

Stanowisko Zarządu Województwa Dolnośląskiego
z dnia *19 sierpnia 2021 r.*

w sprawie konsultacji dokumentu
„Polityka rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)”

Zarząd Województwa Dolnośląskiego negatywnie opiniuje przedstawiony do konsultacji dokument *„Polityka rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)”*. Zawarte w nim zapisy budzą poważne kontrowersje i mogą skutkować zmarginalizowaniem roli regionalnych portów lotniczych w Polsce.

Ostatnie lata to okres dynamicznego wzrostu gospodarczego Dolnego Śląska. Istotną rolę odgrywa w nim m.in. dostępność komunikacyjna naszego regionu. Oprócz stale poszerzającej się sieci dróg oraz rozwijających się kolei regionalnych, wrocławskie lotnisko stanowi ważny element stymulujący rozwój gospodarki regionu. Jego rolę doceniają krajowi i zagraniczni inwestorzy, turyści, jak i przewoźnicy o czym świadczy stale powiększający się potencjał przewozowy Portu Lotniczego Wrocław.

Wspólnym wysiłkiem lokalne samorządy przeprowadziły szereg inwestycji umożliwiających dynamiczny rozwój wrocławskiego lotniska. W efekcie rok 2019, ostatni przed pandemią COVID-19, Port zamknął rekordowymi wynikami przewozowymi dającymi realne perspektywy dalszego rozwijania swojego potencjału. Planowana centralizacja ruchu lotniczego przez CPK może zaburzyć synergiczny charakter wzrostu gospodarczego poszczególnych regionów, a w efekcie całego kraju.

Jednocześnie Zarząd Województwa Dolnośląskiego popiera koncepcję budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego i dostrzega korzyści płynące z realizacji tej inwestycji. Nie ma jednak naszej zgody na ograniczanie roli regionalnych portów lotniczych poprzez zmniejszanie ich finansowania przy jednoczesnych coraz bardziej wyśrubowanych wymaganiach modernizacyjnych i drenowaniu ruchu pasażerskiego. Powstanie wydajnego i nowoczesnego portu lotniczego jest konieczne dla naszego kraju, by w dalszym ciągu mógł on konkurować na wymagającym europejskim i światowym rynku lotniczym. Pandemia COVID-19 zmieniła jednak realia funkcjonowania ruchu lotniczego na świecie i wymaga ponownego zdefiniowania perspektyw jego rozwoju.

Dlatego towarzysząca powstawaniu CPK koncepcja wieloletniego rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce powinna być oparta o rzetelne analizy, uwzględniać aktualną sytuację i odpowiadać na przyszłe zagrożenia. Tymczasem całość dokumentu zdaje się być gotowym uzasadnieniem dla powstającej inwestycji, w którym niezbędne analizy zostały przeprowadzone pod założoną wcześniej tezę. Ponadto dokument strategiczny, a takim ma być *„Polityka rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)”*, nie powinien zawierać licznych uogólnień i sprzeczności, a definiować wyraźne cele i sposoby ich realizacji.

Uzasadnienie:

- 1) Podczas prac nad Polityką Lotniczą korzystano z prognoz ruchu Urzędu Lotnictwa Cywilnego z 2017, które siłą rzeczy nie uwzględniały wybuchu pandemii COVID-19 oraz raportu IATA Consulting opartego na danych z listopada 2019 - który również, jak podkreślają sami autorzy projektu *"(...) nie obejmuje takich kwestii jak pandemia COVID-19 czy też innych wydarzeń mających miejsce w 2020 r."*¹. Nie przeszkadzało to jednak autorom w założeniu, iż pandemia nie będzie miała innego wpływu na wzrost liczby pasażerów, niż przesunięcie go w czasie, co obrazuje cytat: *„oznacza to, iż przyrosty wolumenów w ruchu lotniczym powinny nastąpić z przesunięciem czasowym wynikającym z oddziaływania pandemii COVID-19"*². W związku z powyższym, większość ekspertów pracujących przy dokumencie uznało, że przepływy ruchu pasażerskiego powrócą do wartości sprzed pandemii w roku 2024. W tych predykcjach pomięto również ryzyko związane z pojawianiem się kolejnych fal pandemii, niechęcią społeczną przed szczepieniami, czy chociażby gwałtownym rozwojem systemów pracy zdalnej i komunikacji internetowej, które w wielu przypadkach mogą zastąpić podróże służbowe. Autorzy przyznają co prawda, że sytuacja post-pandemicznego rynku lotniczego jest niepewna i trudna do przewidzenia, ale jednocześnie nie zlecili wykonania nowych, bądź aktualizacji istniejących prognoz ruchu na potrzeby dokumentu.
- 2) Powstanie Centralnego Portu Komunikacyjnego uwarunkowano predykcjami ruchu pasażerskiego, które z góry zakładają drenowanie potoku z regionalnych portów lotniczych. Autorzy twierdzą, że CPK i lotniska regionalne operować mają na różnych modelach, co jakoby ma zapobiec ich wzajemnej konkurencji. Jednocześnie wskazują, że najlepiej prosperujące porty lotnicze w Polsce stracą na rzecz CPK łącznie 5,5 mln pasażerów, w tym port lotniczy we Wrocławiu, który ma zaliczyć spadek ruchu lotniczego aż o 18,8%. Jednocześnie dokument porusza kwestię modernizowania wybranych portów regionalnych w niejasny sposób wskazując źródło finansowania tych prac, a lista wskazanych działań w perspektywie do 2030 i 2040 roku zawiera kilkanaście pozycji, do realizacji których zobligowane zostały jednostki samorządu terytorialnego. Łącząc te dwa fakty, trudno nie odnieść wrażenia, iż jednym z niepisanych założeń dokumentu jest zduszenie ruchu na lotniskach regionalnych celem wykreowania odpowiednio dużej masy krytycznej mającej zasilić CPK. Zupełnie jednak pominięto aspekt, który przy tworzeniu infrastruktury transportowej powinien być najważniejszy - wygodę pasażerów. Przenosząc prawie 1/5 ruchu lotniczego z lotniska wrocławskiego do Warszawy, tysiące mieszkańców województwa dolnośląskiego zostanie zmuszonych do kilkugodzinnych podróży pociągiem lub lotów z przesiadką w CPK, które w ostatecznym rozrachunku mogą okazać się droższe. Istnieje również ryzyko, że pasażerowie dotychczas korzystający z bogatej oferty we Wrocławiu, zaczną wybierać ofertę lotnisk w Pradze lub Berlinie. Z uwagi na ograniczenie ruchu lotniczego i związaną z tym redukcję siatki połączeń, należy wziąć pod uwagę

^{1,2} Polityka rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)
(Projekt z dnia 5.07.2021) s.66

możliwość spadku znaczenia turystycznego województwa dolnośląskiego. W tym miejscu, należy podkreślić również złożoność funkcjonowania regionalnych portów lotniczych. Poza działalnością transportową, pełnią również rolę centrów biznesowych, technologicznych czy biurowych. W wielu przypadkach, funkcje poza-lotnicze stanowią także atrakcyjną ofertę zatrudnienia, zwłaszcza w branżach high-tech i są drugimi najważniejszymi źródłami finansowania lotnisk regionalnych w kraju. Istnieje duże ryzyko, iż w momencie spadku potoku pasażerskiego, prowadzenie tego typu działalności przestanie być opłacalne, co w konsekwencji doprowadzić może do wzrostu bezrobocia w regionie i ewentualnej emigracji zarobkowej, zwłaszcza wśród osób młodych i dobrze wykształconych.

Dokument zawiera liczne wewnętrzne sprzeczności, jak chociażby kwestia wpływu CPK na lotniska regionalne, czy też kwestia określania zaangażowania władz samorządowych w zarządzanie i finansowanie regionalnych portów lotniczych. Zawiera wiele niejasnych określeń, zwłaszcza w kwestii finansowania transportu lotniczego. Zdaniem autorów, prace modernizacyjne, obejmujące regionalne porty lotnicze będące częścią sieci TEN-T, mają być finansowane ze środków unijnych dla sektora transportu w ramach komponentu *Military Mobility – instrumentu Connecting Europe Facility (CEF)*, łączącego funkcje transportowe i obronne, którego głównym celem jest m.in. poprawa warunków dla przemieszczania jednostek wojskowych pomiędzy krajami UE. Jednocześnie prace te wskazują również, że *„Inwestycje w zwiększenie przepustowości infrastruktury istniejącej sieci portów lotniczych będą finansowane ze środków własnych zarządzających portami lotniczymi, jak również funduszy zewnętrznych (budżety jednostek samorządu terytorialnego, budżety innych jednostek sektora finansów publicznych, środki pozyskiwane z instytucji finansowych)”*³. W tym samym akapicie autorzy wskazują jednak, że założenia finansowe nie będą obejmowały budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego, która opierać się ma na szczególnych formach finansowania, *“(…)które powinny być jak najbardziej neutralne dla budżetu państwa, m.in. środków w ramach Europejskiego Funduszu na Rzecz Inwestycji Strategicznych (EFSI) lub jego kolejnych edycji, finansowania udzielanego ze strony międzynarodowych instytucji finansowych, finansowania udzielanego ze strony banków komercyjnych, Banku Gospodarstwa Krajowego, finansowania udzielanego ze strony innych instytucji finansowych, takich jak objęcie emisji obligacji infrastrukturalnych”*. Ponadto, w części dotyczącej finansowania transportu lotniczego zawarto zapis, że *„Co do zasady nie przewiduje się bezpośredniego zaangażowania środków finansowych z budżetu centralnego w realizację poszczególnych zadań infrastrukturalnych w lotnictwie. Nie należy natomiast definitywnie wykluczać częściowego finansowania najważniejszych inwestycji dyktowanych bardzo ważnym gospodarczym interesem państwa w zamian za udziały w takich przedsięwzięciach”*. W tekście przyjęto również błędne założenie, iż *„Regionalizacja oraz decentralizacja rozwoju sieci portów lotniczych, zakładana w PRLiLUN przy pewnych zaletach tego wariantu nie zapewniła w długim okresie efektywności funkcjonowania transportu*

³ Polityka rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)
(Projekt z dnia 5.07.2021) s.204

lotniczego w Polsce. Rozdrobnienie ruchu lotniczego wynikające z decentralizacji, zmniejszyło efekty skali, a w związku z tym miało wpływ na rentowność funkcjonowania portów lotniczych, jak również osłabienie oferty przewoźników lotniczych skoncentrowanych głównie na połączeniach punkt-punkt." Dane ekonomiczne i statystyczne ukazują, że za skokowym rozwojem branży lotniczej w Polsce stoi właśnie decentralizacja, obrazuje to chociażby fakt, że regionalne porty lotnicze obsługują łącznie ponad połowę całego ruchu lotniczego. To dzięki zdecentralizowaniu ruchu lotniczego, w kraju pojawili się nowi przewoźnicy oferujący większą liczbę połączeń, co przełożyło się na zwiększenie dostępności transportowej wielu miast i regionów. Dodatkowo zmarginalizowano znaczenie przewoźników niskokosztowych (LCC - Low Cost Carrier), odpowiedzialnych w dużej mierze właśnie za dynamiczny wzrost ruchu lotniczego. To z uwagi na zdrową konkurencję i wolny rynek, przewoźnicy sieciowi, jak chociażby LOT, zmuszeni zostali do przygotowania atrakcyjniejszej oferty i obniżenia cen, co finalnie przełożyło się na rozwój branży lotniczej w Polsce i Europie.

Reasumując, zapisy te mogą budzić niepokój i tworzyć poczucie niesprawiedliwego traktowania, zwłaszcza wzięwszy pod uwagę, iż to właśnie w większości samorządy zobowiązane będą do realizowania licznych działań związanych m.in. z bezpieczeństwem lotniczym przejść granicznych, rozwojem istniejących regionalnych portów lotniczych ze szczególnym uwzględnieniem intermodalnych systemów transportu w ramach projektu CPK, kreowania polityki przestrzennej w obszarach okołolotniskowych czy chociażby wymiany floty pojazdów w portach lotniczych na takie zasilane paliwami zeroemisyjnymi.


Marszałek
Województwa Dolnośląskiego
Cezary Przybylski

Zastępca Dyrektora
Departamentu Marszałka

Piotr Koszarek