dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.