



W latach 90. ubiegłego stulecia rząd Niemiec rozpoczął prace nad rozwiązaniem służącym wsparciu środków budżetowych dodatkowym źródłem finansującym inwestycje infrastrukturalne. Wówczas powołano specjalną komisję ekspertów, która opracowała raport (ogłoszony w 2000 r.) rekomendujący pozabudżetowe źródła finansowania inwestycji publicznych. W infrastrukturze transportowej między innymi zaproponowano reformę systemu opłat autostradowych dla ciężarówek oraz wprowadzenie nowego modelu partnerstwa publiczno-prywatnego - PPP.

Termin partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest zdefiniowane w niemieckim prawie. Z reguły przywoływana jest definicja sformułowana w 2004 roku przez zespół roboczy ds. PPP działający przy Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Mieszkalnictwa, który w początkowym okresie wdrażania formuły PPP pełnił funkcję centralnego ośrodka planującego jej rozwój. Zgodnie z tą definicją: „Termin PPP odnosi się do długoterminowej, uregulowanej umowy współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, mającej na celu efektywne wykonywanie zadań publicznych poprzez właściwe połączenie niezbędnych zasobów (np. know-how, funduszy obrotowych, kapitału, personelu) przez partnerów oraz podział rodzajów ryzyka istniejących w projekcie między partnerów projektu zgodnie z ich kompetencjami w zakresie zarządzania ryzykiem.” Definicja ta równocześnie wskazuje, że PPP jest formą działania pośrednią pomiędzy tradycyjnym zamówieniem publicznym a prywatyzacją usług wcześniej świadczonych przez sektor publiczny.

Rozwój formuły PPP staje się zjawiskiem powszechnym i o globalnym wymiarze. Determinują go czynniki ekonomiczne i społeczne. To one przyczyniają się do poszukiwania rozwiązań zastępujących dotychczasowe tradycyjne modele organizowania i finansowania inwestycji infrastrukturalnych przez sektor publiczny.

Z jednej strony wzrasta bowiem zapotrzebowanie na usługi użyteczności publicznej, z drugiej – rosnącemu zapotrzebowaniu na inwestycje infrastrukturalne nie towarzyszy wzrost środków budżetowych. Trudną sytuację pogłębia kryzys gospodarczy.

Tworzenie ram instytucjonalnych PPP

PPP jest skomplikowaną formułą, dlatego proces jej wdrażania w poszczególnych państwach przebiega dość długo. W Niemczech ten proces został przyspieszony w wyniku zjednoczenia zachodniej i wschodniej części kraju, co wywołało konieczność modernizacji byłego NRD. Ponoszone na to nakłady groziły zachwianiem stabilności finansów publicznych, stąd poszukiwano niestandardowych sposobów pokrycia wydatków na infrastrukturę. Przede wszystkim integracji wschodnich i zachodnich Niemiec potrzebne były drogi. W tym więc sektorze najwcześniej zaangażowano kapitał prywatny. Już w latach 90. ubiegłego stulecia podjęto się przygotowań projektów drogowych finansowanych z udziałem prywatnych podmiotów. Wkrótce też zaczęto tworzyć podstawy instytucjonalne programu PPP.

W 2001 roku powołano międzyministerialną grupę roboczą ds. prywatnego finansowania infrastruktury, a w kolejnym roku utworzono federalne Centrum Kompetencyjne PPP oraz Grupę Doradczą, której zadaniem było opracowanie zasad PPP w budownictwie publicznym. W 2003 roku Grupa Doradcza opublikowała raport zawierający rekomendacje dotyczące procesu realizacji projektów PPP. Grupa zaleciła również powołanie ośrodka rządowego planującego i koordynującego rozwój programu PPP. Taki zatem organ powołano w lipcu 2004 r. Efektem raportu Grupy Doradczej było też rozpoczęcie przez parlament prac nad ustawą o przyspieszeniu PPP. Uchwalono ją w 2005 r. Regulacja ta usuwała bariery hamujące PPP w istniejącym dotąd ustawodawstwie odnoszącym się do podatków, budżetu, zamówień publicznych, funduszy inwestycyjnych.

Istotnym faktem sprzyjającym rozwojowi PPP była wola polityczna rządu i porozumienie koalicyjne wyrażające chęć zwiększenia udziału PPP w inwestycjach publicznych (z 2-4% do 15%). We wrześniu 2006 r. konferencja ministrów finansów krajów związkowych przyjęła wytyczne dotyczące metody oceny opłacalności projektu PPP, a w kolejnym roku federalne ministerstwo finansów ogłosiło rekomendacje w sprawie rozwiązań dla PPP w krajowym systemie budżetowym. Reorganizując instytucje i domykając strukturę instytucjonalną programu PPP powołano publiczną spółkę doradczą, która przyjęła funkcję centralnego ośrodka planistycznego i koordynacyjnego w sprawach PPP we wszystkich sektorach infrastruktury gospodarczej i społecznej.

Źródło: „Instrumenty wsparcia finansowego państwa dla inwestycji sektora prywatnego w rozwój infrastruktury w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego – Case study na przykładzie Niemiec” – [publikacja Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową i Fundacji Konrada Adenaura](#)