

EWA MACIASZCZYK*

Autostrady jako przykład partnerstwa publiczno-prywatnego

Niewątpliwie istotnym uwarunkowaniem rozwoju gospodarczego kraju i poszczególnych jego regionów jest budowa nowoczesnej infrastruktury drogowej. Umożliwia to włączenie go w sieć transeuropejskich połączeń komunikacyjnych. Ważnym elementem są autostrady, które pozwalają na bezpośrednie i szybkie połączenia komunikacyjne z głównymi miastami Europy, co stwarza szansę rozwoju wielu dziedzin gospodarki. Realizacja programu budowy autostrad stała się jednym z głównych priorytetów administracji rządowej, zwłaszcza w perspektywie organizacji Euro 2012. Inwestycje drogowe są wysoce kapitałochłonne, a ich realizacja wyłącznie ze środków publicznych niejednokrotnie okazuje się niemożliwa. Wobec ograniczeń budżetowych administracja państwowa, aby wywiązać się ze swoich zadań, poszukuje innych możliwości rozwoju infrastruktury drogowej. Jedną z nich jest formuła partnerstwa publiczno-prywatnego. W tym schemacie są budowane i eksploatowane niektóre odcinki autostrad A1 i A2.

Artykuł przedstawia partnerstwo publiczno-prywatne jako metodę współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Charakteryzuje podstawy prawne funkcjonowania partnerstwa oraz efekty tej formy współpracy na przykładzie finansowania i budowy autostrad.

1. Partnerstwo publiczno-prywatne – ogólna charakterystyka

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), powszechnie wykorzystywana w wielu państwach na świecie w celu realizacji zadań publicznych, ma różne definicje.

* Dr, Wyższa Szkoła Finansów i Informatyki im. J. Chechlińskiego w Łodzi.

Według Komisji Europejskiej PPP oznacza współpracę między sektorami publicznym i prywatnym, polegającą na realizowaniu zadań tradycyjnie wykonywanych przez sektor publiczny. Jest to model przynoszący korzyści obu stronom, rozdzielający zadania i ryzyko w sposób uwzględniający specyfikę danego sektora. Oba sektory zajmują się tym, z czym radzą sobie najlepiej, dzięki czemu całość zadań może być wykonywana w sposób bardziej efektywny niż dotychczas¹. W Europie jedną z przesłanek rozwoju i popularności PPP były ograniczenia budżetowe, jakie wystąpiły podczas realizacji dużych inwestycji publicznych, co skłoniło rządy państw do sięgnięcia po kapitał prywatny².

Także w dokumentach ONZ można znaleźć odniesienia do PPP. Europejska Komisja Gospodarcza ONZ przyjmuje, że do elementów wyróżniających PPP należą:

- 1) długoterminowa (nawet do trzydziestu lat) realizacja projektów;
- 2) transfer ryzyka do sektora prywatnego;
- 3) różnorodność form kontaktów stanowiących podstawę współpracy między sektorem publicznym a prywatnym.

Istotą współpracy jest dostarczenie przez podmioty sektora prywatnego kapitału oraz obciążenie obowiązkiem realizacji projektu w zakładanym terminie, przy jednoczesnym zachowaniu przez sektor publiczny odpowiedzialności za dostarczane usługi publiczne w zakresie i na poziomie zapewniającym rozwój gospodarczy i podnoszenie jakości życia³.

Z punktu widzenia Komisji Europejskiej do kluczowych kwestii związanych z realizacją przedsięwzięcia w ramach PPP należą także: zapewnienie otwartego dostępu podmiotów prywatnych do realizacji zadań publicznych oraz uczciwej konkurencji w procedurze wyboru partnera prywatnego, ochrona interesu publicznego, przejrzystość i precyzyjne określenie optymalnego poziomu zaangażowania środków publicznych niezbędnych dla osiągnięcia celu projektu, wybór optymalnego modelu PPP, maksymalizacja wartości dodanej uzyskiwanej dzięki PPP w stosunku do innych sposobów realizacji zadań publicznych⁴.

PPP to instrument wywiązywania się sektora publicznego ze swoich zadań, np. świadczenia usług użyteczności publicznej przy współpracy z sektorem prywatnym. Budowa czy modernizacja infrastruktury gospodarczej jest konsekwencją sprawnego wykonywania określonych zadań przez władzę publiczną. Formuła PPP jest środkiem do wywiązywania się z obowiązków, jakie spoczywają na władzy publicznej wobec społeczeństwa⁵.

¹ M. Zieniewski, D. Sześciło, *Co zmienić, by rozwinąć partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce?* Fundacja FOR, Warszawa 2008, s. 7.

² *Ibidem*, s. 6.

³ *Ibidem*, s. 7.

⁴ *Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)*, Polski Instytut Biznesu, www.polib.pl.

⁵ B. Korbus, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 5.

W Polsce od kilku lat coraz częściej obserwuje się nawiązywanie współpracy sektora publicznego z sektorem prywatnym. Ta współpraca odgrywa coraz istotniejszą rolę jako jedna z metod realizacji inwestycji i dostarczania usług publicznych. Rozwój gospodarczy i rosnące oczekiwania społeczeństwa co do ich jakości, przy jednoczesnym ograniczaniu środków budżetowych, często doprowadzają do zaniechań w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych bądź ich prywatyzacji. Nie wszystkie rodzaje zadań publicznych nadają się do prywatyzacji, a partnerstwo publiczno-prywatne ją zastępuje. W tym przypadku urynkowieniu podlega proces świadczenia usług, natomiast odpowiedzialność za jakość i dostępność leży po stronie władzy publicznej. Zatem partnerstwo publiczno-prywatne wypełnia pewną lukę i pozwala urzeczywistniać projekty, które w innym przypadku nie mogłyby zostać zrealizowane⁶.

Współpraca oparta na partnerstwie umożliwia władzy publicznej kreowanie przedsięwzięć inwestycyjnych na zasadach rynkowych bez konieczności powiększania długu publicznego. Zaoszczędzone w ten sposób środki finansowe mogą być przeznaczone na realizację tych zadań, które są tylko domeną sektora publicznego⁷.

W ramach PPP własność istniejącej lub tworzonej infrastruktury pozostaje w rękach publicznych lub na pewien czas przechodzi w ręce partnera prywatnego. Ostatecznie po zakończeniu współpracy zawsze własność majątku wraca do sektora publicznego⁸.

Tak więc metoda PPP nie prowadzi do przejścia własności majątku publicznego, który jest przedmiotem umowy i podstawą realizacji danego projektu. Majątek ten nie traci swojego publicznego charakteru, a państwo pozostaje nadal za niego odpowiedzialne⁹.

Partnerstwo publiczno-prywatne charakteryzuje się wspólnym długookresowym zaangażowaniem sektora publicznego i sektora prywatnego w realizację konkretnego zadania publicznego. Ryzyko danego przedsięwzięcia jest rozłożone między oba sektory. Współpraca w ramach PPP pozwala każdej ze stron osiągnąć zamierzony cel: dla sektora publicznego jest to zaspokojenie potrzeb publicznych, zbiorowych, zaś dla sektora prywatnego jest to osiągnięcie satysfakcjonujących korzyści ekonomicznych. Projekty PPP dla inwestorów prywatnych są jednymi z wielu okazji inwestycyjnych dających możliwość osiągnięcia zysku przy określonym poziomie ryzyka¹⁰.

Istota PPP opiera się na mechanizmach rynkowych, niekiedy wymaga to powoływania spółek kapitałowych specjalnego przeznaczenia, ale nie powinno

⁶ A. Furyk, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, www.egospodarka.pl.

⁷ B. Korbus, *op. cit.*, s. 14.

⁸ *Ibidem*, s. 8.

⁹ M. Zieniewski, D. Sześciło, *op. cit.*, s. 6.

¹⁰ A. Cenker, *Partnerstwo publiczno-prywatne – dlaczego warto zabiegać o jego rozwój*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 5, s. 51.

prowadzić do przejęcia własności infrastruktury służącej świadczeniu usług użyteczności publicznej przez partnera prywatnego. PPP nie powinno być utożsamiane z prywatyzacją podmiotów świadczących tego typu usługi. W formule PPP przejęcie majątku nie jest potrzebne. W ramach trwającej współpracy między sektorami partner prywatny ma wpływ na proces świadczenia usługi, wykorzystywania infrastruktury będącej własnością publiczną. Strona prywatna zapewnia właściwą eksploatację oraz sprawne zarządzanie procesem dostarczania określonych usług społeczeństwu. Zatem formuła PPP jest trwałą współpracą dwóch sektorów, natomiast nie stanowi jednorazowego i ostatecznego przekazania majątku publicznego w ręce podmiotu prywatnego. Ponadto w tej formule zgodnie z zasadą podziału ryzyka jest niemożliwe całkowite i trwałe przekazanie odpowiedzialności za realizowane przedsięwzięcie tylko jednemu partnerowi umowy. A w przypadku prywatyzacji nastąpiłoby przekazanie własności infrastruktury i związanych z jej obsługą obowiązków stronie prywatnej. Co prawda majątek publiczny jest powierzany stronie prywatnej, ale na podstawie umowy określającej warunki i cel dysponowania nim, a po zakończeniu współpracy przechodzi on na rzecz partnera publicznego¹¹.

Współpraca na zasadach PPP umożliwia przeniesienie części ryzyka związanego z realizowanym projektem na partnera prywatnego¹². Partnerzy między siebie rozkładają różne rodzaje ryzyka, jak np. niebezpieczeństwo przekroczenia zaplanowanych kosztów inwestycyjnych, wymagane pozwolenia na budowę, wymogi prawne dotyczące ochrony środowiska, kwestie własnościowe. Najistotniejszym jest ryzyko ekonomiczne, w którym przychody z realizowanego przedsięwzięcia nie zawsze zapewniają zwrot poniesionych nakładów lub gwarantują osiągnięcie spodziewanego zysku. Każdy z partnerów powinien przejąć na siebie ten rodzaj ryzyka, z którym radzi sobie najlepiej. Władza publiczna dostarcza wymagane zezwolenia, porządkuje sprawy własnościowe, a partner prywatny przejmuje na siebie np. ryzyko związane z fluktuacjami rynku, zapewnieniem płynności finansowej, bieżące utrzymanie infrastruktury wykorzystanej w przedsięwzięciu¹³. Optymalny podział ryzyka między obu partnerów daje możliwość osiągnięcia maksymalnych korzyści wynikających z realizacji projektu¹⁴.

Wymienić można różne formy PPP i związane z tym podział elementów ryzyka między partnera publicznego i prywatnego:

1) buduj-bądź właścicielem-swiadc usług-przełącz BOOT; partner prywatny projektuje i buduje infrastrukturę, zarządza nią i utrzymuje zgodnie z zawartą umową, a następnie własność majątku przechodzi na rzecz podmiotu publicznego;

¹¹ B. Korbus, *op. cit.*, s. 11–12.

¹² A. Cenker, *op. cit.*, s. 55.

¹³ B. Korbus, *op. cit.*, s. 17.

¹⁴ A. Cenker, *op. cit.*, s. 55.

2) buduj-świadcz usługi-przekaz BOT; sektor prywatny projektuje, buduje inwestycję, zapewnia finansowanie; świadczenie usług, marketing, bieżące utrzymanie infrastruktury może być powierzone partnerowi prywatnemu lub wykonywane przez właściciela – podmiot publiczny;

3) leasing infrastruktury – partner prywatny projektuje, buduje, finansuje inwestycję, zajmuje się bieżącym utrzymaniem; partner publiczny dzierżawi infrastrukturę, a po jej spłaceniu przechodzi ona na jego własność;

4) inwestycje pod klucz – podmiot publiczny zapewnia środki finansowe, jest właścicielem infrastruktury, natomiast partner prywatny projektuje, buduje, zajmuje się eksploatacją infrastruktury przez okres przewidziany w umowie;

5) bieżące świadczenie usług/eksploatacja i utrzymanie – partner publiczny powierza stronie prywatnej bieżące utrzymanie i zarządzanie świadczeniem usług. Wykorzystana do tego celu infrastruktura jest własnością podmiotu publicznego, który również projektuje, realizuje, finansuje daną inwestycję¹⁵.

PPP powinno być wybierane wtedy, gdy prowadzi do uzyskania większych korzyści niż zastosowanie innych metod realizacji danego projektu, w innym przypadku projekt powinien być realizowany metodą tradycyjną. Partnerzy prywatni udostępniają wiedzę, umiejętności, doświadczenie, właściwy dla nich sposób prowadzenia działalności gospodarczej, co sprzyja optymalizacji efektywności inwestycji w całym okresie jej funkcjonowania. Korzyściami z zaangażowania się prywatnych przedsiębiorców w projekty realizowane w ramach PPP są:

– dostęp do innowacyjnych technologii, które ułatwiają rozbudowę infrastruktury i poprawiają jakość usług publicznych;

– przeprowadzenie inwestycji zgodnie z harmonogramem, bez opóźnień typowych dla podmiotów publicznych mających mniejsze doświadczenie jako przedsiębiorcy;

– przestrzeganie dyscypliny finansowej realizowanych projektów w dążeniu do osiągnięcia możliwie wysokiej stopy zwrotu, w przeciwieństwie do podmiotów publicznych, które nie są przyzwyczajone do zachowań rynkowych¹⁶.

Stosowanie metody partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji przedsięwzięć publicznych przynosi wiele korzyści, którymi są:

– zróżnicowanie źródeł finansowania zadań publicznych;

– optymalny rozkład ryzyka; w projektach PPP danym ryzykiem obciąża się stronę, która ma większe możliwości zarządzania nim przy jak najmniejszych kosztach;

– wyższa jakość świadczonych usług niż w przypadku oferowania ich w ramach tradycyjnego zamówienia publicznego;

– wzrost aktywności sektora prywatnego w życiu gospodarczym;

¹⁵ B. Korbus, *op. cit.*, s. 24–25.

¹⁶ A. Cenker, *op. cit.*, s. 53–54.

- ograniczenie wpływów politycznych na decyzje inwestycyjne i eksploatacyjne;
- zwiększenie przejrzystości powiązań i dokumentacji;
- przeniesienie odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych na sektor prywatny sprawia, że rola sektora publicznego sprowadza się do funkcji regulacyjnej, planowania oraz monitorowania procesu wprowadzania usług, a nie zarządzania świadczeniem usług. W konsekwencji poprawia to jakość zarządzania mieniem publicznym¹⁷.

2. Funkcjonowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w oparciu o ramy prawne

Partnerstwo publiczno-prywatne zostało uregulowane ustawą z 28 lipca 2005 r.¹⁸ Ustawa ta okazała się jednak nieskuteczna. Na jej podstawie nie zawarto ani jednej umowy o partnerstwie. Najczęściej podnoszonymi argumentami o braku możliwości zastosowania tej ustawy w praktyce były:

- 1) nadmierna formalizacja i szczegółowość regulacji procesu przygotowania projektu;
- 2) długotrwałe zwlekanie z przyjęciem odpowiednich rozporządzeń do ustawy – przepisy wykonawcze przyjęto prawie rok po uchwaleniu ustawy o PPP; Były to dwa rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowego zakresu form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz w sprawie ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięć w ramach PPP, a także jedno rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach PPP;
- 3) zbyt wysokie koszty przygotowania postępowania w trybie PPP;
- 4) brak rządowej instytucji wspierającej realizację przedsięwzięć PPP. W ramach administracji rządowej zabrakło instytucji, która pełniłaby funkcję banku i doradcy jednostek sektora publicznego zamierzających realizować przedsięwzięcia PPP.

Przyczyn barier rozwoju PPP należy upatrywać nie tylko w niesprzyjających przepisach prawnych, ale również w:

- braku odpowiedniego klimatu politycznego i zrozumienia istoty partnerstwa publiczno-prywatnego;
- braku pozytywnych wzorców projektów pilotażowych, czyli przykładów udanej realizacji przedsięwzięć w formule PPP.

¹⁷ M. Zieniewski, D. Sześciło, *op. cit.*, s. 9.

¹⁸ DzU z 2005 r., nr 169, poz. 1420.

Ponadto partnerstwo publiczno-prywatne jest wskazywane jako jeden z przykładów korupcjogennego łączenia interesu publicznego z interesem prywatnym¹⁹.

Nieskuteczna ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz jej krytyka doprowadziły do uchwalenia nowych uregulowań prawnych. Nie bez znaczenia pozostaje także wzrost świadomości administracji publicznej, jej wiedzy, rosnąca wola polityczna i poparcie rządu dla współpracy obu sektorów. Poprawnie zrealizowany projekt PPP jest bowiem kluczem do oszczędności i lepszej jakości usług publicznych²⁰.

Nowa ustawa przyjęta 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym²¹ uprościła relacje między sektorem publicznym a partnerami prywatnymi. Ustawa ta stworzyła przejrzyste i efektywne zasady współpracy podmiotów publicznych z prywatnym kapitałem. Tym samym zlikwidowała bariery, które powodowały brak wykorzystania poprzedniej ustawy w praktyce.

Zgodnie z nową ustawą podmiot publiczny, realizując inwestycję wspólnie z podmiotem prywatnym, nie musi dysponować własnymi środkami finansowymi, może do projektu wnieść składnik majątkowy, np. teren pod budowę. Wówczas podmiot publiczny znajdujące się w jego dyspozycji środki publiczne może przeznaczyć na realizację innych zadań. Nowe uregulowania prawne formuły PPP pozostawiają stronom umowy swobodę przy ustalaniu jej przedmiotu, a także nie określają szczegółowo wykazu elementów umowy, ale wymieniają jedynie kwestie zasadnicze, które muszą się w niej znaleźć²².

W umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym podmiot prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Z kolei podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego²³.

Nowa ustawa zniósła obowiązek sporządzania czasochłonnych analiz przedwstępnych dla inwestycji realizowanych w ramach PPP, pozostawiając decyzję w tym zakresie stronom umowy partnerskiej. Celem nowych przepisów była likwidacja zbędnych obciążeń administracyjnych i ograniczeń co do przedmiotu i treści umowy o PPP²⁴.

Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą wybór partnera prywatnego następuje na dwa sposoby:

¹⁹ M. Zieniewicz, D. Sześciło, *op. cit.*, s. 21–23.

²⁰ A. Furyk, *op. cit.*, www.egospodarka.pl.

²¹ DzU z 2009 r., nr 19, poz. 100.

²² www.ippp.pl.

²³ Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU z 2009 r., nr 19, poz. 100, art. 7.

²⁴ E. Graczevska-Ivanova, *Firmy pomogą w inwestycjach*, www.mojafirma.infor.pl.

1) w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, w przypadku gdy wynagrodzenie pochodzi w całości od podmiotu publicznego;

2) w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, w przypadku gdy wynagrodzenie partnera prywatnego pokrywane jest częściowo w inny sposób, np. z korzyści czerpanych od użytkowników inwestycji²⁵.

A zatem wraz z przyjęciem ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym uchwalona została również ustawa dotycząca zawierania koncesji na roboty budowlane lub usługi. Zgodnie z tą ustawą koncesjonariusz na podstawie umowy koncesyjnej zawartej z koncesjodawcą (stroną publiczną) zobowiązuje się do wykonywania przedmiotu koncesji za wynagrodzeniem. Wynagrodzenie to stanowi w przypadku:

– koncesji na roboty budowlane – wyłącznie prawo do korzystania z obiektu budowlanego albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy;

– koncesji na usługi – wyłącznie prawo do korzystania z usługi lub takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy.

Umowa koncesyjna może być zawarta na 30 lat w przypadku robót budowlanych lub na 15 lat w przypadku usług. Jednakże przepisy ustawowe umożliwiają zawarcie umowy na okres dłuższy, jeśli zwrot nakładów koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji jest dłuższy od terminu określonego w ustawie²⁶.

Przepisy ustawy o koncesji mogą być stosowane do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, w których koncesjonariusz może pobierać opłaty od użytkowników stworzonej infrastruktury gospodarczej. Wynika to z konstrukcji przepisu, który konstatuje, iż płatność na rzecz koncesjonariusza nie może prowadzić do odzyskania całości związanych z wykonywaniem koncesji nakładów poniesionych przez koncesjonariusza. Koncesjonariusz ponosi więc w zasadniczej części ryzyko ekonomiczne wykonywania koncesji²⁷. A zatem zgodnie z treścią tego zapisu nawet niewielki zwrot środków przez koncesjonariusza, np. 5%, prowadzący do zwrotu całości wyłożonego kapitału, będzie niezgodny z ustawą. Ustawa o koncesji ma więc zastosowanie w takich przedsięwzięciach, w których koncesjonariusz jest w stanie odzyskać poniesione nakłady jedynie w oparciu o opłaty użytkowników przedmiotu koncesji. Zatem można ją zastosować w realizacji takich projektów, jak budowa i eksploatacja płatnych parkingów, w komunikacji miejskiej, gospodarce odpadami, budowa i eksploatacja obiektów sportowo-rekreacyjnych, a także budowa i eksploatacja płatnych autostrad²⁸.

²⁵ W. Grzybowski, www.partnerstopublicznoprywatne.info.pl.

²⁶ Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi, DzU z 2009 r., nr 19, poz. 101.

²⁷ *Ibidem*, art. 1, ust. 3.

²⁸ M. Zieniewicz, D. Sześciło, *op. cit.*, s. 27.

W Polsce budowa i eksploatacja autostrad realizowana w formule partnerstwa publiczno-prywatnego odbywa się w oparciu o przepisy ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym²⁹.

3. Autostrady jako przykład współpracy sektora publicznego i prywatnego

W Polsce autostrady lub ich odcinki objęte opłatami określa Rozporządzenie Rady Ministrów. Zgodnie z nim autostradami budowanymi i eksploatowanymi jako płatne są: A1, A2, A4, A8, A18³⁰.

Opłaty za przejazd autostradą pobierane są przez spółkę, która zawarła umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Opłaty te stanowią przychód tej spółki, z tym że umowa określa warunki i zakres podziału zysku między spółkę realizującą inwestycję drogową a Krajowy Fundusz Drogowy.

W przypadku finansowania budowy autostrady środkami pochodzącymi z obligacji przychodowych emitowanych przez spółkę, część pobranych opłat przeznaczona jest wyłącznie na pokrycie zobowiązań wobec obligatariuszy. Umowa może również stanowić, że opłaty za przejazd autostradą stanowią przychód Krajowego Funduszu Drogowego³¹.

Budowa autostrad jest finansowana ze środków własnych spółek, z uzyskanych przez nie kredytów bankowych i pożyczek, środków pochodzących z emisji obligacji, w tym obligacji przychodowych. Finansowanie autostrad może następować ze środków pochodzących z budżetu państwa ustalanych corocznie w ustawie budżetowej, środków Krajowego Funduszu Drogowego, a także z innych źródeł. Spółce realizującej inwestycję drogową mogą być udzielone przez Skarb Państwa gwarancje lub poręczenia zgodnie z ustawą o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. W przypadku gdy przewiduje się zawarcie umowy wyłącznie na eksploatację autostrady lub jej odcinka, to finansowanie takiej inwestycji odbywa się na zasadach dotyczących finansowania i budowy dróg publicznych oraz ze środków Krajowego Funduszu Drogowego³².

Umowę ze spółką o budowę i eksploatację autostrady lub wyłącznie eksploatację zawiera Minister właściwy do spraw transportu. Powinna ona określać podstawowe obowiązki spółki, polegające na:

²⁹ DzU z 1994 r., nr 127, poz. 627, z późn. zm.

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych, DzU z 2002 r., nr 121, poz. 1034.

³¹ Ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, DzU z 1994 r., nr 127, poz. 627, z późn. zm., art. 37a–37c.

³² *Ibidem*, art. 38.

- zgromadzeniu środków finansowych na budowę i podjęcie eksploatacji autostrady;
- przygotowaniu dokumentacji technicznej, uzyskaniu pozwolenia na budowę i uzgodnień wymaganych odrębnymi przepisami;
- terminowej realizacji procesu inwestycyjnego;
- utrzymaniu autostrady;
- umożliwieniu Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad dokonania w dowolnym czasie kontroli budowy i eksploatacji autostrady oraz dostarczania w tym zakresie danych i dokumentów.

Spółka realizująca inwestycję jest zobowiązana do utrzymania, przebudowy, remontu i ochrony autostrady wraz z nawierzchnią drogową i obiektami mostowymi w jej pasie drogowym oraz urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu związanymi z funkcjonowaniem autostrady³³.

Budowa autostrad pozostaje od kilku lat ogromnym wyzwaniem dla administracji rządowej, a skuteczność podejmowanych działań i osiągnięte efekty w tym zakresie podlegają ocenie społecznej. Te największe przedsięwzięcia infrastruktury drogowej realizowane są między innymi w schemacie partnerstwa publiczno-prywatnego. Budowane autostrady łączące północ z południem i wschód z zachodem kraju połączą się z siecią europejskich autostrad.

3.1. Autostrada A1

Autostrada A1 jest częścią transeuropejskiego korytarza transportowego, łączącego Skandynawię z krajami Morza Śródziemnego. Korytarz biegnie od Morza Bałtyckiego przez Czechy, Słowację aż do Austrii i będzie stanowił nowoczesne połączenie komunikacyjne między Gdańskiem a Wiedniem³⁴.

Północny odcinek autostrady A1 realizuje spółka specjalnego przeznaczenia Gdańsk Transport Company SA (GTC). Firma GTC posiada koncesję na finansowanie, projektowanie, budowę i eksploatację 152 km autostrady A1 z Gdańska do Torunia. Koncesja została przyznana w 1997 r. na ściśle określony czas, po jej wygaśnięciu w 2039 r. GTC nieodpłatnie przekaze obiekt stronie publicznej. Przedsięwzięcie jest realizowane w formule PPP. Projekt jest finansowany z kredytów zaciągniętych przez spółkę w międzynarodowych instytucjach finansowych, takich jak Europejski Bank Inwestycyjny, Nordycki Bank Inwestycyjny, Szwedzka Korporacja Kredytów Eksportowych oraz ze środków własnych akcjonariuszy³⁵.

³³ *Ibidem*, art. 61–63, art. 63b.

³⁴ *Przebieg autostrady*, www.autostradaa1.pl.

³⁵ www.autostradaa1.pl.

Akcjonariuszami spółki GTC są:

- 1) Skanska Infrastructure Development AB – 30,00% udziału,
- 2) John Laing Infrastructure Ltd. – 29,69% udziału,
- 3) NDI Autostrada Sp. z o.o. – 25,31% udziału,
- 4) Intertoll Infrastructure Developments BV – 15,00% udziału³⁶.

Największy udziałowiec Spółki GTC, Skanska SA ze Szwecji, jest jedną z największych firm budowlanych na świecie. Przedmiotem jej działalności jest m. in. wykonawstwo, inwestowanie i zarządzanie dużymi projektami budowlanymi realizowanymi w systemie PPP. Działalność spółki koncentruje się w trzech sektorach rynku: transport, obiekty użyteczności publicznej, mieszkalnictwo. Spółka Skanska SA wspólnie ze spółką NDI jest generalnym wykonawcą północnego odcinka autostrady.

Polska firma NDI Autostrada Sp. z o.o. jest wspólną spółką NDI SA oraz The Transport Infrastructure Investment Company SICAR (TIIC). NDI SA jest prywatną polską firmą budowlaną i deweloperską, a TIIC funduszem inwestycyjnym działającym w Europie i obu Amerykach, który inwestuje w projekty infrastruktury transportowej. Firma NDI SA oferuje usługi obejmujące wszystkie fazy inwestycji. Specjalizuje się w organizacji, nadzorze i realizacji inwestycji na rynku nieruchomości komercyjnych oraz rozwoju infrastruktury.

Firma John Laing Infrastructure Ltd. z Wielkiej Brytanii jest czołowym deweloperem, inwestorem i operatorem wielu projektów drogowych i mostowych budowanych w systemie PPP. Działalność firmy obejmuje realizację, finansowanie i zarządzanie projektami w Europie i na świecie.

Firma Intertoll Infrastructure Developments BV z Republiki Południowej Afryki jest jedną z największych firm budowlanych, najważniejszym deweloperem i dostawcą wyposażenia autostrad oraz operatorem autostrad płatnych w RPA. Prowadzi działalność w Europie, Azji i obu Amerykach³⁷.

Realizacja koncesyjnego odcinka autostrady A1 została podzielona na dwa etapy:

Etap I obejmuje odcinek Rusocin – Nowe Marzy, 90 km. Jego realizacja rozpoczęła się jesienią 2005 r., w ramach tego etapu wybudowano 6 sekcji. Cały odcinek autostrady oddano do użytkowania w październiku 2008 r.

Etap II obejmuje odcinek Nowe Marzy – Toruń, 62 km. Realizacja tej inwestycji rozpoczęła się w sierpniu 2008 r., zawiera 4 sekcje. Termin zakończenia prac przewiduje się na grudzień 2011 r.³⁸

Spółka GTC otrzymała gwarancje Skarbu Państwa wypłat ze środków Krajowego Funduszu Drogowego przeznaczonych na spłatę zaciągniętych kredytów przez spółkę na budowę autostrady A1. Dla odcinka Gdańsk – Nowe Marzy

³⁶ *Autostrada A1 Rusocin-Toruń*, www.autostradaa1.pl.

³⁷ *Akcjonariusze, partnerzy*, www.autostradaa1.pl.

³⁸ *Realizacja projektu*, www.autostradaa1.pl.

maksymalna kwota gwarancji udzielonej do 31 stycznia 2040 r. wynosi 768 mln euro, z czego:

- 1) dla kredytu z EBI w kwocie 500 mln euro gwarancja wynosi 600 mln euro;
- 2) dla kredytu z NBI w kwocie 140 mln euro gwarancja wynosi 168 mln euro.

Dla odcinka Nowe Marzy – Toruń gwarancja została udzielona do 30 czerwca 2043 r. i wynosi 1 284 000 000 euro, z czego:

- 1) dla kredytu z EBI w kwocie 575 mln euro gwarancja wynosi 690 mln euro;
- 2) dla kredytu z NBI w kwocie 150 mln euro gwarancja wynosi 180 mln euro;
- 3) dla kredytu z AB Svens Exportkredit w kwocie 345 mln euro gwarancja wynosi 414 mln euro³⁹.

Rola koncesjonariusza tego odcinka autostrady sprowadza się do zapewnienia finansowania na etapie realizacji i eksploatacji, wykonania projektu i przygotowania dokumentacji technicznej, uzyskania wymaganych pozwoleń, budowy inwestycji zgodnie z harmonogramem, zarządzania i utrzymania autostrady. Koncesjonariusz świadczy usługi mające na celu zapewnienie dostępności infrastruktury drogowej dla użytkowników⁴⁰.

3.2. Autostrada A2

Autostrada płatna A2 jest budowana w schemacie partnerstwa publiczno-prywatnego przez spółkę Autostrada Wielkopolska SA (AWSA), która powstała w 1993 r. Zadaniem tej spółki jest finansowanie, budowa i eksploatacja autostrady⁴¹.

Umowa koncesyjna na realizację odcinka autostrady A2 została podpisana w 1997 r. W celu realizacji zobowiązań z tej umowy powołana została Spółka Realizacyjna A2 Bau Development GmbH (utworzona przez akcjonariuszy AWSA: Strabag AG i NCC International AB), odpowiedzialna za budowę, oraz spółka odpowiedzialna za eksploatację Autostrada Eksploatacja SA (utworzona przez akcjonariuszy AWSA: Kulczyk Holding SA, Strabag AG i Transroute International SA).

W wyniku negocjacji z rządem ustalono, że spółka Autostrada Wielkopolska SA zbuduje i będzie eksploatować odcinek autostrady A2 od Świecka do

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10.02.2009 r. w sprawie ustalenia Programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego na rok 2009, DzU, nr 30, poz. 191.

⁴⁰ www.autostradaa1.pl.

⁴¹ *Autostrada A-2*, www.ippp.pl.

Konina, liczący 255 km. Inwestycja została podzielona na dwa etapy realizacyjne: Konin – Nowy Tomyśl i Nowy Tomyśl – Świecko. AWSA zawarła umowę koncesyjną na okres 40 lat, czyli do roku 2037. Grunt pod autostradą A2 pozostaje własnością Skarbu Państwa, a spółka co roku odprowadza opłatę dzierżawną. Pod względem finansowym inwestycja na odcinku Nowy Tomyśl – Konin została zaplanowana tak, aby wpływy z opłat wystarczyły na spłatę kredytów zaciągniętych na budowę A2, gwarantowały środki na utrzymanie, eksploatację, remonty autostrady oraz zapewniały zysk akcjonariuszom spółki AWSA i Skarbowi Państwa⁴².

Największymi inwestorami spółki Autostrada Wielkopolska SA są:

- 1) Kulczyk Holding – 23,84% udziału;
- 2) Meridiam Infrastructure S.a.r.l. – 19,89% udziału;
- 3) Polska Grupa Energetyczna SA – 19,77% udziału;
- 4) Strabag AG – 10,00% udziału;
- 5) KWM Investment GmbH – 9,21% udziału⁴³.

Budowa odcinka autostrady z Nowego Tomyśla do Konina finansowana była z trzech źródeł:

- 1) wkład kapitałowy inwestorów projektu stanowił ponad 27% i wyniósł 237 mln euro;
- 2) kredyt z EBI stanowił 33% – 275 mln euro;
- 3) kredyt od konsorcjum banków komercyjnych stanowił 26% – 235 mln euro.

Pozostałe 14% pochodzi z opłat użytkowników autostrady i przychodów odsetkowych z tytułu lokat środków pieniężnych uzyskanych w okresie realizacji inwestycji⁴⁴.

Na początku 2009 r. została powołana spółka celowa Autostrada Wielkopolska II SA, powiązana z AWSA, utworzona w celu budowy i eksploatacji autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl. Akcjonariuszami tej spółki są:

- 1) Kulczyk Holding SA – 40% udziału;
- 2) Meridiam A2 West S a.r.l. – 40% udziału;
- 3) Strabag AG – 10% udziału;
- 4) KWM Investment GmbH – 10% udziału.

W celu realizacji zobowiązań umowy koncesyjnej powołana została Spółka Realizacyjna A2 Strada Sp. z o.o., która powstała na potrzeby wykonania projektu i realizacji budowy drugiego odcinka autostrady A2. Głównymi jej udziałowcami są Strabag AG i Kulczyk Holding SA. Po wybudowaniu odcinek zostanie przekazany do eksploatacji spółce Autostrada Eksploatacja SA, która jest operatorem funkcjonującego odcinka płatnej autostrady A2 z Nowego

⁴² Odcinek A2 Nowy Tomyśl-Konin, www.autostrada-a2.pl.

⁴³ Inwestorzy, www.autostrada-a2.pl.

⁴⁴ Struktura finansowa A2 Nowy Tomyśl – Konin, www.autostrada-a2.pl.

Tomyśla do Konina. Prace realizacyjne rozpoczęły się w lipcu 2009 r., a zakończenie budowy drugiego odcinka autostrady zgodnie z harmonogramem nastąpi przed mistrzostwami Euro 2012⁴⁵.

Środki finansowe na realizację inwestycji pochodzą z trzech źródeł:

- 1) kredytu udzielonego przez Europejski Bank Inwestycyjny w kwocie 1 mld euro (ok. 62% wartości projektu);
- 2) kredytów udzielonych przez 11 zagranicznych i polskich banków komercyjnych w kwocie 400 mln euro (ok. 26% wartości projektu);
- 3) środków własnych koncesjonariusza w kwocie 186 mln euro (ok. 12% wartości projektu).

Na realizowanym odcinku Świecko – Nowy Tomyśl będzie obowiązywać system wynagradzania spółki oparty na opłacie za dostępność autostrady. Polega on na tym, że Skarb Państwa wydierżawia AWSA II grunt pod budowę autostrady, z kolei spółka wybuduje drogę oraz będzie prowadzić eksploatację przez kolejne 25 lat. Jednocześnie spółka otrzymywać będzie określoną opłatę miesięczną za zapewnienie pełnej dostępności autostrady jej użytkownikom. Podstawowym zadaniem AWSA II jest zorganizowanie finansowania autostrady, jej wybudowanie, utrzymywanie, pobór opłat na rzecz Skarbu Państwa. Za te czynności AWSA II otrzymywać będzie odpowiednie wynagrodzenie od partnera publicznego, które pozwoli na spłatę kredytów i zabezpieczy godziwy zysk dla inwestorów przedsięwzięcia⁴⁶.

Rola Skarbu Państwa została ograniczona do wykupu gruntów pod autostradę. Wraz z końcem okresu koncesji Autostrada Wielkopolska SA jest zobowiązana do przekazania autostrady nieodpłatnie na rzecz Skarbu Państwa⁴⁷.

Podsumowanie

Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego jest skutecznym sposobem realizacji różnych projektów infrastruktury gospodarczej, zwłaszcza takich, które wymagają wysokich nakładów kapitałowych. Metoda ta pozwala zaoszczędzić środki publiczne oraz podnieść jakość świadczonych usług. Finansowanie projektów, ich wykonanie oraz eksploatację w okresie objętym umową powierza się partnerom prywatnym. W Polsce schemat partnerstwa publiczno-prywatnego jest wykorzystywany coraz częściej i przy realizacji różnych inwestycji. Formuła ta sprawdza się odnośnie do największych przedsięwzięć infrastruktury drogowej, jak np. autostrady. Ich budowa jest powierzana podmiotom sektora

⁴⁵ Odcinek A2 Świecko – Nowy Tomyśl, www.autostrada-a2.pl.

⁴⁶ Struktura finansowa Świecko – Nowy Tomyśl, www.autostrada-a2.pl.

⁴⁷ Autostrada A-2, www.ippp.pl.

prywatnego, które mają doświadczenie i umiejętności w prowadzeniu działalności w tej dziedzinie i jednocześnie są w stanie sfinansować inwestycję oraz udostępnić obiekt do użytkowania w zaplanowanym terminie. Zrozumienie i determinacja władzy publicznej dla wypełniania swoich zadań wobec społeczeństwa stwarza szansę rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego na poziomie porównywalnym z wysoko rozwiniętymi krajami.

EWA MACIASZCZYK

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP. A CASE STUDY OF MOTORWAYS

Public-private partnership is understood as cooperation between the public and the private sector. It is one of the ways of realizing investments and providing public services effectively. The division of roles involved in realization of projects is implemented in the way ensuring benefits to both sides. In this formula of cooperation even big investments in the field of road infrastructure and motorway construction can be realized.