



Konrad
Adenauer
Stiftung

**Instrumenty wsparcia finansowego państwa
dla inwestycji sektora prywatnego
w rozwój infrastruktury
w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego
– Case study na przykładzie Niemiec**

**Projekt realizowany we współpracy
z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce**

Gdańsk, listopad 2012



Spis treści

1. WPROWADZENIE DO TEMATYKI ROZWOJU I FINANSOWANIA INFRASTRUKTURY W NIEMCZECH.....	4
1.1. Pojęcie infrastruktury.....	4
1.2. Ramy instytucjonalne dla rozwoju infrastruktury.....	4
1.3. System długoterminowego planowania rozwoju infrastruktury	6
2. CHARAKTERYSTYKA PROGRAMU PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W NIEMCZECH.....	8
2.1. Ogólne ramy prawne dla programu PPP w Niemczech	8
Definicja PPP w Niemczech	8
2.2. Rozwój instytucjonalny programu PPP w Niemczech	10
2.3. Główne zasady dotyczące projektów PPP w Niemczech	15
Proces przygotowania i realizacji projektu PPP	15
Modele projektów PPP.....	17
2.4. PPP w niemieckim sektorze drogowym	20
Model F.....	21
Model A	23
2.5. PPP w budownictwie publicznym w Niemczech	26
3. METODY FINANSOWANIA INWESTYCJI W ROZWÓJ INFRASTRUKTURY W NIEMCZECH .	31
3.1. Struktura źródeł finansowania inwestycji w infrastrukturze	31
3.2. Formy finansowania projektów PPP przez sektor bankowy.....	35
Forfaiting w finansowaniu PPP.....	36
Project Finance w finansowaniu PPP	39



4. INSTRUMENTY WSPARCIA FINANSOWEGO PAŃSTWA DLA INWESTYCJI W ROZWÓJ INFRASTRUKTURY W NIEMCZECH	46
4.1. Ogólne problemy wsparcia finansowego państwa dla rozwoju infrastruktury.....	46
4.2. Finansowanie rozwoju infrastruktury w działalności Kreditanstalt für Wiederaufbau	48
4.3 Wsparcie dla infrastruktury w Pakiecie antykryzysowym 2008-2009	54
Działania fiskalne rządu	55
Program kredytowy KfW	56
5. WNIOSKI I REKOMENDACJE W KWESTII WYKORZYSTANIA DOŚWIADCZEŃ NIEMIECKICH DLA BUDOWY PROGRAMU PPP W POLSCE	61



1. Wprowadzenie do tematyki rozwoju i finansowania infrastruktury w Niemczech

1.1. Pojęcie infrastruktury

W dokumentach i publikacjach niemieckich dotyczących inwestycji realizowanych w sferze infrastruktury publicznej na terenie Niemiec wyróżniane są z reguły dwa szerokie obszary: „infrastruktura” (*Infrastruktur*) oraz „budownictwo publiczne” (*öffentlicher Hochbau*). W pewnym stopniu podział ten odpowiada często spotykanemu w publikacjach międzynarodowych podziałowi na „infrastrukturę gospodarczą” i „infrastrukturę społeczną”. Z uwagi na fakt, że rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Niemczech w obu wspomnianych obszarach przebiega z nieco odmienną dynamiką i jest po części poddany różnym regulacjom, podział na „infrastrukturę” i „budownictwo publiczne” będzie stosowany również w niniejszym opracowaniu.

Zgodnie ze wspomnianym wyżej podziałem, do obszaru infrastruktury zaliczana jest w pierwszym rzędzie infrastruktura wszystkich gałęzi transportu, a więc drogi, koleje, lotniska, porty morskie oraz kanały i obiekty żeglugi śródlądowej, a także energetyka, telekomunikacja, ochrona środowiska i gospodarka wodna. Natomiast do budownictwa publicznego zaliczane są inwestycje w gmachy, obiekty i instalacje służące takim sektorom jak: administracja publiczna; szkolnictwo i badania naukowe; służba zdrowia; sport, rekreacja i kultura; usługi komunalne różnego rodzaju (np. komunalne budownictwo mieszkaniowe, hale targowe, parkingi), policja, sądownictwo i więzienia; obiekty wojskowe.¹

1.2. Ramy instytucjonalne dla rozwoju infrastruktury

Niemcy są państwem o strukturze federalnej, w którym władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza jest podzielona pomiędzy trzy szczeble: władze federalne (*Bund*), kraje związkowe (*Bundesländer*) i władze lokalne (*Gemeinden*). Sytuacja ta kreuje oczywiście

¹ Por. m.in. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public-Private Partnership (PPP) in German and European market – Budgetary and economical effects, prezentacja Dr. Franka Littwina, Buenos Aires, 29./30.November 2011.



potrzebę wszechstronnej koordynacji działań między trzema szczeblami władzy w układzie pionowym oraz pomiędzy krajami związkowymi i władzami lokalnymi w układzie poziomym we wszystkich dziedzinach, w tym także w sferze planowania i finansowania inwestycji w infrastrukturze.

Biorąc za przykład infrastrukturę transportową, generalny podział kompetencji wygląda w ten sposób że rząd federalny odpowiada za planowanie, budowę, utrzymanie i eksploatację autostrad i dróg o statusie federalnym (*Autobahnen, Bundesstrassen*), kolei federalnych oraz śródlądowych dróg wodnych. Natomiast lotniska i porty morskie należą do jurysdykcji krajów związkowych i/lub władz lokalnych, z zastrzeżeniem, że za połączenia do lądowych połączeń transportowych odpowiada rząd federalny.² Ten podział kompetencji nie oznacza oczywiście, że rząd federalny w ogóle nie bierze udziału w planowaniu i finansowaniu inwestycji w porty i lotniska. Rząd ma tutaj szereg generalnych uprawnień regulacyjnych, ponadto np. w przypadku sprywatyzowanych lotnisk rząd jest udziałowcem spółek zarządzających nimi.

W odniesieniu do dróg pozostających w zakresie jurysdykcji rządu federalnego, zarządzanie ich eksploatacją i rozbudową jest o tyle złożone, że bieżące czynności dotyczące planowania projektów inwestycyjnych, przebiegu budowy dróg oraz ich eksploatacji wykonuje faktycznie administracja krajów związkowych, działająca w imieniu rządu federalnego. Ten ostatni ma natomiast prawo do kontroli nad działaniami krajów związkowych oraz podejmuje decyzje w zakresie finansowania podejmowanych inwestycji.

Generalną zasadą jest, że we wszystkich sprawach decydowanych na szczeblu federalnym, które dotyczą interesów krajów związkowych, te ostatnie mają możliwość uczestniczyć w podejmowaniu decyzji, tak w procesie legislacyjnym poprzez izbę wyższą parlamentu (*Bundesrat*), jak i w procesie wykonawczym poprzez różnego rodzaju reprezentację krajów związkowych w instytucjach federalnych. Planowanie i koordynacja decyzji inwestycyjnych pomiędzy krajami związkowymi dokonuje się w kilku płaszczyznach. Ustalenia o charakterze politycznym dokonują się na forum Komitetu ds. Transportu w Bundesracie (*Verkehrsausschuss des Bundesrats*) oraz Komisji Ministrów Transportu krajów związkowych (*Verkehrsministerkonferenz, VMK*), na którą jest zapraszany jako gość także federalny

² Por. szerzej Astrid Gühnen, Infrastructure Funding in Germany, University of Leeds, Institute for Transport Studies, February 2006.



Minister Transportu. Szczegółowe decyzje podejmowane są na szczeblu wspólnych grup roboczych tworzonych przez rządy krajów związkowych.

1.3. System długoterminowego planowania rozwoju infrastruktury

Biorąc znowu za przykład dziedzinę transportu, poczynając od lat 1970-tych podstawą dla planowania strategicznego rządu w zakresie infrastruktury transportowej w skali całej gospodarki Niemiec jest dokument o nazwie Federalny Plan Infrastruktury Transportowej (*Bundesverkehrswegeplan, BVWP*). Jest to zintegrowany plan rozwoju, obejmujący transport drogowy, kolejowy i wodny. Obejmuje on również projekty inwestycyjne nie będące formalnie w jurysdykcji rządu federalnego, np. inwestycje w rozbudowę portów morskich i śródlądowych, lotnisk czy terminali transportu kombinowanego. BVWP ma charakter ramowego dokumentu planistycznego o charakterze rekomendacyjnym, a nie decyzyjnym, np. w sensie przydziału środków finansowych.³

Okres planowania BVWP obejmuje 15 do 20 lat. Obecnie obowiązujący plan został przyjęty przez rząd federalny w dniu 2 lipca 2003 r. Przewidywał on wydanie kwoty około 150 mld EUR na inwestycje w infrastrukturę transportową w latach 2001-2015, z czego 83 mld EUR planowano wydać na utrzymanie istniejącej infrastruktury, a 66 mld EUR na rozbudowę istniejącej infrastruktury i zupełnie nowe inwestycje.

Rekomendacje zawarte w BVWP przenoszone są do tzw. Planu Zapotrzebowania (*Bedarfsplan*), stanowiącego załącznik do periodically przyjmowanych przez Bundestag ustaw nowelizujących przepisy w sprawie rozbudowy infrastruktury w poszczególnych gałęziach transportu – np. w sektorze drogownictwa jest to akt prawny o nazwie *Fernstrassenausbaugesetz (FStrAbG)*. Minister Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast jest ustawowo zobowiązany do formułowania 5-letnich Ramowych Planów Inwestycyjnych (*Investitionsrahmensplan, IRP*), mających na celu wykonanie zadań umieszczonych w Planie Zapotrzebowania.

³ O ile nie podano inaczej, wszystkie informacje na temat systemu planowania strategicznego w dziedzinie inwestycji transportowych w Niemczech pochodzą z informacji na stronie internetowej Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast pt. Fragen und Antworten zum Investitionsrahmenplan 2011-2015 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (IRP), www.bmvbs.de



Aktualna wersja IRP na lata 2011-2015 ogłoszona została przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast (*Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, BMVBS*) w dniu 26 marca 2012 r. Zgodnie z tym dokumentem, kwota inwestycji na rozbudowę istniejącej i budowę nowej infrastruktury w obszarach transportu drogowego, kolejowego i wodnego ma wynieść około 41 mld EUR (jest to kwota niezbędna dla pełnego zakończenia projektów ujętych w planie, co oznacza, że część nakładów zostanie poniesiona po roku 2015). Podział pomiędzy trzy gałęzie transportu wygląda następująco: 19,2 mld EUR przeznaczone zostały na drogi, 12,7 mld EUR na koleje, a 8,9 mld EUR na transport wodny.

W samym okresie lat 2011-2015 wielkość inwestycji w nową i rozbudowywaną infrastrukturę transportową szacowana jest obecnie na 20 do 24 mld EUR, z czego środki przewidziane w budżecie federalnym na lata 2011 i 2012 oraz w planowaniu budżetowym do roku 2015 powinny zapewnić około 15 mld EUR. Około 1,5 mld EUR zostanie sfinansowane przez budżet Unii Europejskiej, przede wszystkim na projekty we wschodnich Niemczech. Ostateczne decyzje o wielkości i terminach kwot wydawanych na inwestycje zależą będą od rocznego procesu budżetowego dokonującego się w Bundestagu.



2. Charakterystyka programu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Niemczech

2.1. Ogólne ramy prawne dla programu PPP w Niemczech

W niemieckim systemie prawnym na szczeblu federalnym nie funkcjonuje odrębne, całościowe ustawodawstwo dotyczące przedsięwzięć Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (niem. *Öffentlich-Private Partnerschaft, ÖPP*). W projektach PPP obowiązują ogólne przepisy regulujące sferę obrotu gospodarczego zawarte w niemieckim kodeksie cywilnym (*Bürgerliches Gesetzbuch, BGB*). Przepisy te w większości nie mają charakteru bezwzględnie obowiązującego i mogą być dość swobodnie kształtowane przez strony stosunków umownych. Podmioty sektora publicznego zobowiązane są ponadto do przestrzegania regulacji dotyczących procedur budżetowych i zamówień publicznych, a także standardów branżowych w zakresie ogólnych warunków umów – np. ogólnych standardów kontraktów budowlanych (*Vertragsbedingungen für Bauleistungen, VOB*).⁴

Istnieje natomiast pewna liczba osobnych aktów prawnych dotyczących PPP, które regulują wybrane aspekty tej dziedziny działalności lub dotyczą konkretnych gałęzi gospodarki, np. sektora drogowego. Przykładem federalnego aktu prawnego dotyczącego całej sfery PPP jest tzw. ustawa o przyspieszeniu PPP (*ÖPP Beschleunigungsgesetz*) z 2005 roku. Miała ona na celu usunięcie niektórych przeszkód prawnych dla wdrażania PPP, a jej postanowienia w dużej mierze polegały na dokonaniu zmian w zapisach innych ustaw regulujących działalność gospodarczą.

Definicja PPP w Niemczech

Termin „Partnerstwo Publiczno-Prywatne” nie jest formalnie zdefiniowany w prawie niemieckim. W publikacjach niemieckich najczęściej podawana jest definicja sformułowana w roku 2004 przez zespół roboczy ds. PPP (PPP Task Force) działający w Ministerstwie

⁴ Por. Christian Scherer-Leydecker, Germany, [w:] CMS Cameron McKenna, PPP in Europe, August 2010.



Transportu, Budownictwa i Mieszkalnictwa (BMVBW),⁵ na wczesnym etapie wdrażania programu PPP w Niemczech, gdy zespół ten odgrywał rolę centralnego ośrodka planującego rozwój PPP. 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”.⁶ Jak będzie to szerzej wyjaśnione poniżej, pojęcie PPP używane jest w Niemczech w odniesieniu do dość szerokiej gamy projektów o różnych strukturach prawnych i finansowych.

Z definicji PPP sformułowanej przez zespół roboczy BMVBW wyprowadzone zostały cztery główne cechy przedsięwzięć PPP:

- osiąganie korzyści efektywnościowych poprzez właściwy podział zadań i odpowiedzialności pomiędzy partnerów (partner publiczny – zadania właściwe dla suwerennej władzy; partner prywatny – wykonawstwo) jako główny cel przedsięwzięcia,
- całościowy cykl życia projektu⁷ oraz inwestycja kapitału prywatnego jako kluczowe elementy mechanizmu motywacyjnego modelu PPP,
- długoterminowa relacja umowna jako konieczny element wspierający strukturę czynników motywacyjnych,⁸

⁵ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Nazwa w/w urzędu federalnego została następnie zmieniona na Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast (*Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, BMVBS*).

⁶ Por. Hans Wilhelm Alfen, Andreas Leupold, Public Private Partnerships (PPP) in the German Public Real Estate Sector, *Germany Real Estate Yearbook* 2007, 2 August 2007.

⁷ W kontekście projektów PPP przez całościowy cykl życia („life-cycle” approach) rozumiane jest podejście, zgodnie z którym projekt planowany jest i realizowany jako jedno działanie obejmujące zarówno etap inwestycji (budowy lub modernizacji obiektów infrastrukturalnych) jak i etap wieloletniej eksploatacji wybudowanej infrastruktury. Daje to możliwość osiągnięcia wyższej efektywności (niższych łącznych kosztów) w porównaniu z sytuacją gdy oba te etapy realizowane są odrębnie przez różne podmioty.

⁸ Warto zwrócić uwagę, że formuła PPP oparta na umowie między partnerem publicznym i prywatnym nie jest jedynym możliwym wariantem projektu PPP, jakkolwiek jest to wariant najczęściej stosowany w praktyce. Modelem alternatywnym jest założenie przez stronę publiczną i prywatną wspólnego podmiotu dla realizacji



- innowacyjne podejście, w szczególności nowy sposób określenia usług, jakie będą świadczone w wyniku projektu, poprzez specyfikację efektu wyjściowego, wymagań jakościowych oraz mechanizmu płatności.

Podsumowując, warto przede wszystkim zwrócić uwagę na jednoznaczne podkreślenie w cytowanej definicji PPP, że główną przesłanką dla stosowania tej formuły działania jest zwiększenie efektywności zadań wykonywanych przez organy publiczne w porównaniu do tradycyjnego trybu zamówień dóbr i usług przez te organy. W komentarzach do tej definicji wskazuje się także, że PPP jest tutaj postrzegane jako pośrednia forma działania między tradycyjnym zamówieniem publicznym oraz pełną prywatyzacją określonej działalności wykonywanej wcześniej przez sektor publiczny.

2.2. Rozwój instytucjonalny programu PPP w Niemczech

Trend do prywatyzacji niektórych sektorów infrastruktury oraz rozwoju PPP jest powszechnym zjawiskiem występującym współcześnie w skali globalnej. Zmiany w funkcjonowaniu infrastruktury są efektem działania szeregu czynników ekonomicznych i społecznych, które rozsadzają tradycyjny model oparty na organizowaniu i finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych przez sektor publiczny z dwóch zasadniczych powodów.

Z jednej strony, ma miejsce długofalowy wzrost zapotrzebowania na usługi użyteczności publicznej i jednocześnie rozszerzanie granic tego pojęcia, co pociąga za sobą zwiększone potrzeby inwestycyjne. Rosnący popyt na usługi infrastrukturalne wywoływany jest m.in. przez procesy globalizacji w wymiarze społecznym i gospodarczym, starzenie się społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych, konieczność zapobiegania degradacji środowiska naturalnego. Z drugiej strony, zwiększonym potrzebom w zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury nie towarzyszy odpowiedni wzrost środków w dyspozycji sektora publicznego – przeciwnie, chronicznie napięta sytuacja finansów publicznych większości krajów staje się coraz poważniejszą barierą dla ich długofalowego rozwoju. W ostatnich latach problem nadmiernego zadłużenia rządów krajów europejskich został dramatycznie pogłębiony przez skutki międzynarodowego kryzysu bankowego, co doprowadziło do kryzysu finansowego i bankowego w strefie euro.

danego przedsięwzięcia. Stąd np. w dokumentach Unii Europejskiej wyróżniane jest PPP umowne (contractual PPP) i PPP instytucjonalne (institutionalised PPP).



Jakkolwiek rozwój PPP wynika w dużej mierze z obiektywnych przesłanek gospodarczych i społecznych, nie jest to proces szybki ani wolny od problemów i kontrowersji. Sfera usług użyteczności publicznej i funkcjonowania infrastruktury jest w świadomości zbiorowej silnie kojarzona z wykonywaniem przez państwo podstawowych zadań na rzecz społeczeństwa, stąd zrozumiałe opory przy wprowadzaniu do tej sfery czynników rynkowych, np. takich jak przejmowanie kluczowych czynności w obszarze usług infrastrukturalnych przez firmy prywatne, wprowadzanie odpłatności za świadczone usługi czy podejmowanie działań służących racjonalizacji kosztów funkcjonowania infrastruktury. W rezultacie praktycznie we wszystkich krajach rozwój programów PPP jest procesem długotrwałym i przebiegającym w sposób nierównomierny, tak pod względem rozwiązań instytucjonalnych, jak i wartości oraz ilości realizowanych projektów. W dużej mierze rozwój PPP jest zależny od zmieniających się uwarunkowań politycznych.

Bardzo ważną okolicznością jest fakt, że PPP jest rozwiązaniem skomplikowanym, w związku z czym jego hipotetyczna przewaga nad tradycyjnymi procedurami zamówień publicznych – przede wszystkim wyższa efektywność ekonomiczna – jest dość trudna do wykazania przy pomocy standardowego rachunku opłacalności inwestycji. Stąd dość powszechna sytuacja, w której głównym motywem dla wdrożenia PPP jest w wielu krajach dążenie do uniknięcia przez instytucje sektora publicznego ograniczeń fiskalnych, raczej niż względy efektywności ekonomicznej.⁹

Niezależnie od długofalowych trendów występujących w skali globalnej, w każdym kraju rozwój PPP był i jest determinowany przez czynniki polityczne i gospodarcze związane z jego konkretną sytuacją i narodową specyfiką. Bardzo istotnym, specyficznym impulsem, który przyczynił się do rozwoju PPP w Niemczech, zarówno od strony ekonomicznej, jak i politycznej, był proces zjednoczenia kraju po wieloletnim rozbiciu na część wschodnią i zachodnią (NRD i RFN) po II wojnie światowej, jaki rozpoczął się wraz z zakończeniem zimnej wojny w latach 1989-90.¹⁰ W latach 1990-tych państwo niemieckie ponosiło ogromny wysiłek finansowy związany z modernizacją wschodniej części kraju, co poważnie zagroziło

⁹ Por. Hans Wilhelm Alfen, The role of PPP Task Forces, prezentacja na warsztatach Réseau Activites et Metiers de l'Architecture et de l'Urbanisme, Paris, 29-30 November 2007.

¹⁰ Pierwsze oficjalne działania zmierzające do zjednoczenia Niemiec podjęte zostały w końcu 1989 r. (np. 10-punktowy plan zjednoczeniowy kanclerza RFN Helmuta Kohla). W lipcu 1990 r. weszła w życie unia walutowa, w dniu 20 września 1990 r. parlamenty obu państw niemieckich ratyfikowały traktat zjednoczeniowy, zaś w dniu 3 października 1990 r. landy NRD przystąpiły do RFN – dzień ten jest uznawany za oficjalną datę zjednoczenia Niemiec.



równowadze finansów publicznych Niemiec i zmusiło rząd do poszukiwania niekonwencjonalnych sposobów finansowania wydatków infrastrukturalnych. W przypadku infrastruktury transportowej, np. budowy i modernizacji dróg/autostrad, inwestycje służyły zresztą bezpośrednio integracji Niemiec wschodnich i zachodnich – nie jest więc przypadkiem, że właśnie w sektorze drogowym najwcześniej podjęto kroki dla zaangażowania prywatnych kapitałów w inwestycje infrastrukturalne (ustawa z 1994 r., patrz niżej).¹¹

W drugiej połowie lat 1990-tych działania związane z wdrażaniem PPP w Niemczech zasadniczo ograniczały się do sektora drogowego i polegały przede wszystkim na prowadzeniu przygotowań do pierwszych projektów opartych na prywatnym finansowaniu. Bardziej zasadnicze kroki systemowe w kierunku stworzenia podstaw instytucjonalnych dla programu PPP rząd niemiecki podjął dopiero na początku drugiej dekady istnienia zjednoczonego państwa niemieckiego. Ważnym krokiem politycznym było tutaj utworzenie w czerwcu 2001 roku przez kanclerza Schrödera międzyministerialnej grupy roboczej dla prywatnego finansowania infrastruktury (*interministerielle Arbeitsgruppe „Private Infrastrukturfinanzierung”*).¹² W 2002 roku powołano federalne Centrum Kompetencyjne PPP oraz Grupę Doradczą (*Beratergruppe*) dla opracowania zasad PPP w obszarze budownictwa publicznego. W sierpniu 2003 r. Grupa Doradcza wydała raport, w którym zawarte zostały fundamentalne rekomendacje dotyczące procesu realizacji projektu PPP (m.in. określono fazy projektu i zasady podejmowania decyzji na jego poszczególnych etapach oraz zdefiniowano szereg modeli organizacyjnych dla projektów PPP w budownictwie publicznym). Raport zawierał także rekomendację dla utworzenia PPP Task Force w ramach BMVBW, który to zespół byłby centralnym ośrodkiem rządowym planującym i koordynującym rozwój programu PPP. Zespół ten rzeczywiście został powołany w lipcu 2004 r.

Efektem raportu Grupy Doradczej, w którym zidentyfikowano szereg barier dla rozwoju PPP, stały się prace parlamentu, które doprowadziły do przyjęcia przez Bundestag w sierpniu

¹¹ Por. Ronald W. McQuaid, Walter Scherrer, Public Private Partnership in the European Union: Experiences in the UK, Germany and Austria. Uprawa, letnik VI, 2/2008.

¹² Jest rzeczą charakterystyczną, że pierwsze systemowe kroki dla wdrożenia programu PPP w Niemczech podjął rząd koalicyjny partii centrowo-lewicowych (SPD-Zieloni), sprawujący władzę po wyborach wygranych w 1998 r. W pewnym stopniu podobnie było w Wielkiej Brytanii, kraju przodującym pod względem wdrażania PPP w Europie, gdzie podstawy dla rozwoju PPP stworzyli konserwatyści, ale prawdziwy rozkwit Partnerstwa dokonał się po objęciu rządów przez Partię Pracy Tony’ego Blaira w 1997 r.



2005 r. tzw. ustawy o przyspieszeniu PPP (*ÖPP Beschleunigungsgesetz*), mającej na celu usunięcie przeszkód dla wdrażania PPP wynikających z istniejącego ustawodawstwa w sprawach podatkowych (m.in. częściowo zniesiono podatek od transferu nieruchomości w związku z projektami PPP), budżetowych, zamówień publicznych i funduszy inwestycyjnych (np. otwarto możliwości dla dokonywania inwestycji kapitałowych w PPP przez otwarte fundusze inwestycyjne specjalizujące się w nieruchomościach).

Porażka koalicji SPD-Zieloni w wyborach we wrześniu 2005 r. i ukonstytuowanie się w jej następstwie rządu „wielkiej koalicji” CDU/CSU-SPD nie spowodowały załamania się woli politycznej rządu niemieckiego w kwestii rozwijania PPP ani zahamowania prac nad tworzeniem mocnych podstaw instytucjonalnych dla Partnerstwa. Co więcej, partie nowej koalicji w oficjalny sposób potwierdziły i skonkretyzowały zamiary dalszego rozwoju PPP w umowie koalicyjnej z 11 listopada 2005 r. W umowie tej PPP zostało wymienione jako jeden z elementów innowacyjnych inicjatyw nowego rządu, sformułowano także średnioterminowy cel zwiększenia udziału PPP w całości inwestycji publicznych do 15%. Cel ilościowy na poziomie 15% należy uznać za bardzo ambitny, zarówno w porównaniu do sytuacji w innych krajach, jak i do stanu istniejącego w samych Niemczech, gdzie udział PPP w inwestycjach sektora publicznego wahał się w poprzednich latach w granicach od 2 do 4%.

W kolejnych latach rząd federalny i rządy krajów związkowych przyjęły szereg kolejnych ustaleń dotyczących PPP, w szczególności służących unormowaniu i standaryzacji rozwiązań proceduralnych związanych z projektami PPP. M.in. we wrześniu 2006 r. konferencja ministrów finansów krajów związkowych (FMK) przyjęła standardowe wytyczne dotyczące metody oceny opłacalności projektu PPP, a we wrześniu 2007 r. federalne ministerstwo finansów w porozumieniu z krajami związkowymi ogłosiło rekomendacje dotyczące rozwiązań dla PPP w federalnym systemie budżetowym.¹³

Najważniejszym wydarzeniem w budowie struktury instytucjonalnej programu PPP w Niemczech, jakie miało miejsce w ostatnich latach, było utworzenie państwowo-publicznej spółki doradczej Partnerschaften Deutschland (używana jest także nazwa *ÖPP Deutschland AG*) i przejęcie przez nią roli centralnego ośrodka planistycznego, koordynacyjnego i doradczego w sprawach PPP.¹⁴ Decyzja w tej sprawie została podjęta przez rząd niemiecki

¹³ Por. Bundesministerium der Finanzen - Partnerschaften Deutschland, The market for Public-Private Partnerships in Germany, prezentacja, March 2009.

¹⁴ Por. szerzej Bundesministerium der Finanzen, The development of a national PPP Unit: the German experience, prezentacja Bernharda Müllera na konferencji w Zagrzebiu, 3-4 december 2009.



w grudniu 2007 r. po wszechstronnych konsultacjach między podmiotami publicznymi i prywatnymi zaangażowanymi w obszarze PPP. Miała ona w szczególności na celu:

- 1) stworzenie ogólnokrajowego ośrodka doradczego w sprawach PPP świadczącego usługi dla podmiotów publicznych ze wszystkich sektorów infrastruktury gospodarczej i społecznej,
- 2) zapewnienie podmiotom sektora publicznego maksymalnie obiektywnego i wiarygodnego doradztwa w sprawie projektów PPP i przełamanie dzięki temu tradycyjnych obaw
- 3) stworzenie na szczeblu federalnym jednolitego procesu doradczego w sprawach programu i projektów PPP, integrującego udział przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego.

Spółka Partnerschaften Deutschland jest sama w sensie prawnym przedsięwzięciem PPP. Podmioty publiczne (rząd federalny, rządy krajów związkowych i władze lokalne) posiadają 60% udział w kapitale spółki, pozostałe 40% pozostaje w posiadaniu holdingu, będącego własnością zarówno podmiotów publicznych (35%) jak i firm prywatnych (65%).¹⁵

Partnerschaften Deutschland doradza instytucjom sektora publicznego zarówno w ogólnych kwestiach związanych z programem PPP, jak i sprawach związanych z przygotowaniem i strukturyzacją konkretnych projektów PPP. Doradztwo w pierwszym obszarze obejmuje takie zagadnienia jak tworzenie nowych standardów i rozwiązań systemowych, identyfikacja priorytetowych obszarów i problemów z punktu widzenia polityki rządu, transfer wiedzy związanej z PPP pomiędzy uczestnikami przedsięwzięć tego typu. Doradztwo w sprawach projektów może dotyczyć przygotowania kontraktów, negocjacji warunków transakcji z bankami, prywatnymi uczestnikami przetargów i instytucjami nadzorczymi, oraz audytu zrealizowanych projektów. Jedynym źródłem przychodów spółki są opłaty otrzymywane z tytułu wykonanych usług doradczych.

Proces organizacji spółki Partnerschaften Deutschland, włączając w to pozyskiwanie udziałowców z sektora publicznego i prywatnego trwał przez cały rok 2008 (rządowi zależało na jak najszerszym akcjonariacie spółki, tak aby reprezentowane były wszystkie kraje związkowe i sektory PPP, a także małe i średnie firmy). Spółka rozpoczęła swoją działalność

¹⁵ Struktura własnościowa *Partnerschaften Deutschland* przedstawiana jest z reguły w pewnym uproszczeniu jako 60% udziałów sektora publicznego i 40% udziałów sektora prywatnego.



w styczniu 2009 r. Jednocześnie z rozpoczęciem funkcjonowania Partnerschaften Deutschland zreorganizowano dotychczasową strukturę jednostek rządowych koordynujących program PPP. Rozwiązany został zespół PPP Task Force działający w strukturze BMVBS, natomiast funkcję koordynatora działań rządu w sprawach PPP przejęło Ministerstwo Finansów.¹⁶

Wola polityczna dalszego rozwijania programu PPP jako efektywnego sposobu finansowania inwestycji w infrastrukturę została ponownie potwierdzona (tak jak w 2005 roku) w umowie koalicyjnej zawartej między partiami, które utworzyły rządzącą koalicję po ostatnich wyborach do Bundestagu we wrześniu 2009 r. – tym razem rząd uformowały CDU/CSU i FDP.¹⁷

2.3. Główne zasady dotyczące projektów PPP w Niemczech

Proces przygotowania i realizacji projektu PPP

Zgodnie z zasadami niemieckiego programu PPP sformułowanymi przez Grupę Doradczą, standardowy proces przygotowania i realizacji projektu PPP przebiega w czterech fazach.¹⁸

Faza I Identyfikacja i wstępna analiza wariantów realizacji projektu

W trakcie tej fazy, partner publiczny przeprowadza ekonomiczną analizę potrzeb na określone usługi użyteczności publicznej oraz dokonuje identyfikacji i selekcji potencjalnych wariantów zaspokojenia tych potrzeb. Poszczególne warianty realizacji projektu zostają poddane ocenie ich wykonalności z finansowego, prawnego i technicznego punktu widzenia.

Efektem fazy I projektu jest wstępna decyzja partnera publicznego o kontynuowaniu prac nad konkretnymi opcjami realizacji projektu PPP oraz odrzuceniu opcji, które nie spełniają założonych

¹⁶ Por. Organisation for Economic Co-Operation and Development, Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures. OECD 2010.

¹⁷ Por. Beratergruppe „PPP in Öffentlichen Hochbau” (PricewaterhouseCoopers, Freshfields Bruckhaus Deringer, VBD Beratungsgesellschaft für Behörden GmbH, Bauhaus Universität Weimar, Creative Concept), PPP im Öffentlichen Hochbau, August 2003.

¹⁸ Por. Freshfields Bruckhaus Deringer, Public Private Partnerships in Germany. An Overview, July 2009.



Faza II Przygotowanie i planowanie projektu

W trakcie tej fazy następuje definitywne określenie zasadniczej charakterystyki projektu PPP, w tym wybór modelu kontraktowego zgodnie z regułami programu PPP i przygotowanie projektu umowy PPP z partnerem prywatnym; zdefiniowanie specyfikacji usług i warunków; oraz określenie modelu finansowego projektu. Wykonana zostaje także porównawcza kalkulacja opłacalności ekonomicznej planowanego wariantu projektu PPP z wariantem konwencjonalnego zamówienia publicznego.

Efektem końcowym fazy II jest ogłoszenie przetargu bądź zainicjowanie innej alternatywnej procedury wyboru partnera prywatnego do udziału w projekcie PPP (przepisy regulujące sferę zamówień publicznych i regulacje budżetowe w ogromnej większości wymagają przeprowadzenia formalnej procedury przetargowej o ile wartość projektu przekracza określony minimalny limit).

Faza III Wybór partnera prywatnego

W trakcie tej fazy przeprowadzony zostaje przetarg na wybór partnera prywatnego w projekcie PPP. Dokonana analiza otrzymanych ofert, mają miejsce finalne negocjacje warunków projektu i podjęta zostaje decyzja o wyborze partnera prywatnego.

Efektem końcowym fazy III jest podpisanie umowy PPP. Jest to fakt o zasadniczym znaczeniu w całym procesie, ale nie musi oznaczać, że projekt automatycznie wchodzi w fazę realizacji – bardzo często umowa zawiera szereg istotnych warunków zawieszających, których spełnienie warunkuje jej wejście w życie (dotyczą one np. uzyskania niezbędnych zezwoleń administracyjnych, ustanowienia zabezpieczeń wymaganych przez banki itp.). Dopiero w momencie spełnienia wszystkich warunków zawieszających, co określane jest jako zamknięcie finansowe projektu (ang. financial close), umowa staje się wiążąca.

Faza IV Realizacja projektu

W klasycznym projekcie PPP faza ta dzieli się na dwa istotnie różniące się od siebie etapy: (1) etap budowy czyli realizacji projektu inwestycyjnego, trwający z reguły od 1 do 3 lat, oraz (2) etap działalności operacyjnej czyli eksploatacji wybudowanych obiektów. Długość okresu eksploatacji w sensie formalnym zależy od ustaleń zawartych w umowie PPP, zaś w sensie ekonomicznym jest wyznaczana przez założenia ekonomiczne i finansowe projektu, które determinują czas niezbędny dla osiągnięcia przez partnera prywatnego w projekcie założonej stopy zwrotu z inwestycji. Działalność w obszarze infrastruktury nie jest z reguły wysoko



rentowna, stąd rzadko kiedy długość okresu eksploatacji jest krótsza niż 15 lat, natomiast często projekty PPP zakładają prowadzenie działalności operacyjną przez okres 30 lub 40 lat.

Aktywną działalność operacyjną prowadzi w okresie realizacji projektu głównie partner prywatny, zaś rola partnera publicznego polega przede wszystkim do monitorowaniu, czy przebieg projektu odpowiada planom i warunkom podpisanych umów. W tych projektach PPP, gdzie źródłem przychodów przedsięwzięcia nie są opłaty pobierane bezpośrednio od użytkowników infrastruktury, partner publiczny wykonuje też na rzecz partnera prywatnego określone w umowie PPP opłaty, mające pokryć koszty realizacji projektu oraz marżę zysku wykonawcy.

Generalne wytyczne określające charakter wzajemnych relacji między partnerami w okresie realizacji projektu PPP, a więc formę prawną tej relacji, podział odpowiedzialności i ryzyka, mechanizmy płatności, sposób postępowania w razie różnorodnych problemów itd., regulowane są w niemieckim programie PPP poprzez szereg tzw. modeli kontraktowych (patrz niżej). Naturalnie w ramach poszczególnych modeli szczegółowe postanowienia umów zawieranych dla realizacji konkretnych PPP mogą się znacząco różnić.

Modele projektów PPP

Wspominany już wcześniej przełomowy raport Grupy Doradczej na temat PPP w budownictwie publicznym z 2003 roku określił siedem modeli kontraktowych (*Vertragsmodelle*) dla projektów PPP realizowanych w Niemczech. Wszystkie te modele odpowiadają w przybliżeniu strukturze projektu określanej w praktyce międzynarodowej jako DBFO (ang. Design, Build, Finance, Operate), inaczej mówiąc oparte są na pełnym „cyklu życia” projektu, obejmującym zarówno budowę, jak i eksploatację obiektów infrastruktury. Główne różnice dotyczą natomiast kwestii własności obiektów/aktywów będących przedmiotem projektu oraz mechanizmów rozliczeń między partnerami. Poniżej przedstawiony zostanie krótki opis modeli projektów przyjętych w niemieckim programie PPP.

Najczęściej stosowany w praktyce jest model własnościowy (***PPP-Inhabermodell, I-Modell***), w którym właścicielem budowanego lub modernizowanego budynku/obiektu pozostaje przez cały okres projektu podmiot publiczny. Wynika to z faktu, że w szeregu sektorów infrastruktury społecznej prawo niemieckie przewiduje wyłącznie własność organów sektora publicznego dla użytkowanych nieruchomości – najlepszym przykładem tej sytuacji jest



szkolnictwo. Ponieważ największa liczba projektów PPP w Niemczech realizowana jest właśnie w sektorze edukacji, Model I jest nieuchronnie wariantem projektu PPP najbardziej powszechnie wykorzystywanym w Niemczech. Partner prywatny otrzymuje z reguły wybudowany i eksploatowany obiekt w użytkowanie wieczyste (*Nutzniessung*), co daje mu w praktyce wystarczające uprawnienia do zarządzania nieruchomością. Wynagrodzeniem firmy prywatnej w Modelu I są płatności umowne otrzymywane od partnera publicznego.

Bardzo zbliżony do Modelu I pod względem podziału zadań i odpowiedzialności między partnerów jest model nabywcy (***PPP-Erwerbermodell, E-Modell***). Jedyną w zasadzie różnicą między tymi modelami projektów jest fakt, że w Modelu E formalnym właścicielem wybudowanej nieruchomości przez okres projektu jest partner prywatny. Po zakończeniu okresu eksploatacji wynikającego z umowy PPP, własność obiektu przechodzi na podmiot publiczny. Wynagrodzeniem partnera prywatnego również są tutaj płatności realizowane przez organ publiczny (są one wyższe niż w modelu własnościowym, gdyż kwota inwestycji firmy prywatnej obejmuje tutaj koszt gruntu).

Model leasingowy (***PPP-Leasingmodell, L-Modell***) jest zbliżony do modelu nabywcy, tzn. właścicielem aktywów projektu pozostaje partner prywatny, natomiast różnicą jest fakt, że transfer własności aktywów po zakończeniu projektu nie jest tutaj przesądzony. Organ publiczny posiada w tym modelu opcję zakupu obiektu, a więc ma prawo go zakupić po z góry określonej cenie, ale nie musi z tego prawa skorzystać. W razie, jeśli partner publiczny po zakończeniu okresu projektu nie skorzysta z prawa zakupu obiektu, pozostaje on własnością strony prywatnej. Oczywiście oznacza to zwiększone ryzyko biznesowe dla firmy prywatnej w porównaniu z modelem nabywcy, gdyż musi ona liczyć się z koniecznością znalezienia alternatywnego sposobu wykorzystania obiektu po zakończeniu okresu eksploatacji w projekcie PPP. W tym modelu projektu projektowanie i budowa z reguły nie są przedmiotem umowy PPP, stąd poziom płatności otrzymywanych przez partnera prywatnego nie pokrywa tu pełnego kosztu inwestycji.

Model dzierżawny (***PPP-Vermietungsmodell*** lub ***PPP-Mietmodell, M-Modell***) przewiduje jeszcze większe ryzyko biznesowe partnera prywatnego niż model leasingowy. Partner prywatny jest tu odpowiedzialny za zaprojektowanie, wybudowanie, sfinansowanie i zarządzanie obiektem, którego jest też właścicielem. Natomiast partner publiczny nie posiada tutaj z reguły opcji zakupu obiektu po zakończeniu okresu projektu PPP. Ponadto poziom opłat otrzymywanych przez partnera prywatnego odpowiada jedynie kosztowi dzierżawy powiększonemu o wynagrodzenie za zarządzanie/utrzymanie obiektu, stąd nie jest



on w stanie całkowicie zamortyzować kosztu swojej inwestycji w okresie trwania umowy PPP (20 do 30 lat). Tak więc firma prywatna ponosi tu pełne ryzyko dalszego użytkowania aktywów po zakończeniu projektu.

Specyficznym modelem projektu PPP o ograniczonym w stosunku do innych modeli zakresie prac wykonywanych w projekcie jest model kontraktowy (**PPP-Contractingmodell**). Jego przedmiotem jest nie budowa całych obiektów infrastrukturalnych, ale projektowanie, instalacja i eksploatacja urządzeń technicznych, w tym zwłaszcza instalacji grzewczych i klimatyzacyjnych. Prace z natury rzeczy wykonywane są w już istniejącym obiekcie należącym do podmiotu publicznego, stąd własność urządzeń przenoszona jest na ów podmiot w momencie instalacji. Okres projektu jest tu wyznaczany przez czas eksploatacji odnośnych urządzeń (zazwyczaj 5 do 15 lat), a wynagrodzenie partnera prywatnego jest uzależnione od wzrostu efektywności uzyskanego w wyniku projektu (np. oszczędności w zużyciu energii).

Dwa ostatnie modele projektów w niemieckim programie PPP stosowane są w kombinacji z wszystkimi wcześniej opisanymi modelami. Model koncesyjny (**PPP-Konzessionsmodell, K-Modell**) występuje w sytuacji, gdy ostatecznym źródłem finansowania budowy i eksploatacji aktywów infrastrukturalnych są opłaty końcowych użytkowników, a nie okresowe płatności umowne ponoszone przez partnera publicznego. Partner prywatny otrzymuje tutaj koncesję upoważniającą go do pobierania opłat od użytkowników, umożliwiającą mu pokrycie kosztów budowy i eksploatacji obiektu oraz osiągnięcie zysku (opłaty są z reguły regulowane przez sektor publiczny, co może kreować dodatkowe ryzyko). Podstawowym rodzajem ryzyka w tym modelu projektu jest jednak tzw. ryzyko popytu, polegające na tym, że faktyczny stopień korzystania przez użytkowników z wybudowanej infrastruktury może być niższy od planowanego, co spowoduje spadek dochodów firmy koncesyjnej w stosunku do założeń projektu (w poprzednich modelach projektów PPP tego typu ryzyko nie występowało w ogóle bądź tylko w ograniczonym zakresie). Model koncesyjny stosowany jest w Niemczech zarówno w obszarze infrastruktury gospodarczej (drogi, gospodarka wodna), jak i w obszarze budownictwa publicznego (np. obiekty sportowe czy centra kongresowe/wystawowe).

Model spółki (**PPP-Gesellschaftsmodell, G-Modell**), zwany także modelem Joint-Venture, zakłada w przeciwieństwie do wszystkich pozostałych modeli założenie spółki celowej przez partnera publicznego i prywatnego dla potrzeb realizacji projektu. Tak więc podstawą prawną projektu nie jest tu klasyczna umowa PPP, ale dokumenty statutowe spółki



projektowej, ewentualnie uzupełnione o dodatkowe porozumienia między współnikami. Formą prawną spółki projektowej (koncesyjnej) tworzonej dla realizacji projektu PPP jest w Niemczech najczęściej spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (*GmbH*) lub spółka komandytowa z ograniczoną odpowiedzialnością (*GmbH & Co. KG*).

Model G siłą rzeczy zakłada zupełnie inny sposób ułożenia wzajemnej relacji między partnerem publicznym i prywatnym oraz alokacji ryzyka niż umowne formy PPP. Typowym przykładem zastosowania Modelu G są w Niemczech projekty rozwoju czy modernizacji przestrzeni miejskiej, w których podmiot publiczny wnosi do spółki projektowej grunt i/lub inne nieruchomości, natomiast partner prywatny wykonuje w ramach ustaleń z władzami miasta i założeń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wszystkie funkcje deweloperskie prowadzące do wybudowania i użytkowania określonych obiektów.

2.4. PPP w niemieckim sektorze drogowym

Niemcy dysponują jednym z najlepiej rozwiniętych systemów drogowych na świecie. Łączna długość dróg w Niemczech wynosiła na początku 2012 r. około 650 000 km, z czego 52 700 km stanowiły drogi pozostające pod nadzorem rządu federalnego. Z tej ostatniej liczby 12 800 km przypadało na autostrady (*Autobahnen, Bundesautobahnen, BAB*), a 39 900 km na drogi federalne (*Bundesstrassen*).¹⁹

Finansowanie inwestycji w system dróg federalnych w Niemczech odbywa się z trzech źródeł: budżetu publicznego, opłat od pojazdów ciężarowych na autostradach oraz inwestycji prywatnych (PPP).²⁰ Przeważająca część funduszy na inwestycje drogowe pochodzi z budżetu federalnego. W niektórych okresach częściowym źródłem tych środków były różnego rodzaju opłaty i podatki pobierane od użytkowników dróg (np. VAT od paliwa), ale następnie zaniechano wiązania konkretnych przychodów budżetowych z wydatkami na rozwój dróg i obecnie wydatki ponoszone na te cele pochodzą z ogólnych dochodów budżetu. W ostatnich latach kwota środków inwestycyjnych (bez kosztów eksploatacji) przeznaczanych z budżetu na drogi podlegające rządowi federalnemu wynosiła 6,5 mld EUR

¹⁹ Por. *VerkehrInfrastruktur-FinanzierungsGesellschaft mbH*, PPPs for Transport in Germany: Present and Future, prezentacja, Madrid, 26 September 2012.

²⁰ Por. szerzej Astrid Gühneman, Case Study: Infrastructure Funding in Germany. Institute for Transport Studies, University of Leeds, February 2006.



w 2010 r., 6,0 mld EUR w 2011 r. i 5,8 mld EUR w 2012 r. Jednocześnie potrzeby systemu autostrad i dróg federalnych w zakresie inwestycji oceniane są na minimum 8 mld EUR.²¹

Już w latach 1990-tych zaczęto podejmować inicjatywy aby uzupełnić środki budżetowe na finansowanie inwestycji drogowych o kolejne źródła środków. Ważnym wydarzeniem było tu m.in. powołanie komisji ekspertów pod kierownictwem Wilhelma Pällmanna (*Pällmann-Kommission*, oficjalna nazwa *Die Kommission Verkehrinfrastrukturfinanzierung*). Komisja ta w swoim raporcie ogłoszonym w 2000 roku zawarła szereg rekomendacji dotyczących wykorzystania pozabudżetowych źródeł finansowania inwestycji w infrastrukturze transportu, które m.in. zostały zastosowane dla reformy systemu opłat dla ciężarówek i wprowadzenia tzw. Modelu A w zakresie projektów PPP w drogownictwie.

Najogólniej biorąc, projekty PPP w sektorze drogowym w Niemczech mogą być realizowane w dwojakim trybie, regulowanym przez odrębne przepisy prawne. Te dwa podejścia określane są jako tzw. Model F oraz Model A.

Model F

Chronologicznie wcześniejszy jest Model F (*F-Modell*). Podstawą prawną dla tego Modelu jest przyjęta przez Bundestag już w 1994 roku ustawa dotycząca prywatnego trybu finansowania budowy dróg (*Fernstrassenbauprivatfinanzierungsgesetz*, „*FStrPrivFinG*”). Przepisy tej ustawy stosowane są do realizacji nowych projektów budowy dróg, jednak ograniczonych tylko do odcinków dróg zawierających ściśle określone w ustawie obiekty inżynierskie: mosty, tunele i obwodnice. W ramach Modelu F prywatna firma, która przygotowała projekt, wybudowała drogę i podjęła jej eksploatację, pobiera na podstawie otrzymanej koncesji opłaty bezpośrednio od użytkowników. Wysokość pobieranych opłat musi być zatwierdzona przez właściwy organ federalny. Zgodnie z ustawą w Modelu F istnieje możliwość udzielenia organizatorowi i wykonawcy inwestycji subsydiów rządowych w wysokości do 20% kosztów budowy. Subsydium to jest zazwyczaj wykorzystywane do sfinansowania wydatków na inwestycję w jej początkowej fazie.

Dotychczas zrealizowane zostały w Niemczech przy wykorzystaniu Modelu F jedynie dwa projekty autostradowe. Historia pierwszych projektów wykonywanych w ramach Modelu F pozwala na pokazanie ryzyka związanego z projektami drogowymi, gdzie prywatny

²¹ Por. dane cytowane w prezentacji VIFG cytowanej w przypisie 19.



koncesjonariusz ponosi w pełni tzw. ryzyko ruchu (jego dochody zależą tu od natężenia ruchu, które może kształtować się poniżej prognoz stanowiących podstawę dla rachunku opłacalności inwestycji).²²

Pierwszym projektem zrealizowanym w Modelu F i zarazem pierwszym projektem drogi płatnej we współczesnych Niemczech był projekt Tunelu Warnow (niem. *Warnowquerung*, ang. Warnow Crossing), obejmujący budowę i eksploatację odcinka drogi długości 4 km, w tym tunelu drogowego długości 790 m pod rzeką Warnow w mieście Rostock. Koszt projektu wyniósł 215 mln EUR, z czego koszty budowy 157 mln EUR. Postępowanie przetargowe zostało otwarte w grudniu 1994 r., ale zamknięcie finansowe i początek prac miały miejsce dopiero w marcu 2000 r. Tunel został otwarty dla ruchu w dniu 12 września 2003 r. Operatorem tunelu i właścicielem koncesji jest spółka *Warnowquerung GmbH & Co. KG*, której dominującym udziałowcem (70%) jest Macquarie Infrastructure Group, czołowa globalna grupa dewelopersko-inwestycyjna w obszarze infrastruktury wywodząca się z Australii.

We wczesnym okresie funkcjonowania tunelu Warnow wolumen ruchu wynosił zaledwie 30-40% scenariusza bazowego prognoz. Dla uniknięcia bankructwa spółki operatorskiej, umowa koncesyjna musiała zostać zmieniona, m.in. w lipcu 2006 r. wydłużono okres koncesji z 30 do 50 lat, tak aby uzyskane dochody pozwoliły na niezbędny zwrot z inwestycji oraz umożliwiły refinansowanie zaciągniętych kredytów. Zmieniono także wysokość i strukturę opłat aby stymulować liczbę przejazdów oraz zredukowano koszty operacyjne funkcjonowania tunelu. W efekcie wprowadzonych zmian nastąpił stopniowy wzrost liczby przejazdów, co pozwoliło na ustabilizowanie sytuacji finansowej spółki koncesyjnej.

Drugim projektem ukończonym dotychczas w Modelu F jest projekt Tunelu Herren (niem. *Herrentunnel* lub *Travequerung*, ang. Trave Crossing), obejmujący budowę 2,1 km drogi, w tym tunelu długości 780 m pod rzeką Trave w Lubece. Koszt projektu wyniósł 180 mln EUR. Przetarg otwarto w marcu 1997 r., budowę rozpoczęto w październiku 2001 r., a tunel został otwarty dla ruchu w dniu 26 sierpnia 2005 r. Koncesjonariuszem i operatorem tunelu jest spółka *Herrentunnel Lübeck GmbH & Co. KG*, której udziałowcami po 50% są dwie czołowe niemieckie grupy dewelopersko-budowlane, Bilfinger Berger i Hochtief.

²² Opis dwóch pierwszych projektów drogowych zrealizowanych w Niemczech w formule Modelu F zawiera m.in. praca: Andreas Knorr, Alexander Eisenkopf, Road Infrastructure PPPs in Germany: Why did the *F-Modell* fail? Two Case Studies. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, FÖV Discussion Papers 45, 2008.



Podobnie jak w przypadku Tunelu Warnow, ryzyko ruchu zmaterializowało się z całą mocą także w projekcie Herren Tunnel – w ciągu pierwszego roku funkcjonowania tunelu ruch pozostawał na poziomie niższym o około 30% od prognoz (natomiast ruch na konkurujących z tunelem darmowych objazdach znacząco wzrósł). Ponadto w roku 2007 oddano do użytku inny konkurencyjny obiekt – nową obwodnicę Lubeki z mostem przez rzekę Trave. W sumie projekt przez dłuższy czas pozostawał nierentowny, co zmusiło obu współwłaścicieli do spisania dokonanej inwestycji w całości w straty.²³

Ryzyko ruchu objawiło się w trzecim projekcie planowanym w Modelu F (budowa odcinka 2,8 km drogi z mostem przez cieśninę Strelasund, łączącym miasto Stralsund z wyspą Rugią, niem. *Strelasundquerung*) już na etapie przetargu. Władze kraju związkowego nie zgadzały się na wyłączenie z ruchu istniejącego mostu drogowo-kolejowego, który stanowiłby dla nowej inwestycji skuteczną konkurencję, stąd przetarg nie przyciągnął żadnej oferty ze strony inwestorów prywatnych.²⁴ Niepowodzenia finansowe pierwszych projektów realizowanych w Modelu F spowodowały szeroką dyskusję na temat przyczyn niepowodzeń tej formuły projektu. W mediach pojawiają się doniesienia o przygotowaniach do nowych projektów tego typu, ale jak dotąd żaden nie osiągnął fazy przetargu.

Model A

Wdrożenie w niemieckim sektorze drogowym projektów PPP realizowanych w formule Modelu A (*A-Modell*) nastąpiło w momencie wprowadzenia systemu opłat dla samochodów ciężarowych na autostradach federalnych, co nastąpiło w 2005 roku na podstawie ustawy (*Autobahnmautgesetz*, „*ABMG*”).²⁵ Model A nie jest stosowany dla budowy nowych dróg, ale tylko dla rozbudowy i modernizacji już istniejących autostrad, poprzez budowę dodatkowych pasów ruchu na odcinkach o największym zagęszczeniu ruchu pojazdów. Firma prywatna, która przeprowadziła inwestycję i jest operatorem drogi otrzymuje tutaj jako wynagrodzenie część opłat pobranych od ciężarówek (*HGV-Toll*). Sam system poboru opłat od samochodów ciężarowych jest scentralizowany. Opłaty pobierane są przez spółkę Toll Collect GmbH

²³ Tamże.

²⁴ Ostatecznie most na wyspę Rugię (nazwany *Rügenbrücke*) został wybudowany w latach 2004-2007 ze środków budżetowych.

²⁵ Dokładnie biorąc, nowy system opłat zastąpił wcześniej funkcjonujący europejski system Eurowiniet („*Eurovignette*”). System Eurowiniet oparty był na opłatach okresowych (np. rocznych), podczas gdy w nowym systemie wysokość opłaty zależy od przejechanej odległości.



działającą jako agent właściwego organu publicznego, który zlecił inwestycję. Dochody z opłat przekazywane są do spółki VIFG (*VerkehrsInfrastruktur-FinanzierungsGesellschaft mbH*), będącej własnością rządu federalnego, która z kolei finansuje z nich wypłaty dla operatorów odcinków autostrad wybudowanych w Modelu A.²⁶ W założeniach Modelu A przewidywano, że opłaty przekazywane partnerowi prywatnemu pokrywać będą do połowy kosztów inwestycji, stąd dozwolono w tym Modelu wystąpienie subsydiów publicznych do poziomu 50% kosztu projektu.

Z biznesowego punktu widzenia, w szczególności w kontekście kluczowego ryzyka ruchu, opłacalność projektu dla partnera prywatnego w Modelu A nie zależy w tak krytycznym stopniu od prognoz ruchu pojazdów, jak w Modelu F. Projekty dotyczą tutaj dróg już istniejących, o generalnie dobrze znanym natężeniu ruchu. Ryzyko dotyczy tu zatem przewidzenia wpływu na wolumen ruchu zmieniających się czynników ekonomicznych, w pierwszym rzędzie wpływu opłat za przejazd.

Pierwsze cztery projekty realizowane w Modelu A, tzw. projekty pilotażowe, przewidywały że wynagrodzenie partnera prywatnego oparte będzie na opłatach zależnych od ruchu pojazdów, ale pobieranych i rozliczanych przez partnera publicznego - jest to formuła nieco przypominająca mechanizm płatności, który w terminologii międzynarodowej określany jest jako „ukryte myto” (niem. *Schattenmaut*, ang. shadow toll). W marcu 2009 r. minister transportu Wolfgang Tiefensee ogłosił szereg zmian w Modelu A, wśród których znalazła się możliwość zastosowania jako wynagrodzenia partnera prywatnego tzw. opłat za dostępność (niem. *Verfügbarkeit*, ang. availability fee), co zdejmuje ze strony prywatnej ryzyko ruchu.²⁷ Na marginesie, w związku z tą ostatnią zmianą, w niektórych mediach zaczęto wymieniać Model V (*V-Modell*, *Verfügbarkeitsmodell*) jako trzeci model projektu PPP w niemieckim drogownictwie.

Według stanu na koniec września 2012 r., w ramach Modelu A zakończono projekt i oddano zmodernizowane odcinki autostrad do użytku w dwóch przypadkach:

²⁶ Spółka VIFG od 2010 roku zajmuje się wyłącznie sektorem drogowym, natomiast wcześniej była formalnie odpowiedzialna za rozwój pozabudżetowych form finansowania inwestycji także w innych sektorach infrastruktury transportowej. Por. Peter Stenz, Germany, [w:] Allen & Overy, *Global Guide to Public-Private Partnerships*, March 2010.

²⁷ Wprowadzenie owych zmian w Modelu A zostało zapowiedziane już wcześniej, w czerwcu 2008 r. Por. Ashurst insight, *German motorway PPP steps up a gear; eight new A-models hit the market*, May 2009.



- odcinek autostrady A8 między Augsburg-West i München-Allach o długości 53 km (w tym 37 km poszerzonej autostrady, pozostała część objęta jest jedynie eksploatacją); całkowita wartość projektu: 730 mln EUR, w tym projektu inwestycyjnego 290 mln EUR; początek przetargu marzec 2005 r., zamknięcie finansowe maj 2007 r., oddanie drogi do użytku w dniu 9 grudnia 2010 r.; koncesjonariusz: autobahnplus A8 GmbH (spółka kontrolowana przez konsorcjum 5 firm z udziałem m.in. holenderskiej grupy BAM i amerykańskiej grupy Fluor),
- odcinek autostrady A4 pomiędzy granicą krajów związkowych Hesji i Turyngii oraz Gotha w Turyngii o długości 44 km (w tym 24,5 km nowej i poszerzonej autostrady); całkowita wartość koncesji 550 mln EUR, w tym projektu inwestycyjnego 300 mln EUR; początek przetargu sierpień 2005 r., zamknięcie finansowe październik 2007 r., oddanie drogi do użytku w dniu 7 września 2010 r.; koncesjonariusz: Via Solutions Thüringen GmbH & Co. KG, spółka będąca JV pomiędzy grupami Hochtief z Niemiec i Vinci z Francji.

Kolejne cztery projekty realizowane w Modelu A weszły już w fazę inwestycji (osiągnęły zamknięcie finansowe). Dwa z nich – odcinki autostrad A1 i A5 – należą do grupy czterech projektów pilotażowych, a dwa kolejne – odcinki autostrad A8 (drugi już realizowany w PPP) i A9 – są pierwszymi z projektów realizowanych według zmodyfikowanych zasad ogłoszonych w marcu 2009 r. Opublikowano wówczas listę ośmiu projektów, podzielonych na trzy „fale”, liczące odpowiednio dwa, cztery i dwa projekty. Dwa projekty z pierwszej fali są już w realizacji, w trakcie procedury przetargowej znajduje się pierwszy projekt z drugiej fali (odcinek autostrady A7 Bordesholm – Hamburg).²⁸

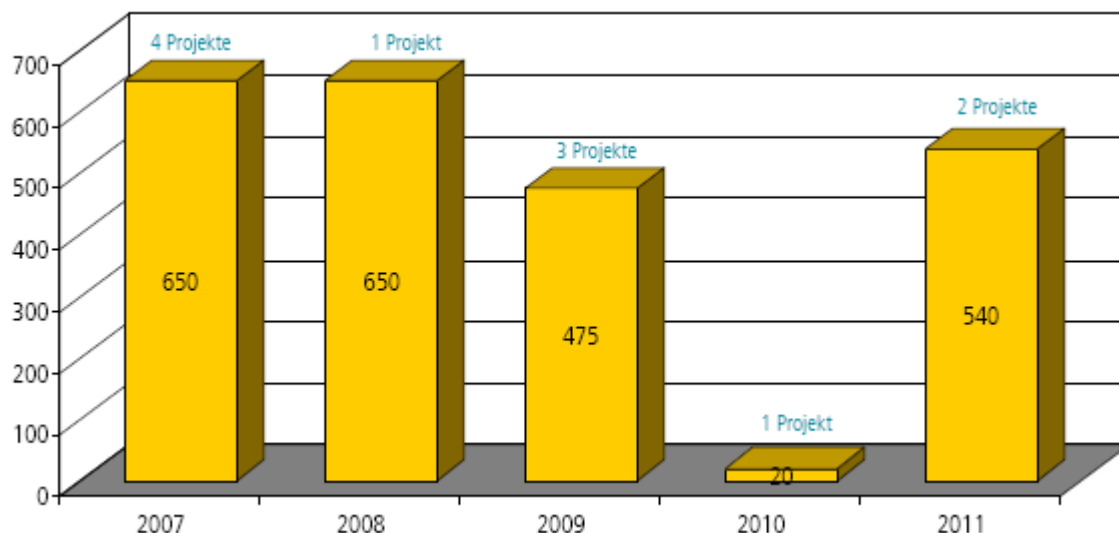
Rysunek 2.1. poniżej pokazuje ilość projektów PPP oraz wartość związanych z nimi nakładów inwestycyjnych poniesionych Niemczech w sektorze infrastruktury transportowej (czyli w praktyce w sektorze drogowym) w latach od 2007 do 2011, zgodnie z danymi Die Deutsche Bauindustrie, dostępnymi na stronie internetowej www.oepp-plattform.de/projektdatenbank. Zgodnie z tymi danymi, w ciągu pierwszych 7 miesięcy 2012 roku nie odnotowano nakładów inwestycyjnych w PPP w niemieckim sektorze drogowym.

²⁸ Tamże.



Rysunek 2.1.

Inwestycje w projektach PPP w sektorze infrastruktury drogowej w Niemczech w latach 2007-2011 (liczba projektów i wartość inwestycji w mln EUR)



Źródło: ÖPP Deutschland, bank danych, www.oepplattform.de

2.5. PPP w budownictwie publicznym w Niemczech

Obszar infrastruktury określany w dokumentach i analizach niemieckiego programu PPP jako budownictwo publiczne (*öffentlichen Hochbau*) obejmuje bardzo różnorodną gamę dziedzin, w których świadczone są szeroko rozumiane usługi użyteczności publicznej - statystyki wyróżniają tu 7 sektorów:

- szkolnictwo i naukę
- administrację
- sądownictwo i więzienia
- służbę zdrowia
- sport, rekreację i kulturę
- pozostałe (w tym transport komunalny i parkingi)
- obiekty rządu federalnego (w tym obiekty wojskowe).

Przedsięwzięcia PPP w obszarze budownictwa publicznego różnią się dość znacząco od projektów podejmowanych w infrastrukturze transportowej (drogowej), co wynika zarówno z uwarunkowań ekonomicznych, jak i prawno-instytucjonalnych. PPP w sektorze drogowym



to przede wszystkim projekty duże, o jednostkowej wartości kilkuset milionów EUR, a jednocześnie jest ich stosunkowo niewiele, stąd realizacja każdego z ich jest wydarzeniem samym w sobie. Charakterystyka projektów PPP w budownictwie publicznym jest dokładnie odwrotna. Projektów jest tu bez porównania więcej niż w drogownictwie, natomiast większość z nich to inwestycje stosunkowo małe – zgodnie z badaniem tego segmentu przeprowadzonym w 2006 roku, przeciętna wartość projektu PPP inicjowanego przez rząd federalny lub rząd kraju związkowego wynosiła około 70 mln EUR, zaś projektu inicjowane przez władze lokalne tylko 16 mln EUR.²⁹

Kolejną różnicą w porównaniu z sektorem drogowym jest duża ilość i różnorodność organów administracji sponsorujących projekty PPP w sferze budownictwa publicznego. O ile w drogownictwie projekty PPP realizowane były dotychczas jedynie w obrębie systemu dróg podlegających jurysdykcji rządu federalnego, w przypadku infrastruktury społecznej partnerem publicznym w projekcie najczęściej są władze miejskie/okręgowe lub rząd kraju związkowego, a tylko bardzo rzadko rząd federalny. Wynika to z faktu, że poszczególne szczeble władz administracyjnych mają w dużym stopniu przypisaną odpowiedzialność i kompetencje w sprawach różnych dziedzin budownictwa publicznego.

Zdecentralizowany charakter rynku PPP w obszarze budownictwa publicznego siłą rzeczy wiąże się ze zróżnicowanym stopniem rozwoju tej formy inwestycji w układzie terytorialnym, co znajduje odzwierciedlenie w dużych różnicach pomiędzy poszczególnymi krajami związkowymi, okręgami i miastami pod względem ilości i wartości inwestycji podejmowanych w formule PPP. W szeregu dużych miast i w niektórych Landach Partnerstwo Publiczno-Prywatne stało się stałym elementem frontu inwestycyjnego, a projekty PPP osiągają do 10% udziału w całości nakładów dokonywanych w infrastrukturze społecznej, ale nadal znacząca liczba jednostek administracji nie podjęła żadnych działań w tym kierunku.³⁰

Rysunek 2.2. poniżej pokazuje rozwój PPP w sektorze budownictwa publicznego w Niemczech w latach 2002-2012 poprzez dane roczne o ilości i wartości projektów.

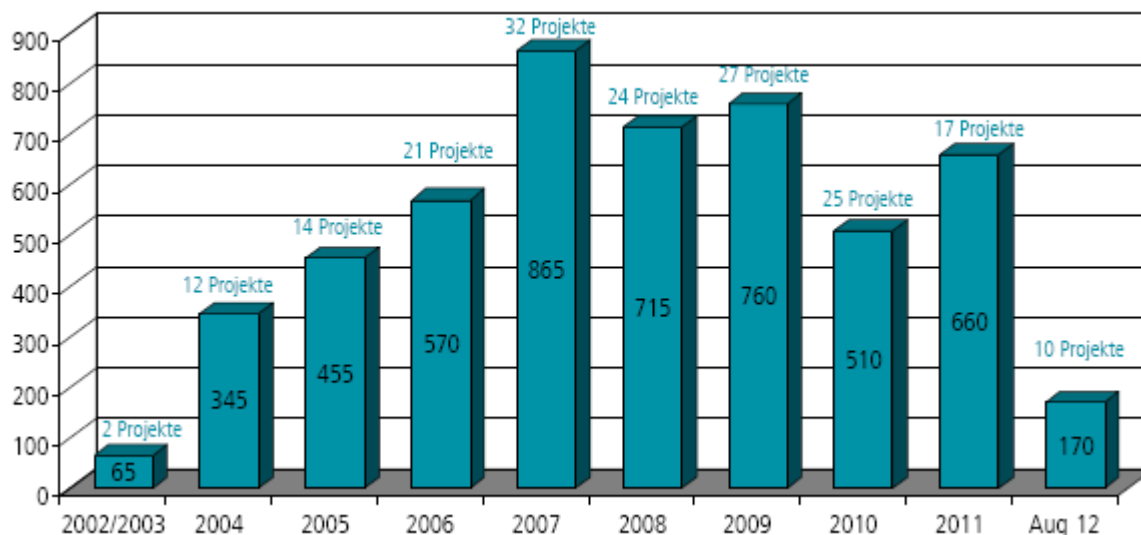
²⁹ Por. BMVBW, Public Private Partnership Projects in Germany. A survey of current projects at federal, Land and municipal level. Deutsches Institut für Urbanistik, Commissioned by PPP Task Force at the Federal Ministry of Transport, Building and Housing. Summary, 2006.

³⁰ Tamże. Oczywiście fakt, że dany podmiot publiczny nie inicjuje projektów PPP, może być po prostu wynikiem braku odnośnych potrzeb.



Rysunek 2.2.

Inwestycje w projektach PPP w sektorze budownictwa publicznego w Niemczech w latach 2002-2012 (liczba projektów i wartość inwestycji w mln EUR)



Źródło: ÖPP Deutschland, bank danych, www.oepf-plattform.de

Można przyjąć, że na Rysunku 2.2. widać praktycznie całą historię rozwoju PPP w budownictwie publicznym w Niemczech. Przed 2002 rokiem różne podmioty publiczne podejmowały oczywiście próby realizacji projektów, które odpowiadają definicji PPP, ale nie prowadzono jeszcze ich ewidencji, a same projekty dawały bardzo zróżnicowane efekty. Warto zwrócić szczególną uwagę na dynamiczny wzrost ilości i wartości projektów pomiędzy latami 2002/2003 i 2007 – był to wynik zbudowania w latach 2002-2003 solidnych podstaw instytucjonalno-prawnych dla niemieckiego programu PPP, w tym zwłaszcza wdrożenia standardowych wzorców procedur i modeli projektów PPP.

Po roku 2007 trend wzrostowy zostaje dość wyraźnie zahamowany, co w dużej mierze trzeba wiązać z negatywnymi następstwami międzynarodowego kryzysu finansowego i gospodarczego. Kryzys m.in. spowodował poważne ograniczenia w finansowaniu przez banki długoterminowych projektów inwestycyjnych organizowanych i realizowanych przez firmy prywatne.³¹ Słabe wyniki pierwszych 7 miesięcy roku 2012, jakie widać na Rysunku 2.2., są właśnie przypisywane skutkom kryzysu finansowego, połączonym z polityką

³¹ Podobne załamanie wzrostu wartości inwestycji realizowanych w formule PPP można obserwować w ostatnich latach w całej Europie. O wpływie kryzysu na finansowanie PPP w Niemczech będzie mowa w dalszej części niniejszego raportu.



oszczędności budżetowych w sektorze publicznym.³² Jednak dane o projektach PPP znajdujących się w różnych fazach przygotowania przez podmioty publiczne zapowiadają istotne ożywienie frontu inwestycyjnego PPP – aktualne potrzeby inwestycyjne sektora budownictwa publicznego w Niemczech są szacowane na około 100 mld EUR, stąd eksperci oceniają, że w dłuższym okresie czasu bariera fiskalna zmusi sektor publiczny do uaktywnienia przedsięwzięć PPP.³³

W sumie zgodnie z informacjami banku danych Partnerschaften Deutschland, w okresie od 2002 do 2012 roku w sektorze budownictwa publicznego w Niemczech zrealizowano 184 projekty PPP obejmujące inwestycje na łączną kwotę 5,1 mld EUR.³⁴ W liczbach tych dominuje zdecydowanie szczybel miast i okręgów, które przeprowadziły 152 projekty na kwotę 3.373 mln EUR (66,0% całkowitej kwoty inwestycji). Na poziomie krajów związkowych zrealizowano 28 projektów na łączną kwotę 1.313 mln EUR (25,7% całości), zaś na poziomie rządu federalnego jedynie 4 projekty na kwotę 427 mln EUR (8,3% całości). Przeciętna kwota inwestycji w projekcie PPP wyniosła 22,2 mln EUR w projektach lokalnych, 46,9 mln EUR w projektach inicjowanych przez kraje związkowe i 106,7 mln EUR w projektach rządu federalnego.

Jak widać w Tabeli 2.1. poniżej, najbardziej aktywnym segmentem budownictwa publicznego było w omawianym okresie szkolnictwo, w którym zrealizowano inwestycje na kwotę 1.938 mln EUR (37,9% całości). Na drugim miejscu pod względem wielkości inwestycji znalazła się służba zdrowia z kwotą 798 mln EUR (15,6%), a na kolejnych miejscach ex aequo administracja i sport z kulturą z identyczną kwotą 762 mln EUR (14,9% wszystkich inwestycji w budownictwie publicznym).

Tabela 2.1. zawiera także szacunkowe dane o planowanych inwestycjach w projektach PPP w sektorze budownictwa publicznego. Projektów takich było na początku sierpnia 2012 r. 93, z czego 75 na szczeblu lokalnym, 16 na szczeblu krajów związkowych oraz 2 na poziomie rządu federalnego. Łączna kwota projektów z ogłoszonymi przetargami oraz projektów będących w przygotowaniu wynosi ponad 3,6 mld EUR. Najbardziej aktywnym segmentem

³² Por. German 1 H PPP volume halved, but rebound seen ahead, Property Investor Europe, www.pie-mag.com 3 September 2012.

³³ Por. German PPP to revitalise, tackle €100bn backlog – IVG, Property Investor Europe, www.pie-mag.com 7 October 2012.

³⁴ Dane za rok 2012 dotyczą okresu od 1 stycznia do 6 sierpnia. Dane obejmują projekty, które osiągnęły przynajmniej trzecią fazę w cyklu realizacji projektu. Por. www.oepp-plattform.de/projektdatenbank.



jest tradycyjnie szkolnictwo, ale na drugim miejscu w planowanym froncie inwestycyjnym znalazła się służba zdrowia.

Tabela 2.1.

PPP w budownictwie publicznym w Niemczech: Kwota zrealizowanych inwestycji i szacunek inwestycji w przygotowaniu (mln EUR)

	Projekty z podpisaną umową	Projekty ogłoszone	Projekty w przygotowaniu	Pipeline łącznie
	Kwota inwestycji (mln EUR)	Szacowana kwota inwestycji (mln EUR)		
Szkoły / Ośrodki szkoleniowe	1.938	709	587	1.296
Administracja	762	284	419	703
Sądownictwo/Więzienia	268	0	50	50
Służba zdrowia	798	960	60	1.020
Sport / Kultura	762	24	343	367
Inne (Parkingi / Logistyka)	158	117	28	145
Budynki federalne	427	25	46	71
RAZEM	5.113	2.119	1.533	3.652

Źródło: ÖPP Deutschland, bank danych, www.oepplattform.de/projektdatenbank.

Na koniec warto jeszcze wspomnieć o aspekcie terytorialnym programu PPP w budownictwie publicznym w Niemczech. Krajem związkowym, który zdecydowanie przoduje w rozwoju PPP jest Północna Nadrenia-Westfalia, która już w 2001 roku stworzyła krajowy ośrodek kompetencyjny PPP i konsekwentnie wykazuje dużą aktywność w popieraniu inwestycji z udziałem kapitału prywatnego. Podmioty publiczne z terenu Północnej Nadrenii-Westfalii w latach 2002-2012 przeprowadziły w sumie 53 projekty PPP na łączną kwotę 1.044 mln EUR. Na drugim miejscu w tej statystyce znalazła się Hesja, która miała o wiele mniej projektów (20), ale na znacznie większe kwoty, stąd pod względem wartości dokonanych inwestycji (985 mln EUR) znalazła się dość blisko lidera. Żaden z pozostałych krajów związkowych nie przekroczył poziomu 0,5 mld EUR inwestycji w projektach PPP.³⁵

³⁵ Źródło: bank danych ÖPP Deutschland AG.



3. Metody finansowania inwestycji w rozwój infrastruktury w Niemczech

3.1. Struktura źródeł finansowania inwestycji w infrastrukturze

Całościowa analiza źródeł i mechanizmów finansowania inwestycji infrastrukturalnych wiąże się praktycznie w każdym kraju z dość istotnymi problemami natury metodologicznej, których pierwotną przyczyną jest brak kompletnych i jednolitych danych statystycznych dotyczących tego obszaru. Nakłady na majątek infrastrukturalny ponoszone są przez podmioty z różnych sektorów instytucjonalnych (przedsiębiorstwa publiczne i prywatne, samorządy, organy administracji centralnej), posługujące się odmiennymi systemami rachunkowości i właściwymi dla swojego statusu metodami finansowania inwestycji. Ponadto, z uwagi na bardzo dużą skalę projektów inwestycyjnych w niektórych sektorach infrastruktury, przy ich finansowaniu dość często kreuje się specjalne struktury prawne i finansowe, których efektem jest przesunięcie zarówno tworzonego majątku, jak i źródeł jego finansowania, poza bilans inwestora/sponsora inwestycji. Wszystkie te okoliczności powodują dużą nieprzejrzystość mechanizmów finansowania inwestycji w infrastrukturze i powodują, że w badaniach tej tematyki z reguły trzeba posługiwać się szacunkami.³⁶

Aby ukazać w sposób syntetyczny źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych w Niemczech, w niniejszym raporcie posłużymy się badaniem przeprowadzonym dla krajów Unii Europejskiej przez ekonomistów Europejskiego Banku Inwestycyjnego.³⁷ Nie wchodząc głębiej w metodologiczne szczegóły, zdefiniowali oni strukturę źródeł finansowania inwestycji w infrastrukturze w następujący sposób:

- wyróżnili publiczne i prywatne źródła finansowania; należy podkreślić, że przez źródła publiczne rozumieją oni finansowanie zapewniane przez administrację (sektor „General Government” w terminologii systemu statystyki rachunków narodowych

³⁶ Osobnym problemem jest uzgodnienie szacunków dotyczących źródeł finansowania konkretnych projektów inwestycyjnych z danymi makroekonomicznymi dotyczącymi samych nakładów inwestycyjnych, pochodzącymi z rachunkowości dochodu narodowego (Produktu Krajowego).

³⁷ Por. Rien Wagenwoort, Carlo de Nicola, Andreas Kappeler, Infrastructure finance in Europe: Composition, evolution and crisis impact. European Investment Bank, EIB Papers, Volume 15, No 1/2010.



ESA Unii Europejskiej)), natomiast finansowanie pochodzące od wszystkich przedsiębiorstw, bez względu na ich status własnościowy (choćby były w 100% posiadane przez państwo), zaliczają do źródeł prywatnych,

- źródła prywatne podzielili następnie na inwestycje własne przedsiębiorstw i inwestycje realizowane w formule Project Finance czyli za pośrednictwem specjalnie tworzonych spółek projektowych,
- na koniec wśród inwestycji organizowanych w formule Project Finance wyróżnili projekty Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, a więc projekty prowadzone przez prywatną spółkę projektową na podstawie długoterminowej umowy z partnerem publicznym.³⁸

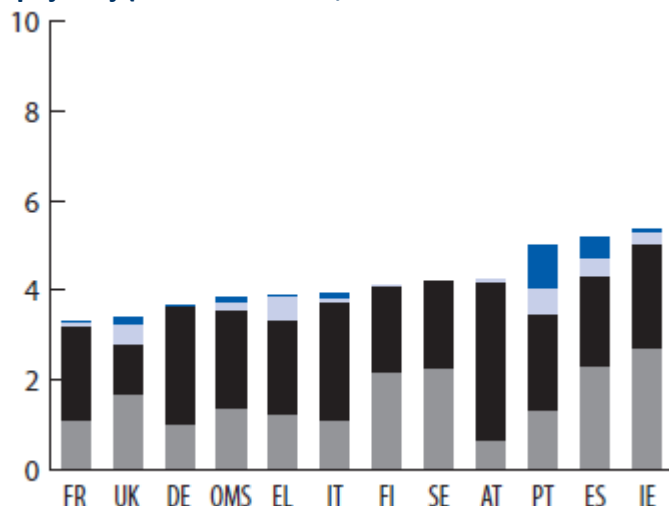
W oparciu o tak dokonaną klasyfikację źródeł finansowania, autorzy badania EBI oszacowali wielkość inwestycji finansowanych z poszczególnych źródeł w latach 2006-2009 i porównali z PKB poszczególnych krajów. Sumaryczny efekt badania przedstawiony jest poniżej w postaci graficznej na Rysunkach 3.1. i 3.2. Poszczególne źródła finansowania oznaczone zostały różnymi kolorami: szarym – inwestycje publiczne, czarnym – inwestycje własne przedsiębiorstw, jasnoniebieskim – inwestycje PPP, ciemnoniebieskim - pozostałe Project Finance

³⁸ Jak łatwo zauważyć, autorzy badania przyjęli tutaj, że wszystkie projekty PPP są organizowane finansowane przy zastosowaniu formuły Project Finance. Generalnie jest to założenie słuszne w wypadku dużych projektów, natomiast mniejsze projekty mogą być finansowane samodzielnie przez partnera prywatnego („poprzez własny bilans”). Będzie o tym szerzej mowa w odniesieniu do Niemiec w dalszej części raportu.



Rysunek 3.1.

Struktura źródeł finansowania inwestycji w infrastrukturze w wybranych krajach Unii Europejskiej (% udział w PKB, średnia dla lat 2006-2009)



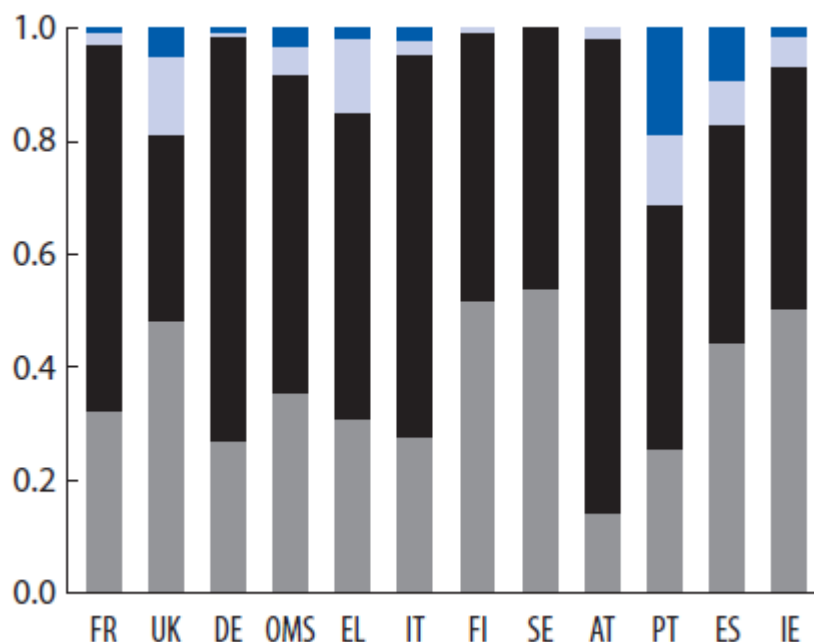
Źródło: Rien Wagenwoort, Carlo de Nicola, Andreas Kappeler, *Infrastructure finance in Europe: Composition, evolution and crisis impact*. European Investment Bank, EIB Papers, Volume 15, No 1/2010, Figure 2.

Jak widać na Rysunku 3.1., inwestycje w infrastrukturę stanowiły w Niemczech w latach 2006-2009 przeciętnie 3,7% PKB (kolumna DE), w porównaniu do 3,9% dla 15 „starych” krajów UE (kolumna OMS=Old Member States). Jeśli chodzi o strukturę źródeł finansowania, na pierwszy rzut oka widać tylko inwestycje własne przedsiębiorstw i inwestycje publiczne, jednak wynika to z bardzo niskiego udziału inwestycji Project Finance w całości nakładów na infrastrukturę. Aby dokładniej pokazać strukturę finansowania inwestycji, na Rysunku 3.2. ukazana jest struktura % źródeł finansowania.



Rysunek 3.2.

Struktura źródeł finansowania inwestycji w infrastrukturze w wybranych krajach Unii Europejskiej (udział w %, średnia dla lat 2006-2009)



Źródło: Rien Wagenwoort, Carlo de Nicola, Andreas Kappeler, *Infrastructure finance in Europe: Composition, evolution and crisis impact*. European Investment Bank, EIB Papers, Volume 15, No 1/2010, Figure 2.

Jak można ocenić patrząc na Rysunek 3.2., inwestycje realizowane w trybie Project Finance stanowiły w okresie lat 2006-2009 przeciętnie około 3-4% całości nakładów na infrastrukturę w Niemczech, przy czym mniej dzieliły się więcej po połowie na projekty PPP i projekty własne realizowane przez przedsiębiorstwa poza bilansem. Bezpośrednie inwestycje sektora publicznego stanowiły nieco poniżej 30%, zaś zdecydowanie dominowały inwestycje własne sektora przedsiębiorstw z udziałem około 2/3 całości inwestycji w infrastrukturze.

Komentując wyniki wspomnianego wyżej badania należy mieć na uwadze dość duży margines błędu w szacunku dokonany przez ekonomistów EBI, o czym wyraźnie piszą oni sami. Ważne są także kwestie terminologiczne. Definicja projektów PPP przyjęta w badaniu EBI jest węższa niż oficjalna definicja przyjęta w Niemczech, w związku z czym ogromna większość projektów PPP mających miejsce w sektorze budownictwa publicznego została zaliczona do inwestycji własnych przedsiębiorstw (bardzo nieliczne projekty PPP w budownictwie publicznym w Niemczech realizowane są w systemie Project Finance, a tylko takie w badaniu EBI mogły trafić do kategorii PPP).

Ponadto trzeba dodać, że w przeciwieństwie do wielu krajów, znacząca część infrastruktury społecznej i samorządowej w Niemczech nie znajduje się w bezpośredniej gestii struktur



administracyjnych (np. miast czy gmin), ale funkcjonuje w ramach wydzielonych przedsiębiorstw komunalnych, często grupowanych w autonomiczne organizacje holdingowe (*Stadtwerke*). Na poziomie niemieckich samorządów organizacje te kontrolują większość infrastruktury w segmentach energetyki, gospodarki odpadami, zaopatrzenia w wodę, transportu publicznego i budownictwa mieszkaniowego.³⁹ Okoliczność ta wyjaśnia, dlaczego segmenty te w ogóle nie występują w statystykach niemieckiego programu PPP – projekty inwestycyjne podejmowane w obszarach infrastruktury zarządzanych przez przedsiębiorstwa komunalne i/lub holdingi *Stadtwerke* są formalnie inwestycjami przedsiębiorstw, tak więc nie spełniają kryteriów definicji PPP.

Biorąc poprawkę na wszystkie problemy z definicją PPP i zebraniem całościowych, porównywalnych danych o inwestycjach w obszarze infrastruktury, można ryzykować twierdzenie, że cytowane powyżej badanie EBI daje zaniżony obraz wielkości inwestycji PPP i ich roli w całym froncie inwestycyjnym infrastruktury w Niemczech. Wydaje się to potwierdzać szacunek podany przez firmę inwestycyjną IVG, zgodnie z którym projekty PPP stanowią obecnie 3% całości inwestycji w infrastrukturę publiczną w Niemczech.⁴⁰

3.2. Formy finansowania projektów PPP przez sektor bankowy

Zgodnie z informacją podawaną we wszystkich materiałach i analizach dotyczących PPP w Niemczech, dwie formy czy też modele finansowania (*Finanzierungsmodell*) zdecydowanie dominują w finansowaniu projektów inwestycyjnych w infrastrukturze niemieckiej realizowanych w formule PPP: *forfaiting* oraz *Project Finance*.⁴¹

Obie te formy finansowania projektów PPP pełnią w stosunku do siebie rolę w dużej komplementarną – *forfaiting* stosowany jest przede wszystkim w przypadku mniejszych projektów, głównie tych realizowanych w sektorze budownictwa publicznego, natomiast *Project Finance* jest instrumentem występującym w sektorze dużych projektów,

³⁹ Por. szerzej Fitch Ratings, German Municipal Companies. Essentially a Public Risk. Germany Special Report, 5 November 2008.

⁴⁰ Por. German PPP to revitalize, tackle €100bn backlog – IVG, Property Investor Europe, www.pie-mag.com, 7 October 2012.

⁴¹ Por. m.in. szczegółową analizę porównawczą obu tych form finansowania w artykule: Dirk Daube, Susann Vollrath, Hans Wilhelm Alfen, A comparison of Project Finance and the Forfeiting Model as financing forms for PPP projects in Germany. International Journal of Project Management, 2007.



wykorzystanym m.in. dla wszystkich projektów PPP dotychczas przeprowadzonych w sektorze drogowym w Niemczech. Sytuacja ta oczywiście oznacza, że pod względem ilości finansowanych projektów forfaiting jest modelem zdecydowanie przeważającym.

Forfaiting w finansowaniu PPP

Forfaiting (ang. *forfaiting*, niem. *Forfaitierung*) jest techniką od dawna stosowaną w handlu międzynarodowym. Stanowi on formę kredytu średnio- i długoterminowego, stosowaną głównie w obrocie dobrami inwestycyjnymi i polegającą na dyskoncie przez eksportera w banku finansującym jego wierzytelności wynikłych ze zrealizowanych dostaw. Wierzytelności z reguły mają formę weksli własnych lub trasowanych (w przypadku gdy chodzi o transakcje spłacane w ratach, eksporter dyskontuje w banku całą serię weksli odpowiadających poszczególnym terminom płatności). Dyskonto dokonywane jest bez regresu banku w stosunku do eksportera. Ta ostatnia okoliczność jest kluczowa z punktu widzenia zarządzania ryzykiem transakcji przez bank i eksportera, gdyż oznacza ona, że bank przejmuje na siebie pełne ryzyko kredytowe związane z wierzytelnością zakupioną w wyniku forfaitingu.⁴²

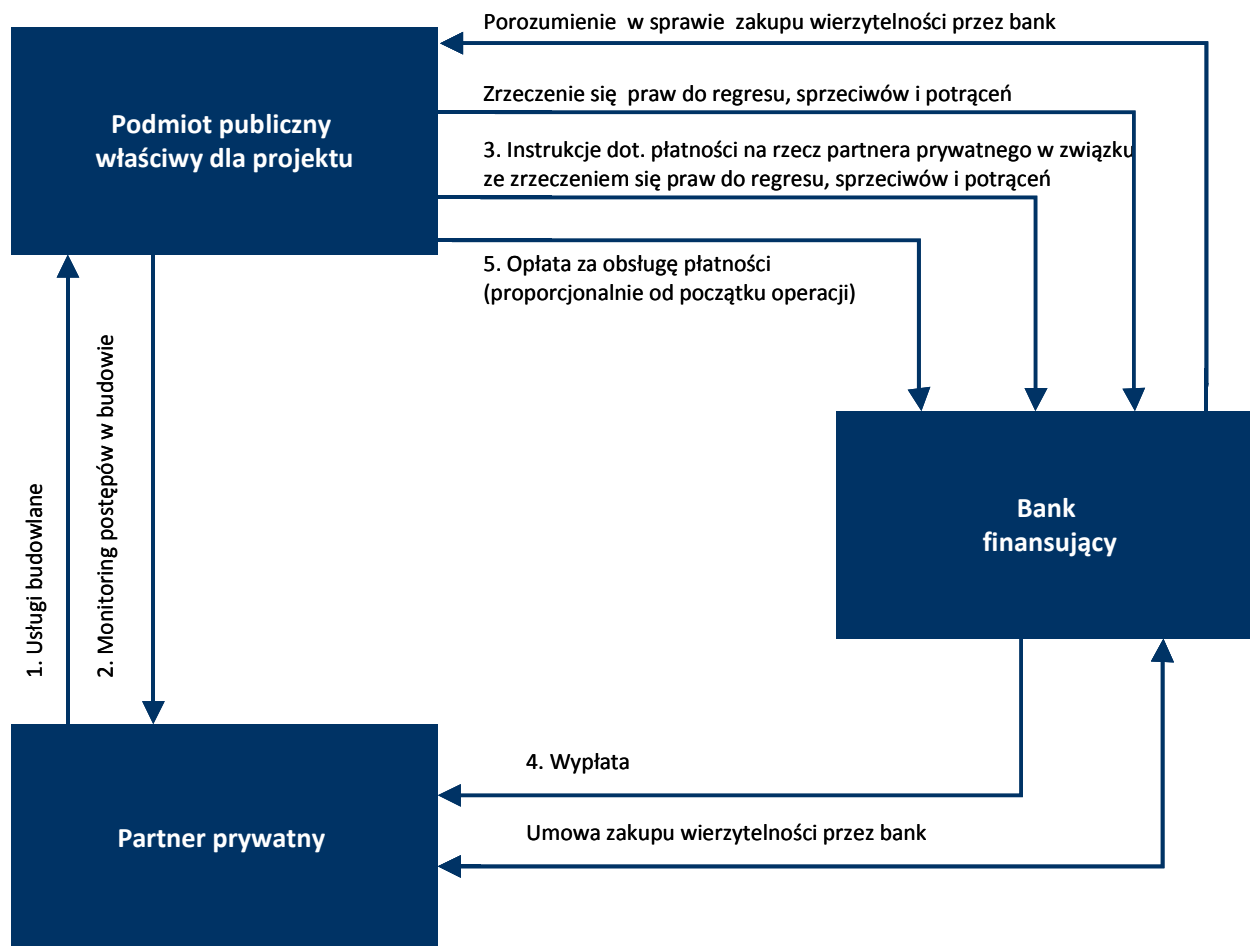
Forfaiting stosowany w Niemczech przy finansowaniu inwestycji w ramach projektów PPP bardzo przypomina oryginalną postać tej techniki wywodzącą się z finansowania eksportu, jednak ma jedną bardzo istotną modyfikację. Schemat forfaitingu w kontekście finansowania projektu PPP pokazany jest na Rysunku 3.3. poniżej.

⁴² Oczywiście dyskonto weksli ma miejsce po uprzednich szczegółowych uzgodnieniach między bankiem a eksporterem, dokonywanych przed podpisaniem kontraktu eksportowego. Por. What is forfaiting, informacja na stronie International Forfaiting Association, www.forfaiters.org/forfaiting



Rysunek 3.3.

Schemat modelu forfaitingu w projekcie PPP w Niemczech



Źródło: Martin Weber, Oliver Moss, Heike Schwichow, *Public Private Partnership im Hochbau.*

Finanzierungsleitfaden. Finanzministerium des Landes Nordrhein Westfalen, Oktober 2004. s. 54.

W projekcie PPP przedmiotem dyskonta/sprzedaży są wierzytelności partnera prywatnego wobec organu publicznego wynikające z umowy PPP z tytułu usług świadczonych w trakcie projektu, tj. budowy obiektów infrastruktury, a następnie ich eksploatacji. Kluczowa zmiana w porównaniu z forfaitingiem eksportowym polega na tym, partner prywatny sprzedaje bankowi tylko część swojej wierzytelności, odpowiadającą kontraktowi budowlanemu. Po zaakceptowaniu prac wykonanych przez partnera prywatnego w czasie fazy inwestycyjnej, organ publiczny zrzeka się wobec banku prawa do zgłaszania jakichkolwiek zarzutów (regresu) wobec swego partnera w projekcie, w związku ze zdarzeniami jakie mogą wynikać z dalszego przebiegu projektu. W ten sposób organ publiczny staje się w pełni zobowiązany do obsługi zadłużenia związanego z kupioną przez bank wierzytelnością, stąd postać forfaitingu stosowana w projektach PPP nazywana jest „forfaitingiem częściowym ze



zrzeczeniem się regresu” (*Teilforfaitierung mit Einredeverzicht*). Pozostała część wierzytelności partnera prywatnego wobec organu publicznego, dotycząca płatności w okresie eksploatacji, nie jest przedmiotem forfaitingu. Rozliczenia z tego tytułu są prowadzone ciągu projektu bezpośrednio pomiędzy partnerami projektu PPP.

Podstawową korzyścią ze stosowania forfaitingu w opisanej powyżej postaci jest fakt, że bank ponosi w tym modelu ryzyko kredytowe związane ze standingiem prywatnego partnera tylko przez stosunkowo krótki okres fazy budowy – w okresie późniejszym ryzyko przechodzi na organ publiczny, który z założenia ma wyższy standing kredytowy. Sytuacja ta umożliwia uzyskanie przez projekt niższego kosztu finansowania w części długoterminowej, odpowiadającego standingowi partnera publicznego. Natomiast z drugiej strony organ publiczny ponosi ryzyko niewypłacalności (i stąd niewykonania zobowiązań umownych) partnera prywatnego w okresie eksploatacji, toteż często ten ostatni musi tu dostarczyć określone zabezpieczenia, np. gwarancję swojego banku.

Główne zalety forfaitingu w porównaniu z Project Finance to przede wszystkim niższy koszt finansowania (a w związku z tym niższy koszt całego projektu i niższe opłaty ponoszone przez organ publiczny) oraz znacznie szybszy i prostszy przebieg procedur bankowych z uwagi na o wiele mniej skomplikowaną strukturę prawną i finansową projektu PPP finansowanego przy pomocy forfaitingu. Wadą z punktu widzenia organu publicznego jest mniejszy niż w formule Project Finance stopień transferu ryzyka projektu na stronę prywatną.

Zalety forfaitingu sprawiły że ta właśnie forma finansowania jest stosowana w znacznej większości projektów PPP w Niemczech. W badaniu empirycznym dokonany na wiosnę 2007 roku, które objęło 51 projektów PPP realizowanych w sektorze budownictwa publicznego na łączną kwotę 1.550 mln EUR, stwierdzono że forfaiting został użyty w 37 projektach na łączną kwotę 780 mln EUR, natomiast Project Finance w 13 projektach na łączną kwotę 770 mln EUR (średnia kwota projektu wyniosła zatem 21 mln EUR dla forfaitingu i 59 mln EUR dla Project Finance).⁴³

Relatywna prostota techniki forfaitingu jako formy finansowania projektów PPP umożliwia jej stosowanie przez szeroki krąg instytucji bankowych w Niemczech, w tym także banków o lokalnej skali działania, np. kas oszczędnościowych (*Sparkassen*). Przykładem typowego finansowania z użyciem forfaitingu w sektorze budownictwa publicznego może być projekt budowy szkoły średniej i trzech hal sportowych, realizowany na podstawie umowy PPP

⁴³ W jednym projekcie nie było elementu finansowania długoterminowego. Por. Daube i inni, op. cit.



między miastem Castrop-Rauxel w powiecie Recklinghausen w Północnej Nadrenii-Westfalii a firmą budowlaną MBN Bau AG. Finansowanie projektu o łącznym koszcie 12 mln EUR w formie forfaitingu zapewniły dwa banki, Sparkasse Osnabrück i NORD/LB Girozentrale. Zgodnie z umową koncesyjną, faza budowy projektu miała wymieść 15 miesięcy, zaś faza eksploatacji 30 lat.⁴⁴

Project Finance w finansowaniu PPP

Duże projekty PPP są w Niemczech praktycznie zawsze organizowane i finansowane w formule Project Finance (*Projektfinanzierung*), w ramach której partner prywatny (najczęściej jest to konsorcjum kilku firm) tworzy dla realizacji projektu specjalną spółkę projektową (*Projektgesellschaft*, ang. Special Purpose Vehicle, SPV). Spółka SPV jest centralnym elementem struktury prawnej i finansowej projektu PPP, natomiast zasadniczo nie prowadzi samodzielnie działalności będącej przedmiotem projektu. Podpisuje ona umowę koncesyjną z właściwym organem publicznym, a następnie kontrakt budowlany oraz umowy dotyczące okresu eksploatacji z bezpośrednimi wykonawcami prac. Spółka SPV finansuje koszt projekt poprzez swój własny bilans, bez regresu lub z bardzo ograniczonym regresem wobec sponsorów projektu/akcjonariuszy spółki.

Formuła Project Finance oparta jest na założeniu, że jedynym źródłem spłaty kredytu zaciąganego przez spółkę SPV są dodatnie przepływy finansowe generowane w przyszłości przez sam projekt – założenie to oddaje zresztą realia sytuacji: w momencie rozpoczynania projektu spółka SPV nie ma ani żadnej historii działalności, ani bieżących przychodów, ani aktywów na zabezpieczenie spłaty zadłużenia. Aby banki mogły przyjąć strukturę projektu za akceptowalną („bankowalną”), zarówno przepływy finansowe w projekcie, jak i różnego rodzaju rozwiązania formalne mające zapewnić ich odpowiednią wysokość i terminowość, są długo i starannie planowane i negocjowane. W ostatecznym rozrachunku zdolność kredytowa spółki SPV jest determinowana przez szczegółowo opracowaną alokację ryzyka pomiędzy bankami, samą spółką oraz całym gronem pozostałych uczestników projektu.

Rysunek 3.4. poniżej pokazuje najprostszy możliwy układ struktury projektu PPP finansowanego w formule Project Finance. W układzie pionowym widać na nim stosunek umowny łączący publicznego zleceniodawcę (*Öffentlicher Auftraggeber*) ze spółką SPV, czyli

⁴⁴ Transakcja opisana w prezentacji NORD/LB Girozentrale, New Models for Financing Infrastructure PPP's: A Commercial Project Lender's Perspective, prezentacja Bruno Mejeana, NORD/LB New York Branch.

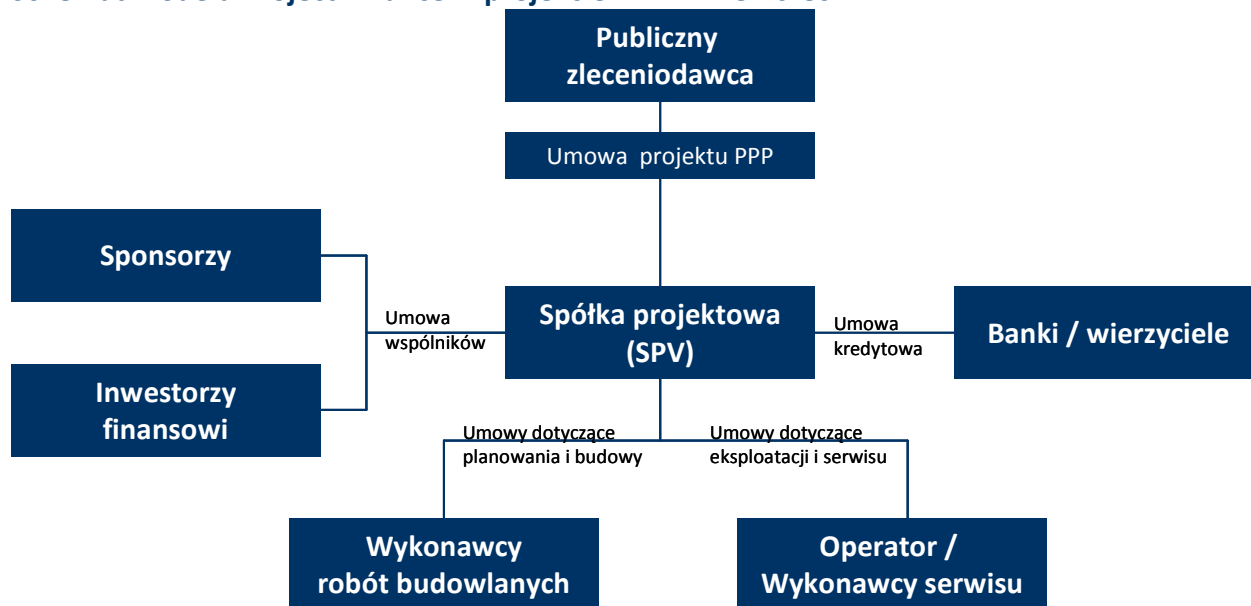


umowę PPP (*PPP-Projektvertrag*), a poniżej umowy między spółką projektową a wykonawcami prac budowlanych oraz operatorem infrastruktury w okresie eksploatacji. Natomiast w układzie poziomym widać podstawowe relacje finansowe w projekcie. Z prawej strony ukazana jest umowa kredytowa z bankami i ewentualnie innymi dostawcami kredytu (*Fremdkapitalgeber*), a z lewej strony relacja z dostawcami kapitału własnego dla spółki SPV.

Kapitał własny spółki SPV zwykle pokrywa 10 do 15% całkowitych potrzeb finansowych projektu, pozostałe 85 do 90% finansowane jest przy pomocy długu, przede wszystkim średnio- i długoterminowych kredytów bankowych, lub leasingu (w tym leasingu zwrotnego). Tak wysoka dźwignia finansowa możliwa jest dzięki postrzeganiu przez banki projektów inwestycyjnych w infrastrukturze jako obciążonych relatywnie niższym ryzykiem biznesowym w porównaniu z innymi gałęziami gospodarki, z uwagi na relatywną stabilność sektora infrastruktury i znaczne zaangażowanie w funkcjonowanie tego sektora instytucji publicznych.

Rysunek 3.4.

Schemat modelu Project Finance w projekcie PPP w Niemczech



Źródło: Martin Weber, Oliver Moss, Heike Schwichow, *Public Private Partnership im Hochbau. Finanzierungsleitfaden. Finanzministerium des Landes Nordrhein Westfalen, Oktober 2004, s. 18.*

Na Rysunku 3.4. dawcy kapitału własnego (*Eigenkapital*) zostali podzieleni na dwie grupy: sponsorów i inwestorów finansowych. Pojęcie sponsorów odnoszone jest tutaj do tych udziałowców spółki SPV, którzy równolegle do swojej inwestycji kapitałowej aktywnie uczestniczą w projekcie również w innych rolach. Są to najczęściej firmy deweloperskie



i budowlane, które od początku organizują i planują („sponsorują”) projekt, zakładając że uzyskają w nim kontrakty wykonawcze. Firmy te zatem występują w projekcie w dwojakiej roli, jako inwestorzy i jako wykonawcy prac.⁴⁵ Natomiast pojęcie inwestorów finansowych odnoszone jest do tych udziałowców spółki SPV, którzy poza inwestycją kapitałową nie mają żadnych innych ról w projekcie i którzy są zainteresowani jedynie osiągnięciem odpowiedniego zwrotu na zainwestowanym kapitale.

Bardzo często na wczesnym etapie realizacji projektu, a więc w trakcie fazy inwestycyjnej i na początku eksploatacji, inwestorami w spółce SPV są głównie sponsorzy, którzy dokładnie znają ryzyko projektu, a ponadto liczą na to, że opłacalność ich udziału w projekcie będzie znacznie wyższa, niż wskazywałby na to sam zwrot z inwestycji kapitałowej, gdyż oprócz tego uwzględniają w swojej kalkulacji także marżę zysku z kontraktu wykonawczego. Dopiero w fazie eksploatacyjnej, gdy zakończony został pomyślnie etap budowy, a spółka SPV zaczyna osiągać dochody i można obserwować ich postępującą stabilizację, inwestycja kapitałowa w nią staje się atrakcyjna dla inwestorów instytucjonalnych. Stąd często w późniejszych fazach projektu dochodzi do zmian w strukturze udziałowców spółki SPV, gdy inwestorzy branżowi (sponsorzy) sprzedają udziały inwestorom finansowym aby reinwestować kapitał w kolejne projekty. Niekiedy inwestorzy finansowi, jak fundusze emerytalne czy towarzystwa ubezpieczeniowe, dokonują inwestycji kapitałowych we wczesnej fazie projektu za pośrednictwem wyspecjalizowanych funduszy inwestycyjnych lub poprzez joint-ventures z inwestorami branżowymi.

Wspomniane prawidłowości widać wyraźnie w projektach PPP realizowanych w Niemczech w sektorze drogowym. Wszystkie te projekty są finansowane w formule Project Finance, zaś inwestorami w spółkach koncesyjnych są w przygniatającej większości sponsorzy branżowi. Przykładowo w czterech projektach pilotowych realizowanych w Modelu A, wyjściowy skład udziałowców obejmował praktycznie tylko sponsorów, z jednym wyjątkiem:

- A8 odcinek Augsburg – München

spółka koncesyjna: autobahnplus A8 GmbH

kapitał własny: 27 mln EUR (11,7% kosztu inwestycji)

⁴⁵ W sensie formalnym w roli inwestora w spółce SPV i w roli wykonawcy występują zazwyczaj różne jednostki tej samej grupy, zwłaszcza że najczęściej chodzi o duże firmy międzynarodowe o rozbudowanych strukturach. Np. często w grupach tych funkcjonują odrębne pionierzy budowlane i deweloperskie, albo wydzielone zostają w osobny pionier/spółkę inwestycje kapitałowe w spółki koncesyjne.



udziałowcy: BAM PPP, Egis, Fluor, Trapp, Berger Bau (wyłącznie sponsorzy branżowi)

- A4 odcinek granica Hesji i Turyngii – Gotha

spółka koncesyjna: Via Solutions Thüringen GmbH & Co. KG

kapitał własny: 25 mln EUR (8,3% kosztu inwestycji)

udziałowcy: Hochtief, Vinci (wyłącznie sponsorzy branżowi)

- A1 odcinek Buchholz – Bremer Kreuz

spółka koncesyjna: A1 mobil GmbH & Co. KG

kapitał własny: 50 mln EUR (7,7% kosztu inwestycji)

udziałowcy: Bilfinger Berger, Laing Roads, Johann Bunte (wyłącznie sponsorzy branżowi)

- A5 odcinek Malsch – Offenburg

spółka koncesyjna: Via Solutions Südwest GmbH & Co. KG

kapitał własny: 110 mln EUR (około 15% kosztu inwestycji)

udziałowcy: Vinci, Strabag, Meridiam Infrastructure (Meridiam jest wyspecjalizowanym w inwestycjach infrastrukturalnych funduszem inwestycyjnym typu „private equity”).⁴⁶

Podstawowym źródłem finansowania dla spółki SPV w projekcie realizowanym w formule Project Finance jest kredyt długoterminowy. Z wielu względów jest to przede wszystkim kredyt bankowy, najczęściej udzielany z uwagi na wielkość kwoty kredytu przez konsorcjum (syndykat) banków, a nie przez pojedynczą instytucję finansową. Potencjalną alternatywą dla kredytu bankowego jest emisja obligacji przez spółkę projektową, ale w praktyce bezpośrednie finansowanie przez rynek kapitałowy projektów infrastrukturalnych znajdujących się na wczesnym etapie występuje rzadko.

Po pierwsze, specyfika etapu budowy przesądza o tym, że kredyt bankowy jako instrument znacznie bardziej elastyczny lepiej nadaje się na finansowania tej fazy projektu. Zapotrzebowanie spółki SPV na finansowanie rośnie tutaj stopniowo wraz z postępem prac

⁴⁶ Wszystkie dane pochodzą z prezentacji VIFG, PPPs for Transport in Germany: Present and Future. Madrid, 26 September 2012.



i spływem faktur od firm wykonawczych. W przypadku kredytu bankowego ciągnięcia funduszy z banków w ciężar uzyskanego kredytu mogą być dostosowywane do harmonogramu prac, z reguły stosowana jest też w tym okresie karencja na płatności z tytułu obsługi długu (szczególnie kapitału kredytu). Natomiast emitent obligacji otrzymuje natychmiast całą kwotę uzyskaną ze sprzedaży papierów inwestorom i musi ponosić od razu koszt całego zadłużenia, niezależnie od tego, że na początku projektu nie potrzebuje całej uzyskanej kwoty.

Po drugie, własny standing kredytowy spółek SPV tworzonych na potrzeby dużych projektów inwestycyjnych jest najczęściej za słaby, aby mogły one emitować obligacje kupowane przez większość inwestorów instytucjonalnych. Zazwyczaj jeśli spółki SPV uzyskują formalny rating kredytowy u którejś z czołowych agencji ratingowych (Standard & Poor's, Moody's, Fitch), uzyskują go na poziomie +/- BBB. Natomiast reguły polityki inwestycyjnej większości inwestorów instytucjonalnych pozwalają im na zakup obligacji poczynając od ratingu co najmniej A w górę.⁴⁷

W tej sytuacji projekt może uzyskać bezpośrednie finansowanie z rynku obligacyjnego praktycznie tylko wówczas, gdy obligacje spółki SPV zostaną zagwarantowane przez inny podmiot o odpowiednio wysokim ratingu. Przed wybuchem międzynarodowego kryzysu bankowego w 2007 roku takie gwarancje były dostępne ze strony wyspecjalizowanych towarzystw ubezpieczeniowych, ale straty poniesione przez te instytucje w wyniku kryzysu sprawiły, że ten segment finansowania przestał funkcjonować (trzeba tu podkreślić, że wspomniane straty nie były związane z gwarancjami dla projektów inwestycyjnych w infrastrukturze, ale z inwestycjami w derywaty kredytowe związane z „toksycznymi” aktywami na amerykańskim rynku hipotecznym). Obecnie Unia Europejska wraz z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym usiłują przywrócić do życia mechanizm podnoszenia standingu obligacji emitowanych dla finansowania projektów infrastrukturalnych poprzez inicjatywę tzw. Europe 2020 Project Bonds.⁴⁸ Według nieoficjalnych informacji, jednym z pierwszych, pilotażowych projektów, na których zostanie przetestowany nowy mechanizm

⁴⁷ Por. Moody's Investors Service, Default and Recovery Rates for Project Finance Bank Loans, 1983-2010, Special Comment, January 31, 2012.

⁴⁸ Por. wspólny komunikat Unii Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, EU-EIB Project Bond Initiative launched with start of pilot phase, 7 November 2012.



unijny, ma być kolejny niemiecki projekt autostradowy realizowany w Modelu A, dotyczący odcinka autostrady A7 między Salzgitter i Drammetal w Dolnej Saksonii.⁴⁹

Rynek kredytów służących do finansowania dużych projektów inwestycyjnych realizowanych w formule Project Finance ma charakter międzynarodowy, podobnie zresztą jak rynek usług wykonawczych świadczonych w trakcie realizacji tych projektów. W projektach organizowanych w Europie, niezależnie od kraju i konkretnego sektora, czołową rolę w organizowaniu finansowania odgrywa grupa kilkunastu banków. Można to dość dokładnie zobaczyć na przykładzie kredytowania niemieckich projektów drogowych realizowanych w Modelu A:

- A8 odcinek Augsburg – München

kwota kredytu: 289 mln EUR

banki: DEPFA Bank

struktura długu: senior debt 241 mln EUR, equity bridge facility 27 mln EUR,
standby mezzanine 12 mln EUR, debt service reserve 9 mln EUR

- A4 odcinek granica Hesji i Turyngii – Gotha

kwota kredytu: 280 mln EUR

banki: European Investment Bank, Dexia, HBOS

struktura długu: transza EIB 100 mln EUR

- A1 odcinek Buchholz – Bremer Kreuz

kwota kredytu: 600 mln EUR

banki: UniCredit, Caja Madrid, DZ Bank, Commerzbank, Deka Bank

struktura długu: senior debt 445 mln EUR, equity bridge facility 52 mln EUR, debt
service reserve 35 mln EUR

- A5 odcinek Malsch – Offenburg

kwota kredytu: 450 mln EUR

⁴⁹ Por. Bruno Alves, Crucial period for EIB project bonds starts tomorrow, 6 November 2012, serwis informacyjny Infrastructure Investor, www.infrastructureinvestor.com



banki: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, KBC, NIBC, Santander, European Investment Bank

struktura długu: transza EIB 225 mln EUR.⁵⁰

Warto zwrócić uwagę, że w przypadku dwóch projektów (A4 i A5) wśród banków uczestniczących w finansowaniu nie ma ani jednego banku niemieckiego – natomiast doradcą finansowym projektu i organizatorem finansowania w był w obu projektach Deutsche Bank. Innym interesującym szczegółem jest udział Europejskiego Banku Inwestycyjnego w finansowaniu tych samych projektów. EBI był w ostatnich latach szczególnie aktywny na rynku Project Finance, gdyż starał się wypełnić lukę po wielu bankach, które w kryzysowych warunkach zrezygnowały z udziału w finansowaniach tego typu.

⁵⁰ Wszystkie dane pochodzą z prezentacji VIFG, PPPs for Transport in Germany: Present and Future. Madrid, 26 September 2012.



4. Instrumenty wsparcia finansowego państwa dla inwestycji w rozwój infrastruktury w Niemczech

4.1. Ogólne problemy wsparcia finansowego państwa dla rozwoju infrastruktury

Zagadnienie zakresu, form i instrumentów wsparcia państwa dla inwestycji w rozwój infrastruktury kreuje szereg istotnych pytań dla polityki gospodarczej. Kluczowa rola infrastruktury ekonomicznej i społecznej w tworzeniu niezbędnych warunków dla wzrostu gospodarczego, osiąganiu konkurencyjności międzynarodowej i zapewnianiu wysokiej jakości życia społeczeństwa nie budzi żadnej wątpliwości. Natomiast problem sfinansowania niezbędnych wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę, zwłaszcza w obecnych warunkach, gdy większość krajów realizuje programy konsolidacji fiskalnej, jest już bardzo złożony i rodzi wiele kontrowersji.

W niniejszym raporcie wspomniano już wcześniej o widocznym w skali globalnej trendzie do przesuwania ciężaru inwestycji w infrastrukturę z sektora publicznego na prywatny poprzez całkowitą prywatyzację usług użyteczności publicznej i/lub rozwój Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Z wielu powodów należy jednak sądzić, że trend ten ma swoje granice. Przemawiają za tym zarówno względy czysto ekonomiczne – zwłaszcza ogromna kapitałochłonność infrastruktury, relatywnie niska stopa zwrotu z inwestycji i związany z tym bardzo długi okres zwrotu, jak i polityczne - odpowiedzialność państwa za sferę infrastruktury jest bardzo głęboko zakorzeniona w świadomości społecznej.

Państwo musi zatem szukać rozwiązań kompromisowych, które pozwoliłyby osiągnąć kilka celów na raz:

- utrzymać akceptowalny politycznie stopień kontroli państwa nad funkcjonowaniem obszaru infrastruktury,
- zapewnić niezbędny poziom efektywności ekonomicznej w zarządzaniu infrastrukturą, tak w sferze inwestycji rozwojowych, jak i bieżącej eksploatacji,
- finansować konieczne inwestycje w ramach ostrych ograniczeń na wielkość wydatków budżetowych, jakie w większości krajów europejskich narzucane są przez zły stan ich finansów publicznych.



Sytuacja Niemiec w kontekście finansowego wsparcia państwa dla inwestycji w rozwój infrastruktury może wydawać się bardzo komfortowa. Niemcy są krajem, którego infrastruktura uznawana jest powszechnie za jedną z najlepiej rozwiniętych na świecie. Według najbardziej powszechnego wskaźnika używanego do porównań konkurencyjności poszczególnych krajów w skali międzynarodowej, tzw. Globalnego Wskaźnika Konkurencyjności (Global Competitiveness Index), ogłaszanego corocznie przez World Economic Forum w Genewie, Niemcy plasowały się w 2012 roku na 6 miejscu na świecie ze wskaźnikiem konkurencyjności, mierzonym w skali od 1 do 7, na poziomie 5,48. Na wskaźnik ten składają się oceny 12 obszarów gospodarki, w tym ocena poziomu rozwoju infrastruktury – w tej klasyfikacji Niemcy uplasowały się na 3 miejscu na świecie, po Hong Kongu i Singapurze, z notą 6,36.⁵¹ Jednocześnie sytuacja fiskalna Niemiec jest relatywnie korzystna – w kryzysie finansów publicznych jaki rozgrywa się obecnie w strefie euro, Niemcy są ostoją stabilności, a rynek niemieckich papierów skarbowych pełni rolę „bezpiecznej przystani” dla kapitałów międzynarodowych szukających bezpiecznej lokaty.⁵²

Generalnie dobra sytuacja nie oznacza oczywiście, że Niemcy nie mają poważnych problemów ze swoją infrastrukturą i że nie odczuwają w skali określonych regionów czy sektorów relatywnego braku środków w stosunku do potrzeb – wystarczy wspomnieć o różnicach w rozwoju infrastruktury pomiędzy wschodnią i zachodnią częścią Niemiec. Jednak w sumie, zwłaszcza przy porównaniach międzynarodowych, Niemcy z pewnością mogą być uznane za kraj, który zarządza infrastrukturą w sposób bardzo efektywny. Stabilność finansowa rządu i systemu bankowego Niemiec jest tu niewątpliwie czynnikiem bardzo korzystnym, gdyż stwarza dogodne warunki dla finansowania niezbędnych inwestycji.

Warto zatem przeanalizować, choćby krótko i w sposób wybiórczy, formy oddziaływania państwa w Niemczech na sferę finansowania infrastruktury przez sektor prywatny oraz przedstawić najważniejsze działania rządu niemieckiego w ostatnich latach związane ze stymulowaniem inwestycji w rozwój infrastruktury. W niniejszym rozdziale główna uwaga poświęcona zostanie dwóm kwestiom. Po pierwsze, przybliżona zostanie rola publicznego banku rozwojowego działającego na szczeblu federalnym, Kreditanstalt für Wiederaufbau

⁵¹ Por. World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2012-2013. Geneva, 2012. W roku 2011 Niemcy skalsyfikowane zostały nawet na 2 miejscu.

⁵² Popyt inwestorów na papiery rządu niemieckiego jest tak duży, że w ostatnim okresie wielokrotnie notowano na aukcjach krótkoterminowych weksli skarbowych w Niemczech ceny oznaczające negatywną rentowność dla inwestora.



(KfW), w finansowaniu rozwoju infrastruktury. Po drugie, opisane zostaną kroki podjęte przez rząd niemiecki w latach 2008-09 dla stymulowania rozwoju infrastruktury w ramach szerszego pakietu działań nakierowanych na przeciwdziałanie skutkom światowego kryzysu finansowego i gospodarczego.

4.2. Finansowanie rozwoju infrastruktury w działalności Kreditanstalt für Wiederaufbau

KfW jest największym bankiem rozwojowym w Europie (większym pod względem kwoty aktywów nawet od Europejskiego Banku Inwestycyjnego), a jego działalność jest dobrze znana i szczegółowo opisana w wielu publikacjach, stąd w niniejszej publikacji skoncentrujemy się przede wszystkim na finansowaniu przez tę instytucję rozwoju infrastruktury.

KfW jako publiczny bank rozwojowy wypełnia bardzo szeroko zakrojony zakres zadań zleconych mu przez rząd niemiecki. Ograniczając się do wymienienia tylko głównych dziedzin jego aktywności, wspiera on poprzez swoją działalność kredytową, inwestycyjną i doradczą następujące obszary:

- tworzenie nowych firm oraz rozwój małych i średnich przedsiębiorstw,
- gospodarkę mieszkaniową,
- ochronę środowiska naturalnego,
- postęp techniczny i innowacje,
- rozwój odnawialnych źródeł energii i energooszczędnych technologii,
- rozwój kapitału wysokiego ryzyka,
- rozwój szeroko rozumianej infrastruktury gospodarczej i społecznej,
- rozwój eksportu,
- wreszcie pomoc rozwojową dla krajów rozwijających się.

Najogólniej biorąc, KfW jest kluczowym źródłem taniego kredytu długoterminowego dla wybranych zgodnie z priorytetami polityki gospodarczej rządu grup kredytobiorców i sektorów gospodarki Niemiec. Działalność KfW jest przykładem efektywnego wykorzystania



klasycznego modelu biznesowego banku rozwojowego, jaki w skali międzynarodowej prezentują Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. KfW pozyskuje środki na swoją działalność przede wszystkim poprzez emisję obligacji na niemieckim i międzynarodowym rynku kapitałowym. Dwa czynniki sprawiają, że KfW ma zapewniony dostęp do funduszy po najniższym osiągalnym na rynku koszcie. Po pierwsze, dzięki gwarancjom rządu Niemiec KfW posiada najwyższy rating kredytowy (AAA/Aaa). Po drugie, bardzo duża skala działalności KfW, z którą wiąże się odpowiednia wielkość i regularność jego emisji obligacji, zapewnia papierom KfW dużą płynność, co zwiększa popyt na nie ze strony inwestorów i podnosi ich cenę.⁵³ Przewaga pod względem kosztu funduszy, jaką uzyskuje w ten sposób KfW nad większością innych banków, zostaje przeniesiona na podmioty korzystające jego kredytów.

Działalność kredytowa KfW prowadzona jest w przeważającej mierze za pośrednictwem innych banków, które wykonują większość czynności operacyjnych i administracyjnych związanych z kredytem. Na mocy odpowiednich porozumień z bankami, KfW przejmuje na siebie część ryzyka kredytowego związanego z udzielanymi kredytami, jednocześnie dzieląc się z nimi marżą procentową kredytu. Odzwierciedleniem tego modelu prowadzenia działalności kredytowej jest obraz portfela kredytowego KfW w jego bilansie. W końcu 2011 r. KfW wykazywał w łącznej aktywów wynoszącej 494,8 mld EUR, kredyty dla innych banków na kwotę 291,0 mld EUR oraz kredyty dla klientów na kwotę 118,3 mld EUR.⁵⁴ W pozycji „kredyty dla innych banków” KfW wykazuje tę część kredytów udzielonych ostatecznym klientom za pośrednictwem innych banków, gdzie ryzyko kredytowe pozostaje przy banku współpracującym.

⁵³ Wzrost ceny oznacza obniżkę stopy rentowności obligacji (ang. bond yield) dla inwestorów na rynku wtórnym. Powoduje to nieuchronnie, że obniżeniu ulega oprocentowanie nowych emisji, aby wyrównać stopę zwrotu między rynkiem pierwotnym i wtórnym.

⁵⁴ Por. KfW, Financial Report 2011.



Tabela 4.1.

Kredyty przyznane przez KfW Bankengruppe w latach 2011-2012

(mld EUR)	Rok 2011	Rok 2012 (styczeń-wrzesień)
Łącznie Grupa KfW (skonsolidowana)	70,4	48,2
Kredyty w obszarze KfW Mittelstandsbank	22,4	17,3
Kredyty w obszarze KfW Privatkundenbank	16,7	12,3
Kredyty w obszarze KfW Kommunalbank	11,8	5,8
Finansowanie poprzez instrumenty rynku kapitałowego	1,1	1,5
Project finance oraz finansowanie eksportu (KfW IPEX-Bank)	13,4	8,8
- w tym działalność na zlecenie rządu	6,4	5,0
- w tym działalność na warunkach rynkowych	7,0	3,9
Finansowanie pomocy rozwojowej dla krajów rozwijających się	5,8	2,5

Źródło: KfW, *Third Quarterly Report 2012*.

Skala i struktura operacji kredytowych przeprowadzonych przez KfW w okresie ostatnich dwu lat ilustrowana jest przez dane w Tabeli 4.1. powyżej. Poszczególne obszary działalności KfW pogrupowane są w Tabeli zgodnie z wewnętrzną strukturą organizacyjną i systemem raportowania banku. KfW dzieli swoją działalność na 6 obszarów, z których najważniejsze to finansowanie sektora MSP (*Mittelstand*), sektora ludności („klientów prywatnych” – głównie w zakresie gospodarki mieszkaniowej) i sektora samorządów oraz finansowanie eksportu i dużych projektów inwestycyjnych w formule Project Finance.

Miernikiem działalności KfW w Tabeli 4.1. jest kwota przyznanych w danym okresie czasu kredytów (*Zusagen*, ang. Commitments), czyli promes kredytowych, którą należy odróżnić od kwoty kredytów faktycznie uruchomionych, występujących w bilansie banku.

Finansowanie przez KfW infrastruktury odbywa się w kilku obszarach jego działalności, co nie powinno dziwić, zważywszy na szeroki zakres pojęcia „infrastruktura” oraz wielość sektorów instytucjonalnych, które realizują inwestycje w infrastrukturze. Dwa główne obszary biznesowe, poprzez które KfW uczestniczy w finansowaniu infrastruktury, to kredytowanie samorządów (w zakresie mniejszych projektów, głównie w infrastrukturze społecznej) oraz



Project Finance (w zakresie dużych projektów inwestycyjnych). Można też założyć, że część kredytów inwestycyjnych udzielanych sektorowi MSP w jakiejś części finansuje bądź refinansuje udział firm z tego sektora w projektach infrastrukturalnych.

W obszarze określanym przez KfW jako „KfW Kommunalbank” funkcjonują dwie linie biznesowe:

- **Infrastruktura** (*Infrastruktur*), obejmująca finansowanie szerokiej gamy inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez samorządy, firmy komunalne i organizacje społeczne. W ramach tej linii wydzielone są jeszcze węższe programy kredytowe, zarówno o ogólnym charakterze – największy z nich to *KfW-Investitionskredit Kommunen, IKK* – jak i przeznaczone na kredytowanie inwestycji o konkretnym przeznaczeniu. Strategia KfW zmierza w ostatnim okresie do tego, aby coraz większą rolę w finansowaniu potrzeb inwestycyjnych samorządów odgrywały kredyty na inwestycje związane z ochroną środowiska i energetyką nastawioną na ograniczenie emisji CO₂ („ochrona klimatu”).

Przykładami tradycyjnych inwestycji samorządowych finansowanych przez kredyty KfW są m.in. szkoły i przedszkola, parkingi, renowacje budynków, oświetlenie miejskie, zaopatrzenie w energię elektryczną. Kredytowanie rozwoju nowoczesnych technologii energetycznych obejmuje np. instalacje fotowoltaicznych baterii słonecznych, projekty geotermiczne, różnego typu źródła energii odnawialnej. KfW oferuje na finansowanie inwestycji samorządowych długoterminowe (do 20 lat) kredyty o niskim oprocentowaniu, pokrywające do 100% całego kosztu inwestycji (nakłady na środki trwałe plus towarzyszące koszty). W przypadku kredytów na programy o wysokim priorytecie, co oznacza w rosnącym stopniu inwestycje energooszczędne, KfW nie ogranicza ani udziału swojego finansowania w całości projektu, ani wartości samego projektu.

W roku 2011 kwota kredytów przyznanych w tej linii biznesowej wyniosła 4,1 mld EUR (z czego program IKK 2,5 mld EUR). Oznaczało to istotny spadek w porównaniu z wolumenem kredytów z 2010 roku (6,1 mld EUR), gdyż na początku 2011 roku wygasły specjalne programy kredytowania inwestycji stanowiące część pakietu działań anty kryzysowych z roku 2009, o którego szczegółach będzie jeszcze niżej mowa.

- **Kredyty globalne** (*Globaldarlehen*), przyznawane innym bankom jako forma ramowego porozumienia o refinansowaniu przez KfW kredytów udzielanych przez te banki na uzgodnione cele. Beneficjentami kredytów globalnych mogą być zarówno banki komercyjne, jak i publiczne banki rozwojowe poszczególnych krajów związkowych, czyli siostrzane instytucje KfW działające na poziomie Landów (*Landesförderbanken, Landesförderinstitute*).



Pomijając szczególne sytuacje, takie jak pakiet anty kryzysowy z 2009 roku, głównymi beneficjentami kredytów globalnych są właśnie krajowe banki rozwojowe, które korzystają z tych kredytów w dwojakiej sytuacji: jako dystrybutorzy finansowania udzielanego w ramach programów KfW, oraz jako biorcy ogólnego finansowania, które przeznaczają na samodzielną akcję kredytową.

W roku 2011 kwota kredytów globalnych przyznanych przez KfW w obszarze „Banku komunalnego” wyniosła 7,7 mld EUR, przy czym były to wyłącznie kredyty dla publicznych banków rozwojowych.

Kredyty na duże projekty inwestycyjne w obszarze infrastruktury udzielane są przez jednostkę KfW używającą brandu KfW-IPEX Bank, a oferującą Project Finance i finansowanie eksportu (obie te linie biznesowe nakładają się na siebie w sytuacji, gdy chodzi o eksport dóbr kapitałowych w związku z wielką inwestycją realizowaną w formule Project Finance). Niezależnie od międzynarodowego charakteru, specyfika organizacyjna tego obszaru KfW polega na tym, że w wyniku porozumienia między rządem niemieckim a Unią Europejską z 2002 roku, dotyczącego poddania działalności niemieckich banków publicznych unijnym regułom ochrony konkurencji, ta sfera aktywności KfW została podzielona na część wykonującą zadania w zakresie promocji eksportu zlecone przez rząd oraz część działającą na zasadach czysto rynkowych (ten ostatni segment jest prawnie wydzielony z KfW i działa jako osobny bank o nazwie KfW-IPEX Bank GmbH).⁵⁵

Aktywność KfW-IPEX Banku dotyczy projektów realizowanych zarówno w Niemczech, jak i za granicą. W roku 2011 udział projektów krajowych w wolumenie kredytów przyznanych przez KfW-IPEX Bank wyniósł 28%, w porównaniu z 31% rok wcześniej.

W roku 2011 łączna kwota kredytów przyznanych przez KfW-IPEX Bank wyniosła 13,4 mld EUR, co stanowiło znaczący wzrost w porównaniu z wolumenem kredytów tej jednostki z roku 2010 i 2009 (odpowiednio 8,3 mld EUR i 8,9 mld EUR).⁵⁶ Sposób prezentacji przez KfW-IPEX Bank struktury jego akcji kredytowej nie pozwala na precyzyjne wyróżnienie z niej kredytów na inwestycje infrastrukturalne, ale nie ulega żadnej wątpliwości, że mają one znaczący udział w całym wolumenie kredytów.

⁵⁵ Por. European Commission, Understanding about the orientation of legally independent special credit institutions in Germany, Brussels, 1 March 2002.

⁵⁶ Dane z raportów rocznych KfW Bankengruppe za odpowiednie lata.



Niewątpliwie w całości można zaliczyć do finansowania infrastruktury segment „Infrastruktura transportowa i społeczna” (*Transport- und soziale Infrastruktur*); kredyty w tym segmencie wyniosły 0,7 mld EUR w 2009 r., 0,9 mld EUR w 2010 r. i 1,2 mld EUR w 2011 r. Również kredyty z segmentu „Energetyka i środowisko” (*Energie und Umwelt*), które w ostatnich latach były największym składnikiem akcji kredytowej KfW-IPEX Banku, w większości jeśli nie w całości można uznać za związane z infrastrukturą. Wolumen kredytów wyniósł tu 1,5 mld EUR w 2009 r., 1,8 mld EUR w 2010 r. i 2,1 mld EUR w 2011 r. Zapewne część kredytów przyznanych w segmentach określonych branżowo, jak Telekomunikacja, Lotnictwo czy Kolej, również dotyczy inwestycji w infrastrukturę tych branż.

Do największych projektów infrastrukturalnych, w jakich uczestniczył w ostatnim okresie KfW-IPEX Bank w roli kredytodawcy (z reguły w ramach konsorcjum bankowego), lidera konsorcjum i/lub agenta rządowego programu ubezpieczeń eksportowych, należą:

- projekt Nord Stream, dotyczący budowy gazociągu łączącego Rosję i Niemcy po dnie Bałtyku. Całkowity koszt inwestycji wyniósł 7,4 mld EUR. Banki zapewniły finansowanie na łączną kwotę 6,4 mld EUR, w dwóch fazach (pierwsza na kwotę 3,9 mld EUR zamknięta w marcu 2010 r., druga na kwotę 2,5 mld EUR zamknięta w marcu 2011 r.). W konsorcjach wzięły udział 24 banki, a znaczną część kredytów ubezpieczyły agencje rządowe, w tym niemiecki Euler Hermes,
- projekt budowy nowego lotniska w Berlinie (Berlin Brandenburg International). Całkowity koszt inwestycji wyniósł 2,5 mld EUR, z czego konsorcjum bankowe ze znacznym udziałem KfW-IPEX Banku sfinansowało 1,4 mld EUR,
- projekt „Shuweihat 2” w Emiratach Arabskich, dotyczący budowy elektrowni gazowo-parowej wraz z instalacją odsalania wody morskiej z firmą Siemens w roli głównego dostawcy wyposażenia. KfW-IPEX Bank najpierw uczestniczył w konsorcjum bankowym, które udzieliło projektowi krótkoterminowego finansowania, umożliwiając rozpoczęcie prac w końcu 2008 roku mimo ostrych zaburzeń na rynkach finansowych, a następnie wziął udział z partycypacją na kwotę 110 mln USD w międzynarodowym konsorcjum 14 banków, które udzieliły projektowi kredytu na ponad 2 mld USD z 22-letnim terminem spłaty,
- projekt Trianel Borkum West II, dotyczący budowy morskiej farmy wiatrowej na Morzu Północnym. Udziałowcami spółki projektowej Trianel Windkraftwerk Borkum GmbH & Co. KG są m.in. 34 niemieckie spółki komunalne zajmujące się energią



odnawialną, stąd projekt określany jest jako pierwszy samorządowy projekt farmy wiatrowej w Europie realizowany w formule Project Finance. Koszt projektu wyniósł 700 mln EUR. Konsorcjum 11 banków z udziałem m.in. KfW-IPEX Banku i Europejskiego Banku Inwestycyjnego przyznało projektowi kredyt na kwotę 550 mln EUR.⁵⁷

4.3 Wsparcie dla infrastruktury w Pakiecie antykryzysowym 2008-2009

Rząd niemiecki przyjął na przełomie 2008 i 2009 roku, a więc w najbardziej dramatycznym momencie międzynarodowego kryzysu finansowego, gdy stało się jasne, że zaburzenia na rynkach finansowych prowadzą do poważnej recesji światowej w nadchodzącym 2009 roku, ambitny pakiet posunięć antykryzysowych. Biorąc pod uwagę skalę programu, mierzoną relacją pomiędzy kwotą zamierzonych kroków fiskalnych (obniżek podatków i wzrostu wydatków) a kwotą PKB, program niemiecki był wówczas największy w Europie – udział pakietu fiskalnego w PKB był szacowany na 1,4%.⁵⁸ Program niemiecki obejmował obok posunięć czysto fiskalnych rządu także szereg posunięć w obszarze kredytu dla gospodarki, które miał realizować bank rozwojowy KfW.⁵⁹

Cały program antykryzysowy składał się z dwóch pakietów działań, potocznie nazywanych *Konjunkturpaket I und II*.⁶⁰ Pierwszy z nich został przyjęty w dniu 5 listopada 2008 r. i obejmował kroki o łącznej kwocie 32 mld EUR. Panika utrzymująca się na rynkach finansowych i związana z tym szybko pogarszająca się sytuacja gospodarcza wymusiły dużą korektę na planach rządu niemieckiego – w dniu 13 stycznia 2009 r. przyjęto kolejny, znacznie większy pakiet II o łącznej wartości 51 mld EUR.⁶¹

⁵⁷ Informacje z raportów rocznych KfW Bankengruppe za lata 2009, 2010, 2011.

⁵⁸ Analizę porównawczą pakietów stabilizacyjnych wdrożonych przez kraje europejskie na przełomie 2008 i 2009 roku przeprowadzili David Saha i Jakob von Weizsäcker, Estimating the size of the European stimulus packages for 2009: an update. Bruegel Policy Contribution, Issue 2009/02, April 2009.

⁵⁹ Ponadto, obok pakietu środków fiskalnych i kredytowych służących stymulowaniu zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, rząd niemiecki podejmował równoległe szeroko zakrojone działania związane ze stabilizacją sektora bankowego.

⁶⁰ Program niemiecki otrzymał ostatecznie oficjalną nazwę *Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes*.

⁶¹ Por. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Konjunktur- und wachstumspolitische Massnahmen des Bundesregierung in der Wirtschafts- und Finanzkrise.



Oba pakiety zawierały szeroką listę kroków, stąd w dalszym komentarzu skoncentrujemy się tylko na posunięciach dotyczących inwestycji infrastrukturalnych.

Działania fiskalne rządu

Pakiet z listopada 2008 r. był w zakresie infrastruktury raczej skromny – obejmował zwiększenie inwestycji finansowanych z budżetu (częściowo było to przyspieszenie projektów zaplanowanych już wcześniej) na kwotę 1 mld EUR w 2009 r. i taką samą kwotę w 2010 r., w trzech gałęziach transportu: drogownictwie, na kolei i w żegludze śródlądowej. Kwoty tego rządu oznaczały zwiększenie przeciętnego rocznego poziomu wydatków rządu federalnego na infrastrukturę transportową o około 10%. Konkretnie projekty dobrano w taki sposób, aby jak najszybciej rozładować istniejące „wąskie gardła” oraz nadrobić opóźnienia na froncie inwestycyjnym.

Na drogi przeznaczono w sumie 950 mln EUR, z czego mniej więcej 450 mln EUR na 44 nowe, w większości niewielkie lokalne projekty, 245 mln EUR na dofinansowanie przyspieszenia realizacji niektórych projektów oraz 250 mln EUR na inwestycje towarzyszące (np. parkingi dla ciężarówek, remonty itd). Na inwestycje kolejowe przeznaczono 620 mln EUR; było to 13 nowych projektów, głównie polegających na modernizacji odcinków torów oraz dworców kolejowych. Wreszcie na żeglugę śródlądową (rozbudowę Kanału Północnego, budowę śluz na rzekach i modernizację portów) przeznaczono 430 mln EUR.⁶²

Pakiet ze stycznia 2009 r. przewidywał już wydatki na infrastrukturę na kwotę 17,4 mld EUR, z czego część miały sfinansować kraje związkowe. Na inwestycje do konkretnego wskazania przez rząd federalny przeznaczono 4,0 mld EUR (z czego połowę na inwestycje transportowe), natomiast pozostała kwota 13,4 mld EUR rozdysponowano między projekty w infrastrukturze społecznej ujęte w osobnej ustawie o nazwie *Zukunftsinvestitionsgesetz*, co można przetłumaczyć jako „inwestycje przyszłościowe”. Większość tych środków przeznaczono na inwestycje w szkolnictwie i służbie zdrowia, pozostałe sektory to rozwój miast, energetyka i szerokopasmowy internet.⁶³ Aby przyspieszyć dopływ środków do gospodarki, w pakiecie anty kryzysowym zawarto zapisy o nadzwyczajnym złagodzeniu reguł

⁶² Por. Ashurst LLP, German Infrastructure Stimulus Packages: necessity is the mother of invention, January 2009.

⁶³ Por. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Konjunktur und wachstumspolitische Massnahmen des Bundesregierung in der Wirtschafts- und Finanzkrise.



zamówień publicznych (w zakresie dopuszczalnym przez zasady UE), np. poprzez podniesienie minimalnych kwot wymagających organizacji przetargu, zmniejszenie wymaganej ilości oferentów itp. Celem rządu było tutaj, aby przynajmniej połowa środków mogła być wydana już w ciągu 2009 roku.

Program kredytowy KfW

Równoległe z krokami o charakterze fiskalnym (np. bezpośrednim zwiększeniem wydatków budżetowych na inwestycje), władze niemieckie postanowiły także przeciwdziałać kryzysowi poprzez stworzenie przedsiębiorstwom, a w mniejszym stopniu również samorządom, możliwości uzyskania długoterminowego kredytu na dogodnych warunkach, przede wszystkim na cele inwestycyjne. Oba rządowe pakiety fiskalne w rezultacie zostały wzmocnione pakietami kredytowymi o łącznej wartości 40,0 mld EUR w odniesieniu do przedsiębiorstw oraz 3,0 mld EUR w odniesieniu do samorządów. Wykonawcą programów kredytowych był KfW, działający zarówno poprzez inne banki, jak i bezpośrednio.

Do pakietu I włączony został ramowy program kredytowy dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), nazwany „Programem Specjalnym KfW” (*Unternehmensfinanzierung „KfW-Sonderprogramm”*) o łącznej wartości 15,0 mld EUR oraz program finansowania inwestycji infrastrukturalnych dla samorządów (*Investitionsoffensive Infrastruktur*) o wartości 3,0 mld EUR. Jako MSP zdefiniowano dla potrzeb programu firmy z roczną kwotą obrotów do 500 mln EUR. Jako termin dostępności programu określono koniec 2009 roku.

W ramach pakietu II do programu dla MSP dołączono program dla większych firm (z obrotami powyżej 500 mln EUR) o łącznej wartości 25,0 mld EUR; warunkiem udziału w programie było jedynie, aby przedsiębiorstwo nie miało dostępu do rynku kapitałowego. Dokonano także pewnych zmian zwiększających elastyczność programu i rozszerzających możliwości korzystania z niego, m.in. wyraźnie dopuszczono możliwość dostępu do finansowania w ramach programu w formule Project Finance oraz poprzez kredyty konsorcjalne. Wreszcie przedłużono termin funkcjonowania programu do końca 2010 roku.⁶⁴

Warunki kredytów dla przedsiębiorstw dostępnych w ramach Programu Specjalnego KfW można streścić następująco:

⁶⁴ Por. Clifford Chance, Client Briefing, Economic Recovery Plan II – Possibilities for Business Financing, February 2009.



- **Przeznaczenie kredytu:** średnio- i długoterminowe finansowanie inwestycji krajowych w Niemczech rokujących osiągnięcie trwałego sukcesu ekonomicznego; kapitał obrotowy, w tym finansowanie zapasów; inwestycje w nieruchomości pod warunkiem, że zakupiony obiekt zostanie znacząco odnowiony, zrekonstruowany lub przebudowany,
- **Kwota kredytu:** finansowanie dostępne do 100% kosztu inwestycji lub kapitału obrotowego; maksymalna kwota finansowania dostępna dla MSP: 200 mln EUR, dla większej firmy 300 mln EUR; maksymalna kwota finansowania jednego projektu: 50 mln EUR a w przypadku Project Finance 200 mln EUR,
- **Termin spłaty kredytu:** finansowanie inwestycji – od 5 do 8 lat (następnie wprowadzono dodatkową opcję terminu 15-letniego); kapitał obrotowy – maksymalnie 5 lat; minimalny termin kredytu – 3 lata (następnie obniżony do 1 roku); karencja na spłatę kapitału kredytu podczas pierwszego roku (następnie wprowadzono opcję jednorazowej spłaty całości zadłużenia dla kredytów z terminem do 3 lat),
- **Oprocentowanie kredytu:** stopa procentowa ma odzwierciedlać warunki rynkowe i będzie ustalana indywidualnie dla każdego kredytobiorcy w zależności od jego zdolności kredytowej i przedstawionych zabezpieczeń; oprocentowanie będzie ustalane przez bank dłużnika w oparciu o alokację dłużnika do właściwej kategorii zdolności kredytowej zgodnie z kryteriami KfW; oprocentowanie jest stałe przez okres pierwszych 3 lat kredytu, następnie zostaje renegotjowane,
- **Procedura uzyskania kredytu:** kredyty KfW nie będą udzielane bezpośrednio dłużnikowi, ale za pośrednictwem banku dłużnika, który będzie partycypował w ryzyku kredytowym związanym z udzielonym finansowaniem; formularze wniosków kredytowych będą dostępne w bankach komercyjnych,
- **Ryzyko kredytowe KfW:** w przypadku kredytów inwestycyjnych KfW przejmie na siebie 90% ryzyka kredytowego (*Kredit mit Haftungsfreistellung*) przy finansowaniu MSP i 70% przy finansowaniu większych firm; w przypadku finansowania kapitału obrotowego KfW przejmie na siebie 50% ryzyka kredytowego,
- **Project Finance:** KfW będzie mógł refinansować kredyty udzielone spółce SPV przez banki komercyjne lub partycypować w kredytach konsorcjalnych do pułapu 35%



całkowitego zadłużenia spółki; z ramienia Grupy KfW w tego typu finansowaniu występować będzie KfW-IPEX Bank.⁶⁵

We wrześniu 2009 r. KfW poinformował o możliwości zawierania z bankami ramowych porozumień o tzw. kredycie globalnym (*Globaldarlehen*), w ramach których następowałyby refinansowanie kredytów udzielonych przedsiębiorstwom na warunkach Programu Specjalnego KfW. W przypadku kredytów udzielonych w ramach takich porozumień KfW nie przejmowałby ryzyka kredytowego – całe ryzyko pozostałoby przy banku komercyjnym. KfW zapewniałby bankom refinansowanie na warunkach bardziej korzystnych niż te dostępne na rynku, pod warunkiem że korzyść ta zostałaby w pełni przekazana przez bank klientowi.⁶⁶

Ostatecznie w latach 2009-2010 KfW otrzymał w ramach Programu Specjalnego 6.716 wniosków kredytowych na łączną kwotę około 24 mld EUR, z których zaakceptował 4.830 na kwotę 13,5 mld EUR.⁶⁷ W całej kwocie udzielonych w ramach Programu Specjalnego promes kredytowych (*Zusagen*), kredyty dla MSP stanowiły 4,6 mld EUR, kredyty dla dużych firm 5,8 mld EUR, zaś 3,1 mld EUR kredyty przyznane w ramach 6 porozumień globalnych z czołowymi bankami komercyjnymi. Ilościowo 94% promes kredytowych (nie licząc tych przyznanych w ramach promes globalnych) udzielono MSP, przy czym 2/3 dotyczyło firm małych, z rocznym obrotem do 10 mln EUR.

Ogólnie biorąc, mimo że wolumen przyznanych kredytów okazał się ostatecznie znacznie niższy od limitów Programu Specjalnego KfW, jego realizację uznano za duży sukces - KfW ocenił, że „Program Specjalny był centralnym elementem całego pakietu antykrzysowego”.⁶⁸ Według szacunku KfW, realizacja programu pozwoliła utrzymać 1,2 mln miejsc pracy w gospodarce niemieckiej. W kryzysowym roku 2009, kredyty przyznane w ramach Programu Specjalnego stanowiły 11,3% kwoty wszystkich kredytów przyznanych przez KfW (kwoty wynosiły odpowiednio 7,2 mld EUR i 63,9 mld EUR). W roku 2010, w warunkach lepszej koniunktury, udział kredytów wygenerowanych przez program obniżył się do 7,6% (6,2 mld EUR na ogólną kwotę 81,4 mld EUR).⁶⁹

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ Por. KfW launches global loans for banks to stabilise the corporate credit market, komunikat KfW, 24 September 2009

⁶⁷ Por. KfW Bankengruppe, Jahresauftakt-Presskonferenz, prezentacja, Frankfurt am Main, 02. Februar 2011.

⁶⁸ Tamże.

⁶⁹ Por. KfW, Press conference on annual results, prezentacja, Frankfurt, 28 March 2012.



Drugim elementem antykryzysowego programu kredytowego KfW obok Programu Specjalnego dla firm prywatnych był program kredytów długoterminowych dla wsparcia inwestycji infrastrukturalnych samorządów, nazwany *Investitionsoffensive Infrastruktur*. Udział w programie mogły wziąć zarówno same samorządy, jak i kontrolowane przez nie firmy komunalne, a nawet stowarzyszenia i organizacje realizujące inwestycje w obszarze infrastruktury miejskiej i społecznej (np. kościoły). W programie wyróżniono kilka segmentów różniących się szczegółami operacyjnymi i priorytetami, np. jeden z segmentów programu objął samorządy o „strukturalnie słabej pozycji finansowej”, np. mające dochody podatkowe poniżej średniej lub przeżywające problemy finansowe, inne segmenty traktowały bardziej priorytetowo samorządy ze wschodnich krajów związkowych itp.

Zasadnicze warunki kredytów udzielanych w ramach programu były dla wszystkich segmentów podobne: termin spłaty kredytu wynosił 30 lat, przy czym przez pierwszych 5 lat dostępna była karencja na spłatę kapitału oraz stałe oprocentowanie. Stopa procentowa kredytów była preferencyjna, a różnicę oprocentowania w stosunku do stóp rynkowych pokrywało subsydium rządu federalnego. Dla większości segmentów stosowano finansowanie 100% kosztów inwestycji oraz maksymalny limit kredytu w wysokości 10 mln EUR.⁷⁰

Program kredytowy KfW dla samorządów wystartował 1 kwietnia 2009 r. W ciągu okresu realizacji programu (lata 2009-2010) sfinansowano z jego środków inwestycje o wartości około 2 mld EUR. KfW także ten program uznał za sukces, podkreślając że skorzystały z niego przede wszystkim najmniejsze i najsłabsze finansowo samorządy, które w bardzo trudnym dla gospodarki okresie mogły dzięki niemu zmniejszyć stopień niezaspokojenia swoich potrzeb inwestycyjnych w zakresie infrastruktury. Największa część sfinansowanych w ramach programu inwestycji miała miejsce w sektorze szkolnictwa.⁷¹

W sumie pakiet działań antykryzysowych rządu niemieckiego w połączeniu z programem kredytowym KfW należy ocenić z punktu widzenia oddziaływania na rozwój infrastruktury bardzo pozytywnie. Zarówno w sferze kroków czysto fiskalnych (wydatków budżetowych), jak i kredytów dla firm i samorządów, wyraźnie zauważalna jest świadomość znaczenia infrastruktury i widoczne jest dążenie do stymulowania inwestycji w tym obszarze poprzez

⁷⁰ Por. szerzej KfW, Press Release, Infrastructure Investment Offensive started on 1 April 2009. EUR 3 billion for municipalities in structurally weak areas. Frankfurt, 01 April 2009.

⁷¹ Por. KfW, Press Release, Federal Government's economic stimulus packages for municipalities were effective. Frankfurt, 24 March 2011.



zapewnienie inwestorom finansowania na korzystnych warunkach. Widać też konsekwencję w ustanawianiu priorytetów inwestycyjnych, wyrażającą się w kierowaniu wsparcia przede wszystkim do tych sektorów czy wręcz pojedynczych projektów, które w kontekście szerszej sieci infrastrukturalnej stanowią jej „wąskie gardło” lub najslabszy punkt. Warto podkreślić, że ten aspekt niemieckiego programu antykryzysowego wręcz odróżnia działania Niemiec od programów antykryzysowych innych krajów z lata 2008-2009, nastawionych głównie na pobudzanie popytu konsumpcyjnego.⁷²

⁷² Por. Gustav A. Horn, Assessment of the banking rescue packages and the economic recovery plans of the Member States – The Examples of the UK and Germany. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Briefing Paper, Düsseldorf, January 2009.



5. Wnioski i rekomendacje w kwestii wykorzystania doświadczeń niemieckich dla budowy programu PPP w Polsce

Wnioski i rekomendacje w kwestii wykorzystania doświadczeń niemieckich dla rozwoju inwestycji sektora prywatnego w infrastrukturze i budowy Programu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce muszą z natury rzeczy uwzględniać istotne różnice w uwarunkowaniach ekonomicznych, politycznych i instytucjonalnych dla rozwoju PPP, jakie istnieją pomiędzy Polską i Niemcami. Odmienne uwarunkowania w powyższej kwestii, w dużej mierze mające charakter długofalowy i strukturalny, są powodem, dla którego poziom rozwoju PPP w Niemczech jest znacznie wyższy niż w Polsce.

Mając świadomość wspomnianych różnic, należy jednak podkreślić, że podstawowe problemy i prawidłowości rozwoju infrastruktury, jakie występują w różnych krajach, wykazują bardzo wiele cech wspólnych. Korzystanie ze sprawdzonych wzorców i doświadczeń zagranicznych jest w tej sytuacji krokiem, który daje szansę na istotne przyspieszenie koniecznych zmian w polityce rządu polskiego w obszarze infrastruktury i PPP.

Sformułowane poniżej rekomendacje są oparte na tych elementach niemieckiego programu PPP oraz mechanizmów finansowania inwestycji w infrastrukturze, które naszym zdaniem funkcjonują w bardzo efektywny sposób i mogą być uznane za przykład „najlepszych praktyk” w skali międzynarodowej.



Rekomendacja 1

Polski rząd powinien sformułować jasną strategię polityczną w kwestii rozwoju Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Polsce oraz konsekwentnie i jednoznacznie komunikować ją opinii publicznej. W szczególności rząd powinien przedstawić polityczne i ekonomiczne uzasadnienie dla funkcjonowania PPP i zadeklarować trwałe poparcie dla rozwoju tej formuły działania. Szczególnie cenne byłoby, aby polityczne poparcie dla rozwoju PPP miało charakter porozumienia ponadpartyjnego.

Spółeczna i polityczna akceptacja dla Partnerstwa Publiczno-Prywatnego jest niezmiernie ważnym czynnikiem dla jego pomyślnego rozwoju. PPP jest bardziej skomplikowaną i wrażliwą politycznie/medialnie formą działania niż inwestycje realizowane drogą tradycyjnego zamówienia publicznego, stąd naturalny opór przez PPP w administracji centralnej i samorządowej. Obawy przed angażowaniem się w PPP występują też po stronie prywatnego biznesu, który musi uwzględnić w swoich kalkulacjach ryzyko prawne, regulacyjne i polityczne związane z kontraktami PPP zawieranymi z sektorem publicznym na okres kilkudziesięciu lat. W efekcie przy braku jednoznacznej akceptacji dla PPP forma ta będzie zawsze traktowana jako opcja ostatniego wyboru.

Różnice między Polską i Niemcami w kwestii uzyskania politycznego consensusu są bardzo wyraźne. W Niemczech kwestia to została rozwiązana w sposób modelowy – deklaracja poparcia dla PPP wyrażana jest w sposób oficjalny i na bardzo wysokim szczeblu politycznym, w formie zapisu stanowiącego część umowy koalicyjnej między partiami formującymi nowy rząd. Taki zabieg zastosowano po dwóch ostatnich wyborach parlamentarnych, w 2005 i 2009 roku, co pozwala sądzić, że stało się to niejako stałą praktyką. W Polsce praktycznie nie było dotychczas żadnych deklaracji dotyczących PPP na najwyższym szczeblu politycznym, a praktyka działania administracji potwierdza, że ta forma działalności traktowana jest ciągle z dużą podejrzliwością. Sytuacja ta dowodzi, że poparcie polityczne dla PPP jest ważne i potrzebne.



Rekomendacja 2

Struktura instytucjonalna programu PPP w Polsce powinna zostać zdecydowanie wzmocniona, w szczególności poprzez ustanowienie centralnego rządowego ośrodka PPP, odpowiedzialnego za koordynowanie rozwoju programu PPP i wyposażonego w niezbędne kompetencje do wprowadzania wzorców, procedur i standardów działania uczestników projektów PPP. Szczególnie godnym rozpatrzenia wariantem instytucjonalnym ośrodka PPP jest podmiot publiczno-prywatny, na wzór niemieckiego Partnerschaften Deutschland.

Doświadczenia większości krajów, potwierdzone przez analizy porównawcze dokonane przez szereg organizacji międzynarodowych, wykazują jednoznacznie że rozwój PPP wymaga silnej podstawy instytucjonalnej. W najbardziej ogólnym sensie odnosi się to do generalnego planowania na szczeblu gospodarki narodowej kierunków rozwoju infrastruktury i odpowiednich priorytetów sektorowych, jak i umiejscowienia na tym tle przedsięwzięć PPP. W płaszczyźnie rozwiązań bardziej szczegółowych, chodzi o wdrożenie konkretnych wzorców i standardów postępowania, które dałyby uczestnikom PPP tak po stronie publicznej, jak i prywatnej, poczucie jasności reguł gry.

Swego rodzaju standardem międzynarodowym w zakresie struktury instytucjonalnej dla programu PPP stało się utworzenie przez sektor publiczny centralnego ośrodka PPP (ang. Dedicated PPP Unit), który realizuje politykę rządu w obszarze PPP i tworzy szczegółowe rozwiązania o instrumenty tej polityki. Forma prawna i usytuowanie organizacyjne ośrodka PPP mogą być bardzo różne – jedną z nich jest tworzenie podmiotów publiczno-prywatnych, co ma tę wielką zaletę, że w naturalny sposób ułatwia kojarzenie punktów widzenia i priorytetów sektora publicznego i prywatnego.

Taką właśnie formułę przyjęto ostatecznie w Niemczech w roku 2009, kiedy niemiecki program PPP był już relatywnie dojrzały. Warto jednak przypomnieć, że podwaliny pod strukturę instytucjonalną programu niemieckiego zaczęto tworzyć w latach 2002-2003, a pierwszy ośrodek PPP powołano w 2004 roku. Te właśnie działania spowodowały dynamiczny rozwój projektów PPP w Niemczech.

Kroki podejmowane dotychczas w Polsce w kwestii budowania podstaw instytucjonalnych dla PPP należy uznać za daleko niewystarczające. Brak jest na dzisiaj organu administracji, który prowadziłby politykę rządu w zakresie PPP w pełnym tego słowa znaczeniu (roli takiej nie spełnia Ministerstwo Gospodarki, wskazane w ustawie o PPP jako urząd odpowiadający



za promocję tej formy działania). Struktury tworzone dla celów koordynacyjno-promocyjnych, jak Platforma PPP, pozbawione są jasnych kompetencji w kwestii stanowienia standardów i procedur programu PPP.

Rekomendacja 3

W Polsce powinien zostać utworzony publiczny bank rozwojowy z prawdziwego zdarzenia, będący ważnym instrumentem polityki gospodarczej rządu, szczególnie w zakresie finansowania inwestycji w rozwój infrastruktury. Bank rozwojowy mógłby być utworzony na bazie istniejącego Banku Gospodarstwa Krajowego lub zorganizowany od podstaw. Niezależnie od przyjętego wariantu, przy opracowywaniu wizji nowego banku ważnym wzorcem do naśladowania lub adaptacji powinien być niemiecki Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Infrastruktura jest dziedziną gospodarki wymagającą wielkich nakładów kapitałowych, które zwracają się w bardzo długim okresie czasu. W efekcie inwestowanie w rozwój infrastruktury wyłącznie przez kapitał prywatny napotykało zawsze na duże trudności i decydującą rolę w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych przyjął na siebie sektor publiczny. Jednym z przejawów tego trendu stało się tworzenie publicznych banków rozwojowych, jako banków kredytu długoterminowego, specjalizujących się w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych i często jeszcze innych dziedzin, gdzie dawała się odczuć luka w zaspokajaniu potrzeb gospodarki przez rynek finansowy.

Niemiecki Kreditanstalt für Wiederaufbau jest przykładem bardzo udanego połączenia elementów działania państwa i elementów rynku kapitałowego w celu realizacji ważnych celów gospodarczych i społecznych kraju. KfW dzięki swemu standingowi i skali działania wykorzystuje w maksymalny sposób możliwości pozyskiwania kapitałów z rynku obligacyjnego. Model biznesowy KfW oparty jest jednocześnie na ekonomicznej skali w zakresie dywersyfikacji ryzyka finansowanych projektów, co pozwala znacząco obniżyć koszt pozyskiwanych funduszy (i z kolei koszt inwestycji). Wreszcie KfW spełnia swoje funkcje nie wchodząc w konkurencję z innymi bankami – wręcz przeciwnie, jego model działania zakłada ścisłą współpracę z bankami komercyjnymi.

Polska nie dysponuje na dzisiaj podobnym do KfW instrumentem finansowania rozwoju inwestycji w infrastrukturze i innych kluczowych dziedzinach gospodarki. Do spełniania takiej roli jest predystynowany Bank Gospodarstwa Krajowego, ale jego profil jako



pełnowartościowego banku rozwojowego nie został jeszcze dostatecznie ukształtowany. Ogłoszone w październiku 2012 r. decyzje mające zwiększyć możliwości działania BGK są krokiem we właściwym kierunku, ale samo zwiększenie kapitału, jakie zapowiedziano, z całą pewnością nie wystarczy. Niezbędne jest zdefiniowanie świadomej strategii działania BGK jako banku finansowania infrastruktury w powiązaniu z działaniami prowadzącymi do rozwoju rynku obligacyjnego w Polsce.