

**Przegląd wydatków publicznych
w obszarze gospodarki morskiej, żeglugi
śródlądowej i rybołówstwa**

Warszawa, styczeń 2020 r.

Raport został przygotowany i opracowany przez zespół składający się z pracowników Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w okresie od grudnia 2017 r. do września 2019 r. Wnioski i rekomendacje zostały przyjęte przez Komitet Sterujący w dniu 7 stycznia 2020 r. w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk.

Osoby odpowiedzialne za przygotowanie i opracowanie raportu dziękują wszystkim tym, którzy udzielili wsparcia oraz pomocy podczas prac nad niniejszym dokumentem.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie osoby lub podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

Spis treści

Wstęp	4
1. Spójność celów gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej i rybactwa z celami określonymi w dokumentach o charakterze strategicznym	4
2. Gospodarka morska	6
2.1. Urzędy morskie	7
2.2. Opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego	16
2.3. Izby morskie	16
2.4. Ochrona brzegów morskich.....	17
2.5. Służba SAR	23
2.6. Morska Służba Asysty Telemedycznej TMAS	35
2.7. Akademie morskie.....	36
3. Żegluga śródlądowa	49
3.1. Urzędy Żeglugi Śródlądowej.....	51
3.2. Usługi informacji rzecznej <i>RIS</i>	56
3.3. Fundusz Żeglugi Śródlądowej	60
4. Rybactwo	67
4.1. Programy Operacyjne finansowane z EFR i EFMR.....	69
4.2. System instytucjonalny obsługujący beneficjentów pomocy	74
4.3. Zaprzestanie działalności połowowej.....	77
4.4. Zarybianie polskich obszarów morskich	82
4.5. System kontroli przestrzegania przepisów WPRyb.....	93
5. Wnioski	96
6. Rekomendacje	99
Załączniki	100
Załącznik nr 1 Działania podejmowane w ramach zagospodarowania przestrzennego	100
Załącznik nr 2 Efekty Programu Ochrony Brzegów Morskich	102
Załącznik nr 3 Urzędy żeglugi śródlądowej i terytorialny zakres ich działania w latach 2013-2017	105
Załącznik nr 4 Program przeglądu wydatków - wsparcie gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa	106
Spis rysunków, wykresów i tabel	109

Wstęp

Niniejszy raport stanowi podsumowanie przeglądu wydatków publicznych w obszarach: gospodarka morska, żegluga śródlądowa oraz rybactwo. Głównym celem przeglądu było zidentyfikowanie możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych, przeznaczonych na wspieranie ww. obszarów, przy założeniu utrzymania na dotychczasowym poziomie wydatków publicznych. Analizy obejmowały lata 2013-2017.

Tabela 1 Wydatki w obszarze gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej i rybactwa w latach 2013-2017 (tys. zł)

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Budżet państwa					
cz. 21 – Gospodarka morska	667 127	544 090	463 246	482 561	483 540
cz. 39 – Transport, rozdział 60042 - Urzędy żeglugi śródlądowej	14 784	7 399	8 120	-	-
cz. 69 – Żegluga śródlądowa	-	-	-	11 396	14 637
cz. 62 – Rybolówstwo	249 776	220 906	128 170	59 168	160 650
Budżet środków europejskich					
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	105 633	29 265	229 147	65	237
Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybolówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”; „Rybactwo i Morze” (2014-2020)	801 439	627 346	1 111 825	41 034	170 853
Fundusz Żeglugi Śródlądowej					
Fundusz Żeglugi Śródlądowej	9 766	2 540	4 182	4 072	2 091
Łącznie	1 848 525	1 431 546	1 944 690	586 900	817 371

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2013-2017, sprawozdania BGK z realizacji Funduszu Żeglugi Śródlądowej za lata 2013-2017

1. Spójność celów gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej i rybactwa z celami określonymi w dokumentach o charakterze strategicznym

Wspieranie gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybactwa ma na celu przede wszystkim wzmacnianie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, poprawę bezpieczeństwa w tych obszarach oraz ochronę środowiska. Planowane działania oraz oczekiwane w związku z nimi efekty, na szczeblu krajowym, zostały określone w wielu dokumentach strategicznych, między innymi w:

➤ Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)¹

W strategii założono osiągnięcie do 2030 r. przepustowości transportowej umożliwiającej efektywne funkcjonowanie całego systemu transportowego, zapewniającego sprawną obsługę transportową społeczeństwa i gospodarki, a także przyczyniającego się do obniżenia negatywnego oddziaływania na środowisko oraz zdrowie i jakość życia. Efektem działań ma być zbudowanie wielogałęziowej zintegrowanej i uzupełniającej się sieci transportowej, której istotnym elementem ma być sieć żeglugi śródlądowej i morskiej. Pozwoli ona m.in. na ograniczanie jednostkowych kosztów transportu, poprawę bezpieczeństwa, jakości usług transportowych w przewozie towarów i pasażerów, dostępności transportowej w wymiarze europejskim, krajowym i lokalnym, a także ograniczenie emisji zanieczyszczeń pochodzących z tego sektora.

W ramach realizacji jednego z celów strategii tj. „Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu” w obszarze strategicznego zarządzania rozwojem,

¹ Przyjęta Uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M. P. poz. 260).

zaplanowano między innymi, realizację strategicznego projektu pn. Plan zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich – w ramach którego polskie obszary morskie zostaną objęte planami zagospodarowania przestrzennego, mającymi przyczynić się do wprowadzenia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju na tych obszarach.

- **Strategii Rozwoju Transportu do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)²**, w której wskazano transport morski i transport śródlądowy jako elementy zintegrowanego systemu transportowego kraju. Celem głównym strategii jest „*zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego, przez tworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym.*”
Wyznaczone w zakresie gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej kierunki działań dotyczą: (1) rozwoju infrastruktury w portach morskich i na ich zapleczu, (2) wzmocnienia funkcji gospodarczej portów morskich, oraz (3) zwiększenia znaczenia żeglugi morskiej w łańcuchu dostaw towarowych i przewozach pasażerskich.
- **Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020³**
Celem głównym strategii jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa dla zrównoważonego rozwoju kraju. Osiągnięcie celu głównego ma być realizowane poprzez: (1) zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego (poprzez utrzymanie i poprawę jakości bazy produkcyjnej rolnictwa i rybactwa), (2) wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego (poprzez modernizację technicznej infrastruktury produkcyjnej w rolnictwie i rybactwie, rozwój struktur organizacyjnych w łańcuchu rolno-żywnościowym producentów rolnych i spożywczych), (3) ochronę środowiska i adaptację do zmian klimatu na obszarach wiejskich (przez ochronę różnorodności biologicznej, w tym unikalnych ekosystemów i fauny związanych z gospodarką rolną i rybacką, racjonalne wykorzystanie zasobów wodnych na potrzeby rolnictwa oraz zwiększenie retencji wodnej, zrównoważoną gospodarkę łowiecką służącą ochronie środowiska oraz rozwojowi rolnictwa i rybactwa), (4) wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich poprzez tworzenie i rozwój działalności gospodarczej, towarzyszącej prowadzeniu produkcji rolnej, leśnej i rybackiej.
- **Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020⁴**, zwracającej uwagę na transport morski, który ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionalnego w kontekście przewozów towarowych, pasażerskich, jak i turystyki wodnej, wpływając na wzrost atrakcyjności regionów jako miejsc działalności gospodarczej, przemysłu i zamieszkania.
- **Strategii „Sprawne Państwo 2020”⁵**, odnoszącej się do potrzeby zapewnienia ładu przestrzennego (w tym obszarów morskich), ułatwiającego prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki, zwiększającego sprawność procesów społeczno-gospodarczych, poprawiającego jakość życia i zmniejszającego obciążenie środowiska przyrodniczego⁶.
- **Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju⁷**, która wskazuje na istotny udział obszarów morskich w zagospodarowaniu przestrzennym kraju, 62% polskich wód terytorialnych

² Przyjęta Uchwałą nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. (M. P. poz. 75).

³ Przyjęta Uchwałą nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. (M. P. poz. 839).

⁴ Przyjęta Uchwałą nr 36 Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r. (M. P. poz. 423).

⁵ Przyjęta Uchwałą nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (M. P. poz. 136).

⁶ Poza wyżej wymienionymi, badane zagadnienia są ujęte w: 1) *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*, 2) *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*, 3) *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020* oraz 4) *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko*.

⁷ Przyjęta Uchwałą nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (M. P. poz. 252).

jest przeznaczona pod ochronę środowiska, która staje się jedną z najważniejszych form zagospodarowania przestrzeni morskiej.

Ponadto zostały opracowane dokumenty strategiczne odnoszące się wyłącznie do analizowanych obszarów, którymi są:

1) dla gospodarki morskiej – **Polityka morską Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)**, która określa, że celem strategicznym polityki morskiej państwa jest zwiększenie udziału sektora gospodarki morskiej w PKB oraz wzrost zatrudnienia w gospodarce morskiej. Wśród 9 różnych kierunków tej polityki priorytetowe znaczenie mają: wzmocnienie pozycji polskich portów morskich, zwiększenie konkurencyjności transportu morskiego oraz zapewnienie bezpieczeństwa morskiego.

2) dla żeglugi śródlądowej – **Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030⁸**, zgodnie z którymi głównym celem rozwoju śródlądowych dróg wodnych z punktu widzenia transportowego jest ich budowa lub zmodernizowanie do parametrów co najmniej IV klasy żeglowności oraz spełnienie wymogów infrastruktury transportu wodnego śródlądowego dla sieci TEN-T.

3) dla rybnictwa - **Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybnictwa i nadbrzeżnych obszarów rybnictwa 2007-2013” oraz Program Operacyjny „Rybnictwo i Morze” 2014-2020.**

2. Gospodarka morską

Gospodarka morską⁹ obejmuje sprawy: (1) transportu morskiego i żeglugi morskiej, (2) obszarów morskich, (3) portów i przystani morskich, (4) przemysłu stocznioowego, (5) ochrony środowiska morskiego oraz (6) sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa, funkcjonujących w obszarze gospodarki morskiej, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, komercjalizacji i prywatyzacji, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa.

Obszar gospodarki morskiej jest finansowany ze środków publicznych głównie w ramach części 21 – Gospodarka morską. W 2017 r. wydatki budżetowe tej części, były ponoszone w następujących działach:

- 600 *Transport i łączność* (ponad 52 %),
- 803 *Szkołnictwo wyższe* (ponad 32%),
- 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* (8%),
- 750 *Administracja publiczna* (7%),
- 752 *Obrona narodowa* (0,2%),
- 755 *Wymiar sprawiedliwości* (0,4%).

Przeglądem wydatków zostały objęte w szczególności następujące instrumenty:

- 1) działalność urzędów i izb morskich (w tym: sprawowanie nadzoru przez urzędy morskie, oznaczenia nawigacyjne, inwestycje w portach oraz opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego),
- 2) ratownictwo morską (Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa – SAR, Morska Służba Asysty Telemedycznej – TMAS),
- 3) ochrona brzegów morskich,

⁸ Przyjęte Uchwałą nr 79 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2016 r. (M. P. poz. 711).

⁹ Zgodnie art. 10 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943, z późn. zm.).

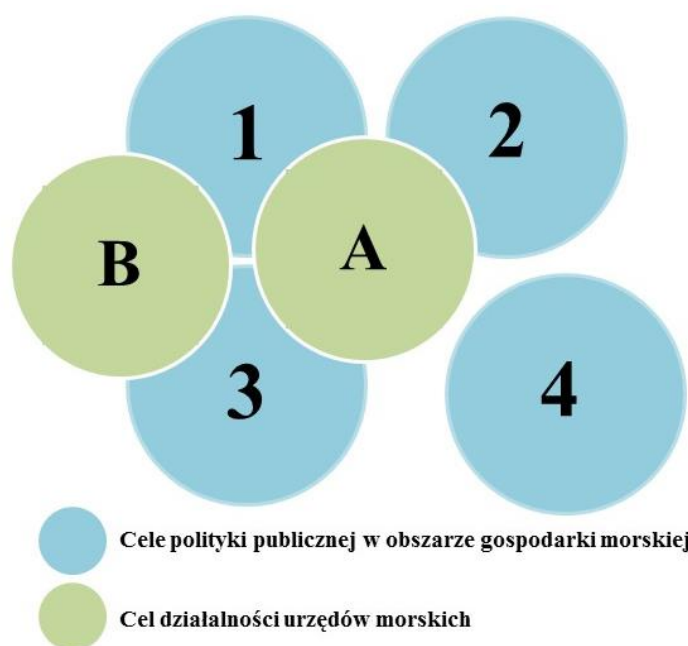
4) akademie morskie (w zakresie edukacji morskiej)¹⁰.

2.1. Urzędy morskie

Obecnie w Polsce funkcjonują trzy urzędy morskie, tj. w Gdyni, Szczecinie i Słupsku¹¹ (będące państwowymi jednostkami budżetowymi). Głównym celem ich działalności jest **nadzór nad bezpieczeństwem żeglugowo-portowym oraz ochrona wybrzeża i środowiska morskiego**.

Analiza skuteczności i efektywności wydatków budżetu państwa ponoszonych na działalność urzędów morskich, koncentruje się głównie na zadaniach dotyczących: sprawowania przez nie nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugowo-portowym, ochrony wybrzeża i środowiska morskiego oraz działalności inwestycyjnej w portach. Rozdział zawiera również analizę wydatków izb morskich.

Rysunek 1 Spójność celów polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej i działalności urzędów morskich



Cele polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej	1	Rozwój transportu morskiego
	2	Tworzenie warunków sprzyjających zapewnieniu bezpieczeństwa morskiego
	3	Ochrona środowiska morskiego
	4	Tworzenie warunków do kształcenia specjalistów sektora gospodarki morskiej
Cele działalności urzędów morskich	A	Nadzór nad bezpieczeństwem żeglugowo-portowym oraz ochrona wybrzeża i środowiska morskiego
	B	Poprawa konkurencyjności polskich portów morskich na międzynarodowym rynku usług transportowych

Cel (A) działalności urzędów morskich wpisuje się w 3 cele polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej. Poprzez sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem (np. kontrole, inspekcje, w tym z zakresu ochrony środowiska – tzw. inspekcje siarkowe), działalność urzędów wpisuje się w cele 2 i 3 polityki, tj. tworzenie warunków sprzyjających zapewnieniu bezpieczeństwa morskiego oraz ochronę środowiska morskiego (patrz: powyższy rysunek). Nadzór urzędów nad bezpieczeństwem szeroko pojętego transportu morskiego sprzyja także jego rozwojowi (cel nr 1). Cel (B) działalności urzędów morskich sprzyja rozwojowi transportu morskiego (cel 1). Przeładunki w głównych dla gospodarki narodowej

¹⁰ Badaniem nie były objęte wydatki Państwowej Komisji Badania Wypadków Morskich, ponieważ jest ona jednostką organizacyjną Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

¹¹ Urzędy morskie zostały utworzone na mocy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich (Dz. U. Nr 98, poz. 438, z późn. zm.) wydanego na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2214).

portach w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu są coraz większe, wzrasta także znaczenie transportu morskiego w transporcie międzynarodowym. Inwestycje w portach mają przyczynić się do minimalizowania negatywnego wpływu działalności portowej na środowisko naturalne, przez co realizują cel (3) polityki morskiej – ochrona środowiska morskiego (np. poprzez budowę urządzeń do odbioru zanieczyszczeń i odpadów ze statków w portach morskich).

Działalność urzędów morskich (UM) jest finansowana z części 21. budżetu państwa – *Gospodarka morska*, w ramach działu 600 *Transport i łączność* (rozdział 60043 – *Urzędy morskie*). W 2017 r. wydatki z tego tytułu wyniosły 172 519 tys. zł, tj. były o 61% niższe niż w 2013 r. (w tym: wydatki bieżące niższe o 40%, zaś wydatki majątkowe – o 92%) i stanowiły 40% łącznych wydatków części 21. (w 2013 r. – 67%).

Według danych UM za 2017 r., około 49% ich łącznych wydatków stanowiły wynagrodzenia wraz z pochodnymi, nieco ponad 1% wydatki na współfinansowanie projektów UE, ponad 7% – wydatki majątkowe, zaś około 43% – pozostałe wydatki (głównie należące do grupy wydatków bieżących jednostek budżetowych). Wydatki w rozdziale 60043 *Urzędy morskie*, były ponoszone także w ramach budżetu środków europejskich (BŚE). Wysokość wydatków z tytułu finansowania urzędów morskich przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2 Wydatki cz. 21. budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich¹² na działalność urzędów morskich w latach 2013-2017 [tys. zł]

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Budżet państwa					
Rozdział 60043 <i>Urzędy morskie</i> , w tym:	444 182	330 048	233 786	230 696	172 519
wydatki bieżące	260 571	155 329	152 743	169 673	157 250
wydatki majątkowe	183 611	174 719	81 043	61 023	15 269
Łączne wydatki części 21.	667 127	544 090	463 246	482 561	434 786
Rozdział 60043 w łącznych wydatkach części 21.	67%	61%	51%	48%	40%
Budżet środków europejskich					
Dział 600 <i>Transport i łączność</i> , w tym:	239 185	259 189	400 675	1 057	15 646
Rozdział 60043 <i>Urzędy morskie</i>	239 185	259 187	400 674	1 057	15 582
Łączne wydatki części 21. BŚE	239 185	259 189	400 675	1 057	15 646
Rozdział 60043 w łącznych wydatkach części 21. BŚE	100%	99,9%	99,9%	100%	99,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2013-2017 oraz danych urzędów morskich.

W skład urzędu morskiego wchodzi w szczególności:

- 1) inspekcja morską, inspekcja bandery, inspekcja portu – przy pomocy których dyrektor urzędu morskiego realizuje swoje zadania w zakresie inspekcji statków,
- 2) Służba Kontroli Ruchu Statków – przy pomocy której dyrektor urzędu morskiego realizuje swoje zadania w zakresie monitorowania ruchu statków i przekazywania informacji,
- 3) kapitanaty i bosmanaty portów – przy pomocy których dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje kompetencje w portach i przystaniach morskich.

Zakres działania dyrektora urzędu morskiego określa statut nadany przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Na przestrzeni analizowanych lat, urzędy morskie wykonywały wszystkie powierzone zadania, a w szczególności:

- ✓ prowadziły kontrole (np. w zakresie bezpieczeństwa żeglugi, przestrzegania przepisów dyrektyw unijnych),
- ✓ prowadziły inspekcje (np. inspekcje statków, inspekcje siarkowe),
- ✓ wydawały (aktualizowały) odpowiednie dokumenty (np. potwierdzające kwalifikacje żeglarskie),

¹² W analizowanym okresie, w ramach budżetu środków europejskich, nie były ponoszone wydatki z tytułu działalności izb morskich.

- ✓ prowadziły rejestry statków oraz monitorowały ruch statków,
- ✓ prowadziły postępowania administracyjne (np. w zakresie prawa budowlanego, prawa wodnego),
- ✓ wykonywały inne zadania, np. dotyczące opracowania planów zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony brzegów morskich (omówione oddzielnie) oraz inwestycje w portach morskich.

Tabela 3 Podsumowanie analizy skuteczności celu finansowania urzędów morskich

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. <i>Nadzór nad bezpieczeństwem żeglugowo-portowym oraz ochrona wybrzeża i środowiska morskiego</i>	Cel jest osiągnięty	Urzędy morskie wykonują wszystkie zadania statutowe, które zostały na nie nałożone przez ministra ds. gospodarki morskiej. Realizując w szczególności zadania w zakresie: kontroli, inspekcji, oznakowania nawigacyjnego, monitorowania ruchu statków, czy ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami, sprawują ogólny nadzór nad bezpieczeństwem żeglugowo-portowym, ochroną wybrzeża i środowiska morskiego.
B. <i>Poprawa konkurencyjności polskich portów morskich na międzynarodowym rynku usług transportowych</i>	Cel jest osiągnięty	Wydatki na budowę i modernizację nowych nabrzeży, falochronów itp. są ponoszone w celu zwiększenia konkurencyjności portów w Polsce. Zakładany wzrost obsługiwanych towarów w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej nastąpił po zakończeniu realizacji strategii rozwoju portów ¹³ (tj. w 2016 r. wg danych GUS, które nie uwzględniają masy własnej jednostek ładunkowych). Udział polskich portów w obrotach ładunkowych zależy od rodzaju towarów. Port w Gdańsku zwiększył swój udział w ładunkach masowych płynnych, masowych suchych oraz kontenerowych, port w Gdyni zwiększył swój udział w ładunkach masowych suchych i ładunkach tocznych, a w Świnoujściu w ładunkach masowych płynnych i ładunkach tocznych. Połączenia komunikacyjne portów z pozostałą częścią sieci transportowej pozwoliłyby w większym stopniu wykorzystywać możliwości przeładunkowe portów. Porty morskie obsłużyły w 2017 r. 75,9 mln ton towarów w handlu międzynarodowym w porównaniu do 58,6 mln ton w 2010 r. ¹⁴ Mimo, że liderem w transporcie międzynarodowym pozostaje transport drogowy (284,99 mln ton w 2017 r. ¹⁵), udział ładunków obsługiwanych w portach wzrósł i wyprzedził transport kolejowy, którego udział pozostał na poziomie 74,9 mln ton ¹⁶ .

Źródło: opracowanie własne.

W 2017 r. urzędy morskie przeprowadziły łącznie około 10 tys. kontroli (o 11% więcej niż w 2013 r.), ponad 4 tys. inspekcji (3% więcej niż w 2013 r.), wydały lub potwierdziły około 82 tys. dokumentów (o 10% więcej niż w 2013 r.), a także prowadziły prawie 9,5 tys. postępowań administracyjnych (dziewiętnastokrotnie więcej niż w 2013 r.).

Tabela 4 Realizacja zadań przez urzędy morskie w latach 2013-2017

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Urząd Morski w Gdyni					
Łączna liczba kontroli	2 806	3 463	3 469	4 418	4 864
Łączna liczba przeprowadzonych inspekcji	1 565	1 660	1 667	1 781	1 634
Łączna liczba prowadzonych postępowań administracyjnych	42	78	83	115	87
Łączna liczba dokumentów wydanych (potwierdzonych)	36 412	61 793	48 738	98 806	51 304
Liczba nałożonych mandatów, grzywien itp.	39	70	80	105	88

¹³ Uchwała nr 292/2007 Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku”.

¹⁴ GUS, *Roczniki statystyczne gospodarki morskiej* - z lat 2011 i 2018, stat.gov.pl,

¹⁵ GUS, *Transport drogowy w Polsce w latach 2016 i 2017*, stat.gov.pl,

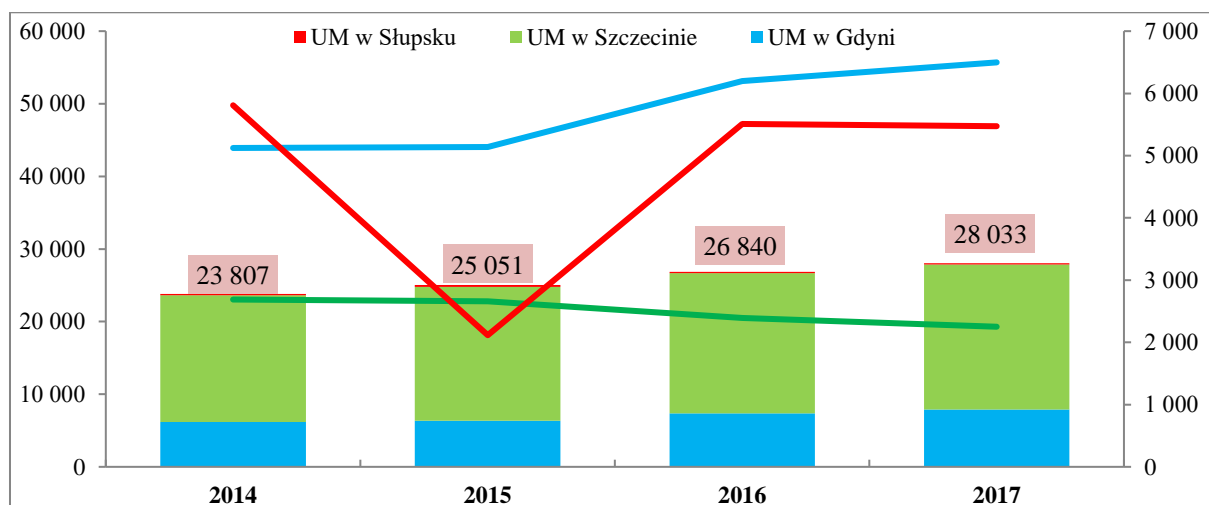
¹⁶ GUS, Dziedziczne Bazy Wiedzy, dane o przewozach ładunków transportem kolejowym dostępne pod adresem: swaid.stat.gov.pl

Łączna liczba statków wpisanych do rejestru (wg stanu na koniec roku)	6 071	6 210	6 378	7 374	7 901
Urząd Morski w Słupsku					
Łączna liczba kontroli	602	562	433	632	535
Łączna liczba przeprowadzonych inspekcji	938	940	596	998	964
Łączna liczba prowadzonych postępowań administracyjnych	400	10 418	8 064	17 367	9 323
Łączna liczba dokumentów wydanych (potwierdzonych)	9 374	10 204	7 794	16 327	7 979
Liczba nałożonych mandatów, grzywnien itp.	37	91	66	37	17
Łączna liczba statków wpisanych do rejestru (wg stanu na koniec roku)	358	355	363	365	367
Inne działania (łączna liczba kontroli pasa technicznego przez Inspektorat Ochrony Wybrzeża)	4 259	4 307	1 086	3 877	3 973
Urząd Morski w Szczecinie					
Łączna liczba kontroli	1 275	1 038	940	703	641
Łączna liczba przeprowadzonych inspekcji	1 576	1 650	1 717	1 687	1 610
Łączna liczba prowadzonych postępowań administracyjnych	34	64	63	41	68
Łączna liczba dokumentów wydanych (potwierdzonych)	45 723	39 797	33 208	63 209	22 840
Liczba nałożonych mandatów, grzywnien itp.	26	31	43	18	32
Łączna liczba statków wpisanych do rejestru (wg stanu na koniec roku)	1 133	1 123	1 128	1 124	1 128
RAZEM					
Łączna liczba kontroli	8 942	9 370	5 928	9 630	10 013
Łączna liczba przeprowadzonych inspekcji	4 079	4 250	3 980	4 466	4 208
Łączna liczba prowadzonych postępowań administracyjnych	476	10 560	8 210	17 523	9 478
Łączna liczba dokumentów wydanych (potwierdzonych)	91 509	111 794	89 740	178 342	82 123
Liczba nałożonych mandatów, grzywnien itp.	102	192	189	160	137
Łączna liczba statków wpisanych do rejestru (wg stanu na koniec roku – bez UM w Szczecinie)	6 429	6 565	6 741	7 739	8 268

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych urzędów morskich.

W latach 2014-2017, do portów administrowanych przez UM wpływało rocznie około 24-28 tys. różnego typu jednostek pływających. Najwięcej do portów administrowanych przez UM w Szczecinie (prawie 20 tys. w 2017 r. – tj. o prawie 15% więcej niż w 2014 r.), najmniej zaś do portów administrowanych przez UM w Słupsku (ponad 160 – tj. o 12% mniej niż w 2014 r.). W 2017 r. łączna liczba wizyt statków w portach administrowanych przez poszczególne urzędy morskie była większa o ponad 18% w porównaniu do roku 2014. (poniższy wykres).

Wykres 1 Łączna liczba wizyt statków w portach administrowanych przez poszczególne urzędy morskie (wykres kolumnowy – lewa oś) oraz łączna liczba kontroli i inspekcji przeprowadzonych przez te instytucje (wykres liniowy – prawa oś) w latach 2014-2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych urzędów morskich oraz MG MiŻŚ.

Na koniec 2017 r., w rejestrach statków prowadzonych przez urzędy morskie wpisanych było prawie 9,4 tys. jednostek, tj. o około 80% więcej niż w 2013 r., w tym w rejestrze prowadzonym przez UM w Gdyni widniało – 7,9 tys. statków, w rejestrze UM w Szczecinie – ponad 1,1 tys. zaś w rejestrze UM w Słupsku – niecałe 400.

W ramach nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi, UM podejmowały także działania w zakresie oznaczenia nawigacyjnego i radionawigacyjnego polskich obszarów morskich. Poniższa tabela zawiera przykładowe działania w tym zakresie, zrealizowane w latach 2013-2017.

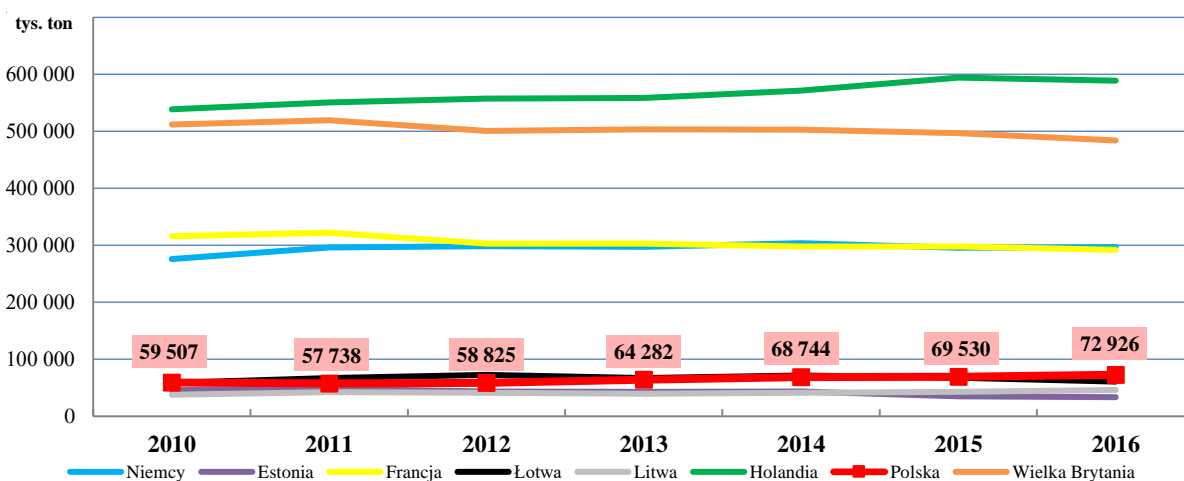
Tabela 5 Przykładowe inwestycje UM w zakresie oznaczenia nawigacyjnego realizowane w latach 2013-2017

Zadanie	Podmiot realizujący	Wydatki [w tys. zł]
Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego (KSMB) Etap I	Urząd Morski w Gdyni	49 564
Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego (KSMB) Etap II A		78 912
Zintegrowany system oznakowania nawigacyjnego z elementami e-Navigation – prace przygotowawcze		375
Zintegrowany system oznakowania nawigacyjnego z elementami e-Navigation	Urząd Morski w Szczecinie	333
Modernizacja infrastruktury zapewniającej dostęp do portów w Świnoujściu i Szczecinie – oznakowanie nawigacyjne		34 722
Podłączenie obiektów Bazy Oznakowania Nawigacyjnego Urzędu Morskiego w Szczecinie do kolektora ściekowego w ul. Światowida		686,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych urzędów morskich oraz MG MiŻŚ.

Jednym z głównych kierunków *Polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*¹⁷, jest wzmocnienie pozycji polskich portów morskich. Obroty ładunkowe w polskich portach morskich w 2016 r. wyniosły niecałe 73 mln ton (tj. o 13% więcej niż w 2013 r.). Ich wielkość jest zbliżona do obrotów ładunkowych krajów bałtyckich i jednocześnie ponad czterokrotnie niższa niż np. w Niemczech i Francji, a także ośmiokrotnie niższa niż w Holandii i blisko siedmiokrotnie niższa niż w Wielkiej Brytanii (poniższy wykres).

Wykres 2 Transport morski towarów w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2010-2016



Źródło: Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> - data dostępu 03.08.2018 r.)

Inwestycje w portach morskich służą poprawie dostępu do portów od strony morza (poprzez modernizację torów wodnych i torów podejściowych, budowę falochronów itp.) oraz od strony lądu (w tym poprzez powiązanie z transportem kolejowym i drogowym).

¹⁷ Przyjętej uchwałą Rady Ministrów Nr 33/2015, z dnia 17 marca 2015 r.

W ramach inwestycji w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zostały przygotowane i realizowane były w latach 2013-2017 następujące zadania:

Tabela 6 Inwestycje w głównych portach morskich zrealizowane w latach 2013-2017

Podmiot realizujący	Zadanie	Wydatki [w tys. zł]
Urząd Morski w Szczecinie	Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu	234 801
	Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) - Etap II, strona wschodnia i zachodnia	105 274
	„Modernizacja toru wodnego Świnoujście - Szczecin do głębokości - 12,5 m - prace przygotowawcze	1 727
	Modernizacja toru wodnego Świnoujście - Szczecin do głębokości 12,5 m	5 316
	Przebudowa Nabrzeża Odpraw Granicznych	83 595
	Przebudowa toru podejściowego północnego do Świnoujścia i toru wodnego Świnoujście-Szczecin	10 897
Urząd Morski w Gdyni	Modernizacja toru wodnego do Portu Północnego w Gdańsku – prace przygotowawcze	825
	Modernizacja toru wodnego do Portu Północnego w Gdańsku	1 547
	Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku – prace przygotowawcze	1 052
	Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku	821
	Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego w Gdańsku. Etap II przebudowa szlaku wodnego na Martwej Wiśle i Motławie	141 229
	Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap III - prace przygotowawcze	420
	Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap III A	259

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych urzędów morskich oraz MG MiŻŚ.

Konkurencyjność polskich portów w *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.*¹⁸ była mierzona wielkością obrotów ładunkowych. W Gdańsku osiągnięto zakładane wartości obrotów (28,5 mln ton) w 2014 r., natomiast port w Gdyni osiągnął wyznaczony cel (18,5 mln ton) w 2017 r. Porty w Szczecinie i Świnoujściu nie osiągnęły zakładanych rezultatów na koniec obowiązywania strategii, ale w 2017 r. wielkość ich obrotów ładunkowych zbliżyła się do poziomu docelowego (24 mln ton).

Tabela 7 Wielkość obrotów ładunkowych w polskich portach w roku 2006 oraz 2016 i 2017 [w mln ton]

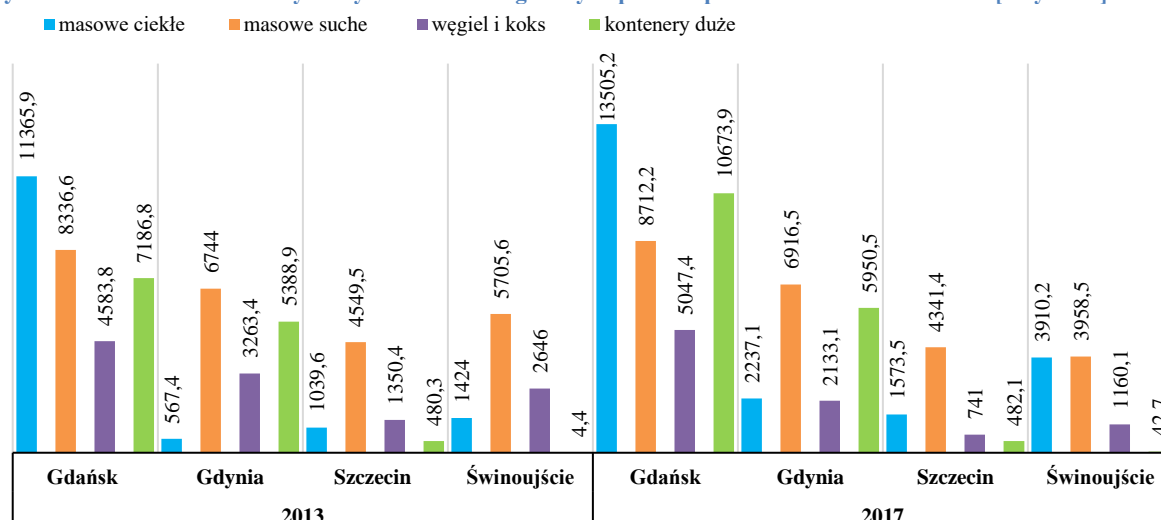
Port / rok	2006	2016	2017
Ogółem	53,1	72,9	78,1
w tym:			
Gdańsk	22,0	31,6	34,0
Szczecin-Świnoujście	16,6	21,5	23,5
Gdynia	12,2	17,8	18,4

Źródło: GUS, *Roczniki Statystyczne Gospodarki Morskiej 2009-2018*.

Wskaźniki *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.*, dotyczące wzrostu obrotów w portach ogółem zostały w pełni osiągnięte rok później niż w niej założono, tj. w 2016 roku (wg danych GUS, które nie uwzględniają masy własnej jednostek ładunkowych).

¹⁸ Przyjęta uchwałą Nr 292/2007 Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2007 r.

Wykres 2 Wielkość obrotów wybranych towarów w głównych portach polskich w roku 2013 i 2017 [w tys. ton]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Polskie porty morskie konkurują bezpośrednio z portami w Lubece, Rostocku, Kłajpedzie, Ventspils i w Rydze. Gdańsk jest liderem w kategorii ładunków masowych płynnych i obsługuje ponad jedną czwartą obrotu w regionie. Gdańsk i Gdynia zajmują pierwsze dwie pozycje w obsłudze kontenerów i odpowiadają łącznie za ok. 60% obrotów w tej kategorii. Świnoujście natomiast zajmuje drugą pozycję w kategorii ładunków tocznych (obsługa tych ładunków przekroczyła 25% w 2017 r.). Najslabiej polskie porty wypadają pod kątem obsługi ładunków wtaczanych, które głównie obsługiwane są w Lubece i Rostocku. W transporcie pasażerskim największą rolę odgrywa Rostock, który obsługuje 45% ruchu. Na drugiej i trzeciej pozycji plasują się Świnoujście i Gdynia, które w badanym okresie zachowały udział w wysokości 17% i 11%. Szczecin zajmuje dalsze pozycje w porównaniu do konkurentów w większości kategorii.

Tabela 8 Pozycja portów polskich wśród portów w regionie (tj. Lubeka, Rostock, Kłajpeda, Ventspils, Ryga) – rok 2017 w porównaniu do roku 2007

Port	Pozycja w 2017r. w kategoriach:					
	masowe płynne	masowe suche	kontenery	ładunki toczne	ładunki wtaczane	przewóz pasażerów
Świnoujście	5	8	8	2	5	2
Szczecin	8	7	6	9	9	9
Gdańsk	1	3	1	7	7	7
Gdynia	7	5	2	4	4	3

Źródło: Eurostat (kolor zielony oznacza wzrost, a czerwony spadek w porównaniu z 2007 r., pozostałe – bez zmian).

Zwiększenie udziału portu w Gdańsku w obsłudze kontenerów z 5% do 39% jest związane z wybudowaniem terminalu DCT (Deep Container Terminal). Osłabiło to pozycję konkurencyjną innych portów regionu. Lubeka i Rostock nie obsługują, w przeciwieństwie do Gdańska, kontenerowych linii żeglugowych. Świnoujście korzysta z nowego terminalu LNG. Porty w Gdańsku, Rydze, Ventspils i Kłajpedzie są zdolne do obsługi największych statków, natomiast Szczecin i Lubeka mają najbardziej ograniczone możliwości przyjmowania dużych jednostek.

Konkurencyjność portów zależy nie tylko od inwestycji (publicznych i prywatnych) podejmowanych na ich terenie, ale także od łatwości dostępu do portów, poprzez powiązanie z innymi gałęziami transportu. Przed oddaniem do użytku odcinków autostrady A1 prognozowano, jak zmienią się koszty transportu towarów z portu w Gdańsku. Według tych założeń koszty czasu transportu ładunków samochodem do i z portu przy założeniu pełnej realizacji A1 miały się zmniejszyć o około 35% w porównaniu do wariantu zakładającego brak inwestycji. Dla porównania, przy stanie realizacji ww.

autostrady z 2010 r., efekt ten był wyceniany na 5%¹⁹. Udrożnienie kanałów transportowych jest więc kluczowe i dopiero połączenie ich w jedną spójną sieć może wydatnie zwiększyć korzyści z poszczególnych działań inwestycyjnych w portach, na drogach i na kolei.

Podczas kontroli infrastruktury dostępowej do portów morskich w 2018 r.²⁰ NIK stwierdziła, że żaden z portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, nie został połączony z siecią transportową drogą wysokiej klasy w ramach europejskiej sieci transportowej TEN-T. Żadna z tych inwestycji nie została uwzględniona w *Programie Budowy Dróg Krajowych 2014-2023*. Modernizacja połączeń kolejowych do portów została zaplanowana przez PKP PLK na lata 2019-2020, ale NIK przewiduje, że prowadzenie prac w tym samym czasie może prowadzić do problemów z dostępem do portów w Polsce i skierowania spedytorów do innych portów w regionie.

W rezultacie NIK zwróciła się do ministra ds. gospodarki morskiej o zapewnienie środków finansowych, umożliwiających utrzymanie wymaganych parametrów Toru Wodnego Świnoujście-Szczecin, na który należało nałożyć ograniczenia w dopuszczalnym zanurzeniu statków. Zaznaczyła też, że minister ds. transportu oraz minister ds. gospodarki morskiej odpowiadają za połączenie portów jako węzłów europejskiej sieci TEN-T drogami wysokiej jakości. W programie rozwoju dróg nie uwzględniono połączeń między bramami portów, a autostradami lub drogami ekspresowymi. W rezultacie np. droga od portu w Gdyni do najbliższej drogi krajowej wiedzie drogą o statusie powiatowej, która mimo przeprowadzonej przez samorząd rozbudowy, w ograniczony sposób może odpowiedzieć na potrzeby i możliwości portu. Zgłaszane przez MG MiŻS potrzeby inwestycyjne w zakresie dostępu drogowego i kolejowego do polskich portów morskich, należą do właściwości ministra ds. transportu.

Bezpośrednie efekty działalności urzędów morskich (w omawianym zakresie), to w szczególności: (1) liczba przeprowadzonych kontroli i inspekcji, (2) liczba dokumentów (wydanych/ potwierdzonych), a także (3) liczba prowadzonych postępowań administracyjnych. W ramach analizy efektywności dokonano porównania: (1) powyższych efektów działalności poszczególnych urzędów morskich w stosunku do liczby osób zaangażowanych do ich realizacji, a także (2) łącznych wydatków każdego z urzędów w stosunku do głównych efektów ich działań i liczby zatrudnionych (poniższa tabela).

Tabela 9 Porównanie efektów działalności urzędów morskich w stosunku do liczby zatrudnionych oraz wysokości poniesionych wydatków w latach 2013-2017

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	Zmiana 2017/2013
Urząd Morski w Gdyni						
Liczba kontroli przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich przeprowadzenia	51	63	63	80	88	73%
Liczba inspekcji przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich przeprowadzenia	78	83	83	94	86	10%
Liczba postępowań administracyjnych przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich prowadzenia	4,2	7,8	8,3	11,5	8,7	107%
Liczba dokumentów przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich wydawania (potwierdzania)	1 821	3 090	2 437	4 940	2 565	41%
Łączna liczba zatrudnionych [średniorocznie w etatach]	654	635	641	617	620	-5%
Łączne wydatki w stosunku do liczby przeprowadzonych kontroli [w tys. zł]	51,0	30,6	26,6	17,7	16,9	-67%
Łączne wydatki w stosunku do liczby przeprowadzonych inspekcji [w tys. zł]	91,5	63,8	55,4	44,3	50,4	-45%
Łączne wydatki w stosunku do liczby wydanych dokumentów [w tys. zł]	3,9	1,7	1,9	0,8	1,6	-59%

¹⁹ Artur Pawłowski, prezentacja Wpływ budowy autostrady A1 na atrakcyjność Portu Gdańskiego, Straszyn 18.10.2010 r. dostępna pod adresem:

https://www.google.com/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiQ0Y7_1JLeAhUGCCwKHbp1DdUQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fzmi.mg.org.pl%2Fformularze%2Fa1%2F7.pdf&usg=AOvVaw1WWa9-6oxNtCwEqV3Uva9p data dostępu 19.10.2018 r.

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Infrastruktura dostępowa do portów morskich*, Warszawa 2018 r., Nr ewidencyjny 37/2018/P/17/033/KIN.

Łączne wydatki w stosunku do średniorocznej liczby zatrudnionych [w tys. zł/ etat]	212,4	156,3	138,3	119,9	125,0	-41%
Urząd Morski w Słupsku						
Liczba kontroli przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich przeprowadzenia	78	79	25	82	75	-4%
Liczba inspekcji przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich przeprowadzenia	94	94	60	100	96	3%
Liczba postępowań administracyjnych przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich prowadzenia	44	947	733	1 579	848	1807%
Liczba dokumentów przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich wydawania (potwierdzania)	1 875	2 041	1 559	3 265	1 596	-15%
Łączna liczba zatrudnionych [średniorocznie w etatach]	292,96	297,74	296,96	293	294,66	+1%
Łączne wydatki w stosunku do liczby przeprowadzonych kontroli [w tys. zł]	9,2	9,1	44,9	15,6	6,9	-25%
Łączne wydatki w stosunku do liczby przeprowadzonych inspekcji [w tys. zł]	47,6	46,9	114,3	70,4	32,2	-32%
Łączne wydatki w stosunku do liczby wydanych dokumentów [w tys. zł]	4,8	4,3	8,7	4,3	3,9	-18%
Łączne wydatki w stosunku do średniorocznej liczby zatrudnionych [w tys. zł/ etat]	152,3	148,1	229,4	239,9	105,4	-31%
Urząd Morski w Szczecinie						
Liczba kontroli przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich przeprowadzenia	27	22	20	20	17	-36%
Liczba inspekcji przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich przeprowadzenia	29	29	31	31	29	0%
Liczba postępowań administracyjnych przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich prowadzenia	1	2	2	2	2	81%
Liczba dokumentów przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich wydawania (potwierdzania)	1 693	1 474	1 230	2 431	914	-46%
Łączna liczba zatrudnionych [średniorocznie w etatach]	562	561	560	560	562	0%
Łączne wydatki w stosunku do liczby przeprowadzonych kontroli [w tys. zł]	212,0	185,6	93,1	129,9	111,9	-47%
Łączne wydatki w stosunku do liczby przeprowadzonych inspekcji [w tys. zł]	171,5	116,7	51,0	54,1	44,6	-74%
Łączne wydatki w stosunku do liczby wydanych dokumentów [w tys. zł]	5,9	4,8	2,6	1,4	3,1	-47%
Łączne wydatki w stosunku do średniorocznej liczby zatrudnionych [w tys. zł/ etat]	481,1	343,5	156,1	163,2	127,6	-73%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych urzędów morskich.

Na przestrzeni lat 2013-2017, w każdym z UM zmniejszyła się wysokość wydatków przypadająca na jedną kontrolę, inspekcję lub wydany dokument (powyższa tabela). W największym stopniu dotyczyło to inspekcji przeprowadzonych przez UM w Szczecinie (o 74%). Zwiększa się także, co do zasady, liczba poszczególnych działań przypadających na jedną osobę zatrudnioną do ich realizacji. Jedynie w przypadku liczby kontroli oraz liczby dokumentów przypadających na osobę zaangażowaną do ich przeprowadzenia/ wydawania, wartości te zmniejszyły się w UM w Słupsku i UM w Szczecinie (w porównaniu do 2013 r.). W analizowanym okresie, w największym stopniu zwiększyła się liczba postępowań administracyjnych przypadająca na 1 osobę zaangażowaną do ich prowadzenia w UM w Słupsku (osiemnastokrotnie). W 2017 r. najwyższe (przeciętne) wydatki z tytułu przeprowadzenia kontroli ponosił UM w Szczecinie (111,9 tys. zł), najniższe zaś UM w Słupsku (6,9 tys. zł). W przypadku inspekcji były to odpowiednio: UM w Gdyni (50,4 tys. zł) i UM w Słupsku (32,2 tys. zł), zaś w przypadku wydanych dokumentów, urzędy w Słupsku (3,9 tys. zł) i Gdyni (1,6 tys. zł). Jeśli chodzi o wysokość wydatków w stosunku do średniorocznej liczby zatrudnionych (w etatach), to najwyższą wartość w 2017 r. wykazał UM w Szczecinie – 127,6 tys. zł (tj. o 73% niższą niż w 2013 r.), najniższą zaś UM w Słupsku – 105,4 tys. zł (o 31% niższą niż w 2013 r.).

W 2017 r. UM realizowały łącznie 29 projektów współfinansowanych ze środków UE (w 2013 r. – 13). Łączna wysokość wydatków poniesionych w ramach tych projektów (współfinansowanie oraz wkład własny) wyniosła 18 720 tys. zł (w 2013 r. – 290 196 tys. zł). Poziom współfinansowania projektów ze

środków UE na przestrzeni lat 2013-2017 wahał się od 82% do 85%²¹. Największą liczbę projektów realizował w okresie lat 2013-2017 UM w Gdyni, najmniejszą – UM w Słupsku.

2.2. Opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego

Zgodnie z dyrektywą 2014/89/UE²², planowanie przestrzenne obszarów morskich oznacza proces, za pośrednictwem którego właściwe organy państw członkowskich analizują i organizują działalność ludzką na obszarach morskich, aby osiągnąć cele ekologiczne, gospodarcze i społeczne. Państwa członkowskie były zobowiązane wydać przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy do dnia 18 września 2016 r. (Polska wykonała ten obowiązek poprzez zmianę ustawy *o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej*). Państwa UE mające dostęp do morza powinny przygotować plany zagospodarowania przestrzennego obszarów podlegających ich jurysdykcji jak najszybciej, nie później niż do 31 marca 2021 r., a przeglądy tych planów powinny być dokonywane co najmniej raz na dziesięć lat. Sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, oprócz obowiązku określonego w ww. przepisach, ma przyczynić się do skutecznego zarządzania działaniami morskimi i do zrównoważonego wykorzystania zasobów morskich i przybrzeżnych poprzez stworzenie ram spójnego, przejrzystego, zrównoważonego i opartego na dowodach procesu podejmowania decyzji w zakresie planowania przestrzennego.

Zgodnie z polskim prawodawstwem, plany zagospodarowania przestrzennego przyjmowane w drodze rozporządzenia, rozstrzygają o przeznaczeniu, w tym funkcjach podstawowych i dopuszczalnych, obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Za działania mające na celu przygotowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich odpowiadają właściwi terytorialnie dyrektorzy urzędów morskich. Działania zrealizowane w latach 2013-2017 r., w ramach planowania przestrzennego (w tym również współpracy międzynarodowej w ramach projektów UE) przedstawia załącznik nr 1 do raportu.

2.3. Izby morskie

Izby morskie działają na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 1961 r. *o izbach morskich*²³. Są one kolegialnymi organami państwowymi, wyposażonymi w niezawisłość. Izba Morska w Gdyni i w Szczecinie powołana zostały do orzekania w sprawach wypadków morskich, prowadzenia rejestru okrętowego, o którym mowa w ustawie z dnia 18 września 2001 r. *Kodeks morski*²⁴ oraz przyjmowania protestów morskich. Odwoławcza Izba Morska, jako organ II instancji od rozstrzygnięć izby morskiej I instancji, rozpoznaje sprawy, w których zostały wniesione środki odwoławcze. Działania izb morskich wpisują się w realizację 3 celów polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej (zob. Rysunek 1). Poprzez wydawanie rozstrzygnięć w sprawach wypadków morskich, wpływają na tworzenie warunków sprzyjających zapewnieniu bezpieczeństwa morskiego oraz ochronę środowiska morskiego, a w konsekwencji także rozwój transportu morskiego.

Działalność izb morskich jest finansowana z części 21. budżetu (rozdział 75504 *Izby morskie*). Na przestrzeni lat 2013-2017 wydatki budżetu państwa w tytułu działalności tych instytucji wynosiły nieco ponad 1,6 mln zł rocznie i stanowiły mniej niż 0,5% łącznych wydatków cz. 21. budżetu.

²¹ Z wyjątkiem 2016 r. i 2017 r., z uwagi na zakończenie realizacji projektów perspektywy 2007-2013 i początek kolejnej perspektywy 2014-2020. Lata te charakteryzują się niskim wydatkowaniem środków w ramach projektów UE ze względu na początkowy etap poszczególnych inwestycji.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. *ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich* (Dz. Urz. UE, L 257/135 z dnia 28.08.2014 r.).

²³ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1207

²⁴ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 66

Głównym mierzalnym efektem (produktem) działalności izb morskich jest liczba rozpatrzonych spraw. Jest ona uzależniona w głównej mierze od suwerennej decyzji stron w postępowaniach, odnośnie skorzystania ze środka odwoławczego od decyzji organu I instancji. Wydatki na działalność izb morskich zapewniają niejako pozostawanie w gotowości tych instytucji do rozpatrywania spraw w II instancji.

Tabela 10 Wydatki na funkcjonowanie i działalność izb morskich w stosunku do liczby zatrudnionych oraz rozpatrzonych spraw w latach 2013-2017

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	Zmiana 2017/2013
Łączne wydatki izb morskich [w tys. zł], w tym:	1 611	1 602	1 605	1 654	1 652	102,5%
Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi	1 049	1 039	1 016	1 055	1 064	101,4%
Przeciętne zatrudnienie (w osobach)	21	19	18	17	16	76,2%
Liczba spraw rozpatrzonych w danym roku	34	37	21	18	28	82,4%
Wydatki w przeliczeniu na osobę [w tys. zł]	76,7	84,3	89,1	97,3	103,3	134,6%
Wydatki w przeliczeniu na rozpatrzoną sprawę [w tys. zł]	47,4	43,3	76,4	91,9	59,0	124,5%

Źródło: opracowanie własne.

Zmniejsza się nieznacznie efektywność działania izb morskich. Na przestrzeni lat 2013-2017 wydatki na działalność izb morskich wzrosły o 2,5%, zaś liczba spraw rozpatrzonych przez te jednostki zmniejszyła się o prawie 20% (powyższa tabela). W związku z powyższym, w 2017 r. wydatki w przeliczeniu na osobę były o 1/3 wyższe niż w 2013 r., zaś wydatki na jedną rozpatrzoną sprawę, o 25% wyższe niż w 2013 r.

2.4. Ochrona brzegów morskich

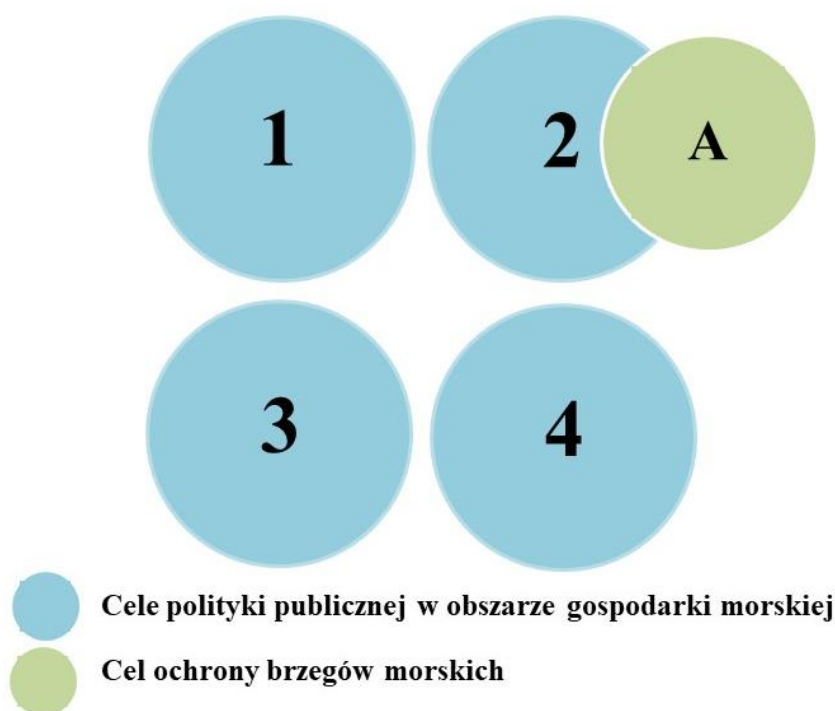
Ochrona brzegu morskiego ma na celu ograniczanie naturalnie zachodzącej erozji na wybranych odcinkach wybrzeża oraz stopniowego cofania się linii brzegowej. Służy przede wszystkim ochronie infrastruktury służącej ludziom (np. domów, portów, dróg) przed efektami działania morza, wiatru i sztormów.

Decyzja o objęciu ochroną danego odcinka wybrzeża pociąga za sobą wieloletnie konsekwencje finansowe. Po pierwsze, brzeg podlega ciągłym procesom niszczenia lub odbudowy, więc prace ochronne muszą być stale powtarzane, a środki na ten cel – zaplanowane w budżecie. Po drugie, na terenach już objętych ochroną zwiększa się presja na zwiększenie jej zakresu, bowiem rośnie atrakcyjność terenu dla turystów i inwestorów. Na chronionym obszarze wzdłuż brzegu może powstawać z czasem coraz więcej zabudowań i innych elementów infrastruktury, które także wymagają monitoringu i ochrony.

Na systemy ochrony brzegów morskich składają się: elementy naturalne (rewy, plaża, wydmy, klify oraz roślinność ochronna) oraz sztuczne – budowle hydrotechniczne (ostrogi brzegowe, opaski brzegowe, progi podwodne, falochrony). Dla odbudowy plaż stosuje się sztuczne zasilanie brzegu morskiego. Podejmuje się również zabiegi uzupełniające wspomagające odbudowę wydmy (układanie faszyny oraz nasadzenia roślinności ochronnej).

Budowle hydrotechniczne najbardziej wpływają na procesy zachodzące na brzegu oraz wymagają wieloletniego monitorowania i konserwacji. Stosuje się je tam, gdzie inne sposoby ochrony nie przyniosłyby odpowiedniego rezultatu. Sztuczne zasilanie oraz ochrona biotechniczna najmniej oddziałują na brzeg morski, są jednak mniej odporne na czynniki przyrodnicze, wymagają monitorowania i ciągłych uzupełnień.

Rysunek 2 Analiza spójności celów polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej oraz celu ochrony brzegów morskich



Cele polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej	1	Rozwój transportu morskiego
	2	Tworzenie warunków sprzyjających zapewnieniu bezpieczeństwa morskiego
	3	Ochrona środowiska morskiego
	4	Tworzenie warunków do kształcenia specjalistów sektora gospodarki morskiej
Cel ochrony brzegów morskich	A	Zabezpieczenie brzegów morskich przed zjawiskami erozji oraz powodzią od strony morza.

Źródło: opracowanie własne.

Analiza spójności celów wykazuje, że cel ochrony brzegów morskich zawiera się głównie w obszarze drugiego celu polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej – *Tworzenie warunków sprzyjających zapewnieniu bezpieczeństwa morskiego*. Ochrona brzegów służy zabezpieczeniu infrastruktury leżącej w bliskiej odległości od morza i przeciwdziałaniu negatywnym skutkom działalności morza i warunków atmosferycznych. W kontekście konkretnych projektów, ochrona brzegu może być elementem sprzyjającym rozwojowi transportu morskiego (np. falochron chroniący wejście do portu) lub środowiska morskiego.

Tabela 11 Podsumowanie analizy skuteczności ochrony brzegów morskich

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. <i>Zabezpieczenie brzegów morskich przez zjawiskiem erozji oraz powodzią od strony morza</i>	Cel jest osiągnięty	Podjęte działania przyczyniały się do ochrony brzegów przed erozją. W latach 2013-2017 w ramach <i>Programu Ochrony Brzegów Morskich</i> objęto ochroną około 40 km brzegu. Na skuteczność ochrony brzegów wpływa także możliwość finansowania inwestycji z <i>Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko</i> (kolejne 30 km). Ze względu na wielość czynników wpływających na obszar brzegowy ocena, w jakim stopniu podejmowanie działania zabezpieczają przed erozją, nie jest możliwa.

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z *ustawą o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej*, za ochronę brzegów morskich odpowiedzialne są urzędy morskie. Zadania w tym obszarze głównie finansowane

są z budżetu państwa w ramach wieloletniego *Programu Ochrony Brzegów Morskich* (dalej: POBM) oraz z budżetu środków europejskich z *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* (dalej: POIiŚ). W latach 2014-2017 około 25% wydatków na ochronę brzegów morskich było finansowanych z POBM, a 75% – w ramach POIiŚ.

Tabela 12 Wydatki na ochronę brzegów morskich w latach 2013-2017 [w tys. zł]

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
POBM (wykonanie)	44 698	30 249	30 716	32 756	33 650
POIiŚ, w tym:					
Budżet państwa	16 908	10 463	40 409	39 156	30,8
Budżet środków europejskich	93 796	28 689	228 283	-	33,4
Łącznie	155 402	69 401	299 408	71 912	33 714,2

Źródło: dane urzędów morskich oraz sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2013-2017.

Program Ochrony Brzegów Morskich

Ustawą z dnia 28 marca 2003 r. ustanowiono „Program ochrony brzegów morskich”²⁵, tj. program wieloletni w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*²⁶. Celem programu była stabilizacja linii brzegowej według stanu z 2000 r. Ustawa z 2003 r. przewidywała, że maksymalny limit środków z budżetu państwa i środków pozabudżetowych w latach 2004-2023 nie może przekroczyć kwoty 911 mln zł (łącznie przez wszystkie lata), ustalonej w cenach zadań z 2001 r. i przeliczanej wskaźnikiem inflacji na ceny z roku realizacji zadań. Roczne nakłady nie mogły być mniejsze niż 25,5 mln zł. Na potrzeby realizacji POBM wybrzeże zostało podzielone na 5 rejonów i 40 odcinków. Każdemu z rejonów przypisano określoną wysokość wydatków. Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli ochrony brzegów morskich w 2009 r. stwierdziła, że w pierwszych pięciu latach realizacji programu nie wykorzystywano innych źródeł finansowania niż budżet państwa²⁷. W 2015 r. POBM został zmodyfikowany poprzez zmianę ustawy²⁸. Zwiększona została roczna minimalna wysokość środków z budżetu państwa na jego realizację do 34 mln²⁹, a wydatki ze środków budżetu europejskiego zostały wyłączone z całkowitego limitu wydatków na POBM. Wyłączenie z całkowitego limitu wydatków środki UE, zgodnie z uzasadnieniem do ustawy zmieniającej, miało umożliwić elastyczne korzystanie ze środków UE. Wskazany w ustawie maksymalny limit wydatków budżetu państwa w wysokości 911 000 mln zł nie obejmuje środków na realizację projektów finansowanych z udziałem środków UE.

Tabela 13 Zasada finansowania POBM na podstawie ustaw z 2003 i 2015 r.

Wyszczególnienie	Ustawa z dnia 28.03.2003 r.	Ustawa z dnia 25.09.2015 r.
Planowane nakłady z budżetu państwa w poszczególnych latach	- nie mniejsze niż 25 550 tys. zł. - w cenach zadań z 2001 r. i przeliczane według wskaźnika inflacji na ceny z roku realizacji zadań	nie mniejsze niż 34 000 tys. zł

Źródło: opracowanie własne

Po uwzględnieniu zakładanego w ustawach budżetowych wskaźnika inflacji, wydatki ponoszone w ramach POBM w latach 2002-2015 nie przekraczały minimalnego poziomu zaplanowanego w ustawie.

²⁵ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. *o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”* (T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 678).

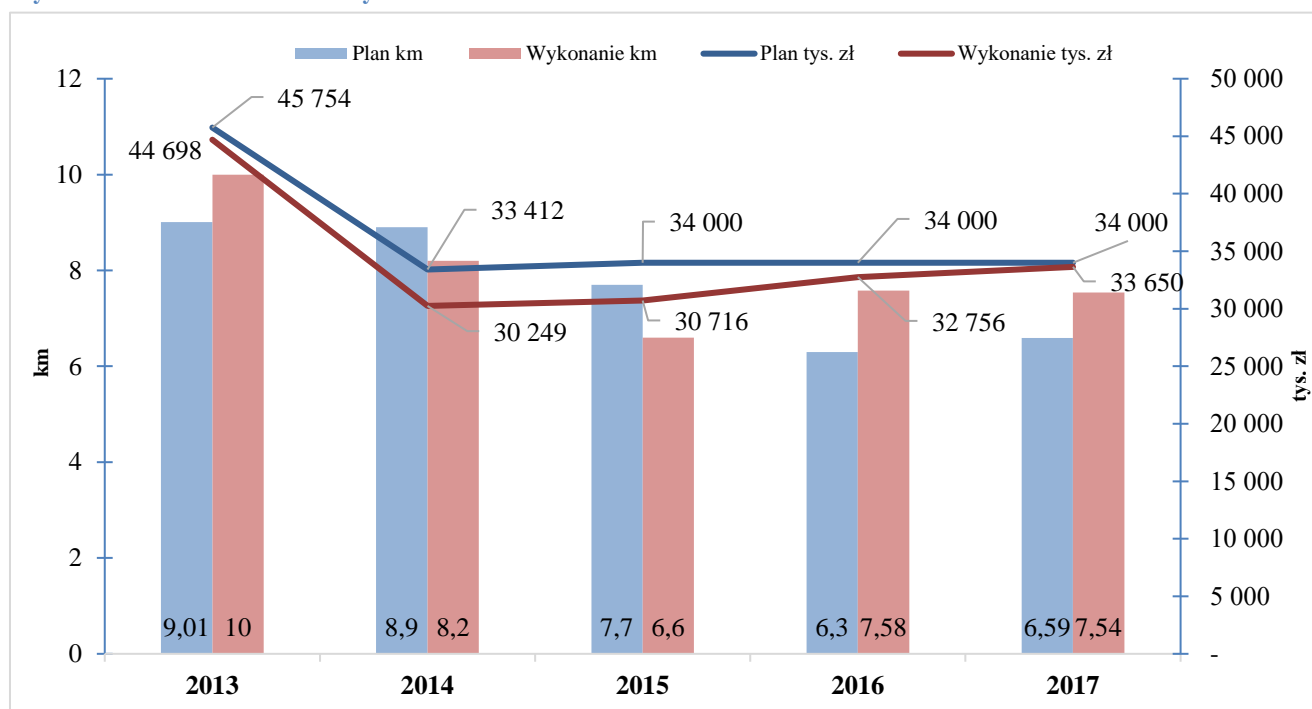
²⁶ T.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

²⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli ochrony brzegów morskich*, Warszawa 2009.

²⁸ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. *o zmianie ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1700, z późn.zm.).

²⁹ Zrezygnowano także z mechanizmu waloryzacji kwot.

Wykres 3 Finansowanie oraz efekty POBM w latach 2013-2017*



Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2014-2017 /* długość wykonanych odcinków (lewa oś – wykres słupkowy) oraz wydatki (prawa oś – wykres liniowy)

Pierwotnymi celami POBM było zapewnienie stabilizacji linii brzegowej według stanu z 2000 r. (umowna linia brzegowa) oraz zapobieganie zanikowi plaż. Przebieg umownej linii brzegowej z 2000 r. nie był znany, dlatego ocena skuteczności podejmowanych zabiegów ochrony nie była możliwa. Linia wyznacza średni poziom morza w ciągu lat, dlatego, żeby ją określić, należy wykonywać regularne badania w dłuższym okresie czasu. W 2013 r. konsorcjum Instytutu Morskiego w Gdańsku i Instytutu Budownictwa Wodnego PAN, na zlecenie Urzędu Morskiego w Szczecinie wyznaczyło położenie „umownej linii brzegowej” na podstawie danych z pomiarów dla potrzeb POBM. Rezultatem badań było obliczenie początkowego położenia linii brzegowej w latach 2004-2006 oraz końcowego położenia w 2012 r.

Od 2016 r. wskaźnikiem realizacji programu w danym roku jest długość linii brzegowej zabezpieczonej przed zjawiskiem erozji i powodzi od strony morza liczonej w kilometrach. Przy czym jednym ze wskazanych w znowelizowanej ustawie zadań programu jest zapewnienie położenia brzegu morskiego po odwodnej stronie granicznej linii ochrony brzegu morskiego określonej w przepisach³⁰. Łącznie w latach 2013-2017 umocniono 40 km linii brzegowej. Załącznik nr 2 do raportu zawiera zestawienie prac zrealizowanych w ramach POBM. Obejmują one swoim zasięgiem wybrane odcinki: Zalewu Wiślanego, Mierzei Wiślanej i Zatoki Gdańskiej, Półwyspu Helskiego, Zalewu Szczecińskiego wraz ze Świną, Dziwną oraz Zalewem Kamieńskim i Morze Otwarte. W porównaniu do zakresu załącznika z pierwotnego brzmienia ustawy (tj. z 2003 r.) - zakres załącznika zmienionego w 2015 r. został rozszerzony oraz doprecyzowane zostało realizowanie monitoringu i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego na całym kilometrażu wybrzeża.

Ochrona brzegów morskich została wprowadzona także do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (na lata 2007-2013 oraz 2014-2020). Przyporządkowano je do osi priorytetowej II *Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu*. Realizowane projekty odpowiadają na problemy

³⁰ Mowa o przepisach wydanych na podstawie art. 37 ust. 1d ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

związane z erozją brzegu morskiego, spowodowaną zmianami klimatycznymi, przede wszystkim intensyfikacją zjawisk sztormowych w obszarach polskiego wybrzeża.

Zgodnie z treścią raportu ewaluacyjnego³¹, podczas realizacji całości programu 2007-2013 ochroną objęto 38,62 km wybrzeża z zakładanych 50 km (77,2%). Z raportu wynika, że powodem niższej niż zakładano skuteczności było nieprzygotowanie potencjalnych beneficjentów do tworzenia i rozliczania projektów finansowanych ze środków UE, ze względu na brak takiego doświadczenia. W raporcie ewaluacyjnym znalazły się rekomendacje, których zastosowanie ma poprawić skuteczność działań. Wskazano, że zbudowane w ramach projektów konstrukcje istnieją, działają i chronią brzeg. Dzięki zrealizowanym projektom ochroniono infrastrukturę zgromadzoną nad brzegiem, zniwelowano zagrożenia powodziowe i zwiększono atrakcyjność turystyczną dzięki poszerzeniu plaż. Odbudowano wydmy i odtworzono naturalną roślinność. Potrzebna jest jednak całościowa analiza wpływu wykonanych projektów i na bezpośrednie sąsiedztwo i dalej położone wybrzeże.

Tabela 14 Wydatki na przykładowe projekty POIiŚ realizowane w perspektywie finansowej 2007-2013

L.p.	Nazwa projektu	Długość wybrzeża objęta projektem [w km]	Wydatki z budżetu państwa [w zł]	Wydatki z budżetu środków europejskich [w zł]
1	Modernizacja i budowa umocnień brzegowych zachodniego wybrzeża	2,73	359 403	2 020 315
2	Ochrona brzegów morskich na wschód od portu Darłowo	8,12	14 467 968	81 971 900
3	Ochrona brzegów morskich na wysokości Łeby, Rowów i Ustki	4,6	15 659 528	86 737 325
4	Ochrona brzegów morskich Pobrzeża Koszalińskiego	3,8	24 188 043	137 009 958
5	Ochrona brzegów morskich w granicach Centralnego Poligonu Sił Powietrznych Wicko Morskie	4,5	7 807 326	13 361 100
6	Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni	5,98	5 213 851	29 545 154
Suma			67 696 119	350 645 752

Źródło: MGMIŻŚ

Szczegółowy opis priorytetów POIiŚ na lata 2014-2020 zawiera informację, że: „*interwencje będą podejmowane w strefach istniejącej zabudowy – działania poza miejscowościami i strefami turystycznymi będą podejmowane jedynie w szczególnych przypadkach, gdy będzie to konieczne dla ochrony mienia ludzkiego lub obszarów cennych przyrodniczo*” – celem projektów ma być głównie ochrona i bezpieczeństwo infrastruktury służącej ludziom.

Tabela 15 Podsumowanie działań ochrony brzegów morskich finansowanych z POIiŚ

Cel działania	działanie	rezultat
POIiŚ 2007-2013		
Zwiększenie ilości terenów przywróconych do właściwego stanu przez rekultywację terenów zdegradowanych, zabezpieczenie osuwisk oraz zabezpieczenie brzegów morskich przed zjawiskiem erozji	2.2. Przywracanie terenom zdegradowanym wartości przyrodniczych i ochrona brzegów morskich	W ramach tego działania zrealizowano 8 projektów. Objęto ochroną 38,62 km brzegu morskiego z zakładanych 50 km. W projektach o charakterze regionalnym wsparcie trafiło jedynie do wybranych województw (liderami były województwo zachodniopomorskie i pomorskie, w których realizowano duże inwestycje dotyczące ochrony brzegów morskich). Dodatkowo podniesiono atrakcyjność wybrzeża jako miejsca odpoczynku dla turystów poprzez rekultywację ponad 30 tys. ha terenów powojkowych i popolygonowych.
POIiŚ 2014-2020		

³¹ *Efekty projektów zabezpieczania brzegów morskich zagrożonych erozją – perspektywa POIiŚ 2007-2013. Raport końcowy – wersja ostateczna, badanie ewaluacyjne finansowane przez Unię Europejską ze środków Funduszu Spójności* (https://www.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/mos/fundusze_srodowiskowe/POIiS/Raport_2016_11_07_Brzegi_morskie_WERSJA_OSTATECZNA-1.pdf dostęp: 24.10.2018 r.)

Zwiększanie stabilizacji brzegu morskiego i zapobieganie jego erozji	<p>2.1 Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska.</p>	<p>Podjęwane działania polegają na zabezpieczeniu wybrzeża w szczególności przy zastosowaniu metod przyrodniczych lub metod hydrotechnicznych wspartych metodami przyrodniczymi opartymi na ochronie biotechnicznej, z uwzględnieniem potrzeby zachowania naturalnych procesów dynamiki brzegowej i istniejących ekosystemów.</p> <p>Wskaźniki rezultatu bezpośredniego – długość linii brzegowej, na której prowadzone są działania z zakresu ochrony brzegów morskich – szacowana wartość docelowa (2023 r.) – 40 km.</p>
--	---	---

Źródło: opracowanie własne, dane MGMIŻŚ, Programy Operacyjne Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 i 2014-2020

Wydatki na POBM utrzymują się na poziomie 30-35 mln zł rocznie. Najwyższe wydatki zostały poniesione w 2013 r., i wówczas największa liczba km linii brzegowej została zabezpieczona przed zjawiskiem erozji.

Tabela 16 Wydatki na POBM i liczba zrealizowanych km linii brzegowej w latach 2013-2017

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
wydatki [w tys. zł]	44 698	30 249	30 716	32 756	33650
liczba zrealizowanych km	10	8,2	6,6	7,58	7,54
wydatki na 1 km [w tys. zł]	4 470	3 689	4 654	4 321	4 463

źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji programu wieloletniego, dane MF

Wydatki ponoszone na 1 km linii brzegowej ze środków przeznaczonych na POBM wynoszą około 4,3 mln zł rocznie. Ze środków POIiŚ na lata 2007-2013 sfinansowano prace na długości 38,6 km nabrzeża, a średnio 1 km kosztował około 14 mln zł. Nie jest jednak możliwe rzetelne porównanie wydatków na umocnienie 1 km linii brzegowej, ponoszonych ze środków POBM oraz POIiŚ, ze względu na różny zakres inwestycji. Inwestycje z POBM obejmują wykonanie głównie sztucznych zasileni (w niektórych przypadkach z budowlami wspomagającymi), umocnień brzegowych oraz monitoringu i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego. POIiŚ poprzez znaczący udział środków UE, przynosi większe rezultaty (tj. możliwy jest większy zakres prac do zrealizowania), co prawdopodobnie wpływa na koszt 1 km, który znacząco różni się od tego w POBM.

Tabela 17 Wydatki na przykładowe projekty POIiŚ realizowane w latach 2013-2017 (w tys. zł)

L.p.	Nazwa projektu	Długość wybrzeża objęta projektem [w km]	Wydatki z budżetu państwa	Wydatki z budżetu środków europejskich	Całkowita wartość projektu	Całkowity koszt objęcia ochroną 1 km brzegu	Koszt objęcia ochroną 1 km brzegu poniesiony przez budżet państwa
1	Modernizacja i budowa umocnień brzegowych zachodniego wybrzeża	2,73	359	2 020	2 380	872	132
2	Ochrona brzegów morskich na wschód od portu Darłowo	8,12	14 468	81 972	96 440	11 877	1 782
3	Ochrona brzegów morskich na wysokości Łeby, Rowów i Ustki	4,6	15 660	86 737	102 397	22 260	3 404
4	Ochrona brzegów morskich Pobrzeża Koszalińskiego	3,8	24 188	137 010	161 198	42 421	6 365
5	Ochrona brzegów morskich w granicach Centralnego Poligonu Sił Powietrznych Wicko Morskie	4,5	7 807	13 361	21 168	4 704	1 735
6	Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni	5,98	5 214	29 545	34 759	5 813	872

W raporcie ewaluacyjnym perspektywy POIiŚ 2007-2013, z których część była kontynuowana w okresie objętym przeglądem stwierdzono, że efektywność kosztowa projektów współfinansowanych z POIiŚ jest duża „ze względu na jednorazowość poniesionych dużych wydatków i założone małe koszty utrzymania wybudowanych umocnień, co najmniej przez zakładany czas projektu (50 lat)”.

Raport wymienia też najważniejsze pozafinansowe efekty prowadzonych prac (oceny dokonano w 2016 r.). Pozytywnymi efektami są: przyrost plaży, wzrost liczby turystów na obszarach objętych projektami ochrony, uniknięcie kosztów przesiedleń i wzrost dochodów gmin. Do negatywnych efektów zaliczono m.in.: konieczność wycinki drzew, wykoszenie chronionych roślin (np. rokitnika), ingerencję w krajobraz nadmorski poprzez budowę większych konstrukcji hydrotechnicznych.

2.5. Służba SAR

Poprawę bezpieczeństwa na Morzu Bałtyckim wspierają zadania wykonywane przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa (dalej: MSPiR lub Służba SAR³²). Służba SAR została utworzona w celu wykonywania zadań z zakresu poszukiwania i ratowania życia na morzu oraz zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego. Jako w pełni autonomiczna jednostka ratownicza, funkcjonuje od 1 stycznia 2002 r.³³

Ramka 1 Konwencje międzynarodowe regulujące prace Służby SAR

Służba SAR wykonuje zobowiązania wynikające z realizacji postanowień międzynarodowych konwencji, ratyfikowanych przez Polskę, tj.:

- ✓ *Międzynarodowej Konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie morskim*, sporządzonej w Hamburgu dnia 27 kwietnia 1979 roku³⁴, zwanej „*Konwencją SAR*”,
- ✓ *Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego*, sporządzonej w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 roku³⁵, zwanej „*Konwencją Helsińską 1992*”,
- ✓ *Międzynarodowej konwencji o gotowości do zwalczania zanieczyszczeń morza olejami oraz współpracy w tym zakresie*, przyjętej w Londynie dnia 30 listopada 1990 r.³⁶ zwanej „*Konwencją OPRC*”,
- ✓ *Protokołu z dnia 15 marca 2000 r. w sprawie gotowości do zwalczania zanieczyszczeń morza niebezpiecznymi i szkodliwymi substancjami oraz współpracy w tym zakresie*, przyjętego w Londynie³⁷ (*Protokół OPRC-HNS*).

Źródłem finansowania działalności Służby SAR są środki budżetu państwa, ujmowane w części 21. w dziale 600 *Transport i łączność* (rozdział 60044 – *Ratownictwo morskie*).

Tabela 18 Wydatki na działalność Służby SAR i ich udział w łącznych wydatkach cz. 21 budżetu w latach 2013-2018

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Wydatki Służby SAR [w tys. zł]	35 728	33 553	33 742	35 795	39 419	37 974
Łączne wydatki części 21. [w tys. zł]	667 127	544 090	463 246	482 561	434 786	528 014
Udział wydatków Służby SAR w łącznych wydatkach części 21.	5,4%	6,2%	7,3%	7,4%	9,1%	7,2%

Źródło: sprawozdania z wykonania ustaw budżetowych 2013-2017 oraz ustawa budżetowa na rok 2018 /*- plan wydatków/

Przy ministrze właściwym do spraw gospodarki morskiej działa Rada SAR, będąca jego organem opiniodawczo-doradczym w sprawach związanych z poszukiwaniem i ratowaniem życia na morzu oraz zwalczaniem zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego.

³² SAR ang. *search and rescue* – międzynarodowa nazwa organizacji odpowiedzialnej za poszukiwanie i ratownictwo na morzu.

³³ Została wydzielona z Polskiego Ratownictwa Okrętowego na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. *o bezpieczeństwie morskim* (Dz. U. z Nr 109, poz. 1156, z późn. zm.). Obecnie podstawą prawną funkcjonowania Służby SAR jest ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie morskim* (Dz. U. Nr 228, poz. 1368, z późn. zm.).

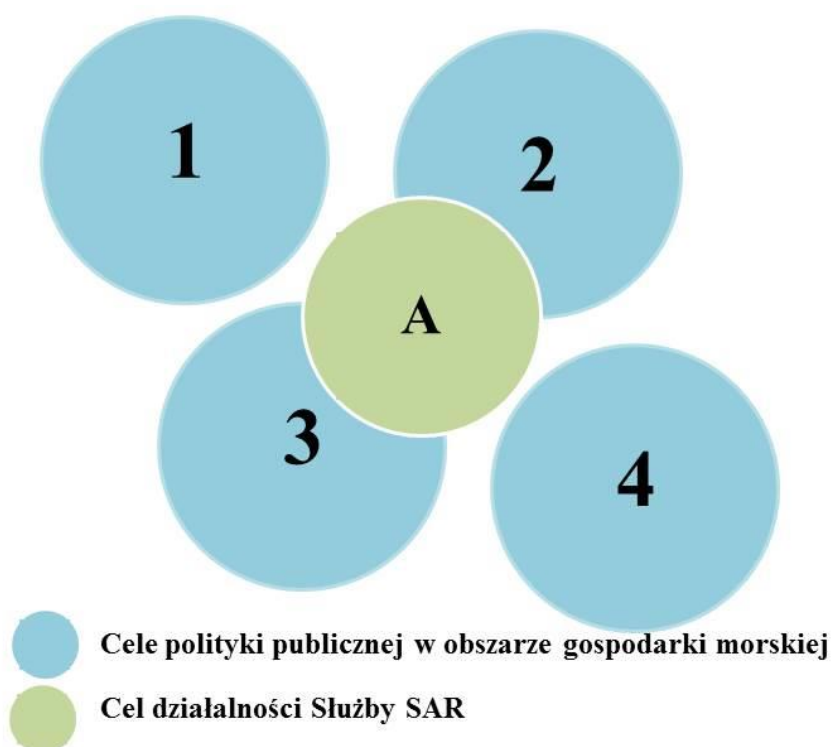
³⁴ Dz. U. z 1988 r. Nr 27, poz. 184.

³⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346.

³⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 36, poz. 323.

³⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 167, poz. 1173.

Rysunek 3 Analiza spójności celów polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej oraz celów działalności Służby SAR



Cele polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej	1	Rozwój transportu morskiego
	2	Tworzenie warunków sprzyjających zapewnieniu bezpieczeństwa morskiego
	3	Ochrona środowiska morskiego
	4	Tworzenie warunków do kształcenia specjalistów sektora gospodarki morskiej
Cel działalności Służby SAR	A	Poszukiwanie i ratowanie życia na morzu oraz zwalczanie zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego

Relacje celów gospodarki morskiej jako polityki publicznej z celem działalności SAR prezentuje powyższy rysunek. Działalność tej służby w zakresie poszukiwania i ratowania życia na morzu przyczynia się do realizacji celu w zakresie tworzenia warunków sprzyjających zapewnieniu bezpieczeństwa morskiego (cel nr 2), natomiast zwalczanie zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego – do realizacji celu nr 3 tj. ochrony środowiska morskiego. Służba SAR utrzymuje także Punkt Odbioru Alertu (tj. odbioru informacji o zagrożeniu bezpieczeństwa statków na morzu – ataków terrorystycznych), zgodnie z Międzynarodowym Kodeksem Ochrony Statków i Obiektów Portowych, co także wpisuje się w realizację celu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa morskiego. Cele działalności Służby SAR są zatem spójne z wybranymi celami gospodarki morskiej.

Zadania Służby SAR są określone w ustawie dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie morskim* oraz ustawie z dnia 16 marca 1995 r. *o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki*³⁸. Zadaniem określonym w ustawie *o bezpieczeństwie morskim* (art. 117), jest poszukiwanie i ratowanie każdej osoby znajdującej się w niebezpieczeństwie na morzu, bez względu na okoliczności, w jakich znalazła się w niebezpieczeństwie. Z ustawy *o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki*, wynika obowiązek Służby SAR w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu (art. 23a).

³⁸ Dz. U. Nr 47 r. poz. 243, z późn. zm.

Tabela 19 Podsumowanie analizy skuteczności realizacji celów działalności Służby SAR

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
<p>A. <i>Poszukiwanie i ratowanie życia na morzu oraz zwalczanie zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego</i></p>	<p>Cel jest osiągnięty</p>	<p>Stała gotowość do działania jednostek Służby SAR musi być zapewniona, niezależnie od tego, ile akcji poszukiwawczych i ratowniczych oraz w zakresie zwalczania rozlewów substancji szkodliwych na Morzu Bałtyckim zostanie przeprowadzonych. Zobowiązania te wynikają z realizacji postanowień międzynarodowych konwencji, ratyfikowanych przez Polskę.</p> <p>W latach 2013-2017 r. Służba SAR przeprowadziła łącznie 1159 akcji ratowniczych (w tym 19 dotyczyło zwalczania rozlewów substancji szkodliwych), oraz udzieliła pomocy w sumie 426 osobom. Biorąc pod uwagę cały okres działalności Służby SAR (od 2002 r.) liczba akcji zwiększa się. Dla porównania w latach 2004-2008 przeprowadzono łącznie 790 interwencji, natomiast w takim samym 5-letnim okresie w latach 2013-2017 przeprowadzono łącznie 1159 akcji, czyli o 46,7% więcej.</p> <p>Obowiązkiem Służby SAR jest utrzymywanie w ciągłej gotowości ludzi i specjalistycznego sprzętu do podejmowania interwencji, w tym przystąpienie do akcji poszukiwawczych i ratowniczych w ciągu 15 minut od otrzymania zgłoszenia, natomiast w zakresie zwalczania rozlewów substancji szkodliwych w ciągu 2 godzin od przyjęcia zgłoszenia. W całym okresie działalności Służby SAR nie wystąpiły sytuacje, w których Służba ta nie przystąpiła do akcji w ustalonym czasie.</p> <p>W celu zapewnienia wykonywania zadań kilkakrotnie uzupełniane było wyposażenie Służby SAR w specjalistyczny sprzęt, a także realizowano inwestycje związane z budową ratowniczych stacji brzegowych.</p> <p>Do zwiększania skuteczności Służby SAR przyczynia się coroczny udział pracowników tej służby w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych, służących utrzymaniu i doskonaleniu wysokich umiejętności i sprawności ratowniczych oraz doskonaleniu współpracy na wypadek zagrożenia.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Szczegółową organizację Służby SAR określa rozporządzenie³⁹. Służbę SAR tworzą:

- Morskie Ratownicze Centrum Koordynacyjne w Gdyni (MRCK), w skład którego wchodzi Pomocnicze Centrum Koordynacyjne w Świnoujściu (PCK) oraz Punkt Odbioru Alertu o Zagrożeniu Ochrony Statku,
- brzegowe stacje ratownicze, (w skład których wchodzi ochotnicze drużyny ratownicze), przeznaczone do działań w strefie przybrzeżnej do 6 mil morskich od wybrzeża,
- morskie statki ratownicze.

Organizacją i koordynacją akcji ratowniczych zajmuje się Morskie Ratownicze Centrum Koordynacyjne (MRCK wraz z PCK). Skuteczność działania MRCK jest wzmacniana poprzez możliwość zwracania się, w razie potrzeby, do zagranicznych ratowniczych ośrodków koordynacyjnych o udzielenie niezbędnej pomocy, włączając w nią statki, statki powietrzne oraz personel wraz z wyposażeniem. Wyposażenie Służby SAR od początku jej funkcjonowania było wielokrotnie uzupełniane.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowej organizacji Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Dz. U. poz. 733).

Tabela 20 Największe inwestycje w zakresie wyposażenia Służby SAR w całym okresie jej działalności

Okres	Działania w zakresie wyposażania Służby SAR w sprzęt
2005	<u>W ramach umowy pomiędzy rządami Polski i Danii o bezzwrotnej pomocy ekonomicznej i technicznej:</u> pozyskano sprzęt ratowniczy, w tym 8 łodzi ratowniczych wraz z oprzyrządowaniem dla stacji brzegowych oraz różnego rodzaju wyposażenie (zapory przeciwolejowe, zbiorniki, zbieracze) przeznaczone do zwalczania zanieczyszczeń na morzu.
2005-2010	<u>W ramach wieloletniego Programu Rozwoju Służb Ratownictwa Morskiego</u> pozyskano: (1) cztery specjalistyczne pojazdy ratownicze dla brzegowych stacji ratowniczych, (2) dwa statki ratownicze I kategorii typu SAR 3000, (3) jednostkę ratowniczą " R30" typu Parker 900 z przeznaczeniem do działań ratowniczych na Zalewie Wiślanym, (4) wybudowano Morskie i Brzegowe Stacje Ratownicze (w Darłowie, Łebie, Uście, Świbnie i Sztutowie) oraz (5) wybudowano bazę zwalczania zanieczyszczeń w Świnoujściu.
2007-2013	<u>W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko:</u> w 2012 r. oddano do eksploatacji statek typu SAR 3000. W latach 2012-2013 zakupiono 2 samochody specjalne L-R 110 SW dla stacji brzegowych.
2013-2015	Oddano do użytku Morskie Stacje Ratownicze: (1) w Tolkmicku – w 2013 r., (2) w Helu – w 2014 r. oraz (3) w Górkach Zachodnich – w 2015 r. W 2015 r. zakupiono 6 samochodów specjalnych L-R 110 SW dla stacji brzegowych.
2016-2017	W 2016 r. zakupiono 1 skuter ratownictwa morskiego dla stacji brzegowych, natomiast w 2017 r. 8 łodzi ratowniczych S 6500.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Służby SAR (www.sar.gov.pl, data dostępu: 20.06.2018 r.) oraz danych MGMIŻŚ za lata 2016-2017.

Obecnie Służba SAR przy podejmowaniu akcji ratowniczych ma do dyspozycji specjalistyczne statki:

1) *do poszukiwania i ratowania życia na morzu:*

- 3 morskie statki ratownicze typu SAR-3000 – wykorzystywane w każdych warunkach hydrologiczno-meteorologicznych oraz do prowadzenia długotrwałych działań poszukiwawczych, (możliwość podjęcia rozbitków – 150 osób),
- 7 morskich statków ratowniczych typu SAR-1500 – charakteryzujące się dużym zapasem prędkości, rzędu 30 węzłów (możliwość podjęcia rozbitków – 75 osób),

2) *do zwalczania zanieczyszczeń:*

- 1 morski wielozadaniowy statek ratowniczy *Kapitan Poinc* – przeznaczony zarówno do zwalczania zanieczyszczeń olejowych, rozpoznawania skażeń oraz wykonywania prac podwodnych jak i ratowanie życia na morzu (możliwość podjęcia rozbitków – 272 osoby),
- 1 morski wielozadaniowy statek ratowniczy *Czesław II* – przeznaczony do zwalczania zanieczyszczeń olejowych,

W brzegowych stacjach ratowniczych oraz bazach sprzętowo-magazynowych, znajdują się na wyposażeniu m.in. pojazdy samochodowe, przyczepy specjalistyczne, mniejsze łodzie ratownicze typu RIB 600 i sprzęt przeciwrozlewowy.

Tabela 21 Jednostki ratownicze Służby SAR w latach 2013-2017⁴⁰

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Jednostki ratownicze ogółem, w tym:	29	29	29	29	37
morskie statki ratownicze	10	10	10	10	10
łodzie ratownicze	17	17	17	17	25
statki do zwalczania zanieczyszczeń	2	2	2	2	2

Źródło: GUS: Rocznik statystyczny gospodarki morskiej 2017 (lata 2013-2016) oraz dane Służby SAR (2017 r.).

W całym okresie działalności MSPiR, czyli od 2002 r. do końca 2017 r. jednostki Służby SAR przeprowadziły (samodzielnie i we współdziałaniu z innymi jednostkami) 3375 akcji ratowniczych⁴¹, w wyniku których pomoc uzyskało 1684 osoby.

⁴⁰ Wielozadaniowy statek ratowniczy *Kapitan Poinc*, został ujęty tylko jako statek do zwalczania zanieczyszczeń.

⁴¹ Akcja ratownicza – oznacza każdą czynność lub działanie podjęte w celu udzielenia pomocy statkowi lub innemu mieniu znajdującemu się w niebezpieczeństwie na wodach żeglownych lub innych (GUS, *Rocznik statystyczny gospodarki morskiej 2017*).

Tabela 22 Łączna liczba działań ratowniczych Służby SAR w latach 2002-2017

Akcje ratownicze Służby SAR łącznie		3375
w tym:	Akcje ratowania życia ludzkiego	1416
	Ewakuacje medyczne	360
	Inne akcje (ratownictwo mienia, asysta ratownicza)	432
	Akcje zwalczania rozlewów	50
Akcje wyjaśniające łącznie		1117
w tym:	Falszywe alarmy bez użycia sił MSPiR	205
	Falszywe alarmy z użyciem sił MSPiR	452
	Falszywe alarmy GMDSS (Ogólnoświatowy System Łączności Alarmowej i Bezpieczeństwa)	322
Jednostki współdziałające z MSPiR w akcjach ratowniczych łącznie		2219
w tym:	Marynarka Wojenna RP	339
	Morski Oddział Straży Granicznej	198
	Państwowa Straż Pożarna	163
	Policja	288
	WOPR	356
	Służba Zdrowia (PRM)	451
	Inne jednostki we współdziałaniu	589

Źródło: statystyki prowadzone przez Służbę SAR.

We wszystkich akcjach ratowniczych Służby SAR w całym okresie jej działalności, różne jednostki współdziałające uczestniczyły 2219 razy i często w jednej akcji uczestniczyło kilka organizacji. Akcje wyjaśniające stanowiły około 33% wszystkich akcji Służby SAR⁴².

Poszukiwanie i ratowanie życia na morzu

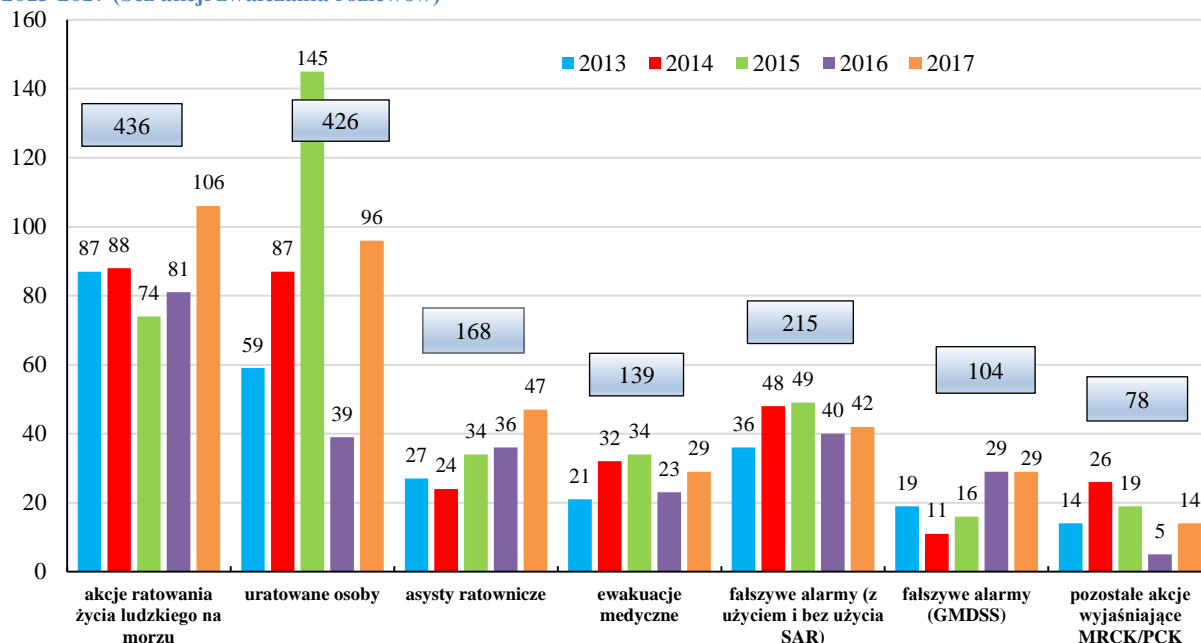
Każde państwo przystępujące do Konwencji SAR, wyznacza rejon swojej odpowiedzialności za poszukiwania i ratowanie życia na morzu, utrzymuje własne siły poszukiwawczo-ratownicze oraz centra koordynacyjne akcji ratowniczych. Obszar działania polskiej Służby SAR obejmuje polską strefę odpowiedzialności za poszukiwanie i ratowanie oraz polskie obszary morskie, określone ustawą z dnia 21 marca 1991 r. o *obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej*, w których skład wchodzi morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne oraz polska wyłączna strefa ekonomiczna na Morzu Bałtyckim (w sumie ponad 30 tys. km² i 788 km linii brzegowej). Zasady współpracy w dziedzinie ratowania życia na morzu, z odpowiednimi służbami innych państw, wraz z określeniem granic obszaru poszukiwania i ratownictwa, określają porozumienia zawarte z poszczególnymi państwami.

Działania Służby SAR obejmują: (1) poszukiwanie oraz podejmowanie rozbitków z wody i środków ratunkowych, (2) udzielanie im kwalifikowanej pomocy medycznej, (3) transport poszkodowanych na ląd, (4) gaszenie pożarów na statkach oraz (5) holowanie ratownicze. Są one wykonywane na podstawie „Planu akcji poszukiwawczych i ratowniczych”, który określa zasady współdziałania i współpracy oraz obowiązujące podczas prowadzenia działań operacyjnych procedury. Szczegółowe zasady i sposoby wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu określa ustawa o bezpieczeństwie morskim.

⁴² Źródłem prezentowanych w tej części raportu danych jest GUS oraz statystyki prowadzone przez Służbę SAR. W przypadku różnicy danych z tych źródeł, w raporcie wskazano dane według statystyk Służby SAR.

Jednostki organizacyjne Służby SAR, w celu niezwłocznego podejmowania działań poszukiwawczych i ratowniczych, pełnią całodobowe pogotowie⁴³. W ramach tego pogotowia są zobowiązane do przestrzegania reżimów gotowości ustalonych w regulaminie pogotowia Służby SAR, dotyczących między innymi wyposażenia w specjalistyczny sprzęt oraz dopuszczalnego najdłuższego czasu przystąpienia do akcji poszukiwawczej i ratowniczej, od momentu otrzymania informacji o potrzebie udziału w akcji (tj. gotowość w 15 minut).

Wykres 4 Interwencje Służby SAR (w podziale na poszczególne rodzaje akcji) oraz liczba uratowanych osób w latach 2013-2017 (bez akcji zwalczania rozlewów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego gospodarki morskiej 2017 oraz danych Służby SAR.

Spośród wszystkich akcji Służby SAR największą część stanowią akcje ratowania życia ludzkiego, zaś najmniejszą – akcje wyjaśniające. Liczba interwencji Służby SAR w 2017 r. zwiększyła się o 30,8% w porównaniu do 2013 r. (nieznaczny spadek nastąpił w 2015 i 2016 r. tj. o 1,3% i 5,3% r/r).

Ze Służbą SAR współdziałają jednostki organizacyjne: (1) Marynarki Wojennej (poszukiwanie i ratowanie życia na morzu z powietrza wykonują śmigłowce Marynarki Wojennej obsługiwane przez załogi lotnicze Marynarki Wojennej), (2) Państwowej Straży Pożarnej, (3) Straży Granicznej, (4) Policji, (5) WOPR, (6) opieki zdrowotnej, a także inne jednostki będące w stanie udzielić pomocy. Często w jednej akcji bierze udział kilka jednostek.

Tabela 23 Współdziałanie Służby SAR z innymi jednostkami w latach 2013-2017

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Liczba akcji	128	157	166	94	114
Akcje ratownicze z udziałem poszczególnych jednostek współdziałających ze Służbą SAR w latach 2013-2017 (często w jednej akcji z udziałem kilku jednostek współdziałających)					
Marynarka Wojenna (w tym śmigłowce)	16	18	24	22	22
Morski Oddział Straży Granicznej	12	12	19	14	18
Państwowa Straż Pożarna	9	19	20	13	12
Policja	25	28	39	13	10
Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR)	46	65	33	24	29

⁴³ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu i sposobu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa oraz sposobu realizacji uprawnień członków ochotniczych drużyn ratowniczych (Dz. U. poz. 552).

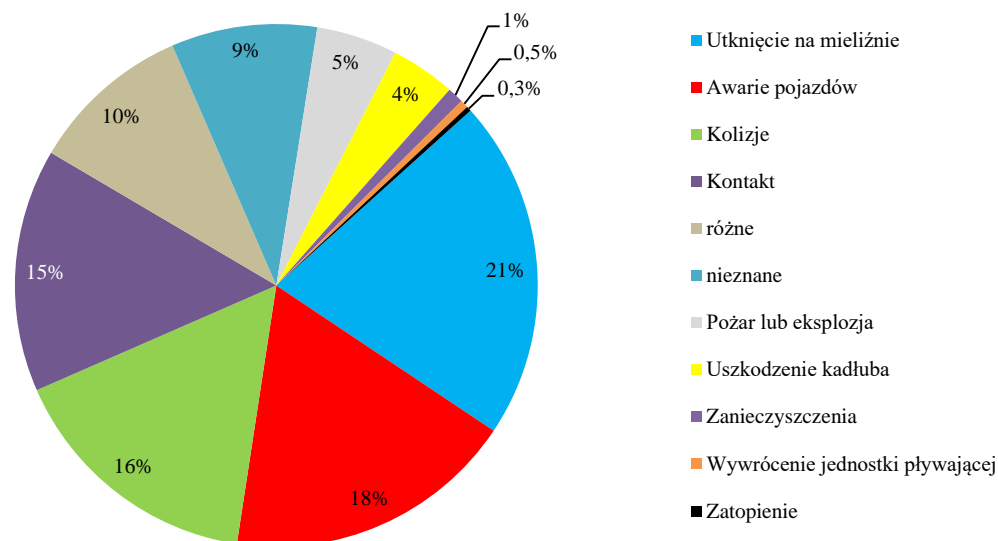
Jednostki handlowe i rybackie	20	15	31	8	23
-------------------------------	----	----	----	---	----

Źródło: GUS: Rocznik ratowniczy gospodarki Morskiej z 2017 r., dane Służby SAR.

Spośród wszystkich akcji prowadzonych z innymi jednostkami, w latach 2013-2017, Służba SAR najczęściej współdziałała z WOPR, Policją oraz Marynarką Wojenną.

Na Morzu Bałtyckim każdego roku dochodzi do około 300 wypadków. Najwięcej z nich ma miejsce na szlakach wodnych najczęściej uczęszczanych, tj. na południowo-zachodnich wodach Danii, Niemiec i na wodach Szwecji. Wzrost częstotliwości wypadków występuje w miesiącach zimowych, kiedy często jest ciemno, występują silne wiatry i lód.

Wykres 5 Najczęstsze przyczyny wypadków na Morzu Bałtyckim (łącznie w latach 2011-2015)

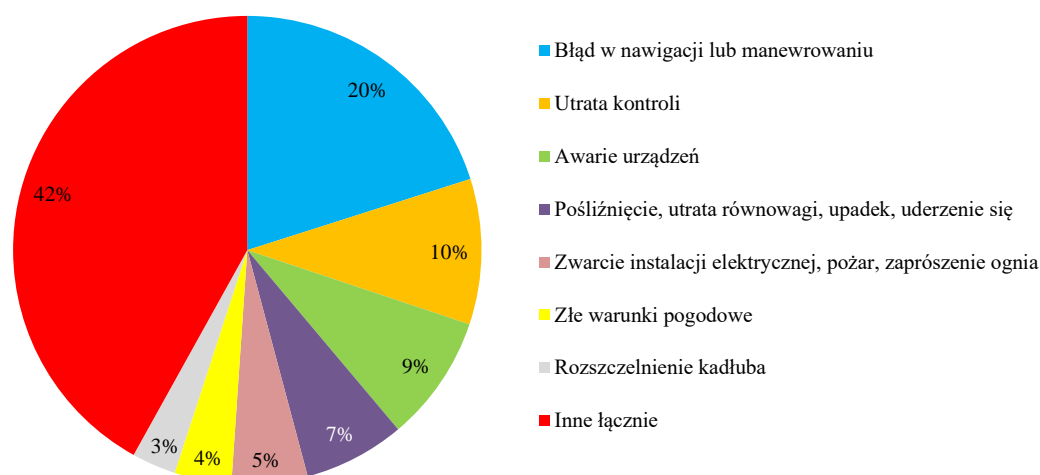


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z raportu Komisji Helsińskiej⁴⁴

Zgodnie ze statystykami Komisji Helsińskiej, w latach 2011-2015 doszło łącznie do 1520 wypadków na Morzu Bałtyckim, w których najczęstszymi przyczynami były: utknięcie / osadzenie na mieliznie (313 wypadków), awarie urządzeń (271 wypadków) oraz kolizje (244 wypadki).

⁴⁴ Helsinki Commission – Baltic Marine Environment Protection Commission, Maritime Activities in the Baltic Sea, HELCOM MARITIME ASSESSMENT 2018, www.helcom.fi (data dostępu: 28.06.2018 r.).

Wykres 6 Najczęstsze przyczyny wypadków na polskich obszarach morskich (łącznie w latach 2013-2016)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Rocznik statystyczny gospodarki morskiej 2017⁴⁵ /jeden wypadek może być spowodowany więcej niż jedną przyczyną/

Większość wypadków, w rejonie działania polskiej Służby SAR, spowodowanych było bezpośrednimi działaniami człowieka np.: błąd w nawigacji lub manewrowaniu, utrata kontroli, skutki niezachowania ostrożności (poślizgnięcie, utrata równowagi, upadek, zaproszenie ognia), a także zawierające się w kategorii „inne łącznie” tj. niezachowanie ostrożności podczas pracy, unieruchomienie przez sieci rybackie czy brak paliwa.

Przyczyny wypadków morskich w polskiej strefie odpowiedzialności Służby SAR oraz na całym Morzu Bałtyckim są podobne – dominują te, które są spowodowane działalnością człowieka.

Intensyfikacja ruchu statków morskich na Morzu Bałtyckim może zwiększyć prawdopodobieństwo występowania wypadków morskich i rozlewów olejowych. Prognozy wskazują, że w ciągu najbliższych lat ruch statków na Morzu Bałtyckim może wzrosnąć nawet dwu-trzykrotnie, głównie przez szybki wzrost przewozów kontenerowych i ro-ro, ale także tankowców, stwarzających potencjalne ryzyko ekologiczne. Obok intensyfikacji transportu morskiego, dynamicznie wzrasta także gospodarcze wykorzystanie morza przez pozyskiwanie ropy i gazu, układanie kabli i rurociągów oraz lokowanie elektrowni wiatrowych. W konsekwencji wzrośnie ruch statków, co może generować pewne ryzyka żeglugowe⁴⁶.

Organizacja Służby SAR w innych krajach (w zakresie poszukiwania i ratowania życia na morzu)⁴⁷

Szwecja⁴⁸

Wśród krajów bałtyckich Szwecja posiada najdłuższą linię brzegową, a tym samym największą strefę odpowiedzialności SAR, obejmującą prawie 40% powierzchni Bałtyku. Organem odpowiedzialnym za organizację morskich i lotniczych służb poszukiwawczo-ratowniczych jest Szwedzka Organizacja Morska. Podobnie jak w Polsce, w ramach akcji poszukiwawczo-ratowniczych organizacja ta

⁴⁵ Dane obejmują statki o polskiej przynależności; statki o obcej przynależności, jeżeli wypadek lub incydent morski nastąpił na polskich morskich wodach wewnętrznych lub polskim morzu terytorialnym; promy pasażerskie typu ro-ro lub szybkie statki pasażerskie, jeżeli wypadek lub incydent morski nastąpił poza wodami wewnętrznymi lub morzem terytorialnym państwa członkowskiego UE, w przypadku gdy ostatnim portem zawinięcia statku był port w Rzeczypospolitej Polskiej; oraz statki o pojemności brutto poniżej 50, tj. łodzie rybackie, jachty i holowniki.

⁴⁶ *Polityka Morska RP do 2020 r. (...)*

⁴⁷ Zwalczeniem zanieczyszczeń środowiska morskiego zajmują się (w tych krajach) odrębne instytucje.

⁴⁸ (1) <https://www.sjoradning.se/> (data dostępu: 18.06.2018 r.), (2) „Bezpieczeństwo i ratownictwo”, Wyższa Szkoła Nauk o Zdrowiu w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2015, Redakcja naukowa: Jerzy Telak, Ewa Zieliński, (3) <https://zenodo.org/record/30969/.../> (data dostępu: 18.06.2018 r.)

współpracuje z innymi służbami: Strażą Graniczną, Policją, Siłami Zbrojnymi – Marynarką Wojenną, Lotnictwem Cywilnym, z radiem Stockholm (organizacja łączności), a także z podmiotami prywatnymi. Wszystkie wezwania pomocy kierowane są do wspólnego centrum koordynacyjnego operacji ratowniczych morskich i lotniczych (w Göteborgu). Szwedzkie służby ratownicze dysponują 7 śmigłowcami, dostosowanymi do prowadzenia akcji ratowniczych w każdych warunkach, z których 5 jest jednocześnie rozmieszczonych w różnych częściach wybrzeża i pozostających w stałej gotowości.

W Szwecji bardzo dużą rolę w ratownictwie morskim odgrywa Szwedzkie Stowarzyszenie Ratownictwa Morskiego (SSRS, czyli Sjöräddningssällskapet), odpowiadające za około 70% wszystkich morskich akcji ratowniczych. Stowarzyszenie jest utrzymywane i wyposażane ze składek członków stowarzyszenia oraz z darowizn, bez dotacji rządowych. Składki członkowskie SSRS regularnie opłaca ponad 100 tys. osób. Dodatkową korzyścią dla płacących składki członków SSRS, jest możliwość nieodpłatnego korzystania z pomocy stowarzyszenia w sytuacjach awaryjnych, w których nie ma zagrożenia życia (np. awaria silnika i zwykła konieczność odholowania do portu). Akcje ratownicze przeprowadzane są przez wyszkolonych wolontariuszy (pracujących non-profit). Kilka razy w miesiącu uczestniczą w szkoleniach. Około 2100 wolontariuszy pozostaje do dyspozycji przez całą dobę w ciągu całego roku, z tego jednocześnie około 300 ratowników pozostaje w gotowości do działania. Stowarzyszenie posiada 71 stacji ratowniczych i ponad 200 łodzi ratowniczych wzdłuż wybrzeża i największych jezior. W 2017 r. jednostki stowarzyszenia wykonały 1157 misji ratowniczych.

Niemcy ⁴⁹

Podmiotem wykonującym zobowiązania wynikające z Konwencji SAR na morzu jest Niemieckie Stowarzyszenie Ratowania Rozbitków (DGzRS, czyli Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger), które działa na obszarze 3660 km linii brzegowej wzdłuż Morza Północnego i Morza Bałtyckiego.

Oprócz morskiej istnieje lotnicza służba SAR. Za organizację służby SAR odpowiedzialne są Ministerstwo Infrastruktury, które skupia w sobie DGzRS, oraz Ministerstwo Obrony, udostępniające głównie środki lotnicze. Stowarzyszenie – podobnie jak szwedzkie SSRS – jest niezależną i dobrowolną instytucją charytatywną, która utrzymuje się z darowizn, prywatnych udziałów i nie jest finansowana przez rząd. Dochody DGzRS pochodzą ze składek członkowskich i datków (ok. 75%), testamentów i innych zapisów (ok. 8%), dotacji od instytucji żeglugowych (ok. 9%), zbiórek (ok. 6%), jak również środków pozyskanych z części grzywien, nakładanych przez sądy w sprawach karnych (ok. 4%). W 2014 r. łączna kwota środków pozyskanych przez DGzRS ze wszystkich źródeł wyniosła 20,8 mln euro. Zadania Stowarzyszenia to: (1) ratowanie życia ludzkiego w niebezpieczeństwie na morzu, (2) poszukiwanie zaginionych ludzi i statków, (3) transport chorych i rannych z morza, (4) wspomaganie jednostek pływających w sytuacji zagrożenia, (5) prowadzenie działań zapobiegających bezpośredniemu zagrożeniu i wypadkom. Flota tej organizacji złożona z 60 jednostek ratowniczych, pełniących służbę w 54 stacjach. Personel stowarzyszenia stanowi 185 zatrudnionych pracowników i 800 ochotników. Kolejnych 600 współpracowników wspiera działania organizacji na lądzie, pomagając przy organizacji i prowadzeniu zbiórki środków pieniężnych. DGzRS utrzymuje też specjalną szkołę poszukiwania i ratownictwa.

Dania ⁵⁰

Służba wchodzi w skład Duńskiej Administracji Morskiej, mającej charakter służby państwowej. Za zarządzanie i działanie organizacji jest odpowiedzialne Ministerstwo Obrony. Służba ratownictwa

⁴⁹ (1) www.dgzrs.de (data dostępu: 15.06.2018 r.), (2) <http://www.magnum-x.pl/arttykul/niemieckie-towarzystwo-ratowania-rozbitkow-ze-statkow>, artykuł 11-12.2015: Wojciech M. Wachniewski (data dostępu 18.06.2018 r.) oraz (3) „Bezpieczeństwo i ratownictwo”, Wyższa Szkoła Nauk o Zdrowiu w Bydgoszczy ...

⁵⁰ (1) www.forsvaret.dk (data dostępu: 20.06.2018 r.), (2) „Bezpieczeństwo i ratownictwo”, Wyższa Szkoła Nauk o Zdrowiu w Bydgoszczy

brzegowego w połączeniu z Królewskimi Siłami Powietrznymi Danii (śmigłowce ratownicze) zapewnia stałą gotowość ratowniczą. W skład duńskiej służby SAR wchodzi również jednostki Marynarki Wojennej, jednostki Straży Granicznej, państwowe statki oraz wszelkie jednostki komercyjne. Ratownicze Centrum Koordynacyjne jest częścią Dowództwa Królewskiej Marynarki Wojennej. Do zadań duńskiej służby SAR należą: (1) reagowanie w razie zagrożenia życia ludzkiego na duńskich wodach terytorialnych, (2) poszukiwanie załóg w razie incydentów związanych z lotnictwem, żegluga oraz rybołówstwem, (3) udzielanie pomocy małym jednostkom pływającym (uszkodzone kutry, łodzie i jachty), (4) udzielanie pomocy medycznej i ewakuacyjnej, (5) transport sprzętu i materiałów niezbędnych do funkcjonowania jednostki na morzu. Śmigłowce, statki ratownicze i stacje ratownictwa brzegowego utrzymywane są przez duńską administrację. W razie potrzeby dodatkowe wsparcie zapewniają śmigłowce i jednostki pływające prywatnych towarzystw ratowniczych, a także jednostek Straży Granicznej. Usługi w zakresie ratowania mienia świadczone są przez inne wyspecjalizowane instytucje ratownicze.

Zwalczanie zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego

Ze względu na specyfikę Morza Bałtyckiego (morze zamknięte, z długim, dochodzącym do 40 lat, okresem wymiany wód), wycieki substancji chemicznych powodują uciążliwe dla środowiska skutki. Potencjalne źródło zanieczyszczenia chemikaliami, w szczególności ropopochodnymi, stanowią m.in.: normalna eksploatacja statków, wypadki morskie, eksploatacja surowców spod dna morskiego oraz transport podmorskimi rurociągami.

Szlak żeglugowy o największym natężeniu ruchu na Bałtyku, powodujący duże zagrożenie zanieczyszczenia morza szkodliwymi substancjami, prowadzi od Zatoki Fińskiej, przez Południowy Bałtyk – wody Szwecji, omijając od północy wyspę Bornholm aż do Cieśnin Duńskich. Szlakiem tym przewozi się m.in. duże ładunki ropy, głównie eksportowanej z Rosji, oraz produktów ropopochodnych. Przewozy te generują ryzyko rozlewu katastrofalnego – o niskim prawdopodobieństwie wystąpienia, ale bardzo dużej objętości. Strefa największego ryzyka wystąpienia rozlewów położona jest zatem poza polskimi obszarami morskimi, niemniej jednak zagrożenie istnieje. Możliwa jest również sytuacja, gdy w wyniku incydentu, który wydarzył się poza polskim obszarem morskim, zanieczyszczenia i tak dotrą na nasze wody morskie (na skutek niekorzystnego kierunku wiatru i falowania).

W celu ochrony wód Morza Bałtyckiego i zminimalizowania skutków zanieczyszczeń środowiska morskiego, kraje nadbałtyckie oraz UE przyjęły Konwencję Helsińską o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego. W Polsce podmiotem wyznaczonym do wykonywania zobowiązań tej Konwencji w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego jest Służba SAR. Do jej zadań w tym zakresie należy: (1) usuwanie z powierzchni morza rozlewów ropy naftowej, produktów ropopochodnych (oleje) oraz innych niebezpiecznych i szkodliwych substancji chemicznych (HNS) powstałych w wyniku wypadków morskich oraz katastrof przemysłowych na lądzie, (2) awaryjne wyładowywanie olejów oraz HNS ze zbiornikowców, (3) koordynowanie akcji zwalczania zagrożeń oraz zanieczyszczeń środowiska morskiego, (4) poszukiwanie oraz wydobywanie zagubionych substancji i towarów niebezpiecznych w opakowaniach, (5) zapobieganie przedostawaniu się olejów i HNS do środowiska morskiego. Wykonywanie ww. zadań odbywa się na zasadach i w sposób określony w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu⁵¹ oraz w „Krajowym planie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego”, tj. poprzez:

⁵¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu (Dz. U. poz. 1631).

- utrzymywanie gotowości do przyjmowania zawiadomień o zagrożeniach i zanieczyszczeniach środowiska morskiego,
- utrzymywanie gotowości sił i środków do zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego,
- planowanie, prowadzenie i koordynacja akcji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu; przy czym najważniejszym zadaniem jest podjęcie skutecznego działania, aby zatrzymać lub zmniejszyć efekt rozlewu,
- współdziałanie z innymi służbami i systemami ratowniczymi funkcjonującymi na obszarze kraju,
- współdziałanie z odpowiednimi służbami państw – stron „Konwencji Helsińskiej”, w akcjach zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego.

Tabela 24 Akcje Służby SAR w zakresie zwalczania rozlewów na morzu oraz jednostki ratownicze służące zwalczaniu zagrożeń środowiska morskiego w latach 2013-2017

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Liczba akcji zwalczania rozlewów na morzu	2	2	3	5	7
Liczba statków do zwalczania zanieczyszczeń	2	2	2	2	2

Źródło: GUS, dane Służby SAR.

Na obszarze polskiej strefy odpowiedzialności w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego, rozlewów szkodliwych substancji jest niewiele, choć liczba interwencji Służby SAR w tym zakresie w ostatnich latach wzrasta (r/r). Zwiększanie się ruchu statków zawijających do polskich portów morskich oraz rozwijający się transport LNG i innych substancji chemicznych powoduje, że ryzyko zanieczyszczenia środowiska morskiego stale wzrasta. W celu poprawy bezpieczeństwa na obszarze polskiej strefy odpowiedzialności Służby SAR, zaplanowano budowę nowoczesnego wielozadaniowego statku ratowniczego. W grudniu 2017 r. została podpisana umowa pomiędzy Centrum Unijnych Projektów Transportowych i MSPiR o zapewnieniu finansowania projektu. Statek ma posiadać funkcje poszukiwania i ratowania rozbitków, udzielania im pomocy medycznej, stworzenia ośrodka koordynacyjnego w przypadku masowych akcji ratowniczych, zwalczanie zagrożeń chemicznych na morzu (w tym również zagrożeń olejowych), gaszenie pożarów na statkach w celu ratowania życia, a także awaryjny rozładunek statku będącego w niebezpieczeństwie oraz zapewnienie holowania awaryjnego i asysty ratowniczej. Całkowity koszt projektu wynosi 280 mln zł, w tym wysokość dofinansowania UE 238 mln zł (85%). Realizację projektu zaplanowano na 5 lat, ma się ona zakończyć z końcem 2022 r.

Ćwiczenia Służby SAR

Obowiązek utrzymania ciągłej gotowości sił i środków Służby SAR realizowany jest, między innymi poprzez coroczny udział pracowników tej służby w ćwiczeniach krajowych i międzynarodowych, ratowniczych i dotyczących zwalczania rozlewów, w tym także z udziałem sił i środków jednostek współdziałających.

Polska Służba SAR co roku bierze udział w ćwiczeniach międzynarodowych sił morskich i ratowników cywilnych „BALTIC SAREX”, których celem jest doskonalenie współpracy służb rejonu Bałtyku odpowiedzialnych za lotnicze i morskie poszukiwanie i ratownictwo. Ćwiczenia te odbywają się w okolicach wyspy Bornholm, a ich gospodarzem jest Dania.

W celu doskonalenia umiejętności służb oraz sprawdzania stanu przygotowania państw członkowskich do akcji na wypadek zaistnienia katastrofy ekologicznej, spowodowanej uwolnieniem do środowiska morskiego substancji ropopochodnych, corocznie organizowane są na akwenie Bałtyku międzynarodowe ćwiczenia „BALEX DELTA”. Przedsięwzięcie to umożliwi sprawdzenie komunikacji i współdziałania międzynarodowego. W ćwiczeniach biorą udział: Dania, Niemcy, Polska,

Szwecja, Finlandia, Litwa, Łotwa, Estonia, Rosja oraz EMSA. Służba SAR od początku swego istnienia bierze udział w każdej edycji tych ćwiczeń.

Poza ww. ćwiczeniami, Polska Służba SAR corocznie bierze również udział w ćwiczeniach organizowanych z niektórymi państwami bałtyckimi. W 2017 r. uczestniczyła np. w ćwiczeniach ratowniczych „Zatoka” ze służbami ratowniczymi Litwy i Rosji oraz w ćwiczeniach „Dynamic Mercy”, prowadzonych w ramach NATO z udziałem służb Danii i Niemiec.

Na poziomie krajowym Służba SAR w 2014 r. przeprowadziła ponad 300 ćwiczeń ratowniczych i zwalczania zanieczyszczeń, w tym 76 z udziałem sił i środków służb współdziałających, w 2015 r. 378 ćwiczeń, w tym również we współdziałaniu z innymi jednostkami organizacyjnymi. W 2016 r. jednostki Służby SAR przeprowadziły samodzielnie 466 ćwiczeń, w tym 77 ćwiczeń współdziałania ze śmigłowcami ratowniczymi Marynarki Wojennej. Ponadto uczestniczyły w 54 ćwiczeniach we współdziałaniu z innymi jednostkami organizacyjnymi⁵². W 2017 Służba SAR przeprowadziła 285 ćwiczeń poszukiwawczo-ratowniczych, w tym 65 ćwiczeń współdziałania ze śmigłowcami ratowniczymi Marynarki Wojennej oraz 6 ćwiczeń we współdziałaniu z jednostkami organizacyjnymi Morskiego Oddziału Straży Granicznej, Marynarki Wojennej, Lotos Petrobaltic, Państwowej i Ochotniczej Straży Pożarnej, Sił Specjalnych, urzędów morskich Policji, akademii morskich oraz WOPR. Przeprowadzono 46 ćwiczeń zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego z wykorzystaniem polskich statków do zwalczania zanieczyszczeń.

Udział Służby SAR w tak wielu ćwiczeniach, doskonalących ich umiejętności i zasady współpracy z innymi polskimi służbami oraz służbami innych państw, przyczynia się do zwiększenia skuteczności wykonywania jej zadań.

Wydaje się, że rozwiązanie przyjęte w Polsce, polegające na powierzeniu jednej organizacji zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu oraz zwalczania zanieczyszczeń środowiska morskiego, wpływają na efektywność działania tej służby. Realizacja obydwu zadań odbywa się na tym samym obszarze, a wykorzystanie wspólnej infrastruktury, sprzętu oraz tych samych pracowników do realizacji obydwu zadań, może generować niższe koszty ich realizacji. Kolejnym elementem wpływającym na podnoszenie efektywności działalności Służby SAR jest współdziałanie z nią: Marynarki Wojennej, Straży Granicznej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, WOPR i innych. Stwarza to możliwość wspomagania Służby SAR, w sytuacjach które tego wymagają, przez służby powołane do realizacji innych podstawowych zadań, a współpraca ze Służbą SAR stanowi jedynie działalność dodatkową, w razie zaistnienia takiej potrzeby. Takie rozwiązanie systemowe również wpływa na obniżenie kosztów dla budżetu państwa, przeznaczonych na utrzymanie Służby SAR.

Możliwość łączenia i wykorzystania sił i środków znajdujących się w dyspozycji innych krajów, w akcjach przekraczających możliwości danego kraju, na terenie jego odpowiedzialności działania, również wpływa na podnoszenie efektywności Służb SAR (każdego z krajów angażujących się we wzajemną pomoc). Dzięki gwarancji wzajemnej pomocy, poszczególne kraje mogą utrzymywać w gotowości mniejszą liczbę sił i środków niezbędnych do realizacji powierzonych zadań.

Tabela 25 Wydatki na działalność Służby SAR oraz stan zatrudnienia w latach 2013-2017

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Wydatki bieżące [w tys. zł]	30 636	30 677	30 671	34 249	34 123
Wydatki majątkowe [w tys. zł]	5 092	2 876	3 071	1 546	5 296
Łączne wydatki [w tys. zł]	35 728	33 553	33 742	35 795	39 419
Świadczenia na rzecz osób fizycznych [w tys. zł]	2 917	3 007	2 941	2 969	3 019

⁵² Dane z raportów z realizacji Polityki Morskiej do 2020 r., za lata 2014-2016.

Wykonanie wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi [w tys. zł]	14 776	14 826	14 825	15 553	15 784
Stan zatrudnienia [średniorocznie w etatach]	277	279	279	277	283
Średnie miesięczne wynagrodzenie pracownika Służby SAR [w zł]	4 445,24	4 428,31	4 428,01	4 679,00	4 647,7
Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej [w zł]	3 650,06	3 783,46	3 899,78	4 047,21	4 271,51

Źródło: dane MF, dane Służby SAR, GUS.

Wynagrodzenia pracowników Służby SAR stanowiły 40-44% wydatków na działalność tej służby. W latach 2013-2016, średnia wysokość wynagrodzenia jednego pracownika była wyższa od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w danym roku od około 14% do 22%, natomiast w 2017 r. około 9%.

W celu realizacji zadań Służby SAR w gotowości cały czas pozostaje 80 pracowników. Pracowników Służby SAR wspomagają ochotnicze drużyny ratownicze, wchodzące w skład brzegowych stacji ratowniczych. Ochotnicy za udział w akcjach poszukiwawczych i ratowniczych oraz ćwiczeniach otrzymują wynagrodzenia.

Tabela 26 Liczba członków ochotniczych drużyn ratowniczych oraz wydatki za udział w akcjach i ćwiczeniach w latach 2013-2017

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Liczba członków ochotniczych drużyn ratowniczych	62	58	60	61	64
Wydatki za udział w akcjach poszukiwawczych i ratowniczych oraz ćwiczeniach ochotniczych drużyn ratowniczych [zł]	17 050	14 828	7 733	22 708	19 362
Wydatki na 1 osobę [zł]	275,0	255,7	128,9	372,3	302,5

Źródło: dane Służby SAR.

Ponadto, z globalnej kwoty przeznaczonej na działalność Służby SAR, ponoszone są również wydatki przeznaczone na ochotnicze drużyny ratownicze, związane m.in. ze szkoleniami organizowanymi przez Służbę SAR, świadectwami zdrowia, posiłkami profilaktycznymi podczas trwania akcji ratowniczej czy odzieży ochronnej.

Rozwiązania alternatywne

Rozwiązaniem alternatywnym w zakresie poszukiwania i ratownictwa na morzu, podobnie jak w Szwecji i Niemczech, byłaby realizacja ww. zadań przez stowarzyszenie działające bez wsparcia środków rządowych (utrzymujące się np. ze składek członkowskich/ wkładu finansowego sponsorów) albo współdziałanie administracji państwowej i stowarzyszenia w taki sposób, że wsparcie rządowe dotyczyłoby zaopatrzenia w specjalistyczny sprzęt, a ratownicy działaliby jako wolontariusze. Spowodowałoby to zmniejszenie wydatków z budżetu państwa, przynajmniej o kwotę przeznaczoną na wynagrodzenia dla ratowników, które w 2017 r. wyniosły 15 784 tys. zł.

2.6. Morska Służba Asysty Telemedycznej TMAS

W celu zapewnienia bezpieczeństwa członkom załóg narodowości polskiej na statkach na wodach całego świata, członkom załóg na statkach znajdujących się w rejonie odpowiedzialności SAR oraz zapewnienia wsparcia ratownikom Służby SAR, poprzez fachowe porady co do sposobu postępowania z osobą chorą lub raną na pokładzie statku, została powołana Morska Służba Asysty Telemedycznej (TMAS⁵³). W Polsce została ona utworzona na podstawie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o *bezpieczeństwie morskim*, wypełniając zobowiązania wynikające z Dyrektywy Rady 1992/29/EWG⁵⁴

⁵³ Ang. *Maritime Telemedical Assistance Service*.

⁵⁴ Dz. Urz. UE L 113/19 z dnia 30.04.1992 r.

dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w celu poprawy opieki medycznej na statkach. Zadania Służby TMAS wykonuje Uniwersyteckie Centrum Medycyny Morskiej i Tropikalnej w Gdyni. Porad medycznych drogą radiową udzielają lekarze w większości ze specjalizacją w zakresie: chorób wewnętrznych, medycyny pracy, medycyny morskiej i tropikalnej, chorób zakaźnych i kardiologii. Ponadto współdziałają ze służbami asysty telemedycznej innych państw w zakresie wymiany informacji.

W okresie od 1 października 2012 r. do 31 grudnia 2017 r., TMAS odnotowała 187 zgłoszeń. Porady dotyczyły najczęściej stanu zdrowia jednej osoby, choć w 2015 r. konsultowano grupę 7 rozbitków podjętych z tratwy oraz zatrucie 16 członków załogi (w statystyce zgłoszenia mnogie są odnotowane jako pojedyncze porady).

Tabela 27 Liczba udzielonych przez Służbę TMAS porad w okresie 2012-2017

Wyszczególnienie	X-XII 2012	2013	2014	2015	2016	2017	Łącznie
Porady telefoniczne	5	17	37	30	33	53	175
Porady mailowe	0	2	5	0	4	1	12
Łącznie	5	19	42	30	37	54	187
Średnia liczba porad w miesiącu	1,7	1,6	3,5	2,5	3,1	4,5	3,0

Źródło: dane MGMiZŚ

Wydatki z tytułu funkcjonowania TMAS są finansowane z budżetu państwa, w latach 2013-2016 wyniosły 120 tys. zł. rocznie, natomiast w 2017 r. - 180 tys. zł.

2.7. Akademie morskie

Obecnie w Polsce działa kilkadziesiąt akademii o różnym profilu⁵⁵ (nadzorowanych przez ministrów: ds. szkolnictwa wyższego, ds. zdrowia, czy ds. obrony narodowej), w tym także dwie akademie morskie⁵⁶ (dalej także: AM lub uczelnie morskie), tj. Akademia Morska w Gdyni⁵⁷ oraz Akademia Morska w Szczecinie⁵⁸. Pierwsza z nich, w ramach czterech wydziałów, kształci specjalistów na takich kierunkach jak: elektrotechnika, elektronika i telekomunikacja, nawigacja, transport, mechanika i budowa maszyn, innowacyjna gospodarka oraz towaroznawstwo. Druga zaś, w ramach trzech wydziałów, kształci specjalistów na kierunkach: informatyka, nawigacja, geodezja i kartografia, mechanika i budowa maszyn, mechatronika, logistyka, transport, czy zarządzanie i inżynieria produkcji.

Akademie morskie są obecnie nadzorowane i finansowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej⁵⁹. Celem ich finansowania z budżetu państwa jest przygotowanie do pracy na morzu oraz lądzie, w zapleczu gospodarki morskiej, wykwalifikowanej kadry, na poziomie uznawanym za wysoki przez międzynarodowe środowiska naukowe związane z gospodarką morską. Cel ten jest spójny z jednym z celów polityki państwa w obszarze gospodarki morskiej, tj. tworzeniem warunków do kształcenia specjalistów sektora gospodarki morskiej.

⁵⁵ Źródło: <http://wybierzstudia.nauka.gov.pl/pages/search/index> (data dostępu: 11.04.2018 r.).

⁵⁶ Przeglądem zostały objęte, co do zasady, wydatki z lat 2013-2017. Raport został opracowany jeszcze przed zmianą nazwy Akademii Morskiej w Gdyni, na Uniwersytet Morski w Gdyni – dokonaną z dniem 1 września 2018 r., na podstawie z Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 2 lipca 2018 r. w sprawie zmiany nazwy Akademii Morskiej w Gdyni (Dz. U. poz. 1362). W związku z powyższym w raporcie używana jest nazwa: Akademia Morska w Gdyni.

⁵⁷ Działająca pod taką nazwą od 2001 r., na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2001 roku o nadaniu Wyższej Szkole Morskiej w Gdyni nazwy Akademia Morska (Dz. U. Nr 154, poz.1785).

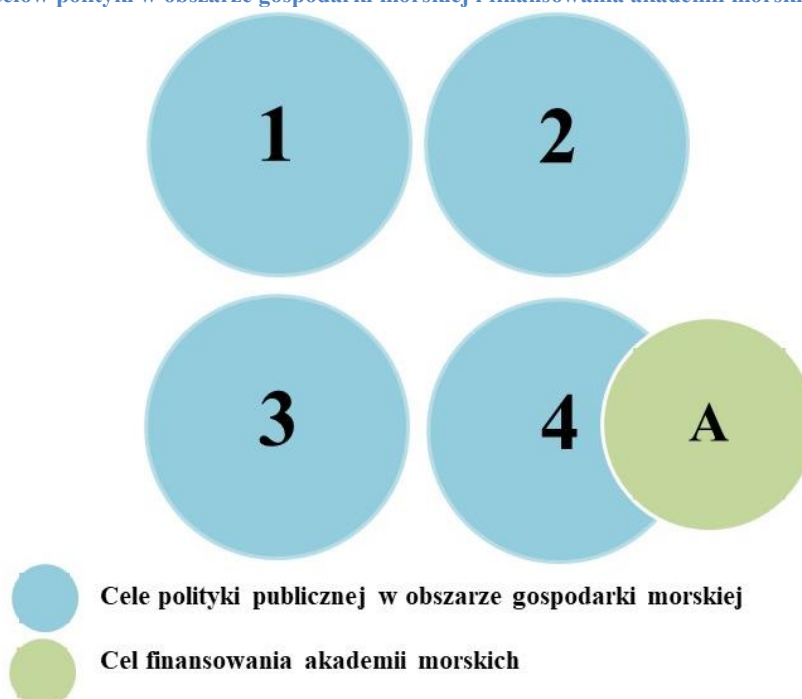
⁵⁸ Działająca pod taką nazwą od 2004 r., na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2004 r. o nadaniu Wyższej Szkole Morskiej w Szczecinie nazwy Akademia Morska w Szczecinie (Dz. U. Nr 29, poz. 256).

⁵⁹ Zgodnie z art. 33 ust. 2, pkt 5) ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym oraz art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943, z późn. zm.). Od dnia 27 listopada 2015 r. ministrem właściwym ds. gospodarki morskiej jest Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1960), (dalej: ministra).

Realizację powyższego celu polityki państwa wspiera także finansowanie przez ministra Centralnej Morskiej Komisji Egzaminacyjnej⁶⁰ (dalej także: Komisja lub CMKE). Komisja organizuje i przeprowadza egzaminy kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o uzyskanie dyplomów lub świadectw, potwierdzających posiadanie kwalifikacji niezbędnych do zajmowania stanowisk na statkach morskich, jachtach komercyjnych oraz dokumentów stwierdzających uzyskanie kwalifikacji pilota morskiego.

Wskazane cele polityki państwa w obszarze gospodarki morskiej oraz finansowania akademii morskich, nie zostały wprost określone w przyjętych aktach prawnych (uzasadnieniach do nich) lub dokumentach strategicznych. Zostały one uzgodnione na potrzeby przeglądu wydatków z MGMiŻŚ w szczególności w oparciu o dokument pn. *Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*.

Rysunek 4 Spójność celów polityki w obszarze gospodarki morskiej i finansowania akademii morskich



Cele polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej	1	Rozwój transportu morskiego
	2	Tworzenie warunków sprzyjających zapewnieniu bezpieczeństwa morskiego
	3	Ochrona środowiska morskiego
	4	Tworzenie warunków do kształcenia specjalistów sektora gospodarki morskiej
Cel finansowania akademii morskich	A	Przygotowanie do pracy na morzu oraz lądzie, w zapleczu gospodarki morskiej, wykwalifikowanej kadry, na poziomie uznawanym za wysoki przez międzynarodowe środowiska naukowe związane z gospodarką morską

Akademie morskie są finansowane z części 21. budżetu państwa, w ramach działu 803 *Szkolnictwo wyższe*⁶¹, w rozdziałach 80306 *Działalność dydaktyczna* oraz 80309 *Pomoc materialna dla studentów i doktorantów*. W 2017 r. wyniosły one 140 566 tys. zł, tj. były o 27% wyższe niż w 2013 r. W tym samym okresie, łączne wydatki części 21. zmniejszyły się o 1/3.

Tabela 28 Wydatki w dziale 803 części 21. [w tys. zł]

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
------------------	------	------	------	------	------

⁶⁰ Z uwagi na niewielką wysokość wydatków budżetu państwa z tytułu finansowania CMKE, zostały one omówione w niniejszym rozdziale w podrozdziale pn. *Organizacja i przeprowadzanie egzaminów kwalifikacyjnych*.

⁶¹ W omawianym okresie, w ramach działu 803 nie były ponoszone wydatki budżetu środków europejskich.

Dział 803 Szkolnictwo wyższe, w tym:	113 445	121 239	136 234	135 102	140 566
Rozdział 80306 <i>Działalność dydaktyczna</i> , w tym:	101 145	109 339	124 318	123 102	128 566
Rozdział 80309 <i>Pomoc materialna dla studentów i doktorantów</i>	12 300	11 900	11 916	12 000	12 000
Łączne wydatki części 21.	667 127	544 090	463 246	482 561	434 786
Wydatki działu 803 w łącznych wydatkach części 21.	17%	22%	29%	28%	33%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2013-2017.

W ramach działalności dydaktycznej (rozdział 80306), akademie morskie ponosiły wydatki głównie na: wynagrodzenia wraz z pochodnymi, zakup materiałów i pomocy naukowych, utrzymanie i remonty obiektów dydaktycznych, zakup paliwa, olejów, czy utrzymanie wyspecjalizowanych ośrodków szkoleniowych. W ramach rozdziału 80309, udzielały zaś bezzwrotnej pomocy materialnej studentom i doktorantom⁶².

Akademie morskie są finansowane w formie dotacji podmiotowych i celowych. Przykładowo, w 2017 r., uczelnie te otrzymały dotacje:

- 1) podmiotowe – na zadania, o których mowa w art. 94 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym* (65% łącznej kwoty dotacji przekazanych tym uczelniom),
- 2) podmiotowe – na pozostałe zadania (22%),
- 3) podmiotowe – na pomoc materialną dla studentów i doktorantów (8,4%),
- 4) celowe – na finansowanie lub dofinansowanie realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych (4%),
- 5) celowe – w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy *o finansach publicznych* (0,6%).

Niewielka część wydatków w dziale 803 cz. 21. budżetu, ponoszona jest także w formie tzw. stypendiów ministra – 100 tys. zł w 2017 r. oraz nagród ministra dla nauczycieli akademickich – 45 tys. w 2017 r., (łącznie poniżej 0,01% wydatków działu 803).

Uczelnie morskie są finansowane w podobny sposób jak inne uczelnie publiczne tj. z budżetu państwa. Przykładowo: (a) uczelnie artystyczne – są finansowane z części 24., (b) uczelnie wojskowe – z cz. 29., (c) uczelnie kształcące personel lotniczy – z części 39., (d) uczelnie kształcące strażaków i policjantów – z części 42., zaś (e) uczelnie medyczne – z części 46.

Celem finansowania akademii morskich z budżetu państwa jest przygotowanie do pracy na morzu oraz lądzie, w zapleczu gospodarki morskiej, wykwalifikowanej kadry, na poziomie uznawanym za wysoki przez międzynarodowe środowiska naukowe związane z gospodarką morską.

Tabela 29 Podsumowanie analizy skuteczności celu finansowania akademii morskich

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. <i>Przygotowanie do pracy na morzu oraz lądzie, w zapleczu gospodarki morskiej, wykwalifikowanej kadry, na poziomie uznawanym za wysoki przez międzynarodowe środowiska naukowe związane z gospodarką morską</i>	Cel jest osiągnięty	Sposób sformułowania celu finansowania AM sprawia, iż w zasadzie sam fakt uzyskiwania przez studentów dyplomów ukończenia tych uczelni, świadczy o jego realizacji (bez względu na liczbę absolwentów). Uczelnie morskie, przygotowują do pracy w obszarze gospodarki morskiej corocznie około 1,8 tys. osób (liczba absolwentów zmniejszyła się w 2016 r. w stosunku do 2013 o 4%). W tym samym okresie, średnia liczba kandydatów na jedno miejsce zwiększyła się z około 2 do 3,7, w przypadku AM w Gdyni oraz zmniejszyła się z 1,5 do 1,2 – w przypadku AM w Szczecinie. Uczelnie morskie, jako morskie jednostki edukacyjne, spełniają standardy w zakresie prowadzenia szkoleń i przeszkoleń dla członków załóg statków morskich, co zostało potwierdzone odpowiednimi certyfikatami uznania, wydanymi przez ministra.

⁶² Na podstawie informacji dotyczącej wykonania w 2013 r. planu dochodów i wydatków budżetu państwa w zakresie części, których dysponentem jest Minister Infrastruktury i Rozwoju.

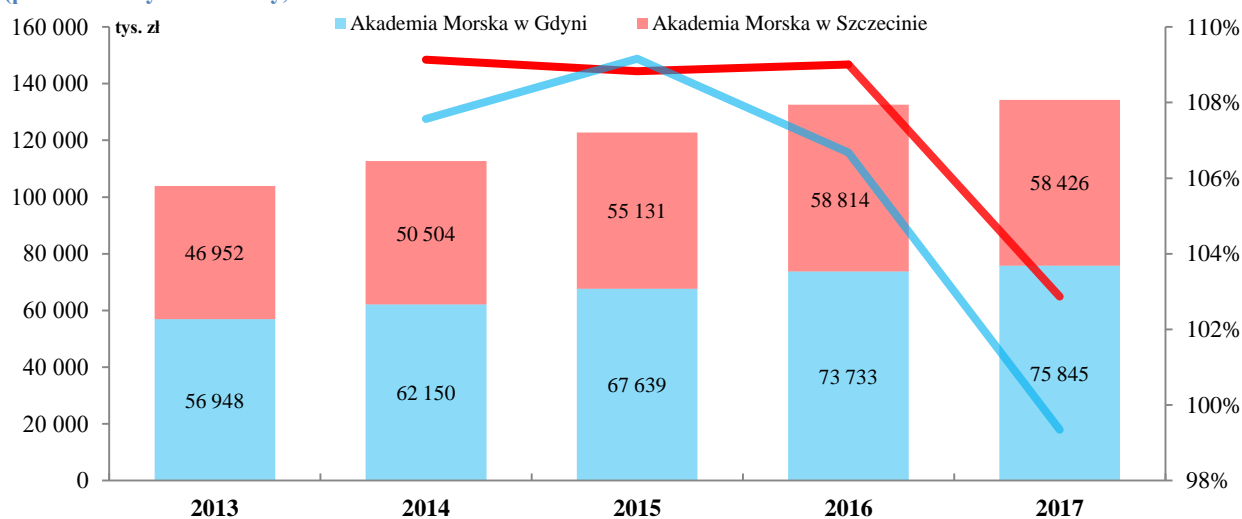
	<p>Dyplom ukończenia AM stanowi, co od zasady, potwierdzenie posiadania kwalifikacji zawodowych, niezbędnych do zajmowania stanowisk na statku⁶³.</p> <p>Do egzaminów organizowanych przez CMKE przystępuje co roku około 2 tys. osób ubiegających się o uzyskanie dyplomów lub świadectw potwierdzających posiadanie ww. kwalifikacji zawodowych, spośród z których 70-80% zdobywa te kwalifikacje zawodowe.</p>
--	--

Źródło: opracowanie własne.

Skuteczność realizacji tak określonego celu finansowania akademii morskich jest uzależniona w głównej mierze od: (1) posiadania przez nie odpowiednich zasobów (finanse, kadra, obiekty, wyposażenie, sprzęt itd.), (2) zapewnianie przez te uczelnie odpowiedniej jakości kształcenia, a także (3) zainteresowania potencjalnych studentów⁶⁴ podjęciem nauki w akademiach morskich.

Na przestrzeni lat 2013-2017 łączne wydatki budżetu państwa z tytułu dotacji podmiotowych dla akademii morskich wynosiły od 100 do ponad 130 mln zł rocznie, a większość z nich (ok. 55%) otrzymywała AM w Gdyni. Roczna dynamika dotacji wahała się w tym okresie od około 7% do ponad 9% (poniższy wykres). W 2017 r. obie uczelnie morskie otrzymały już tylko o nieco ponad 1% wyższą dotację niż rok wcześniej, na co wpływ miała zmiana rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych⁶⁵.

Wykres 7 Wysokość dotacji podmiotowej dla akademii morskich (lewa oś – wykres kolumnowy) oraz ich dynamika r/r (prawa oś – wykres liniowy)



Źródło: dane MGMiZŚ.

Zmienione rozporządzenie, obowiązujące od 2017 r.⁶⁶, dokonało m.in. pewnej modyfikacji algorytmu podziału dotacji dla uczelni, a także wprowadziło ograniczenia w zakresie sposobu ustalania łącznej wysokości części zasadniczej dotacji podstawowej⁶⁷. Jeśli bowiem kwota tej dotacji (obliczona na podstawie ww. algorytmu), jest w danej uczelni mniejsza niż 95% kwoty dotacji z roku poprzedniego (w tzw. warunkach porównywalnych), minister nadzorujący uczelnię uzupełnia ją do wysokości

⁶³ Z zastrzeżeniem spełnienia wszystkich warunków określonych w ustawie o bezpieczeństwie morskim.

⁶⁴ Którzy jednocześnie spełniają określone, przez akademie morskie, kryteria rekrutacji dla danego rodzaju studiów.

⁶⁵ Dz. U. poz. 463, z późn. zm.

⁶⁶ Zmiany zostały dokonane rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych (Dz. U. 2016 poz. 2016).

⁶⁷ Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych, z określonej w poszczególnych częściach budżetu państwa dotacji dla uczelni publicznych (...), dysponenci części budżetowych wyodrębniają część zasadniczą oraz część uzupełniającą, nieprzekraczającą 2,0% dotacji podstawowej.

stanowiącej 95% kwoty dotacji z roku poprzedniego. Jeżeli kwota ta, jest większa niż 105% – analogicznie określa się jej wysokość na poziomie 105%⁶⁸. W przypadku uczelni morskich, największy wpływ na wysokość części zasadniczej dotacji podstawowej, ma tzw. *stała przeniesienia z roku poprzedniego* (0,9). Zatem w 90% ta część dotacji na kolejny rok, jest uzależniona od jej wysokości w roku poprzednim. W ramach pozostałych 10%, największą wagę (0,5) ma tzw. *składnik studento doktorancki*⁶⁹, który w głównej mierze jest uzależniony od: liczby kierunków studiów i studentów studiów stacjonarnych, wskaźnika kosztochłonności kierunków studiów stacjonarnych⁷⁰ oraz wskaźnika dostępności dydaktycznej, określanego jako liczba studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela akademickiego. Ten ostatni wskaźnik również został wprowadzony w nowym rozporządzeniu, a jego pożądana wartość wynosi 13. W 2017 r., na jednego nauczyciela zatrudnionego w AM w Gdyni i AM w Szczecinie przypadało odpowiednio 16 i 14 studentów, co również wpłynęło negatywnie na wysokość dotacji dla tych uczelni.

Tabela 30 Liczba studentów przypadająca na 1 nauczyciela akademickiego w akademiach morskich

Wyszczególnienie		2013	2014	2015	2016	2017
AM w Gdyni	Liczba studentów i doktorantów	6 049	5 736	5 526	5 168	4 877
	Liczba nauczycieli akademickich (w przeliczeniu na pełne etaty)	317,6	316,9	320,9	317,7	313
	Liczba studentów przypadająca na jednego nauczyciela	19	18	17	16	16
AM w Szczecinie	Liczba studentów i doktorantów	4 015	3 911	3 910	3 568	3 258
	Liczba nauczycieli akademickich (w przeliczeniu na pełne etaty)	248	241,1	235,7	226,7	229,7
	Liczba studentów przypadająca na jednego nauczyciela	16	16	17	16	14

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania planów rzeczowo-finansowych akademii morskich za lata 2013-2017.

Uzyskanie „modelowego” wskaźnika dostępności dydaktycznej wymagałoby (uwzględniając dane za 2017 r.), zmniejszenia liczby studentów AM w Gdyni i w Szczecinie odpowiednio o około 17% i 8% lub zwiększenia liczby zatrudnionych nauczycieli akademickich, odpowiednio o około 20% i 9%.

Należy dodać, iż na świecie kształcenie kadr morskich odbywa się w zdecydowanej większości w ramach uczelni publicznych. W niektórych krajach funkcjonują także prywatne uczelnie tego typu, np. w Indiach (*Maharashtra Academy of Naval Education & Training*), czy Bangladeszu (*MAS Maritime Academy*).

W ostatnich latach zmniejsza się liczba osób, zainteresowanych podjęciem nauki w AM w Szczecinie, w której na jedno oferowane miejsce przypada, co do zasady, jeden kandydat (w 2013 r. – 1,5). Odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku AM w Gdyni. W 2013 r. o jedno miejsce oferowane przez tę uczelnię ubiegało się średnio dwóch kandydatów, a w 2017 r. – już ponad trzech. Spośród kierunków oferowanych przez AM w Szczecinie, w roku akademickim 2017/2018, największym zainteresowaniem cieszyła się logistyka (1,27 osoby na 1 miejsce), najmniejszym zaś geodezja i kartografia, informatyka oraz mechatronika (po 1 kandydacie na miejsce). Spośród kierunków oferowanych przez AM w Gdyni największym zainteresowaniem cieszył się kierunek transport (8,07), najmniejszym zaś elektrotechnika (2,05).

Tabela 31 Liczba kandydatów na 1 miejsce na kierunkach wykładanych w akademiach morskich

Kierunek	Rok akademicki				
	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Akademia Morska w Szczecinie					
Geodezja i kartografia	1,72	1,25	1,26	1,06	1,00

⁶⁸ Załącznik nr 1 (ust. 6), do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 7 grudnia 2016 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych*.

⁶⁹ Poza nim, tzw. składnik kadrowy na wagę 0,45, składnik badawczy – 0,05, zaś składnik umiędzynarodowienia – 0 (zero).

⁷⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 lutego 2012 r. *w sprawie sposobu i trybu ustalania wskaźników kosztochłonności dla poszczególnych kierunków studiów stacjonarnych pierwszego i drugiego stopnia, jednolitych studiów magisterskich oraz obszarów kształcenia, a także dla stacjonarnych studiów doktoranckich* (Dz. U. poz. 179, z późn. zm.), najwyższą wartość wskaźnika (3,0), posiadają nauki: *weterynaryjne, medyczne i farmaceutyczne*, najniższą zaś (1,0) nauki: *społeczne, teologiczne i prawne*. W przypadku akademii morskich wskaźnik ten (uwzględniany przy podziale dotacji na 2018 r.), wyniósł: 2,0 – dla jednego kierunku studiów, 1,5 – dla dwóch kierunków (łącznie w obu AM), 2,5 – dla sześciu kierunków oraz 3,0 – dla siedmiu kierunków.

Informatyka	1,22	1,05	1,08	1,16	1,00
Logistyka	2,31	1,54	1,54	1,17	1,27
Mechanika i budowa maszyn	1,15	1,18	1,27	1,18	1,06
Mechatronika	1,02	1,14	1,29	1,20	1,00
Nawigacja	1,54	1,23	1,22	1,14	1,05
Transport	1,73	1,32	1,29	1,18	1,20
Zarządzenie i inżynieria produkcji	1,55	1,32	1,57	1,69	1,16
Akademia Morska w Gdyni					
Elektrotechnika	1,00	2,97	2,77	2,65	2,08
Elektronika i telekomunikacja	1,00	2,96	3,12	3,63	2,51
Mechanika i budowa maszyn	2,14	2,47	2,11	2,02	2,39
Nawigacja	2,31	4,86	4,29	3,29	3,29
Innowacyjna gospodarka	b.d.	4,00	3,89	3,81	3,97
Towaroznawstwo	1,51	5,70	4,94	5,26	3,88
Transport	3,91	7,39	6,89	5,37	8,07
Zarządzenie	1,62	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło: dane MG MiŻS.

W obu akademiach studiuje łącznie prawie 9 tys. osób, tj. około $\frac{3}{4}$ ogólnej liczby studentów kształcących się w Polsce na kierunkach morskich. Ponadto około 70% osób otrzymujących dyplom na kierunkach morskich to absolwenci AM w Gdyni lub AM w Szczecinie (poniższa tabela). W ostatnich latach zmniejsza się jednak ogólna liczba osób studiujących w Polsce, w tym w uczelniach morskich. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)⁷¹, w 2016 r., na wszystkich typach uczelni studiowały 1 348 822 osoby, tj. o 201 055 osób (13%) mniej niż w 2013 r. (stan na dzień 30 listopada).

Tabela 32 Studenci i absolwenci akademii morskich oraz kierunków morskich na innych uczelniach

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Studenci					
Akademia Morska w Gdyni	6 342	6 049	5 736	5 526	5 343
Akademia Morska w Szczecinie	4 056	4 015	3 911	3 910	3 568
Razem akademie morskie	10 398	10 064	9 647	9 436	8 911
Studenci kierunków morskich na innych wybranych ⁷² uczelniach wyższych	3 445	3 750	3 593	3 112	2 746
ŁĄCZNIE	13 843	13 814	13 240	12 548	11 657
Udział studentów akademii morskich w liczbie studentów	75,11%	72,85%	72,86%	75,20%	76,44%
Absolwenci					
Akademia Morska w Gdyni	1 367	1 241	1 131	1 134	b.d.
Akademia Morska w Szczecinie	498	691	767	657	b.d.
Razem akademie morskie	1 865	1 932	1 898	1 791	b.d.
Absolwenci kierunków morskich na innych wybranych uczelniach wyższych	866	693	776	769	b.d.
ŁĄCZNIE	2 731	2 625	2 674	2 560	b.d.
Udział studentów akademii morskich w liczbie absolwentów	68,29%	73,60%	70,98%	69,96%	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Roczniki statystyczne gospodarki morskiej* (za 2013 r. oraz za 2017 r.).

Na przestrzeni lat 2013-2016 liczba absolwentów akademii morskich zmniejszyła się o około 4%. Największy spadek miał miejsce w 2016 r. tj. o 5,6% r/r. Dla porównania, w 2014 r. edukację w tych uczelniach ukończyło o 3,5% więcej osób niż rok wcześniej.

Zgodnie z Zarządzeniem nr 14 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 9 sierpnia 2016 r. w sprawie ustanowienia nagrody Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej dla najlepszego nawigatora, mechanika okrętowego oraz elektroautomatyka okrętowego Akademii

⁷¹ Źródło: GUS, *Szkoły wyższe i ich finanse* (w 2013 r. i w 2016 r.).

⁷² Wybranych przez GUS.

*Morskiej w Gdyni oraz Akademii Morskiej w Szczecinie*⁷³, została ustanowiona nagroda dla najlepszego nawigatora, mechanika okrętowego oraz elektroautomatyka okrętowego, mająca na celu promocję morskich kierunków edukacji oraz osiąganie wysokich wyników przez absolwentów kierunków morskich. Nagroda przyznawana jest corocznie przez ministra najlepszym absolwentom AM, którzy uzyskali tytuł zawodowy inżyniera lub magistra-inżyniera. Coroczne wydatki z tytułu ww. nagrody wynoszą około 5 tys. zł.

W obszarze gospodarki morskiej działa w Polsce około 18 tys. podmiotów, zatrudniających łącznie ponad 100 tys. osób⁷⁴ (na przestrzeni lat 2013-2016 liczba zatrudnionych zwiększała się w tempie 20% r/r.). Według badań losów absolwentów akademii morskich, zdecydowana większość z nich (ponad 90%) znajduje zatrudnienie. Brak jest jednak danych określających, jaki odsetek z tych osób pracuje w obszarze gospodarki morskiej, w tym podejmuje pracę w Polsce⁷⁵. Uczelnie morskie wspierają studentów i absolwentów we wchodzeniu w aktywne życie zawodowe, m.in. poprzez: prowadzenie serwisu z ofertami pracy, praktyk i staży, a także nawiązywanie i utrzymywanie kontaktu z pracodawcami (w tym pozyskiwanie ofert pracy, praktyk i staży).

Uzyskanie wymaganych kwalifikacji zawodowych, niezbędnych do zajmowania stanowisk na statkach morskich, uwarunkowane jest w szczególności ukończeniem szkolenia w morskiej jednostce edukacyjnej (MJE). Takimi jednostkami, zgodnie ustawą *o bezpieczeństwie morskim*, są m.in. akademie morskie. Nadzór nad MJE sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. W celu zapewnienia najwyższej jakości szkolenia oraz spełniania postanowień *Konwencji STCW*⁷⁶, wszystkie MJE są poddawane cyklicznym audytom uznania oraz potwierdzeniu uznania prowadzonym przez zespół audytowy powołany przez ministra. Obie akademie morskie posiadają certyfikaty uznania, obowiązujące do 2020 r.

Na audyty morskich jednostek edukacyjnych, służące utrzymaniu wysokiego poziomu wyszkolenia zgodnego z przepisami *Konwencji STCW*, wydawana jest corocznie z budżetu państwa kwota około 33 tys. zł. Składają się na nią: zwroty kosztów podróży i pobytu pracowników MG MiŻŚ, którzy przeprowadzają audyty oraz audytorów zewnętrznych (dział 750 w cz. 21 budżetu). Nie można określić dokładnej kwoty tych wydatków, w szczególności z uwagi na fakt, iż audytorzy zatrudnieni w MG MiŻŚ (w ramach otrzymywanego wynagrodzenia), wykonują także inne zadania.

Zgodnie z rozporządzeniem o audytach MJE⁷⁷, jednostki zostają uznane w szczególności jeżeli⁷⁸:

- 1) szkolenia są prowadzone przez odpowiednio wykwalifikowaną kadrę dydaktyczną⁷⁹, w odpowiednio wyposażonych salach i na wymaganym sprzęcie,
- 2) zapewniają sprawdzenie spełnienia warunków wstępnych do przyjęcia kandydatów na szkolenia oraz prawidłowy przebieg szkolenia i sposobu zaliczania części praktycznej,
- 3) posiadają system zarządzania jakością potwierdzony odpowiednim certyfikatem (w nowo tworzonych MJE system zarządzania jakością powinien być potwierdzony certyfikatem w okresie roku od rozpoczęcia działalności szkoleniowej) i obejmujący procesy dotyczące szkoleń.

Akademie morskie opracowały i wdrożyły także odpowiednie systemy zarządzania jakością. System wdrożony przez AM w Gdyni, jest zgodny z wymaganiami normy *ISO 9001:2008* i obejmuje całą

⁷³ Dz. Urz. MG MiŻŚ z 2016 r., poz. 18.

⁷⁴ *Rocznik statystyczny Gospodarki Morskiej 2017*.

⁷⁵ Por. *Wyniki badania absolwentów Akademii Morskiej w Gdyni z lat 2012-2016*, Biuro Karier Akademii Morskiej w Gdyni, styczeń 2017 r.

⁷⁶ Ang. *Standards of Training, Certification and Watchkeeping* – międzynarodowa konwencja o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, sporządzona w Londynie dnia 7 lipca 1978 r.

⁷⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie audytów morskich jednostek edukacyjnych (Dz. U. poz. 222).

⁷⁸ Źródło: <https://www.gov.pl/gospodarkamorska/morskie-jednostki-edukacyjne> (data dostępu: 11.04.2018 r.).

⁷⁹ Zgodnie z minimalnymi wymaganiami dotyczącymi kadry dydaktycznej określonymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia szkoleń i przeszkoleń oraz szczegółowych warunków przeprowadzania egzaminów praktycznych w morskich jednostkach edukacyjnych (Dz. U. poz. 223).

działalność w zakresie: kształcenia na poziomie akademickim, prowadzenia prac naukowo-badawczych wg wymagań polskich i międzynarodowych oraz administrowania mieniem uczelni⁸⁰. System wdrożony przez AM w Szczecinie, jest zaś zgodny z wymaganiami normy *ISO 9001:2015* i obejmuje m.in.: kształcenie kadr morskich zgodnie z wymaganiami *Konwencji STCW 78 (z poprawkami)*, kształcenie kadr w zakresie inżyniersko-ekonomicznym produkcji i transportu oraz prowadzenie szkoleń zgodnie z postanowieniami ww. konwencji⁸¹.

Egzaminy kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o uzyskanie dyplomów lub świadectw potwierdzających posiadanie kwalifikacji niezbędnych do zajmowania stanowisk na statkach morskich, jachtach komercyjnych oraz dokumentów stwierdzających uzyskanie kwalifikacji pilota morskiego, organizuje i przeprowadza CMKE. Sekretariaty Komisji działają w MG MiŻŚ, w UM w Gdyni oraz UM w Szczecinie. Działalność CMKE jest zaś finansowana w ramach działu 600 *Transport i łączność*⁸². W 2017 r., wydatki z tytułu jej funkcjonowania wyniosły 566 tys. zł, tj. były o około 30% wyższe niż w 2013 r. Obejmowały głównie wynagrodzenia egzaminatorów oraz obsługę egzaminów.

Na liście egzaminatorów CMKE znajduje się ponad 370 osób⁸³, z czego około 70 to tzw. „aktywni egzaminatorzy”. Wysokość wynagrodzenia członków zespołu egzaminacyjnego oraz obsługi administracyjnej egzaminu za udział w przeprowadzeniu egzaminu (od osoby egzaminowanej) została określona w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 17 lutego 2016 r. w sprawie egzaminów kwalifikacyjnych oraz wynagradzania członków zespołu egzaminacyjnego i obsługi administracyjnej egzaminu⁸⁴.

Na przestrzeni lat 2013-2017 do egzaminów rocznie przystępowało około 1,8-2 tys. osób, a wskaźnik zdawalności egzaminów wahał się od 71% do 84%.

Obowiązek zdania egzaminu kwalifikacyjnego na poziomie operacyjnym przed Komisją nie dotyczy, co do zasady, osób posiadających dyplom ukończenia studiów wyższych w uczelniach morskich, potwierdzający uzyskanie zakładanych efektów kształcenia, jeżeli egzamin dyplomowy spełnia warunki do uznania go za równoważny z egzaminem kwalifikacyjnym. Za taki, jest zaś uznawany egzamin dyplomowy, w przypadku gdy:

- 1) uczelnia zapewniła możliwość udziału przedstawiciela CMKE w składzie komisji egzaminacyjnej,
- 2) egzamin składa się z co najmniej jednego pytania z każdej funkcji wskazanej w wymaganiach egzaminacyjnych na poziomie operacyjnym odpowiednim do kierunku i specjalności studiów,
- 3) przewodniczącemu Komisji przekazano informacje dotyczące egzaminu dyplomowego.

Spośród ogólnej kwoty 566 tys. zł wydatków poniesionych w 2017 r. na funkcjonowanie CMKE, 71% stanowiły wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnej, 15% – zakup usług pozostałych (opracowanie pytań, udostępnianie infrastruktury egzaminacyjnej, szkolenia egzaminatorów), 13% – obsługa administracyjna oraz 2% – pozostałe wydatki (zakupy: usług tłumaczeniowych, materiałów i wyposażenia oraz podróże służbowe).

Efektywność uczelni jest określana w szczególności przy pomocy tzw. *wskaźnika średnich kosztów kształcenia*, obliczanego jako relacja łącznych kosztów działalności dydaktycznej oraz pomocy materialnej dla studentów i doktorantów do liczby studentów i doktorantów kształconych zarówno w

⁸⁰ Źródło: <http://www.am.gdynia.pl/jakosc-ksztalcenia> (data dostępu: 09.05.2018 r.).

⁸¹ Źródło: <https://www.am.szczecin.pl/iso-9001-stcw-krk/1308-iso-9001> (data dostępu: 09.05.2018 r.).

⁸² Zgodnie ze sprawozdaniami z wykonania cz. 21 budżetu państwa za 2013 i 2014 r., wydatki z tytułu funkcjonowania CMKE były poniesione w rozdziale 60095 *Pozostała działalność* (sprawozdania za lata 2015-2017 nie wskazują rozdziału, w ramach którego były ponoszone te wydatki).

⁸³ O której mowa w art. 77 ustawy o bezpieczeństwie morskim - według stanu na dzień 18.01.2018 r.

⁸⁴ Dz. U. poz. 323.

trybie stacjonarnym jak i niestacjonarnym oraz słuchaczy studiów podyplomowych⁸⁵. Wskaźnik ten odnosi się do łącznych kosztów uczelni, a więc również tych, które są pokrywane z innych przychodów niż dotacje budżetowe. Umożliwia jednak porównanie efektywności wszystkich typów uczelni, które są finansowane z budżetu państwa.

Biorąc pod uwagę cel dotacji dla akademii morskich, ich efektywność można określić, jako stosunek łącznej wysokości dotacji przekazanej z budżetu państwa do liczby absolwentów tych uczelni. Poza porównaniem *wskaźnika średnich kosztów kształcenia*, w ramach analizy efektywności dokonano także porównania m.in.:

- (1) dotacji dla akademii morskich oraz dla uczelni medycznych nadzorowanych przez ministra zdrowia, z części 46⁸⁶. budżetu (w stosunku do liczby studentów i absolwentów tych uczelni),
- (2) stopnia pokrycia dotacjami z budżetu państwa, kosztów AM z tytułu działalności dydaktycznej i badawczej,
- (3) w odniesieniu do CMKE – wysokość wydatków z tytułu jej funkcjonowania, w stosunku do liczby aktywnych egzaminatorów, osób przystępujących do egzaminu oraz zdających ten egzamin.

Na efektywność dotacji dla akademii morskich wpływają w szczególności następujące czynniki:

1. **Mało elastyczny sposób obliczania części zasadniczej dotacji podstawowej** dla szkół wyższych (która stanowi największy składnik dotacji dla AM). Jak zostało to opisane wcześniej, wysokość tej części dotacji, nie może być w danym roku zmniejszona o więcej niż 5% w stosunku do roku poprzedniego.
2. **Ograniczony wpływ państwa na liczbę osób zainteresowanych** kształceniem w uczelniach⁸⁷. W przypadku, gdy liczba studentów akademii morskich zmniejszy się o 5% lub więcej r/r, to – uwzględniając sposób obliczania części zasadniczej dotacji podstawowej – jej efektywność także się zmniejszy (*ceteris paribus*). Kwota dotacji przypadająca na 1 studenta (pośrednio także absolwenta) wzrośnie, co oznacza, że podobne efekty finansowania edukacji morskiej zostaną uzyskane wyższym kosztem (patrz definicja efektywności).
3. **Wprowadzenie** tzw. **modelowego poziomu dostępności dydaktycznej** dla uczelni. Jego osiągnięcie (jeśli jest wskaźnik jest za wysoki – jak ma to miejsce w przypadku AM), jest możliwe albo poprzez zmniejszenie liczby studentów, albo poprzez zatrudnienie dodatkowych nauczycieli akademickich (zwiększenie zatrudnienia lub zmianę jego struktury). Pierwsze rozwiązanie, spowoduje w konsekwencji zmniejszenie liczby absolwentów w kolejnych latach i może także zmniejszyć efektywność dotacji (w szczególności jeśli w danym roku liczba absolwentów zmniejszy się procentowo bardziej niż wysokość dotacji). Drugie rozwiązanie, może mieć neutralny wpływ na efektywność, jeśli np. koszty wynikające z tego działania zostaną pokryte ze środków własnych uczelni (przy zwiększeniu ogólnej liczby zatrudnionych), lub zatrudnienie dodatkowych nauczycieli zostanie dokonane kosztem osób zatrudnionych na stanowiskach „nienauczycielskich” (zmiana struktury zatrudnienia).

Dotacje z budżetu państwa stanowią dominujące źródło finansowania kosztów akademii morskich. Przykładowo w 2017 r. umożliwiły sfinansowanie około $\frac{3}{4}$ kosztów tych uczelni. Udział dotacji z budżetu państwa w kosztach z tytułu działalności dydaktycznej AM w Gdyni i AM w Szczecinie

⁸⁵ Zob. *Sprawozdanie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego z realizacji zadań i budżetu w 2016 r. w zakresie szkolnictwa wyższego oraz realizacji budżetu w części 38 – Szkolnictwo wyższe.*

⁸⁶ Do porównań zostały wybrane dotacje dla uczelni medycznych nadzorowanych przez ministra zdrowia, z uwagi na dostępność w sprawozdaniach z wykonania części 46. budżetu państwa, wszystkich niezbędnych, z punktu widzenia przeglądu, danych. Sprawozdania w wykonania budżetu w częściach: 24., 29., 39. i 42 – nie zawierały wszystkich niezbędnych danych (np. liczby absolwentów poszczególnych typów uczelni).

⁸⁷ Zainteresowanie studiowaniem w danej uczelni jest sprawą indywidualną kandydatów i władze publiczne mogą podejmować w tym zakresie jedynie działania o charakterze promocyjnym.

wyniósł w 2017 r. odpowiednio 74% i 78%. W odniesieniu do działalności badawczej było to odpowiednio: 61% oraz 51% (poniższa tabela).

Tabela 33 Koszty działalności dydaktycznej i badawczej AM wg źródeł finansowania [w tys. zł]

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Akademia Morska w Gdyni					
Koszty działalności dydaktycznej finansowane z budżetu państwa	55 053	60 173	66 041	66 823	68 116
Koszty działalności dydaktycznej finansowane z przychodów własnych	26 378	26 089	22 430	22 901	19 731
Udział dotacji w kosztach działalności dydaktycznej	68%	70%	75%	74%	78%
Koszty działalności badawczej finansowane z budżetu państwa	3 619	2 876	3 060	3 245	2 564
Koszty działalności badawczej finansowane z przychodów własnych	274	459	1 108	1 373	1 668
Udział dotacji w kosztach działalności badawczej	93%	86%	73%	70%	61%
Akademia Morska w Szczecinie					
Koszty działalności dydaktycznej finansowane z budżetu państwa	46 276	48 357	54 364	54 214	54 384
Koszty działalności dydaktycznej finansowane z przychodów własnych	18 124	25 989	32 373	24 595	15 158
Udział dotacji w kosztach działalności dydaktycznej	72%	65%	63%	69%	78%
Koszty działalności badawczej finansowane z budżetu państwa	1 070	1 778	1 769	2 159	1 631
Koszty działalności badawczej finansowane z przychodów własnych	3 823	1 972	2 976	3 603	1 594
Udział dotacji w kosztach działalności badawczej	22%	47%	37%	37%	51%

Źródło: opracowanie własne, na podstawie sprawozdań akademii morskich za lata 2013-2017.

Średni roczny koszt kształcenia w uczelniach cywilnych dotowanych z budżetu państwa⁸⁸ w 2016 r. wynosił 16,1 tys. zł (poniższa tabela), tj. był o 3,9% wyższy niż w roku 2013. Na przestrzeni lat 2013-2016, najniższy przeciętny roczny koszt kształcenia wykazywały uczelnie ekonomiczne (9-10 tys. zł), najwyższy zaś uczelnie artystyczne (34-38 tys. zł). Uczelnie morskie wykazywały w tym okresie trzeci najwyższy koszt kształcenia (po artystycznych i medycznych), tj. w wysokości około 20 tys. zł. Był on także od 30% do 50% wyższy od średniej dla wszystkich uczelni. Wysoki koszt kształcenia w uczelniach morskich, wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia przez nie kształcenia zgodnego z wymogami określonymi przez Międzynarodową Konwencję o wymaganiach w zakresie wykształcenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht STCW 78/95⁸⁹. Konwencja określa minimalne wymagania stawiane całemu procesowi edukacyjnemu marynarzy, których spełnienie wiąże się m.in. z koniecznością zapewnienia odpowiedniego (kosztownego) zaplecza dydaktycznego oraz specjalistycznej kadry naukowo-dydaktycznej, tj. w szczególności: utrzymania w gotowości statków szkolnych, symulatorów, specjalistycznych laboratoriów, a także prowadzenia kilkumiesięcznych praktyk dla studentów.

Tabela 34 Przeciętne roczne koszty kształcenia w poszczególnych typach uczelni w 2016 r.⁹⁰ [tys. zł]

Typ uczelni	Łączne koszty kształcenia ⁹¹	Liczba kształconych ⁹²	Roczny koszt kształcenia 1 osoby
Uniwersytety	6 407 819	420 098	15,3
Techniczne	4 726 923	291 312	16,2
Medyczne	2 482 524	107 025	23,2
Przyrodnicze	1 309 319	79 054	16,6
Zawodowe	840 773	60 312	13,9
Ekonomiczne	782 843	78 758	9,9
Artystyczne	678 610	17 660	38,4
Pedagogiczne	348 164	32 227	10,8
Wychowania Fizycznego	337 823	26 131	12,9
Morskie	187 740	9 031	20,8

⁸⁸ Łącznie z 6 uczelniami prowadzonymi przez kościoły i związki wyznaniowe.

⁸⁹ Dz. U. z 1984, Nr 39, poz. 201, z późn. zm.

⁹⁰ W trakcie opracowywania raportu, nie były jeszcze dostępne dane za 2017 r.

⁹¹ Stanowiące sumę kosztów działalności dydaktycznej oraz kosztów pomocy materialnej dla studentów i doktorantów.

⁹² Uwzględniając studentów i doktorantów kształconych w trybie stacjonarnym oraz niestacjonarnym, a także słuchaczy studiów podyplomowych.

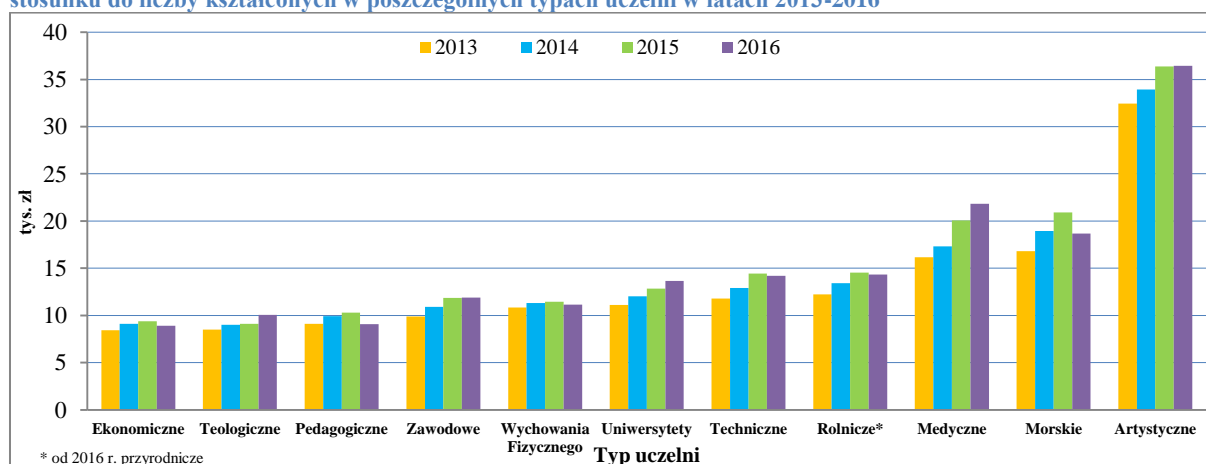
Teologiczne	95 525	8 698	11,0
OGÓLEM	18 198 063	1 130 306	16,1

Źródło: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego: *Sprawozdanie z realizacji zadań i budżetu w 2016 r. w zakresie szkolnictwa wyższego oraz realizacji budżetu w części 38 – Szkolnictwo wyższe*.

Porównując rok 2016 do 2013, najwyższy wzrost przeciętnych rocznych kosztów kształcenia odnotowały uczelnie medyczne – o 34% oraz uniwersytety – o 23%. Najniższy zaś uczelnie pedagogiczne – o około 1% i uczelnie wychowania fizycznego – o 4%. Przeciętny koszt kształcenia na uczelniach morskich zwiększył się w tym samym czasie o około 9%.

Wyznacznikiem kosztów, jakie ponosi budżet państwa na zapewnienie kształcenia studentów i doktorantów w trybie stacjonarnym, jest relacja dotacji przekazanych z budżetu państwa w obszarze działalności dydaktycznej, w tym na dofinansowanie zadań projakościowych oraz liczby kształconych w uczelniach w trybie stacjonarnym studentów i doktorantów (do wyliczeń nie uwzględniono dotacji na pomoc materialną dla studentów i doktorantów, gdyż nie jest ona bezpośrednio związana z kształceniem)⁹³.

Wykres 8 Wysokość dotacji z budżetu państwa na działalność dydaktyczną (w tym zadania projakościowe) w stosunku do liczby kształconych w poszczególnych typach uczelni w latach 2013-2016



Źródło: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, *Sprawozdanie z realizacji zadań i budżetu w zakresie szkolnictwa wyższego oraz realizacji budżetu w części 38 – Szkolnictwo wyższe* (za lata 2013-2016).

Biorąc pod uwagę wysokość dotacji na działalność dydaktyczną, uczelnie morskie są także na trzecim miejscu pod względem rocznych kosztów kształcenia jednej osoby. Najwyższe koszty w tym zakresie ponoszą uczelnie artystyczne, najniższe – uczelnie ekonomiczne (powyższy wykres). W przypadku uczelni morskich, koszty te obniżyły się w 2016 r. o 10% r/r. (w medycznych wzrosły o 8%, a w artystycznych nie zmieniły się). Dostosowanie przez uczelnie morskie wskaźnika dostępności dydaktycznej do „modelowego” poziomu trzynastu studentów na jednego nauczyciela, prawdopodobnie zwiększyło koszt kształcenia jednego studenta.

Przeciętna kwota dotacji, przypadająca na jednego studenta akademii morskich zwiększa się w tempie znacznie szybszym (wzrost o 50% w 2017 r. w stosunku do 2013 r.), niż ma to miejsce np. w przypadku uczelni medycznych (wzrost o 26%). Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku absolwentów – wzrost odpowiednio o 33% i 11%, w 2016 r. stosunku do 2013 r. (poniższa tabela).

Tabela 35 Porównanie wysokości dotacji (z cz. 21. i 46.) w przeliczeniu na 1 studenta i absolwenta akademii morskich oraz uczelni medycznych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Łączna kwota dotacji dla akademii morskich [tys. zł]	103 900	112 654	122 770	132 547	134 271

⁹³ Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego: *Sprawozdanie z realizacji zadań i budżetu w 2016 r. w zakresie szkolnictwa wyższego oraz realizacji budżetu w części 38 – Szkolnictwo wyższe*.

Liczba studentów	10 398	10 064	9 647	9 436	8 911
Liczba absolwentów	1 865	1 932	1 898	1 791	b.d.
Kwota dotacji z cz. 21./ 1 studenta [tys. zł]	10,0	11,2	12,7	14,0	15,1
Kwota dotacji z cz. 21./ 1 absolwenta [tys. zł]	55,7	58,3	64,7	74,0	-
Łączna kwota wydatków w dziale 803 cz. 46. [tys. zł]	1 469 499	1 596 767	1 736 067	1 759 089	1 895 460
Liczba studentów uczelni medycznych (nadzorowanych przez Ministra Zdrowia ⁹⁴)	66 134	64 789	65 001	65 323	68 016
Liczba absolwentów uczelni medycznych	12 496	12 906	13 136	13 491	14 110
Kwota dotacji z cz. 46./ 1 studenta [tys. zł]	22,2	24,6	26,7	26,9	27,9
Kwota dotacji z cz. 46./ 1 absolwenta [tys. zł]	117,6	123,7	132,2	130,4	134,3

Źródło: opracowanie własne.

Zdecydowana większość kosztów ponoszonych przez akademie morskie dotyczy wynagrodzeń wraz z pochodnymi. W 2017 r. stanowiły one około 70% ogólnych kosztów tych uczelni. Przeciętne roczne wydatki na wynagrodzenie jednego zatrudnionego w uczelniach morskich kształtowały się w 2017 r. na poziomie 73 tys. zł i były o około 5% wyższe, niż przeciętne roczne wydatki na wynagrodzenie jednego zatrudnionego w uczelniach nadzorowanych przez ministra zdrowia (w 2013 r. różnica ta wynosiła około 10%). Roczne wydatki w dziale 803 części 21. i 46., z tytułu wynagrodzeń, były w 2017 r. odpowiednio o około 12% i 25% wyższe niż w 2013 r., zaś w przeliczeniu na jednego zatrudnionego – wyższe odpowiednio o około 18% i 23%. (poniższa tabela).

Tabela 36 Porównanie wydatków na jednego zatrudnionego w uczelniach morskich z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w gospodarce narodowej [w tys. zł]

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	Zmiana 2017/2013
Wynagrodzenia w dziale 803 części 21 budżetu (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym – ze sprawozdania Rb-70 – w tys. zł)	82 147	88 456	93 989	91 899	91 862	11,8%
Liczba zatrudnionych (ze sprawozdania Rb-70)	1 324	1 313	1 294	1 268	1 259	-4,9%
Roczne wydatki/ 1 zatrudnionego [w tys. zł]	62	67,4	72,6	72,5	73,0	17,7%
Wynagrodzenia w dziale 803 części 46 budżetu (łącznie z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym – ze sprawozdania Rb-70 – w tys. zł)	1 168 604	1 277 273	1 373 226	1 400 549	1 460 160	24,9%
Liczba zatrudnionych (cz. 46.)	20 558	20 543	20 515	20 814	20 938	1,8%
Roczne wydatki/ 1 zatrudnionego (cz. 46. - w tys. zł)	56,8	62,2	66,9	67,3	69,7	22,7%

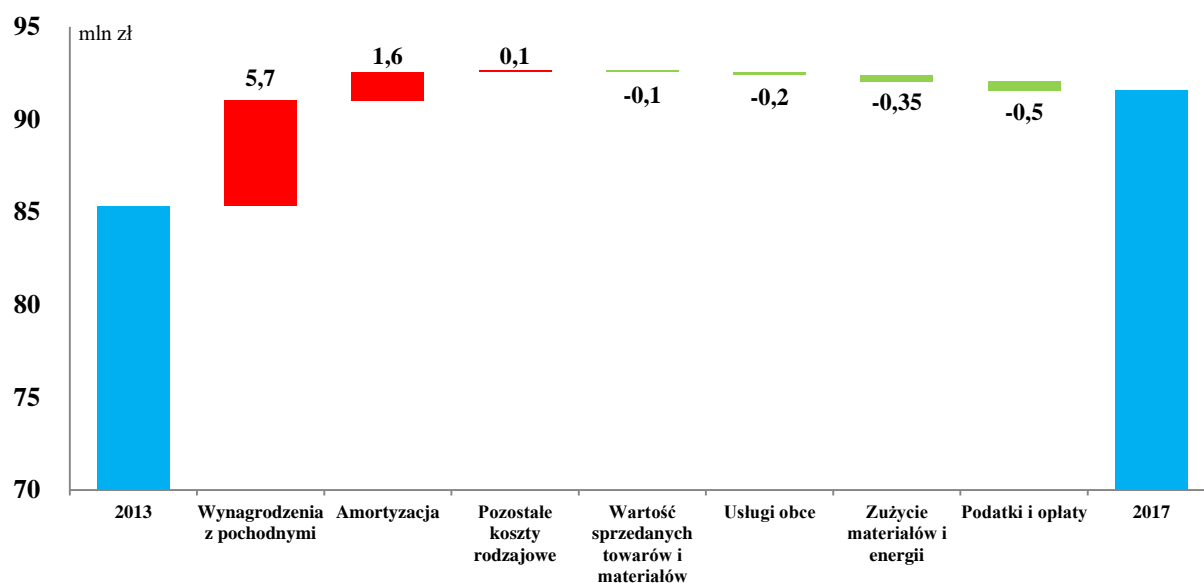
Źródło: opracowanie własne.

Bazując na danych zawartych w powyższej tabeli, na potrzeby przeglądu wydatków przeanalizowano scenariusz, w którym roczne przeciętne wydatki na jednego zatrudnionego w akademiach morskich, byłyby równe przeciętnym rocznym wydatkom na wynagrodzenie jednego zatrudnionego w uczelniach nadzorowanych przez ministra zdrowia (nie wystąpiłyby żadne inne zmiany). W niniejszym scenariuszu, ten sam poziom zatrudnienia w AM, wymagałby poniesienia o około 5% mniejszych kosztów z tytułu wynagrodzeń.

Pomiędzy rokiem 2013 i 2017, ogólna wysokość kosztów AM w Gdyni zwiększyła się o niecałe 7%, zaś w przypadku AM w Szczecinie – zmniejszyła się o około 0,7%. Największy, w ujęciu nominalnym, wpływ na wzrost kosztów podstawowej działalności operacyjnej obu akademii miały koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi, a także koszt amortyzacji (w AM w Gdyni) i usług obcych (w AM w Szczecinie).

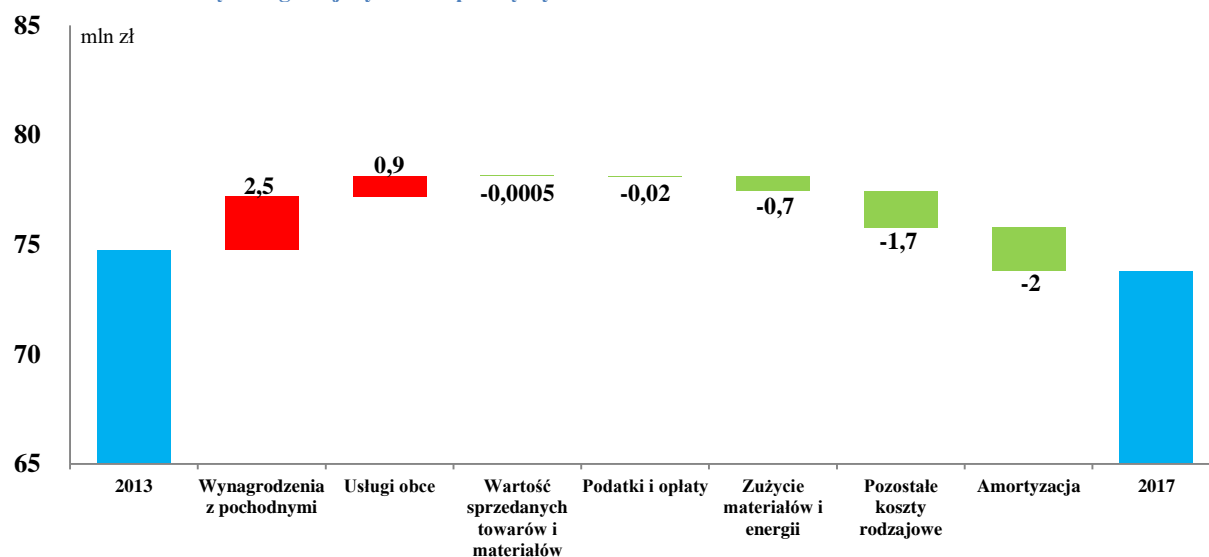
⁹⁴ Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu w części 46 *Zdrowie*, za lata 2013-2017.

Wykres 9 Skumulowany wpływ poszczególnych składników kosztów podstawowej działalności operacyjnej AM w Gdyni na zmianę ich ogólnej wysokości pomiędzy rokiem 2013 a 2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych AM w Gdyni za 2013 i 2017 r.

Wykres 10 Skumulowany wpływ poszczególnych składników kosztów podstawowej działalności operacyjnej AM w Szczecinie na zmianę ich ogólnej wysokości pomiędzy rokiem 2013 a 2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych AM w Szczecinie za 2013 i 2017 r.

Największy wpływ na ograniczenie kosztów AM w Gdyni miało: zużycie energii, podatki i opłaty oraz pozostałe koszty. W przypadku AM w Szczecinie była to amortyzacja, zużycie energii oraz pozostałe koszty rodzajowe.

Na przestrzeni lat 2013-2017, o niemal 70% wzrosła wysokość wydatków z tytułu działalności CMKE. Liczba osób przystępujących do egzaminów zwiększyła się w tym okresie o 11%. Wydatki na funkcjonowanie CMKE, w przeliczeniu na egzaminowanego, wzrosły prawie o połowę, zaś w przeliczeniu na osobę, która zdała egzamin – o 74%. Dochody z tytułu egzaminów są znacznie wyższe, niż wydatki CMKE (poniższa tabela).

Tabela 37 Dochody i wydatki z tytułu działalności CMKE (w tym na 1 egzaminatora i egzaminowanego)

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Dochody z przeprowadzonych egzaminów [tys. zł]	714,9	585,7	1 376,9	1 419,1	1 308,6

Wydatki na funkcjonowanie CMKE [tys. zł]	433,0	564,0	929,0	757,0	566,0
Liczba aktywnych egzaminatorów	b.d.	109	100	67	80
Średnie wydatki na 1 aktywnego egzaminatora [tys. zł]	-	5,2	9,3	11,3	7,1
Liczba osób egzaminowanych	1 799	1 929	2 009	2 063	2 001
Średnie wydatki na 1 egzaminowanego [tys. zł]	0,24	0,29	0,46	0,37	0,28
Liczba osób, które zdały egzamin	1 448	1 619	1 470	1 579	1 432
Średnie wydatki na osobę, która zdała egzamin [tys. zł]	0,30	0,35	0,63	0,48	0,40

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych MGMiŻŚ.

Wydatki CMKE są przeznaczane głównie (w 70%) na wynagrodzenia egzaminatorów. W 2017 r. średnie roczne wydatki w przeliczeniu na jednego tzw. aktywnego egzaminatora były ponad trzykrotnie wyższe niż w 2014 r.

Rozwiązanie alternatywne

Jednym z możliwych rozwiązań alternatywnych w zakresie finansowania edukacji morskiej (na poziomie szkół wyższych), byłoby przejście kierunków, w których obecnie kształcą akademie morskie, przez inne uczelnie publiczne.

Potencjalne skutki:

- (1) zmniejszenie wydatków w części 21. *Gospodarka morska* o około 140 mln zł, a jednocześnie zwiększenie wydatków w części 38. *Szkolnictwo wyższe*, z tytułu dotacji dla innych uczelni publicznych, w których zwiększyłaby się liczba studentów, w związku z przejściem przez nie kierunków studiów prowadzonych dotychczas przez akademie morskie (trudno oszacować dokładny wzrost wydatków),
- (2) zwiększenie liczby studentów w innych uczelniach wyższych, kształcących na kierunkach morskich (trudno oszacować ich liczbę – potencjalnie około 9 tys. osób).

Trudno jest oszacować efekt netto takiego działania dla wydatków budżetu państwa.

3. Żegluga śródlądowa

Żegluga śródlądowa uzależniona jest od występowania dróg wodnych w kraju. W Polsce całkowita długość śródlądowych dróg wodnych uznanych za żeglowne wynosi 3655 km, z czego 2417 km stanowią uregulowane rzeki żeglowne, 644 km skanalizowane odcinki rzek, 336 km kanały, a 259 km jeziora żeglowne. Według stanu na 2015 r. eksploatowanych przez żeglugę było 3365 km (92,1%) dróg żeglownych⁹⁵.

Zdecydowaną większość śródlądowych dróg wodnych w Polsce stanowią drogi z znaczeniu regionalnym, posiadające klasy żeglowności I, II lub III – 94,1% ogólnej długości dróg wodnych (w sumie 3441 km). Drogi o znaczeniu międzynarodowym tj. klasy IV i V (według klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych, zatwierdzonej przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ i EMCT w 1992 r.), spełnia w Polsce jedynie 5,9% długości dróg wodnych (214 km). Udział dróg zapewniających warunki do nowoczesnej żeglugi w ogólnej długości dróg w Polsce nie zmienił się od 2007 r.

Tabela 38 Eksploatowane śródlądowe drogi wodne w Polsce w 2016 r. [w km]

Klasa drogi wodnej	Rzeki żeglowne uregulowane	Skanalizowane odcinki rzek	Kanały	Jeziora żeglowne	Łącznie klasy dróg wodnych
ogółem	2152	620	334	259	3365
Drogi o znaczeniu regionalnym					
Ia	641	101	168	54	964
Ib	608	137	-	-	745
II	691	106	106	168	1071
III	115	207	47	28	397

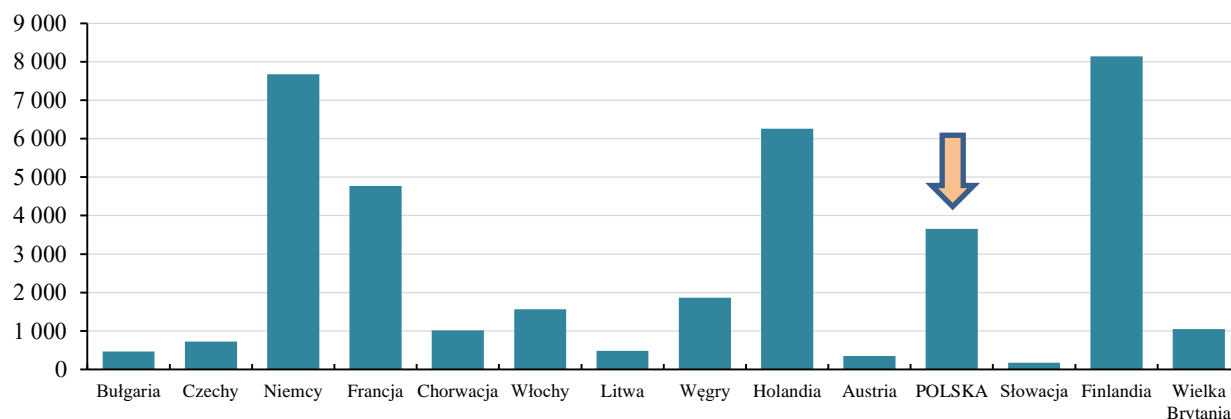
⁹⁵ Transport wodny śródlądowy w Polsce w 2016 r. GUS www.stat.gov.pl (dostęp 27.07.2018 r.).

Drogi o znaczeniu międzynarodowym					
IV	-	14	-	-	14
Va	-	55	-	-	55
Vb	97	-	14	10	121

Źródło: Transport wodny śródlądowy w Polsce w 2016 r., GUS /różnice dotyczące długości dróg poszczególnych klas i sumy długości dróg wynikają z zaokrągleń do pełnych kilometrów/

W Europie najdłuższą sieć żeglownych dróg wodnych posiadają: Finlandia (8 136 km), Niemcy (7 675 km) oraz Holandia (6 256 km), natomiast najkrótszą – Słowacja (172 km). Polska sieć jest piąta pod względem długości w Europie.

Wykres 11 Żeglowne drogi wodne śródlądowe w Europie w 2016 r.



Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (data dostępu 05.06.2018 r.).

Geograficzny układ Odry i Wisły z punktu widzenia transportowego jest dla Polski korzystny i stwarza możliwość dogodnych połączeń z systemami wodnymi krajów sąsiednich. W wykazie standardów i paramentów sieci dróg wodnych kategorii E (wchodzących w skład sieci bazowej TEN-T) Niebieskiej Księgi wydanej w 1998 r. na podstawie Porozumienia AGN, przez Polskę przebiegają trzy szlaki żeglowne o znaczeniu międzynarodowym:

- 1) łączący Morze Bałtyckie z Dunajem w Bratysławie, obejmujący rzekę Odrę od Świnoujścia do granicy Polski z Czechami (E-30);
- 2) łączący Morze Bałtyckie w Gdańsku z Dnieprem obejmujący na terenie Polski Wisłę na odcinku Gdańsk – Warszawa, Narew oraz rzekę Bug do Brześcia (E-40);
- 3) łączący Holandię z Rosją i Litwą, obejmujący Odrę od ujścia kanału Odra – Hawela do ujścia Warty w Kostrzynie, drogę wodną Wisła-Odra oraz od Bydgoszczy dolną Wisłę i Szkarpawę lub Wisłę Gdańską.

Transport wodny śródlądowy jest ekologiczną gałęzią transportu, przy takim samym nakładzie energii samochód TIR przewiezie ładunek na odległość 100 km, pociąg – na odległość 300 km, a statek śródlądowy – na odległość aż 370 km. Jeden statek lub zestaw śródlądowy, poruszający się po drogach wodnych klasy Va, posiada ładowność od 1500 do 3000 ton, tj. jego zdolność przewozowa wynosi tyle, ile zdolność przewozowa od 60 do 120 samochodów ciężarowych TIR (właśnie praca przewozowa jest miernikiem ruchu na żeglownych drogach śródlądowych).

Porównując przewozy ładunków i pasażerów różnych gałęzi transportu, obserwuje się dominację transportu samochodowego oraz kolejowego. Śródlądowy transport wodny ma najmniejsze znaczenie w przypadku przewozów pasażerów (w 2016 r. przewieziono 25 milionów pasażerokilometrów) oraz ostatnie miejsce wśród rodzajów transportu.

Tabela 39 Przewozy ładunków i pasażerów różnymi rodzajami transportu w 2016 r.

RODZAJ TRANSPORTU	PRZEWOZY ŁADUNKÓW (w tysiącach ton)	PRZEWOZY ŁADUNKÓW (w milionach tonokilometrów)	PRZEWOZY PASAŻERÓW (w tysiącach pasażerów)	PRZEWOZY PASAŻERÓW (w milionach pasażerokilometrów)
Transport kolejowy	222 523	50 650	291 980	19 180
Transport samochodowy	1 546 572	303 560	390 493	19 252
Transport rurociągowy	54 058	22 204	-	-
Transport morski	7 248	8 242	632	143
Śródlądowy transport wodny	6 210	832	2 024	25
Transport lotniczy	41	190	8 779	15 591
Razem	1 836 652	385 678	693 908	54 191

Źródło: dane GUS <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-laczynosc/transport/przewozy-ladunkow-i-pasazerow-w-2016-roku,11,5.html> (data dostępu 15.06.2018 r.).

Zadaniem ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej jest zapewnienie bezpieczeństwa na śródlądowych drogach wodnych, m.in. poprzez przygotowanie i wdrożenie odpowiednich regulacji prawnych, nadzór nad działalnością urzędów żeglugi śródlądowej oraz inwestycje w infrastrukturę.

Celem żeglugi śródlądowej, określonym podczas i na potrzeby niniejszego przeglądu, jest tworzenie warunków sprzyjających bezpieczeństwu ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych.

Przełędem wydatków zostały objęte: (1) działalność urzędów żeglugi śródlądowej, (2) usługi informacji rzecznej – system RIS, (3) Fundusz Żeglugi Śródlądowej.

3.1. Urzędy Żeglugi Śródlądowej

Bezpieczeństwo żeglugi na śródlądowych drogach wodnych zależy od wielu czynników, są to m.in.: (1) panujące warunki hydrometeorologiczne, (2) intensywność i natężenie ruchu, (3) parametry dróg wodnych np. długość, szerokość, głębokość, oraz występowanie na nich obiektów hydrotechnicznych, w tym kanałów, jazów, śluz, pochylni, podnośni, stopni wodnych, (4) stan techniczny i parametry jednostek śródlądowych, (5) kwalifikacje załogi jednostek pływających.

Zadania związane z zapewnianiem bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej realizują dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej. Zgodnie z *ustawą o żegludze śródlądowej*⁹⁶, do ich właściwości należy sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi śródlądowej m.in. poprzez:

- ✓ przeprowadzanie inspekcji statków;
- ✓ kontrola przestrzegania przepisów dotyczących żeglugi na śródlądowych drogach wodnych, w portach, przystaniach i zimowiskach;
- ✓ kontrola obcych statków w zakresie zgodności wykonywanych przewozów z postanowieniami umów międzynarodowych oraz pozwoleń na te przewozy;
- ✓ kontrola stanu oznakowania szlaku żeglownego, śluz, pochylni, mostów, urządzeń nad wodami i wejść do portów;
- ✓ weryfikacja ustalonej głębokości tranzytowej na szlaku żeglownym;
- ✓ kontrola dokumentów przewozowych i zgodności przewożonego przez statek ładunku z tymi dokumentami;
- ✓ kontrola dokumentów armatorów dotyczących Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowego;
- ✓ przeprowadzanie postępowania w sprawach wypadków żeglugowych;
- ✓ przeprowadzanie pomiaru statku;

⁹⁶ Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2128).

- ✓ współdziałanie z innymi organami w zakresie bezpieczeństwa żeglugi, ochrony środowiska, ochrony portów lub przystani, w tym wykonywania zadań obronnych i zadań o charakterze niemilitarnym, w szczególności zapobiegania aktom terroru i likwidacji ich skutków;
- ✓ wykonywanie zadań wynikających z przepisów Unii Europejskiej.

Źródłem finansowania działalności urzędów żeglugi śródlądowej (dalej również: UŻŚ), realizujących kompetencje dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej, są środki: (1) budżetu państwa, ujmowane w dziale 600 *Transport i łączność* i rozdziale 60042 *Urzędy żeglugi śródlądowej* – do 2015 r. w części 39. *Transport*, natomiast od 2016 r. ujmowane są w cz. 69. *Żegluga śródlądowa* oraz (2) budżetu środków europejskich, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020.

Tabela 40 Wydatki na działalność urzędów żeglugi śródlądowej w latach 2013-2018 [w tys. zł]

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Wydatki ze środków budżetu państwa	14 784	7 399	8 120	8 186	8 553	12 871
Wydatki ze środków budżetu UE	0	0	0	65	204	159
ŁĄCZNIE	14 784	7 399	8 120	8 251	8 757	13 030

Źródło: sprawozdania z wykonania ustaw budżetowych w latach 2013-2017, ustawa budżetowa z 2018 r. /*plan/

Rysunek 5 Analiza spójności celu polityki publicznej w obszarze żeglugi śródlądowej oraz celu działalności urzędów żeglugi śródlądowej



Cel polityki publicznej w obszarze żeglugi śródlądowej	1	Tworzenie warunków sprzyjających bezpieczeństwu ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych
Cel działalności urzędów żeglugi śródlądowej	A	Nadzór nad bezpieczeństwem żeglugi śródlądowej

Relacje celu żeglugi śródlądowej jako polityki publicznej z celem działalności urzędów żeglugi śródlądowej w zakresie zapewnienia nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi śródlądowej prezentuje powyższy diagram. Cel działalności urzędów żeglugi śródlądowej, zdefiniowany jako nadzór nad bezpieczeństwem żeglugi śródlądowej, wpisuje się w ogólny cel polityki publicznej w obszarze żeglugi śródlądowej. Cele są zatem ze sobą spójne.

W okresie objętym analizą wydatków (lata 2013-2017) funkcjonowało osiem urzędów żeglugi śródlądowej⁹⁷. Terytorialny zakres działania poszczególnych urzędów określa załącznik nr 3.

⁹⁷ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 lipca 2001 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej (Dz. U. Nr 77 poz. 831).

W 2018 r. ustawą *o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej*⁹⁸ zmniejszono liczbę urzędów żeglugi śródlądowej z ośmiu do trzech urzędów – w Bydgoszczy, Wrocławiu i Szczecinie. Pozostałe urzędy przekształcono w delegatury, gdzie dla Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy ustanowiono delegatury w Gdańsku, Giżycku i Warszawie, natomiast dla Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu – w Krakowie i Kędzierzynie-Koźlu. Przeprowadzenie reorganizacji urzędów jest następstwem zmienionej ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁹⁹, która nakłada na dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej nowe obowiązki, m.in. w zakresie budowy, przebudowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, opiniowania i uzgadniania dokumentów planistycznych i inwestycyjnych. W uzasadnieniu do zmienionej ustawy o żegludze śródlądowej wskazano, że zmiany organizacyjne mają na celu wzmocnienie urzędów żeglugi śródlądowej i przystosowanie ich do wykonywania nowych zadań. Mają zapewnić prowadzenie aktywnej polityki w dziedzinie śródlądowego transportu wodnego i promowanie rozwoju tej gałęzi transportu. W ocenie NIK¹⁰⁰, do marginalizacji znaczenia śródlądowego transportu wodnego w Polsce mógł przyczynić się fakt, iż sprawy infrastruktury śródlądowych dróg wodnych należały do właściwości dwóch ministrów, tj. do ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej oraz ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Według NIK dualizm kompetencyjny nie sprzyjał rozwojowi infrastruktury transportu żeglugi śródlądowej.

Wraz ze zwiększeniem liczby zadań część pracowników z regionalnych zarządów gospodarki wodnej przeniesiono do urzędów żeglugi śródlądowej, ponadto MG MiŻS zakłada wzrost zatrudnienia w UŻŚ (szerzej w części poświęconej efektywności UŻŚ).

Tabela 41 Podsumowanie analizy skuteczności realizacji celu działalności urzędów żeglugi śródlądowej

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
<p>A. <i>Nadzór nad bezpieczeństwem żeglugi śródlądowej</i></p>	<p>Cel jest osiągnięty</p>	<p>Działalność UŻŚ jest jednym z wielu czynników wpływających na bezpieczeństwo żeglugi śródlądowej, między innymi obok takich czynników jak warunki hydrometeorologiczne, intensywność i natężenie ruchu na szlakach wodnych, wiek floty, umiejętności członków załogi.</p> <p>Wszystkie badane urzędy żeglugi śródlądowej wykonują swoje zadania określone w ustawie o żegludze śródlądowej, zatem w zakresie uzależnionym od działalności urzędów, cel jest osiągnięty.</p>

Źródło: opracowanie własne

Cała działalność UŻŚ nakierowana jest na zapewnianie bezpieczeństwa żeglugi na śródlądowych drogach wodnych. W tym celu UŻŚ głównie prowadzą kontrole i inspekcje statków oraz inspekcje szlaków wodnych, wydają uprawnienia związane z żeglugą, prowadzą postępowania w sprawie wypadków na śródlądowych drogach wodnych. Podczas kontroli/ inspekcji statków sprawdzane są tzw. dokumenty statkowe (dokument rejestracyjny oraz dokument bezpieczeństwa statku), stan techniczny i wyposażenie statku, dokumenty przewozowe oraz skład i kwalifikacje załogi.

Inspekcje szlaków żeglownych mają na celu sprawdzenie stanu oznakowania szlaku, śluz, pochylni, mostów, wejść do portów, weryfikację ustalonej głębokości tranzytowej szlaku. Inspekcje techniczne natomiast przeprowadza się w celu wydania świadectwa zdolności żeglugowej. W ramach inspekcji ustala się, czy statek spełnia wymagania techniczne w zakresie budowy statków, ich stałych urządzeń, wyposażenia, właściwości manewrowych, ochrony wód, powietrza lub ochrony przed hałasem. Inspekcje te mają na celu sprawdzenie stanu opisanego w dokumentach stanowiących podstawę do wydania świadectwa zdolności żeglugowej ze stanem faktycznym. Do przeprowadzenia inspekcji

⁹⁸ Dz.U. 2018 poz. 1694.

⁹⁹ Dz.U. 2017 poz. 1566 t.j. - obowiązująca od 1 stycznia 2018 r.

¹⁰⁰ Raport NIK „Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej”, Nr ewid. 188/2013/P/13/079/KIN.

technicznych uprawnieni są dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej w Bydgoszczy, Szczecinie i Wrocławiu¹⁰¹.

W okresie objętym analizą tj. w latach 2013-2017, UŻŚ realizując zadania związane z zapewnianiem bezpieczeństwa żeglugi na śródlądowych drogach wodnych, przeprowadziły w sumie 21 649 kontroli i inspekcji, w tym 1563 inspekcje techniczne oraz 1619 inspekcji dróg wodnych.

Tabela 42 Główne wyniki działalności urzędów żeglugi śródlądowej w latach 2013-2017

Wyszczególnienie	UŻŚ Bydgoszcz	UŻŚ Gdańsk	UŻŚ Giżycko	UŻŚ Kędzierzyn-Koźle	UŻŚ Kraków	UŻŚ Szczecin	UŻŚ Warszawa	UŻŚ Wrocław	UŻŚ łącznie	
Liczba kontroli i inspekcji łącznie	2 101	2 209	3 616	946	2 289	3 942	2 791	3 755	21 649	
w tym:	inspekcji dróg wodnych	45	47	89	25	68	1 238	12	95	1 619
	inspekcji technicznych	692	n/d	n/d	n/d	n/d	386	n/d	485	1 563
Liczba postępowań w sprawie wypadków	4	1	0	0	3	17	3	19	47	
Liczba wydanych dokumentów	5 464	2 247	4 011	1 425	1 934	4 171	4 958	5 175	29 385	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MGMiŻŚ /n/d – nie dotyczy/

Z dostępnych danych wynika, że najwięcej kontroli i inspekcji łącznie w analizowanym okresie przeprowadziły UŻŚ w Szczecinie i we Wrocławiu, odpowiednio 18,2% i 17,3% wszystkich kontroli i inspekcji łącznie, zaś najmniej UŻŚ w Kędzierzynie-Koźlu tj. 4,3%.

Spośród wszystkich postępowań w sprawie wypadków najwięcej przeprowadzono w UŻŚ we Wrocławiu i Szczecinie, odpowiednio ponad 40% i ponad 36%. Największą liczbę dokumentów wydały kolejno UŻŚ w Bydgoszczy, UŻŚ we Wrocławiu i UŻŚ w Warszawie. Zgodnie z powyższymi danymi, największą aktywnością z zakresu zapewniania bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej wykazały się UŻŚ we Wrocławiu i UŻŚ w Szczecinie, zaś najmniejszą UŻŚ w Kędzierzynie-Koźlu.

Porównanie efektów działalności UŻŚ jest utrudnione z uwagi na niekompletność danych. Na potrzeby przeglądu wydatków nie udało się np. pozyskać danych dotyczących wydatków/ efektów działalności Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Kędzierzynie-Koźlu (który w 2017 r. wydatkował około 7% łącznych wydatków UŻŚ), ponadto nie udało się uzyskać informacji dot. wysokości wydatków: (1) UŻŚ w Warszawie za lata 2014-2015 oraz (2) UŻŚ w Szczecinie za lata 2013-2015. Poniższa tabela zawiera zsumowane dane z 7 spośród 8 UŻŚ (łącznie wydatki budżetu państwa w rozdziale 60042 – obejmują wszystkie urzędy), ma jedynie charakter poglądowy i prezentuje przybliżone dane dotyczące efektów działalności UŻŚ w latach 2013-2017 (ze względu na brak dokładnych danych).

Tabela 43 Główne efekty działalności urzędów żeglugi śródlądowej w latach 2013-2017

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	Dynamika 2017/2013
Łączna liczba zatrudnionych (średniorocznie w etatach)	64,50	62,94	68,83	67,94	69,45	107,67%
Łączna liczba kontroli	1 965	2 489	2 971	2 014	2 170	110,43%
Liczba osób zaangażowanych do prowadzenia kontroli (średnio w roku)	27	22	21	26	24	88,89%
Liczba kontroli na osobę	73	113	141	77	90	124,24%
Łączna liczba przeprowadzonych inspekcji	2 181	2 486	3 007	2 514	2 522	115,64%
Liczba osób zaangażowanych do prowadzenia inspekcji (średnio w roku)	26	27	26	24	25	96,15%
Liczba inspekcji na osobę	84	92	116	105	101	120,26%

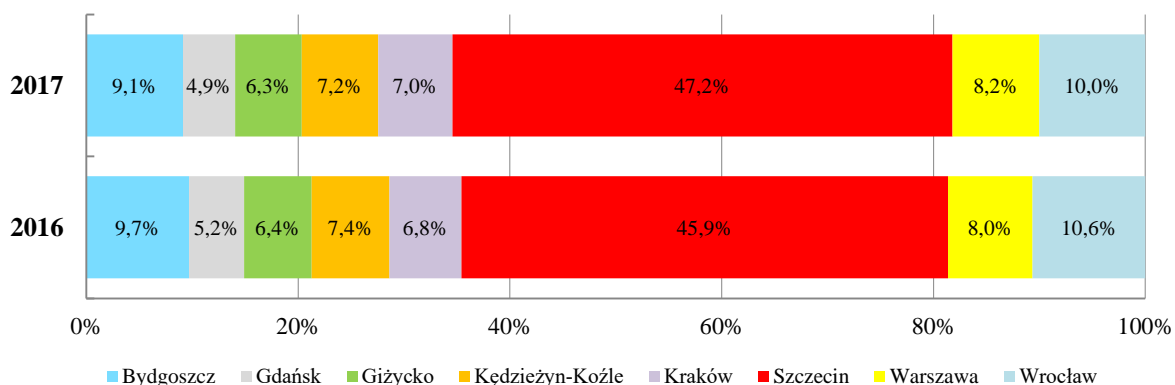
¹⁰¹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 2 czerwca 2010 r. w sprawie określenia dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej właściwych do przeprowadzania pomiaru statku i inspekcji technicznej statku (Dz.U. Nr 110, poz. 730).

Łączna liczba postępowań w sprawie wypadków prowadzonych w danym roku	13	10	10	7	7	53,85%
Liczba osób zaangażowanych do prowadzenia postępowań w sprawie wypadków (średnio w roku)	12	7	9	8	9	75,00%
Liczba postępowań w sprawie wypadków na osobę	1,08	1,43	1,11	0,88	0,78	71,79%
Łączna liczba dokumentów wydanych w danym roku	6 056	3 870	6 546	5 782	5 706	94,22%
Liczba osób zaangażowanych do przygotowania dokumentów (średnio w roku)	35	36	40	42	43	122,86%
Liczba wydanych dokumentów w przeliczeniu na osobę	173	108	164	138	133	76,69%
Łączna liczba statków wpisanych do rejestru (na koniec roku)	2 577	2 756	2 747	2 864	2 916	113,15%
Dane finansowe [w tys. zł]						Dynamika 2017/2014¹⁰²
Łączne wydatki budżetu państwa w rozdziale 60042 <i>Urzędy żeglugi śródlądowej</i> , w tym w przeliczeniu na:	14 784	7 399	8 120	8 186	8 553	115,60%
1 etat	229,21	117,56	117,97	120,49	123,15	104,76%
1 przeprowadzoną kontrolę	7,52	2,97	2,73	4,06	3,94	132,59%
1 przeprowadzoną inspekcję	6,78	2,98	2,70	3,26	3,39	113,95%
1 wydany dokument	2,44	1,91	1,24	1,42	1,50	78,40%

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych MGMiŻŚ.

Spośród 8 UŻŚ funkcjonujących w okresie objętym analizą, największe wydatki ponosił urząd w Szczecinie (ponad 47% łącznych wydatków tych instytucji w 2017 r.), najmniejsze zaś urząd w Gdańsku (niecałe 5% – poniższy wykres). UŻŚ w Szczecinie realizował w ostatnich latach zwiększoną liczbę zadań o charakterze centralnym: m.in. związanych z utrzymaniem Centrum RIS¹⁰³, prowadzeniem polskiej i europejskiej bazy danych statków, zatrudnianiem ekspertów Technicznej Komisji Inspekcyjnej czy prowadzeniem współpracy polsko-niemieckiej. Nieco ponad połowę łącznych wydatków UŻŚ stanowią wynagrodzenia wraz z pochodnymi¹⁰⁴.

Wykres 12 Udział wydatków poszczególnych urzędów żeglugi śródlądowej w łącznych wydatkach budżetu państwa w rozdziale 60042 – Urzędy żeglugi śródlądowej, w latach 2016-2017



Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych MGMiŻŚ.

Na przestrzeni lat 2013-2017 jedynie UŻŚ w Szczecinie pozyskał dodatkowe środki na realizację projektów współfinansowanych w ramach funduszy UE (w 2013, 2016 i 2017 r. – 2 projekty, zaś w 2014 i 2015 r. – jeden). Brak jest jednak danych dotyczących wydatków poniesionych w ramach tych projektów w latach 2013-2015 (obecnie nie ma możliwości ich uzupełnienia). W latach 2016-2017 było to odpowiednio: 12 tys. oraz 211 tys. zł (tj. około 0,3% i 5,2% łącznych wydatków tego urzędu).

¹⁰² Z uwagi na znaczną różnicę pomiędzy wysokością wydatków za 2013 r. i za pozostałe lata (wynikającą z wdrożenia w 2013 r. systemu usług informacji rzecznej RIS przez UŻŚ w Szczecinie – szerzej: wydatki na system RIS), dane finansowe za 2017 r. zostały odniesione do 2014 r. jako bardziej porównywalnego (a nie do 2013 jak w przypadku pozostałych danych).

¹⁰³ Usługi informacji rzecznej (ang. *River Information Services*).

¹⁰⁴ Na podstawie łącznych wydatków UŻŚ za lata 2016-2017.

Na zakres zadań i strukturę UŻŚ w kolejnych latach wpłynęły dwa akty prawne tj. (1) ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*¹⁰⁵, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. nakłada nowe obowiązki na dyrektorów UŻŚ, m.in. w zakresie budowy, przebudowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym oraz opiniowania i uzgadniania dokumentów planistycznych i inwestycyjnych, (2) ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. *o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej*¹⁰⁶, która dokonuje istotnych zmian w zakresie reorganizacji urzędów. Zgodnie z tą ustawą od 1 października 2018 r. w Polsce działają 3 urzędy żeglugi śródlądowej: w Bydgoszczy, we Wrocławiu i w Szczecinie (urzędy w Gdańsku, Giżycku i Warszawie, stały się delegaturami UŻŚ w Bydgoszczy, zaś urzędy w Kędzierzynie-Koźlu i Krakowie – delegaturami UŻŚ we Wrocławiu). Zakłada się zwiększenie łącznej liczby osób zatrudnionych w tych urzędach, ponieważ ustawa przewiduje zatrudnienie na samodzielnych stanowiskach w każdym z trzech ww. UŻŚ następujących osób: (1) specjalistów do spraw finansowych i administracji, (2) głównego księgowego, (3) specjalisty do spraw ochrony danych osobowych, (4) specjalisty do spraw informacji niejawnych i spraw obronnych, (5) specjalisty do spraw obsługi prawnej (zapewniającego także wsparcie w zakresie zamówień publicznych), (6) informatyka, (7) specjalisty do spraw inwestycji, (8) specjalisty do spraw organizacyjno-technicznych, (9) specjalisty do spraw obsługi technicznej komisji inspekcyjnej.

Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa, w części ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej w zakresie kosztów będących skutkiem finansowym ustawy (w tym zatrudnienia dodatkowych pracowników w UŻŚ), został ustalony na 35,136 mln zł, w ciągu najbliższych 10 lat, tj. (2,213 mln zł w 2018 r., 3,547 mln zł w 2019 r. i po 3,672 mln zł w latach 2020-2027). Powyższe może wpłynąć na efektywność wydatków budżetu państwa w rozdziale 60042 – *Urzędy żeglugi śródlądowej* w kolejnych latach (w tym także na porównywalność danych historycznych, w tym także zgromadzonych na potrzeby niniejszego przeglądu wydatków). Z uwagi na zbyt krótki okres obowiązywania powyższych ustaw, trudno jest obecnie stwierdzić jak wprowadzone zmiany wpłyną na skuteczność i efektywność funkcjonowania tych urzędów.

3.2. Usługi informacji rzecznej RIS¹⁰⁷

Zgodnie z art. 47a ustawy *o żegludze śródlądowej*, na śródlądowych drogach wodnych, w szczególności klasy IV i wyższej, które są połączone (drogami wodnymi klasy IV lub wyższej) z drogami wodnymi klasy IV lub wyższej innego państwa członkowskiego, wprowadza się usługi informacji rzecznej (dalej także: RIS lub system RIS).

Celem wprowadzenia systemu RIS jest zwiększenie bezpieczeństwa transportu wodnego śródlądowego, zmniejszenie oddziaływania na środowisko naturalne oraz usprawnienie jego współdziałania z innymi rodzajami transportu. Cel ma zostać osiągnięty w szczególności przez udostępnianie użytkownikom RIS informacji o:

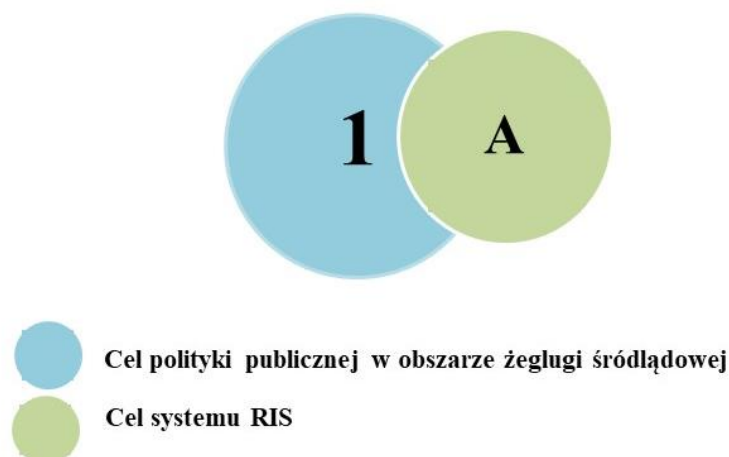
- 1) warunkach żeglugowych, w tym informacji hydrologicznych, meteorologicznych, geograficznych oraz hydrogeologicznych i administracyjnych (informacje o drogach wodnych),
- 2) podejmowaniu działań dot. aktualnej sytuacji żeglugowej w ruchu lokalnym (taktyczne informacje o ruchu),
- 3) podejmowaniu działań średnio i długoterminowych przez użytkowników RIS (strategiczne informacje o ruchu).

¹⁰⁵ Dz. U. poz. 1566 i 2180 oraz z 2018 r. poz. 650 i 710.

¹⁰⁶ Dz. U. poz. 1694.

¹⁰⁷ Ang. *River Information Services*.

Rysunek 6 Spójność celu polityki w obszarze żeglugi śródlądowej oraz celu systemu RIS



Cel polityki publicznej w obszarze żeglugi śródlądowej	1	Tworzenie warunków sprzyjających bezpieczeństwu ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych
Cel systemu RIS	A	Zwiększenie bezpieczeństwa transportu wodnego śródlądowego, zmniejszenie oddziaływania na środowisko naturalne oraz usprawnienie jego współdziałania z innymi rodzajami transportu

Poprzez dostarczanie informacji służących poprawie bezpieczeństwa transportu wodnego śródlądowego, cel wdrożenia RIS (A) wpisuje się w ogólny cel polityki państwa w obszarze żeglugi śródlądowej, tj. *tworzenie warunków sprzyjających bezpieczeństwu ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych* (1). Ponadto, działania zapobiegające wypadkom lub katastrofom w ruchu wodnym wpływają pośrednio na ograniczanie zanieczyszczania wód, np. paliwami pochodzącymi z uszkodzonych w wypadkach statków. W chwili obecnej, brak jest danych nt. wpływu RIS na usprawnienie współdziałania transportu wodnego śródlądowego z innymi rodzajami transportu.

System RIS jest zarządzany przez dyrektora UŻŚ w Szczecinie (jedyny UŻŚ, na terenie działania którego, wprowadzenie RIS było obowiązkowe). W strukturze tego urzędu znajduje się Centrum RIS, odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu. W pierwszych latach (2013-2015) wydatki z tytułu wdrażania RIS były ponoszone w ramach projektów współfinansowanych z funduszy UE. Obecnie większość wydatków jest ponoszona z budżetu państwa (cz. 69., rozdział 60042 - *Urzędy żeglugi śródlądowej*), głównie na wynagrodzenia i bieżące utrzymanie systemu (czynsz, oprogramowanie itp.).

Tabela 44 Wydatki UŻŚ w Szczecinie na wdrożenie i funkcjonowanie RIS [w tys. zł]

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Wydatki na budowę RIS	11 837,40	576,70	864,60	65,30	204,00
<i>w tym w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE</i>	0	0	0	65,30	204,00
Wydatki na wynagrodzenia	0	0	0	542,60	520,30
Pozostałe wydatki (bieżące na utrzymanie systemu: czynsze, oprogramowanie, paliwa itp.)	0	0	0	1 039,90	1 364,00
RAZEM	11 837,40	576,70	864,60	1 647,80	2 088,30

Źródło: dane MGMiZŚ.

UŻŚ w Szczecinie ponosi także wydatki na rozbudowę RIS (o kolejne około 117 km w górę rzeki), w ramach nowego projektu współfinansowanego ze środków UE pn. *Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry 2016-2020 r.*, o łącznej wartości 32 mln zł.

Ustawa o żegludze śródlądowej wdraża postanowienia Dyrektywy 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej

(RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie¹⁰⁸, która nałożyła na kraje członkowskie obowiązek wdrożenia systemu RIS na śródlądowych drogach wodnych o znaczeniu międzynarodowym. W Polsce obowiązkiem tym objęto część dróg wodnych dolnego odcinka Odry o łącznej długości około 100 km¹⁰⁹. System RIS składa się z czterech podstawowych segmentów: (a) sensorów – źródło informacji, (b) transmisji danych, (c) Centrum RIS – miejsce przetwarzania informacji oraz (d) użytkowników RIS – adresaci informacji. System ten został wyposażony w szereg sensorów dostarczających niezbędnych informacji, w tym: kamery przemysłowe, radary, czujniki hydrologiczne, oraz stacje bazowe.

Tabela 45 Podsumowanie analizy skuteczności celu finansowania RIS

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
<p>A. Zwiększenie bezpieczeństwa transportu wodnego śródlądowego, zmniejszenie oddziaływania na środowisko naturalne oraz usprawnienie jego współdziałania z innymi rodzajami transportu</p>	<p>Cel jest osiągnięty w zakresie bezpieczeństwa oraz oddziaływania na środowisko</p>	<p>Obowiązek wdrożenia systemu RIS wynika wprost z ustawy o żegludze śródlądowej (wdrażającej w tym zakresie Dyrektywę 2005/44/WE). Obecnie system obejmuje około 100 km odcinek górnej Odry.</p> <p>Operator usługi nie posiada danych nt. wykorzystania systemu przez użytkowników końcowych. W chwili obecnej brak jest także danych wskazujących wpływ wdrożenia systemu RIS na usprawnienie współdziałania transportu wodnego śródlądowego z innymi rodzajami transportu. Według danych UŻŚ w Szczecinie, liczba prowadzonych przez ten urząd postępowań w sprawie wypadków zmniejszyła się z siedmiu – w 2014 r. do zera w 2017 r. (trudno określić jaki wpływ na to miało wdrożenie systemu RIS oraz jaka była liczba wypadków, w wyniku których nie prowadzono postępowań).</p> <p>Konsekwencją spadku liczby wypadków jest zmniejszenie wpływu transportu wodnego śródlądowego na środowisko naturalne, w szczególności związanego z zanieczyszczeniem wód (zanieczyszczania wód paliwami pochodzącymi z uszkodzonych w wypadkach statków).</p>

Źródło: opracowanie własne.

Do zadań dyrektora UŻŚ należy m.in. promowanie korzystania z RIS. Trudno jednak określić efekty tego działania, ponieważ urząd ten nie posiada danych na temat liczby użytkowników systemu. Nie jest możliwe po tak krótkim czasie funkcjonowania systemu i przy obecnych niskich potokach ruchu precyzyjne oszacowanie efektów w tym zakresie (nie można jednak – zdaniem MG MiŻŚ – wykluczyć, że rozwój transportu wodnego, skutkujący wzrostem potoków towarów umożliwi odpowiednie badanie skali wpływu funkcjonowania systemu w kolejnych latach). Wszystkie udostępniane rozwiązania są otwarte i nie wymagają logowania/ rejestracji. Główną korzyścią dla użytkowników RIS jest dostęp do bezpłatnych elektronicznych map nawigacyjnych oraz do informacji hydrologicznej i meteorologicznej, co ułatwia planowanie podróży. Użytkownik może pobrać zamieszczone na stronie UŻŚ w Szczecinie pliki map oraz ma możliwość odczytania komunikatów dla kapitanów. Dodatkowo możliwe jest także uzyskanie informacji bezpośrednio od operatora RIS, w godzinach pracy Centrum RIS (UŻŚ w Szczecinie nie prowadzi statystyk o liczbie takich informacji).

Na przestrzeni lat 2014-2017 liczba postępowań w sprawie wypadków na śródlądowych drogach wodnych, prowadzonych przez UŻŚ w Szczecinie, zmniejszyła się z siedmiu do zera. Brak jest danych nt. liczby wypadków, w przypadku których nie prowadzono postępowań (także danych, określających wpływ wdrożenia systemu RIS na zmniejszenie liczby tych postępowań). Liczba mandatów nałożonych

¹⁰⁸ Dz. Urz. UE L 255 z 30.09.2005 r.

¹⁰⁹ Wykaz śródlądowych dróg wodnych, na których wprowadza się usługi informacji rzecznej (RIS), określa załącznik do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie wykazu śródlądowych dróg wodnych, na których wprowadza się usługi informacji rzecznej (RIS) (Dz. U. poz. 80).

na użytkowników śródlądowych dróg wodnych zwiększyła się w tym samym okresie o 8%. W chwili obecnej brak jest jednak danych potwierdzających wpływ systemu RIS na usprawnienie współdziałania transportu wodnego śródlądowego z innymi rodzajami transportu.

Stosowna analiza powinna być przeprowadzona w dłuższej perspektywie czasowej. Na obecnym etapie wdrożenia RIS, główne korzyści z tego tytułu osiąga administracja wodna, która dzięki wykorzystaniu pozyskanych informacji może: (1) skuteczniej egzekwować przepisy prawa (np. karać za postój w niedozwolonym miejscu, a w przypadku wypadku precyzyjnie ustalić okoliczności zdarzenia), (2) sprawować nadzór nad ruchem jednostek pływających – w sposób ciągły oraz (3) sprawniej prowadzić wspólną polsko-niemiecką akcję lodołamania na Odrze.

Planuje się, iż poprawa warunków uprawiania żeglugi śródlądowej, w szczególności zwiększenie bezpieczeństwa w tym zakresie, wynikająca z wdrożenia systemu RIS, umożliwi w dalszej perspektywie przeniesienie na drogi wodne części ładunków przewożonych innymi środkami transportu. System RIS ma również na celu zintegrowanie środowiska żeglugowego w całej Europie i zwiększenie konkurencyjności poprzez czytelny i jasny przekaz informacji pomiędzy użytkownikami z różnych krajów. Wpłyne to pozytywnie na rozwój żeglugi śródlądowej i otworzy nowe zagraniczne rynki usług dla lokalnych przewoźników. Działania te pozwolą docelowo usprawnić współdziałanie sektora żeglugi śródlądowej z innymi gałęziami transportu.

System RIS został wdrożony ze znacznym udziałem środków UE (współfinansowanie z budżetu państwa w ramach projektów realizowanych w latach 2011-2015 wyniosło średnio około 27% wartości projektu).

Tabela 46 Projekty w ramach których był wdrażany system RIS

Projekt	Okres realizacji	Zadania	Wartość prometu/ dofinansowanie UE
Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry (współfinansowany z funduszy TEN-T)	2011-2013	1) Opracowanie studium wykonalności oraz programu funkcjonalno-użytkowego pilotażowego wdrożenia RIS Dolnej Odry. 2) Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry, w tym budowa Centrum RIS. 3) Weryfikacja realizacji pilotażu RIS Dolnej Odry.	7 280 000 EUR/ 1 600 000 EUR
Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry – prace przygotowawcze (współfinansowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013)	2013-2015	1) Koncepcja programowo-przestrzenna dla zadania <i>Budowa infrastruktury technicznej wraz zapleczem administracyjnym dla Pełnego wdrożenia RIS</i> . 2) Studium Wykonalności Pełnego wdrożenia RIS Dolnej Odry. 3) Program Funkcjonalno-Użytkowy Pełnego wdrożenia RIS Dolnej Odry. 4) Opracowanie koncepcji oraz założeń projektowych w ramach dostosowania systemu monitoringu wizyjnego (Pilotażowego wdrożenia RIS), z uwzględnieniem funkcjonalności kompleksowej ochrony mienia do potrzeb wynikających z rozszerzenia obszaru monitorowania objętego pełnym wdrożeniem RIS Granicznego i Dolnego Odcinka Odry. 5) Opracowanie Koncepcji zintegrowanego systemu łączności radiowej VHF/AIS/DGPS oraz szerokopasmowej transmisji danych na obszarze Pełnego Wdrożenia RIS Granicznego i Dolnego Odcinka Odry, z uwzględnieniem modernizacji i adaptacji infrastruktury dostarczonej w ramach wdrożenia pilotażowego.	2 973 413,00 PLN/ 2 572 401,05 PLN

Źródło: dane MGMiZŚ.

Konieczność ponoszenia wydatków na system RIS, wynika z wdrożenia przez Polskę Dyrektywy 2005/44/WE. Na efektywność systemu wpływa z jednej strony wysokość wydatków ponoszonych z budżetu państwa na jego utrzymanie/ rozbudowę, z drugiej zaś efekty wdrożenia RIS, w kontekście: (a) bezpieczeństwa transportu wodnego śródlądowego, (b) oddziaływania na środowisko naturalne oraz (c) współdziałania z innymi rodzajami transportu. Analiza efektywności jest utrudniona, z uwagi na brak danych w zakresie powyższych efektów wdrożenia RIS lub danych dotyczących finansowania podobnego systemu w innych państwach UE. Efektywność systemu jest trudna do oszacowania również z uwagi na fakt, iż nie ma on charakteru komercyjnego oraz jego prewencyjną funkcję, tj. zapobieganie zdarzeniom niebezpiecznym.

System RIS ma charakter centralny w każdym państwie UE. Oznacza to konieczność ponoszenia stałych nakładów na utrzymanie i rozwój (takich jak opracowanie procedur, wdrażanie przepisów i wytycznych UE, szkolenia pracowników itp.). Wdrażanie systemu na kolejnych odcinkach oznaczać będzie konieczność zakupu dodatkowych urządzeń oraz zatrudnienia dodatkowych pracowników, ale co do zasady zakłada się, iż koszty rozszerzania obszaru objętego systemem RIS o każdy kolejny kilometr drogi wodnej będą niższe, niż koszty jego wdrożenia (pilotażowego).

W odniesieniu do mierzalnych efektów wdrożenia systemu RIS, w chwili obecnej dostępne są, co do zasady, dane dotyczące długości odcinka drogi wodnej, który obejmuje system oraz liczby osób zatrudnionych w Centrum RIS. W ramach analizy efektywności wydatków publicznych na finansowanie systemu RIS, odniesiono je jedynie do liczby osób zatrudnionych w Centrum RIS. Nie jest w chwili obecnej możliwe porównanie kosztów wdrożenia systemu RIS na poszczególnych odcinkach dróg wodnych, ponieważ jak dotąd system obejmuje jeden odcinek górnej Odry. Porównanie takie będzie możliwe np. po zakończeniu realizacji projektu pn. *Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry 2016-2020 r.*

Tabela 47 Wydatki na funkcjonowanie RIS oraz liczba osób zatrudnionych do jego obsługi

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Łączne wydatki budżetu państwa w rozdziale 60042 <i>Urzędy żeglugi śródlądowej</i> [w tys. zł]	14 784	7 399	8 120	8 186	8 553
Wydatki na wdrożenie i funkcjonowanie systemu RIS [w tys. zł]	11 837,40	576,7	864,6	1 647,80	2 088,30 ¹¹⁰
w tym z tytułu wynagrodzeń	b.d.	b.d.	b.d.	542,60	520,30
Wydatki z tytułu wdrożenia i funkcjonowania RIS w stosunku do łącznych wydatków w rozdziale 60042	80,1%	7,8%	10,6%	20,1%	24,4%
Liczba zatrudnionych ogółem w UŻŚ w Szczecinie [os.]	19	19	25	25	26
Liczba zatrudnionych w Centrum RIS [os.]	3	4	7	9	12
Udział pracowników RIS w ogólnej liczbie zatrudnionych	15,8%	21,1%	28,0%	36,0%	46,2%
Wydatki na 1 zatrudnionego w centrum RIS [w tys. zł]	3 945,80	144,18	123,51	183,09	174,03
Wydatki z tytułu wynagrodzeń na 1 zatrudnionego w centrum RIS [w tys. zł]	-	-	-	60,29	43,36

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych raportów z działalności Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie za lata 2013-2017 oraz sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2013-2017.

W kolejnych latach planowane jest wydłużenie czasu pracy Centrum RIS (obecnie funkcjonuje w godz. 8¹⁵ – 16¹⁵), a także wdrożenie kolejnych usług (elektroniczne raportowanie statków, zarządzanie kryzysowe – zgodnie z przepisami UE), co również będzie wymagało poniesienia dodatkowych wydatków. Wydłużenie czasu pracy jest odpowiedzią na potrzeby zgłaszane przez kapitanów i armatorów. Główne potoki ruchu obserwowane są bowiem w godzinach wczesno-porannych (kiedy jednostki opuszczają port w Szczecinie) i późno-wieczornych (kiedy do niego zawijają).

Na przestrzeni lat 2013-2017, łączne (roczne) wydatki poniesione przez UŻŚ w Szczecinie z tytułu wdrożenia i funkcjonowania systemu RIS, w przeliczeniu na 1 osobę zaangażowaną do jego obsługi, zmniejszyły się z 3 945,8 tys. zł do 174,03 tys. zł (tj. o 95%). Udział wydatków z tytułu RIS w ogólnych wydatkach budżetu państwa w rozdziale 60042 – zmniejszył się z 80% w 2013 r. do niecałych 25% w 2017 r.

3.3. Fundusz Żeglugi Śródlądowej

Fundusz Żeglugi Śródlądowej (zwany także FŻŚ lub Funduszem) został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego na mocy ustawy z dnia 28 października 2002 r. o *Funduszu Żeglugi*

¹¹⁰ W ustawie z 10 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o żegludzie śródlądowej oraz ustawy o zmianie ustawy o żegludzie śródlądowej (Dz.U. z 2011 r. nr 168 poz. 1003) – wprowadzającej RIS – ustalono maksymalny limit wydatków budżetu państwa, będący skutkiem finansowym ww. ustawy. Na 2017 r. limit na funkcjonowanie systemu RIS wynosił 1 723 tys. zł i został przekroczony o 365,3 tys. zł.

Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym¹¹¹. Celem Funduszu jest wspieranie śródlądowego transportu wodnego poprzez dofinansowanie modernizacji taboru żeglugowego i innych przedsięwzięć dotyczących restrukturyzacji sektora żeglugi śródlądowej, w tym przedsięwzięć mających na celu poprawę ochrony środowiska i bezpieczeństwa żeglugi. W obecnym brzmieniu, ustawa jest skierowana wyłącznie do armatorów wykonujących działalność gospodarczą, polegającą na przewozie rzeczy śródlądowymi drogami wodnymi, nie dotyczy zaś armatorów wykonujących przewóz osób. Spójność celu Funduszu oraz celu polityki publicznej w obszarze żeglugi śródlądowej przedstawia poniższy schemat.

Rysunek 7 Spójność celu Funduszu oraz celu polityki publicznej w obszarze żeglugi śródlądowej



Cel polityki w obszarze żeglugi śródlądowej	1	Tworzenie warunków sprzyjających bezpieczeństwu ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych
Cel Funduszu Żeglugi Śródlądowej	A	wspieranie śródlądowego transportu wodnego poprzez dofinansowanie modernizacji taboru żeglugowego i innych przedsięwzięć dotyczących restrukturyzacji sektora żeglugi śródlądowej, w tym przedsięwzięć mających służyć poprawie ochrony środowiska i bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej

Pierwotnie zakładano, że objęcie Polski istniejącymi w krajach UE instrumentami polityki podaży zdolności przewozowej żeglugi śródlądowej, stworzy możliwość zapoczątkowania zmian w polskim transporcie wodnym śródlądowym, polegających na odtworzeniu i unowocześnieniu statków polskiej floty śródlądowej, a w rezultacie powstrzyma proces spadku zdolności przewozowej krajowej floty statków śródlądowych oraz na zmodernizowaniu przestarzałego taboru przewozowego. Środki z Funduszu mogą być przeznaczone zarówno na zakup nowych jednostek, jak również na modernizację floty już funkcjonującej. Nie został jednak określony termin oraz oczekiwany zakres modernizacji taboru żeglugowego, finansowanej z FŻŚ.

Tabela 48 Ocena skuteczności Funduszu Żeglugi Śródlądowej

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. <i>Wspieranie śródlądowego transportu wodnego poprzez dofinansowanie</i>	Nie można ocenić	Skuteczność Funduszu Żeglugi Śródlądowej jest ograniczona poprzez otoczenie regulacyjne – przepisy wspólnotowe w zakresie zdolności przewozowej floty śródlądowej, w tym dotyczące złomowania statków,

¹¹¹ Dz. U. Nr 199, poz. 1672, z późn. zm.

<p><i>modernizacji taboru żeglugowego i innych przedsięwzięć dotyczących restrukturyzacji sektora żeglugi śródlądowej, w tym przedsięwzięć mających służyć poprawie ochrony środowiska i bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej</i></p>	<p>spowodowały faktyczną likwidację wypłat z tego tytułu z FŻŚ.</p> <p>Cel Funduszu jest realizowany poprzez udzielanie armatorom śródlądowym kredytów. Na skuteczność wpływają zdolność kredytowa kredytobiorców oraz rozwój żeglugi śródlądowej.</p> <p>Nie można jednak ocenić skuteczności udzielonych kredytów na modernizację taboru, ponieważ nie został określony stan oczekiwany, jaki powinien zostać osiągnięty poprzez zastosowanie instrumentów przewidzianych w ustawie.</p> <p>Na ocenę skuteczności wpływa także zawężenie wsparcia tylko do jednego instrumentu - preferencyjnych kredytów, na które jest małe zainteresowanie, a tym samym zawiera się bardzo mało umów kredytowych.</p> <p>Jednocześnie należy podkreślić, że obecnie trwają prace nad nowymi regulacjami w zakresie funkcjonowania Funduszu Żeglugi Śródlądowej, które mogą skutkować zwiększeniem wykorzystania środków tego Funduszu na dofinansowanie restrukturyzacji floty statków żeglugi śródlądowej. Planuje się, że ocena zostanie dokonana po 4 latach od wejścia zmian w życie.</p>
---	--

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z ustawą środki Funduszu pochodzą z:

- 1) składek wnoszonych przez armatorów,
- 2) środków z budżetu państwa (określane corocznie w ustawie budżetowej),
- 3) dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) na wspieranie ekologicznych form transportu oraz ochronę środowiska w żegludze śródlądowej,
- 4) przychodów ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach z udziałem Skarbu Państwa,
- 5) odsetek od lokat w bankach,
- 6) przychodów z inwestycji środków Funduszu 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,
- 7) darowizn i zapisów oraz wpływów z innych tytułów.

Faktycznie, wpływami FŻŚ są spłaty kredytów (ponad 40% wpływów), dotacje z NFOŚiGW na wspieranie ekologicznych form transportu oraz ochronę środowiska w żegludze śródlądowej (ich średni udział w rocznych wpływach na przestrzeni lat 2013-2017 wyniósł 50%). Dotacje te są udzielane na wniosek ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej, w wysokości do 1% przychodów NFOŚiGW, zaplanowanych w ustawie budżetowej na dany rok (w 2015 r. oraz 2017 r. wielkość dotacji wyniosła po 1 500 000 zł, a w 2016 r. nie przekazano dotacji z NFOŚiGW). Cel przekazywanych środków jest spójny z celem FŻŚ – mają być przeznaczane na wspieranie ekologicznych form transportu oraz ochronę środowiska w żegludze śródlądowej. W latach 2013-2017 nie zachodziły przesłanki do zasilania Funduszu dotacjami z budżetu państwa.

Tabela 49 Wpływy i wypływy Funduszu Żeglugi Śródlądowej w latach 2013-2017 (w zł)

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Stan środków (początek okresu)	40 982 986,93	35 965 568,26	41 211 528,60	41 922 060,85	40 473 903,31
Wpływy	4 748 700,03	7 785 766,43	4 892 859,87	2 623 811,21	4 961 867,61
Składki armatorów	613 826,50	365 303,58	376 903,01	277 313,58	303 511,19
Dotacje z budżetu	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Dotacja z NFOŚiGW	0,00	3 500 000,00	1 500 000,00	0,00	1 500 000,00
Splaty kredytów, dopłat	1 209 558,43	1 772 620,40	1 324 990,64	1 292 790,70	2 099 082,76
Inne wpływy	2 925 315,10	2 147 842,45	1 690 966,22	1 053 706,93	1 059 273,66
Wydatki	9 766 118,70	2 539 806,09	4 182 327,62	4 071 968,75	2 091 006,14
Wpłaty za złomowanie statków	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Udzielone kredyty (wpłaty transz)	4 278 067,28	991 929,50	245 234,31	2 089 153	1 300 000,00
Koszty działania Funduszu z marżą Banku*	245 405,36	249 281,45	257 212,17	290 882,51	327 327,52
Zwrot niewykorzystanej kwoty dotacji z NFOŚiGW za rok ubiegły	3 250 000,00	0,00	2 508 070,50	1 254 765,69	0,00
Inne płatności	1 992 646,06	1 298 595,14	1 171 810,64	437 167,55	363 678,62
Promocja śródlądowego transportu wodnego	–	–	–	–	100 000,00
Stan środków (koniec okresu)	35 965 568,26	41 211 528,6	41 922 060,85	40 473 903,31	43 344 764,78

Źródło: sprawozdania BGK z realizacji Funduszu Żegluga Śródlądowej za lata 2013-2017

Składki od armatorów stanowią średnio około 15% rocznych wpływów FŻŚ w latach 2013-2017. Uwzględniając liczbę beneficjentów wsparcia z Funduszu oraz rodzaje i zakres pomocy udzielanej z jego środków, można przypuszczać, że składka stanowi dla nich dodatkowy obowiązek, z którego wywiązuje się prawdopodobnie mniej niż połowa¹¹² armatorów zaewidencjonowanych w Banku Gospodarstwa Krajowego i 5%¹¹³ wszystkich armatorów żegluga śródlądowej. Obecne działania ministra właściwego do spraw żegluga śródlądowej, zmierzają do zmiany struktury źródeł finansowania Funduszu m.in. poprzez zwiększenie dofinansowania ze strony budżetu państwa, a także likwidację obowiązku opłacania składek przez armatorów.

Jak wskazuje się w uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy o Funduszu Żegluga Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym¹¹⁴ celem zniesienia wymogu opłacania składek jest ułatwienie prowadzenia działalności przez armatorów, która jest ograniczona w związku ze stanem żeglowności rzek w Polsce. Ponadto, planowane rozszerzenie kręgu beneficjentów Funduszu na inne kraje UE uniemożliwia obciążanie składkami i ich egzekwowanie od zagranicznych armatorów.

Tabela 50 Liczba armatorów opłacających składki oraz kwota składek wpłaconych do BGK w latach 2013-2017

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Liczba armatorów, którzy wpłacili składki do FŻŚ	30	28	27	22	22
Liczba jednostek	443	475	479	397	399
Kwota składek [w zł]	613 826,5	365 303,58	376 903,01	277 313,58	303 511,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań BGK.

Wraz ze spadkiem liczby armatorów oraz liczby jednostek, od których opłacono składki, spada kwota składek. W porównaniu do 2013 r. kwota wpłaconych składek w 2017 r. spadła o ponad 50%. Do rejestru statków żegluga śródlądowej zostały wpisane w 2017 r. 728 jednostki (barki pchane, barki do zestawu pchanego, pchacze oraz pontony oraz statki pasażerskie stanowią 46% jednostek ujętych w rejestrze), opłacenie w 2017 r. składek od 399 jednostek oznacza, że od ponad połowy jednostek ujętych w rejestrze składki do FŻŚ nie są opłacane.

Środki FŻŚ, zgodnie z ustawą, przeznacza się na:

¹¹² W 2017 r. na 662 zarejestrowane barki pchane opłacono składki od 276 – na podstawie sprawozdania BGK z realizacji planu finansowego Funduszu Żegluga Śródlądowej w 2017 r.

¹¹³ Według danych zawartych w OSR do projektu ustawy o Funduszu Żegluga Śródlądowej (UC 83) i według szacunków MGMIŻŚ ok. 500 przedsiębiorstw prowadzi działalność w zakresie żegluga śródlądowej.

¹¹⁴ Projekt z dnia 5 stycznia 2018 r., nr w wykazie prac UC83.

- 1) wypłaty dla armatorów za trwałe wyłączenie statków z eksploatacji w przewozach rzeczy (nie występuje w praktyce od 2012 r.);
- 2) inne cele określone w planie finansowym Funduszu; przykładowo od 2017 r. środki przeznacza się również na promocję śródlądowego transportu wodnego¹¹⁵;
- 3) realizację przedsięwzięć promujących śródlądowy transport wodny i polegających na dofinansowaniu zakupu, modernizacji lub przebudowie statków oraz innych przedsięwzięć wspierających restrukturyzację sektora żeglugi śródlądowej. Zgodnie z art. 18 ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej przedsięwzięcia promujące śródlądowy transport wodny są realizowane przez:
 - a) udzielenie preferencyjnych kredytów na realizację przez armatorów inwestycji mających na celu poprawę ochrony środowiska i bezpieczeństwa żeglugi na śródlądowych drogach wodnych, w tym na zakup, modernizację lub przebudowę statków, (w ramach pomocy *de minimis*);
 - b) dopłaty do kredytów komercyjnych i ich umorzenia, przy czym dopłaty do kredytów nie mogą przekroczyć 80% wartości kredytu;
 - c) pożyczki oprocentowane i nieoprocentowane.

Na katalog form wsparcia ze środków Funduszu miało wpływ stanowisko Komisji Europejskiej, wskazującego zakres niezbędny do uregulowania w ustawie, w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów w zakresie pomocy publicznej w stosunku do regulacji UE, który jest następujący:

- rozszerzenie listy beneficjentów Funduszu o podmioty z krajów członkowskich UE;
- ograniczenie w przepisach wysokości pomocy do kwoty *de minimis*;
- usunięcie mechanizmu wypłaty z FŻŚ za trwałe wyłączenie statków z eksploatacji;
- uchylene przepisów dotyczących pomocy dla przedsiębiorstw w trudnej sytuacji ekonomicznej.

Obecnie jedyną faktyczną formą wsparcia armatorów udzielaną z FŻŚ są kredyty preferencyjne na realizację przez armatorów inwestycji, w tym na zakup, modernizację lub przebudowę statków, mających na celu poprawę ochrony środowiska i bezpieczeństwa żeglugi na śródlądowych drogach wodnych. Kredyty udzielane są armatorom, będącym właścicielami statków polskich i prowadzącym działalność gospodarczą, polegającą na zarobkowym przewozie rzeczy trwającym nie krócej niż 5 lat. Warunkami formalnymi ubiegania się o kredyt są m.in.: złożenie wniosku, który określa proponowaną wysokość oraz sposób wypłaty przyznanego kredytu, strukturę finansowania inwestycji z podziałem na środki własne i obce (wymagany jest również wkład własny – min. 20% wartości kredytowanego przedsięwzięcia, harmonogram realizacji przedsięwzięcia wraz z opinią Rady ds. Promocji Żeglugi Śródlądowej, informacją o przewidywanych efektach ekonomicznych przedsięwzięcia oraz o wpływie na ochronę środowiska i bezpieczeństwo żeglugi na śródlądowych drogach wodnych (efektach ekologicznych), jak również oświadczenie wnioskodawcy w zakresie pomocy *de minimis*.

W 2013 i 2014 r. czynnych było 15 umów kredytowych, w 2015 i 2016 r. – 14. Według stanu na koniec 2017 r. czynnych było 11 umów kredytowych. Średnia wartość udzielonego kredytu z Funduszu wynosi około 700 tys. zł. Środki z kredytów są przeznaczone głównie na zakup i remonty taboru. W 2016 r. za środki z 3 umów kredytowych na łączną kwotę 2 089 tys. zł zakupiono: 4 pchacze, 4 barki pchane, 1 ponton transportowy oraz zmodernizowano 1 pchacz, a w 2017 r. współfinansowano zakup pontonu i barki, budowy pontonu oraz remont pchacza.

Potencjalne zainteresowanie kredytami preferencyjnymi zgłaszane przez armatorów podczas ankiet przeprowadzanych przez BGK (od 2015 r.) jest wyższe, niż wynikające z faktycznie złożonych przez armatorów wniosków o udzielenie kredytu.

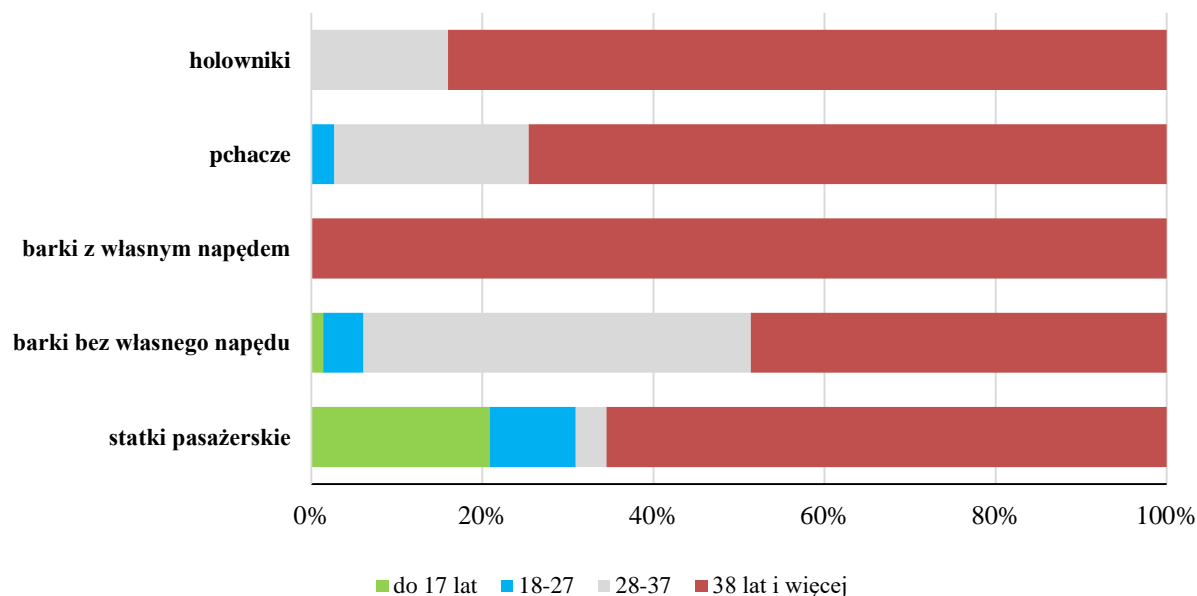
¹¹⁵ Na wniosek Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 9 marca 2017 r. w planie finansowym zaplanowano wydatki na „Promocję śródlądowego transportu wodnego – materiały telewizyjne i filmowe oraz informacyjno-promocyjne”.

Wykorzystanie środków przeznaczonych na kredyty preferencyjne jest przeważnie niższe, niż planowano na etapie tworzenia planu finansowego Funduszu¹¹⁶. W 2013 r. podpisanych zostało pięć umów kredytowych na łączną kwotę 4 351,6 tys. zł, w ramach których wypłacone zostały środki w wysokości 4 278,1 tys. zł, tj. 85,6% planu. Na dzień 31 grudnia 2013 r. w ramach FŻŚ czynnych było 15 umów kredytowych. W 2014 r. wypłacono transze kredytów w kwocie 991,9 tys. zł., tj. 24,8% planu. Na dzień 31 grudnia 2014 r. w ramach FŻŚ czynnych było 15 umów kredytowych, a transze kredytów wypłacono ze środków dotacji NFOŚiGW. W 2015 r. wypłacono pięć transz kredytów w łącznej kwocie 245,2 tys. zł., w tym 150,0 tys. zł. na mocy umowy kredytowej zawartej w 2015 r. oraz 95,2 tys. zł na podstawie umowy kredytowej zawartej w 2014 r. W planie finansowym Funduszu na 2015 r. kwota z tytułu udzielonych kredytów była oszacowana na podstawie ankiet przeprowadzonych wśród armatorów, dotyczących zapotrzebowania na środki Funduszu z tego tytułu, środki na ten cel zostały wykorzystane jedynie w 6,1%. Zgodnie z ankietami złożenie wniosku o udzielenie kredytu w 2015 r. przewidywało siedmiu armatorów na łączną kwotę 4 000,0 tys. zł. W 2016 r. zawarto trzy umowy kredytowe, na podstawie których wypłacono kwotę 2 089,2 tys. zł. Stopień wykonania planu w zakresie udzielonych kredytów wyniósł 29,8%. Zgodnie z ankietami przeprowadzonymi na potrzeby przygotowania planu finansowego FŻŚ na 2016 r., złożenie wniosków o udzielenie kredytów w 2016 roku przewidywało sześciu armatorów na łączną kwotę 7 000,0 tys. zł. Do BGK nie wpłynął wniosek kredytowy od największego z armatorów, który zgłaszał w ankiecie zapotrzebowanie na kredyt w I kwartale 2016 r. Na dzień 31 grudnia 2016 r. w ramach FŻŚ czynnych było 14 umów kredytowych. W 2017 roku zawarto jedną umowę kredytową, na podstawie której wypłacono kwotę 1 300,0 tys. zł. Przeznaczeniem udzielonego kredytu było współfinansowanie zakupu pontonu i barki, budowy pontonu oraz remontu pchacza. W IV kwartale 2017 r. do BGK wpłynęły dwa wnioski o udzielenie kredytu preferencyjnego, przy czym jeden z wniosków został odrzucony w związku z wyrażeniem przez Radę do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej negatywnej opinii, ponieważ wnioskodawca nie jest właścicielem statku polskiego, przeznaczonego do przewozu towarów po śródlądowych drogach wodnych, zatem nie spełnia jednej z przesłanek uprawniających do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie kredytu preferencyjnego. Stopień wykonania planu w zakresie udzielonych kredytów w 2017 roku wyniósł 43,3%.

Modernizacja i wymiana floty żeglugi śródlądowej jest szczególnie istotna, ponieważ flota armatorów systematycznie starzeje się. Wiek floty znacznie przekracza normatywny okres użytkowania, a jej dalsza eksploatacja możliwa jest właśnie dzięki bieżącej modernizacji. Według danych GUS za 2016 r. najstarszy tabor (38 lat i więcej) stanowi najliczniejszą grupę (ok 50%) dla każdego rodzaju statku. Barki z napędem własnym stanowią najstarszy, bo ok. 40-letni tabor (zostały wyprodukowane w latach 1949-1979). Relatywnie najmłodszą flotę stanowią statki pasażerskie, 20% taboru stanowią statki do 17 lat. Większa część taboru żeglugi śródlądowej jest zdekapitalizowana i wymaga odtworzenia.

¹¹⁶ Na podstawie informacji zabranych w ankietach.

Wykres 13 Struktura wiekowa taboru żeglugi śródlądowej w 2016 r.



Źródło: *Transport wodny śródlądowy w Polsce w 2016 r.*, Główny Urząd Statystyczny, opracowanie sygnałne, Warszawa, 25.08.2016 r.

Do końca 2011 r. ze środków FŻŚ były dokonywane wypłaty za złomowanie statków. Prawo do wypłaty za złomowanie statku otrzymywali armatorzy po upływie 5 lat od dnia jego zarejestrowania, przy czym wypłata była dokonywana na podstawie zaświadczenia wystawionego przez właściwy urząd żeglugi śródlądowej stwierdzający, że statek zezłomowano Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 718/1999 w sprawie polityki w zakresie zdolności przewozowych floty wspólnotowej w celu wspierania żeglugi śródlądowej, decyzje dotyczące działania mechanizmu regulującego zdolność przewozową floty żeglugi śródlądowej UE, w tym Polski, powinny być podejmowane na szczeblu unijnym. Z tego powodu uprawnienia do podejmowania takich decyzji i nadzoru nad ich wdrażaniem oraz ochrony warunków konkurencji zostały przyznane Komisji Europejskiej. W związku z powyższym działalność Funduszu w zakresie złomowania statków została uznana za niezgodną z przepisami powołanego powyższej rozporządzenia i od początku 2013 r. zaniechano wypłat z tego tytułu.

Ocena efektywności Funduszu rozumianej jako relacja pomiędzy osiągniętymi efektami a wykorzystanymi zasobami jest utrudniona ze względu na:

- ✓ niski stopień wykorzystania środków Funduszu (obecnie wykorzystywana jest tylko jedna forma wsparcia – kredyt preferencyjny) oraz brak informacji o wpływie udzielonego wsparcia na poprawę ochrony środowiska i bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej,
- ✓ niskie wpływy ze składek wnoszonych przez armatorów (dodatkowo obowiązek uiszczania składek nie jest egzekwowany),
- ✓ zróżnicowany katalog przychodów finansowania Funduszu pozyskiwanych z różnych źródeł (składki od amatorów, spłata kredytów, dotacje z budżetu państwa oraz NFOŚiGW),
- ✓ brak odpowiedniego wzorca do porównania. Fundusz jest jedynym instrumentem wspierającym rozwój żeglugi śródlądowej w Polsce. Nie ma obecnie wsparcia armatorów ze środków europejskich oraz z budżetu państwa.

Obecną sytuację finansową Funduszu można określić jako dobrą ze względu na wysoki stan środków Funduszu, wynikający z nagromadzenia środków zasilających FŻŚ w ubiegłych latach i charakteru zwrotnego środków zaangażowanych w akcję kredytową (spłaty kredytów), zaś z drugiej strony niskiego wykorzystania (ograniczenie tylko do jednej formy wsparcia) i ograniczeń wynikających z

ustawy. Niskie wykorzystanie środków Funduszu pozostaje bez związku na zakres obsługi przez BGK (sporządzanie planów finansowych, sprawozdawczość czy współpracę przy tworzeniu aktów prawnych).

Instrumenty finansowane ze środków FŻŚ są zaadresowane do armatorów wykonujących działalność gospodarczą polegającą na przewozie rzeczy śródlądowymi drogami wodnymi. Zgodnie z ustawą o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym za armatora uznaje się osobę fizyczną lub prawną, będącą właścicielem statku polskiego. Liczba beneficjentów oraz nowych beneficjentów jest bardzo mała. Corocznie składanych jest 4-5 wniosków o udzielenie kredytu preferencyjnego ze środków Funduszu. W latach 2016-2017 zawarto 4 nowe umowy kredytowe.

Pośrednimi beneficjentami wsparcia są podmioty korzystające z usług armatorów żeglugi śródlądowej. Według danych GUS za 2016 r.¹¹⁷, w zakresie przewożonych ładunków dominował przewóz towarów z grupy rud metali i pozostałych produktów górnictwa i kopalnictwa (43,6%).

W czasie realizacji przeglądu zmieniona została ustawa o Funduszu Żeglugi Śródlądowej¹¹⁸, a zmiany (w zależności oraz zakresu i zapisów ustawy) mają na celu zwiększenie skuteczności wsparcia udzielanego ze środków Funduszu. Polegają one w szczególności na:

- ✓ likwidacji obowiązku opłacania przez armatorów składek do FŻŚ;
- ✓ zmianie sposobu wykorzystania środków Funduszu (np. będzie możliwość częściowego umorzenia kredytu, wprowadzony zostanie nowy środek pomocowy – refinansowanie zakupionych składników wyposażenia statków);
- ✓ rozszerzeniu kręgu beneficjentów o podmioty z krajów członkowskich UE, armatorów statków pasażerskich, armatorów prowadzących działalność polegającą na wykonywaniu prac utrzymaniowo-modernizacyjnych na śródlądowych drogach wodnych;
- ✓ uporządkowania kwestii dotyczących finansowania działalności promocyjnych ze środków Funduszu w formie rocznych planów promocji żeglugi śródlądowej; uporządkowaniu katalogu form wsparcia armatorów poprzez usunięcie dopłat do kredytów oraz za złomowanie statku a wprowadzenie mechanizmu umorzeń kredytów. Takie działanie jest związane również z koniecznością dostosowania przepisów ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej do polskich i unijnych przepisów dotyczących pomocy publicznej, przez ograniczenie form wsparcia do wysokości pomocy *de minimis*.

4. Rybactwo

Rybactwo można zdefiniować jako całokształt przedsięwzięć tworzących podstawy do wykorzystania i kształtowania żywych zasobów wód (ryb i innych organizmów wodnych), zarówno w środowisku naturalnym, jak i w urządzeniach technicznych¹¹⁹. Rybactwo jest pojęciem szerokim, obejmującym w swym zakresie rybactwo morskie oraz śródlądowe, a w obu tych gałęziach rybactwa można wyróżnić m.in. rybołówstwo rozumiane jako połowy ryb oraz akwakulturę, czyli chów i hodowlę ryb oraz innych organizmów wodnych.

Sektor gospodarki rybackiej można podzielić, według klasyfikacji ustalonej w Polsce, na dwie główne gałęzie: rybactwo śródlądowe i rybactwo morskie. Częściej jednak wykorzystuje się podział, który obowiązuje w krajach Unii Europejskiej i który wykorzystywany jest na potrzeby Europejskiego

¹¹⁷ *Transport wodny śródlądowy w Polsce w 2016 r.*, Główny Urząd Statystyczny, opracowanie sygnałowe, Warszawa, 25 sierpnia 2017 r.

¹¹⁸ Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o wsparciu finansowym armatorów śródlądowych, Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (nieopublikowana na dzień 25 września 2019 r.).

¹¹⁹ „Rybactwo jako ważny element zrównoważonej działalności o charakterze rolniczym – rozwój rybactwa śródlądowego w Polsce w kontekście obowiązujących i projektowanych regulacji UE”, I. Wawrzyniak, J. Wrona, A. Sudyk, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.pzw.org.pl, (data dostępu: 19.07.2018 r.).

Funduszu Rybackiego/ Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (dalej: EFR / EFMR), przedstawiony na rysunku poniżej.

Rysunek 8 Schemat organizacji sektora rybackiego – model unijny



Źródło: Mechanizmy Funkcjonowania Strefy Euro, Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim w ramach programu edukacji ekonomicznej, VII edycja 2015/2016, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, A. Kosowska-Pietrzyk, www.uwm.edu.pl, (data dostępu: 19.07.2018 r.) /Wpływ Programu Operacyjnego RYBY 2007-2013 na sektor rybacki w województwie warmińsko-mazurskim/.

Według danych za 2015 r., produkcja w sektorze rybackim (połowy i akwakultura) we wszystkich 28 krajach Unii Europejskiej wyniosła 6 467 tys. ton (tj. 3,07% produkcji światowej). Produkcja w Polsce wyniosła 221 tys. ton, co stanowi 3,4% całkowitej produkcji UE (9 miejsce wśród krajów UE). Z 221 tys. około 187 tys. ton (85%) stanowiły połowy (głównie bałtyckie połowy szprota, śledzia oraz ostroboka), natomiast 34 tys. ton (15%) to produkcja w akwakulturze (głównie hodowla karpia i pstrąga)¹²⁰. Produkcja w sektorze przetwórstwa rybnego wyniosła natomiast 390 tys. ton¹²¹.

Cele polityki publicznej dla sektora rybackiego w Polsce, określone przez MG MiŻŚ, to:

1. Tworzenie nowoczesnego, konkurencyjnego i dynamicznego sektora rybackiego.

Tworzenie *nowoczesnego* sektora rybackiego oznacza dążenie do modernizacji floty rybackiej i dywersyfikacji zakresu działalności rybackiej, *konkurencyjnego*, czyli mogącego konkurować na globalnym rynku rybackim, natomiast *dynamika* sektora rybackiego oznacza jego zdolność dostosowywania się do zmieniających się trendów światowych w obszarze rybactwa. Dla rozwoju sektora rybackiego, wobec zmniejszających się zasobów ryb morskich, większego znaczenia będą nabierały produkty akwakultury.

2. Dostosowanie nakładu połowowego do dostępnych zasobów.

Dostosowanie polskiej floty bałtyckiej do stanu zasobów ryb na Morzu Bałtyckim ma prowadzić do zachowania równowagi pomiędzy zasobami a nakładem połowowym. Odbywa się ono poprzez określanie dopuszczalnych wielkości kwot połowowych, które nie doprowadzą do znacznego zmniejszenia zdolności poszczególnych gatunków ryb do odnawiania oraz egzekwowanie tych kwot, a także poprzez działania mające na celu utrzymanie i odbudowę cennych gatunków ryb w bezpiecznych granicach biologicznych (np. zarybianie, ekspertyzy naukowe).

W latach 2013-2017 cele polityki publicznej w obszarze rybactwa realizowane były przede wszystkim poprzez instrumenty finansowane ze środków EFR (2013-2015) oraz EFMR (2016-2017) w ramach programów operacyjnych „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” (dalej: PO RYBY 2007-2013) oraz „Rybactwo i Morze” (dalej: PO RYBY 2014-2020). W perspektywie finansowej 2014-2020, Polska jest czwartym, co do wielkości środków, beneficjentem EFR/EFMR (w perspektywie 2007-2013 była drugim). Wykorzystanie tych środków wymagało stworzenia systemu instytucjonalnego obsługującego beneficjentów pomocy, współfinansowanego w ramach tzw. pomocy technicznej, stałego komponentu ww. funduszy. MG MiŻŚ

¹²⁰ Wspólna polityka rybołówstwa w liczbach, Podstawowe dane statystyczne, wydanie z 2018 r.

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08d4994e-4446-11e8-a9f4-01aa75ed71a1> (dostęp: 9.04.2019 r.)

¹²¹ Rocznik statystyczny gospodarki morskiej, Główny Urząd Statystyczny, Szczecin, 2017 r., str. 275.

wskazało ponadto na konieczność stworzenia przepisów prawnych regulujących system wsparcia. Trudno wyodrębnić jednak środki, jakie przeznaczane są na to zadanie¹²².

W latach 2013-2017 wydatki na sektor rybacki ponoszone były z programów operacyjnych finansowanych ze środków EFR oraz EFMR, a także z budżetu państwa, z cz. 62 *Rybołówstwo*.

Tabela 51 Wydatki poniesione na sektor rybacki w latach 2013-2017 [tys. zł]

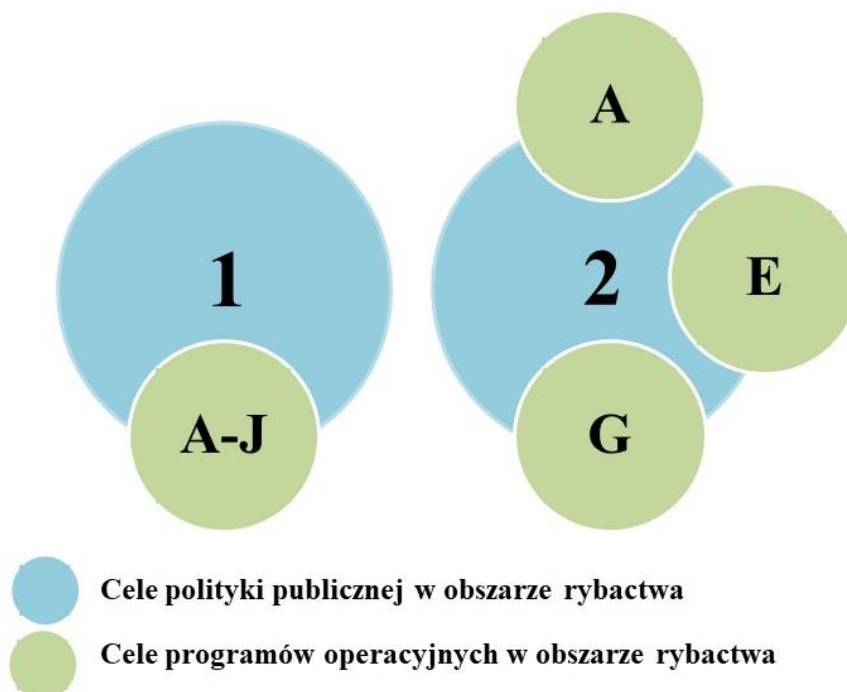
Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Budżet środków europejskich					
EFR/ EFMR	801 439	627 346	1 111 825	41 034	170 853
Budżet państwa					
Część 62 ogółem¹²³	249 764	220 894	128 158	59 167	112 079
w tym:					
Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE	205 768	178 134	85 379	18 024	75 044
funkcjonowanie MGMiŻŚ/MRiRW	21 077	18 844	20 663	18 453	19 699
Inspektoraty Rybołówstwa Morskiego	12 171	12 381	12 539	11 123	11 048
Pozostałe wydatki oraz działalność badawczo-rozwojowa	5 762	6 690	6 640	6 711	1 300 ¹²⁴
Zarybianie polskich obszarów morskich	4 986	4 845	2 937	4 856	4 988

Źródło: dane MGMiŻŚ oraz sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za lata 2013-2017.

W ramach przeglądu wydatków w sektorze rybackim przeanalizowano: (1) wykorzystanie wsparcia z programów operacyjnych finansowanych z EFM i EFMR, (2) system instytucjonalny obsługujący beneficjentów pomocy, (3) zaprzestanie działalności połowowej, (4) zarybianie polskich obszarów morskich, (5) system kontroli przestrzegania przepisów Wspólnej polityki rybołówstwa (dalej: WPRyb).

4.1. Programy Operacyjne finansowane z EFR i EFMR

Rysunek 9 Spójność celów poszczególnych instrumentów w obu programach operacyjnych z celami polityki publicznej w sektorze rybackim.



¹²² Ze względu na realizację również innych zadań przez komórki organizacyjne MGMiŻŚ.

¹²³ Bez wydatków klasyfikowanych w dziale 752 *Obrona narodowa*.

¹²⁴ Zmniejszona w porównaniu do poprzednich lat kwota wynika ze zmiany źródła finansowania zadania z zakresu gromadzenia danych na potrzeby zarządzania rybołówstwem.

Cele polityki publicznej w obszarze rybactwa	1	Tworzenie nowoczesnego, konkurencyjnego i dynamicznego sektora rybackiego
	2	Dostosowanie nakładu połowowego do dostępnych zasobów
Cele PO „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”	A	Poprawa konkurencyjności i zrównoważenia polskiego sektora rybackiego
	B	Zwiększenie i rozwój potencjału rynkowego sektora rybackiego
	C	Propagowanie zrównoważonego rozwoju oraz poprawa jakości życia i stanu środowiska na obszarach rybackich
	D	Wdrożenie skutecznego sposobu zarządzania i kontroli programu operacyjnego oraz poprawa ogólnego potencjału administracyjnego do wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa
Cele PO „Rybactwo i Morze” (2014-2020)	E	Zrównoważona eksploatacja zasobów oraz zwiększenie rentowności sektora rybactwa
	F	Osiągnięcie i utrzymanie przez Polskę pozycji lidera w Unii Europejskiej w produkcji ryb pochodzących z akwakultury śródlądowej (ekstensywnej i intensywnej)
	G	Zwiększenie efektywności systemu kontroli rybołówstwa oraz usprawnienie procesu zbioru danych rybackich służących realizacji wspólnej polityki rybołówstwa oraz zapewnienie 100% wypełnienia obowiązku transmisji danych
	H	Rozwój obszarów rybackich i obszarów akwakultury poprzez tworzenie miejsc pracy i rozwijanie alternatywnych źródeł dochodów dla rybaków oraz innych gałęzi gospodarki związanych z rybactwem
	I	Wzrost konkurencyjności polskiego sektora przetwórstwa rybołówstwa i akwakultury
	J	Wsparcie tworzenia sprawnego systemu zarządzania morskiego oraz osiągnięcia i utrzymania dobrego stanu ekologicznego środowiska morskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (i) Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”, (ii) Programu Operacyjnego „Rybactwo i Morze” (2014-2020) oraz danych MG MiŻS.

Wszystkie cele obu programów operacyjnych wpisują się w pierwszy cel polityki publicznej w obszarze rybactwa. W drugi cel polityki publicznej wpisują się cele: G – odnoszący się wprost do systemu kontroli rybołówstwa, a więc i egzekucji właściwego nakładu połowowego, A i E odnoszące się do zrównoważenia sektora - również oddziaływania na nakład połowowy.

Proces przygotowywania programów operacyjnych, zatwierdzania ich przez Komisję Europejską oraz opracowania aktów prawnych pozwalających na ich wdrażanie powoduje, że faktyczna wypłata większości dostępnych środków ma miejsce w ostatnich latach obowiązywania tych programów. W związku z powyższym w badanym okresie to PO RYBY 2007-2013 stanowił podstawowy instrument realizacji polityki publicznej w obszarze rybactwa. W tym okresie (tj. 2013-2017), 92% wszystkich wydatków z programów operacyjnych (2,7 mld zł), stanowiły wydatki PO RYBY 2007-2013. Program ten został zakończony, a Polska wystąpiła do Komisji (zgodnie z tzw. zasadą n+2) o wypłatę tzw. salda końcowego. W przypadku PO RYBY 2014-2020 wypłaty środków rozpoczęto w 2016 r., w którym wypłacono 0,7 mln zł z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej, natomiast w 2017 r. wypłacono 145 mln zł (w tym 116 mln z tytułu trwałego i tymczasowego zaprzestania działalności połowowej). Mając na względzie doświadczenia z realizacji PO RYBY 2007-2013, znaczna część środków może zostać wypłacona w latach 2021-23 (zgodnie z zasadą „n+3”), a sprawozdanie z wyników realizacji aktualnego programu operacyjnego zostanie opracowane około 2023 r. Również końcowa ocena skuteczności tego programu będzie możliwa dopiero w tym czasie. Tym samym, dalszej analizie będzie podlegała realizacja PO RYBY 2007-2013.

Tabela 52 Podsumowanie oceny skuteczności instrumentu PO RYBY 2007-2013

Cel	Ocena	Komentarz
Poprawa konkurencyjności i zrównoważenia podstawowego ¹²⁵ sektora rybackiego	Cel jest osiągnięty	Brak jest danych o osiągnięciu wartości wskaźników założonych w programie. Wybrane efekty rzeczowe (np.

¹²⁵ Podstawowy sektor rybacki rozumiany jako produkcja ryb.

		liczba zmodernizowanych statków) pozwalają stwierdzić, że podejmowane działania wpływają na realizację celu.
Zwiększenie i rozwój potencjału rynkowego sektora rybackiego	Cel jest osiągnięty	Brak jest danych o osiągnięciu wartości wskaźników założonych w programie. Wybrane efekty rzeczowe (np. liczba nowych obiektów chowu i hodowli organizmów wodnych) pozwalają stwierdzić, że podejmowane działania sprzyjają realizacji celu.
Propagowanie zrównoważonego rozwoju oraz poprawa jakości życia i stanu środowiska na obszarach rybackich	Cel jest częściowo osiągnięty	W programie nie zdefiniowano wskaźników w zakresie przedmiotowego celu. W ramach osi nr 2 na poprawę stanu środowiska na obszarach rybackich wpływają działania w ramach środka 2.2 – działania wodno-środowiskowe. Bezpośrednio na poprawę jakości życia na obszarach rybackich wpływają inne środki w ramach osi nr 4 PO RYBY - stąd ocena częściowa.
Wdrożenie skutecznego sposobu zarządzania i kontroli programu operacyjnego ¹²⁶ oraz poprawa ogólnego potencjału administracyjnego do wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa		Ocena dokonana odrębnie w dalszej części raportu: - system instytucjonalny obsługujący beneficjentów pomocy, oraz - system kontroli przestrzegania przepisów WPRyb.

Źródło: opracowanie własne

W ww. programie operacyjnym, zdefiniowano jeden cel ogólny – wizję strategiczną, 4 cele ogólne i 12 celów szczegółowych, realizowanych za pomocą 22 tzw. środków i grup środków. Założono, że osiągnięcie tych celów będzie weryfikowane w oparciu o 25 wskaźników. W ramach ww. programu sektor rybacki wsparto kwotą odpowiadającą 914 533 889,02 euro z dostępnych 978 790 098,64 euro (wykorzystano 93,44%). Program realizowany był w oparciu o 5 osi priorytetowych.

Tabela 53 Wysokość środków wypłaconych beneficjentom w ramach poszczególnych osi priorytetowych oraz ich udział w ogólnej kwocie środków programu

Nr osi	Nazwa osi	Wysokość wsparcia [euro]	Udział w ogólnej kwocie dostępnej w ramach programu [%]
1	Środki na rzecz dostosowywania wspólnotowej floty rybackiej	164 113 785,16	18
2	Akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwarzanie i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury	261 043 158,73	29
3	Środki służące wspólnemu interesowi	214 335 947,34	23
4	Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa	231 360 742,60	25
5	Pomoc techniczna	43 680 255,21	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania Końcowego z realizacji Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 (...), str. 5.

Cel polityki publicznej dla sektora rybactwa, określony jako „Tworzenie nowoczesnego, konkurencyjnego i dynamicznego sektora rybackiego”, jest realizowany głównie poprzez udzielanie wsparcia jednostkom z sektora rybackiego oraz jednostkom działającym na obszarach zależnych od rybactwa¹²⁷. Osią, której środki stanowią największy udział w całej puli programu oraz w której jednocześnie wszystkie działania dotyczą bezpośrednio sektora rybackiego jest oś nr 2 *Akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwarzanie i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury*. Dlatego też zostanie ona poddana szczegółowej analizie. Poniższa tabela przedstawia środki i wysokość wsparcia w ramach osi priorytetowej nr 2.¹²⁸

¹²⁶ Kontrola PO Ryby 2007-2013 to kontrola prowadzona zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 466). Wydatki na kontrolę przestrzegania przepisów Wspólnej polityki rybołówstwa analizowane w dalszej części raportu: system kontroli przestrzegania przepisów WPRyb.

¹²⁷ Pozostałe działania służące realizacji tego celu według Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej to: (1) stworzenie przepisów prawnych umożliwiających wsparcie dla beneficjentów pomocy; (2) stworzenie systemu instytucjonalnego obsługującego beneficjentów pomocy.

¹²⁸ Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 listopada 2010 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie podziału środków finansowych na realizację programu operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-

Tabela 54 Udział środków wypłaconych beneficjentom w ramach osi priorytetowej nr 2

Nr	Środek	Wysokość wsparcia [euro]	Udział w osi priorytetowej [%]	Wykorzystanie dostępnej puli [%]
2.1	Inwestycje w chów i hodowlę ryb	56 851 559,37	22	99
2.2	Działania wodno-środowiskowe	75 772 244,89	29	94
2.4	Rybołówstwo śródlądowe	2 678 618,95	1	95
2.5	Inwestycje w zakresie przetwórstwa i obrotu	125 740 735,51	48	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania Końcowego z realizacji Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 (...), str. 25

Środek 2.1 Inwestycje w chów i hodowlę ryb

W ramach tego środka dofinansowano modernizację istniejących gospodarstw, a także utworzenie nowych obiektów chowu i hodowli ryb. Modernizacja obejmowała zarówno obiekty bezpośrednio związane z tą działalnością (np. stawy, wylęgarnie), jak i związane pośrednio (np. drogi dojazdowe). Przykładem utworzenia nowej hodowli, a równocześnie jednym z największych pod względem wartości wsparcia projektów, jest hodowla tilapii w woj. mazowieckim.

Inwestycje w nowe hodowle (97 nowych obiektów) skutkowały wzrostem możliwości produkcyjnych o 3 tys. ton ryb rocznie (z czego 216 ton przypadało na karpia, 1 206 ton na słodkowodnego pstrąga, natomiast 1 606 ton na inne gatunki¹²⁹). Modernizacje i rozbudowy istniejących hodowli (301 obiektów) skutkowały wzrostem ich możliwości produkcyjnych o 6,3 tys. ton rocznie (z czego 1 034 tony przypadało na karpia, 4 639 ton na słodkowodnego pstrąga, a 666 ton na inne gatunki). W wartościach względnych oznaczało to wzrost możliwości produkcyjnych ogółem o 47% (przy czym możliwości w przypadku karpia wzrosły o 21%, pstrąga o 60%, natomiast pozostałych gatunków ryb o 67%) w porównaniu do poziomu produkcji sprzed realizacji projektów w ramach środka 2.1.

Powyższe działania powinny wpływać na zakładany w programie wzrost wskaźników dla osi nr 2 (w tym wzrostu produkcji i obrotów oraz wzrostu/ utrzymania zatrudnienia w sektorze). W programie założono bowiem, że wsparcie powinno skutkować m.in. produkcją gatunków perspektywicznych i pożądanym przez rynek. Jak wskazują powyższe dane istotny udział we wzroście miał pstrąg, który mógł być uznany za taki gatunek – według Komisji Europejskiej rozwój polskich hodowli pstrąga (w 2015 r., po raz pierwszy od 2007 r. polskie hodowle wyprodukowały więcej pstrąga niż karpia) wynika głównie ze wzrostu popytu na ten gatunek w Polsce¹³⁰.

Środek 2.2 Działania wodno-środowiskowe

Działania w ramach tego środka polegały na wspieraniu utrzymania ekstensywnych i przyjaznych środowisku hodowli, w tym położonych na terenie obszarów Natura 2000, poprzez wypłatę rekompensat zarówno za działania podejmowane przez hodowców (np. wprowadzenie zamkniętego obiegu wody, całoroczne utrzymanie stawu zalanego wodą), jak i przez nich zaniechane (np. niezalewanie stawów po odłowieniu). Można założyć, że działania te sprzyjały poprawie stanu środowiska na obszarach rybackich. Wpisywały się one również w tworzenie dynamicznego sektora rybackiego – dostosowującego się do światowych trendów konsumenckich propagujących hodowlę ekstensywną. W

2013” na lata 2007-2013 przesunięto środki finansowe pierwotnie przeznaczone na realizację tzw. środka 2.3 Środki na rzecz zdrowia zwierząt na rzecz środka 2.2. Działania wodno-środowiskowe, po konsultacjach ze środowiskiem rybackim, celem wypłacenia pomocy finansowej większej liczbie wnioskodawców, przy jednoczesnym braku zgłoszeń chorób zakaźnych u ryb przez hodowców (za pismem: <http://www.wir.org.pl/archiwum/aktualne/rybactwo2.htm>, data dostępu: 29 października 2018 r.).

¹²⁹ Jesiotr, sum afrykański, sieja, węgorz, sandacz, karaś, tilapia – „Efekty wdrażania PO Ryby 2007-2013”, <https://www.arimr.gov.pl/programy-2002-2013/efekty-unijnej-pomocy-udzielanej-przez-arimr/efekty-wdrazania-po-ryby-na-lata-2007-2013/efekty-wdrazania-po-ryby-2007-2013.html>, dostęp dnia 24 stycznia 2019 r.

¹³⁰ Studium przypadku – świeży pstrąg porcyjny w Polsce, struktura cen w łańcuchu dostaw, Komisja Europejska, grudzień 2017 r.

przeciwieństwie do pozostałych działań w ramach osi nr 2, sprawozdanie z realizacji PO Ryby 2007-2013 nie zawiera rzeczowych wskaźników realizacji środka 2.2.

Środek 2.4 Rybołówstwo śródlądowe

Ten najmniejszy, pod względem przeznaczonych środków finansowych w ramach osi nr 2, środek miał na celu utrzymanie i modernizację rybackiej floty śródlądowej i towarzyszącej infrastruktury. Najmniejsza alokacja wynikała z relatywnie małej liczby beneficjentów, którzy mogli skorzystać z pomocy. Sprawozdanie o efektach rzeczowych środka 2.4 oparto o 33 wskaźniki rzeczowe, w tym m.in. liczbę zmodernizowanych statków (44 szt.), wymienionych narzędzi połowowych (1362 szt.), przystani, w których poprawiono warunki pracy załóg (53 szt.) itp. Na podstawie powyższych można stwierdzić, że podjęte działania przyczyniają się do zwiększenia konkurencyjności podstawowego sektora rybackiego (część celu A) – autorzy programu wśród celów szczegółowych prowadzących do zwiększenia tej konkurencyjności wskazali bowiem m.in. modernizację sektora. Nie wiadomo jednak w jakim stopniu działania te przyczyniły się do osiągnięcia mierzalnych wskaźników celów tej osi priorytetowej (założono m.in. wzrost obrotów w tym sektorze) o 15%.

Środek 2.5 Inwestycje w zakresie przetwórstwa i obrotu

Środek 2.5. jest największym – pod względem zaangażowanych środków finansowych – środkiem w ramach omawianej osi priorytetowej. Jest to konsekwencja diagnozy, jaką postawiono przygotowując przedmiotowy program operacyjny, wskazując na znaczenie gospodarcze sektora przetwórstwa rybnego (w tym w szczególności nieprzerwanie rosnące w latach 2003-2007 zatrudnienie w nim), jego rozprzestrzenianie się na rynki zagraniczne oraz dalszą potrzebę jego modernizacji¹³¹. Przyjęte w ramach tego środka wskaźniki rzeczowe pozwalają przyjąć, że ma on wpływ w szczególności na osiągnięcie celu B programu tj. na zwiększenie i rozwój potencjału rynkowego sektora rybackiego. W ramach działania zdefiniowano 38 wskaźników rzeczowych, w tym szereg odnoszących się do poszczególnych obszarów ww. celu. W szczególności uwagę zwracają te dotyczące przyrostu produkcji wybranych produktów, uzyskanej dzięki współfinansowanym inwestycjom, wprowadzanych innowacyjnych procesów technologicznych, czy też operacji związanych ze zwiększeniem wartości dodanej produktu rybnego.

Zdefiniowany przez MG MiŻŚ pierwszy cel polityki publicznej dla sektora rybackiego ma charakter ciągły. Może to być przyczyną braku wskaźników oraz ich docelowych wartości, które pozwalałyby ocenić jego osiągnięcie. Stale zmieniają się bowiem standardy techniczne (cel – sektor nowoczesny) oraz otoczenie rynkowe (cel sektor konkurencyjny i dynamiczny). Wskaźniki realizacji celu zawiera natomiast analizowany PO RYBY 2007-2013 (m.in. zakładany w okresie 2007-2013 wzrost obrotów w sektorze rybackim o 20%). Sprawozdanie z realizacji tego programu operacyjnego nie zawiera informacji na temat ich osiągnięcia. Analizowane instrumenty – środki w ramach osi priorytetowej nr 2 ww. programu operacyjnego sprzyjają realizacji celów wskazanych w programie operacyjnym. Ocenę w oparciu o wymierne wartości powinna umożliwić ewaluacja ex post, dla EFM przeprowadzona przez Komisję Europejską.

Dofinansowanie było przyznawane zgodnie z kolejnością złożenia prawidłowo wypełnionego i udokumentowanego wniosku o dofinansowanie do wyczerpania alokowanych środków finansowych (w każdym ze środków osi nr 2 złożono wnioski o dofinansowanie znacznie przekraczające dostępną alokację). Takie rozwiązanie nie zawsze sprzyja zwiększaniu efektywności stosowanych instrumentów. W niektórych przypadkach, np. projektach prowadzących do wdrożenia nowych technologii i

¹³¹ Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”, Rzeczpospolita Polska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, październik 2008, s. 28

zwiększenia wartości dodanej produktu rybnego, procedura oparta o kolejność zgłoszeń sprzyja przede wszystkim wykorzystaniu środków, a nie wyborze projektów o największej wartości dodanej.

Przy aktualnie realizowanym PO RYBY 2014-2020, (np. działanie 2.3 „Inwestycje produkcyjne w akwakulturę”) stosuje się już procedury konkursowe, oparte o kryteria sprzyjające efektywności wydatkowania środków publicznych¹³².

4.2. System instytucjonalny obsługujący beneficjentów pomocy

Przepisy wspólnotowe¹³³ nie nakładają na państwa członkowskie obowiązku stworzenia określonej struktury systemu instytucjonalnego, obsługującego beneficjentów pomocy ze środków EFM/ EFMR. Zadania związane z wdrażaniem pomocy finansowej w ramach tych funduszy może wykonywać tzw. instytucja zarządzająca (w Polsce jest to minister właściwy do spraw rybołówstwa) lub można je powierzyć innym podmiotom.

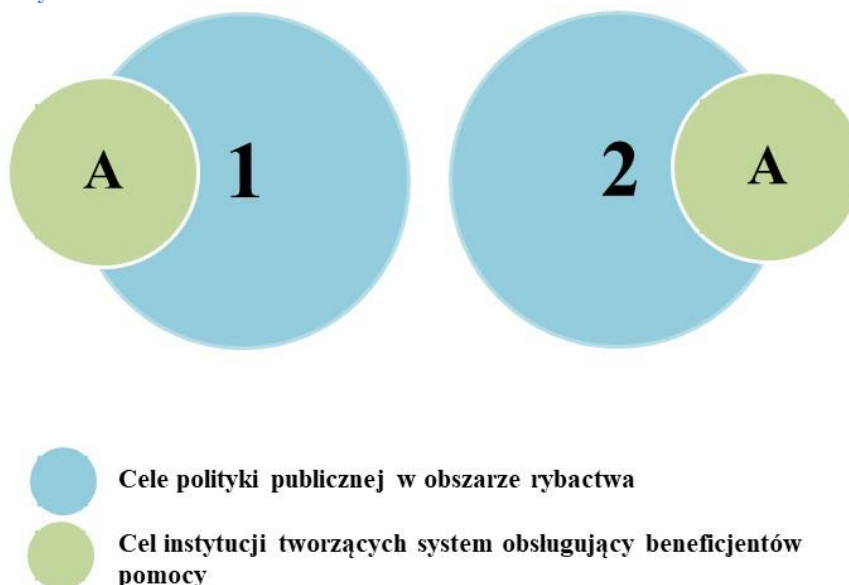
Do zadań związanych z obsługą beneficjentów należą przede wszystkim: (1) ogłaszanie naborów wniosków o dofinansowanie, (2) rozpatrywanie wniosków, (3) podpisywanie umów o dofinansowanie, (4) wypłata pomocy, (5) kontrola jej wykorzystania.

Tabela 55 Wysokość środków z EFR/ EFMR na system instytucjonalny obsługujący beneficjentów pomocy [euro]

2013	2014	2015	2016	2017
9 180 093,16	10 470 157,99	7 468 218,20	5 085 343,64	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania końcowego z realizacji programu operacyjnego (...)

Rysunek 10 Spójność celu instytucji obsługujących beneficjentów środków z EFM/ EFMR z ogólnymi celami polityki publicznej w sektorze rybackim



Cele polityki publicznej w sektorze rybackim	1	Tworzenie nowoczesnego, konkurencyjnego i dynamicznego sektora rybackiego
	2	Dostosowanie nakładu połowowego do dostępnych zasobów

¹³² Dodatkowe punkty w procesie oceny otrzymują projekty np. o największej planowanej oszczędności wody, <http://www.arimr.gov.pl/aktualnosci/artykuly/ogloszenie-o-naborze-wnioskow-o-dofinansowanie-w-zakresie-dzialania-23-inwestycje-produkcyjne-w.html>, dostęp dnia 17 sierpnia 2018 r.

¹³³ Rozporządzenie Rady (WE) NR 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (...).

Cel instytucji tworzących system obsługujący beneficjentów pomocy	A	Wspieranie rozwoju sektora rybackiego i obszarów od niego zależnych ¹³⁴
---	---	--

Źródło: opracowanie własne.

Wskazane w tej części podmioty dokonują czynności poprzedzające wypłatę środków pomocowych, jak również dokonują wypłaty środków dla sektora rybackiego. Stanowi to o zbieżności ich celu, sformułowanego na potrzeby przeglądu, z pierwszym celem polityki państwa w sektorze rybackim. Wsparcie z europejskich funduszy dotyczących rybołówstwa kierowane jest również do podmiotów odpowiedzialnych za kontrolę przestrzegania przepisów WPRyb. W tym zakresie działania instytucji obsługujących beneficjentów wpisują się również w drugi z celów polityki publicznej w tym obszarze.

Tabela 56 Podsumowanie oceny skuteczności realizacji celu instytucji obsługujących beneficjentów pomocy

Cel	Ocena	Komentarz
Wspieranie rozwoju sektora rybackiego i obszarów od niego zależnych	Nie można ocenić	Wskazane instytucje stanowią jedno z kilku ogniw procesu wpływu środków europejskich na osiągnięcie celu. W szczególności na wskaźniki świadczące o jego osiągnięciu bezpośredni wpływ mają beneficjenci.

Źródło: opracowanie własne

System instytucjonalny obsługujący beneficjentów pomocy został utworzony w obu perspektywach finansowych dla wszystkich komponentów, obu programów operacyjnych. Nie można jednak ocenić bezpośredniego wpływu działań tych instytucji na osiągnięcie postawionego przed nimi celu, chociaż, jak wskazano wcześniej, są one niezbędnym ogniwem procesu udzielania wsparcia (np. wypłata środków). Przyjmując bowiem, że osiągnięcie celu może być mierzone wskaźnikami zaproponowanymi w programach operacyjnych, wpływ na ich osiągnięcie (np. wzrost obrotów w sektorze rybackim) będą mieli głównie końcowi beneficjenci. Co więcej, MGMIŻS wskazuje szereg czynników wpływających na tempo wypłaty środków pomocowych (w ramach aktualnej perspektywy finansowej), z których większość jest niezależnych od instytucji wspierających beneficjentów. Nawet gdyby wskazane instytucje były również końcowymi wykonawcami projektów oddziałujących bezpośrednio na sektor rybacki, to ewentualna ocena skuteczności osiągnięcia przez nie zdefiniowanego celu byłaby ograniczona lub niemożliwa ze względu na uwarunkowania regionalne. W praktyce dotyczyłaby ona wielu odrębnych podmiotów – poszczególnych oddziałów regionalnych ARiMR i urzędów marszałkowskich, działających na różniących się od siebie obszarach Polski.

Tabela 57 Podmioty realizujące zadania w zakresie wdrażania EFM/ EFMR

Podmiot	Zakres (osie priorytetowe)	
	Program na lata 2007-2013	Program na lata 2014-2020
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)	1 – środki na rzecz dostosowania floty rybackiej 2 – akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwórstwo i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury 3 – środki służące wspólnemu interesowi	1 – promowanie rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, zasobooszczędnego, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy 2 – wspieranie akwakultury zrównoważonej środowiskowo, zasobooszczędnej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy 3 – wspieranie działania Wspólnej Polityki Rybołówstwa 5 – wspieranie obrotu i przetwarzania 6 – wspieranie Zintegrowanej Polityki Morskiej Pomoc techniczna
Urzędy marszałkowskie	4 – zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa	4 – rozwój lokalny kierowany przez społeczność
Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA	5 – pomoc techniczna	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Art. 5 ust 1 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz art. 6 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1267).

¹³⁴ Sformułowano w oparciu o cel powołania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa: <http://www.arimr.gov.pl/bip/przedmiot-dzialalnosci.html> dostęp dnia 11.12.2018 r.

Do wyżej wspomnianych czynników wpływających na tempo wypłaty środków, MGMIŻŚ wskazało:

1. Proces rozpatrywania złożonych przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie jest czasochłonny tj. czas niezbędny do oceny dokumentów aplikacyjnych beneficjentów pomocy jest znacznie wydłużony, z uwagi na zakres zaplanowanych inwestycji oraz znaczny poziom ich skomplikowania. W wielu przypadkach konieczne było poszerzenie posiadanej wiedzy przez osoby oceniające wnioski. Ponadto, zakres udzielanej pomocy zmienił się w stosunku do poprzednich okresów programowania i wymaga zdobycia nowej wiedzy przez pracowników weryfikujących dokumenty, jak również opracowania zupełnie nowych przepisów i procedur. Należy także zwrócić uwagę, że składanie przez beneficjentów uzupełnień i wyjaśnień wpływa na sprawny proces obsługi wniosków. Dodatkowo z uwagi na problemy kadrowe ARiMR, spowodowane dużą rotacją pracowników oraz konieczność ciągłego zatrudniania osób z małym doświadczeniem w ocenie dokumentów aplikacyjnych, proces ten ulega wydłużeniu. W konsekwencji wydłużonego etapu oceny wniosku o dofinansowanie, przesunięciu ulega cały, wcześniej założony harmonogram wdrażania projektu, który obejmuje podpisanie umowy o dofinansowanie oraz rozliczenie wniosku o płatność z uwzględnieniem dokonania i rozliczenia płatności zaliczkowych.

2. Zmiany w prawodawstwie – z uwagi na problemy, które diagnozowane są dopiero podczas praktycznego wdrażania pomocy w ramach EFM/EFMR, zdarzają się sytuacje, w których niezbędne jest dokonanie zmian legislacyjnych w obowiązujących regulacjach, co powoduje zmiany procedur wdrożeniowych, co także wydłuża proces wdrażania Programu.

3. Niższe od zakładanego zainteresowanie ze strony beneficjentów środkiem - trwałe zaprzestanie działalności połowowej w ramach Priorytetu I Programu.

4. Niepełne uruchomienie naborów związane było z przeciągającymi się negocjacjami ze środowiskiem rybackim w sprawie pomocy udzielanej beneficjentom w ramach Działania 2.5 Akwakultura świadcząca usługi środowiskowe, co w konsekwencji spowodowało ogłoszenie naboru w roku 2018 r. zamiast pierwotnie zakładanego naboru w 2017 r.

5. Harmonogram wdrażania Priorytetu IV przewidywał, że lokalne grupy ogłaszały nabory wniosków od II kw. 2017 r. Większość wniosków o dofinansowanie była składana w jednostkach samorządów województw w okresie od września 2017 r. Samorzady te rozpatrują kompletny i poprawny wniosek o dofinansowanie i zawierają umowę z beneficjentem w terminie 3 miesięcy. Faktyczna realizacja operacji, a w konsekwencji wypłata pomocy, w znacznej części miała miejsce w 2018 r.

Państwa członkowskie, realizując polityki Unii Europejskiej (nie tylko WPRyb) mogą korzystać z pomocy finansowej na organizację systemu zarządzania i dystrybucji środków pomocowych. Jest to tzw. pomoc techniczna. Ze środków pomocy technicznej mogą być finansowane m.in. (1) wynagrodzenia, (2) szkolenia, (3) najem i utrzymanie powierzchni biurowych oraz ich wyposażenie.

Wysokość limitów środków finansowych przeznaczonych na pomoc techniczną dla Polski w ramach poszczególnych programów operacyjnych (środki EFR/EFMR wraz z wkładem krajowym) oraz ich udział w ogóle środków dostępnych w ramach wwv. programów przedstawia poniższa tabela.

Tabela 58 Środki finansowe EMR/EFMR przeznaczone na tzw. pomoc techniczną

Wyszczególnienie	2007-2013	2014-2020
Kwota (w mln euro) przyznana Polsce	47 679 944,43 ¹³⁵	42 497 556,00 ¹³⁶

¹³⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 września 2009 r. w sprawie podziału środków finansowych na realizację programu operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” na lata 2007-2013 (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 236).

¹³⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 22 sierpnia 2017 r. w sprawie podziału środków finansowych na realizację Programu Operacyjnego „Rybnictwo i Morze” (Dz. U. z 2017 r. poz. 1685).

Udział w programie	ok. 4,9% ¹³⁷	ok. 6,6% ¹³⁸
Wykorzystanie (w mln euro)	43 680 255,21 ¹³⁹	brak danych za cały okres
Wykorzystanie (w%)	ok. 92%	brak danych za cały okres

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe dane wskazują na względny wzrost środków przeznaczonych na pomoc techniczną (6,6% vs. 4,9%). Jest to jednak wzrost podobny do założonego przez samą Komisję Europejską - maksymalny udział wydatków na pomoc techniczną w ogóle środków danego programu operacyjnego jest określany na poziomie wspólnotowym (patrz: przepisy 137 i 138).

Ocena efektywności wydatków na system instytucjonalny pomocy nie jest możliwa. Brak jest bowiem wartości referencyjnych, do których można by odnieść poziom i udział wydatków – nie jest możliwe porównanie różnych programów operacyjnych, ze względu na specyfikę branż, których dotyczą. Niezależnie od powyższego warto zwrócić uwagę, że państwa członkowskie dążą do maksymalnego wykorzystania ograniczonych w czasie bezzwrotnych środków zewnętrznych, co samo w sobie może obniżać efektywność wydatków na pomoc techniczną.

4.3. Zaprzestanie działalności połowowej

Polska jest zobowiązana do przestrzegania zasady bilansowania wprowadzanej i wycofywanej z rybołówstwa zdolności połowowej¹⁴⁰. Metodami zarządzania zdolnościami połowowymi w segmencie floty rybackiej są m.in.: (1) ograniczenie potencjału floty w drodze trwałego wycofania statków rybackich albo złomowanie oraz (2) ograniczenie możliwości połowowej z uwagi na regulacje dotyczące rozmiarów poławianych ryb, okresów połowowych oraz corocznie ustalane wielkości dopuszczalnych kwot połowowych¹⁴¹. Aby złagodzić skutki zarządzania takim zasobem, w ramach programów operacyjnych, zostały stworzone odpowiednie instrumenty.

W ramach Osi Priorytetowej 1. *Środki na rzecz dostosowania floty rybackiej PO RYBY 2007–2013*, której celem było dostosowanie floty rybackiej do dostępnych żywych zasobów oraz poprawa rentowności rybołówstwa morskiego, a także zapewnienie osłon społeczno-ekonomicznych w związku z realizacją WPRyby, występowały dwa środki ukierunkowane na wsparcie zaprzestania działalności połowowej tj.: *Środek 1.1 Pomoc publiczna z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej* oraz *Środek 1.2 Pomoc publiczna z tytułu tymczasowego zaprzestania działalności połowowej*.

W ramach obecnego PO RYBY 2014-2020 zaprzestanie działalności połowowej (tj. działanie 1.6 *Trwałe zaprzestanie działalności połowowej* oraz działanie 1.10 *Tymczasowe zaprzestanie działalności połowowej*) zostało ujęte w *Priorytecie 1. Promowanie rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, zasobooszczędnego, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy*.

¹³⁷ Zgodnie z przepisami konstytuującymi EFR (art. 46 rozporządzenia 1198/2006) udział ten może wynosić do 5% ogólnych środków, a w uzasadnionych przypadkach może być przekroczony.

¹³⁸ Zgodnie z przepisami konstytuującymi EFMR (art. 78 rozporządzenia 508/2014) udział ten może wynosić do 6% ogólnych środków, a w uzasadnionych przypadkach może być przekroczony.

¹³⁹ Sprawozdanie końcowe str. 75.

¹⁴⁰ określonej w art. 23 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE, zwanego w dalszej części **rozporządzeniem nr 1380/2013**.

¹⁴¹ M. Marciniak, Wpływ subsydiowania na polskie rybołówstwo morskie, *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis*, 2013, *Oeconomica* 303 (72), 69-80.

Rysunek 11 Spójność celu zaprzestania działalności połowowej z celami polityki publicznej w obszarze rybackiego



Cele polityki publicznej w obszarze rybackiego	1	Tworzenie nowoczesnego, konkurencyjnego i dynamicznego sektora rybackiego
	2	Dostosowanie nakładu połowowego do dostępnych zasobów
Cel zaprzestania działalności połowowej	A	Łagodzenie skutków ograniczenia możliwości połowów przez właścicieli i pracujących na statkach rybackich

Relacje celów polityki publicznej w obszarze rybackiego z celem zaprzestania działalności połowowej prezentuje powyższy schemat. Cel (A) zaprzestania działalności połowowej wpisuje się w cel (2) polityki publicznej w obszarze rybackiego tj. dostosowanie nakładu połowowego do dostępnych zasobów.

Tabela 59 Podsumowanie oceny skuteczności zaprzestania działalności połowowej

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. <i>Łagodzenie skutków utraty przez właścicieli i pracujących na statkach rybackich możliwości połowów</i>	Cel jest osiągnięty	Środki wypłacane dla rybaków i właścicieli statków stanowią wsparcie finansowe w sytuacji braku możliwości (lub przejściowej możliwości) poławiania i zarobkowania, ponieważ stanowią rekompensatę pieniężną wypłacaną bezpośrednio rybakom oraz właścicielom statków. Wprowadzone ograniczenia połowowe przyczyniają się do zachowania równowagi pomiędzy nakładem połowowym a dostępnymi zasobami, nie można jednak ocenić w jakim stopniu, ponieważ zaprzestanie działalności połowowej jest jednym z instrumentów regulacji nakładu połowowego i jest powiązane z innymi rozwiązaniami w zakresie połowów (tj. przyznawanymi kwotami połowowymi, programami wspierającymi zarybianie wód morskich) oraz warunkami biologicznymi (np. stan zarybiania, warunki pogodowe).

Źródło: opracowanie własne.

Środki wypłacane w ramach zaprzestania działalności połowowej stanowią wsparcie finansowe dla właścicieli statków rybackich i rybaków, którzy zdecydują się na trwałe lub tymczasowe zaprzestanie działalności połowowej. Mają one łagodzić skutki utraty przez nich możliwości połowów, powstałych w wyniku ograniczeń mających na celu zapewnienie równowagi między zdolnością połowową, a możliwościami połowowymi. Polska, tak jak inne państwa członkowskie UE, co rok, zgodnie z art. 22 ust. 2 rozporządzenia nr 1380/2013, sporządza raport na temat równowagi pomiędzy zdolnościami

połowowymi, a swoimi uprawnieniami do połowów. W raporcie za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. stwierdzono, że Polska „od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej do końca 2013 r. zredukowała w ponad 40% zdolność połowową”. Wobec stwierdzonego w raportach za okres 2014-2016 braku zrównoważenia zdolności do dostępnych możliwości połowowych w odniesieniu do poszczególnych segmentów floty rybackiej, podejmowane są działania, polegające na trwałym albo tymczasowym zaprzestaniu działalności połowowej.

Tabela 60 Płatności zrealizowane w ramach PO RYBY 2007-2013 oraz 2014-2020 z tytułu zaprzestania działalności połowowej [w zł]

Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 (narastająco na koniec 2016 r.)				
	Liczba płatności	Liczba różnych beneficjentów	Kwota	
			Ogółem	w tym wkład UE
1.1 Pomoc publiczna z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej	78	74	120 597 284,85	90 447 963,41
1.2 Pomoc publiczna z tytułu tymczasowego zaprzestania działalności połowowej	6 202	767	296 256 673,80	222 192 501,98
RAZEM	6 280*	841*	416 853 958,65*	312 640 465,39
Program Operacyjny Rybactwo i Morze na lata 2014-2020 (narastająco od 2016 r.)				
	Liczba płatności	Liczba różnych beneficjentów	Kwota	
			Ogółem	w tym wkład UE
1.6 Trwałe zaprzestanie działalności połowowej	123	108	47 683 316,11	23 841 657,96
1.10 Tymczasowe zaprzestanie działalności połowowej	1 026	549	68 373 000,00	34 186 500,00
RAZEM	1 149	657	116 056 316,11	58 028 157,96

Źródło: sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za lata 2016-2017, www.ww.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/biblioteka/sprawozdania-z-dzialalnosci-agencji-restrukturyzacji-i-modernizacji-rolnictwa.html (dostęp: 10.09.2018 r.) /*Dane za okres 2007-2012 r./

Pomoc z tytułu zaprzestania działalności połowowej obejmuje:

- trwałe zaprzestanie działalności połowowej, w ramach którego mogą być realizowane operacje dotyczące:

- a) złomowania statku,
- b) przekwalifikowania statku rybackiego na działalność dochodową niezwiązaną z rybołówstwem,
- c) przekwalifikowania statku rybackiego na działalność niedochodową niezwiązaną z rybołówstwem.

Wsparcie otrzymuje osoba fizyczna, która (1) utraciła miejsce pracy na statku rybackim, którego dotyczy zaprzestanie działalności i (2) w okresie 2 lat kalendarzowych poprzedzających rok złożenia wniosku o dofinansowanie pracowała przez co najmniej 90 dni w roku (na podstawie umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej) na statku, którego dotyczy zaprzestanie działalności połowowej albo przekwalifikowanie statku rybackiego. Wysokość pomocy jest uzależniona od rodzaju operacji (dot. statku rybackiego) oraz okresu pozostawania bez pracy (nie krócej niż 24 miesiące).

- tymczasowe zaprzestania działalności połowowej.

W tym przypadku wsparcie uzyskuje armator statku rybackiego, który czasowo zaprzestał działalności połowowej przy użyciu danego statku rybackiego, i który posiadał przyznane określone kwoty połowowe. Wysokość pomocy jest uzależniona od długości statku rybackiego oraz okresu zaprzestania działalności połowowej.

Całość wypłat środków z PO RYBY 2007-2013 została zrealizowana do końca 2012 r., w latach 2013-2016 nie ogłaszano naborów i nie wypłacano środków.

Tabela 61 Zrealizowane z PO RYBY 2007–2013 operacje w podziale na poddziałania oraz zakres operacji (kwota w PLN = kwota w EUR)

Trwale zaprzestanie działalności połowowej			
Rodzaj operacji	liczba zrealizowanych operacji	Wielkość pomocy wypłaconej w PLN	Wielkość pomocy wypłaconej w EUR
Złomowanie statku rybackiego	73	115 955 683,85	26 175 688,81
Przekwalifikowanie statku rybackiego na działalność niedochodową niezwiązaną z rybołówstwem	5	4 641 601,00	1 047 789,11
Razem	78	120 597 284,85	27 223 477,92
Tymczasowe zaprzestanie działalności połowowej			
Liczba dni postojowych	Liczba umów/decyzji	Wielkość pomocy wypłaconej w PLN	Wielkość pomocy wypłaconej w EUR
Do 29 dni	591	21 390 968,70	4 828 770,11
Od 30 do 60 dni	1 367	85 376 046,37	19 272 680,28
Od 61 do 119 dni	165	24 323 775,43	5 490 818,17
120 dni	795	165 165 883,31	37 284 336,74
Razem	2 918	296 256 674	66 876 605

Źródło: sprawozdanie końcowe z realizacji Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”.

Najwięcej beneficjentów skorzystało ze środka z tytułu tymczasowego zaprzestania działalności połowowej (767 – Tabela 61), w ramach którego najwięcej umów dotyczyło okresu od 30 do 60 dni postojowych, a najwięcej środków wypłacono za okres 120 dni postojowych.

W ramach PO RYBY 2014-2020 w okresie od 01.01.2016 r. do 31.12.2017 r. łącznie zostało trwale wycofanych z wykonywania rybołówstwa komercyjnego 41 statków o łącznej zdolności połowowej 1 032,02 GT i 3 204,20 kW. Z pomocy skorzystało 108 różnych beneficjentów. Tak jak w poprzedniej perspektywie (2007-2013) najwięcej operacji dotyczyło złomowania statków.

Tabela 62 Zmiany we flocie rybackiej związane z zaprzestaniem działalności połowowej w latach 2015-2017

Wyszczególnienie	2015			2016			2017		
	GT	kW	statki	GT	kW	statki	GT	kW	statki
Łącznie flota rybacka	34216,22	81544,88	875	34871,25	83047,28	843	27559,3	76286,58	834
Zmiany związane z zaprzestaniem działalności połowowej	0	0	0	+665,03	+1502,4	-32	-7311,95	-6760,7	-9
Zmiana r/r [w %]				+2	+2	- 4	-21	-8	-1

Źródło: raporty roczne dotyczące działań zmierzających do osiągnięcia równowagi pomiędzy zdolnością połowową a wielkością dopuszczalnych połowów

Ze środka w postaci trwałego zaprzestania działalności połowowej w latach 2016-2017¹⁴² zostały wycofane 41 kutry, najwięcej bo aż 85% z nich zostało zełmowanych.

¹⁴² Stosownie do art. 34 ust.5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 (Dz. Urz. UE L 149 z dnia 20.05.2014, str. 1) wsparcie z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej może być przyznawane do 31 grudnia 2017 r.

Tabela 63 Liczba statków wycofanych z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej w latach 2016-2017 w podziale na sposób wycofania [szt.]

Wsparcie w ramach działania 1.6	2016	2017	Razem
Statki rybackie wycofane w drodze złomowania	29	6	35
Statki rybackie trwale wycofane bez złomowania, w drodze przekwalifikowania do prowadzenia działalności niedochodowej na lądzie, związanej z dziedzictwem kulturowym	2	0	2
Statki rybackie trwale wycofane bez złomowania, w drodze przekwalifikowania do prowadzenia działalności niedochodowej, innej niż rybołówstwo komercyjne	2	2	4
Razem	33	8	41

Źródło: Raport roczny dotyczący działań zmierzających do osiągnięcia równowagi pomiędzy zdolnością połowową a wielkością dopuszczalnych połowów za okres 01.01.-31.12.2017 r.

Efektom zaprzestania działalności połowowej jest dążenie do zachowania równowagi pomiędzy zdolnością połowową a dostępnymi zasobami. Polska wykazuje, że w ostatnich latach potencjał flotowy uległ zmniejszeniu. Z uwagi na fakt, że przeważająca część floty rybackiej zalicza się do rybołówstwa przybrzeżnego i nie posiada alternatywnych w stosunku do Morza Bałtyckiego łowisk, należy prowadzić działania wspierające dążenie do osiągnięcia równowagi pomiędzy zdolnością połowową a zasobami, poprzez m.in. program trwałego i tymczasowego zaprzestania działalności połowowej. W latach 2014-2017 Polska nie przekroczyła przyznaných jej limitów zdolności połowowej.

Tabela 64 Zachowanie limitów zdolności połowowej w Polsce w latach 2014-2017

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
zdolność połowowa polskiej floty rybackiej	34 033,64 GT	34 216,22 GT	34 871,25 GT	27 559,30 GT
	81 538,08 kW	81 544,88 kW	83 047,28 kW	76 286,58 kW
przekroczenie limitów zdolności połowowej	nie	nie	nie	Nie

Źródło: opracowanie na podstawie raportów rocznych dotyczących działań zmierzających do osiągnięcia równowagi pomiędzy zdolnością połowową, a wielkością dopuszczalnych połowów za lata 2014-2017

W ramach działania polegającego na trwałym zaprzestaniu działalności połowowej redukowana jest flota rybacka. W ramach PO RYBY 2014-2020 do końca 2017 r. z wykonywania rybołówstwa komercyjnego wycofano 41 statków¹⁴³. Z wycofaniem statków wiąże się inne działanie związane z zarządzaniem flotą rybacką. Zgodnie z rozporządzeniem 1380/2013, należy zapobiegać nadmiernemu rozdrobnieniu potencjału w ramach „klonowania”, co polega na odmowie wpisania do rejestru statków rybackich w miejsce uprzednio wycofanej więcej niż 1 nowej jednostki.

Do oceny równowagi pomiędzy zdolnością połowową a wielkością dopuszczalnych połowów, wykorzystuje się przygotowane przez Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy w Gdyni wskaźniki: biologiczne, techniczne oraz ekonomiczne, w tym wskaźnik zwrotu z inwestycji (ROI), który informuje o efektywności działalności gospodarczej.

W sytuacji, gdy z oceny wynika wyraźnie, że zdolność połowowa nie jest skutecznie równoważona uprawnieniami do połowów, państwo członkowskie sporządza plan działania dla segmentów floty, w stosunku do których stwierdzono nadwyżkę zdolności. Plan ten określa cele dostosowawcze i narzędzia służące osiągnięciu równowagi oraz ramy czasowe wdrożenia.

W raportach na temat równowagi połowowej Polska wskazuje, że działania w zakresie trwałego oraz tymczasowego zaprzestania działalności połowowej, będą podejmowane w celu zapewnienia możliwości prowadzenia działalności połowowej w sposób zrównoważony i efektywny. W raporcie za 2017 r. wskazano, że w zakresie tymczasowego zaprzestania działalności połowowej działaniem będą objęte określone segmenty floty (VL0010 PG, VL1012 PG, VL1218 DFN, VL 1218 DTS, VL1824

¹⁴³ Do oceny efektywności (w rozumieniu przyjętym na potrzeby przeglądów należałoby zgromadzić informacje m.in. o tonażu wycofanych statków).

DTS). Pomoc miała dotyczyć polskich statków rybackich, które w ostatnich dwóch latach kalendarzowych poprzedzających złożenie wniosku o dofinansowanie, przez co najmniej 120 dni prowadziły działalność połowową na Morzu Bałtyckim.

4.4. Zarybianie polskich obszarów morskich

Różnorodna i nadmierna działalność człowieka w obrębie koryt rzecznych doprowadziła do niekorzystnych zmian naturalnego charakteru rzek i ich dolin, a w związku z tym niekorzystnych zmian ekosystemów rzecznych, w tym zakłócenia zależności ichtiofaunistycznych naturalnie występujących w rzekach. Działalność ta wpłynęła na ograniczenie lub uniemożliwienie naturalnych migracji ryb, dostępu do tarlisk, niszczenie miejsc rozrodu i odrostu narybku. Ograniczanie drożności biologicznej rzek poprzez budowę jazów, tam, przegród, elektrowni wodnych, prostowanie rzek, prace utrzymaniowe nieuwzględniające potrzeb ochrony ryb, prowadzone prace melioracyjne, zanieczyszczenie wód, a także nadmierna eksploatacja rybacka doprowadziły do zaniku lub zagrożenia wielu gatunków ryb.

Zgodnie z ustawą z dnia 19 grudnia 2014 r. *o rybołówstwie morskim*¹⁴⁴ (dalej: ustawa o rybołówstwie morskim), minister właściwy do spraw rybołówstwa prowadzi zarybianie w celu utrzymania i odtwarzania zasobów ryb na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek ochrony i odbudowy zasobów ryb wynika również z ustawy *o rybnictwie śródlądowym*¹⁴⁵. Zgodnie z art. 2a tej ustawy ochronę i odbudowę zasobów ryb w wodach, z wyjątkiem gatunków ryb, które są objęte ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody, zapewnia się przez racjonalne gospodarowanie zasobami, w tym podejmowanie działań służących utrzymaniu, odtworzeniu lub przywróceniu właściwego stanu tych zasobów i relacji przyrodniczych między poszczególnymi ich elementami, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Na podstawie ww. ustawy zarybianie może prowadzić:

- 1) uprawniony do rybactwa,
- 2) instytut badawczy, uczelnia, fundacja, uznana organizacja producentów ryb lub organizacja społeczna, w ramach programu badawczego lub programu ochrony i odbudowy zasobów ryb w porozumieniu z uprawnionym do rybactwa,
- 3) organ administracji publicznej, we współpracy z uprawnionym do rybactwa, instytutem badawczym, uczelnią, fundacją, uznaną organizacją producentów ryb lub organizacją społeczną, jeżeli utrzymanie, odtwarzanie lub poprawa stanu zasobów ryb należy do zadań organu administracji publicznej lub wynika z działań określonych w programie ochrony i odbudowy zasobów ryb,
- 4) dyrektor parku narodowego w celu wykonywania ochrony ryb na wodach parku narodowego.

Wydatki na wykonywanie zarybiania polskich obszarów morskich (dalej: zarybianie POM) ponoszone są corocznie ze środków budżetu państwa, z części 62. *Rybołówstwo*, której dysponentem do 15 listopada 2015 r. był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW), zaś od 16 listopada 2015 r. jest Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Zarybianie w ramach *Planu gospodarowania zasobami węgorka w Polsce*, było finansowane z budżetu środków europejskich – EFR, z PO RYBY 2007-2013.

Tabela 65 Wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na zarybianie wód w latach 2013-2017 [tys. zł]

	2013	2014	2015	2016	2017
Budżet państwa					
Plan	5 000	4 852	4 852	5 000	5 000
Wykonanie	4 986	4 845	2 937	4 856	4 988
Budżet środków europejskich					
Wykonanie	4 057	1 444	2 775	0	0

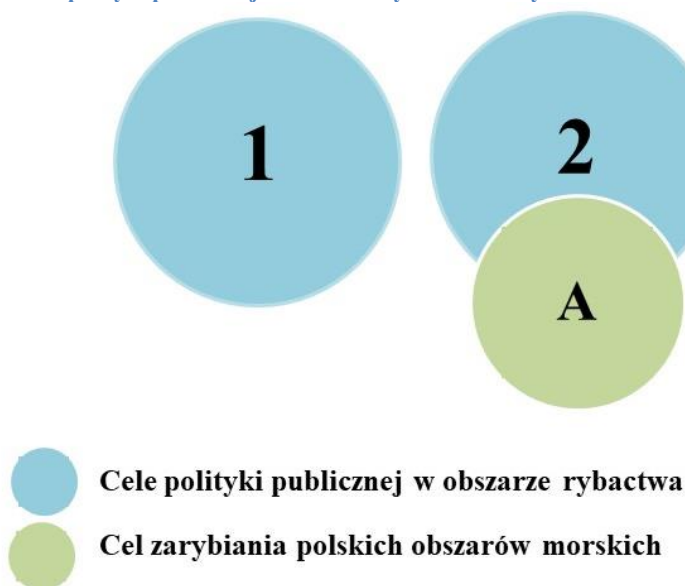
¹⁴⁴ Art. 98 ustawy o rybołówstwie morskim z dnia 19 grudnia 2014 r. (t.j. Dz.U. z 2019 poz. 586)

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybnictwie śródlądowym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1476)

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2013-2017, dane MGMiŻŚ.

Do 2015 r. środki z budżetu państwa na zarybianie POM były planowane jako wydatki bieżące, od 2016 r. są przekazywane w formie dotacji celowej. W latach 2013-2015 zarybianie wód węgorzem było finansowane z EFR (PO RYBY 2007-2013). Obecnie środki z budżetu UE mogą być wypłacane z EFMR, z PO Rybactwo i Morze (2014-2020).

Rysunek 12 Spójność celów polityki publicznej w obszarze rybactwa i zarybiania POM



Cele polityki publicznej w obszarze rybactwa	1	Tworzenie nowoczesnego, konkurencyjnego i dynamicznego sektora rybackiego
	2	Dostosowanie nakładu połowowego do dostępnych zasobów
Cel zarybiania polskich obszarów morskich	A	Utrzymanie i odbudowa cennych gatunków ryb

Cel zarybiania polskich obszarów morskich (A), jakim jest utrzymanie i odbudowa cennych gatunków ryb wpisuje się w cel nr 2 polityki publicznej w obszarze rybactwa: dostosowanie nakładu połowowego do dostępnych zasobów.

Zarybianie wód publicznych realizowane jest w ramach: (1) planów zarybiania polskich obszarów morskich, (2) operatów rybackich, (3) *Planu gospodarowania zasobami węgorza w Polsce*.

Zarybianie POM prowadzone jest na podstawie art. 98 ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. *o rybołówstwie morskim* (do marca 2015 r. na podstawie art. 30 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. *o rybołówstwie*¹⁴⁶). Prowadzi je minister właściwy do spraw rybołówstwa w celu utrzymania i odtwarzania zasobów ryb na polskich obszarach morskich. Zgodnie z ww. ustawą zadanie to może powierzyć, w drodze umowy, instytutowi badawczemu albo instytutowi naukowemu, który: (1) prowadził badania naukowe lub prace rozwojowe w zakresie zarybiania, (2) posiada warunki techniczno-organizacyjne niezbędne do prowadzenia zarybiania. Podmiot, któremu zostaje powierzone zadanie, otrzymuje dotację celową na pokrycie kosztów wykonania zarybiania.

Plany zarybiania POM opracowywane są corocznie przez Zespół do spraw Zarybiania, powołany przez ministra właściwego ds. rybołówstwa – obecny zespół został powołany przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej 28 listopada 2016 r.¹⁴⁷ Plany te są zatwierdzane przez ww. ministra i

¹⁴⁶ Dz. U. 2014, poz. 1592.

¹⁴⁷ Zarządzenie nr 25 z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Zarybiania z późn. zm. Wcześniejsze zarządzenie nr 31 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 września 2010 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Zarybiania.

określają m.in. (1) gatunki ryb, którymi ma być wykonane zarybianie, (2) liczbę i rodzaj materiału zarybieniowego wykorzystanego do zarybiania, (3) podział środków finansowych na realizację zadań przewidzianych w planie zarybiania.

Zarybianie POM jest jednym z elementów szerszego procesu zarybiania wód publicznych – wykonywane jest również przez użytkowników wód w ramach operatów rybackich. Zarybianie POM obejmuje 5 gatunków ryb zagrożonych ze względu na pogarszające się efekty tarła naturalnego lub jego brak, są to: troć, łosoś, sieja, jesiotr, certa.

Etap zarybiania POM poprzedzony jest pozyskaniem i wyhodowaniem materiału zarybieniowego przez hodowców. Połowu tarlaków ryb dwuśrodowiskowych, od których pozyskuje się komórki rozrodcze do wychowu materiału zarybieniowego w celu zarybiania, dokonuje się w wodach śródlądowych w okresie ochronnym, dlatego niezbędne jest uzyskanie decyzji administracyjnej zezwalającej na odstępstwo od zakazu połowu ryb w okresie ochronnym¹⁴⁸. Decyzję wydaje marszałek województwa, w której wskazuje m.in. miejsce pozyskania ryb, rozrodu i wychowu materiału zarybieniowego ze wskazaniem konkretnych ośrodków zarybieniowych i następnie przeznaczenia wyhodowanego materiału zarybieniowego. Nadzór nad realizacją decyzji prowadzi marszałek województwa oraz inne służby kontrolne, których przedstawiciele uczestniczą w spotkaniach Zespołu ds. Zarybiania (inspektorzy rybacy urzędów marszałkowskich, inspektorzy Rybołówstwa Morskiego, strażnicy Państwowej Straży Rybackiej). Materiał biologiczny przeznaczony do zarybiania POM musi cechować się znanym pochodzeniem, który gwarantuje utrzymanie odpowiedniej zmienności genetycznej. W tym celu materiał ten, a zwłaszcza utrzymywane stada tarlaków, poddawany jest także dodatkowym badaniom genetycznym.

Zarybiania wód nie mogą powodować zmniejszenia lub utraty różnorodności biologicznej żywych zasobów wód¹⁴⁹. Z tego powodu materiał zarybieniowy służący do odtwarzania populacji ryb wymagających ochrony, ze względu na konieczność zachowania różnorodności biologicznej podaje się z uwzględnieniem miejsc pochodzenia materiału zarybieniowego, jego przydatności do zarybień oraz informacji zawartych w charakterystyce ichtiofauny.¹⁵⁰

W realizacji zarybiania POM bierze udział stała grupa gospodarstw rybackich, których efekty hodowlane materiału zarybieniowego są wysoko oceniane, (gwarantowały w okresie wieloletnim wysoką jakość materiału zarybieniowego, a jednocześnie opłacalność produkcji).

Tabela 66 Podsumowanie analizy skuteczności zarybiania polskich obszarów morskich

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. <i>Utrzymanie i odbudowa cennych gatunków ryb</i>	Nie można ocenić	Ocena skuteczności nie jest możliwa ze względu na zbyt krótki okres objęty analizą (2013-2017 - a odbudowa populacji ryb jest procesem rozciągniętym w czasie) oraz brak mierników realizacji celu. Na osiąganie celu zarybiania POM wpływa wiele czynników m.in. czynniki środowiskowe, zabudowa hydrotechniczna, poziom zarybiania, dostępność materiału rozrodczego do produkcji materiału zarybieniowego. Działania w ramach zarybiania POM dotyczyły głównie zarybiania trocią i łososiem. Z łącznej sumy środków wydatkowanych na zakup materiału zarybieniowego, w 2013 r. 100%, a w latach 2014-2017 od 84% do 97% środków przeznaczono na zakup materiału troci i łososia. Pozostałe gatunki ryb (certa, sieja, jesiotr) były wpuszczane do wód, o ile po zagospodarowaniu środków na ww. priorytetowe gatunki ryb, dostępne były środki finansowe.

¹⁴⁸ Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, art. 4 b ust. 2

¹⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 29 marca 2002 r. w sprawie operatu rybackiego (t.j. Dz. 2015 r. poz. 177)

		<p>Zmniejszyły się r/r ilości materiału zarybieniowego, wykorzystanego do zarybiania – tendencja spadkowa dotyczy wszystkich gatunków ryb.</p> <p>Zarybianie trocią i łososiem wykonywano na poziomie niższym, od zalecanego dla utrzymania populacji. W przypadku troci zarybianie smoltami (dającymi najlepszy efekt w krótkim czasie) wykonywano na poziomie od ok. 53% do 69% zalecanej liczby tego materiału, natomiast smoltami łososia od 63% do zaledwie 7%.</p> <p>Z analiz prowadzonych przez IRŚ, obejmujących lata 2007-2016 wynika, że skuteczność zarybiania trocią spada – zmniejsza się liczba wykorzystanego materiału zarybieniowego oraz masa połowów. Inne badania IRŚ przeprowadzone w 2017 r. (przy użyciu metod genetycznych), potwierdzają występowanie ryb pochodzących ze sztucznego tarła z 2013 r. na poziomie 20-25%. Pozostałe badane osobniki pochodzące z naturalnego tarła wykazywały cechy znacznego pokrewieństwa z tarlakami z jednego z ośrodków hodowlanych. W ocenie dokonujących badanie wyniki te nie są kompleksowe i dotyczą krótkiego okresu (od 2013 r.), jednak mogą świadczyć o znacznej roli zarybień przy odbudowie populacji troci wędrowniej w rzekach polskich.</p> <p>Połowy łososia r/r zmniejszyły się (poza 2017 r.). Analizy skuteczności zarybiania łososiem (analogicznie jak dla troci) nie były prowadzone.</p> <p>Dla certy, siei i jesiotra nie określono, właściwego dla utrzymania i odbudowy populacji, poziomu zarybiania. Średnia wielkość połowów certy i siei w analizowanym okresie spada, jesiotr objęty jest ochroną i obowiązuje zakaz połowów tej ryby. Badania dotyczące skuteczności zarybiania tymi gatunkami ryb również nie były prowadzone.</p> <p>Do oceny skuteczności zarybiania wykorzystuje się dane dotyczące połowów. Jednak miernik ten nie dostarcza pełnej wiedzy w zakresie stanu zasobów ryb (ze względu na limity połowowe lub nie może być stosowany np. zakaz połowów jesiotra). Rzeczywistą masę połowów trudno jest ocenić z uwagi na nieraportowanie połowów rekreacyjnych, brak obowiązku raportowania połowów z łodzi o długości do 8 m, a także występujące kłusownictwo.</p>
--	--	---

Źródło: opracowanie własne

W latach 2013-2014 oraz w 2017 r. zadanie było powierzane Instytutowi Rybactwa Śródlądowego w Olsztynie (IRŚ), natomiast w 2016 r. wykonywał je Morski Instytut Rybacki w Gdyni – Państwowy Instytut Badawczy. W 2015 r. MRiRW nie przeprowadził zarybiania, ani też nie zawarł umowy z żadnym z ww. instytutów. Jak wskazała NIK¹⁵¹, akcja zarybiania POM została zrealizowana niezgodnie z art. 98 ustawy o rybołówstwie morskim. Zarybiania nie przeprowadził minister właściwy do spraw rybołówstwa, ani też instytut badawczy lub naukowy, a hodowcy materiału zarybieniowego, którzy nie byli wybrani w trybie ustawy o zamówieniach publicznych i z którymi nie zawarto stosownych umów. MRiRW, mając na względzie fakt, że zarybiania zostały faktycznie dokonane – zgodnie z Planem zarybiania na 2015 r. – a hodowcy materiału zarybieniowego dokonujący zarybiania ponieśli z tego tytułu koszty, zawierał z nimi ugody i wypłacał środki z tytułu rekompensat kosztów poniesionych na ten cel. Z ugód wynika, że IRŚ we wrześniu 2015 r. odmówił zawarcia umowy na wykonanie zarybiania, mimo że kilka miesięcy wcześniej potwierdził gotowość jego realizacji.

W okresie objętym analizą tj. w latach 2013-2017 plany zarybiania przewidywały zarybianie trocią i łososiem – na najwyższym poziomie (gatunki priorytetowe), oraz w miarę dostępności środków sieją, certą i jesiotrem.

¹⁵¹ NIK, Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w częściach 32.-Rolnictwo, 33.-Rozwój wsi, 35-Rynki rolne, 62. –Rybołówstwo, nr ewid. 127/2016/P/16/001/KRR.

Tabela 67 Materiał zarybieniowy finansowany z budżetu państwa, wykorzystany do zarybiania POM w latach 2013-2017

gatunek ryby	rodzaj materiału	2013	2014	2015	2016	2017	Łącznie
		liczba sztuk					
troć	smolty	1 010 784	1 000 483	788 939	806 243	1 033 220	4 639 669
	narybek	2 523 005	1 878 444	1 686 061	1 100 200	2 435 034	9 622 744
	wylęg	1 700 000	1 733 000	1 771 230	1 260 000	900 000	5 680 201
	narybek 1+	48 971	-	-	-	-	-
	łącznie	5 282 760	4 611 927	4 246 230	3 166 443	4 368 254	21 675 614
łosoś	smolty	315 987	305 209	126 660	197 160	36 370	981 386
	narybek	48 040	-	21 500	-	-	69 540
	wylęg	-	-	30 300	-	-	30 300
	łącznie	364 027	305 209	178 460	197 160	36 370	1 081 226
certa	narybek/	-	1 037 930	134 000	470 000	110 000	714 000
sieja	narybek	-	28 492	6 500	24 000	38 500	97 492
	wylęg	-	1 000 000	900 000	800 000	500 000	2 700 000
	łącznie	-	1 028 492	906 500	824 000	538 500	3 297 492
jesiotr	narybek	-	12 040	-	2 600	-	14 640

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MG MiŻŚ /pola puste oznaczają, że w danym roku nie był wykorzystywany określony rodzaj materiału zarybieniowego/

Łączna liczba materiału zarybieniowego poszczególnych gatunków ryb, wykorzystana do zarybiania POM w latach 2013-2017 zmniejsza się. Mimo, że można zaobserwować niewielki wzrost r/r w niektórych latach (troć - w 2017 r., łosoś – w 2016 r., certa – 2016 r.), w perspektywie kilkuletniej tendencja spadkowa następuje w przypadku wszystkich gatunków ryb.

Z opracowania IRŚ przygotowanego na zlecenie MRiRW¹⁵² wynika, że przy ograniczonym sukcesie tarła naturalnego, dla utrzymania populacji troci i łososia na oczekiwanym poziomie, corocznie powinno się wpuszczać do wód odpowiednią liczbę materiału zarybieniowego tj. troci: 1,5 mln smoltów, 4 mln wylęgu oraz 2 mln narybku letniego, natomiast łososia: 0,5 mln smoltów, 2 mln wylęgu oraz 1,4 mln narybku letniego. Uwzględniając powyższe zalecenia, zarybianie tymi gatunkami ryb (finansowane z budżetu państwa w latach 2013-2017) wykonywane było na niższym od zalecanego poziomie – poza narybkiem letnim troci.

Tabela 68 Udział procentowy zarybiania finansowanego z budżetu państwa w stosunku do ilości materiału zarybieniowego zalecanego dla utrzymania populacji troci i łososia [%]

gatunek ryby	rodzaj materiału zarybieniowego	2013	2014	2015	2016	2017
troć	smolty	67,38	66,69	52,59	53,74	68,88
	wylęg	42,5	43,32	44,28	31,50	22,50
	narybek letni	126,15	93,92	84,30	55,01	121,75
łosoś	smolty	63,19	61,04	25,33	39,43	7,27
	wylęg	0	0	1,51	0	0
	narybek letni	3,43	0	1,53	0	0

Źródło: opracowanie własne

Wykorzystany - w ramach zarybiania POM - materiał zarybieniowy troci stanowił od 52,6% do 68,8% zalecanej przez IRŚ liczby smoltów dla utrzymania populacji, od 22% do 44% wylęgu i od 55% do 126% narybku letniego. W przypadku łososia zarybianie corocznie wykonywane było jedynie smoltami, na poziomie od 63% w 2013 r. do zaledwie 7% w 2017 r. Wykorzystany do zarybiania w 2013 r. narybek łososia na poziomie 3,4% zalecanej ilości tego materiału oraz w 2015 r. wylęg i narybek łososia na poziomie po 1,5% zalecanej ilości, nie wpływa na osiągnięcie celu zarybiania tym gatunkiem. MG MiŻŚ wskazało, że z uwagi na brak tzw. ciągów tarłowych (wędrówek tarłowych) nie pozyskano materiału

¹⁵² „Zasady gospodarowania populacjami troci i łososi w Polsce oraz zasady odbioru materiału zarybieniowego tych gatunków” – opracowanie IRŚ przygotowane w ramach realizacji zadania zarybiania POM w 2013 r.

rozrodczego od tarlaków łosiosia, a zatem niemożliwa była produkcja materiału zarybieniowego na potrzeby zarybiania POM. Obecnie w celu restytucji łosiosia zwiększane są stada tarłowe, których potomstwo będzie stanowić materiał do zarybiania POM w kolejnych latach.

Zarybianie certą i sieją wykonywano w latach 2014-2017 r., a jesiotrem jedynie w 2014 r. i 2016 r. W związku z tym, że nie został określony zalecany poziom zarybiania tymi gatunkami ryb dla utrzymania/odtworzenia populacji, (ani miernik realizacji celu), ocena skuteczności zarybiania tymi gatunkami ryb jest utrudniona. W *Planach zarybiania POM* na 2016 r. i 2017 r. możliwość zarybiania tymi gatunkami ryb (w kolejności sieja, jesiotr, certa, a w 2017 r. nie planowano zarybiania jesiotrem) uzależniono od dostępności środków finansowych, po uwzględnieniu zarybień trocią i łososiem.

Poza zarybianiem POM finansowanym ze środków budżetu państwa, obowiązek zarybiania spoczywa na użytkownikach obwodów rybackich. Obowiązek ten dotyczy zdecydowanie większej liczby gatunków ryb. Jednak niniejsza analiza skuteczności dotyczy tylko gatunków objętych zarybianiem finansowanym ze środków publicznych.

Uprawniony do rybactwa w obwodzie rybackim jest obowiązany do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, która polega na wykorzystywaniu produkcyjnych możliwości wód, zgodnie z operatem rybackim, w sposób nienaruszający interesów uprawnionych do rybactwa w tym samym dorzeczu, z zachowaniem zasobów ryb w równowadze biologicznej i na poziomie umożliwiającym gospodarce korzystanie z nich przyszłym uprawnionym do rybactwa. Uprawniony do rybactwa sporządza operat rybacki określający zasady prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim. Operat zawiera m.in. rodzaje i zakres działań prowadzonych w ramach racjonalnej gospodarki rybackiej, w tym zabiegów ochronnych, niezbędnych do ochrony zasobów ryb i raków lub poprawy warunków ich bytowania w wodach, ze wskazaniem sposobu i warunków odtwarzania poławianych zasobów ryb i raków, w tym ryb z gatunków wędrownych lub zagrożonych pogarszającymi się warunkami rozrodu naturalnego w wodach obwodu rybackiego oraz nakłady rzeczowe przewidziane na zarybiania, w szczególności minimalną i maksymalną ilość materiału zarybieniowego oraz jego rodzaj¹⁵³.

Z analiz w zakresie zarybiania trocią, prowadzonych przez IRŚ wynika, że dla całkowitych średnich rocznych wielkości i wartości zarybień smoltami troci w latach 2007-2016, finansowanych z budżetu państwa, przez uprawnionych do rybactwa i wynikających z tarła naturalnego, liczby te wynosiły odpowiednio: około 1,3 mln szt. smoltów i około 3,8 mln zł. (tj. o 200 tys. smoltów troci mniej niż wskazane w zaleceniach z 2013 r.). W wielkościach tych 73% stanowiły zarybiania finansowane w ramach programu zarybień POM. Użytkownicy rybacy w ramach swoich operatów rybackich w latach 2007-2016 wykonali zarybianie trocią na poziomie około 350 tys. smoltów średnio rocznie o wartości nieco ponad 1 mln zł¹⁵⁴, co stanowi 23,3% całkowitej zalecanej dla utrzymania populacji troci liczby smoltów. Dla porównania, całkowita wartość zarybień wód obwodów rybackich w Polsce, wyniosła w 2016 roku około 39,3 mln zł, więc średnia roczna wartość zarybień troci wędrownej z lat 2007-2016 stanowiła blisko 10% tej wartości.

Skuteczna realizacja zarybiania powinna wpływać na utrzymywanie się zasobów i stabilizację połowów ryb objętych zarybianiem. Z uwagi na to, że efektów zarybień należy oczekiwać w perspektywie kilkuletniej, w celach porównawczych dane dotyczące połowów zaprezentowane zostały od 2010 r.

Tabela 69 Połowy gatunków ryb uwzględnionych w Planach zarybiania POM w latach 2010-2017

gatunek ryby/ rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wody śródlądowe [kg]								

¹⁵³ §5 rozporządzenie z dnia 29 marca 2002 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie operatu rybackiego (Dz. U. 2015 r., poz. 177).

¹⁵⁴ Ocena efektywności zarybień ... IRŚ, 2017 r.

troć wędrowną	27 775	36 359	24 618	5 144	31 297	8 727	6 454	1 857
łosoś	1 688	819	1 379	777	732	989	732	393
sieja	6 537	11 304	11 183	12 231	11 570	9 783	9 155	9 251
certa	1 031	1 423	4 971	2 640	296	964	236	321
Wody morskie								
troć wędrowną [szt.]	92 279	51 262	36 928	29 647	30 921	32 081	42 405	43 183
łosoś [szt.]	9 345	6 151	5 805	5 294	3 116	3 745	3 630	7 269
sieja [kg]	21 633,64	21 853,00	23 473,65	38 578,15	15 401,55	28 074,90	28 959,85	16 341,8
certa [kg]	201	52	65	1 571	6 698	1 798	226	888

Źródło: dane MGMiZŚ /nie uwzględniono jesiotra – jest objęty ochroną i nie może być poławiany/

W latach 2013-2017 wielkość połowów w wodach śródlądowych wszystkich gatunków ryb objętych planem zarybiania zmniejsza się. W przypadku troci znaczny spadek nastąpił w 2013 r. (79% w porównaniu do 2012 r.) oraz w latach 2015-2017 – blisko 81% w porównaniu do takiego samego 3-letniego okresu w latach 2010-2012. Wzrost połowów łososia o 35% w porównaniu do 2014 r. nastąpił jedynie w 2015 r., poza tym, następował spadek r/r połowów. Połowy siei w latach 2015-2017 zmniejszyły się o 19% w porównaniu do poprzedniego 3-letniego okresu (2012-2014). W 2014 r. nastąpił znaczny spadek połowów certy - w 4-letnim okresie 2014-2017 o 82% w porównaniu do lat 2010-2013.

W połowach morskich, w przypadku troci w latach 2010-2013 następował spadek połowów r/r, a od 2014 r. wzrost (2014 r. o 4,29%, 2015 r. o 3,37%, 2016 r. o 32%, 2017 r. o 1,83% r/r). W latach 2010-2014 następował sukcesywny spadek połowów łososia, w latach 2015-2016 nastąpił wzrost o średnio 18% w stosunku do 2014 r., natomiast w 2017 r. zwiększył się o 100% w porównaniu do 2016 r. Połowy siei w latach 2014-2017 spadły w sumie średnio o ok. 16% w porównaniu do połowów w latach 2010-2013. W przypadku certy widoczne są duże różnice w wielkościach połowów – znaczny wzrost w latach 2013-2015 a w latach 2016-2017 spadek o średnio 83%.

Do oceny skuteczności zarybiania wykorzystuje się dane dotyczące połowów. Jednak nie dostarczają one pełnej wiedzy w zakresie stanu zasobów ryb (ze względu na limity połowowe np. łososia czy zakaz połowów - jesiotra). Ponadto, rzeczywistą masę połowów trudno jest ocenić z uwagi na nieraportowanie połowów rekreacyjnych, brak obowiązku raportowania połowów z łodzi o długości do 8 m., a także występujące kłusownictwo.

Jak wynika z analiz IRŚ, w całkowitym zarybianiu wód trocią 73% stanowiły zarybiania finansowane z budżetu państwa, a pozostałe 27% - przez uprawnionych do rybactwa w rzekach i w wyniku tarła naturalnego. W przypadku pozostałych gatunków ryb, brakuje danych jaki udział w zarybianiu wód stanowi zarybianie finansowane ze środków budżetu państwa.

Tabela 70 Liczba i wartość materiału zarybieniowego wykorzystanego do zarybiania polskich obszarów morskich w latach 2013-2017

gatunek ryby	rodzaj materiału	2013		2014		2015		2016		2017		Różnica wartości w zł (w %) 2013 / 2017
		szt.	wartość w zł	szt.	wartość w zł	szt.	wartość w zł	szt.	wartość w zł	szt.	wartość w zł	
troć	smolty	1 010 784	2 116 000,00	1 000 483	2 159 657,41	788 939	2 156 778,40	806 243	2 317 163,60	1 033 220	3 003 521,00	2,09 / 2,91 (+39)
	narybek letni	2 523 005	520 000,00	1 878 444	386 395,93	1 686 061	491 823,99	1 100 200	329 940,00	2 435 034	760 298,00	0,21 / 0,31 (+48)
	wylęg	1 700 000	139 893,00	1 733 000	142 608,57	1 771 230	172 198,98	1 260 000	125 987,50	900 000	125 000,00	0,08 / 0,14 (+75)
	narybek 1+	48 971	30 220									
łośność	smolty	315 987	634 000,00	305 209	748 121,99	126 660	397 914,14	197 160	717 210,80	36 370	156 391,00	2,01 / 4,3 (+114)
	narybek	48 040	39 000,00			21 500	83 613,50					
	wylęg					30 300	4 124,13					
2014 / 2017												
certa	narybek			1 037 930*	618 328,68	134 000	91 120,00	470 000	300 216,50	110 000	61 080,00	0,59 / 0,56 (-5)
sieja	narybek			28 492	55 388,45	6 500	12 378,56	24 000	45 120,00	38 500	105 710,00	1,94 / 2,75 (+42)
	wylęg			1 000 000	10 290,00	900 000		800 000	8 000,10	500 000	5000,00	0,01 / 0,01 (0)
2014 / 2016												
jesiotr	narybek			12 040	87 518,93			2 600	26 470,53			7,27 / 10,18 (+40)
			łącznie		łącznie		łącznie		łącznie		łącznie	
			3 479 113,00		4 208 309,96		3 409 951,70**		3 870 109,03		4 217 000,00	

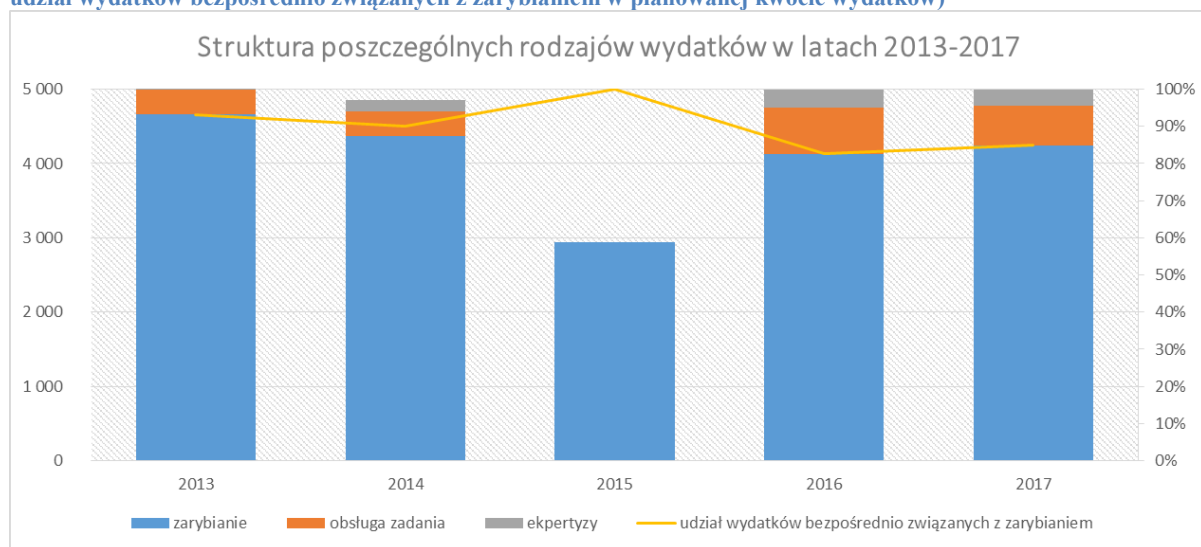
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MG MiŻŚ

/wartość materiału zarybieniowego, co do zasady, odpowiada wysokości poniesionych wydatków na zakup materiału zarybieniowego z wyjątkiem: *wyplacono za 946153 szt.; **wartość materiału zarybieniowego wynikająca z ugód: 3 409 951,70 zł, kwota wyplacona zgodnie z Planem zarybiania: 2 937 420,45 zł; pola puste oznaczają, że w danym roku nie był wykorzystywany określony rodzaj materiału zarybieniowego i w związku z tym nie były ponoszone wydatki/

W latach 2013-2017 na realizację zarybiania POM przeznaczano blisko 5 mln zł rocznie. Wartość materiału zarybieniowego r/r zwiększała się (poza narybkiem certy i wylęgiem siei), zatem w ramach dostępnych środków kupowano coraz mniej materiału zarybieniowego. Wartość materiału troci w 2017 r. w porównaniu do 2013 r. wzrosła w przypadku: smoltów o 39%, narybku letniego o 48%, wylęgu o 75%. Wartość smoltów łososia wzrosła o 114%. Wartość narybku siei i jesiotra wzrosła w 2017 r. w stosunku do 2014 r. odpowiednio o 42% i 40%. Biorąc pod uwagę stałą wysokość środków przeznaczonych na realizację zadanie i rosnącą r/r wartość materiału zarybieniowego można stwierdzić, że efektywność wydatków na realizację zadania ulega obniżeniu.

Umowy z instytucjami badawczymi, poza pokryciem kosztów podstawowego zadania zarybiania i kosztów z nim bezpośrednio związanych, przewidują także wydatki w zakresie obsługi zadań oraz przygotowanie ekspertyz dotyczących oceny efektywności realizowanych działań.

Wykres 14 Struktura wydatków na zarybianie POM w latach 2013-2017 (lewa oś – planowane wydatki, prawa oś – udział wydatków bezpośrednio związanych z zarybianiem w planowanej kwocie wydatków)



Źródło: opracowanie własne na podstawie umów na realizację zadania zarybiania za lata 2013-2014, 2016-2017, do wydatków związanych bezpośrednio z zarybianiem zaliczono wydatki na materiał zarybieniowy, transport, zarybianie, znakowanie, zbieranie i weryfikację znaczków oraz propagowanie informacji na temat znakowanie ryb /wydatki w 2015 r. poniesiono jedynie na wypłaty rekompensat kosztów poniesionych przez hodowców materiału zarybieniowego, którzy we własnym zakresie dokonali zarybień, zgodnie z planem zarybień na ten rok/.

Na uwagę zwracają koszty obsługi zadania¹⁵⁵, które w latach 2016-2017 wynosiły ponad 10% wartości dotacji celowej. Dla porównania koszty administracyjne zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, według wyliczeń Ministra Finansów, wynoszą 5% kosztów przeznaczonych na dane zadanie.

Analizy przygotowane przez IRŚ w ramach zadania zarybiania,¹⁵⁶ wskazują na spadającą efektywność zarybień trocią. Wskaźniki efektywności przedstawiają relację pomiędzy ilością/ wartością odłowionych ryb, a ilością/ wartością zarybień¹⁵⁷. W opracowaniu „Efektywność zarybiania trocią (*salmo trutta trutta* L) w latach 2010-2015” wskazano, że od 2007 r. zarówno połowy troci jak i efektywność zarybiania znacznie obniżyły się. Połowy troci w 2007 r. wynosiły 525,1 t., a w 2011 r. obniżyły się do 246,1 t. tj. o 53%. W kolejnych latach nastąpił dalszy spadek połowów. Efektywność

¹⁵⁵ Jako koszty obsługi zadania zostały uznane wydatki określone w umowach jako koszty pośrednie oraz obsługa merytoryczna i prawno-finansowa zamówień przewidzianych w ramach realizacji zadania

¹⁵⁶ Efektywność zarybień trocią w 2013 r., Efektywność zarybiania trocią (*salmo trutta trutta* L) w latach 2010-2015, Badanie efektywności zarybień trocią wędrowną w Wiśle i Redze przy użyciu metod genetycznych w ramach programu „Zarybianie polskich obszarów morskich”- 2017 r., Ocena efektywności zarybień na podstawie dostępnych danych z wykorzystaniem stworzonej w tym celu bazy informatycznej 2017r.

¹⁵⁷ „Efektywność zarybiania trocią przedstawiono jako masę (w kg) złowionych troci przeliczoną na 1000 szt. wpuszczonych smoltów. Podstawą tych kalkulacji była znana masa poławianych ryb w morzu i rzekach oraz liczba wpuszczonych w danym roku smoltów hodowlanych i szacowana przez ekspertów liczba smoltów dzikich. W odłowach tych nie uwzględniono połowów rekreacyjnych w rzekach, które są niereprezentatywne z uwagi na duże luki w danych” - Efektywność zarybiania trocią (*salmo trutta trutta* L) w latach 2010-2015 s. 36

zarybienia trocią również znacznie się obniżyła, w 2007 r. wynosiła 385,5 kg natomiast w 2011 r. 185,4 kg tj. spadek o prawie 52%. W kolejnych czterech latach była jeszcze niższa i wynosiła od 75,7 kg do 107,6 kg. W ocenie sporządzających analizy, na spadek efektywności połowów troci mogą mieć wpływ: choroby ryb, presja drapieżników, kłusownictwo, a także obniżenie się poziomu zarybień (wysokość dotacji utrzymana jest na stałym poziomie i nie uwzględnia wzrostu cen materiału zarybieniowego, niewystarczający poziom odłowów do zapewnienia odpowiedniej ilości materiału zarybieniowego). W opracowaniach zwraca się uwagę na konieczność podejmowania działań komplementarnych do zarybiania, odnoszących się do poprawy jakości wód powierzchniowych, udroźnienia rzek, zapobiegania i leczenia chorób troci, eliminowania zjawiska kłusownictwa.

Z kolei przeprowadzone w 2017 r. badania efektywności zarybień trocią przy użyciu metod genetycznych¹⁵⁸, którego celem było m.in. ustalenie poziomu bezpośredniego pokrewieństwa między trociami powracającymi do Wisły i tarlakami troci wiślanej, użytymi do sztucznego tarła we wcześniejszych latach, potwierdziły występowanie ryb pochodzących ze sztucznego tarła z 2013 r. na poziomie od 20% do 25%. Pozostałe 75%-80% mogło pochodzić z naturalnego tarła. Badający podkreślają jednak, że wszystkie osobniki pochodzące z naturalnego tarła wykazywały cechy znacznego pokrewieństwa z tarlakami z jednego z ośrodków hodowlanych. Wyniki te nie są kompleksowe i dotyczą krótkiego okresu (od 2013 r.), jednak w ocenie dokonujących badania, wyniki te mogą świadczyć o znacznej roli zarybień przy odbudowie populacji troci wędrownej w rzekach polskich.

Efektywność zarybiania łososiem i pozostałymi gatunkami ryb objętymi planem zarybiania POM w okresie objętym analizą wydatków nie była przez MG MiŻS badana.

Zarybianie w ramach Planu gospodarowania zasobami węgorza w Polsce

Przyjęcie przez państwa UE *rozporządzenia Rady (WE) nr 1100/2007 z dnia 18 września 2007 r. ustanawiającego środki służące odbudowie zasobów węgorza europejskiego*¹⁵⁹ poprzedzone było wydaniem opinii Międzynarodowej Rady Badań Morza (ICES) głoszącej, że stan zasobów węgorza europejskiego jest krytycznie niski i należy podejmować działania służące jego odbudowie. Liczebność zasobu osiągnęła historycznie najniższy poziom i stale spadała w alarmującym tempie z rekrutacją wynoszącą między 1 % a 5 % poziomu odnotowywanego w latach 70. XX w. (okres, w którym stan stada uznawano za odpowiedni). W związku z przyjęciem ww. rozporządzenia, państwa członkowskie zostały zobowiązane do przygotowania planów gospodarowania zasobami węgorza (akceptowanych przez Komisję Europejską - KE) oraz stworzenia warunków do odtworzenia jego populacji do stanu z okresu referencyjnego. Kraje członkowskie zostały również zobowiązane do przesyłania KE co 3 lata, a w późniejszym okresie co 6 lat sprawozdań przedstawiających skuteczność podejmowanych działań i ich efekty. Odbudowa zasobów węgorza europejskiego obejmuje następujące środki: (1) zarybianie, (2) redukcję śmiertelności połowowej, (3) udrażnianie szlaków migracji ryb.

Plan gospodarowania zasobami węgorza w Polsce (dalej: PGZWP lub Plan) został zaakceptowany przez KE 6 stycznia 2010 r. Polska zobowiązała się do szeregu działań zmierzających do odtworzenia stanu populacji węgorza z lat 60. i 70. ubiegłego stulecia przyjętych jako okres referencyjny¹⁶⁰. W Planie przewidziano, że zarybienia będą prowadzone w wielkości 6 mln szt. rocznie węgorza szklatego w dorzeczu Odry i 7 mln szt. w dorzeczu Wisły lub odpowiednio 1,2 i 1,4 mln szt. narybku podchowanego o wielkości mniejszej niż 20 cm. Około połowa całej przewidzianej dawki zarybieniowej węgorza

¹⁵⁸ Ocena efektywności zarybień na podstawie dostępnych danych z wykorzystaniem stworzonej w tym celu bazy informatycznej, IRŚ, Olsztyn – Gdańsk 2017.

¹⁵⁹ Dz. Urz. UE L248 z 22.9.2007.

¹⁶⁰ Komunikaty Rybackie I (126)/2012, 11-44, Stanisław Robak (Zakład Ichtiologii, Instytut Rybactwa Śródlądowego w Olsztynie), Tomasz Nermer (Morski Instytut Rybacki - PIB w Gdyni), Założenia i główne zadania „Planu gospodarowania zasobami węgorza w Polsce”, www.infish.com.pl/wydawnictwo/KR/KR_numer/KR2012/Stresz12_01_06.html (dostęp - 9.11.2018 r.).

wprowadzana jest przez rybackich użytkowników wód śródlądowych, a pozostałe wielkości uzupełniane są w ramach projektów finansowanych ze środków UE¹⁶¹.

Ustalone w Planie ramy czasowe osiągnięcia zakładanego celu odbudowy populacji są długoterminowe (m.in. ze względu na długi cykl życiowy węgorza). Modelowanie matematyczne wskazuje, że zaplanowany współczynnik spływu węgorzy nastąpi: w dorzeczu Odry w 2048 r., natomiast w dorzeczu Wisły w 2066 r.

W analizach nie uwzględniono jednak wpływu planowanych inwestycji infrastrukturalnych na Odrze i Wiśle na osiągnięcie zakładanego współczynnika. MGMIŻŚ w przyszłości planuje aktualizację danych uzyskanych na podstawie modeli matematycznych. Aktualnie przygotowuje projekt rozporządzenia w sprawie gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym oraz obszarów przeznaczonych do ochrony tych gatunków. Rozporządzenie ma zawierać wykaz obszarów przeznaczonych do ochrony węgorza skorelowany z PGZWP, który przewiduje m.in.

- konieczność regionalnego oraz indywidualnego podejścia do kwestii zmniejszenia śmiertelności związanej z przegrodami rzecznyymi,

- całkowite lub częściowe udrożnienie szlaków migracji ryb poprzez: (1) likwidację przeszkody, (2) budowę obejść wraz z urządzeniami skierowującymi ryby do przepławek, (3) okresowe wyłączenie elektrowni wodnych, (4) inne modyfikacje techniczne, polegające na zmianie typów turbin, wykorzystaniu istniejących obejść przelewów itd.

W celu zwiększenia skuteczności odbudowy populacji węgorza obowiązują ograniczenia w połowach tej ryby. Obowiązuje (1) zakaz połowów w okresach od listopada do stycznia – w wodach morskich i od grudnia do marca – w wodach śródlądowych, (2) zakaz połowów osobników do 50 cm, (3) limit połowu dziennego na wędkę - 2 szt., (4) zwiększenie minimalnej wielkości oczek w rybackich narzędziach połowowych lub wprowadzenie sit selektywnych.

Obecnie zarybianie wód węgorzem może być finansowane z PO RYBY (2014-2020), Priorytet I. Promowanie rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy, w ramach działania: wsparcie na rzecz opracowywania i wdrażania środków ochrony oraz współpracy regionalnej. Wcześniej finansowane było w ramach osi priorytetowej 3, PO RYBY 2007-2013.

Pomoc ze środków budżetu europejskiego przyznawana jest instytutowi badawczemu lub naukowemu¹⁶² w formie refundacji kosztów kwalifikowanych, do których zalicza się m.in. nabycie organizmów morskich lub ich produkcję oraz ich transport do miejsca, w którym zostaną wypuszczone. W ramach tego działania, przewidziane jest także dofinansowanie przeprowadzenia naukowego monitoringu stanu zasobów ryb oraz publikacji wyników tego monitoringu.

Pierwsze uzupełniające zarybienia węgorzem przeprowadzono w 2011 r., kiedy wykorzystano ok. 1,2 mln szt. narybku o wartości ponad 2 mln zł. W analizowanym okresie lat 2013-2017 wykonano trzy zarybienia (w 2013 r., 2014 r. i 2015 r.) finansowane ze środków PO RYBY 2007-2013, podczas których wypuszczono do polskich wód łącznie 5 639 230 szt. narybku podchowanego o masie osobniczej od 2 do 10 g i sumarycznej wartości 8 277 133 zł.

Tabela 71 Liczba i wartość narybku węgorza, finansowanego ze środków UE, wykorzystanego do zarybiania w latach 2013-2015

liczba [szt.]	wartość [zł]	wartość 1 szt. [zł]
---------------	--------------	---------------------

¹⁶¹ Dane MGMIŻŚ.

¹⁶² Na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania i wypłaty pomocy finansowej na realizację operacji w ramach Priorytetu I. Promowanie rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, zasobooszczędnego, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy, zawartego w Programie Operacyjnym „Rybnictwo i Morze” (Dz. U. z 2018 r. poz. 1493)

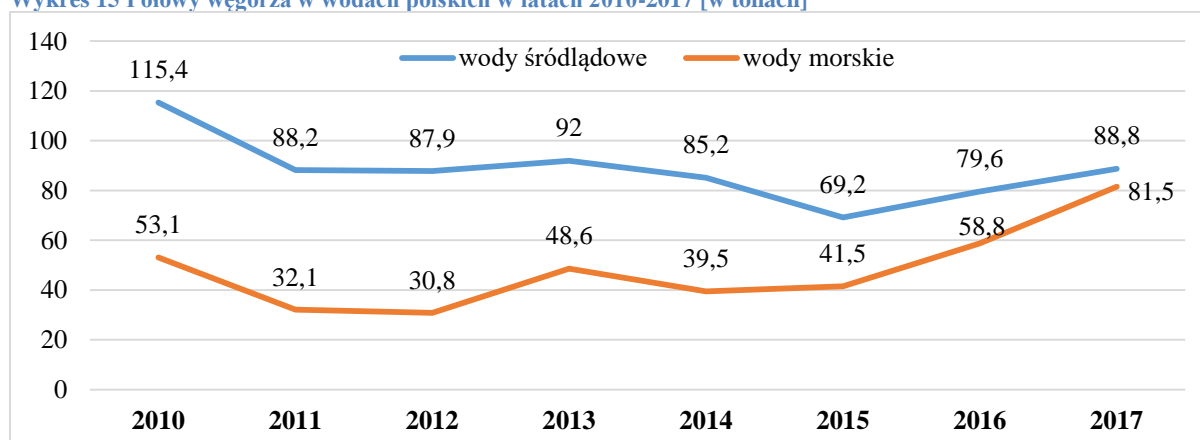
2013	2 535 730	4 057 168,00	1,60
2014	1 039 500	1 444 905,00	1,39
2015	2 064 000	2 775 060,00	1,34

Źródło: dane MGMiŻŚ.

W latach 2016-2017 zarybiania wód węgorzem, finansowanego z budżetu środków europejskich nie wykonywano. Z informacji MGMiŻŚ wynika, że względu na wolny roczny przyrost węgorza w naszej strefie klimatycznej, efekty zarybień materiałem węgorza, wypuszczonym w latach 2013-2015 nie są jeszcze w pełni obserwowane. Jednak przeprowadzone w latach 2008-2011 zarybiania Zalewu Wiślanego, na którym prowadzone są badania monitoringowe ichtiofauny potwierdzają skuteczność tego zabiegu, który wpływa na poprawę stanu liczebności populacji tego gatunku.

Wraz z odbudową populacji założono także wzrost połowów węgorza. Trend wzrostowy tych połowów zaznacza się od kilku lat i - zgodnie z informacją MGMiŻŚ - związany jest bezpośrednio z prowadzonymi zarybieniami.

Wykres 15 Połowy węgorza w wodach polskich w latach 2010-2017 [w tonach]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MGMiŻŚ

Na przestrzeni lat 2013-2015, w wodach śródlądowych nastąpił spadek połowów węgorza, o prawie 25%. W wodach morskich wielkość połowów w 2014 r. obniżyła się w porównaniu do 2013 r. o 18%. Od 2016 r. zarówno w wodach morskich jak i śródlądowych, wielkość połowów z każdym rokiem zwiększa się. W wodach śródlądowych w 2016 r. zwiększyły się r/r o 15%, a w 2017 r. o 11,5%. W wodach morskich w 2016 r. nastąpił wzrost o ok. 41,6% w stosunku do roku poprzedniego, natomiast w 2017 r. o kolejne 38,6%. Od 2015 r. zmniejszają się różnice w wielkościach połowów węgorza w wodach śródlądowych i morskich.

4.5. System kontroli przestrzegania przepisów WPRyb

Zapewnienie systemu kontroli przestrzegania przepisów WPRyb na swoim terytorium oraz wodach podlegających jurysdykcji poszczególnych krajów członkowskich (zwanego dalej również jako system kontrolny), zgodnie z art. 5 Rozporządzenia 1224/2009¹⁶³ spoczywa na tych krajach. Ramy prawne systemu kontrolnego tworzy minister właściwy do spraw rybołówstwa, który zapewnia również jego finansowanie w ramach części 62. *Rybołówstwo*. Katalog zadań ministra odnośnie kontroli przestrzegania WPRyb określa ustawa o rybołówstwie morskim¹⁶⁴. Wśród nich znajdują się m.in. koordynacja działalności organów kontrolnych oraz prowadzenie satelitarnego monitoringu działalności

¹⁶³ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania wspólnej polityki rybołówstwa.

¹⁶⁴ Raport nie uwzględnia zmian wprowadzonych ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o rybołówstwie morskim oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2340).

połowowej (wykonywanego przez jednostkę organizacyjną MGMiŻŚ – Centrum Monitorowania Rybołówstwa z siedzibą w Gdyni).

Bezpośredniej kontroli przestrzegania przepisów WPRyb dokonują natomiast Okręgowi Inspektorzy Rybołówstwa Morskiego (przy pomocy Okręgowych Inspektoratów Rybołówstwa Morskiego, dalej OIRM) w Gdyni, Słupsku i Szczecinie. Do ich głównych zadań należą:

- ✓ przygotowanie i ogłaszanie aktów prawa miejscowego dot. wykonywania rybołówstwa (np. dopuszczalności stosowania określonych narzędzi połowowych),
- ✓ wydawanie licencji i zezwoleń połowowych oraz przydzielanie części kwot połowowych na wybranych obszarach,
- ✓ nadawanie tzw. oznak rybackich służących oznakowaniu statków i prowadzenie ich spisów,
- ✓ wydawanie zgody na wejście do polskich portów statków spoza UE oraz statków prowadzących tzw. nielegalne, nieraportowane i nieregulowane połowy,
- ✓ kontrole i inspekcje¹⁶⁵ na morzu oraz na lądzie zarówno dotyczące połowów, jak i importu produktów rybnych,
- ✓ dokonywanie oceny wagi naruszeń WPRyb,
- ✓ nakładanie kar pieniężnych za naruszenia przepisów o rybołówstwie morskim oraz organizacji rynku rybnego,
- ✓ przyznawanie punktów za poważne naruszenia.

Tabela 72 Wydatki z budżetu państwa przeznaczone na funkcjonowanie OIRM w latach 2013-2017 [w tys. zł]

Źródło /rok	2013	2014	2015	2016	2017
Budżet państwa	12 171	12 381	12 539	12 684	12 578
Budżet UE	1 393	1 394	1 508	1 720	1 685
Łącznie	13 564	13 775	14 047	14 404	14 263

Źródło: dane MGMiŻŚ.

Rysunek 13 Cele Okręgowych Inspektoratów Rybołówstwa Morskiego oraz ich spójność z ogólnymi celami polityki publicznej w sektorze rybackim



Cele polityki publicznej w sektorze rybackim	1	Tworzenie nowoczesnego, konkurencyjnego i dynamicznego sektora rybackiego
	2	Dostosowanie nakładu połowowego do dostępnych zasobów

¹⁶⁵ W art. 4 rozporządzenia 1224/2009 rozróżnia się pojęcie kontroli i inspekcji: **kontrola** to obserwacja działalności połowowej oraz wykrywanie i identyfikacja naruszeń bardziej **przy pomocy środków technicznych**, natomiast **inspekcja** to czynności kontrolne przeprowadzane **bezpośrednio przez urzędników** (np. podczas wejścia na pokład).

Cel Okręgowych Inspektoratów Rybołówstwa Morskiego	A	Zapewnienie prowadzenia działalności połowowej zgodnie z przepisami wspólnej polityki rybołówstwa
--	---	---

Źródło: opracowanie własne.

Cele OIRM nie są określone wprost. Ustawa *o rybołówstwie morskim* określa szczegółowo zadania OIRM, w większości przypadków odnosząc się do regulacji wspólnotowych, które w preambułach wskazują cel wprowadzenia regulacji. Na potrzeby niniejszego przeglądu przyjęto, w oparciu o preambułę rozporządzenia 1224/2009, że działania OIRM mają na celu przede wszystkim zapewnienie działalności połowowej zgodnie z przepisami WPRyb. W sytuacji, w której głównym celem WPRyb jest dostosowanie nakładu połowowego do dostępnych zasobów, możemy mówić o spójności celu OIRM z celem nr 2 polityki publicznej w obszarze rybołówstwa.

Tabela 73 Podsumowanie oceny skuteczności realizacji celu przez OIRM

Cel	Ocena	Komentarz
A. Zapewnienie prowadzenia działalności połowowej zgodnie z przepisami wspólnej polityki rybołówstwa	Cel jest osiągnięty	System instytucjonalny kontroli przestrzegania przepisów WPRyb istnieje, a obowiązki OIRM wynikają wprost z przepisów konstytuujących tą politykę. Przed OIRM nie są jednak stawiane skwantyfikowane cele o charakterze operacyjnym, które pozwalałyby na bieżącą ocenę ich działalności. Wpływają na to czynniki zewnętrzne dla OIRM oraz MG MiŻŚ np. liczby dni sztormowych, które mają wpływ na wyjścia rybaków w morze, a tym samym na liczbę przeprowadzonych kontroli.

Źródło: opracowanie własne

Kontrole OIRM prowadzone są zarówno na morzu, jak i na lądzie (w portach, w trakcie transportu, jak również w tzw. centrach pierwszej sprzedaży ryb¹⁶⁶). MG MiŻŚ wskazuje, że ze względu na wpływ czynników zewnętrznych (w tym liczby dni sztormowych), które mają realny wpływ na liczbę przeprowadzonych działań kontrolnych, nie jest możliwe ustalenie skwantyfikowanych celów dla OIRM, a liczba przeprowadzonych kontroli jest ściśle uzależniona od liczby wyjść rybaków w morze. W ocenie Ministerstwa Finansów wydaje się jednak możliwe sformułowanie celów dla OIRM w wartościach względnych np. objęcia inspekcjami określonego % statków, które wyszły w morze. Nałożenie na OIRM zadań odpowiadających wymaganiom UE stawianym krajom członkowskim oraz zapewnienie finansowania tych inspektoratów pozwala jednak stwierdzić, że ich cel jest realizowany.

Zgromadzone na etapie przeglądu dane pozwalają zwrócić uwagę na pewne kwestie w obszarze efektywności działań OIRM. Poniższa tabela prezentuje zarówno liczbę inspekcji w przeliczeniu na 1 inspektora oraz średnie roczne wydatki na wynagrodzenie 1 inspektora w poszczególnych OIRM.

Tabela 74 Liczba inspekcji w przeliczeniu na 1 inspektora oraz średnie roczne wydatki na średnie wynagrodzenie inspektora w OIRM w Szczecinie, Słupsku i Gdyni

OIRM	2013	2014	2015	2016	2017
	Liczba inspekcji w przeliczeniu na jednego inspektora				
Szczecin	79	70	120	89	54
Słupsk	89	75	68	69	39
Gdynia	86	69	71	55	61
	Średnie roczne wydatki na wynagrodzenie inspektora [w zł]				
Szczecin	49 011	48 868	52 787	58 261	65 424
Słupsk	48 334	47 596	49 300	49 159	40 372
Gdynia	66 952	66 955	67 697	70 728	77 170

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MG MiŻŚ.

W badanym okresie różnice pomiędzy największą a najmniejszą wartością uśrednionej liczby inspekcji na 1 inspektora w poszczególnych OIRM wahają się pomiędzy 8 a 76%¹⁶⁷. Na różnice te wskazano również w trakcie prac nad projektem ustawy *o zmianie ustawy o rybołówstwie morskim z 9 września*

¹⁶⁶ Prowadzony przez organizację producentów punkt sesyjnej lub aukcyjnej sprzedaży produktów rybołówstwa i akwakultury.

¹⁶⁷ Obliczenia własne.

2017 r. (nr projektu UD242)¹⁶⁸, w której przewidziano likwidację OIRM i powołanie Głównego Inspektoratu Rybołówstwa Morskiego wraz z ośrodkami zamiejscowymi. Z wyjątkiem OIRM w Szczecinie zauważalny jest również trend spadkowy prezentowanej wartości.

Różnica w wysokości średnich rocznych wydatków na wynagrodzenie 1 inspektora pomiędzy OIRM w Gdyni a pozostałymi OIRM może być częściowo (choć nie całkowicie – patrz różnica 39% w 2013 r.) uzasadniona różnicą poziomu wynagrodzeń w tych rejonach¹⁶⁹. Spadek tej wartości w OIRM w Słupsku w 2017 r. może wynikać z kolei z zatrudnienia tam dodatkowych inspektorów. Uwagę zwraca jednak obserwowany w latach 2015-2017 istotny wzrost wydatków na wynagrodzenia 1 inspektora w OIRM w Szczecinie i w Gdyni w świetle obserwowanych wcześniej spadków liczby kontroli na 1 inspektora w tych inspektoratach.

5. Wnioski

Wydatki objęte przeglądem wynosiły od 0,03% (w roku 2016) do 0,11% (w 2013 i 2015 r.) PKB. Najwięcej wydatkowano w roku 2015 r. (ok. 2 mld zł), a najmniej w 2016 r. (586 mln zł) co ma prawdopodobnie związek z tempem absorpcji środków UE w PO RYBY 2014 – 2020.

Tabela 75 Wydatki objęte przeglądem w relacji do PKB

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
Łączne wydatki objęte przeglądem [w tys. zł]	1 848 525	1 431 546	1 944 690	586 900	817 371
PKB w cenach bieżących (na podstawie założeń projektów budżetu państwa – w mld zł)	1 635,7	1 728,7	1 789,7	1 851,2	1 982,1
Wydatki w stosunku do PKB	0,11%	0,08%	0,11%	0,03%	0,04%

Źródło: opracowanie własne.

Poniżej przedstawione zostały najważniejsze spostrzeżenia i wnioski w podziale na poszczególne obszary, tj:

➤ W odniesieniu do gospodarki morskiej:

- Podejmowane działania przyczyniają się do realizacji celów polityki w tym obszarze. Główne zadania w zakresie bezpieczeństwa żeglugowo-portowego oraz ochrony środowiska morskiego prowadzą urzędy morskie. Ich działalność koncentruje się na prowadzeniu kontroli oraz inspekcji, wydawaniu odpowiednich dokumentów oraz ochronę brzegów morskich. Dodatkowo, w związku z wejściem w życie dyrektywy 2014/89/UE ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich urzędy morskie są odpowiedzialne za przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich (do 31 marca 2021 r.).
- Analiza efektywności wydatków na urzędy morskie oparta na porównaniu efektów działalności poszczególnych urzędów morskich w stosunku do liczby osób zaangażowanych do ich realizacji oraz łącznych wydatków każdego z trzech urzędów morskich w stosunku do głównych efektów ich działań i liczby zatrudnionych osób wykazała, że na przestrzeni 2013-2017 w każdym z urzędów morskich zmniejszyła się wysokość wydatków publicznych na jedną kontrolę, inspekcję oraz dokument. Co do zasady zwiększa się liczba zadań przypadających na jedną osobę zatrudnioną do ich realizacji.
- Obserwuje się rozwój portów polskich, które obsłużyły 70,8 mln ton ładunków w 2016 r. w porównaniu do 58,6 mln ton w 2010 r. Udział polskich portów w obsłudze kontenerów w

¹⁶⁸ Wykaz prac legislacyjnych i programowych rady Ministrów: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/wykaz/r33747366464,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-rybolowstwie-morskim.html>, dostęp dnia: 6 listopada 2018 r.

¹⁶⁹ W latach 2013-2017 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej było o ok. 10% wyższe w woj. pomorskim niż w woj. zachodniopomorskim.

regionie wynosi 60%, a ładunków płynnych i suchych – ok 30 %. Polskie porty nie są jednak konkurencyjne w kategorii ładunków tocznych i wtaczanych (ok. 8 % udziału). W badanym okresie spadła konkurencyjność portów dla pasażerów w związku z rozwojem połączeń lotniczych.

- Działania w zakresie ochrony brzegów morskich przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa morskiego. Stworzenie możliwości finansowania zadań, w zakresie ochrony brzegów morskich, ze środków UE przyczynia się do poprawy efektywności wydatków publicznych.
- Działania Służby SAR są skuteczne, a przyjęte rozwiązania w zakresie realizacji zadań sprzyjają efektywności. Praca odbywa się przy wykorzystaniu wspólnej infrastruktury, sprzętu oraz tych samych pracowników, co może generować niższe jej koszty. Na efektywność wpływa również współdziałanie Służby SAR z innymi służbami – polskimi i zagranicznymi, dzięki wzajemnej pomocy może ona utrzymywać w gotowości mniejszą liczbę sił i środków niezbędnych do realizacji powierzonych zadań, co z kolei może wpływać na obniżenie kosztów dla budżetu państwa, przeznaczonych na funkcjonowanie Służby SAR.
- Uczelnie morskie, przygotowują do pracy w obszarze gospodarki morskiej corocznie około 1,8 tys. osób (liczba absolwentów zmniejszyła się w 2016 r. w stosunku do 2013 o 4%). Sposób sformułowania celu ich finansowania sprawia, iż w zasadzie sam fakt uzyskiwania przez studentów dyplomów ukończenia tych uczelni, świadczy o jego realizacji (bez względu na ich liczbę). Dotacje z budżetu państwa umożliwiają sfinansowanie około 3/4 kosztów akademii morskich. Sposób obliczania części zasadniczej dotacji podstawowej dla szkół wyższych (w tym akademii morskich) jest mało elastyczny. Dotacja ta nie może być w danym roku zmniejszona o więcej niż 5% w stosunku do roku poprzedniego. Na „uelastyczenie” wydatków publicznych w tym zakresie nie wpływa także wprowadzenie tzw. modelowego poziomu dostępności dydaktycznej dla uczelni, określanego jako liczba studentów i doktorantów przypadających na nauczyciela akademickiego (pożądana wartość wynosi 13). W 2017 r., na jednego nauczyciela zatrudnionego w AM w Gdyni i AM w Szczecinie przypadało odpowiednio 16 i 14. Osiągnięcie przez AM modelowego wskaźnika, będzie zatem możliwe albo poprzez zmniejszenie liczby przyjmowanych studentów, albo poprzez zatrudnienie dodatkowych nauczycieli akademickich.

➤ *W odniesieniu do żeglugi śródlądowej:*

- Badane w tym obszarze instrumenty (urzędy żeglugi śródlądowej, system informacji rzecznej – RIS oraz Fundusz Żeglugi Śródlądowej) przyczyniają się do osiągnięcia celu tj. tworzenia warunków sprzyjających bezpieczeństwu ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych.
- działalność urzędów żeglugi śródlądowej jest nakierowana na zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej przede wszystkim poprzez kontrole i inspekcje dokumentów statkowych, stanu technicznego i wyposażenia statków, kwalifikacji załogi oraz inspekcje szlaków żeglownych. Na podstawie dostępnych danych można stwierdzić, że urzędy żeglugi śródlądowej realizują powierzone zadania. Natomiast zbadanie efektywności działalności tych urzędów jest utrudnione m.in. ze względu na brak kompletnych danych w zakresie efektów działalności oraz wydatków niektórych urzędów (w Kędzierzynie Koźlu, w Warszawie oraz w Szczecinie).
- Na efektywność wydatków z tytułu funkcjonowania urzędów żeglugi śródlądowej mogą wpłynąć ostatnie zmiany dwóch ustaw, tj.: (1) Prawo wodne – która nakłada nowe obowiązki na dyrektorów UŻŚ, m.in. w zakresie budowy, przebudowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym oraz opiniowania i uzgadniania dokumentów planistycznych i inwestycyjnych, a także (2) ustawy o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej – która dokonuje istotnych zmian w zakresie reorganizacji urzędów, co będzie możliwe do oceny po upływie kilku lat. Skutki finansowe tej drugiej ustawy (w tym z tytułu zatrudnienia dodatkowych pracowników UŻŚ), to: 2,213 mln zł w 2018 r., 3,547 mln zł w 2019

r. oraz po 3,672 mln zł w latach 2020-2027. Powyższe może wpłynąć także na porównywalność danych historycznych, w tym zgromadzonych na potrzeby niniejszego przeglądu wydatków.

- Obowiązek wdrożenia Usług informacji rzecznej (system RIS) został nałożony Dyrektywą 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej RIS na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie. Cel systemu (zdefiniowany jako zwiększenie bezpieczeństwa transportu wodnego śródlądowego, zmniejszenie oddziaływania na środowisko naturalne oraz usprawnienie jego współdziałania z innymi rodzajami transportu) jest osiągany w zakresie bezpieczeństwa i oddziaływania na środowisko. Nie ma obecnie danych, potwierdzających w jakim stopniu system RIS wpływa na osiągnięcie celu (dostępne dane dotyczą jedynie produktów powstałych w wyniku przeznaczenia środków publicznych na wdrożenie usługi, a nie rezultatów/ efektów wdrożenia RIS). Stosowna analiza powinna zostać przeprowadzona w dłuższej perspektywie czasowej. Ponadto nie zostały zgromadzone dane, umożliwiające ocenę efektywności usługi RIS, dotyczące wysokości wydatków z tytułu finansowania w latach 2013-2015, w szczególności poniesionych w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE oraz na wynagrodzenia osób zatrudnionych w Centrum RIS. Planowane (w kolejnych latach) wydłużenie czasu pracy Centrum RIS (z obecnych 8 do 16 godzin), a także wdrożenie kolejnych usług (elektroniczne raportowanie statków, zarządzanie kryzysowe – zgodnie z przepisami UE), będzie wymagało poniesienia dodatkowych wydatków, co może wpłynąć na ich skuteczność i efektywność.
- Zmiany w zakresie funkcjonowania Funduszu Żeglugi Śródlądowej, poprzez uporządkowanie katalogu form wsparcia armatorów oraz lepsze dopasowanie instrumentów do potrzeb potencjalnych beneficjentów (np. poprzez rozszerzenie ich kręgu) mogą przyczynić się do poprawy skuteczności tego funduszu.

➤ *W odniesieniu do rybactwa:*

- Cele Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” są spójne ze zdefiniowanymi przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej celami tej polityki, a analizowane w ramach przeglądu narzędzia (wybrane tzw. działania w ww. programie operacyjnym) sprzyjają osiągnięciu celów tego programu. Do chwili obecnej nie dokonano jednak jego ewaluacji, a tym samym nie wiadomo, czy osiągnięte zostały wartości wskaźników założone na etapie opracowywania PO Ryby 2007-2013. Nie da się natomiast ocenić skuteczności realizacji celu postawionego przed instytucjami tworzącymi system wspierania beneficjentów programu, ponieważ instytucje te stanowią jedno z kilku ogniw procesu, w wyniku którego środki pomocowe trafiają do beneficjentów.
- Mechanizm przyznawania środków w ramach badanych działań PO Ryby 2007-2013 mógł nie sprzyjać efektywności tych działań. Dofinansowanie przyznawano na zasadzie kolejności zgłoszeń do wyczerpania dostępnych środków finansowych. W niektórych przypadkach, np. w projektach prowadzących do wdrożenia nowych technologii i zwiększenia wartości dodanej produktu rybnego, procedura oparta o kolejność zgłoszeń sprzyja przede wszystkim pełnemu wykorzystaniu dostępnej pomocy, a nie wykorzystaniu jej w sposób efektywny.
- Zadania okręgowych inspektoratów rybołówstwa morskiego przyczyniały się do realizacji celu zapewnienia prowadzenia działalności połowowej zgodnie z przepisami wspólnej polityki rybołówstwa. Podczas przeglądu ustalono, że przed tymi instytucjami nie były wyznaczane przez MG MiŻŚ cele, co mogło utrudniać bieżącą ocenę ich działalności. Charakter czynności realizowanych przez inspektoraty (głównie uzależnienie połowów od czynników atmosferycznych) ograniczał, ale nie uniemożliwiał wyznaczania im przez MG MiŻŚ celów, pozwalających na cykliczną rozliczalność działań inspektoratów.
- Działania podejmowane w ramach zarybiania wód publicznych finansowane są z wielu źródeł: z budżetu państwa (w ramach dotacji z budżetu państwa), ze środków UE (realizacja Planu gospodarowania zasobami węgorka) oraz środków prywatnych (w ramach operatów rybackich). Analiza zarybiania polskich obszarów morskich wykazała, że ocena skuteczności nie jest

możliwa, ze względu na wielość czynników mających wpływ na osiągnięcie celu (m.in. czynniki środowiskowe, poziom zarybienia, zabudowa rzeczna, dostępność materiału zarybieniowego), zbyt krótki okres objęty analizą, a także brak mierników realizacji zadania. Zarybianie POM dotyczyło głównie troci oraz łososia - z łącznej sumy środków zarezerwowanych na zakup materiału zarybieniowego, od 84% do 100% przeznaczano na materiał troci i łososia. Zarybianie tymi gatunkami wykonywano na poziomie niższym, od zalecanego dla utrzymania populacji. Zarybianie pozostałymi gatunkami ryb (sieja, certa, jesiotr) było wykonywane, o ile dostępne były środki finansowe, przy czym dla tych gatunków nie zostały określone liczby materiału zarybieniowego, zalecanego dla utrzymania populacji. Masa połowów wszystkich gatunków ryb r/r zmniejszała się.

Efektywność wydatków na realizację zarybiania POM zmniejszała się. Na realizację zadania każdego roku przeznaczano stałą wysokość środków finansowych, natomiast wartość materiału zarybieniowego r/r zwiększała się, zatem w ramach dostępnych środków kupowano coraz mniej materiału zarybieniowego. Wartości te w 2017 r. w porównaniu do 2013/2014 r. wzrosły w zależności od gatunku ryby i rodzaju materiału zarybieniowego od 39% do 114 %.

6. Rekomendacje

Przegląd wydatków był prowadzony przy założeniu niezmięnionej wysokości wydatków, nie została wypracowana rekomendacja, co do możliwości realokacji środków w badanych obszarach.

Rekomendacje dotyczące zmian regulacyjnych oraz organizacyjnych

1. Przeprowadzenie analizy wpływu nowych inwestycji z POBM z uwzględnieniem długoterminowych skutków dla budżetu państwa, której wyniki będą uwzględnione przy przygotowaniu nowych inwestycji POBM.
2. Wypracowanie zasad i precyzyjne określenie zakresu danych i informacji gromadzonych przez ministra właściwego ds. żeglugi śródlądowej w zakresie efektów działalności urzędów żeglugi śródlądowej po zmianach dokonanych w 2018 r., które umożliwiłyby porównanie efektywności działalności tych urzędów.
3. Gromadzenie przez Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie danych w zakresie wydatków ponoszonych na utrzymanie systemu informacji rzecznej RIS oraz efektów (min. liczba korzystających z systemu, usprawnienia współdziałania transportu śródlądowego z innymi rodzajami transportu).
4. Określenie stanu populacji wszystkich gatunków ryb, jaki powinien zostać osiągnięty w rezultacie zarybiania POM oraz terminu, do kiedy planuje się pożądaný stan populacji osiągnąć. Określenie zalecanej liczby i rodzaju materiału zarybieniowego, przeznaczanego do zarybiania POM w danym roku, aby został osiągnięty pożądaný stan populacji wszystkich gatunków ryb, którymi będą zarybiane POM. Określenie mierników pozwalających ocenić skuteczność realizacji zarybiania.
5. Ustalenie przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej celów umożliwiających cykliczną ocenę działalności Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego (powołanego na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. *o zmianie ustawy rybołówstwie morskim oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2340) w miejsce okręgowych inspektorów rybołówstwa morskiego, o których mowa w raporcie).

Załączniki

Załącznik nr 1 Działania podejmowane w ramach zagospodarowania przestrzennego

Rok	Podjęwane działania	Wydatki
2013	1) Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 5 sierpnia 2013 r. w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich ¹⁷⁰ . 2) Przygotowanie projektu „Plan Zagospodarowania Przestrzennego POM”. 3) Projekt „PartiSeaPate”.	
2014	1) Zawarcie umowy na opracowanie „Studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich wraz z analizami przestrzennymi”	597 000,00 zł (poniesione w 2015 r.)
	2) Projekt „PartiSeaPate”.	
2015	3) Realizacja „Projekt planu zagospodarowania przestrzennego Polskich Obszarów Morskich w skali 1:200 000”, finansowanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) – przygotowanie postępowania przetargowego na wykonanie projektu planu oraz <i>Prognozy Oddziaływania na Środowisko</i> .	
	4) Współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za planowania przestrzenne obszarów morskich krajów nadbałtyckich w ramach projektu "Baltic SCOPE Towards coherence and cross-border solutions in Baltic Maritime Spatial Plans"	Współfinansowanie w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, wydatki UMS jako partnera w 2017 r. – 95 551,44 zł
2016	5) Prace nad planem zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, w tym konsultacje planu. 6) Prace nad prognozą oddziaływania na środowisko.	W 2016 r. wydatki poniesione na projekt pn. <i>Projekt planu zagospodarowania przestrzennego Polskich Obszarów Morskich w skali 1 : 200 000</i> wyniosły 453 442,69 zł
	- Rozpoczęcie prac nad planem zagospodarowania Zalewu Szczecińskiego i Zalewu Kamieńskiego (finansowanego w ramach PO WER).	Współfinansowanie w ramach POWER, wydatki UMS w 2016 r. – 30 747,83 zł
	- Współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za planowania przestrzenne obszarów morskich krajów nadbałtyckich w ramach projektu "Baltic SCOPE Towards coherence and cross-border solutions in Baltic Maritime Spatial Plans"	Współfinansowanie w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, wydatki UMS jako partnera w 2017 r. – 318 157,27 zł
2017	7) Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie wymaganego zakresu planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej ¹⁷¹ .	
	8) Rozpoczęcie prac nad projektami planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich w obszarze kompetencji Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie tj. portu morskiego w Świnoujściu, Szczecinie, Policach, Dziwnowie oraz Trzebieży (m.in.: opracowanie Studiów uwarunkowań dla obszarów poszczególnych planów, publikacja ogłoszeń prasowych o przystąpieniu do sporządzania planów i	Współfinansowanie w ramach POWER, wydatki UMS w 2017 r. – 233 361,84 zł

¹⁷⁰ Dz. U. poz. 1051.

¹⁷¹ Dz. U. poz. 1025.

	możliwości składania uwag i wniosków, publikacja artykułu prasowego nt. planów zagospodarowania portów morskich).	
9)	Realizacja projektu, w tym konsultacje „Projektu planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich w skali 1:200 000” wraz ze wstępną prognozą oddziaływania na środowisko.	W 2017 r. wydatki poniesione na projekt pn. <i>Projekt planu zagospodarowania przestrzennego Polskich Obszarów Morskich w skali 1 : 200 000</i> wyniosły 1 560 737,16 zł
10)	Prace związane z opracowaniem projektów planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich (morskich wód wewnętrznych) dla Zalewu Szczecińskiego i Zalewu Kamieńskiego (m.in.: przygotowanie Studiów uwarunkowań dla obszarów Zalewu Szczecińskiego i Kamieńskiego, opracowanie Założeń do planów zagospodarowania, publikacja ogłoszeń prasowych o przystąpieniu do sporządzania planu, a także o wyłożeniu wykazu wniosków do publicznego wglądu, publikacja artykułów prasowych nt. opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich)	Współfinansowanie w ramach POWER, wydatki UMS w 2017 r. – 505 070,90 zł
11)	Współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za planowania przestrzenne obszarów morskich krajów nadbałtyckich w ramach projektu „Baltic SCOPE Towards coherence and cross-border solutions in Baltic Maritime Spatial Plans”	Współfinansowanie w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, wydatki UMS jako partnera w 2017 r. – 44 162,00 zł
12)	Współpraca w ramach Polsko-Niemieckiej Komisji Międzyrządowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej.	

Źródło: MGMiŻŚ.

Załącznik nr 2 Efekty Programu Ochrony Brzegów Morskich

rok	miernik (km)		wydatki w tys. zł		działania	wydatki na działanie w tys. zł
	plan	wykonanie	plan	wykonanie		
2013	9,01	10	45 754	44 698	Zalew Wiślany - Utrzymanie przedwali (czyszczenie konserwacyjne na odcinku brzegu 29,9 – 33,0), wyznaczanie linii brzegowej, monitoring	332
					Zatoka Gdańska: Górki Wschodnie (km 56,9 – 59,2) – sztuczne zasilanie (km 58,900 – 59,020); Orłowo (km 80,0 82,0) – sztuczne zasilanie (km 80,2 – 80,8); Redłowo – Kamienna Góra (km 82,0 – 85,0) – remont pomostu (Gdynia km 83,9); o	2 440
					Półwysep Helski: Władysławowo (od nasady półwyspu do km 4.5) – sztuczne zasilanie odcinka nasadowego; Kuźnica (km 9,5-13,5), ułożenie drogi technicznej z płyt (km 12,12 – 12,27); Chalupy-Kuźnica (km 4,5 – 9,5) sztuczne zasilanie na odcinku nasadowym (km 0,00 – 1,20) ; Kuźnica-Jastarnia (km 13,5-20,5), sztuczne zasilanie (km 16,0-17,0)	4 470
					Otwarte Morze: Władysławowo-Jastrzębia Góra (km 125.0 – 134.6) – umocnienie brzegowe w rejonie Jastrzębiej Góry; Karwia (km 134,6 – 144,4) – sztuczne zasilanie (km 134,6 – 135,5; 136,1 – 136,8); Naprawa i odbudowa umocnienia brzegowego w postaci wału przeciwpowodziowego w rejonie Jastrzębia Góra – Ostrowo (km 136,084 – 136,5); Łeba (km 180.0 – 183.0) – sztuczne zasilanie, modernizacja umocnień brzegowych; Ustronie Morskie (km 317,1 – 323.0) – sztuczne zasilanie, modernizacja umocnień brzegowych; Sarbinowo (km 305.3 – 309.5) – sztuczne zasilanie, modernizacja umocnień brzegowych; sztuczne zasilanie brzegu w Pustkowie km (374,05 – 375,05); Monitoring strefy brzegowej południowego Bałtyku	19 641
					Zalew Szczeciński: Wykonanie „Oceny skuteczności systemów ochrony brzegu morskiego zrealizowanych w okresie obowiązywania Programu ochrony brzegów morskich	122
2014	8,9	8,2	33 412	30 249	„Umocnienie brzegowe w rejonie Karwi (km 140,6-142,0)”	3 969
					„Budowa grupy ostróg palisadowych w Trzęsaczu km 372,76-373,24”	3 702
					Zalew Wiślany - Utrzymanie przedwali (czyszczenie konserwacyjne na odcinku brzegu 29,9 – 33,0)	15
					Zatoka Gdańska - Puck-Gnieźdzewo (km 114,5 – 1178) – modernizacja umocnień brzegowych	44
					Półwysep Helski - Władysławowo (od nasady półwyspu do km 4.5) – sztuczne zasilanie na odcinku nasadowym	4 218
					Półwysep Helski - Kuźnica-Jastarnia (km 13,5 – 20,5) – sztuczne zasilanie na odcinku środkowym	3 723
					Otwarte Morze - Władysławowo - Jastrzębia Góra (km 125,0 – 134,6) – umocnienie brzegowe	522
					Otwarte Morze: Karwia (km 134,6 – 144,4) – monitoring	129
					Otwarte Morze: Łeba (km 180.0 – 183.0) – sztuczne zasilanie, modernizacja umocnień brzegowych	2 310
Otwarte Morze: Darłówek (km 267,0 – 270,6) – sztuczne zasilanie, modernizacja umocnień brzegowych	5 728					

					Otwarte Morze: Kolobrzeg (km 328,9 – 335,8) – sztuczne zasilanie, modernizacja umocnień brzegowych	1 952
					Otwarte Morze: Niechorze (km 366,00 – 368,30) - sztuczne zasilanie, modernizacja umocnień brzegowych	791
					Otwarte Morze: o Niechorze – Dziwnówek (km 368,3 – 385,4) – sztuczne zasilanie w rejonie Śliwina, Rewala, Trzęsacza, Pustkowa i Pobierowa wraz z budową umocnień brzegowych	2 902
					Otwarte Morze: Mierzeja Dziwnowska (km 385,4 – 392,8) - sztuczne zasilanie, modernizacja umocnień brzegowych	100
					Zalew Szczeciński wraz ze Świną, Dziwną oraz Zalewem Kamieńskim – sztuczne zasilanie, modernizacja urządzeń brzegowych, monitoring i badania dotyczące ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego	134
2015	6,3	6,6	34 000	30 716	Budowa palisady w rejonie Piasków (km 95,92-96,3) (woj. pomorskie)	894
					Umocnienie brzegowe - Kąty Rybackie, Krynica Morska (woj. pomorskie)	97
					Umocnienie brzegowe w rejonie Karwi (km 140,6-142,0) (woj. pomorskie)	3 922
					Przebudowa opaski brzegowej (Ustronie Morskie km 320,184-320,414)	2 974
					Przebudowa opaski brzegowej (Ustronie Morskie km 319,814-320,184)	3 081
					sztuczne zasilanie brzegów Półwyspu Helskiego na odcinku środkowym i nasadowym po stronie odmorskiej; umocnienia brzegowe w rejonie Jastrzębiej Góry i monitoring brzegu na odcinku Władysławowo - Jastrzębia Góra; umocnienia brzegowe i budowa palisady w rejonie Zalewu Wiślanego; umocnienia brzegu w rejonie Karwi w postaci narzutu kamiennego; sztuczne zasilanie brzegu w Ustroniu Morskim; przebudowę opasek brzegowych w rejonie Ustronia Morskiego; sztuczne zasilanie brzegu w Międzywodziu; monitoring i skanowanie laserowe brzegu w rejonie Mierzei Dziwnowskiej oraz Zalewu Szczecińskiego	19 748
2016	6,3	7,58	34 000	32 756	„Sztuczne zasilenie brzegów Półwyspu Helskiego na odcinku Władysławowo-Kuźnica (od - nasady półwyspu do km 9,5) oraz Kuźnica-Jurata (km 9,5-23,5)”	8 650
					„Monitoring brzegu: Zalew Wiślany, Zatoka Gdańska, Półwysep Helski, morze otwarte”	164
					„Budowa palisady w rejonie Piasków (km 95,6-96,3)”	736
					„Umocnienie brzegowe: Kąty Rybackie, Krynica Morska”	188
					„Budowa ostróg brzegowych w Niechorzu km 366,00-367,70	3 699
					„Sztuczne zasilenie brzegu w Mrzeżynie km 351,60-352,20”	2 494
					„Sztuczne zasilenie brzegu w Mrzeżynie km 350,95-351,60”	3 011

					„Monitoring i skanowanie laserowe (brzegu morskiego i morskich wód wewnętrznych): otwarte morze, Zalew Szczeciński wraz ze Świną, Dziwną oraz Zalewem Kamieńskim”	173
					„Sztuczne zasilenie Jarosławiec”	4 800
					„Przebudowa opaski brzegowej (Ustronie Morskie km 319,814-320,184)”	2 043
					„Przebudowa opaski brzegowej (Jarosławiec km 255,005-255,965)”	6 798
2017	6,59	7,54	34 000	33 650	„Umocnienie brzegowe Kąty Rybackie - Krynica Morska”	50
					„Umocnienie brzegowe Rewa (99,9 – 100,38)”	46
					„Sztuczne zasilanie w rejonie Sopotu”	497
					„Remont umocnienia brzegowego w Mechelinkach 96,4 - 96,6”	119
					„Remont umocnienia brzegowego Westerplatte (km 67,6 – 68,2)”	2 249
					„Sztuczne zasilanie w rejonie Władysławowo-Kuźnica”	5 698
					„Sztuczne zasilanie w rejonie Kuźnica – Jurata”	3 050
					„Remont umocnienia na Cyplu Helkim (km 36,0 – 36,6)”	201
					„Monitoring brzegu. Badania dotyczące ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego”	170
					„Budowa opaski brzegowej pomiędzy Niechorzem a Rewalem km: 368,55 - 369,69”	5 800
					„Wykonanie sztucznego zasilania plaży w Niechorzu km: 366,00 – 367,00”	3 764
					„Wykonanie sztucznego zasilania plaży w Rewalu km: 369,70 – 370,20”	2 196
					„Przebudowa opaski brzegowej (Jarosławiec km 255,005 - 255,965)”	6 719
					„Sztuczne zasilanie – Wicie”	1 440
					„Sztuczne zasilanie – Ustka”	849
„Sztuczne zasilanie – Łeba”	803					

Załącznik nr 3 Urzędy żeglugi śródlądowej i terytorialny zakres ich działania w latach 2013-2017

Siedziba urzędu żeglugi śródlądowej	terytorialny zakres działania urzędów żeglugi śródlądowej
Urząd Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Śródlądowe drogi wodne: <ul style="list-style-type: none"> • rzeka Wisła od km 719,9 (Silno) do ujścia rzeki Wdy, • Kanał Bydgoski, • rzeka Noteć Górna od jeziora Gopło do połączenia z Kanałem Górnonoteckim, Kanał Górnonotecki, • rzeka Noteć Dolna od połączenia z Kanałem Bydgoskim do ujścia do rzeki Warty, • rzeka Brda od połączenia z Kanałem Bydgoskim do ujścia do rzeki Wisły, Kanał Ślesiński wraz z jeziorem Gopło, • rzeka Warta od Kanału Ślesińskiego do ujścia rzeki Noteci, ❖ Wody śródlądowe, inne niż śródlądowe drogi wodne, w granicach województw: kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego*
Urząd Żeglugi Śródlądowej w Gdańsku	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Śródlądowe drogi wodne: <ul style="list-style-type: none"> • rzeka Wisła do ujścia rzeki Wdy do granicy morskich wód wewnętrznych, • rzeka Wisła Gdańska (Wisła Martwa) od rzeki Wisły w Przegalinie do granicy morskich wód wewnętrznych • rzeka Nogat od rzeki Wisły do ujścia do Zalewu Wiślanego, • rzeka Szkarpa od rzeki Wisły do ujścia do Zalewu Wiślanego, • Kanał Jagielloński, • system Jezior Warmińskich obejmujących szlak głównych jezior połączonych rzekami lub kanałami od rzeki Elbląg do miast Ostródy i Iławy z bocznymi odgałęzieniami ❖ Wody śródlądowe, inne niż śródlądowe drogi wodne, w granicach województwa: pomorskiego i następujących powiatów województwa warmińsko-mazurskiego: elbląskiego, iławskiego, nowomiejskiego i ostródzkiego*
Urząd Żeglugi Śródlądowej w Giżycku	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Śródlądowe drogi wodne: <ul style="list-style-type: none"> • System Wielkich Jezior Mazurskich obejmujący: <ul style="list-style-type: none"> ○ jeziora: Roś, Seksty, Mikołajskie, Tałty, Tałowisko, Kotek Wielki, Szymon, Szymoneckie, Jagodne, Boczne, Niegocin, Tajty, Kisajno, Łabap, Dargin, Kirsajty, Mamry (właściwe), Święcajty, Ryńskie, Bełdany, Guzianka Mała, Guzianka Duża, Nidzkie (do 3 km, stanowiącego granicę z Rezerwatem „Jezioro Nidzkie”), ○ kanały: Jegliński, Tałteński, Grunwaldzki, Mioduński, Szymoński, Kula, Giżycki, Niegociński, Piękna Góra, Węgorzewski, Nidzki, ○ rzekę Węgorapa (dwa odcinki żeglowne), • Kanał Augustowski - od połączenia z rzeką Biebrzą do granicy Państwa wraz z jeziorami znajdującymi się na trasie tego kanału, • Rzeka Pisa od Jeziora Roś do ujścia do rzeki Narwi, • Rzeka Biebrza od ujścia Kanału Augustowskiego do ujścia do rzeki Narwi ❖ Wody śródlądowe, inne niż śródlądowe drogi wodne, w granicach województwa podlaskiego i następujących powiatów województwa warmińsko-mazurskiego: bartoszyckiego, braniewskiego, działdowskiego, elckiego, giżyckiego, gołdapskiego, kętrzyńskiego, lidzbarskiego, mrągowskiego, nidzickiego, oleckiego, olsztyńskiego, piskiego, szczycieńskiego, węgorzewskiego oraz miasta na prawach powiatu Olsztyn*
Urząd Żeglugi Śródlądowej w Kędzierzynie Koźlu	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Śródlądowe drogi wodne: <ul style="list-style-type: none"> • rzeka Odra od Raciborza do km 181,3 (ujście Nysy Kłodzkiej), • Kanał Gliwicki, • Kanał Kędzierzyński, ❖ Wody śródlądowe, inne niż śródlądowe drogi wodne, w granicach województwa opolskiego i następujących powiatów województwa śląskiego będzińskiego, częstochowskiego, gliwickiego, kłobuckiego, lublinieckiego, mikołowskiego, myszkowskiego, raciborskiego, rybnickiego, tarnogórskiego, wodzisławskiego i zawierciańskiego*
Urząd Żeglugi Śródlądowej w Krakowie	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Śródlądowe drogi wodne: <ul style="list-style-type: none"> • rzeka Wisła od ujścia rzeki Przemszy do km 324,5 (ujście rzeki Kamiennej)

	<ul style="list-style-type: none"> • rzeka Przemsza od połączenia rzek Białej Przemszy i Czarnej Przemszy do ujścia do rzeki Wisły, • Kanał Łęczański, • rzeka Dunajec od ujścia rzeki Białej do ujścia do rzeki Wisły, • rzeka San od ujścia rzeki Tanew do ujścia do rzeki Wisły. <p>❖ Wody śródlądowe, inne niż śródlądowe drogi wodne, w granicach województw: małopolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i następujących powiatów województwa śląskiego: bielskiego, cieszyńskiego, pszczyńskiego i żywieckiego*</p>
Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie	<p>❖ Śródlądowe drogi wodne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rzeka Odra od 542,4 km (ujście Nysy Łużyckiej) do granicy morskich wód wewnętrznych), • rzeka Odra Zachodnia wraz z odgałęzieniem od jazu w miejscowości Widuchowa km 704,1 rzeki Odry do granicy morskich wód wewnętrznych, • Jezioro Dąbie do granicy morskich wód wewnętrznych, • rzeka Warta od ujścia rzeki Noteci do ujścia do rzeki Odry, • rzeka Nysa Łużycka od Gubina do ujścia do rzeki Odry. <p>❖ Wody śródlądowe, inne niż śródlądowe drogi wodne, w granicach województwa zachodniopomorskiego i następujących powiatów województwa lubuskiego: gorzowskiego, międzyrzeckiego, słubickiego, strzelecko-drezdeneckiego i sulęcińskiego*</p>
Urząd Żeglugi Śródlądowej w Warszawie	<p>❖ Śródlądowe drogi wodne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rzeka Wisła od km 324,5 (ujście rzeki Kamiennej) do km 719,9 (Silno), • Kanał Żerański, • rzeka Bug od ujścia rzeki Muchawiec do ujścia do rzeki Narwi, • rzeka Narew od ujścia rzeki Biebrzy do ujścia do rzeki Wisły wraz z Jeziorem Zegrzyńskim. <p>❖ Wody śródlądowe, inne niż śródlądowe drogi wodne, w granicach województw: mazowieckiego, lubelskiego i łódzkiego*</p>
Urząd Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu	<p>❖ Śródlądowe drogi wodne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rzeka Odra od km 181,3 (ujście Nysy Kłodzkiej) do km 542,4 (ujście Nysy Łużyckiej), • węzeł dróg wodnych we Wrocławiu. <p>❖ Wody śródlądowe, inne niż śródlądowe drogi wodne, w granicach województwa dolnośląskiego oraz następujących powiatów województwa lubuskiego: krośnieńskiego, nowosolskiego, świebodzińskiego, zielonogórskiego, żagańskiego i żarskiego*</p>

Źródło: rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 lipca 2001 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej

/* w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludzie śródlądowej: „Przepisy ustawy stosuje się także do statków służących do przewozów międzybrzegowych, zarobkowego przewozu osób lub ładunków, uprawiania sportu lub rekreacji, zarobkowego połowu ryb, wykonywania robót technicznych lub eksploatacji złóż kruszywa na innych wodach śródlądowych niż określone w ust. 1.” - tj. innych niż uznane za żeglowne na podstawie przepisów Prawa wodnego/

Załącznik nr 4 Program przeglądu wydatków - wsparcie gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa

1. Podstawa przeglądu

Przeгляд wydatków publicznych (dalej: przegląd) jest realizowany na podstawie zarządzenia nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych.

2. Cel przeglądu

Głównym celem przeglądu jest ocena skuteczności i efektywności wydatków na wspieranie gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa, przy zachowaniu niezmięionej wysokości wydatków na ten cel.

Cel przeglądu zostanie osiągnięty przez:

- ✓ identyfikację celów polityki publicznej w obszarze: gospodarka morska, żegluga śródlądowa oraz rybołówstwo;
- ✓ ocenę spójności celów w obszarze: gospodarka morska, żegluga śródlądowa oraz rybołówstwo z celami określonymi w odpowiednich dokumentach o charakterze strategicznym;
- ✓ ocenę, czy podejmowane działania odpowiadają zidentyfikowanym celom polityki publicznej oraz zapewniają skuteczne ich osiągnięcie;
- ✓ analizę efektywności wydatków w badanym obszarze oraz wskazanie czy/ w jaki sposób możliwe byłoby jej zwiększenie;
- ✓ opracowanie wniosków i rekomendacji;
- ✓ wypracowanie sposobu wdrożenia proponowanych rekomendacji, w tym ewentualnych zmian prawnych lub organizacyjnych w badanym obszarze.

3. Metodyka przeglądu

Osiągnięcie wskazanego wyżej celu przeglądu wymaga przeprowadzenia szczegółowych analiz oraz uzyskania odpowiedzi na pytania według poniższego schematu:

I. Identyfikacja i spójność celów

- 1) Jakie są najważniejsze cele, które państwo stara się osiągać przeznaczając środki publiczne na finansowanie: gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa?
- 2) Czy cele te są spójne z celami określonymi w odpowiednich dokumentach o charakterze strategicznym?
- 3) Czy realizowane działania/ instrumenty/ programy przyczyniają się do osiągnięcia tych celów?

II. Skuteczność

- 1) Ocena – na podstawie istniejących danych i informacji – czy cele interwencji publicznej w obszarze: gospodarka morska, żegluga śródlądowa oraz rybołówstwo są osiąmane?
- 2) Jakie zmiany w sposobie realizacji poszczególnych działań/ instrumentów/ programów mogłyby poprawić ich skuteczność?
- 3) Jakie są/ mogłyby być alternatywne sposoby osiągnięcia celów?
- 4) Jeśli ocena skuteczności jest utrudniona ze względu na braki informacyjne, jakie dodatkowe informacje należałoby zebrać lub jakie analizy należałoby przeprowadzić, aby umożliwić dokładniejszą ocenę skuteczności realizacji celów (np. w ramach kolejnego przeglądu)?
- 5) Czy istniejące wskaźniki/ mierniki są odpowiednie do pomiaru osiągnięcia celów i czy mogą być wykorzystane w ramach przeglądu wydatków?

III. Efektywność

- 1) Czy gromadzone dane pozwalają na ocenę efektywności w badanym obszarze?
- 2) Ocena efektywności – czy podobne efekty można osiągnąć niższym kosztem?
- 3) Jakie zmiany działań/ instrumentów/ programów mogłyby zwiększyć efektywność wydatków przeznaczanych na finansowanie: gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa (np. obniżenie kosztów administracyjnych, uproszczenie struktury organizacyjnej, lepsza koordynacja działań, czy też intensyfikacja/ zmiana zasad współpracy z samorządami/ organizacjami pozarządowymi)?
- 4) Jeśli ocena efektywności jest utrudniona ze względu na braki informacyjne, to jakie dodatkowe informacje należałoby zebrać lub analizy przeprowadzić, aby umożliwić dokładniejszą ocenę efektywności w badanym obszarze (np. w ramach kolejnego przeglądu)?

IV. Rekomendacje

Wskazanie ewentualnych zmian w alokacji środków publicznych, lub innych zmian (np. organizacyjnych, prawnych itp.), które mogłyby zwiększyć skuteczność/ efektywność wydatków na finansowanie: gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa.

Formułując wnioski i rekomendacje w przeglądzie powinno się uwzględnić doświadczenia i porównania międzynarodowe oraz dorobek badań empirycznych i teoretycznych.

4. Kontekst

Obecnie ok. 80% towarów na świecie jest przewożonych drogą morską, w Europie ok. 40%. W Polsce, ze względu na położenie geograficzne i kierunki polskiego handlu zagranicznego, transportem morskim przewozi się ok. 30% ładunków. Polska zamierza zwiększyć udział żeglugi morskiej w przewozach towarowych. Żegluga śródlądowa stanowi obecnie duże wyzwanie. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej prowadzi prace nad zahamowaniem regresu w zakresie przewozu towarów i osób transportem wodnym śródlądowym. Działania w zakresie rewitalizacji dróg wodnych w Polsce zostały przedstawione w Strategii Rozwoju Transportu do roku 2020 r. z perspektywą do 2030r.

Jednym z istotnych działań, wskazanych w *Strategii Rozwoju Kraju 2020* jest zabezpieczenie strefy przybrzeżnej jako najbardziej narażonej na zmiany klimatu, w tym m.in. zapewnienie skutecznej i bezpiecznej dla środowiska i wartości przyrodniczych ochrony brzegów morskich i minimalizacja zjawisk postępującej erozji brzegów morskich (...). Zgodnie z powyższą Strategią „Skuteczna ochrona Morza Bałtyckiego i uzyskanie dobrego stanu środowiska morskiego wymaga podjęcia skoordynowanych działań mających na celu ograniczenie presji i negatywnych oddziaływań na środowisko Bałtyku”.

Najwyższa Izba Kontroli w kontroli P/09/175 „Ochrona brzegów morskich” stwierdziła, że nie jest możliwe dokonanie oceny dotychczasowej skuteczności programu w oparciu o miernik wskazany w ustawie o ochronie brzegów morskich, tj. stwierdzenie czy zapewniono stabilizację linii brzegowej według stanu z 2000 r., gdyż przebieg tej linii został określony tylko na części jej długości. Ponadto, nie podejmowano działań w celu pozyskania środków pozabudżetowych na realizację programu. Również rybołówstwo morskie stanowi wyzwanie. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej dąży do zrównoważonego zarządzania rybołówstwem morskim, poprzez stworzenie warunków dla producentów oraz skuteczną kontrolę zarządzania zasobami rybnymi.

Utworzenie w 2015 r. Ministerstwa zajmującego się polityką morską i rybactwem oraz rybołówstwem powinno przyczynić się do zmiany ww. sytuacji.

Struktura wydatków

Wydatki ponoszone na wspieranie: gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa [w tys. zł]

Część budżetowa	2013	2014	2015	2016	2017
Cz. 21 – Gospodarka Morska, w tym:	667 127	544 090	463 246	482 561	483 540
urzędy morskie	444 182	330 048	233 786	230 696	219 817
ochrona brzegów morskich	44 698	30 249	30 716	32 756	34 000
Cz. 62 – Rybołówstwo, w tym:	249 776	220 906	128 170	59 168	160 650
inspektoraty rybołówstwa morskiego	12 171	12 381	12 539	11 123	11 596
PO zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich	205 768	178 134	85 379	12 572	108 368
Cz. 69 – Żegluga śródlądowa:	b.d.	b.d.	b.d.	11 396	14 637
urzędy żeglugi śródlądowej	14 784	7 399	8 120	8 186	9 100

Źródło: Sprawozdania z wykonania ustaw budżetowych za lata 2013-2016 oraz ustawa budżetowa na 2017 r.

Wydatki na żeglugę śródlądową do 2015 r. były planowane w ramach cz. 39 budżetu państwa – transport, będącej w dyspozycji ministra właściwego ds. transportu. Największą część wydatków w tym obszarze stanowią te związane z działalnością urzędów żeglugi śródlądowej. Od 2016 r. wydatki na żeglugę śródlądową są planowane w ramach cz. 69 budżetu państwa.

Wydatki na powyższe obszary zostały także zaplanowane w rezerwach celowych.

Budżet zadaniowy na rok 2017 (i dwa kolejne lata) przewiduje następujące zadania w tych obszarach:

1. Transport morski i żegluga śródlądowa – zadanie 19.3,
2. Wspieranie rybactwa śródlądowego i rybołówstwa morskiego – 21.4 W.

Przedmiotem przeglądu wydatków będzie również identyfikacja mechanizmów waloryzacyjnych w tym: celu i uzasadnienia zastosowania określonego mechanizmu waloryzacyjnego (zastosowanego wskaźnika) oraz wpływ waloryzacji na wysokość wydatków i ich zmianę w kolejnych latach.

5. Zakres przeglądu

Przegląd obejmie wydatki na:

- 1) gospodarkę morską;
- 2) żeglugę śródlądową;
- 3) rybołówstwo.

W ramach przeglądu przewiduje się również zbadanie m.in. następujących kwestii:

- ✓ otoczenia prawnego i finansowania gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej oraz rybołówstwa; w tym roli środków europejskich w finansowaniu tych obszarów;
- ✓ skuteczności i efektywności realizacji programów wieloletnich (m.in. programu ochrony brzegów morskich).

Przegląd wykorzysta przede wszystkim istniejące, możliwie najbardziej aktualne informacje, w tym m.in.: dane statystyczne (MGMiŻŚ, GUS, EUROSTAT), sprawozdania budżetowe, istniejące analizy i ewaluacje oraz doświadczenia międzynarodowe, np. krajów OECD.

W wyniku przeglądu będą formułowane realistyczne i możliwe do wdrożenia wnioski i rekomendacje, przy założeniu zachowania na niezmiennym poziomie całkowitej alokacji środków publicznych na finansowanie w obszarach objętych przeglądem.

6. Ramy czasowe

Przewiduje się, że prace w ramach przeglądu będą trwały ok. 6 miesięcy od momentu przyjęcia przez Komitet Sterujący programu przeglądu.

Spis rysunków, wykresów i tabel

Rysunek 1 Spójność celów polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej i działalności urzędów morskich.....	7
Rysunek 2 Analiza spójności celów polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej oraz celu ochrony brzegów morskich	18
Rysunek 3 Analiza spójności celów polityki publicznej w obszarze gospodarki morskiej oraz celów działalności Służby SAR	24
Rysunek 4 Spójność celów polityki w obszarze gospodarki morskiej i finansowania akademii morskich	37
Rysunek 5 Analiza spójności celu polityki publicznej w obszarze żeglugi śródlądowej oraz celu działalności urzędów żeglugi śródlądowej	52
Rysunek 6 Spójność celu polityki w obszarze żeglugi śródlądowej oraz celu systemu RIS	57
Rysunek 7 Spójność celu Funduszu oraz celu polityki publicznej w obszarze żeglugi śródlądowej.....	61
Rysunek 8 Schemat organizacji sektora rybackiego – model unijny	68

Rysunek 9 Spójność celów poszczególnych instrumentów w obu programach operacyjnych z celami polityki publicznej w sektorze rybackim.	69
Rysunek 10 Spójność celu instytucji obsługujących beneficjentów środków z EFM/ EFMR z ogólnymi celami polityki publicznej w sektorze rybackim.....	74
Rysunek 11 Spójność celu zaprzestania działalności połowowej z celami polityki publicznej w obszarze rybactwa	78
Rysunek 12 Spójność celów polityki publicznej w obszarze rybactwa i zarybiania POM.....	83
Rysunek 13 Cele Okręgowych Inspektoratów Rybołówstwa Morskiego oraz ich spójność z ogólnymi celami polityki publicznej w sektorze rybackim.....	94

Wykres 1 Łączna liczba wizyt statków w portach administrowanych przez poszczególne urzędy morskie (wykres kolumnowy – lewa oś) oraz łączna liczba kontroli i inspekcji przeprowadzonych przez te instytucje (wykres liniowy – prawa oś) w latach 2014-2017.....	10
Wykres 2 Wielkość obrotów wybranych towarów w głównych portach polskich w roku 2013 i 2017 [w tys. ton]	13
Wykres 3 Finansowanie oraz efekty POBM w latach 2013-2017	20
Wykres 4 Interwencje Służby SAR (w podziale na poszczególne rodzaje akcji) oraz liczba uratowanych osób w latach 2013-2017 (bez akcji zwalczania rozlewów).....	28
Wykres 5 Najczęstsze przyczyny wypadków na Morzu Bałtyckim (łącznie w latach 2011-2015).....	29
Wykres 6 Najczęstsze przyczyny wypadków na polskich obszarach morskich (łącznie w latach 2013-2016).....	30
Wykres 7 Wysokość dotacji podmiotowej dla akademii morskich (lewa oś – wykres kolumnowy) oraz ich dynamika r/r (prawa oś – wykres liniowy).....	39
Wykres 8 Wysokość dotacji z budżetu państwa na działalność dydaktyczną (w tym zadania projakościowe) w stosunku do liczby kształconych w poszczególnych typach uczelni w latach 2013-2016.....	46
Wykres 9 Skumulowany wpływ poszczególnych składników kosztów podstawowej działalności operacyjnej AM w Gdyni na zmianę ich ogólnej wysokości pomiędzy rokiem 2013 a 2017	48
Wykres 10 Skumulowany wpływ poszczególnych składników kosztów podstawowej działalności operacyjnej AM w Szczecinie na zmianę ich ogólnej wysokości pomiędzy rokiem 2013 a 2017	48
Wykres 11 Żeglowne drogi wodne śródlądowe w Europie w 2016 r.	50
Wykres 12 Udział wydatków poszczególnych urzędów żeglugi śródlądowej w łącznych wydatkach budżetu państwa w rozdziale 60042 – Urzędy żeglugi śródlądowej, w latach 2016-2017	55
Wykres 13 Struktura wiekowa taboru żeglugi śródlądowej w 2016 r.	66
Wykres 14 Struktura wydatków na zarybianie POM w latach 2013-2017 (lewa oś – planowane wydatki, prawa oś – udział wydatków bezpośrednio związanych z zarybianiem w planowanej kwocie wydatków)	90
Wykres 15 Połowy węgorka w wodach polskich w latach 2010-2017 [w tonach]	93

Tabela 1 Wydatki w obszarze gospodarki morskiej, żeglugi śródlądowej i rybactwa w latach 2013-2017 (tys. zł)	4
Tabela 2 Wydatki cz. 21. budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich na działalność urzędów morskich w latach 2013-2017 [tys. zł].....	8
Tabela 3 Podsumowanie analizy skuteczności celu finansowania urzędów morskich	9
Tabela 4 Realizacja zadań przez urzędy morskie w latach 2013-2017.....	9
Tabela 5 Przykładowe inwestycje UM w zakresie oznaczenia nawigacyjnego realizowane w latach 2013-2017	11
Tabela 6 Inwestycje w głównych portach morskich zrealizowane w latach 2013-2017.....	12
Tabela 7 Wielkość obrotów ładunkowych w polskich portach w roku 2006 oraz 2016 i 2017 [w mln ton]	12
Tabela 8 Pozycja portów polskich wśród portów w regionie (tj. Lubeka, Rostock, Kłajpeda, Ventspils, Ryga) – rok 2017 w porównaniu do roku 2007.	13
Tabela 9 Porównanie efektów działalności urzędów morskich w stosunku do liczby zatrudnionych oraz wysokości poniesionych wydatków w latach 2013-2017	14
Tabela 10 Wydatki na funkcjonowanie i działalność izb morskich w stosunku do liczby zatrudnionych oraz rozpatrzonych spraw w latach 2013-2017	17
Tabela 11 Podsumowanie analizy skuteczności ochrony brzegów morskich	18
Tabela 12 Wydatki na ochronę brzegów morskich w latach 2013-2017 [w tys. zł]	19
Tabela 13 Zasada finansowania POBM na podstawie ustaw z 2003 i 2015 r.....	19

Tabela 14 Wydatki na przykładowe projekty POiŚ realizowane w perspektywie finansowej 2007-2013.....	21
Tabela 15 Podsumowanie działań ochrony brzegów morskich finansowanych z POiŚ	21
Tabela 16 Wydatki na POBM i liczba zrealizowanych km linii brzegowej w latach 2013-2017.....	22
Tabela 17 Wydatki na przykładowe projekty POiŚ realizowane w latach 2013-2017 (w tys. zł).....	22
Tabela 18 Wydatki na działalność Służby SAR i ich udział w łącznych wydatkach cz. 21 budżetu w latach 2013-2018 .	23
Tabela 19 Podsumowanie analizy skuteczności realizacji celów działalności Służby SAR.....	25
Tabela 20 Największe inwestycje w zakresie wyposażenia Służby SAR w całym okresie jej działalności	26
Tabela 21 Jednostki ratownicze Służby SAR w latach 2013-2017.....	26
Tabela 22 Łączna liczba działań ratowniczych Służby SAR w latach 2002-2017	27
Tabela 23 Współdziałanie Służby SAR z innymi jednostkami w latach 2013-2017	28
Tabela 24 Akcje Służby SAR w zakresie zwalczania rozlewów na morzu oraz jednostki ratownicze służące zwalczaniu zagrożeń środowiska morskiego w latach 2013-2017	33
Tabela 25 Wydatki na działalność Służby SAR oraz stan zatrudnienia w latach 2013-2017	34
Tabela 26 Liczba członków ochotniczych drużyn ratowniczych oraz wydatki za udział w akcjach i ćwiczeniach w latach 2013-2017	35
Tabela 27 Liczba udzielonych przez Służbę TMAS porad w okresie 2012-2017	36
Tabela 28 Wydatki w dziale 803 części 21. [w tys. zł].....	37
Tabela 29 Podsumowanie analizy skuteczności celu finansowania akademii morskich	38
Tabela 30 Liczba studentów przypadająca na 1 nauczyciela akademickiego w akademiach morskich	40
Tabela 31 Liczba kandydatów na 1 miejsce na kierunkach wykładanych w akademiach morskich	40
Tabela 32 Studenci i absolwenci akademii morskich oraz kierunków morskich na innych uczelniach	41
Tabela 33 Koszty działalności dydaktycznej i badawczej AM wg źródeł finansowania [w tys. zł].....	45
Tabela 34 Przeciętne roczne koszty kształcenia w poszczególnych typach uczelni w 2016 r. [tys. zł].....	45
Tabela 35 Porównanie wysokości dotacji (z cz. 21. i 46.) w przeliczeniu na 1 studenta i absolwenta akademii morskich oraz uczelni medycznych nadzorowanych przez Ministra Zdrowia	46
Tabela 36 Porównanie wydatków na jednego zatrudnionego w uczelniach morskich z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w gospodarce narodowej [w tys. zł]	47
Tabela 37 Dochody i wydatki z tytułu działalności CMKE (w tym na 1 egzaminatora i egzaminowanego).....	48
Tabela 38 Eksploatowane śródlądowe drogi wodne w Polsce w 2016 r. [w km].....	49
Tabela 39 Przewozy ładunków i pasażerów różnymi rodzajami transportu w 2016 r.	51
Tabela 40 Wydatki na działalność urzędów żeglugi śródlądowej w latach 2013-2018 [w tys. zł].....	52
Tabela 41 Podsumowanie analizy skuteczności realizacji celu działalności urzędów żeglugi śródlądowej.....	53
Tabela 42 Główne wyniki działalności urzędów żeglugi śródlądowej w latach 2013-2017.....	54
Tabela 43 Główne efekty działalności urzędów żeglugi śródlądowej w latach 2013-2017.....	54
Tabela 44 Wydatki UŻŚ w Szczecinie na wdrożenie i funkcjonowanie RIS [w tys. zł]	57
Tabela 45 Podsumowanie analizy skuteczności celu finansowania RIS	58
Tabela 46 Projekty w ramach których był wdrażany system RIS.....	59
Tabela 47 Wydatki na funkcjonowanie RIS oraz liczba osób zatrudnionych do jego obsługi	60
Tabela 48 Ocena skuteczności Funduszu Żeglugi Śródlądowej	61
Tabela 49 Wpływy i wypływy Funduszu Żeglugi Śródlądowej w latach 2013-2017 (w zł)	62
Tabela 50 Liczba armatorów opłacających składki oraz kwota składek wpłaconych do BGK w latach 2013-2017.....	63
Tabela 51 Wydatki poniesione na sektor rybacki w latach 2013-2017 [tys. zł].....	69
Tabela 52 Podsumowanie oceny skuteczności instrumentu PO RYBY 2007-2013	70
Tabela 53 Wysokość środków wypłaconych beneficjentom w ramach poszczególnych osi priorytetowych oraz ich udział w ogólnej kwocie środków programu.....	71
Tabela 54 Udział środków wypłaconych beneficjentom w ramach osi priorytetowej nr 2	72
Tabela 55 Wysokość środków z EFR/ EFMR na system instytucjonalny obsługujący beneficjentów pomocy [euro]	74
Tabela 56 Podsumowanie oceny skuteczności realizacji celu instytucji obsługujących beneficjentów pomocy	75
Tabela 57 Podmioty realizujące zadania w zakresie wdrażania EFM/ EFMR	75
Tabela 58 Środki finansowe EMR/EFMR przeznaczone na tzw. pomoc techniczną	76
Tabela 59 Podsumowanie oceny skuteczności zaprzestania działalności połowowej	78

Tabela 60 Płatności zrealizowane w ramach PO RYBY 2007-2013 oraz 2014-2020 z tytułu zaprzestania działalności połowowej [w zł]	79
Tabela 61 Zrealizowane z PO RYBY 2007–2013 operacje w podziale na poddziałania oraz zakres operacji (kwota w PLN = kwota w EUR).....	80
Tabela 62 Zmiany we flocie rybackiej związane z zaprzestaniem działalności połowowej w latach 2015-2017	80
Tabela 63 Liczba statków wycofanych z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej w latach 2016-2017 w podziale na sposób wycofania [szt.]	81
Tabela 64 Zachowanie limitów zdolności połowowej w Polsce w latach 2014-2017	81
Tabela 65 Wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich na zarybianie wód w latach 2013-2017 [tys. zł]	82
Tabela 66 Podsumowanie analizy skuteczności zarybiania polskich obszarów morskich	84
Tabela 67 Materiał zarybieniowy finansowany z budżetu państwa, wykorzystany do zarybiania POM w latach 2013-2017	86
Tabela 68 Udział procentowy zarybiania finansowanego z budżetu państwa w stosunku do ilości materiału zarybieniowego zalecanego dla utrzymania populacji troci i łososia [%]	86
Tabela 69 Połowy gatunków ryb uwzględnionych w Planach zarybiania POM w latach 2010-2017	87
Tabela 70 Liczba i wartość materiału zarybieniowego wykorzystanego do zarybiania polskich obszarów morskich w latach 2013-2017	89
Tabela 71 Liczba i wartość narybku węgorza, finansowanego ze środków UE, wykorzystanego do zarybiania w latach 2013-2015	92
Tabela 72 Wydatki z budżetu państwa przeznaczone na funkcjonowanie OIRM w latach 2013-2017 [w tys. zł].....	94
Tabela 73 Podsumowanie oceny skuteczności realizacji celu przez OIRM	95
Tabela 74 Liczba inspekcji w przeliczeniu na 1 inspektora oraz średnie roczne wydatki na średnie wynagrodzenie inspektora w OIRIM w Szczecinie, Słupsku i Gdyni	95
Tabela 75 Wydatki objęte przeglądem w relacji do PKB	96