

*Arkadiusz Borowiec\**  
*Politechnika Poznańska*

## **Uwarunkowania dotyczące rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne**

**Klasyfikacja JEL:** *H54*

**Słowa kluczowe:** *innowacyjność przedsiębiorstw, partnerstwo publiczno-prywatne, wydatki rządowe*

**Abstrakt:** *Innowacyjność przedsiębiorstw jest jednym z kluczowych warunków poprawiania konkurencyjności gospodarki. Niestety polska gospodarka według raportów publikowanych przez Komisję Europejską ciągle pozostaje daleko za krajami europejskimi o najwyższym stopniu innowacyjności. W związku z tym w artykule na podstawie badań własnych podjęto próbę identyfikacji głównych uwarunkowań związanych z rozwojem innowacyjności przy pomocy partnerstwa publiczno-prywatnego. Dokonano także przeglądu najważniejszych strategicznych aktów prawnych wpływających na rozwój tego instrumentu w gospodarce polskiej oraz przybliżono najważniejsze pojęcia związane ze stosowaniem tej formuły. Punktem wyjścia do przeprowadzonych badań była hipoteza mówiąca, że poziom wsparcia tym instrumentem innowacyjności polskich przedsiębiorstw jest znikomy i wysokim stopniu niewystarczający, co wynika przede wszystkim z niekompetencji urzędników oraz braku odpowiednich szkoleń. W celu weryfikacji wyników badań użyto test niezależności chi-kwadrat.*

## Conditions for the Development of Innovative Companies Based on Public-Private Partnership

**JEL Classification:** H54

**Keywords:** *business innovation, public-private partnerships, government expenditure*

**Abstract:** *Innovative companies is one of the key conditions for enhancing the competitiveness of the economy. Unfortunately the Polish economy, according to reports published by the European Commission is still far behind other European countries with the highest degree of innovation. Therefore, in an article on the basis of their own attempts to identify the major determinants associated with the development of innovation through public-private partnership. Has also been a major strategic review of legislation affecting the development of this instrument in the Polish economy and brought closer the most important concepts associated with the use of this formula. The starting point for the study was the hypothesis that the level of support that instrument innovativeness of Polish enterprises is minimal and highly inadequate. In order to verify the results of the test were used in independent chi-square.*

### Wprowadzenie

Innowacyjność gospodarki jest jednym z kluczowych mierników jej konkurencyjności. Niestety polska gospodarka według raportów publikowanych przez Komisję Europejską ciągle pozostaje daleko za krajami europejskimi o najwyższym stopniu innowacyjności.<sup>1</sup> Według miernika Innovation Union Scoreboard znalazła się ona na 22 miejscu wśród 27 krajów Unii Europejskiej jeśli chodzi o ogólny poziom innowacyjności. Według odnowionej Strategii Lizbońskiej, która została w 2010 roku zastąpiona strategią Europa 2020, istnieje potrzeba ukierunkowania strategii gospodarczych krajów członkowskich na innowacyjność. Priorytetem dla naszego kraju powinno być więc usuwanie barier, które utrudniają jej rozwój i stworzenie warunków do jej rozwoju.

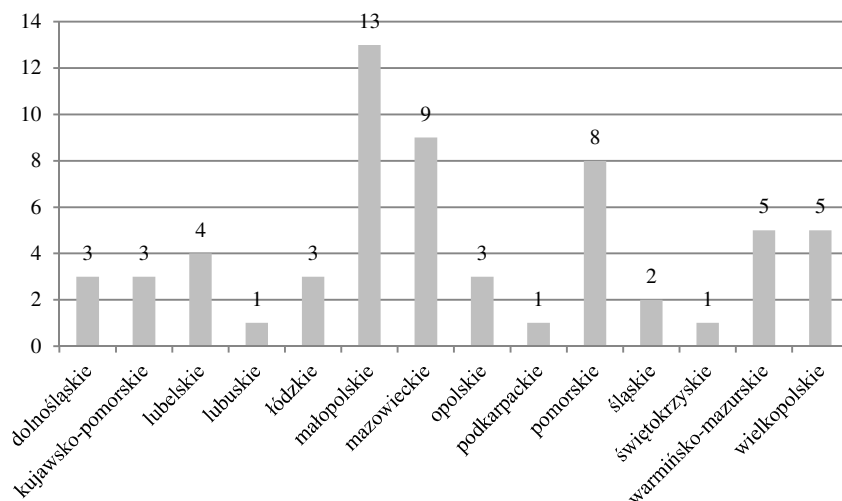
Jedną z najważniejszych barier rozwoju innowacyjności w Polsce jest niedostatek inwestycji prowadzonych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Ilość publikacji w ramach PPP na 1 mln mieszkańców

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat metodologii związanej z miernikiem Innovation Union Scoreboard można przeczytać na stronie [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2010-methodology-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2010-methodology-report_en.pdf) (16.12.2012).

jest bowiem jednym z jej mierników w obszarze aktywności przedsiębiorstw (Kaźmierczak, Wilińska, s. 637). Niestety według raportu firmy Investment Support w 2010 roku w Polsce ogłoszono tylko 61 projektów planowanych do realizacji z partnerami prywatnymi, przy czym aż 39 inwestycji stanowiły koncesje. W sytuacji rosnącego deficytu budżetowego to ciągle niewystarczająca liczba, mimo iż rynek ten powiększył się o około 50% w stosunku do wielkości z 2009 roku. Na wykresie 1 przedstawiono ilość ogłoszeń projektów PPP w poszczególnych województwach w Polsce w roku 2010.

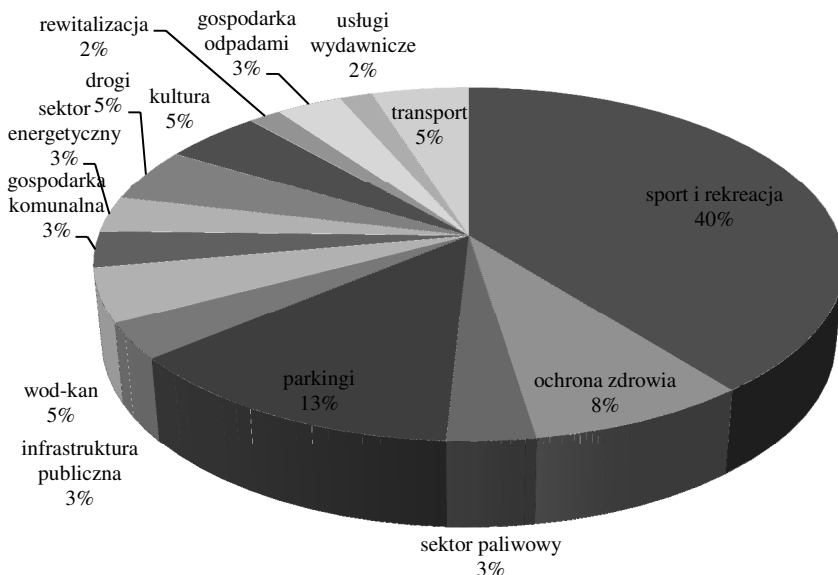
**Wykres. 1.** Ilość ogłoszeń projektów PPP w województwach w roku 2010



Źródło: Investment Support na podstawie ogłoszeń z BZP i TED.

Interesujące jest także porównanie liczby inwestycji realizowanych w formule PPP w różnych sektorach gospodarki. Często przyjmuje się, że koncepcję PPP można w szerszym zakresie zastosować w takich obszarach jak transport, sektor obronny czy infrastruktura elektroenergetyczna. Okazuje się jednak, że inwestycje te można realizować nie tylko w przypadku infrastruktury i jej rozwoju ale także bardzo dobrze sprawdzają się one w usługach. W roku 2010 realizowano projekty w 14 sektorach gospodarki. Charakterystykę inwestycji PPP w Polsce w ujęciu sektorowym przedstawiono na wykresie 2.

**Wykres 2.** Ilość ogłoszeń projektów PPP w różnych sektorach gospodarki w roku 2010



Źródło: Investment Support na podstawie ogłoszeń z BZP i TED.

Biorąc pod uwagę pozycję polskiej gospodarki na tle gospodarek krajów Unii Europejskiej oraz wytyczne Komisji Europejskiej w artykule na podstawie badań własnych podjęto próbę identyfikacji głównych uwarunkowań związanych z rozwojem innowacyjności przy pomocy partnerstwa publiczno-prywatnego. Dokonano także przeglądu najważniejszych strategicznych aktów prawnych wpływających na rozwój tego instrumentu w gospodarce polskiej oraz przybliżono najważniejsze pojęcia związane ze stosowaniem tej formuły.

### Pojęcie i podstawy prawne funkcjonowania PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest stosunkowo nowym instrumentem służącym do świadczenia usług publicznych przez podmioty prywatne. Jego niewątpliwą zaletą jest adekwatny do umiejętności podział obowiązków między partnerów – publicznego i prywatnego. Władza publiczna zachowuje przypisany jej prawem obowiązek odpowiedzialności za poziom

i jakość świadczenia usług publicznych, partner prywatny przyjmuje na siebie obowiązek wszelkich działań gospodarczych związanych z taką usługą: obowiązek finansowania inwestycji, budowy, eksploatacji i samego świadczenia usługi. Doświadczenia krajów często korzystających z formuły PPP pokazują, że przynosi to efekt nie tylko w postaci uzyskania kapitału prywatnego na finansowanie zadań publicznych (pozwala na wykonanie tych zadań w sytuacji deficytu finansów publicznych), ale również daje znaczące oszczędności nakładów finansowych w całym procesie świadczenia usługi.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest instrumentem przeznaczonym przede wszystkim dla dużych przedsiębiorstw, niemniej jednak dzięki jego powszechności stosowania w krajach wysoko rozwiniętych powinno ono także stać się przedmiotem zainteresowania przedsiębiorców sektora MSP. Małe i średnie przedsiębiorstwo mając za sobą fazę wzrostu może bowiem skutecznie brać udział w inwestycjach z wykorzystaniem PPP. Dodatkowo brak szerokiego dostępu do źródeł finansowania dla przedsiębiorców tego sektora może stać się w Polsce jeszcze większym impulsem do rozwoju alternatywnej metody finansowania zadań publicznych jaką jest PPP.

Idea partnerstwa publiczno-prywatnego sprowadza się do uzyskiwania efektów synergii związanych z łączeniem podmiotów z dwóch zasadniczo odmiennych obszarów (Sobiech 2007, s. 118). Zalety transakcji PPP poza wysoką jakością zrealizowanego przedsięwzięcia obejmują również szeroki zakres społecznych korzyści takich jak:

- transfer technologii, w ramach realizacji przedsięwzięcia metodą PPP, od zagranicznych inwestorów do lokalnego sektora publicznego co wpływa na podniesienie innowacyjności gospodarki;
- wymiana doświadczeń sektora prywatnego z sektorem publicznym (m.in. poprzez możliwość organizacji szkoleń);
- kreowanie poczucia zadowolenia i entuzjazmu wśród kadry sektora publicznego w rezultacie zdobycia innowacyjnej wiedzy, korzystania z najnowszych technologii oraz dopływu zasobów finansowych umożliwiających rozwój własnych koncepcji kadry publicznej.

### **Najważniejsze dokumenty wspierające rozwój PPP i przyczyniające się do rozwoju innowacji**

W Polsce ustawą wiążącą w kwestii PPP jest ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, która zastąpiła ustawę uchwaloną 28 lipca 2005 roku. Uzupełnieniem obowiązującej ustawy jest również ustawa z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane

ne lub usługi, przygotowana przez Ministerstwo Infrastruktury. W nowej ustawie zrezygnowano z wielu elementów, które utrudniały realizację przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Przygotowana przez Ministerstwo Gospodarki regulacja odpowiada na większość postulatów zgłaszanych przez praktyków i ekspertów w zakresie PPP.

W prawie Unii Europejskiej problematyka dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego zawarta została m.in. w komunikacie Komisji Europejskiej z 19 listopada 2009 r. w sprawie wspierania inwestycji publiczno-prywatnych (19.11.2009, KOM[2009] 615) w którym podkreślono, że w sytuacji kryzysu finansowego i gospodarczego, partnerstwa publiczno-prywatne mogą oferować skuteczne sposoby realizacji projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, świadczenia usług publicznych oraz wprowadzania szerzej zakrojonych innowacji. Zwrócono uwagę na fakt, że PPP są interesującym narzędziem długoterminowego rozwoju strukturalnego obszarów infrastruktury i usług, łączącym korzyści płynące zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. W sytuacji spowolnienia gospodarczego partnerstwa publiczno-prywatne mogą wspomagać finanse publiczne, stanowiąc dodatkowe źródło kapitału. Poza tym podstawowe akty prawne promujące ideę partnerstwa publiczno-prywatnego i innowacyjności z nim związanej są następujące:

- Wytyczne do realizacji partnerstw publiczno-prywatnych – styczeń 2003 r.,
- Zielona księga w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych i prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji z 30 kwietnia 2004 r.,
- Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego-Społecznego oraz Komitetu Regionów z 15 listopada 2005 r.,
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie partnerstw publiczno-prywatnych oraz prawa wspólnotowego w zakresie zamówień publicznych i koncesji,
- Komunikat Wyjaśniający Komisji z 5 lutego 2008 r. w sprawie stosowania prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno-prywatnych (ZPPP),
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych z 19 listopada 2009, KOM(2009) 615.

## Fazy rozwoju innowacyjności w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne jest bardzo popularnym instrumentem realizacji inwestycji w wielu krajach świata. Forma ta najbardziej upowszechniła się w Wielkiej Brytanii, Australii, Hiszpanii oraz Portugalii. Przykładowo przedsięwzięcia realizowane w formule PPP w Wielkiej Brytanii stanowią około 15% wszystkich inwestycji publicznych, co daje udział 3,64% w krajowym PKB.<sup>2</sup>

W trakcie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w gospodarkach krajowych można wyróżnić trzy fazy. Pierwsza z nich oznacza:

- ustanowienie ram prawnych dla rozwoju PPP (w tym m.in. ustawy i aktów wykonawczych),
- zainicjowanie powstania centralnej jednostki zajmującej się problematyką rozwoju PPP oraz budowanie rynku PPP,
- tworzenie i dopracowywanie struktur transakcji PPP, prawidłowe przeprowadzanie transakcji,
- opracowanie i wdrożenie metody porównującej PPP z tradycyjną formą realizacji inwestycji,
- przenoszenie doświadczeń wdrożeniowych PPP na różne sektory gospodarki.

W fazie pierwszej znajdują się takie kraje jak Polska, Słowacja, Czechy, Belgia, Chiny czy Rosja.

Faza druga oznacza większe zróżnicowanie projektów PPP. Opiera się ona na:

- tworzeniu specjalnych zespołów PPP w poszczególnych organach państwowych,
- rozpoczęciu opracowywania i wdrażania nowych hybrydowych modeli PPP,
- ekspansji i pomocy w ukształtowaniu się rynku PPP,
- wykorzystaniu nowych źródeł finansowania dostępnych na rynku kapitałowym,
- wykorzystaniu PPP, jako czynnika rozwoju innowacji oraz pogłębieniu się rynku PPP.

W tej fazie znajdują się takie kraje jak Hiszpania, Francja, Niemcy, Japonia oraz Stany Zjednoczone.

---

<sup>2</sup> [http://www.pi.gov.pl/parp/chapter\\_86196.asp?soid=EACE40CEC0294281AEFC8DAFAC139229](http://www.pi.gov.pl/parp/chapter_86196.asp?soid=EACE40CEC0294281AEFC8DAFAC139229) (14.04.2011).

Trzecia faza to największy stopień zaawansowania a jednocześnie największy stopień zróżnicowania projektów PPP. Charakteryzuje się ona m.in:

- udoskonalaniem nowych innowacyjnych modeli PPP,
- stosowaniem bardziej kreatywnego i elastyczniejszego podejścia do ról partnerów, używaniem bardziej wyrafinowanych modeli zarządzania ryzykiem,
- większą koncentracją na całościowym podejściu do projektu PPP, wykształconym rynkiem infrastruktury z funduszami emerytalnymi i funduszami typu private equity,
- uczeniem się partnera publicznego od partnera prywatnego metod reagowania na zmiany.

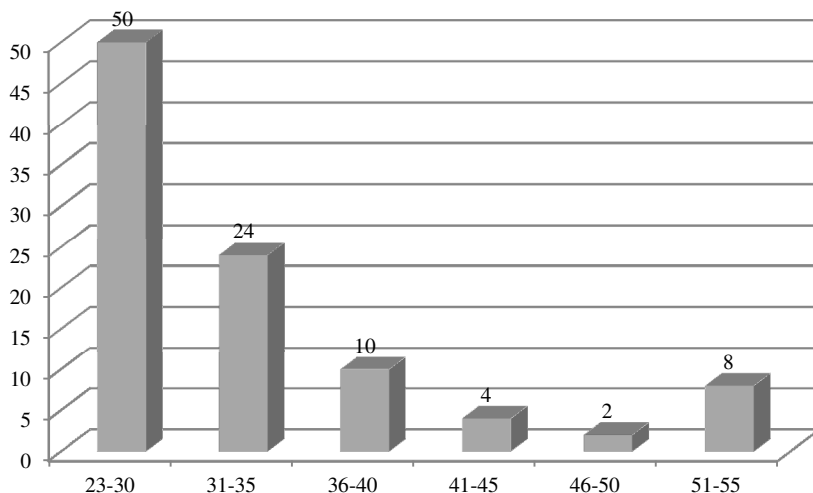
W tej fazie znajdują się przykładowo Wielka Brytania czy Australia.

### **Uwarunkowania dotyczące rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne**

W związku z koniecznością zdiagnozowania głównych barier rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, a także wskazania głównych czynników wpływających na rozwój poziomu innowacyjności związanej z zastosowaniem tego instrumentu przeprowadzono badania empiryczne na 98 osobach zatrudnionych w wielkopolskiej administracji publicznej. Próba badawcza objęła urzędników zajmujących się w swoich jednostkach udzielaniem zamówień publicznych a więc mających potencjalnie największą wiedzę na temat procedur PPP. Pod względem struktury płci dominowały w niej kobiety (64 osoby) w stosunku do mężczyzn (34 osoby). Strukturę wieku badanych osób przedstawiono na wykresie 3.

Największa liczba wśród badanych legitymowała się stażem pracy do 10 lat (70 osób). Od 11 do 20 lat pracy miało na koncie 18, a od 21 do 30 lat pracy 8 ankietowanych. Dwie spośród 98 osób wykazały staż pracy powyżej 30 lat. Natomiast w strukturze miejscowości dominowały osoby z miasta Poznania – 30 przebadanych osób.



**Wykres 3.** Struktura wieku ankietowanych

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pierwsze pytanie dotyczyło oceny innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Wśród ankietowanych 57% na to pytanie odpowiedziało negatywnie, natomiast 41% uznało firmy za innowacyjne. Tylko 2% nie miało na ten temat zdania. Jak widać odpowiedzi badanych osób w większości są zbieżne z niezbyt korzystną sytuacją Polski w rankingach unijnych. W raporcie Innovation Union Scoreboard 2011 Polska określona jest bowiem jako kraj o wydajności innowacyjnej poniżej przeciętnej, niskiej ilości innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw i niskiej atrakcyjności sfery badawczej.

Kolejne pytanie dotyczyło znajomości dokumentów i aktów prawnych wspierających rozwój innowacyjności w Polsce. Taką znajomością wśród ankietowanych wykazało się 20 osób (20%). Dokumenty wykazane przez badanych urzędników były następujące:

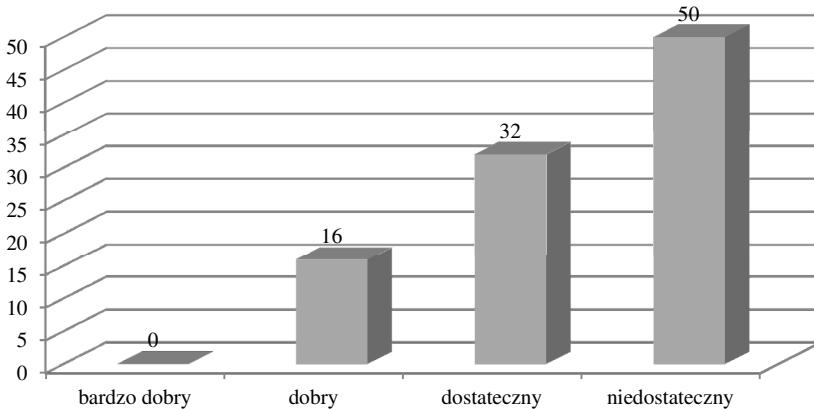
- ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym – 4 osoby,
- Polska 2030 – 8 osób,
- Narodowa Strategia Rozwoju – 4 osoby,
- Regionalna Strategia Innowacji Województwa Wielkopolskiego – 8 osób,
- ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego – 2 osoby.

Łączna ilość przekraczająca 20 osób wynika z faktu że kilka osób wskazało jednocześnie na kilka znanych sobie dokumentów. Niepokoi jednak

fakt, że żaden z podstawowych strategicznych dokumentów Unii Europejskiej nie jest ankietowanym znany. Prowadzi to do wniosku, że wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego może być bardzo trudne ze względu na brak przekonania wielu osób na temat skuteczności tego instrumentu.

Interesujące wyniki uzyskano w odpowiedzi na kolejne pytanie związane tym razem ze znajomością procedur partnerstwa publiczno-prywatnego. Symptomatycznym jest fakt, że żadna spośród ankietowanych osób nie oceniła swojej wiedzy na ocenę bardzo dobrą. Wyniki uzyskane w odpowiedzi na to pytanie przedstawiono na wykresie 4.

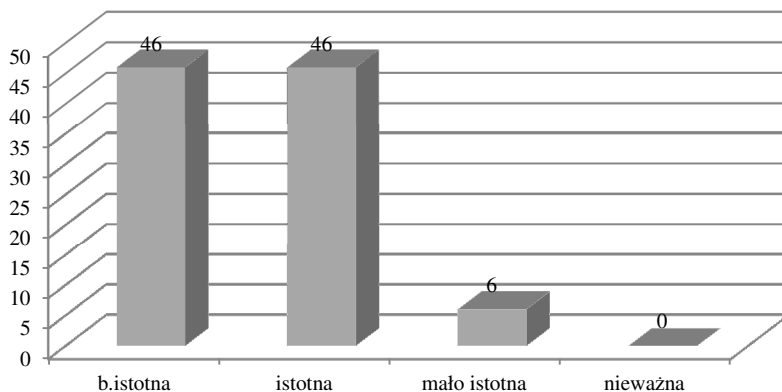
**Wykres 4.** Stopień znajomości procedur partnerstwa publiczno-prywatnego wśród ankietowanych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Mimo słabej znajomości procedur partnerstwa publiczno-prywatnego wszyscy ankietowani podkreślili natomiast niedostatek inwestycji infrastrukturalnych związanych z tą formułą. Jednomyslność osób poddanych badaniu może świadczyć o dużych nadziejach oraz perspektywach rozwoju instrumentu PPP wśród urzędników zajmujących się w swojej pracy zawodowej zamówieniami publicznymi.

Urzędnicy ci podkreślili także istotną rolę administracji państwowej i ustawodawstwa w wykorzystaniu formuły partnerstwa publiczno-prywatnego w rozwoju infrastrukturalnym Polski. Na wykresie 5 przedstawiono wyniki badań w tym zakresie.

**Wykres 5.** Rola państwa w rozwoju infrastrukturalnym kraju poprzez wykorzystanie instrumentu PPP

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Podobną zgodność ankietowani wykazali odpowiadając na pytanie dotyczące poziomu wykształcenia kadry w zakresie procedur PPP w regionie i w Polsce. Wszyscy jednomyślnie stwierdzili że jest on niewystarczający i nie daje gwarancji rozwoju tego instrumentu na szerszą skalę.

Kolejne pytanie zadane ankietowanym dotyczyło najważniejszych barier w rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, kreującego innowacyjne rozwiązania dla gospodarki polskiej. W odpowiedzi na to pytanie uzyskano bardzo dużą ilość odpowiedzi, z których najważniejsze to:

- nieznanostwo procedur dotyczących PPP przez urzędników jak i przedsiębiorców – 22 osoby,
- niejasność regulacji prawnych i przepisów wykonawczych – 12 osób,
- brak wiedzy społeczeństwa na temat procedur PPP – 44 osoby,
- ryzyko podejrzenia o korupcję – 10 osób.

Wśród innych ciekawych odpowiedzi pojawiły się takie, które wskazywały na brak bodźców zmuszających potencjalnie zainteresowane strony transakcji PPP do realizowania inwestycji w tej formule ze względu na wciąż duże możliwości finansowania projektów z funduszy Unii Europejskiej. Wskazywać to może na niewiedzę urzędników na temat możliwości finansowania tych inwestycji środkami wspólnotowymi, ponieważ w wielu krajach jest to podstawowa forma wykorzystywana przez partnera prywatnego i publicznego. Podkreślano także problem braku zaufania wobec prywatnego przedsiębiorcy oraz związaną z tym mentalność urzędników. W opinii badanych inwestycje w formule PPP powodują małą opłacalność

po stronie prywatnej. Trudno się jednak z tym faktem zgodzić, gdyż przykłady wielu krajów wskazują na wymierne efekty ekonomiczne związane z eksploatacją obiektów zarówno po stronie publicznej jak i prywatnej. Przykładem takiej inwestycji jest obwodnica australijskiego Melbourne. Połączenie funduszy publicznych i środków prywatnych umożliwiło przyspieszenie prac związanych z realizacją tej drogi, a to z kolei przełożyło się na efekt gospodarczy uruchomionej trasy w postaci wzrostu PKB. Szacuje się, że ta droga generuje 300 mln dolarów australijskich rocznie. Skorzystały z tej trasy również północno-zachodnie przedmieścia, ponieważ uzyskały dostęp komunikacyjny i dzięki temu zaczęły się dynamicznie rozwijać. Oczywiście wymiernymi ekonomicznie i społecznie efektami było ponadto skrócenie czasu przejazdu do pracy i podniesienie poziomu niezawodności w czasie oraz na trasie przejazdu do celu.

Inną wskazywaną przez ankietowanych barierą w rozwoju PPP było zbyt duże ryzyko związane z projektami. Odpowiedzi takie również budzą zastrzeżenia, gdyż istotą inwestycji PPP jest podział ryzyka w taki sposób aby poprzez kompetencje fachowe zminimalizować je, co zresztą w zdecydowanej większości przypadków przynosi wymierne efekty społeczno-ekonomiczne.

Istotnym natomiast zarzutem i barierą w rozwoju PPP w Polsce jest brak szkoleń i kursów dotyczących tej problematyki. Zarzut ten należy uznać za trafny, gdyż liczba tych szkoleń jest bardzo niewielka i nie zawsze niestety przynosi ona wymierne efekty w postaci podniesienia kompetencji szkolonych osób. Powodem tego jest brak standardów dotyczących szkoleń w zakresie PPP i niski poziom kompetencji szkolącej kadry.

W opinii ankietowanych brakuje również dobrych wzorców i tradycji związanych z zastosowaniem procedur PPP. W zakresie tradycji na pewno jest to zarzut trafny, niemniej jednak doświadczenia krajów korzystających od wielu lat z tej formuły wydają się być najlepszymi wzorcami do zastosowania w Polsce.

Jako istotną barierę rozwoju innowacyjności związanej ze stosowaniem PPP należy w końcu uznać obiegową opinię na temat tego instrumentu. Nie jest ona niestety najlepsza a pogłębiają ją często afery dotyczące życia publicznego kreowane przez media. Stan ten powoduje, że w wielu kręgach partnerstwo publiczno-prywatne żartobliwie przyjmuje formułę 4 x P, gdzie czwartym P jest prokuratura.

Kolejne pytanie, którym zostali objęci ankietowani dotyczyło wpływu klastrów<sup>3</sup> i sieci gospodarczych na rozwój innowacji i partnerstwa publicz-

---

<sup>3</sup> Klastry to geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych jednostek gospodarczych, producentów finalnych produktów, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek usługowych,

no-prywatnego. Aż 82 osoby (84%) stwierdziły, że istnieje taki wpływ, 14 osób (14%) było przeciwnych a 2 osoby nie miały w tej kwestii zdania. Wśród najciekawszych odpowiedzi uzasadniających tworzenie klastrów i sieci gospodarczych i ich wpływ na poziom innowacyjności i ilość umów z zakresu PPP należy podkreślić:

- szanse dla małej i średniej przedsiębiorczości, która ma istotne znaczenie dla rozwoju innowacyjności,
- łączenie wiedzy, technologii i kreowanie przez to innowacyjnych rozwiązań dla sektora publicznego,
- możliwość wymiany doświadczeń i większą przejrzystość działania oraz współpracy partnerów prywatnych i publicznego,
- podniesienie konkurencyjności regionów i gospodarki krajowej,
- większą i pełniejszą identyfikację przedsiębiorców z własnym regionem,
- szansę jaką stwarza takie rozwiązanie dla rozwoju mniejszych samorządów – wspieranie rozwoju gospodarczego oraz tworzenie nowych miejsc pracy,
- lobbing w zakresie zmiany i poprawy prawa dotyczącego PPP,
- zwiększanie zaufania pomiędzy przedsiębiorcami oraz w kontaktach firm z administracją publiczną,
- bardzo duży kapitał angażowany po stronie inwestora prywatnego.

Wśród osób, które negatywnie oceniły rolę klastrów we wspieraniu rozwoju PPP najczęściej podnoszony był argument braku przekonania wszystkich uczestników takiej sieci do łączenia i wymiany technologii oraz braku przekonania wśród samorządów do współpracy z wieloma różnymi partnerami. Wielu ankietowanych twierdziło, że klastry są skupione na podnoszeniu własnej kondycji aniżeli zainteresowane świadczeniami w ryzykownym obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy też podkreślić, że wiele osób udzielających negatywnej odpowiedzi nie potrafiło podać jej uzasadnienia.

Kolejne pytanie dotyczyło możliwości działań w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego. Wśród najciekawszych odpowiedzi, które miałyby się do niego przyczynić należy wymienić:

- zwiększenie świadomości i propagowanie informacji o możliwościach realizacji inwestycji w ramach PPP wśród społeczeństwa, szkolenia,
- dalsze uproszczenie procedur i ich przejrzystości,
- współfinansowanie przedsięwzięć realizowanych w formule PPP ze środków unijnych,

---

firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji w określonych dziedzinach, konkurujących i współpracujących między sobą.

- umieszczanie w strukturach organizacyjnych jednostek sektora publicznego komórek odpowiedzialnych za promowanie i wdrażanie inwestycji PPP, profesjonalne doradztwo,
- realizacja jak największej liczby inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego,
- uproszczenie przepisów związanych z wydawaniem zezwoleń i koncesji.

Kolejne pytanie zadane ankietowanym dotyczyło wpływu funduszy unijnych na rozwój innowacyjnych rozwiązań w formule PPP. Większość badanych osób (55%) stwierdziło, że fundusze te w dużym stopniu wpływają na możliwość takiego rozwoju. Należy jednak zauważyć, że 45% spośród badanych stwierdziło, że mają one tylko niewielkie znaczenie. Opcji „nie mają wpływu” nie wybrała żadna osoba. Odpowiedzi takie uzasadniają zachowanie przedsiębiorców i urzędników, którzy tylko w niewielkim stopniu korzystają ze środków unijnych, co spowodowane jest niewiedzą na temat możliwości takiego finansowania inwestycji w formule PPP.

Ani jedna osoba nie stwierdziła także, że partnerstwo publiczno-prywatne nie ma wpływu na poziom innowacyjności gospodarki i przedsiębiorstw. Wśród ankietowanych 72 osoby (73%) zaznaczyły, że w dużym stopniu instrument ten wpływa na taką innowacyjność, natomiast 24 osoby uważają że tylko w niewielkim stopniu. Pozostałe 2 osoby nie mają na ten temat zdania. Odpowiedzi te mogą uzasadniać postawioną w niniejszym artykule tezę, że partnerstwo publiczno-prywatne jest świetnym instrumentem rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw i gospodarek krajowych.

Okazuje się jednak, że rozwiązania oparte o formułę PPP nie tylko podnoszą innowacyjność ale w opinii prawie wszystkich ankietowanych (98%) wprowadzenie na szerszą skalę jej procedur poprawiłoby kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Mimo jednak dużego entuzjazmu dotyczącego kreowania rozwiązań z wykorzystaniem tego instrumentu w Polsce badane osoby nie są w większości (61%) w stanie podać żadnych przykładów inwestycji realizowanych w formule PPP w krajach innych niż Polska. Osoby, które na to pytanie są w stanie odpowiedzieć pozytywnie podają najczęściej takie inwestycje jak budowa spalarni odpadów, mostów, więzień, szybkiej kolei, autostrad, szpitali oraz parków wodnych.

Ostatnie pytanie zadane ankietowanym dotyczyło korzyści jakie dałoby szersze wprowadzenie PPP do procedur stosowanych w jednostkach samorządu terytorialnego. Wśród najciekawszych odpowiedzi należy wymienić:

- odciążenie finansów publicznych związanych z realizacją podstawowych potrzeb społecznych, szukanie kapitału poza środkami własnymi, mniejsze zadłużenie samorządów,
- większą ilość inwestycji i sprawniejszą ich realizację,
- zwiększenie atrakcyjności regionu,
- polepszenie bytu mieszkańców objętych działaniem jednostki samorządu terytorialnego, poprawę jakości świadczonych usług,
- stosowanie bardziej innowacyjnych rozwiązań w inwestycjach i usługach publicznych, dostęp do nowych technologii,
- większą odpowiedzialność za prawidłową realizację projektów,
- realizację przedsięwzięć na którą nie stać jednostek samorządu terytorialnego,
- lepsze wykorzystanie zasobów i gospodarowania nimi.

## **Zakończenie**

W wyniku przeprowadzonych badań oraz dogłębnej analizy istniejących dokumentów strategicznych w zakresie wspierania innowacyjności poprzez partnerstwo publiczno-prywatne należy stwierdzić, że poziom wsparcia tym instrumentem innowacyjności polskich przedsiębiorstw jest znikomy. Wydaje się jednak, że wspieranie innowacji na szczeblu regionalnym i krajowym nie jest i nie będzie możliwe bez wykorzystania w tym celu tego instrumentu. Świadczyć o tym może rozmiar rynku, który jest z nim związany, który na całym świecie wykazuje tendencję wzrastającą. Z makroekonomicznego punktu widzenia jest więc to obszar, który posiada ogromny potencjał, który powinien oddziaływać zarówno na działalność przedsiębiorstw, charakter badań naukowych jak i ochronę środowiska naturalnego.

Formuła PPP niesie wiele korzyści społeczno-ekonomicznych. Daje ponadto możliwość wykorzystania innowacyjnych rozwiązań zarówno w projektowaniu, jak też w wykonawstwie czy w utrzymaniu. Podstawą takiego twierdzenia jest aspekt wynikający z pozyskania wieloletniego kontraktu, co dopinguje partnera prywatnego do oferowania nowatorskich rozwiązań. Przykładem tego jest A86, czyli druga obwodnica Paryża. Zastosowano na niej innowacyjne rozwiązanie konstrukcyjne, niwelujące negatywne oddziaływania na dobra dziedzictwa kulturowego oraz chroniące naturalne obszary leśne. Innowacyjna konstrukcja to dwupiętrowy tunel.

Innowacje wprowadzane w projektach PPP dotyczą również metod współfinansowania przedsięwzięć. Przykład to obwodnica irlandzkiego Dublina (M50). Kontrakt obejmował dwa równoległe realizowane zadania.

Pierwsze dotyczyło podniesienia parametrów technicznych drogi i zapewnienia dostępności (umowa na 35 lat), drugie – obejmowało instalację elektronicznego systemu poboru opłat. Przychody z poboru opłat władze miejskie wykorzystują do opłacenia prac utrzymaniowych na tej drodze wykonywanych przez partnera prywatnego.

Spośród najważniejszych uwarunkowań dotyczących rozwoju innowacyjności poprzez instrument partnerstwa publiczno-prywatnego należy wymienić:

- konieczność kształcenia kadry urzędniczej oraz przedsiębiorców w zakresie procedur stosowanych w formule PPP,
- podnoszenie świadomości społeczeństwa na temat zalet tego typu rozwiązań,
- konieczność aktywnej polityki państwa w zakresie promowania rozwiązań opartych na formule PPP w jednostkach samorządu terytorialnego,
- starania ustawodawcy w zakresie jeszcze większego uproszczenia stosowanych procedur,
- zachęcanie strony prywatnej i publicznej do korzystania z funduszy strukturalnych,
- walkę z korupcją,
- upowszechnianie dobrych wzorców na bazie istniejących rozwiązań realizowanych w oparciu o formułę PPP.

W oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne można uzyskać następujące korzyści w zakresie innowacyjności:

- ułatwiony transfer technologii między przedsiębiorstwami oraz między sektorem prywatnym i publicznym,
- absorpcję i dyfuzję innowacji,
- możliwość podejmowania wspólnych, większych przedsięwzięć (w tym przez firmy sektora MSP),
- wyższą produktywność zaangażowanych podmiotów aniżeli przy „zwykłych” przedsięwzięciach,
- wzrost zaufania między kooperującymi podmiotami a administracją państwową.

Należy jednak zwrócić uwagę na szereg skomplikowanych sytuacji, podczas wdrażania instrumentu PPP. W katalogu zidentyfikowanych problemów zwraca się uwagę na trudności w perspektywicznym przewidywaniu zdarzeń takich, które w konsekwencji mogą oznaczać konieczność negocjowania warunków partnerskiej umowy, na przykład kiedy operator musi wykonać dodatkowe prace. Do trudnych rozstrzygnięć zaliczany jest pobór opłat, wymagający rozpatrzenia na ile system i stawki opłat będą społecznie akceptowane i czy ich wprowadzenie nie przyczyni się do po-



działu społeczeństwa na grupy statusowe, które stać lub nie na korzystanie usługi lub obiektu. Ważna jest też umiejętność i kompetencje partnerskich stron w szacowaniu ryzyk i precyzyjnym określeniu odpowiedzialności i utrzymanie jego wartości.

### Literatura

- Borowiec A. (2008), *Zamówienia publiczne jako instrument wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*. Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Brzozowska K (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa.
- Gajewska-Jedwabny A. (2007), *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Korbus B.P., Strawiński M. (2006), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wyd. Prawnicze LEXIS NEXIS, Warszawa.
- Kowalczyk E. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne, Komentarz do ustawy z przykładami klauzul umownych*, Wyd. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.
- Moszoro M. (2005), *Partnerstwo publiczno-prywatne w dziedzinie usług komunalnych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Porter M.E. (2001), *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa.
- Rozporządzenie z dnia 21 czerwca 2006r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, Dz.U nr 125, poz. 868.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, Dz.U. nr 125, poz. 866.
- Rutkowski J. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce i jego funkcjonowanie na przykładzie wybranych projektów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Skawińska E., Zalewski R (2009), *Klustry biznesowe w rozwoju konkurencyjności i innowacyjności regionów*, PWE, Warszawa.
- Sobiech K. (2007), *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Ustawa z dnia 24 października 1994r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, tekst jednolity – Dz.U. z 2004r., nr 256, poz. 2571 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. nr 169, poz. 1420.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. nr 19, poz. 100.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009r. o koncesjach na roboty budowlane i usługi, Dz.U. nr 19, poz. 101.

- Wojciechowski E. (1997), *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*. PWN, Warszawa.
- Yescombe E.R. (2008), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowanie*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków.
- Zysnarski J. (2003), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, Wyd. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk.