

**dr Beata ZAGOŹDŹON**

Wydział Transportu i Elektrotechniki, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu  
e-mail: b.zagozdzon@pr.radom.pl

DOI: 10.15290/ose.2016.06.84.04

## **PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE – UWARUNKOWANIA ROZWOJU**

### **Streszczenie**

Jednym z modeli finansowania inwestycji publicznych jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Jest to forma współpracy sektora publicznego i prywatnego w procesie realizacji przedsięwzięć, dotychczas będących domeną działalności władz publicznych. Jej rezultatem powinien być niższy koszt przedsięwzięcia i wyższa jakość usług aniżeli w przypadku ich finansowania w tradycyjny sposób – ze środków publicznych. Ta forma współpracy pomaga zapłacić lukę między potrzebami inwestycyjnymi a możliwościami finansowymi budżetów publicznych. Od kilkunastu lat Komisja Europejska wspiera PPP jako formę realizacji inwestycji i podkreśla jej znaczenie zwłaszcza dla krajów Europy Centralnej.

Jednak osiągnięcie sukcesu w praktycznej implementacji PPP wymaga stworzenia odpowiednich uwarunkowań. Celem artykułu jest identyfikacja determinant PPP i charakterystyka rozwoju partnerstwa w Unii Europejskiej.

Studia literaturowe pozwoliły na ustalenie krytycznych czynników sukcesu PPP i sklasyfikowanie ich w czterech grupach, a mianowicie: ekonomiczne i finansowe, polityczne i prawne, techniczne, społeczne. Natomiast charakterystyka rozwoju partnerstwa w Unii Europejskiej potwierdziła, że czynniki ekonomiczne, takie jak: stabilne warunki makroekonomiczne, wsparcie ekonomiczne i polityczne rządu, dostępność finansowania i system prawny wynikający z polityki ekonomicznej państwa, mogą zintensyfikować realizację projektów PPP w różnych obszarach działalności publicznej.

**Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, determinanty PPP, PPP w Unii Europejskiej

### **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: ECONOMIC CONDITIONS OF DEVELOPMENT**

#### **Summary**

Public-private partnership (PPP) is one of the models of financing public investment. It is a form of cooperation of the public and private sectors in the implementation of projects, which until recently was exclusively the domain of public authorities. PPP should result in lower costs of projects and higher quality of services in comparison to those funded solely from public resources. This form of cooperation helps to fill the gap between investment needs and financial possibilities of public budgets. The European Commission has supported PPP as a form of investment for several years already, and highlights its importance especially for the countries of Central Europe.

However, if success in practical implementation of PPP is to be achieved, appropriate conditions must be created. This paper aims to identify the determinants of PPP and the characteristics of its development in the EU.

Analysis of the literature has made it possible to determine the critical factors of successful PPP and classify them into four groups: economic and financial, political and legal, technical, and social. The examination of the development of the partnership in the EU confirms that economic factors such as stable macroeconomic conditions, economic and political support of the government, availability of financing, and the resulting economic policy of the state's legal system, may intensify the implementation of PPP projects in various areas of public activity.

**Key words:** public-private partnership, determinants of PPP, PPP in Europe

**JEL:** R42

## 1. Wstęp

Działając obok siebie w systemie gospodarczym, sektory publiczny i prywatny muszą ze sobą współpracować. W zależności od kierunków polityki ekonomicznej państwa, współpraca ta może obejmować różne obszary gospodarki, jak również rozmaite mogą być jej płaszczyzny i intensywność. Jedną z form współpracy jest obecnie określana jako partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Integruje ona sektor publiczny i prywatny w procesie realizacji różnorodnych przedsięwzięć, dotychczas będących domeną działalności władz publicznych. Postrzegana jest także jako jeden z modeli finansowania inwestycji publicznych. Tematyka partnerstwa publiczno-prywatnego jest dość dobrze znana i poświęcono jej wiele publikacji, stąd w artykule pominięto szersze rozważania dotyczące istoty i form partnerstwa. Jedynie można przedstawić ogólną definicję PPP, sformułowaną na podstawie przeglądu literatury: partnerstwo publiczno-prywatne jest rodzajem umowy pomiędzy partnerem publicznym a prywatnym, którzy działają razem przy realizacji projektu, a jednocześnie zachowują własne cele i interesy [Flyvbjerg i in. 2003; Devapriya, 2006]. Współpracują na podstawie jasno określonego podziału ryzyka i obowiązków. Rezultatem tej współpracy powinien być niższy koszt przedsięwzięcia i wyższa jakość usług, aniżeli w przypadku ich finansowania w tradycyjny sposób – ze środków publicznych [Osborne, Gaebler, 1993]. Zasady i warunki zaangażowania podmiotów prywatnych w projekty PPP zależą od jego specyfiki oraz od indywidualnych potrzeb uczestników projektu. Szczegółową klasyfikację form PPP przedstawili m.in.: R. Mu, M. de Jong, E. ten Heuvelhof [2010]. W tym miejscu można tylko wymienić podstawowe formy udziału podmiotów prywatnych w projektach infrastrukturalnych, tj.: BOT – budowa, eksploatacja, przekazanie (po kilku lub kilkunastu latach inwestycji do sektora publicznego); DBFO – projektowanie, budowa, finansowanie, eksploatacja oraz BOO – budowa, eksploatacja, własność (własność trwale pozostaje w sektorze prywatnym).

Od kilkunastu lat partnerstwo znajduje się w obszarze zainteresowania Komisji Europejskiej, szczególnie w kontekście budowy transportowej sieci transeuropejskiej TEN. Sieć ta odgrywa kluczową rolę w procesach integracji, a konieczność modernizacji infrastruktury transportu jest istotnym problemem, zwłaszcza w Polsce i innych krajach Europy Centralnej. Bank Światowy szacuje, że w latach 2007-2032 na inwestycje w infrastrukturę w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej potrzeba 65 mld euro, a największe potrzeby obejmują Polskę – 21,4 mld euro [*Private Participation...*,

2009]. Komisja Europejska uważa, że PPP może pomóc zapłacić lukę między potrzebami inwestycyjnymi a dostępnymi środkami finansowymi państwa [*Green Paper...*, 2004]. Aktywnie wspiera i promuje stosowanie partnerstwa, o czym świadczą dyrektywy i komunikaty oraz opracowania przygotowywane na zlecenie Komisji – *Guidelines for Successful Public – Private – Partnerships* [2003], *Resource Book on PPP Case Studies* [2004], *A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs* [2010].

W opublikowanym w 2011 roku dokumencie „Biała księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” Komisja wskazała na konieczność zróżnicowania źródeł finansowania publicznego i prywatnego w odniesieniu do infrastruktury sieci TEN. Zaproponowano wprowadzenie opłat za korzystanie z infrastruktury, co w praktyce uczyniłoby inwestycje infrastrukturalne bardziej atrakcyjne dla kapitału prywatnego. Kolejnym krokiem do uwolnienia potencjału inwestorów prywatnych powinny być lepsze ramy regulacyjne, bardziej dostosowane do specyfiki PPP, a także wprowadzenie innowacyjnych instrumentów finansowych [*Biała księga transportu...*, 2011].

Wszystkie działania, które wspierają PPP, są ważne, ponieważ praktyka wdrażania tej formuły pokazuje, że osiągnięcie wymiernych korzyści bez ponoszenia negatywnych konsekwencji jest o wiele trudniejsze niż ukazuje literatura [Hart, 2003]. Można w tym miejscu przypomnieć ogólnie znane przypadki niepowodzeń w Europie – projekt Euro-tunelu czy przejście Oresund. W praktyce efektywne zastosowanie partnerstwa wymaga bowiem odpowiednich uwarunkowań gospodarczych i instytucjonalnych [Hamami i in. 2006; Galilea, Medda, 2010].

Celem artykułu jest identyfikacja determinant implementacji PPP i charakterystyka rozwoju partnerstwa w Unii Europejskiej. Rozpoznanie tych czynników ułatwi proces tworzenia warunków sprzyjających stosowaniu PPP w Polsce.

## 2. Rozwój PPP w Europie

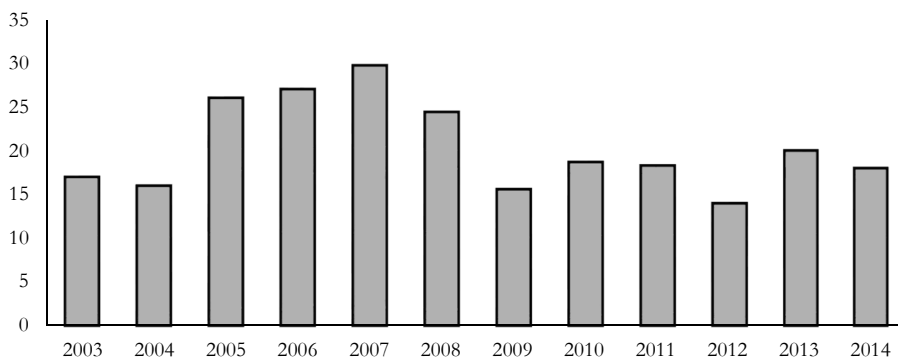
Obserwowana od lat siedemdziesiątych XX wieku ewolucja teorii ekonomii w kierunku liberalizmu gospodarczego nasiliła procesy deregulacji i prywatyzacji. Jednocześnie kryzys finansowy w latach osiemdziesiątych spowodował, że państwa zwróciły uwagę na sektor prywatny, jako na źródło finansowania inwestycji publicznych. Na intensywność procesów prywatyzacji i deregulacji szczególnie oddziaływały konserwatywne rządy w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych. Rządy kierowane przez Margaret Thatcher i Ronalda Reagana były dobrze znane ze swojej wolnorynkowej polityki, opartej na szkole myślenia Hayeka i Friedmana. Badania empiryczne dowodzą, że rządy prawicowe dają wolność gospodarczą i wymuszają zaawansowaną prywatyzację [Bortolotti i in. 2003; Bortolotti, Pinotti, 2008]. Ideologia rządu ma silny wpływ na procesy deregulacji i prywatyzacji w krajach OECD [Pitlik, 2007].

Z powyższych względów rynek PPP do końca XX wieku rozwijał się głównie w Wielkiej Brytanii. Jeszcze w latach 2000-2004 zdecydowana większość projektów była realizowana w tym kraju. W kolejnych latach zwiększało się zainteresowanie partner-

stwem w innych państwach, a liczba projektów i ich wartość dynamicznie rosła. Rozwój europejskiego rynku PPP w latach 2003-2014 został przedstawiony na rysunku 1. Wykorzystano badania prowadzone przez *European PPP Expertise Centre (EPEC)*, które obejmowały duże projekty inwestycyjne w krajach Unii Europejskiej – do 2010 roku były to projekty o wartości powyżej 5 mln euro, a od 2011 roku powyżej 10 mln euro.

### RYSUNEK 1.

#### Wartość rynku PPP w Unii Europejskiej (w mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Review of the European PPP Market in 2010, 2011; Review of the European PPP Market in 2014, 2015].

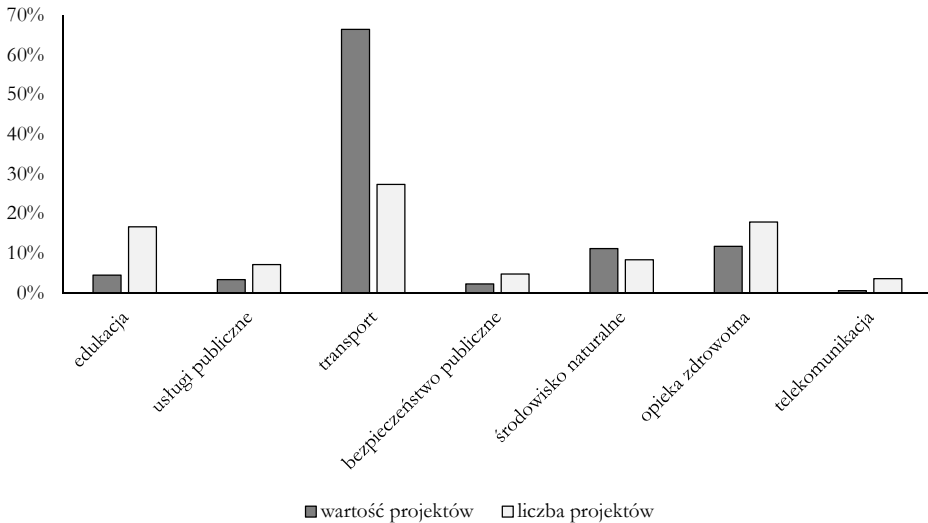
Rynek projektów PPP bardzo dynamicznie rozwijał się do 2008 roku. Wartość realizowanych przedsięwzięć w latach 2003-2007 zwiększyła się prawie dwukrotnie. Natomiast w 2008 roku rynek silnie odczuł światowy kryzys gospodarczy i finansowy, a w konsekwencji wartość projektów była zdecydowanie poniżej rekordowych lat 2005-2007.

Uwzględniając wartość przedsięwzięć PPP realizowanych w poszczególnych sektorach działalności publicznej, to w latach 2003-2014 największy udział miały projekty transportowe. Środki finansowe kierowane na te projekty w latach 1995-2009 stanowiły średnio 75-90 % ogólnej wartości projektów [Kappeler, Nemoz, 2010], a w 2014 roku osiągnęły poziom 66% (rysunek 2.). Natomiast inwestycje transportowe cechuje wysoka kapitałochłonność. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż przez ostatnie kilkanaście lat pozostają one obszarem preferowanym do współfinansowania z funduszy Unii Europejskiej.

Począwszy od lat dziewięćdziesiątych XX wieku, także największa liczba projektów PPP w krajach Unii Europejskiej była realizowana w obszarze transportu. W latach 1995-2004 było to około 70% ogólnej liczby projektów. Tendencja ta utrzymywała się do 2009 roku [Kappeler, Nemoz, 2010]. W następnych latach duża liczba projektów cechowała zarazem takie sektory, jak edukacja czy opieka zdrowotna.

## RYSUNEK 2.

## Partnerstwo publiczno-prywatne według sektorów działalności publicznej i liczby projektów w Unii Europejskiej, w 2014 roku (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Review of the European PPP Market in 2010, 2011; Review of the European PPP Market in 2014, 2015].

Charakterystyczną cechą europejskiego rynku PPP jest jego zróżnicowanie w zależności od kraju. Najbardziej dojrzałym, europejskim rynkiem PPP jest rynek Wielkiej Brytanii, następnie Niemiec, Hiszpanii, Irlandii, Francji i Włoch. Niższe pozycje zajmują rynki takich krajów, jak: Belgia, Dania, Czechy, Węgry, Polska, Bułgaria, Litwa. Z badań prowadzonych przez K. Brzozowską także wynika, że państwami o najbardziej rozwiniętym rynku PPP pod względem instytucjonalnym i inwestycyjnym są: Wielka Brytania, Hiszpania, Irlandia i Włochy. Średni poziom rozwoju cechuje państwa, w których PPP nabiera coraz większego znaczenia, a do których zalicza się m.in.: Portugalię, Niemcy, Francję, Belgię, Holandię oraz Polskę i Węgry. Natomiast niski poziom jest charakterystyczny dla: Słowacji, Norwegii, Chorwacji, Finlandii, Szwecji [Brzozowska, 2010].

Analizując europejski rynek PPP, poziom jego rozwoju i stopień dojrzałości, warto zastanowić się nad przyczynami jego zróżnicowania w poszczególnych krajach. Na wstępie wskazano, iż skuteczna implementacja projektów PPP wymaga określonych warunkowań: politycznych, ekonomicznych, prawnych, społecznych. Wydaje się, że spośród tych grup czynników zasadnicze znaczenie mają kwestie polityki gospodarczej, regulacje prawne i przygotowanie instytucjonalne.

Konsekwencją przyjętej polityki, w tym zdefiniowania miejsca i roli sektora prywatnego w gospodarce, jest obowiązujące ustawodawstwo, a w jego następstwie postawa i działania lokalnych władz publicznych. Dlatego kraje o ukształtowanej gospodarce rynkowej i ugruntowanej pozycji sektora prywatnego mają większe szanse na stworzenie dobrych warunków partnerstwa. Nie może zatem dziwić pozycja Wielkiej Brytanii jako lidera europejskiego rynku PPP. Pozycja ta została ugruntowana zarówno przez liberalny charakter rządowej polityki gospodarczej, odpowiednie regulacje prawne, jak również wieloletnie doświadczenie w implementacji PPP. Egzemplifikacją kraju o sprzyjającym klimacie politycznym oraz skutecznie wdrożonej ustawie o PPP jest Irlandia. Uwarunkowania sprzyjające partnerstwu występują zarazem w innych krajach. Na przykład w Hiszpanii koncesje na budowę dróg głównych są wydawane prywatnym konsorcjom od 1967 roku, a w Niemczech od początku lat dziewięćdziesiątych [PPP *Infrastructure*, 2009]. Wysoka pozycja Hiszpanii jest konsekwencją budowy sieci autostrad i linii kolejowych w systemie PPP, w ostatnich dwudziestu latach.

Jednocześnie są kraje, w których pomimo demokracji i ustabilizowanych, rynkowych zasad gospodarki, współpraca sektora prywatnego i publicznego rozwija się bardzo powoli. Do takich należą kraje skandynawskie, które zachowują dużą ostrożność we wdrażaniu PPP. Tym samym nasuwa się konkluzja, iż bez woli politycznej dla procesów deregulacji i prywatyzacji, a w ich następstwie tworzenia regulacji prawnych ułatwiających dostęp sektora prywatnego do działalności w obszarach tradycyjnie uznawanych za domenę publiczną, nie można mówić o tworzeniu warunków związanych z PPP. Belgię, Holandię i Danię cechuje poziom rozwoju rynku PPP porównywalny z Polską.

### 3. Uwarunkowania implementacji projektów PPP – przegląd literatury

W literaturze przedmiotu uwarunkowania sprzyjające implementacji PPP określa się jako krytyczne czynniki sukcesu (*critical success factors* – CSF). Ich identyfikacja była przedmiotem szerokich badań prowadzonych przez Hardcastle i innych [2005], w wyniku których wśród tych czynników wyróżniono pięć głównych grup, tj.: efektywny proces zakupu, możliwość realizacji projektu, gwarancja rządu, korzystne warunki ekonomiczne i dostępny rynek finansowy. Pierwsza grupa obejmuje takie czynniki, jak: jasny, transparentny i konkurencyjny proces zamówień, wsparcie rządu, istnienie dobrych i kompetentnych agencji publicznych pomagających w implementacji PPP. Natomiast czynniki drugiej grupy to: korzystne ramy prawne, wykonalność techniczna projektu, właściwy podział ryzyka, silne i prywatne konsorcjum. Gwarancja rządu sprowadza się do zapewnienia projektowi przychodów, ponieważ przedsięwzięcia te nie zawsze są nastawione na typowe cele biznesowe. Kolejna grupa czynników to przede wszystkim stabilna sytuacja makroekonomiczna oraz kierunki i priorytety polityki ekonomicznej.

Klasyfikację CFS, która jest oparta na różnych aspektach ryzyka związanego z projektami PPP, opracowali Ozdogann i Birgonul [Ozdogann, Birgonul, 2000]. Ryzyko techniczne, finansowe i ekonomiczne, społeczne, środowiskowe oraz polityczne i prawne jest istotnym czynnikiem rozpatrywanym przez decydentów. Czynniki sklasyfikowane na tej podstawie zostały podzielone na cztery grupy, a mianowicie:

- **finansowe i handlowe:** istnienie potrzeby usług, gwarancja rządu, silny zespół członków konsorcjum, dochodowość projektu, stabilność środowiska ekonomicznego w kraju i zdolność projektu do przyciągania obcego kapitału;
- **polityczne i prawne:** stabilność środowiska politycznego w kraju, doświadczenie rządu w projektach PPP, przejrzysty system zamówień, dojrzałe ramy prawne i adekwatne przepisy;
- **techniczne:** rozmiar projektu umożliwiający kontrolę techniczną, wiarygodność i doświadczenie prywatnego konsorcjum, innowacyjność rozwiązań zastosowanych w projekcie;
- **społeczne:** publiczna akceptacja projektu, zgodność projektu z wymaganiami ochrony środowiska, cena przyszłych usług.

Szeroki przegląd CFS przedstawili również Ng, Wong, Wong [2012], którzy badali znaczenie tych czynników ze względu na interesy sektora publicznego, prywatnego oraz społeczeństwa. Zaproponowali ich podział na pięć grup:

- **techniczne:** rozmiar projektu umożliwiający kontrolę techniczną przez pojedyncze konsorcjum, możliwość rozwiązań innowacyjnych, doświadczenie rządu z podobnymi projektami, doświadczone i wiarygodne prywatne konsorcjum, elastyczny kontrakt (ułatwiający zmianę specyfikacji);
- **finansowe i ekonomiczne:** warunki ekonomiczne kraju są stabilne, istnieje zdrowa polityka ekonomiczna rządu, projekt jest bardziej efektywny z uwagi na koszty w porównaniu z tradycyjnymi formami jego realizacji, projekt może samofinansować się w istotnym zakresie, projekt jest interesujący finansowo dla sektora prywatnego, projekt może przyciągnąć kapitał zagraniczny, projekt nadaje się do obrotu bankowego, konkurencja ze strony innych projektów jest ograniczona;
- **społeczne:** długotrwałe, społeczne zapotrzebowanie na produkty/usługi, zrozumienie i wsparcie ze strony społeczeństwa, popyt na usługi/produkty jest stabilny i wiarygodny, poziom opłat/taryf jest akceptowany społecznie, projekt może stworzyć więcej miejsc pracy, projekt jest zgodny z polityką ochrony środowiska naturalnego;
- **polityczne i prawne:** korzystne ramy prawne (dojrzałe, rozsądne i przewidywalne), projekt jest zgodny z aktualnymi regulacjami prawnymi, warunki polityczne są stabilne, projekt nie jest wrażliwy pod względem politycznym, istnieje polityczne wsparcie dla projektu;
- **inne czynniki:** zgodność ze strategicznymi i długoterminowymi celami rządu, wsparcie rządu (np. gwarancje lub pożyczki), warunki projektu są uczciwe dla pracowników, wsparcie projektu i zaangażowanie pracowników wszystkich stron projektu, elastyczność przy podejmowaniu decyzji dotyczącej alokacji ryzyka, zarządzanie projektem może być podzielone między sektor publiczny a prywatny, efektywny mechanizm kontroli prywatnego konsorcjum.

Przeprowadzone badania literaturowe pozwoliły na identyfikację czynników sukcesu PPP. Sklasyfikowano je w czterech grupach, takich jak: ekonomiczne i finansowe, polityczne i prawne, techniczne i społeczne. Ponadto, czynniki podzielono ze względu na poziom analizy. Czynniki, które są kształtowane przez rząd i jego instytucje, zostały

skoncentrowane na poziomie makro. Natomiast te, które mają wpływ na praktyczną implementację na etapie przygotowania projektu i oceny jego wykonalności, dotyczą poziomu mikro (tabela 1.).

TABELA 1.

## Krytyczne czynniki sukcesu PPP

| Wyszczególnienie                  | Czynniki ekonomiczne i finansowe   | Czynniki polityczne i prawne  | Czynniki techniczne  | Czynniki społeczne   |
|-----------------------------------|--|---|--|--|
| <b>Czynniki na poziomie makro</b> | <p>Korzystne, stabilne warunki makroekonomiczne.</p> <p>Polityka ekonomiczna rządu gwarantująca wsparcie PPP.</p> <p>Dostępność finansowania.</p> <p>Przejrzysty i konkurencyjny proces zamówień.</p>  | <p>Stabilne warunki polityczne.</p> <p>Polityczne wsparcie dla PPP.</p> <p>Korzystne ramy prawne (dojrzałe, rozsądne i przewidywalne).</p> <p>Dobrze zorganizowane, kompetentne agencje publiczne.</p> <p>System kontroli korupcji i praworządność.</p> | <p>Doświadczenia rządu z podobnych projektów PPP.</p>  | <p>Zrozumienie i wsparcie ze strony społeczeństwa.</p>   |
| <b>Czynniki na poziomie mikro</b> | <p>Oplacalność ekonomiczna projektu.</p> <p>Projekt jest bardziej efektywny pod względem kosztów w porównaniu z tradycyjnymi formami jego realizacji.</p> <p>Projekt nadaje się do obrotu bankowego, a jego dochód jest wystarczający, żeby wzbudzić zainteresowanie inwestorów prywatnych i kredytodawców.</p> <p>Projekt może przyciągnąć kapitał zagraniczny.</p> <p>Projekt może być samofinansowany w istotnym zakresie lub może opierać się na zasadzie bez regresu.</p> | <p>Projekt jest zgodny z aktualnymi regulacjami prawnymi.</p> <p>Projekt nie jest wrażliwy pod względem politycznym.</p>  | <p>Wiarygodność i doświadczenie prywatnego konsorcjum.</p> <p>Rozmiar projektu umożliwia kontrolę techniczną przez pojedyncze konsorcjum.</p> <p>Możliwość rozwiązań innowacyjnych.</p> <p>Elastyczność kontraktu (możliwość zmiany specyfikacji).</p> | <p>Istnieje długotrwały popyt na produkty/usługi.</p> <p>Poziom opłat/taryf jest akceptowany społecznie.</p> <p>Świadczenie usług jest stabilne i wiarygodne.</p> <p>Projekt jest stabilny pod względem środowiskowym.</p> <p>Projekt może stworzyć więcej miejsc pracy.</p> |

Źródło: opracowanie własne.



Zidentyfikowane czynniki mogą odgrywać różną rolę wobec sukcesu projektów PPP. Niektóre z nich oddziałują mocniej i ich spełnienie jest niezbędne dla udanej implementacji. Z badań przeprowadzonych przez: Chou, Tserng, Lin, Yeh [2012] wynika, że spośród czynników na poziomie makro największy wpływ mają: stabilne warunki makroekonomiczne, wsparcie ekonomiczne i polityczne rządu, dostępność finansowania, system prawny, dobrze zorganizowane i kompetentne agencje publiczne, wsparcie społeczne, przejrzysty proces zamówień, konkurencja w procesie zamówień. Natomiast czynniki poziomu mikro o największym znaczeniu to, według badań Ng, Wong, Wang [2012]: akceptowany społecznie poziom opłat/taryf, wiarygodne i doświadczone prywatne konsorcjum, długoterminowy popyt na usługi, stabilność i wiarygodność świadczenia usług, atrakcyjność finansowa projektu dla inwestorów prywatnych, efektywność kosztowa projektu w porównaniu z tradycyjnymi formami jego realizacji. W dalszej części artykułu przeanalizowano tylko te CSF, które mają największe znaczenie dla projektu na poziomie makro. Skupiono się na tej grupie czynników, ponieważ tworzą one fundamentalne, podstawowe ramy funkcjonowania partnerstwa. Bez ich spełnienia formuła PPP w ogóle nie zaistnieje, nie mówiąc już o udanej implementacji.

W związku z tym, istotnym czynnikiem, który podkreślali: Hammami, Chou, Tserng, Lin i Yeh, jest stabilna kondycja makroekonomiczna kraju, a w szczególności takie wskaźniki, jak: wzrost PKB, siła nabywczą klientów, wielkość rynku [Hammami i in. 2006; Chou i in. 2012]. Dobre warunki makroekonomiczne są w stanie przyciągnąć inwestorów i zwiększyć poziom środków finansowych [Mansoor, Klein, 1997]. Czynniki te mają szczególne znaczenie dla krajów rozwijających się, którym zależy na udziale prywatnych inwestorów zagranicznych. Z kolei, siła nabywczą klientów i wielkość rynku oddziałują na: poziom przyszłych opłat, wielkość popytu, a dalej na osiągnięte przychody i płynność finansową prywatnego konsorcjum. Przy dużych projektach infrastruktury ważnym czynnikiem są także gwarancje rządowe (dotyczące finansowania lub przyszłego popytu).

Stabilna sytuacja makroekonomiczna i wsparcie polityczne rządu powodują, że partnerstwo jest wykorzystywane na coraz większą skalę. To natomiast pozwala na zdobycie doświadczenia w przygotowaniu i realizacji projektów. Jak pokazują badania prowadzone przez Galilea i Medda [Galilea, Medda, 2010], doświadczenie w projektach PPP jest jednym z kluczowych CSF. Chodzi o doświadczenie: rządu, inwestorów prywatnych oraz wielostronnych kredytodawców w projektach PPP. Wiarygodne i doświadczone konsorcjum prywatne zapewnia możliwość porozumienia się na etapie przygotowania projektu i jego późniejszą wykonalność techniczną. Doświadczenie instytucji finansowych jest tak samo ważne, ponieważ w tych projektach sektor prywatny strukturę finansowania opiera przede wszystkim na źródłach zewnętrznych. Sprawne pośrednictwo finansowe, swobodny dostęp do kapitału i usług finansowych to czynniki decydujące o powodzeniu PPP. Zaangażowanie w projekt wielostronnych kredytodawców i agencji kredytowych wzmacnia pozytywny wynik tej inwestycji [Butkiewicz, Yanikkaya, 2005].

Polityka ekonomiczna rządu przekłada się na system prawno-instytucjonalny. Dojrzałe i korzystne regulacje prawne oraz wysoka jakość instytucji to podstawowy CSF implementacji PPP. Jak wynika z analiz wykonanych dla Komisji Europejskiej i prowadzonych badań, ustawodawstwo jest pierwszym krokiem do efektywnego stosowania PPP [Green Paper..., 2004; Medda, Carbonaro, 2007]. Dla inwestorów ważna jest

trwałość umów, w których są zawarte ustalenia dotyczące projektu. Duże znaczenie ma jakość instytucji, które czuwają nad przestrzeganiem przepisów prawa. Badania pokazują, że PPP jest bardziej powszechne w krajach, w których są silne i skuteczne instytucje prawne, a także w krajach, gdzie regulacje prawne dobrze chronią prawa inwestorów [Hammami i in. 2006]. Wszystko to tworzy przyjazną atmosferę dla inwestorów i pozytywnie wpływa na zaufanie między rządem a prywatnym konsorcjum. Natomiast wzajemne zaufanie jest istotne dla sukcesu PPP [Parker, Hartley, 2003].

Kluczowym CSF są również dobrze zorganizowane publiczne agencje PPP. Badania przeprowadzone przez: Chou, Tserng, Lin i Yeh wskazują, że jest to najważniejszy czynnik dla projektów infrastruktury transportu [Chou i in. 2012]. Działalność doradczą jest szczególnie znacząca w krajach rozwijających się, które nie mają doświadczenia w stosowaniu PPP i powinna pomóc tym krajom wyjść z pułapki niedorozwoju [Hammami i in. 2006]. Jednocześnie jest to fundamentalne, aby ich działalność w znacznej części, jeśli nie wyłącznie, była finansowana ze środków publicznych [European Commission, 2004]. Promowanie PPP i przekazywanie wiedzy na temat partnerstwa pozwala na zrozumienie tej koncepcji, zwłaszcza jej celów i efektów, a to z kolei przyczynia się do pozyskania wsparcia społecznego.

Czynnikiem powiązanim z polityką ekonomiczną rządu oraz systemem prawnym jest transparentny proces zamówień publicznych i poziom konkurencyjności rynku zamówień publicznych. Intensywność konkurencji oznacza dużą liczbę składnych ofert, co daje możliwość wyboru lepszego dostawcy i przeprowadzenia oceny *ex ante* [Chou i in. 2012].

#### 4. Podsumowanie

Główne czynniki sukcesu projektów PPP są skoncentrowane na poziomie makro i należą do nich: wsparcie rządu i jego instytucji, system prawny, istnienie i działalność publicznych agencji doradczych, dostępność finansowania. Jest to grupa podstawowych, fundamentalnych determinant, które pozostają w ścisłym związku z priorytetami polityki ekonomicznej państwa i działaniami rządu. Tę zależność potwierdza intensywność rozwój projektów PPP w Wielkiej Brytanii, gdzie konserwatywny rząd Margaret Thatcher w latach osiemdziesiątych XX wieku w szerokim zakresie realizował procesy prywatyzacji i deregulacji gospodarki. Obecnie jest to najbardziej dojrzały rynek PPP w Europie.

Polska jest krajem o stosunkowo „młodej” demokracji, w którym w obszarach tradycyjnie przynależnych do odpowiedzialności państwa jest ustalane miejsce i rola sektora prywatnego. W porównaniu ze „starymi” krajami Unii Europejskiej Polskę cechuje niższy poziom rozwoju gospodarczego. Te gorsze warunki makroekonomiczne decydują o możliwości rozwoju PPP.

Znajomość czynników istotnych dla implementacji projektów PPP jest pomocna decydom różnym szczebli. Wiedza na temat determinant, które mają największe znaczenie dla projektów, daje rządowi, władzom lokalnym, instytucjom możliwość eliminacji kluczowych barier rozwoju partnerstwa – z jednej strony, a także tworzenia

odpowiednich regulacji prawnych, instytucji publicznych dedykowanych PPP, promowania przez rząd partnerstwa wśród pracowników administracji – z drugiej.

Kierunkiem przyszłych badań nad determinantami PPP może być analiza krytycznych czynników sukcesu w Polsce, która wykorzystuje metody statystyczne i modele ekonometryczne. Analiza ta może mieć charakter porównawczy i obejmować Polskę, nowe kraje Unii Europejskiej oraz istniejące badania na skalę międzynarodową.

### Literatura

*A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs*, 2010, EPEC, EIB.

*Biała księga transportu: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędneho systemu transportu*, 2011, Komisja Europejska, COM 144, Bruksela.

Bortolotti B., Fantini M., Siniscalco D., 2003, *Privatisation around the world: evidence From panel data*, "Journal of Public Economics", no. 88(1–2).

Bortolotti B., Pinotti P., 2008, *Delayed privatization*, "Public Choice", no. 136 (3–4).

Brzozowska K., 2010, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.

Butkiewicz J., Yanikkaya H., 2005, *The effects of IMF and World Bank lending on long-run economic growth: an empirical analysis*, "World Development", no. 33.

Chou J. S., Tserng H. P., Lin Ch., Yeh Ch. P., 2012, *Critical factors and risk allocation for PPP policy: Comparison between HSR and general infrastructure projects*, "Transport Policy", no. 22.

Devapriya K.A.K., 2006, *Governance issues in financing public-private partnership organisations in network infrastructure industries*, "International Journal of Project Management", no. 7.

Flyvbjerg B., Bruzelius N., Rothengatter W., 2003, *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*, Cambridge University Press, UK.

Galilea P., Medda F., 2010, *Does the political and economic context influence the success of a transport project? An analysis of transport public-private partnerships*, "Research in Transportation Economics", no. 30.

*Green Paper on Public-Private Partnerships*, 2004, European Commission, Bruksels.

*Guidelines for Successful Public – Private – Partnerships*, 2003, European Commission, Directorate-General Regional Policy, Bruksels.

Hammami M., Ruhashyankiko J.F., Yehoue E., 2006, *Determinants of public-private partnerships in infrastructure*, IMF, Working Paper, WP/06/99.

Hardcastle C., Edwards P. J., Akintoye A., Li B., 2005, *Critical success factors for PPP / PFI projects in the UK construction industry: a factory analysis approach. In Proceedings: Public private partnerships e Opportunities and challenges*, Hong Kong Convention and Exhibition Centre, Hong Kong.

Hart O., 2003, *Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private partnerships*, "The Economic Journal", no. 113.

- Kappeler A., Nemoz M., 2010, *Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis*, Economic and Financial Report 04, EIB.
- Mansoor D., Klein M., 2007, *Government Support to Private Infrastructure Projects in Emerging Markets*, “Policy Research Working Paper”, no. 1688, World Bank, Washington.
- Medda F., Carbonaro G., 2007, *Public-private partnerships in transportation: Some insights from the European experience*, EIB, Working Paper.
- Mu R., de Jong M., ten Heuvelhof E., 2010, *A Typology of Strategic Behaviour in PPPs for Expressways: Lessons from China and Implications for Europe*, “EJTIR”, Issue 10(1).
- Ng S. T., Wong Y. M. W., Wong J. M. W., 2012, *Factors influencing the success of PPP at feasibility stage – A tripartite comparison study in Hong Kong*, “Habitat International”, no. 36, Elsevier.
- Osborne D., Gaebler T., 1993, *Reinventing government – how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, New York.
- Ozdoganm I. D., Birgonul M. T., 2000, *A decision support framework for project sponsors in the planning stage of build-operate-transfer (BOT) projects*, “Construction Management and Economics”, no. 18(3).
- Parker D., Hartley K., 2003, *Transaction costs, relational contracting and public private partnerships: a case study of UK defence*, “Journal of Purchasing and Supply Management”, no. 3.
- Pitlik H., 2007, *A race to liberalization? Diffusion of economic policy reform among OECD-economies*, “Public Choice”, 132(1).
- PPP Infrastructure, 2009, „Internationales Verkehrswesen“, nr 11.
- Private Participation in the Transport Sector, 2009, Transport Papers, TP-24, World Bank, Washington.
- Resource Book on PPP Case Studies, 2004, European Commission, Directorate-General Regional Policy, Brukskels.
- Review of the European PPP Market in 2010, 2011, EPEC.
- Review of the European PPP Market in 2014, 2015, EPEC.