

Kluczowe aspekty związane z realizacją projektów lotniczych współfinansowanych ze środków UE

Przemysław Gorgol

W artykule przedstawione zostały dotychczasowe efekty realizacji przez porty lotnicze w Polsce projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE. Zaprezentowano główne problemy wpływające na właściwe przygotowanie i realizację projektów lotniczych. Opisano również pierwsze założenia związane z zasadami i możliwościami budżetu UE na lata 2014-2020



Przemysław Gorgol,
niezależny ekspert,
Infra Visio

Dotychczasowy stan realizacji

Budżet Unii Europejskiej na lata 2007-2013 znajduje się aktualnie w szóstym roku realizacji. Do jego zakończenia pozostało mniej aniżeli cztery lata (do maksymalnie 31.12.2015 r.). Taki też limit czasowy obowiązuje porty lotnicze realizujące projekty współfinansowane ze środków UE.

Zgodnie z ustaleniami przyjętymi pomiędzy Polską a Komisją Europejską wykorzystanie środków UE następuje poprzez 2 główne grupy programów operacyjnych:

- programy krajowe,
- programy regionalne.

Na programy krajowe zaplanowano w okresie budżetu UE 2007-2013 około 250 mln EUR, zaś na programy regionalne około 192 mln EUR.

Według stanu na koniec 2011 r. porty lotnicze podpisały stosowne umowy o dofinansowanie, bądź też alokowały wstępnie środki dla konkretnych portów lotniczych ze środków europejskich w ramach:

- regionalnych programów operacyjnych (zarządzanych przez samorządy województw) – 12 projektów na kwotę wydatków całkowitych w wysokości ponad 1,34 mld zł, z dofinansowaniem ze środków publicznych (w tym europejskich) w wysokości ponad 524 mln zł;
- działania 6.3 Rozwój sieci lotniczej TEN-T Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (zarządzanego przez administrację centralną) – 5 projektów na kwotę wydatków całkowitych w wysokości ponad 949 mln zł, z dofinansowaniem

Tab.1. Projekty w ramach regionalnych programów operacyjnych

	Port lotniczy	Nazwa projektu	Koszt całkowity	Środki publiczne (w tym UE)
1	Samorząd województwa i inne zaangażowane podmioty/PAŻP	Rozbudowa i modernizacja Regionalnego Portu Lotniczego Zielona Góra w Babimoście wraz z infrastrukturą lotniskową.	37,7	14,9
2	Warmia i Mazury Sp. z o.o.	Regionalny Port Lotniczy Olsztyn – Mazury	184,9	114,0
3	Port Lotniczy Rzeszów - Jasionka Sp. z o.o.	Przebudowa, nadbudowa, rozbudowa budynku Lotniskowej Straży Pożarnej w Porcie Lotniczym Rzeszów - Jasionka.	4,7	3,2
4	Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o.	Uruchomienie lotniska komunikacyjnego poprzez modernizację istniejącej infrastruktury oraz budowę nowej związanej z obsługą samolotów i pasażerów na terenie byłego lotniska wojskowego w Modlinie (Nowy Dwór Mazowiecki).	305,0	64,7
5	Port Lotniczy Bydgoszcz S.A.	Zintegrowany projekt inwestycyjny rozwoju funkcji Portu Lotniczego w Bydgoszczy w ramach węzła komunikacyjnego aglomeracji bydgosko-toruńskiej - etap 1: System odprawy bagażowej.	2,7	1,0
6	Port Lotniczy Bydgoszcz S.A.	Zintegrowany projekt inwestycyjny rozwoju funkcji Portu Lotniczego w Bydgoszczy w ramach węzła komunikacyjnego aglomeracji bydgosko-toruńskiej - etap 2: Budowa ogrodzenia lotniska, zakup autobusów niskopodłogowych oraz specjalistycznego sprzętu gaśniczego.	4,3	2,7
7	Port Lotniczy Bydgoszcz S.A.	Zintegrowany projekt inwestycyjny rozwoju funkcji Portu Lotniczego w Bydgoszczy w ramach węzła komunikacyjnego aglomeracji bydgosko-toruńskiej - etap 3: Zakup pojazdu ratowniczo-gaśniczego.	2,4	2,1
8	Port Lotniczy Bydgoszcz S.A.	Zintegrowany projekt inwestycyjny rozwoju funkcji Portu Lotniczego w Bydgoszczy w ramach węzła komunikacyjnego aglomeracji bydgosko-toruńskiej - etap 4: Zakup sprzętu do obsługi naziemnej (GSE), sprzętu do utrzymania eksploatacji lotniska oraz systemu automatycznej odprawy pasażerów.	3,5	2,0
9	Port Lotniczy Bydgoszcz S.A.	Zintegrowany Projekt inwestycyjny rozwoju funkcji Portu Lotniczego w Bydgoszczy w ramach węzła komunikacyjnego aglomeracji bydgosko-toruńskiej - etap 5 - podetap II: Przebudowa drogi startowej oraz 50 m drogi kołowania Alfa i Bravo wraz z odwodnieniem i oświetleniem drogi startowej.	91,7	56,9
10	Port Lotniczy Bydgoszcz S.A.	Zintegrowany Projekt inwestycyjny rozwoju funkcji Portu Lotniczego w Bydgoszczy w ramach węzła komunikacyjnego aglomeracji bydgosko-toruńskiej - Etap 5 - Podetap I: Zakup sprzętu do pionu technicznego: oczyszczarka, posypywarko-polewarka, plug wirmikowy, ciągnik rolniczy z kosiarką, ciągnikowa kosiarka ogrodowa.	5,5	1,8
11	Port Lotniczy Lublin S.A.	Rozbudowa Regionalnego Portu Lotniczego: Port Lotniczy Lublin S.A. (Świdnik).	502,0	144,5
12	Port Lotniczy Łódź im. Władysława Reymonta Sp. z o.o.	Rozbudowa Portu Lotniczego Łódź im Wł. Reymonta.	195,6	117,0
			1 340,1	524,7

Tab.2. Projekty w ramach działania 8.4 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko

	Port lotniczy	Nazwa projektu	Koszt całkowity	Środki publiczne (w tym UE)
1	Górnśląskie Towarzystwo Lotnicze S.A.	Zakup pojazdów specjalnych w celu poprawy bezpieczeństwa MPL Katowice	10,0	7,2
2	Przedsiębiorstwo Państwowe "Porty Lotnicze"	Zakup urządzeń do zimowego utrzymania Portu Lotniczego w Warszawie	28,2	19,7
3	Przedsiębiorstwo Państwowe "Porty Lotnicze"	Zakup sprzętu operacyjnego dla Lotniskowej Straży Pożarnej Portu Lotniczego w Warszawie	13,4	8,5
4	Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków-Balice Sp. z o.o.	Wypożyczenie rozbudowanego terminalu pasażerskiego MPL Kraków-Balice	21,3	14,8
5	Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków-Balice Sp. z o.o.	Rozbudowa systemów bezpieczeństwa MPL Kraków-Balice w związku z rozwojem infrastruktury	15,8	11,0
6	Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków-Balice Sp. z o.o.	Wzrost poziomu bezpieczeństwa MPL Kraków-Balice w wyniku zakupu sprzętu do zimowego utrzymania lotniska	7,9	5,5
7	Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków-Balice Sp. z o.o.	Wzrost bezpieczeństwa pożarowego MPL Kraków-Balice przez modernizację infrastruktury i zakup sprzętu	7,0	5,7
8	Port Lotniczy Gdańsk Sp. z o.o.	Zakup lotniskowego pojazdu ratowniczo-gaśniczego w Porcie Lotniczym w Gdańsku	5,0	3,9
9	Port Lotniczy Gdańsk Sp. z o.o.	Budowa bazy technicznej do przechowywania sprzętu zimowego w Porcie Lotniczym w Gdańsku	9,0	7,7
10	Port Lotniczy Gdańsk Sp. z o.o.	Budowa drogi patrolowo-technicznej (etap II) w Porcie Lotniczym w Gdańsku	4,0	2,7
11	Port Lotniczy Wrocław S.A.	Poprawa bezpieczeństwa i ochrony w Porcie Lotniczym Wrocław Spółka Akcyjna	14,2	12,1
12	Port Lotniczy Łódź im. Władysława Reymonta Sp. z o.o.	Dostosowanie wyposażenia Portu Lotniczego Łódź w zakresie standardów ochrony przeciwpożarowej	7,7	6,6
13	Port Lotniczy Łódź im. Władysława Reymonta Sp. z o.o.	Poprawa bezpieczeństwa Portu lotniczego Łódź w zakresie zapobiegania incydentom	13,1	8,5
14	Port Lotniczy Szczecin-Goleniów Sp. z o.o.	Modernizacja systemu kontroli bagażu EDS oraz przenośników taśmowych terminalu PL Szczecin – Goleniów	5,7	4,0
15	Port Lotniczy Szczecin-Goleniów Sp. z o.o.	Rozwój systemów bezpieczeństwa w zakresie przeciwpożarowymi eksploatacyjnym lotniska Szczecin - Goleniów	20,6	14,1
16	Port Lotniczy Poznań – Ławica Sp. z o.o.	Rozwój systemów bezpieczeństwa w zakresie przeciwpożarowym lotniska Poznań – Ławica	16,5	11,5
17	Port Lotniczy Poznań – Ławica Sp. z o.o.	Poprawa systemu ochrony lotniska Poznań-Ławica	12,7	8,8
18	Międzynarodowy Port Lotniczy im. Jana Pawła II Kraków-Balice Sp. z o.o.	Poprawa bezpieczeństwa ruchu lotniczego w MPL Kraków - Balice dzięki rozbudowie infrastruktury Portu	10,1	6,2
19	Port Lotniczy Gdańsk Sp. z o.o.	Zakup systemów do kontroli bezpieczeństwa pasażerów i bagażu w Porcie Lotniczym w Gdańsku	47,8	22,4
			269,9	180,8

ze środków publicznych (w tym europejskich) w wysokości ponad 341 mln zł;

- działania 8.4 Bezpieczeństwo i ochrona transportu lotniczego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (zarządzanego przez administrację centralną) – 19 projektów na kwotę wydatków całkowitych w wysokości ponad 269 mln zł, z dofinansowaniem ze środków publicznych (w tym europejskich) w wysokości ponad 180 mln zł.

Aktualny poziom akceptacji projektów do współfinansowania ze środków UE wskazuje na trwające ciągle procesy weryfikacyjne

dokumentacji przygotowanej do oceny projektów przez lotniska, które dodatkowo jeszcze przedłuża konieczność pozyskania decyzji Komisji Europejskiej potwierdzającej poziom dofinansowania przy całkowitym koszcie projektu powyżej 50 mln EUR.

Rodzaje realizowanych projektów

Spośród szerokiej gamy rodzajów projektów, dominują projekty związane z modernizacją istniejącej infrastruktury oraz związane z budową nowych, cywilnych portów lotniczych (Modlin i Lublin). Dotychczas, w jednym

przypadku, samorząd województwa wycofał się z realizacji projektu lotniskowego z uwagi na problemy z przygotowaniem właściwej dokumentacji formalno-prawnej (raport oceny oddziaływania na środowisko i decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia - województwo podlaskie) i przeznaczone środki finansowe przesunął na inne rodzaje projektów.

Porty lotnicze w ramach projektów wspieranych środkami europejskimi między innymi:

- budują nowe obiekty airside i landside (w tym m.in. terminale, drogi startowe, drogi kołowania);
- modernizują istniejącą infrastrukturę;
- kupują niezbędny sprzęt i wyposażenie (w tym m.in. sprzęt dla lotniskowej straży pożarnej, służb bezpieczeństwa);
- realizują szereg prac projektowych i planistycznych (w tym m.in. studia wykonalności, projekty budowlane, dokumentację środowiskową).

Zakres możliwych działań jest ograniczony jedynie poprzez:

- wymogi wskazane w programie operacyjnym współfinansującym dany projekt;
- wymogi rozporządzenia określającego zasady wsparcia inwestycji lotniskowych w ramach programu pomocy publicznej (odrębne dokumenty dla lotnisk położonych na sieci TEN-T oraz dla pozostałych portów regionalnych);
- zakres projektu wskazany przez dany port lotniczy w dokumentacji aplikacyjnej i zatwierdzony przez instytucję przyznającą dofinansowanie.

Głównymi kategoriami wydatków niekwalifikującymi się do współfinansowania są elementy związane z działalnością komercyjną portów lotniczych.

Barieri realizacji projektów

Każdy projekt zgłaszany do finansowania przez port lotniczy musi zapewnić określone przez instytucję weryfikującą wnioszek o dofinansowanie standardy. Wymogi te są określone ramowo w tzw. kryteriach wyboru projektów, które są oficjalnym dokumentem każdego programu operacyjnego.

Wśród warunków jakie muszą spełniać projekty lotniskowe są m.in.:

- zgodność projektu z politykami UE, w tym w zakresie konkurencyjności, ochrony środowiska, czy zamówień publicznych
- przygotowanie projektu do realizacji
- efektywność ekonomiczna
- realizacja celów osi priorytetowej.

W tym zakresie wymagania stawiane projektom dalece przewyższają standardy obowiązujące inwestycje realizowane ze środków krajowych. I tak np. w zakresie raportów oceny oddziaływania na środowisko ocena

Tab.3. Projekty w ramach działania 6.3 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko

	Port lotniczy	Nazwa projektu	Koszt całkowity	Środki publiczne (w tym UE)
1	Port Lotniczy Gdańsk Sp. z o.o.	Port Lotniczy w Gdańsku - modernizacja infrastruktury lotniskowej po stronie airside	113,5	45,6
2	Port Lotniczy Gdańsk Sp. z o.o.	Port Lotniczy w Gdańsku - budowa drugiego terminalu pasażerskiego wraz z infrastrukturą oraz rozbudowa i modernizacja infrastruktury lotniskowej i portowej	247,4	87,3
3	Port Lotniczy Wrocław S.A.	Port Lotniczy Wrocław - rozbudowa i modernizacja infrastruktury lotniskowej i portowej	381,1	128,1
4	Port Lotniczy Rzeszów - Jasionka Sp. z o.o.	Port Lotniczy Rzeszów - budowa nowego terminalu pasażerskiego	102,7	37,7
5	Port Lotniczy Rzeszów - Jasionka Sp. z o.o.	Port Lotniczy Rzeszów - rozbudowa i modernizacja infrastruktury lotniskowej	104,5	42,5
			949,2	341,3

jakości raportów jest prowadzona w oparciu zarówno o przepisy krajowe, ale również w oparciu o utarte standardy obowiązujące w Komisji Europejskiej, jak również mając na uwadze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, odnoszące się do podobnych przypadków.

Zgodność projektu z polityką zamówień publicznych znajduje swoje odniesienie w stosowaniu specyficznych interpretacji określonych zasad (jak np. jawności postępowań), które niejednokrotnie przybierają postać wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego czy zarządu województwa. Wytyczne te zawierają stosowane powszechnie regulaminy zamówień sektorowych, które porty lotnicze posiadają, w związku z realizacją usług zarządzających lotniskami. W wielu przypadkach powoduje to konieczność stosowania różnego rodzaju procedur zamówieniowych w zależności od źródła finansowania usług, robót czy dostaw.

Ocenie podlega również stan przygotowania projektu do realizacji, w tym stan zaawansowania dokumentacji przygotowawczej (np. studia wykonalności), dokumentacji projektowej (np. projekty budowlane), czy dokumentacji przetargowej (np. SIWZ-y, opisy przedmiotów zamówienia). Wymogi te w niektórych przypadkach są trudne do wypełnienia przez beneficjentów, między innymi z uwagi na konieczny dość długi czas realizacji (np., dokumentacji projektowej), przy dość późnym momencie określenia szczegółowych wymogów obowiązujących beneficjentów wsparcie z UE. Należy zwrócić również uwagę, iż nie bez znaczenia dla przygotowania dokumentacji poddawanej ocenie podczas procesu pozyskiwania dofinansowania, jest również stan regulacji prawnych w zakresie pozyskiwania zgody na realizację lotnisk celu publicznego. Dopiero w roku 2009 uproszczono część procedur administracyjnych [1], w tym w zakresie zasad nabywania nieruchomości.

Weryfikacji poddano również efektyw-

ność ekonomiczną projektu. Wymogi w tym zakresie określone są w wytycznych właściwych instytucji oceniających, jak również w Niebieskiej Księdze, podręczniku metodologicznym opracowanym przez ekspertów inicjatywy JASPERS [2]. Analizie poddawany jest generalnie cały beneficjent oraz wszystkie założenia projektu w różnych wariantach. Najwięcej problemów związanych jest w tym zakresie z odpowiednim, długoterminowym modelowaniem całego przedsięwzięcia oraz beneficjenta, gdzie wymaga się precyzyjnych założeń w zakresie np. prognozowanego w okresie 25-letnim ruchu lotniczego, przychodów, kosztów oraz ich wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy. Przy braku ogólnokrajowych standardów w zakresie przygotowywania np. modeli prognostycznych, czy założeń kosztowych, praca portów lotniczych podlegała niejednokrotnym weryfikacjom i wymuszała kolejne modyfikacje, co wydłużało czas uzyskiwania decyzji akceptujących.

Pierwsze założenia nowego budżetu UE na lata 2014-2020

Podczas najbliższych miesięcy, w ramach odpowiednich grup roboczych opracowujących założenia nowych aktów prawnych, prowadzone będą intensywne prace zmierzające do finalizacji założeń prawnych nowego budżetu UE na lata 2014-2020. Podstawa tych prac są konkluzje 5. Raportu Kohezyjnego [3] opracowanego przez Komisję Europejską w 2010 r. Jednymi z głównych konkluzji ww. raportu było wskazywanie na kluczową dla rozwoju systemu transportowego, rolę transportu publicznego oraz duże korzyści jakie niesie budowa połączeń multimodalnych, w stosunku do prowadzonych prostych modernizacji portów czy lotnisk. Wskazano również na dużą rolę inżynierii finansowej w realizacji projektów europejskich oraz na podniesienie wagi kryterium wykonania (ang: performance)

i postulowane powiązanie tego kryterium z mierzalnymi celami realizowanych projektów i faktycznymi rezultatami osiąganymi przez nie (nawet poprzez powiązanie ich z płatnościami dla beneficjentów).

Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca ram prawnych realizacji nowego budżetu UE z października 2011 r. wprowadziła nowy instrument finansowania kluczowych projektów europejskich – Connecting Europe Facility (CEF). Instrument ten zakłada wstępnie wspieranie ukończenia sieci transportowej TEN i uzyskuje wstępną alokację środków finansowych w wysokości 31 mld EUR na projekty transportowe. Proponowane zasady wykorzystania środków CEF wskazują na ogromny nacisk położony na projekty o najwyższym stanie zaawansowania i realizowane w bezpośredniej współpracy z wieloma partnerami zagranicznymi. Proponowany wybór projektów oparty na konkursowych zasadach powoduje, iż CEF może być traktowany jako kontynuacja obecnego funduszu na wsparcie sieci TEN-T, który jest zarządzany przez TEN-T Executive Agency, w ramach którego polscy beneficjenci do 2010 r. uzyskali jedynie dofinansowanie dla 12 projektów (głównie studialnych) na łączną kwotę wsparcia UE 29 mln EUR (z 8 mld dostępnych środków).

Szczegółowe zasady oraz budżet ma być określony do końca roku 2012.

Należy zwrócić szczególną uwagę na to, iż polskie porty lotnicze, jako potencjalni beneficjenci w ramach nowego budżetu UE na lata 2014-2020, powinny już teraz zintensyfikować działania w celu doprecyzowania swoich potrzeb inwestycyjnych w okresie najbliższych lat. Wszelkie zaniebdania i braki decyzji w tym zakresie mogą być wykorzystane przez doświadczonych konkurentów z innych państw, czemu sprzyjać mogą wstępnie określone już ramy prawne finansowania unijnego. ◀

Materiały źródłowe

- [1] Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego
- [2] Joint Assistance to Support Projects In European Regions
- [3] Inwestowanie w przyszłość Europy, Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Komisja Europejska 2010