

2013

Zamówienia publiczne a innowacyjność MSP



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Zamówienia publiczne a innowacyjność MSP

Zamówienia publiczne a innowacyjność MSP

Publikacja została opracowana w ramach projektu systemowego: „Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo”, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 2.1 „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”, Poddziałanie 2.1.3. „Wsparcie systemowe na rzecz zwiększania zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw”. Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Autorzy:

Wacława Starzyńska
Janusz Kornecki
Justyna Wiktorowicz
Jarosław Szymański

Recenzent:

Dr hab. Andrzej Borowicz, prof. UŁ

Wydawca:

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
ul. Pańska 81/83
00-834 Warszawa
www.parp.gov.pl

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja bezpłatna

ISBN: 978-83-7633-252-9

Wydanie I

Nakład: 6 000

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:
Agencja Reklamowo-Wydawnicza Arkadiusz Grzegorzczuk
www.grzeg.com.pl

Słowo wstępne



Realizacja zamówień o charakterze innowacyjnym przez sektor publiczny ma znaczący wpływ na rozwój przedsiębiorczości i może przyczynić się do wzrostu poziomu innowacyjności całej gospodarki.

Rolę wiodącą w tym procesie odgrywają zamawiający, którzy dysponując funduszami na realizację kosztownych inwestycji mogą tworzyć popyt na nowe rozwiązania. Po stronie podażowej znajdują się wykonawcy, którzy oferują swój potencjał do realizacji zamówień innowacyjnych. Jak pokazały badania PARP, przedsiębiorcy oceniają swoje możliwości realizacji zamówień innowacyjnych z większą rezerwą niż zamawiający. Jedynie 19% badanych firm wskazało, że dysponuje odpowiednimi zasobami, przy czym najmniejszą zdolność do realizacji zamówień innowacyjnych deklarują mikroprzedsiębiorstwa.

Rozwojowi zamówień innowacyjnych zapewne nie sprzyja traktowanie ceny, jako kluczowego kryterium wyboru wykonawcy, stawianie wygórowanych warunków udziału lub przrzucanie całego ryzyka przedsięwzięcia na wykonawcę. Dlatego tak dużo zależy od tego czy i w jaki sposób zamawiający będą dokonywać takich zamówień. Zdecydowanie instytucje publiczne muszą stać się „inteligentnymi klientami”, którzy potrafią prawidłowo zdiagnozować własne potrzeby i zidentyfikować cele zamówienia, a następnie wykorzystać optymalne ścieżki postępowania wskazane w ustawie Prawo zamówień publicznych. Jest to szczególnie istotne, gdy zamawiający przygotowują postępowanie o udzielenie zamówienia na innowacyjne rozwiązania, produkty czy usługi, zazwyczaj bardziej kosztowne i obarczone większym ryzykiem niż standardowe zakupy.

Publikacja, którą Państwu prezentujemy wskazuje na mechanizmy, za pośrednictwem których zamówienia publiczne mogą oddziaływać na innowacje. Zapoznanie się z przytoczonymi przykładami może być inspiracją dla projektowania własnych działań i pomysłów z wykorzystaniem możliwości jakie stwarza system zamówień publicznych. W dalszym ciągu możliwe jest bowiem zwiększenie wykorzystania potencjału tego rynku w rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw.

*Bożena Lublińska-Kasprzak
Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości*

Spis treści

Wstęp.....	7
Rozdział 1. Rola innowacyjności we współczesnej gospodarce	9
Rozdział 2. Działalność innowacyjna polskich przedsiębiorstw	18
Rozdział 3. Zamówienia publiczne jako narzędzie realizacji polityki innowacyjnej – perspektywa zamawiających.....	28
Rozdział 4. Zamówienia publiczne jako narzędzie realizacji polityki innowacyjnej – perspektywa wykonawców.....	39
Rozdział 5. Bariery proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP	51
Rozdział 6. Szanse wdrożenia nowego podejścia do zamówień publicznych z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP	59
Bibliografia.....	69

Wstęp

Ogromne znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) w gospodarce powoduje, że rozwój ekonomiczny kraju pozostaje w związku z pozycją tych podmiotów, ich sytuacją finansową, ale również prorozwojowymi zachowaniami, wyrażającymi się w szczególności skłonnością do inwestowania oraz podejmowania działań innowacyjnych. Prorozwojowe zachowania przedsiębiorstw sektora MSP mogą i powinny być stymulowane przez odpowiednio ukierunkowaną politykę państwa. Państwo, przez sektor publiczny, może przyczynić się do rozwoju przedsiębiorstw uczestniczących w systemie zamówień publicznych oraz kreować ich proinnowacyjne zachowania. Działania w tym zakresie są podejmowane zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

W Unii Europejskiej zainteresowanie polityczne wydatkowaniem publicznych środków skierowanych na rozwiązania, które lepiej odpowiadają zrównoważeniu środowiska, promowaniu aspektów społecznych, wsparciu innowacyjności i znaczeniu sektora MSP w gospodarce jest coraz większe. W strategii „Europa 2020” zamówienia publiczne traktowane są jako jedno z narzędzi rynkowych mogących służyć realizacji najważniejszych celów: rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, wspieraniu ekologii i efektywności konkurencyjnej korzystającej z zasobów, wspieraniu gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia. Znaczenie rynku zamówień publicznych dla innowacyjności jest tym ważniejsze, że reprezentuje stronę popytową, a więc generuje zapotrzebowanie na innowacje.

Prawne uwarunkowania realizacji polityki innowacyjnej z zaangażowaniem sektora publicznego określone zostały w dokumentach:

- Dyrektywie 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych,
- Dyrektywie 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi,
- Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1177/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. zmieniającym dyrektywy 2004/17/WE, 2004/18/WE i 2009/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do progów obowiązujących w zakresie procedur udzielania zamówień publicznych,

a na gruncie krajowym w:

- Ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Zainteresowanie tym obszarem w kontekście oddziaływania na innowacyjność znalazło swoje odzwierciedlenie w licznych dokumentach urzędowych Unii Europejskiej. W Polsce działania w tym zakresie zostały zaprogramowane w dokumencie opracowanym w 2008 r. przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych pt. *Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*. Wdrożenie nowego podejścia do zamówień publicznych ma na celu zwłaszcza:

- zwiększenie potencjału małych i średnich przedsiębiorstw,
- podnoszenie stopnia innowacyjności produktów i kreowania powstawania nowych produktów i technologii,

- podnoszenie innowacyjności administracji publicznej przez stosowanie procedur elektronicznych (e-zamówienia),
- zwalczanie bezrobocia, zwiększanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Zamówienia publiczne to przede wszystkim uregulowania, ale z drugiej strony położenie mocnych akcentów na powiązanie systemu zamówień publicznych z polityką innowacyjną, polityką zrównoważonego rozwoju czy społeczną, implikuje potrzebę silniejszego ich osadzenia w ekonomii i zarządzaniu. Kierując się tymi przesłankami w niniejszej publikacji akcent rozważań położono na kwestie ekonomiczne, ograniczając rozważania prawne do niezbędnego minimum, przy równoczesnym odesłaniu Czytelnika do odpowiednich źródeł prawa i opracowań tematycznych.

W niniejszej publikacji używanych jest kilka pojęć opisujących zamówienia publiczne w kontekście innowacyjności – innowacyjne zamówienia publiczne, zamówienia publiczne na innowacyjne produkty, zamówienia publiczne na innowacje. Zdajemy sobie sprawę z tego, że nie są to pojęcia tożsame, jednak w świadomości społecznej funkcjonują równolegle. Co więcej, w polskim porządku prawnym nie ma definicji innowacyjnego zamówienia publicznego. Pojęcie to próbuje się operacjonalizować zestawiając definicje zamówienia publicznego i innowacji. Ogólna definicja innowacji została doprecyzowana w rozdziale 1, bazować będziemy na najczęściej wykorzystywanym ujęciu, uwzględnionym w *Podręczniku Oslo (Oslo Manual)*. Warto w tym miejscu przywołać również definicję zamówień publicznych na innowacje (*Public Procurement for Innovation – PPI*). Pod terminem tym rozumie się najczęściej „zamówienia na jeszcze nieistniejący produkt lub system, w których innowacyjność jest warunkiem dostawy”¹. W prawie niemieckim z kolei przez PPI rozumie się wprowadzenie i sprzedaż innowacyjnych produktów, na rozwój których wyraźne zapotrzebowanie składa sektor publiczny². W obu przypadkach prosty zakup innowacyjnych produktów nie jest traktowany jako PPI. W polskim piśmiennictwie także podejmowane są próby zdefiniowania „innowacyjnych zamówień publicznych”. Według I. Skubiszak-Kalinowskiej, „poprzez innowacyjne zamówienia publiczne należy rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są innowacyjne usługi, innowacyjne dostawy lub innowacyjne roboty budowlane”³. Z kolei W. Bereszko podaje, że „innowacyjnym zamówieniem publicznym będzie takie zamówienie, którego celem jest wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej organizacji miejsca prac lub stosunkach z otoczeniem”⁴.

To wielorakość podejścia do pojęć utożsamianych z problematyką zamówień publicznych jako popytowego instrumentu polityki innowacyjnej, w kontekście odwoływania się w niniejszym opracowaniu do różnych źródeł krajowych i zagranicznych, zadecydowała o tym, że zrezygnowano z jednoznacznego odnoszenia się do któregośkolwiek z powyższych określeń. Do omawianej problematyki podeszliśmy szeroko, podejmując próbę ukazania wielu aspektów proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych. Mamy nadzieję, że lektura niniejszej publikacji dostarczy Czytelnikowi wielu użytecznych danych i stanowić będzie inspirację do dalszych poszukiwań i pogłębiania zdobytej wiedzy, a także do refleksji nad możliwościami włączenia się w nurt działań nad wdrożeniem nowego podejścia do zamówień publicznych.

¹ C. Edquist, J.M. Zabala-Iturriagoitia, *Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy*, Research Policy, 41(2012), s. 1757-1769.

² B. Aschhoff, *Public Procurement as a Demand Side Instrument in Innovation Policy – Some Experience from Germany*, 2013 ERAC Mutual Learning Seminar on Research and Innovation Policies, Bruksela, 21.03.2013.

³ I. Skubiszak-Kalinowska, M. Kulesza, *Możliwość przeprowadzenia innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem przedkomercyjnych zamówień publicznych. Ekspertyza*, PARP, Warszawa 2011, s. 28.

⁴ S. Sawin, W. Bereszko, *Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne*, PARP, Warszawa 2012, s. 22.

Rozdział 1. Rola innowacyjności we współczesnej gospodarce

Wprowadzenie

Pierwszy rozdział opracowania stanowi wprowadzenie do rozważań nad istotą innowacyjności – ich znaczeniem, złożonością i determinantami. Wskazano w nim, że innowacyjność można rozpatrywać na różnych poziomach (mikro, mezo, makro) i w różnych układach (przestrzennych, podmiotowych, przedmiotowych). Starano się także wskazać możliwe powiązania innowacyjności z systemem zamówień publicznych. Wskazano przy tym ich potencjał jako narzędzi realizacji polityki innowacyjnej władz państwowych na różnych szczeblach gospodarowania odwołując się do licznych opracowań podejmujących tę tematykę. W ostatniej części rozdziału usystematyzowano podstawowe kategorie interwencji publicznej, która może stymulować powstawanie rozwiązań innowacyjnych.

Dlaczego innowacyjność stała się modnym terminem?

Współczesna gospodarka przechodzi wyraźną ewolucję z gospodarki opartej na produkcji i materialnych zasobach w kierunku gospodarki opartej na wiedzy, w której szczególnego znaczenia nabiera wiedza oraz innowacje będące rezultatem ludzkiej przedsiębiorczości i kreatywności⁵. Innowacje stanowią główne siły napędowe wzrostu gospodarek krajów wysoko rozwiniętych i dają rękojmię osiągnięcia przez nie trwałej przewagi konkurencyjnej. Ta konstatacja prowadzi do wskazania innowacyjności jako kluczowego mechanizmu rozwoju gospodarki w programach i dokumentach strategicznych tworzonych na rozmaitych szczeblach struktur terytorialnych, począwszy od Unii Europejskiej, poprzez państwa i regiony, a na gminach kończąc. Unia Europejska przypisała innowacyjności szczególne znaczenie w swej nowej strategii gospodarczej *Europa 2020*⁶. Inteligentny rozwój gospodarki, oparty na wiedzy i innowacjach, stanowi jeden z trzech priorytetów, których osiągnięcie warunkuje realizację wizji Europy w roku 2020. Ważnym instrumentem urzeczywistnienia wskazanych w strategii celów będzie poprawa warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, czemu ma służyć realizacja projektu przewodniego o nazwie *Unia innowacji*⁷. Także w krajowych dokumentach programowych, stanowiących odpowiedź na strategiczne wyzwania współczesnego świata, kwestia podnoszenia innowacyjności gospodarczej jest mocno akcentowana⁸.

⁵ D. Waldziński, *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu*, Wyd. UWM, Olsztyn 2005.

⁶ Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji KOM(2010) 2020, Bruksela 2010.

⁷ Komisja Europejska, *Projekt przewodni strategii Europa 2020 Unia innowacji*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów COM(2010) 546, Bruksela 2010.

⁸ Mowa tu o długookresowej strategii rozwoju kraju opisanej w dokumencie *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, średniookresowej strategii rozwoju kraju przedstawionej w dokumencie Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, w Krajowym Programie Reform oraz dokumencie strategicznym *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*.

Wskazuje się, że wobec wyczerpywania się dotychczasowych źródeł wzrostu gospodarczego, na których polska gospodarka opiera swą konkurencyjność, takich jak relatywnie niskie koszty pracy, czy dostęp do tanich surowców, jedynej szansy na stały i dynamiczny rozwój naszej gospodarki należy upatrywać we wzroście jej innowacyjności oraz powiązanej z nim maksymalizacji efektywności i optymalizacji wykorzystania zasobów wiedzy, kapitału, pracy, surowców i zasobów naturalnych⁹.

Podobnie jak władze centralne, potrzebę kształtowania konkurencyjności gospodarki poprzez podniesienie jej innowacyjności dostrzegają władze regionalne, wpisując innowacyjność w strategię rozwoju obszarów, za które są odpowiedzialne, i premiując działania proinnowacyjne podmiotów gospodarczych działających na danym terenie większymi środkami finansowymi oraz większymi szansami ich pozyskania. Proinnowacyjna orientacja regionów jest definiowana i uszczegóławiana w tworzonych w poszczególnych województwach regionalnych strategiach innowacji.

Jak należy rozumieć innowacyjność?

Innowacyjność gospodarki (kraju, regionu, itd.) to zdolność i motywacja działających na danym terytorium przedsiębiorstw do ustawicznego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wyników prac badawczych i rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków¹⁰.

Z kolei **innowacyjność przedsiębiorstwa** można określić jako zdolność i motywację przedsiębiorstw do poszukiwania i komercyjnego wykorzystywania wszelkich wyników badań naukowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków prowadzących do wzrostu poziomu nowoczesności oraz wzmocnienia pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw czy realizacji ambicji technicznych przedsiębiorcy¹¹. Inne rozumienie innowacyjności utożsamia ją z doskonaleniem i rozwojem istniejących technologii produkcyjnych, eksploatacyjnych i dotyczących sfery usług, wprowadzaniem nowych rozwiązań w organizacji i zarządzaniu, doskonaleniem i rozwojem infrastruktury, zwłaszcza dotyczącej gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji¹².

Czym są innowacje?

Innowacyjność materializuje się w postaci innowacji. Pojęcia *innowacja* użył po raz pierwszy austriacki ekonomista Joseph Schumpeter, który we wprowadzaniu na rynek nowych rozwiązań (innowacji) widział szansę na dynamizację procesów gospodarczych¹³. I choć od tego czasu minęło sto lat i pojęcie *innowacja* na dobre weszło do współczesnego języka ekonomii, zarządzania i polityki, to jego rozumienie wciąż nie jest jasne i jednoznaczne. Trudności z definiowaniem pojęcia innowacji wynikają przede wszystkim z jej niejednorodnego charakteru. Kwestie interpretacyjne znacząco porządkuje i definiuje *Podręcznik Oslo* wydany wspólnie przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat)¹⁴.

⁹ Ministerstwo Gospodarki, *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*, Warszawa 2013, s. 6.

¹⁰ Ministerstwo Gospodarki, *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, Warszawa 2006, s. 6.

¹¹ T. Łuczka, S. Lachiewicz, E. Stawasz, *Rozwój badań w zakresie zarządzania małymi i średnimi przedsiębiorstwami w polskich ośrodkach akademickich*, [w:] S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Oficyna, Warszawa 2010, s. 458.

¹² Ministerstwo Gospodarki, *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*, Warszawa 2013, s. 3.

¹³ J. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.

¹⁴ Na język polski przetłumaczone zostało trzecie wydanie, które zostało opublikowane w 2008 roku przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zob. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, Warszawa 2008.

Zgodnie z **kryterium przedmiotowym** innowacje dzieli się na produktowe, procesowe, organizacyjne i marketingowe. Do zmian technologicznych prowadzą innowacje produktowe i procesowe. Z kolei charakter zmian nietechnologicznych mają innowacje organizacyjne i marketingowe.

Innowacja produktowa to wprowadzenie wyrobu lub usługi, które są nowe lub znacząco udoskonalone w zakresie swoich cech lub zastosowań. Będzie się za nią uznawać wszelkie znaczące udoskonalenia pod względem specyfikacji technicznych, komponentów i materiałów, wbudowanego oprogramowania, łatwości obsługi lub innych cech funkcjonalnych.

Innowacja procesowa to wdrożenie nowej lub znacząco udoskonalonej *metody produkcji* lub *metody dostawy*.

Innowacja marketingowa to wdrożenie nowej metody marketingowej (pierwsze jej zastosowanie w przedsiębiorstwie) wiążącej się ze znaczącymi zmianami w zakresie:

- projektu lub konstrukcji produktu (zmianie formy i wyglądu produktów nieprowadzącymi do zmiany ich cech funkcjonalnych ani użytkowych),
- opakowania (np. w celu zdobycia nowego segmentu rynku),
- dystrybucji (np. zastosowanie sprzedaży bezpośredniej lub franchisingu jako nowych metod dystrybucji),
- promocji (przykładem może być promowanie produktu w filmie poprzez tzw. *lokowanie produktu*),
- strategii cenowej (różnicowanie ceny produktu w zależności od popytu).

Wreszcie **innowacja organizacyjna** to wdrożenie nowej metody organizacyjnej w odniesieniu do:

- przyjętych przez firmę zasad działania (np. przez stworzenie repozytorium wiedzy gromadzącego informacje użyteczne dla pracowników firmy),
- organizacji miejsca pracy (np. przez stworzenie zespołów zadaniowych w miejsce struktury hierarchicznej),
- stosunków z otoczeniem (np. przez zlecenie zadań badawczych do wykonania na rzecz firmy przez uczelnię wyższą).

Innowacje może różnicować także ich **skala**. Innowacje prowadzące do powstania całkowicie nowego produktu lub procesu produkcyjnego rewolucjonizującego dotychczasowy rynek towarowy nazywane są **innowacjami radykalnymi**. Przykładem innowacji takiego rodzaju może być telefon komórkowy, którego wprowadzenie na rynek na trwałe zmieniło postrzeganie funkcjonalności telefonii. Wprowadzeniu innowacji radykalnych na rynek najczęściej towarzyszy, z jednej strony, *duży poziom ryzyka* związany z niepewnością co do reakcji rynku na proponowane zmiany, z drugiej jednakże strony, *obietnica uzyskania ponadprzeciętnych zysków*, jeśli innowacja spotka się z przychylnym przyjęciem konsumentów. Udana wprowadzenie innowacji przełomowej potrafi zapewnić przedsiębiorstwu konkurencyjność w relatywnie długim okresie. Ten typ innowacji powstaje najczęściej jako efekt prowadzonych badań naukowych.

Z kolei, gdy zachodzące w produktach czy procesach zmiany są wynikiem *wprowadzenia nieznaczących* w nich *usprawnień*, mówimy o **innowacjach przyrostowych**. Ten rodzaj innowacji jest zdecydowanie bardziej typowy, i choć poprawi konkurencyjność przedsiębiorstwa, nie prowadzi do rewolucyjnych zmian.

Charakter innowacji jest w dużej mierze uwarunkowany rodzajem *sektora*, w jakim przedsiębiorstwo prowadzi działalność. Obszarem wprowadzania radykalnych innowacji są częściowo sektory, w których zachodzą szybkie i znaczące zmiany technologiczne (tzw. *sektory wysokiej techniki*). Dla pozostałych sektorów bardziej typowe są mniejsze, przyrostowe zmiany.

Innym, często spotykanym, kryterium podziału innowacji jest ich wyróżnianie według **stopnia nowości produktu lub technologii**. Z tego punktu widzenia wyróżnia się innowacje, które są *nowościami w skali światowej, dla rynku* lub *dla firmy*. W sposób oczywisty, najpowszechniej występującymi typami innowacji wyróżnionymi w ten sposób są innowacje na poziomie firmy, zdecydowanie rzadziej zaś można spotkać innowacje dla rynku, a tym bardziej innowacje w skali światowej.

Co cechuje innowacje?

Można wskazać kilka cech, które charakteryzują innowacje. Po pierwsze, **innowacje wiążą się z procesem zmiany**. Ich przejawem są nowości w sferze technicznej, organizacyjnej lub marketingowej. Po drugie, **innowacje są silnie powiązane z wiedzą** i stanowią jej odzwierciedlenie. Po trzecie, **innowacje wiążą się z niepewnością** co do rezultatu działalności innowacyjnej. Trudno jest do końca przewidzieć, jakie będą efekty działalności innowacyjnej, np. czy prace badawczo-rozwojowe doprowadzą do pomyślnego opracowania produktu nadającego się do sprzedaży, ocenić ile czasu i środków pochłonie wdrożenie nowego procesu produkcyjnego, metody marketingowej lub organizacyjnej i ostatecznie w jakim stopniu wysiłek ten zakończy się powodzeniem. Głównie niepewność co do rezultatu działalności innowacyjnej zniechęca do jej podejmowania, jednakże myśląc o zachowaniu konkurencyjności w dłuższym okresie, przedsiębiorstwa są na nią niejako skazane i nie powinny jej unikać.

Gdzie innowacje kiełkują?

Nie ulega wątpliwości, że przedsiębiorstwa, które chcą pozostać konkurencyjne na rynku, zmuszone są stale podnosić swoją innowacyjność i zachowywać ten dynamizm innowacyjny. Należy pamiętać, że u podstaw innowacji leży wiedza użytkowa, a jej pozyskanie jest koniecznym warunkiem realizacji działań innowacyjnych w firmach.

Gdzie można szukać źródeł innowacji? Mogą to być **źródła własne**: opracowania generowane wewnątrz firmy, kreatywność i pomysłowość pracowników, a w szczególności posiadane zaplecze badawczo-rozwojowe, kadra kierownicza, służby marketingowe, działy produkcji i sprzedaży itp. Dla innowacyjnej firmy ich głównym walorem jest wyłączność posiadanych rozwiązań, a wadą duża niepewność pożądanych efektów, długi czas realizacji i wysokie koszty.

Stąd też obca myśl techniczna to najprostszy sposób pozyskiwania nowych rozwiązań, skuteczny i mało ryzykowny, choć może spowodować uzależnienie od dostawców techniki. **Zewnętrzne źródła innowacji** to przede wszystkim:

- źródła rynkowe (dostawcy wyposażenia, materiałów, komponentów i oprogramowania, klienci, konkurenci, firmy konsultingowe, laboratoria komercyjne i prywatne instytucje B+R),
- źródła instytucjonalne (placówki naukowe PAN, jednostki badawczo-rozwojowe, zagraniczne publiczne instytucje badawcze, szkoły wyższe),
- pozostałe źródła (konferencje, targi, wystawy, czasopisma i publikacje naukowe/techniczne/ handlowe, towarzystwa i stowarzyszenia naukowo-techniczne, specjalistyczne i zawodowe).

Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego, głównymi źródłami nowej wiedzy dla innowacji są w praktyce działalności polskich firm wewnętrzne zasoby przedsiębiorstwa. Zarazem polskie przedsiębiorstwa w bardzo niewielkim stopniu korzystają z wiedzy zgromadzonej w jednostkach badawczo-rozwojowych, szkołach wyższych i placówkach naukowych PAN¹⁵.

Co wpływa na innowacje?

Zastanówmy się jakie elementy determinują powstawanie innowacji. W przypadku **wewnętrznych** to te, które *bezpośrednio wpływają na innowacje* – zwane zasobami innowacyjnymi:

¹⁵ GUS, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w latach 2009–2011*, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2012.

- zakumulowane zasoby kapitału ludzkiego (w tym poziom jego wykształcenia i kwalifikacji), czyli wiedza i umiejętności zatrudnionych, będące efektem wykształcenia formalnego: o charakterze ogólnym i specjalistycznym oraz nabytego doświadczenia,
- zasoby zakumulowanej wiedzy mierzonej wydatkami na badania naukowe i wielkością zatrudnienia personelu naukowo-badawczego; obejmują one badania naukowe prowadzone w przedsiębiorstwie i w kooperacji z innymi podmiotami,
- zasoby wiedzy uprzedmiotowionej w postaci zakupionych maszyn i urządzeń oraz budynków,
- zasoby wiedzy nieuprzedmiotowionej w postaci nabytych licencji i patentów,
- zasoby wiedzy zewnętrznej nabytej w następstwie wchłonięcia pozytywnych efektów zewnętrznych wiedzy płynącej z otoczenia od innych podmiotów rynku oraz w efekcie współpracy z tymi podmiotami (powiązania produkcyjne, handlowe, finansowe),
- zasoby komercyjne,
- zasoby organizacyjne,

oraz *pośrednio wpływające*, które warunkują uruchomienie działalności innowacyjnej przez przedsiębiorstwo:

- zasoby finansowe przedsiębiorstwa, które wpływają na jego zdolność do finansowania innowacji,
- zadłużenie przedsiębiorstwa ograniczające jego gotowość do podjęcia ryzyka związanego z opracowaniem i wprowadzeniem innowacji,
- wielkość przedsiębiorstwa (wpływa m.in. na możliwości sfinansowania badań naukowych w długim okresie).

Poza wyżej wymienionymi, do grupy czynników wewnętrznych zalicza się niekiedy także strategię innowacyjną firmy, planowanie innowacji, zdolności przywódcze kadry zarządzającej, stopień zaangażowania działań marketingowych w planowaniu działalności innowacyjnej.

Co wspólnego z innowacyjnością mają zamówienia publiczne?

Choć głównym celem zamówień publicznych jest efektywne gospodarowanie środkami publicznymi, to jednak nowoczesny system takich zamówień może stanowić ważny instrument służący osiągnięciu celów strategicznych¹⁶. O ile w Stanach Zjednoczonych już od początku lat 80. (uruchomienie programu Small Business Innovation Research¹⁷) dostrzega się duży potencjał tkwiący w zamówieniach publicznych jako narzędziu polityki innowacyjnej państwa, to wzmożone zainteresowanie zamówieniami publicznymi w Unii Europejskiej pojawiło się stosunkowo niedawno, bo zaledwie przed kilku laty. Przesłankę do uznania potencjału zamówień publicznych jako katalizatora działań proinnowacyjnych dostarczyły raporty i ekspertyzy przygotowywane na zamówienie UE. Pierwszym z nich był tzw. Raport Koka, w którym w ramach przeglądu postępów w realizacji celów Strategii Lizbońskiej podkreślono potrzebę realizacji polityki innowacyjnej poprzez generowanie popytu, w tym przy wykorzystaniu systemu zamówień publicznych¹⁸. Kształtowanie polityki innowacyjnej na szczeblu UE wsparły też raporty Instytutu Fraunhofera¹⁹ i Raport

¹⁶ W. Starzyńska, *Wykorzystanie zamówień publicznych do osiągnięcia strategicznych celów Unii Europejskiej*, [w:] *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 67.

¹⁷ Więcej na temat programu SBIR w dalszej części tego rozdziału.

¹⁸ *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Office for Official Publications of the European Communities, Luksemburg 2004.

¹⁹ Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, *Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake*, Final Report, European Commission, Bruksela 2005.

Wilkinsona²⁰. Ważnym głosem w debacie o możliwościach wykorzystania zamówień publicznych w stymulowaniu innowacji był Raport Grupy Aho wskazujący na brak popytu jako jedną z kluczowych barier dla innowacji i jednocześnie rekomendujący zestaw działań ze strony polityki gospodarczej, które należy podjąć²¹. W efekcie, zamówieniom publicznym przypisano istotną rolę w realizacji celów zapisanych we wspomnianej wcześniej strategii *Europa 2020*.

W Polsce dokumentem programowym precyzującym rolę zamówień publicznych jako jednego z kluczowych instrumentów pobudzania innowacyjności polskiej gospodarki jest wspomniane we wstępie *Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*.

W jaki sposób polityka gospodarcza może stać się katalizatorem innowacyjnych zamówień publicznych?

Możliwości pobudzania innowacyjności i powstawania innowacyjnych rozwiązań są różnorodne. L. Georghiou i in. systematyzują je z punktu widzenia kategorii interwencji (tab. 1)²². Dla każdej kategorii zostały wskazane obszary oddziaływania interwencji poprzez określenie problemów, które można łagodzić przy wykorzystaniu konkretnych instrumentów z zakresu polityki innowacyjnej. W proponowanej klasyfikacji zostały wyróżnione cztery podstawowe kategorie interwencji: warunki ramowe, organizacja i wyzwolenie potencjału, identyfikowanie, określanie i artykułowanie potrzeb oraz stymulowanie rozwiązań innowacyjnych.

Tabela 1. Instrumenty polityki wspierające innowacyjne zamówienia publiczne

Kategoria interwencji	Niedoskonałości, które interwencja łagodzi	Rodzaje instrumentów
Warunki ramowe	<ul style="list-style-type: none"> – regulacje w zakresie zamówień ukierunkowane na wzrost konkurencyjności, a nie wzrost innowacyjności – rozwiązania systemu zamówień publicznych niekorzystne dla małych i średnich przedsiębiorstw 	<ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie rozwiązań proinnowacyjnych – uproszczenie i łatwiejszy dostęp do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego
Organizacja i wyzwolenie potencjału	<ul style="list-style-type: none"> – brak świadomości istnienia potencjału innowacyjnego lub brak strategii innowacyjnej w organizacji – brak u zamawiających umiejętności w zakresie stosowania rozwiązań proinnowacyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> – strategie wysokiego szczebla uwzględniające proinnowacyjny charakter zamówień publicznych – programy szkoleniowe, wytyczne, dobre praktyki – dotacje pokrywające dodatkowe koszty związane z zamówieniami proinnowacyjnymi
Identyfikowanie, określanie i artykułowanie potrzeb	<ul style="list-style-type: none"> – brak komunikacji pomiędzy użytkownikami końcowymi a zamawiającymi – brak wiedzy i zorganizowanej dyskusji na temat możliwości uruchamiania potencjału innowacyjnego dostawcy 	<ul style="list-style-type: none"> – zamówienia przedkomercyjne prowadzące do opracowania nowych rozwiązań i ich demonstracji – platformy innowacyjne kojarzące dostawców i użytkowników; wykorzystanie foresightu i badań rynkowych; zastosowanie standardów i certyfikacji innowacji

²⁰ R. Wilkinson i in., *Public Procurement for Research and Innovation: Developing procurement practices favourable to R&D and innovation*, European Commission, Bruksela 2005.

²¹ E. Aho i in., *Creating an Innovative Europe*, Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation appointed following the Hampton Court Summit, European Communities, Luksemburg 2006.

²² L. Georghiou i in., *Public procurement as an innovation policy tool: choice, design and assessment*, 2012, [za:] E. Uyerra, *Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation. Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention*, Manchester Institute of Innovation Research, Manchester 2012.

Stymulowanie rozwiązań innowacyjnych	<ul style="list-style-type: none"> – ryzyko braku akceptacji rozwiązań oferowanych na rynku przez dostawców – awersja do ryzyka ze strony zamawiających 	<ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie do postępowań o udzielenie zamówienia innowacji jako kryterium oceny oferty; gwarantowany zakup lub certyfikacja innowacji; gwarancja ceny/wielkości zamówienia lub premia za innowacje – gwarancje ubezpieczeniowe
--------------------------------------	---	---

Źródło: Zaadaptowano na podstawie E. Uyarra, *Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation. Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention*, Manchester Institute of Innovation Research, Manchester 2012, s. 10.

Jakie rozwiązania mogą służyć jako dobre praktyki wspierania innowacyjnych zamówień publicznych?

Jak wcześniej wspomniano, wsparcie innowacyjnych zamówień publicznych może dokonywać się w rozmaitych obszarach, z czego najważniejsze wydają się działania podejmowane w sferze finansowej, regulacyjnej oraz informacyjno-doradczej. Poniżej przedstawiono wybrane przykłady dobrych praktyk ilustrujące rozwiązania stosowane w każdym z tych obszarów.

Dobrą ilustracją skutecznych rozwiązań finansowych jest, na gruncie amerykańskim, program Small Business Innovation Research opisany poniżej.

Small Business Innovation Research Programme, USA

Program Small Business Innovation Research (SBIR) został zapoczątkowany w USA w 1982 r. Był to pierwszy, realizowany na wielką skalę, program grantowy kierowany do małych i średnich przedsiębiorstw (większość beneficjentów to firmy zatrudniające mniej niż 25 pracowników), finansujący rozwój nowych technologii. Liczba udzielanych corocznie grantów wynosi ponad 4000, a ich łączna wartość to 2 mld dolarów. Finansowanie programu pochodzi ze składek amerykańskich agencji rządowych (np. Departamentu Obrony, NASA), które są zobowiązane przeznaczać 2,5% swoich rocznych funduszy na finansowanie tego programu.

Finansowanie odbywa się w trzech etapach:

- Etap I (trwający 6 miesięcy) finansuje kwotą 100 000 dolarów opracowanie studium wykonalności projektu badawczego, w ramach którego oceniana jest jego naukowa i techniczna wartość.
- Etap II (trwający 2 lata) pokrywa koszty prac badawczo-rozwojowych do kwoty 750 000 dolarów.
- Etap III obejmuje komercjalizację technologii. Ten etap nie jest finansowany ze środków SBIR. Firma może wystąpić o finansowanie działań komercjalizacyjnych w ramach ogólnie dostępnych środków rządowych.

Do etapu I jest kwalifikowanych mniej niż 15% aplikujących przedsiębiorstw, w etapie II finansowanie własnych projektów uzyskuje około połowa aplikujących. Projekty, które uzyskały finansowanie stają się często „łakomym kąskiem” dla dalszych kapitałodawców. Jak pokazują wyniki badań, 56% badanych projektów uzyskało dodatkowe zasilenie finansowe po zakończeniu realizacji projektu w ramach programu SBIR.

Źródło: *Public procurement programmes for small firms – SBIR-type programmes*, OECD Innovation Policy Platform

Z kolei na gruncie europejskim warto przedstawić działalność fińskiej agencji Tekes, często podawanej za przykład dobrej praktyki państwowego interwencjonizmu, w tym zwłaszcza w dziedzinie innowacyjnych zamówień publicznych (ramka poniżej).

Tekes, Finlandia

Tekes jest krajową instytucją wsparcia badań i rozwoju oraz innowacji w gospodarce fińskiej. Podlega ona Ministerstwu Zatrudnienia i Gospodarki. Została ona powołana dla przeciwdziałania skutkom recesji z lat 70. Ogromny wzrost znaczenia tej instytucji dokonał się pod koniec lat 90., kiedy to nastąpił silny wzrost wydatków publicznych na rozwój technologii. Wówczas Tekes stała się kluczowym instrumentem dystrybucji tych środków.

Na poziomie krajowym Tekes funkcjonuje w oparciu o sieć 15 Centrów Rozwoju Gospodarczego, Transportu i Środowiska (ELY Centres) zatrudniających 4300 osób.

Budżet na 2010 r. wyniósł 606 mln euro, a koszty operacyjne w 2008 r. osiągnęły wartość 47 mln euro. Działalność Tekes jest niemal w całości finansowana ze środków budżetu centralnego.

Tekes finansuje projekty badawczo-rozwojowe przedsiębiorstw, uniwersytetów i instytucji badawczych. Szczególny nacisk położony jest na projekty innowacyjne o znacznym poziomie ryzyka. Przedsiębiorstwa mogą liczyć na wsparcie ekspertów Tekes w poszukiwaniu idei biznesowych, finalizacji biznesplanów i walidacji pomysłów biznesowych poprzez badania rynkowe. Ponadto, Tekes wspiera rozwój nowych obszarów badawczych poprzez uruchamianie tematycznych programów technologicznych.

Wsparcie bezpośrednie udzielane jest w postaci grantów i pożyczek na prace badawczo-rozwojowe, realizację projektów współpracy, w tym partnerstwo publiczno-prywatne z instytucjami badawczymi. Wsparcie kierowane jest także do publicznych jednostek badawczych, a priorytetem dla finansowania są badania podstawowe, badania stosowane w przemyśle, międzynarodowa współpraca badawcza oraz networking.

W 2009 r. udzielono wsparcia 2177 projektom na łączną kwotę 579 mln euro. 246 mln euro (42,5%) z tej sumy trafiło do przedsiębiorstw w postaci grantów na działalność B+R, 236 mln euro (40,7%) – do uniwersytetów i jednostek badawczych, a pozostałe 97 mln euro (16,8%) – w formie pożyczek dla przedsiębiorstw na prowadzenie działalności B+R.

W 2009 r. zakończono realizację 1535 projektów, w tym 882 projektów B+R prowadzonych przez przedsiębiorstwa, 414 projektów badawczych prowadzonych przez jednostki publiczne, 239 studiów wykonalności lub zamówień na usługi innowacyjne. Wśród mierzalnych efektów realizacji tych projektów można wymienić powstanie: 458 nowych lub zmodernizowanych produktów, 459 nowych lub zmodernizowanych usług, 328 nowych lub zmodernizowanych procesów produkcyjnych, 709 zgłoszeń patentowych, 775 dysertacji naukowych, 1811 publikacji oraz wzrost liczby miejsc pracy, przychodów ogółem i z działalności eksportowej.

61% ogółu finansowania zasililo firmy sektora MSP, a 87% trafiło do przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 500 pracowników.

Źródło: www.tekes.fi

Efekty działań podjętych w sferze regulacyjnej do stymulowania innowacyjnych zamówień publicznych szerzej włączających małe i średnie przedsiębiorstwa w system zamówień publicznych są dobrze ilustrowane poniższym przykładem z Korei.

Program asekuracji zakupu nowych technologii, Korea Płd.

Program asekuracji zakupu nowych technologii został uruchomiony w 1996 r. Jego powstanie jest rezultatem rekomendacji sformułowanych przez koreańską agendę rządową, skierowanych do instytucji publicznych, by te dokonywały zakupów produktów technologicznych małych i średnich przedsiębiorstw koreańskich mających aprobatę rządu.

Po słabym starcie programu, na który złożyło się szereg czynników takich jak: niskie zainteresowanie instytucji publicznych zamawianiem produktów wytworzonych przez małe i średnie przedsiębiorstwa, brak systemu weryfikacji jakości produktów i wynikający z tego brak zaufania co do ich jakości, słabe podstawy prawne niezmuszające instytucji do stosowania zamówień publicznych, program został zmodyfikowany w latach 2005–2006. Wprowadzono m.in. system certyfikowania jakości oraz preferencyjne warunki dla zakupu certyfikowanych wyrobów, w tym system ubezpieczenia produktów, w ramach którego zamawiający mogli liczyć na rekompensatę w przypadku wadliwych produktów.

Efektywność programu w obecnym kształcie gwarantuje wprowadzenie obowiązku zakupu co najmniej 20% nowych produktów. Specjalnie utworzony Komitet Promocji Zakupu Produktów Innowacyjnych złożony z ok. 20 specjalistów w różnych dziedzinach dokonuje wyboru produktów objętych systemem preferencyjnego traktowania. Przed modyfikacją programu wartość zamówień publicznych na innowacyjne produkty wytwarzane przez MSP wynosiła 1,9 mld dolarów, a po jego modyfikacji ta wartość zwiększyła się ponad trzykrotnie.

Źródło: E. Uyara, *Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation, Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention*, Manchester Institute of Innovation Research, Manchester 2012.

Wpływ na kształtowanie innowacyjnych zamówień publicznych ma również podnoszenie kompetencji osób zaangażowanych w postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co zostało zilustrowane przykładem z Holandii:

Inicjatywa PIANOo, Holandia

PIANOo to założone w Holandii w 2005 r. Centrum Wiedzy na temat Zamówień Publicznych ulokowane w strukturach holenderskiego Ministerstwa Spraw Ekonomicznych, Rolnictwa i Przemysłu. Cele PIANOo to promocja wysokich standardów zawodowych w stosowaniu zamówień publicznych przez władze publiczne w Holandii. Skupia ponad 3000 osób stykających się w swojej codziennej praktyce zawodowej z zamówieniami publicznymi. Zakres usług oferowanych przez zespół około 20 osób obejmuje szkolenia, wytyczne, publikacje, organizację regularnych spotkań i konferencji, jak również obsługę portalu informacyjno-doradczego prezentującego informacje o postępowaniach przetargowych i stanowiącego forum dla dyskusji (*PIANOo-desk*). Przeprowadzona w 2008 r. ewaluacja ujawniła wysoki poziom oceny usług przez użytkowników.

Źródło: E. Uyarra, *Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation, Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention*, Manchester Institute of Innovation Research, Manchester 2012.

Podsumowując

We współczesnej gospodarce innowacje stanowią jeden z podstawowych filarów konkurencyjności. Niewłaściwe jest przy tym zawężanie innowacji jedynie do jej wymiaru technologicznego. Innowacje należy rozumieć znacznie szerzej, uznając za nie także zmiany organizacyjne i marketingowe. Mimo towarzyszącej procesom innowacyjnym niepewności co do ostatecznego rezultatu, o kluczowym znaczeniu innowacji dla konkurencyjności są przekonani uczestnicy gry rynkowej, czego przejawem są podejmowane przez przedsiębiorstwa inwestycje, jak również decydenci gospodarczy, którzy starają się tworzyć korzystne i stymulujące warunki dla budowania trwałych podstaw konkurencyjności w ujęciu przestrzennym, w tym głównie na poziomie kraju i regionu.

Rozdział 2. Działalność innowacyjna polskich przedsiębiorstw

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział stanowi wprowadzenie do pomiaru innowacyjności. Wskazano w nim, za pomocą jakich mierników określa się innowacyjność w ujęciu przestrzennym (krajów, regionów) i podmiotowym (przedsiębiorstw). Ukazano w nim innowacyjność Polski i polskich przedsiębiorstw, w tym małych i średnich, na tle innych krajów i ich podmiotów gospodarczych. W dalszej części rozdziału zdefiniowano pojęcie małych i średnich przedsiębiorstw oraz dokonano ich charakterystyki ilościowej, wskazując w ten sposób argumenty przemawiające za koniecznością wyjątkowo poważnego traktowania sektora MSP przez decydentów gospodarczych. Rozdział kończy wskazanie – przez odwołanie do dostępnych danych statystycznych – zakresu wykorzystania przez władze publiczne instrumentów wspierających działalność innowacyjną przedsiębiorstw w Polsce.

W jaki sposób mierzy się innowacyjność krajów i regionów?

W celu pomiaru innowacyjności krajów i regionów Komisja Europejska opracowała w 2000 r.²³ i do 2009 r. stosowała tzw. *European Innovation Scoreboard* (EIS). Indeks EIS opierał się na wskaźnikach wykorzystywanych w badaniach Eurostatu i OECD.

Począwszy od 2011 r. Unia Europejska innowacyjność poszczególnych krajów członkowskich (oraz Serbii, Turcji, Norwegii, Szwajcarii, Macedonii oraz Islandii) mierzy za pomocą tzw. *Innovation Union Scoreboard* (IUS)²⁴. Nowy indeks jest w zamyśle lepiej dostosowany do pomiaru celów nakreślonych w dokumencie strategicznym UE *Europa 2020*²⁵ i dzieli wszystkie wskaźniki na trzy kategorie:

- „warunki podstawowe” – podstawowe elementy, które umożliwiają innowacje (zasoby ludzkie, otwarte, doskonałe i atrakcyjne systemy badań oraz finansowanie i wsparcie),
- „działalność przedsiębiorstw” – kategoria odzwierciedlająca wysiłki europejskich przedsiębiorstw w zakresie innowacji (ich inwestycje, powiązania i przedsiębiorczość, aktywa intelektualne),
- „produkty”, które pokazują, jak innowacje przekładają się na korzyści dla całej gospodarki (innowatorzy i skutki gospodarcze, w tym zatrudnienie). W najnowszym rankingu z 2013 r., Polska została sklasyfikowana dopiero na 4. miejscu od końca w grupie krajów należących do UE (tzw. UE-27, jeszcze bez Chorwacji)²⁶. W rankingu tym wyprzedzamy jedynie Bułgarię, Rumunię i Łotwę, i wraz z nimi jesteśmy zaliczani do ostatniej, najsłabszej pod względem innowacyjności, grupy państw, które określono mianem „innowatorów o skromnych wynikach” (*modest innovators*). Tym samym Polska została zdegrado-

²³ Pierwszy raport *European Innovation Scoreboard 2001* ukazał się w 2002 roku.

²⁴ Źródłem danych dla pomiaru innowacyjności europejskich przedsiębiorstw (zatrudniających powyżej 9 pracowników) jest *Community Innovation Survey (CIS)*, który jest realizowany co 4 lata (począwszy od 1992 r.). W Polsce badania CIS prowadzi Główny Urząd Statystyczny.

²⁵ Komisja Europejska, *Europa 2020*..., op.cit.

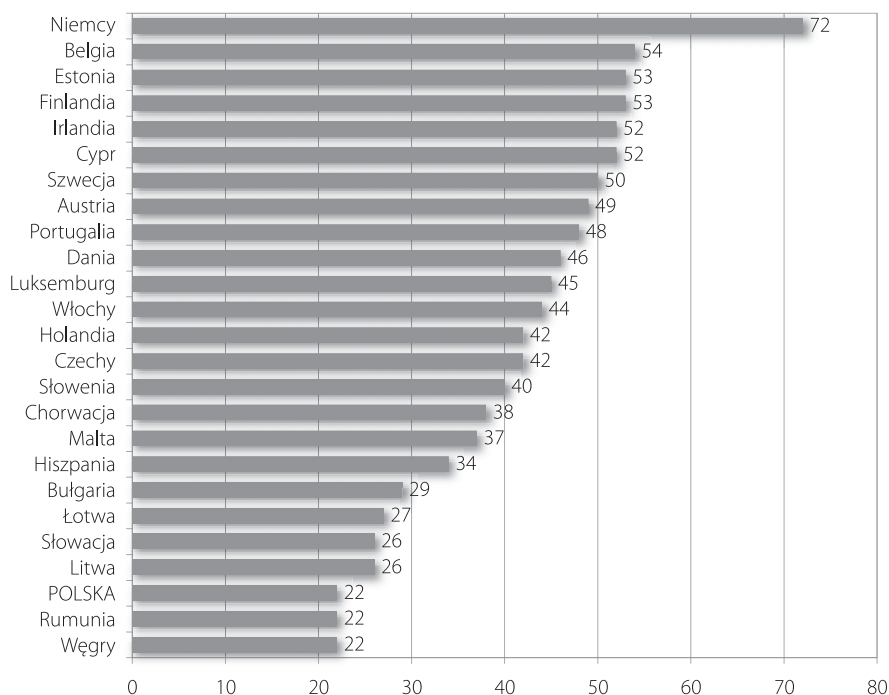
²⁶ H. Hollanders, N. Es-Sadki, *Innovation Union Scoreboard 2013*, European Commission, 2013.

wana – w porównaniu z poprzednim zestawieniem z 2011 r. – z grupy „umiarkowanych innowatorów” (*moderate innovators*), do jakich wcześniej była zaliczana. Warto wspomnieć, że na drugim biegunie, znalazły się kraje skandynawskie (Szwecja, Dania i Finlandia) oraz Niemcy, które tworzą grupę „liderów innowacji” (*innovation leaders*).

Jak kształtuje się innowacyjność polskich przedsiębiorstw na tle innych krajów UE?

Oprócz złożonych wskaźników indeksowych (na które składa się wiele komponentów cząstkowych), poziom innowacyjności opisuje się także przy wykorzystaniu wskaźników prostych (jednoelementowych). Jednym z najpopularniejszych jest odsetek podmiotów wdrażających innowacje produktowe lub procesowe. Polska znajduje się na jednej z ostatnich pozycji w zestawieniu krajów UE-27 pod względem udziału przedsiębiorstw prowadzących działalność innowacyjną w ogólnej liczbie firm (rys. 1).

Rys. 1. Odsetek przedsiębiorstw (zatrudniających powyżej 9 pracowników) prowadzących działalność innowacyjną w zakresie produktów i procesów w krajach UE-27 w latach 2006–2008



Źródło: Na podstawie Eurostat Statistics Database [inn_cis6_type] [za:] *Innowacyjność 2010*, P. Zadura-Lichota (red.), PARP, Warszawa 2010, s. 11.

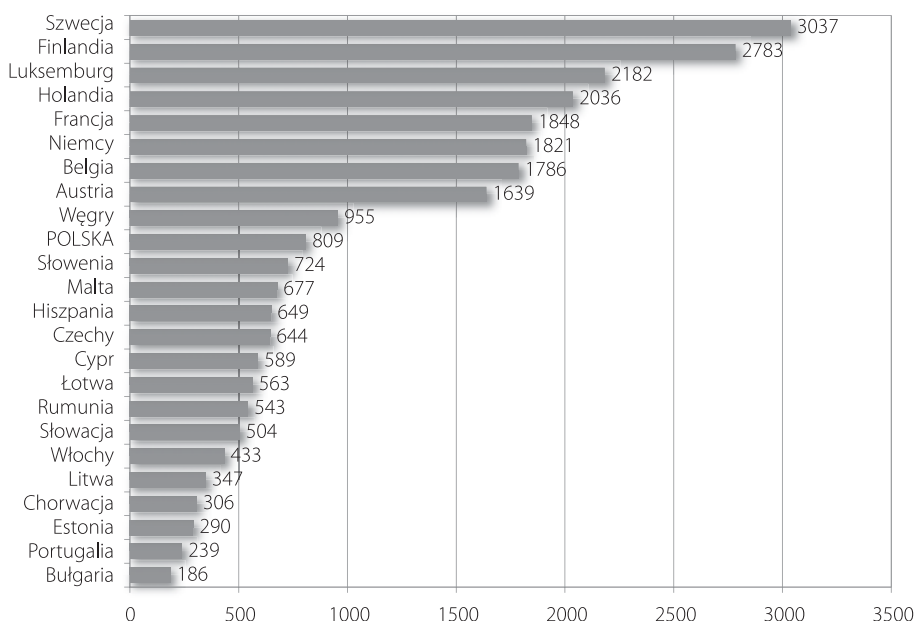
Według najbardziej aktualnych danych Eurostatu wskaźnik ten, odnoszący się do przedsiębiorstw o liczbie pracujących powyżej 9 osób, kształtował się dla Polski w latach 2006–2008²⁷ na poziomie 22%, co stanowiło trzeci najniższy wynik w Unii Europejskiej (gorzej wypadły jedynie Rumunia i Węgry – po 21,7%). Ogromna

²⁷ Nowe dane za lata 2010–2012 pochodzą z tegorocznego badania CIS (6. edycja) i zostaną opublikowane w 2014 r.

przepaść dzieli Polskę w stosunku do czołówki państw UE – najlepsze pod tym względem Niemcy zanotowały odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych w populacji firm na poziomie aż 72%.

Odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych pokazuje, jaki jest udział innowatorów w ogólnej liczbie firm. Jednakże wskaźnik ten nie prezentuje rzeczywistych rozmiarów działalności innowacyjnej przedsiębiorstw. Dlatego za równie ważny wskaźnik poziomu innowacyjności gospodarki uznaje się nakłady na działalność innowacyjną. Według danych Eurostatu, przywołanych w publikacji *Innowacyjność 2010*, w 2008 r. przeciętne nakłady na działania innowacyjne polskich podmiotów prowadzących działalność innowacyjną o liczbie pracowników powyżej 9 osób wyniosły 809 tys. euro. Dla przykładu nakłady na innowacje na jedno przedsiębiorstwo prowadzące działalność innowacyjną w Szwecji – lidera tego rankingu – w 2008 r. wyniosły 3 mln euro, a Bułgarii – jako ostatniego kraju w zestawieniu – 186 tys. euro. Rys. 2 dobitnie pokazuje dystans, jaki dzieli nas od czołowych krajów europejskich. Warto przy tym wspomnieć, że wyprzedzamy w tym zestawieniu takie kraje jak Hiszpania czy Włochy.

Rys. 2. Nakłady na innowacje na jedno przedsiębiorstwo (zatrudniające powyżej 9 pracowników) prowadzące działalność innowacyjną w krajach UE-27 w 2008 r. (w tys. euro)



Źródło: Na podstawie Eurostat Statistics Database [inn_cis6_exp] [za:] *Innowacyjność 2010*, P. Zadura-Lichota (red.), PARP, Warszawa 2010, s. 18.

Dlaczego sektorowi MSP poświęca się tyle uwagi?

Jedną z głównych cech gospodarek opartych na wolnym rynku jest znacząca rola sektora MSP, które odgrywają ważną rolę we wszystkich rozwiniętych gospodarkach na całym świecie²⁸. Doświadczenia państw o wysoko rozwiniętej gospodarce rynkowej pokazują, iż rozwój tego sektora jest niezbędny do prawidłowego i sprawnego funkcjonowania gospodarki i zachodzących w niej mechanizmów.

²⁸ OECD, *SME statistics: towards a more systematic statistical measurement of SME behaviour*, 2nd OECD Conference of Ministers responsible for small and medium-sized enterprises (SMEs), Stambuł 2004, s. 6.

Do kategorii małych i średnich przedsiębiorstw zaliczane są firmy, które:

w przypadku małych przedsiębiorców:

- w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych: zatrudniały średniorocznie mniej niż 50 pracowników oraz
- osiągnęły roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nie przekraczający równowartości w złotych 10 milionów euro, lub suma aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyła równowartości w złotych 10 milionów euro;

a w przypadku średnich przedsiębiorców:

- w co najmniej jednym z dwóch ostatnich lat obrotowych zatrudniały średniorocznie mniej niż 250 pracowników oraz
- osiągnęły roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nie przekraczający równowartości w złotych 50 milionów euro, lub też suma aktywów ich bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyła równowartości w złotych 43 milionów euro²⁹.

Sektor MSP stanowi fundament gospodarek krajów członkowskich UE. MSP stanowią 99,8% ogółu przedsiębiorstw UE-27, dając zatrudnienie 2/3 ogółu zatrudnionych w gospodarce i generując 58,4% wartości dodanej w sektorze przedsiębiorstw³⁰.

W Polsce, podobnie jak w krajach wysokorozwiniętych gospodarczo, sektor małych i średnich przedsiębiorstw stanowi niezwykle ważną część gospodarki. Jak wynika z danych GUS, w 2010 r. sektor ten wygenerował niemal połowę polskiego PKB (47,6%), przy czym największy w tym udział miały mikroprzedsiębiorstwa (29,6%)³¹. Jednakże nie można przy tym nie zauważyć, że wpływ małych i średnich przedsiębiorstw na innowacyjność kraju czy regionu jest nominalnie mniejszy niż firm dużych, a znaczący potencjał ekonomiczny wynika głównie z ich dominującej liczebności. Jak dowodzą A. Rogut i B. Piasecki, *niższy poziom innowacyjności charakteryzuje działalności, w których MSP odgrywają wiodącą lub istotną rolę, wyższy natomiast działalności, w których rola MSP jest marginalna lub żadna*³².

Które branże są domeną MSP?

Najwięcej MSP prowadzi działalność usługową (45,4%), handlową (30,4%), a znacznie mniej budowlaną (13,5%) i przemysłową (10,7%)³³. W porównaniu ze średnią UE w Polsce występuje relatywnie większa liczba przedsiębiorstw handlowych, a mniejsza usługowych. Zmiany, które dokonują się w tej strukturze (rosnąca liczba firm usługowych), upodabniają ją do modelu unijnego.

Jak wygląda innowacyjność polskich MSP na tle podobnych im firm w UE?

Sektor MSP w Polsce dzieli przepaść w porównaniu z większością krajów europejskich pod względem odsetka przedsiębiorstw przemysłowych prowadzących działalność innowacyjną w zakresie produktów i procesów (tab. 3).

²⁹ Zapisana w polskim prawodawstwie definicja małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) jest tożsama z ogólnie akceptowaną Rekomendacją Komisji Europejskiej z 6 maja 2003 r. (nr 2003/361/EC).

³⁰ P. Wymenga, V. Spanikova, J. Derbyshire, A. Barker, *Are EU SMEs recovering from the crisis?* Annual Report on EU Small and Medium sized Enterprises 2010/2011, Komisja Europejska, Rotterdam – Cambridge 2011, s. 9.

³¹ A. Brussa, A. Tarnawa (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2011, s. 13.

³² A. Rogut, B. Piasecki, *Główne kierunki polskiej innowacyjności. Podstawowe czynniki warunkujące kreowanie i powstawanie innowacji*, ekspertyza przygotowana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Łódź 2010, s. 7.

³³ Ibidem, s. 24.

Tabela 3. Odsetek przedsiębiorstw (zatrudniających powyżej 9 pracowników) prowadzących działalność innowacyjną w zakresie produktów i procesów w przemyśle w wybranych krajach UE w latach 2006–2008

Ogółem		Małe (10–49 zatrudn.)		Średnie (50–249 zatrudn.)	
Niemcy	72	Niemcy	68	Niemcy	79
Belgia	54	Cypr	49	Estonia	73
Estonia	53	Belgia	47	Cypr	72
Finlandia	53	Finlandia	47	Belgia	70
Irlandia	52	Irlandia	45	Irlandia	70
Cypr	52	Estonia	44	Austria	70
Szwecja	50	Portugalia	44	Włochy	66
Austria	49	Szwecja	43	Szwecja	64
Portugalia	48	Dania	40	Finlandia	63
Dania	46	Włochy	40	Portugalia	63
Luksemburg	45	Austria	38	Malta	63
Włochy	44	Holandia	35	Holandia	61
Holandia	42	Luksemburg	34	Francja	59
Czechy	42	Czechy	34	Hiszpania	59
Słowenia	40	Francja	33	Dania	58
Francja	40	Chorwacja	33	Luksemburg	57
Chorwacja	38	Słowenia	31	Czechy	54
Malta	37	Malta	29	Słowenia	54
Hiszpania	34	Hiszpania	29	Chorwacja	48
Bułgaria	29	Bułgaria	25	Bułgaria	37
Łotwa	27	Łotwa	23	Litwa	37
Słowacja	26	Słowacja	20	Słowacja	35
Litwa	26	Litwa	18	POLSKA	34
POLSKA	22	Rumunia	18	Łotwa	33
Rumunia	22	Węgry	16	Węgry	31
Węgry	22	POLSKA	15	Rumunia	27

Źródło: Na podstawie Eurostat Statistics Database [inn_cis6_type] [za:] *Innowacyjność 2010*, P. Zadura-Lichota (red.), PARP, Warszawa 2010, s. 13.

Największa różnica na niekorzyść polskich firm zaznacza się wśród małych przedsiębiorstw³⁴. Polskie małe firmy znalazły się na ostatnim miejscu w rankingu badanych krajów z wynikiem 15%. Najwyżej w rankingu uplasowały się przedsiębiorstwa: czeskie, słowackie i węgierskie, które osiągnęły odpowiednio wskaźniki 34%, 20% i 16%, a liderem zestawienia okazały się Niemcy z wartością wskaźnika na poziomie 68%. Nieco lepiej wypadła Polska pod względem średnich firm³⁵, które uplasowały się na czwartym miejscu od końca

³⁴ O średniorocznym zatrudnieniu mniejszym niż 50 pracowników oraz rocznym obrocie netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczającym równowartości w złotych 10 milionów euro, lub sumie aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z dwóch ostatnich lat obrotowych nie przekraczającej równowartości w złotych 10 milionów euro.

³⁵ O średniorocznym zatrudnieniu mniejszym niż 250 pracowników oraz rocznym obrocie netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczającym równowartości w złotych 50 milionów euro, lub sumie aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z dwóch ostatnich lat obrotowych nie przekraczającej równowartości w złotych 43 milionów euro.

z wynikiem 34% wyprzedzając tylko Łotwę, Węgry i Rumunię. Również i w tym przypadku najwyższe miejsce zajęły Niemcy (79% innowacyjnych firm średnich).

W latach 2006–2008 innowacje organizacyjne lub marketingowe wdrożyły w Polsce 20% firm, z tego 15% małych, a 27% średnich (tab. 4).

Tabela 4. Odsetek firm (zatrudniających powyżej 9 pracowników), które w latach 2006–2008 wdrożyły innowacje organizacyjne lub marketingowe według wielkości zatrudnienia

Ogółem		Małe (10–49 zatrudn.)		Średnie (50–249 zatrudn.)	
Niemcy	73	Niemcy	71	Niemcy	76
Cypr	52	Cypr	50	Luksemburg	67
Luksemburg	52	Luksemburg	43	Cypr	63
Belgia	46	Belgia	41	Austria	59
Czechy	45	Czechy	39	Włochy	59
Austria	43	Włochy	38	Irlandia	56
Irlandia	42	Dania	37	Belgia	56
Słowenia	42	Portugalia	36	Malta	53
Włochy	41	Irlandia	36	Czechy	53
Dania	41	Słowenia	35	Słowenia	51
Portugalia	39	Austria	35	Szwecja	51
Francja	39	Francja	34	Francja	51
Szwecja	38	Szwecja	32	Portugalia	50
Chorwacja	35	Chorwacja	30	Dania	45
Estonia	34	Wlk. Brytania	28	Holandia	45
Wlk. Brytania	32	Estonia	28	Chorwacja	45
Holandia	31	Hiszpania	27	Estonia	44
Finlandia	31	Finlandia	25	Finlandia	43
Hiszpania	30	Holandia	25	Hiszpania	42
Słowacja	29	Rumunia	24	Wlk. Brytania	42
Malta	29	Słowacja	23	Słowacja	40
Rumunia	27	Malta	22	Bułgaria	33
Litwa	22	Litwa	18	Rumunia	33
Bułgaria	21	Węgry	16	Litwa	28
Węgry	20	Bułgaria	16	POLSKA	27
POLSKA	20	POLSKA	15	Węgry	25
Łotwa	15	Łotwa	11	Łotwa	23
UE-27	41	UE-27	37	UE-27	51

Źródło: Na podstawie Eurostat Statistics Database [inn_cis6_mo] [za:] *Innowacyjność 2010*, P. Zadura-Lichota (red.), PARP, Warszawa 2010, s. 33.

W porównaniu z innymi krajami, polskie przedsiębiorstwa wypadają bardzo słabo. Biorąc pod uwagę całą zbiorowość firm o liczbie pracowników powyżej 9 osób Polska zajęła przedostatnie miejsce wyprzedzając zaledwie Łotwę (20%) z wynikiem dwa razy gorszym niż UE-27 (41%). Podobnie jak w przypadku innowacji technologicznych (produktowych i procesowych), najslabiej w tym zestawieniu wypadają małe podmioty, które również plasowały się na przedostatnim miejscu (przed Łotwą). Ich różnica w stosunku do małych firm w UE-27 była wyraźnie większa niż w przypadku pozostałych grup firm według wielkości. Tylko nieznacznie lepiej było w przypadku średnich firm – zajęły one trzecią lokatę od końca, a gorsza sytuacja

panowała tylko na Łotwie i Węgrzech. Na szczycie rankingu znalazły się Niemcy, z wynikiem ogólnym aż 73%, a w przypadku małych i średnich firm odpowiednio 71 i 76%.

Działalność innowacyjna obejmuje także działalność badawczo-rozwojową (B+R). Jak wynika z danych Eurostatu, działalność B+R była prowadzona przez niewielki odsetek innowacyjnych przedsiębiorstw (tab. 5).

Tabela 5. Odsetek firm (zatrudniających powyżej 9 pracowników), które w latach 2006–2008 prowadziły działalność B+R w wybranych krajach według wielkości zatrudnienia

Ogółem		Małe (10–49 zatrudn.)		Średnie (50–249 zatrudn.)	
Finlandia	81	Finlandia	75	Finlandia	89
Słowenia	78	Słowenia	69	Słowenia	86
Francja	68	Szwecja	61	Holandia	80
Holandia	68	Francja	61	Belgia	80
Belgia	67	Belgia	60	Francja	78
Szwecja	66	Holandia	60	Austria	73
Austria	60	Niemcy	52	Szwecja	70
Niemcy	59	Austria	47	Włochy	69
Czechy	51	Czechy	44	Niemcy	68
Irlandia	50	Węgry	44	Irlandia	64
Węgry	49	Włochy	41	Malta	63
Włochy	47	Chorwacja	41	Czechy	57
Chorwacja	47	Irlandia	39	Luksemburg	55
Malta	47	Portugalia	36	Portugalia	53
Luksemburg	47	Słowacja	36	Hiszpania	52
Słowacja	43	Litwa	35	Chorwacja	52
Portugalia	42	Malta	33	Węgry	50
Litwa	40	Hiszpania	33	Estonia	48
Hiszpania	40	Estonia	31	Słowacja	46
Estonia	38	Łotwa	28	Litwa	45
POLSKA	33	Luksemburg	26	POLSKA	37
Łotwa	28	POLSKA	25	Cypr	32
Rumunia	24	Rumunia	21	Łotwa	25
Cypr	21	Cypr	17	Rumunia	23
Bułgaria	8	Bułgaria	6	Bułgaria	11

Źródło: Na podstawie Eurostat Statistics Database [inn_cis6_exp] [za:] *Innowacyjność 2010*, P. Zadura-Lichota (red.), PARP, Warszawa 2010, s. 47.

Zaledwie 1/3 polskich firm innowacyjnych zdecydowała się na działalność B+R, co dało 21. lokatę w rankingu wybranych państw europejskich. Na pierwszym miejscu w zestawieniu uplasowała się Finlandia z wynikiem aż 81% przedsiębiorstw innowacyjnych prowadzących działalność B+R. W analogicznym zestawieniu dla przedsiębiorstw według wielkości Polska uplasowała się na równie odległych miejscach. I tak, małe polskie przedsiębiorstwa prowadzące wewnętrzną działalność innowacyjną zajęły w tym zestawieniu 22. miejsce, a średnie – 21.

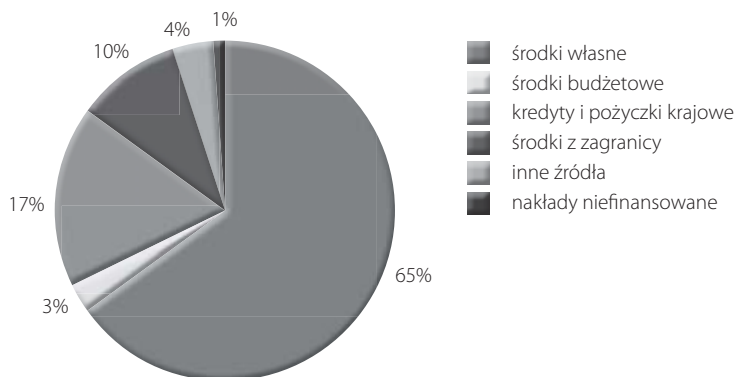
W jaki sposób polskie MSP finansują inwestycje?

Wprowadzenie innowacji często pociąga za sobą koszty. Dotyczy to w szczególności innowacji technologicznych (produktowych i procesowych), choć także innowacje nie technologiczne (marketingowe i organizacyjne) mogą wymagać poniesienia nakładów na ich wdrożenie. Jak podano w rozdziale 1, głównym

źródłem powstawania innowacji są wewnętrzne zasoby przedsiębiorstwa, w tym przede wszystkim ponoszone przez nie nakłady inwestycyjne.

W celu finansowania nakładów inwestycyjnych blisko 2/3 polskich MSP wykorzystuje środki własne, a co szósta firma kredyty i pożyczki krajowe (rys. 3).

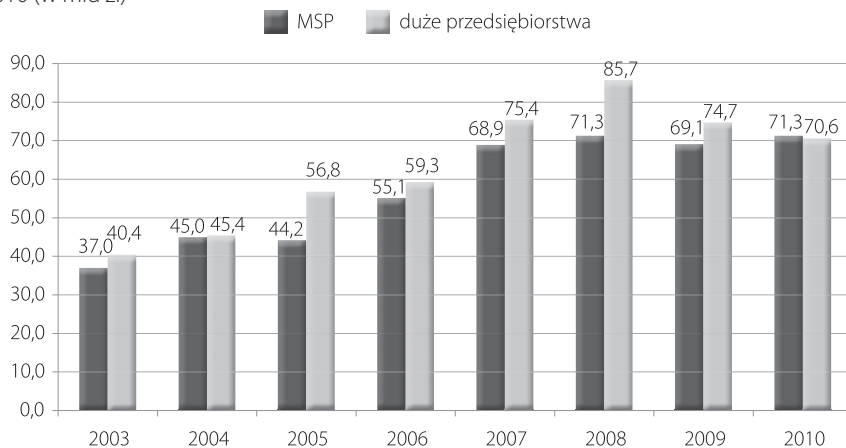
Rys. 3. Źródła finansowania nakładów inwestycyjnych w 2010 r. w sektorze MSP (bez mikroprzedsiębiorstw³⁶)



Źródło: A. Tarnawa, P. Zadura-Lichota (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2011*, PARP, Warszawa 2012, s. 44.

W 2010 r. sektor MSP po raz pierwszy wyprzedził sektor dużych przedsiębiorstw pod względem wielkości środków przeznaczanych na działalność inwestycyjną – wartość nakładów inwestycyjnych MSP wyniosła 71,3 mld zł, podczas gdy firm dużych – 70,6 mld zł (rys. 4).

Rys. 4. Nakłady inwestycyjne w sektorze MSP ogółem i w dużych przedsiębiorstwach w Polsce w latach 2003–2010 (w mld zł)



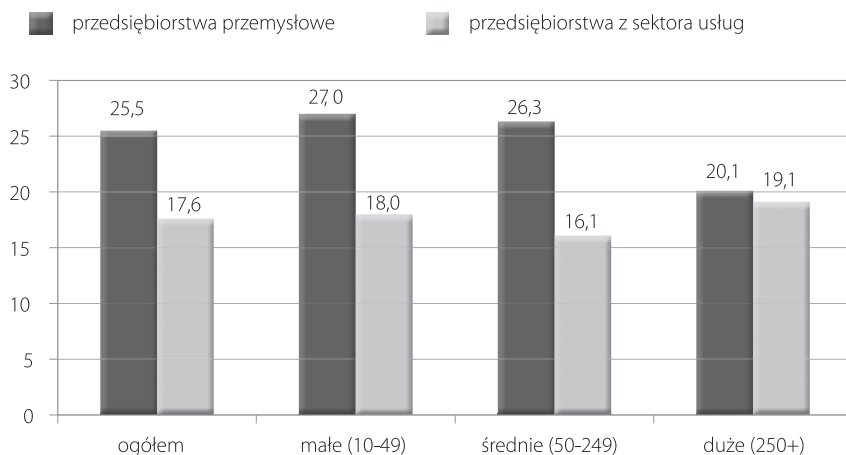
Źródło: A. Tarnawa, P. Zadura-Lichota (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2011*, PARP, Warszawa 2012, s. 41.

³⁶ O średniorocznym zatrudnieniu mniejszym niż 10 pracowników oraz rocznym obrocie netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych nieprzekraczającym równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumie aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z dwóch ostatnich lat obrotowych nieprzekraczającej równowartości w złotych 2 milionów euro.

W jakim zakresie polskie przedsiębiorstwa korzystają ze wsparcia publicznego dla działalności innowacyjnej?

Jak starano się pokazać w rozdziale 1, władze publiczne mogą korzystać z szeregu dostępnych im instrumentów w celu wspierania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw. Polska statystyka publiczna monitoruje wielkość i zakres tego wsparcia. Rejestrowane jest wsparcie związane z tworzeniem lepszych warunków dla wprowadzania innowacji, pochodzące od instytucji krajowych (lokalnych, regionalnych i centralnych) oraz z Unii Europejskiej (w tym z Programu Ramowego Badań i Rozwoju Technologicznego UE). Z danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że w latach 2009–2011 publiczne wsparcie finansowe na działalność innowacyjną otrzymało 25,5% aktywnych innowacyjnie przedsiębiorstw przemysłowych i 17,6% przedsiębiorstw z sektora usług (rys. 5). W grupie przedsiębiorstw przemysłowych wsparcie finansowe na działalność innowacyjną częściej uzyskiwały firmy sektora MSP, podczas gdy w przypadku przedsiębiorstw z sektora usług beneficjentem częściej były firmy duże.

Rys. 5. Przedsiębiorstwa, które w latach 2009–2011 otrzymały publiczne wsparcie finansowe na działalność innowacyjną w % przedsiębiorstw aktywnych innowacyjnie według liczby pracujących



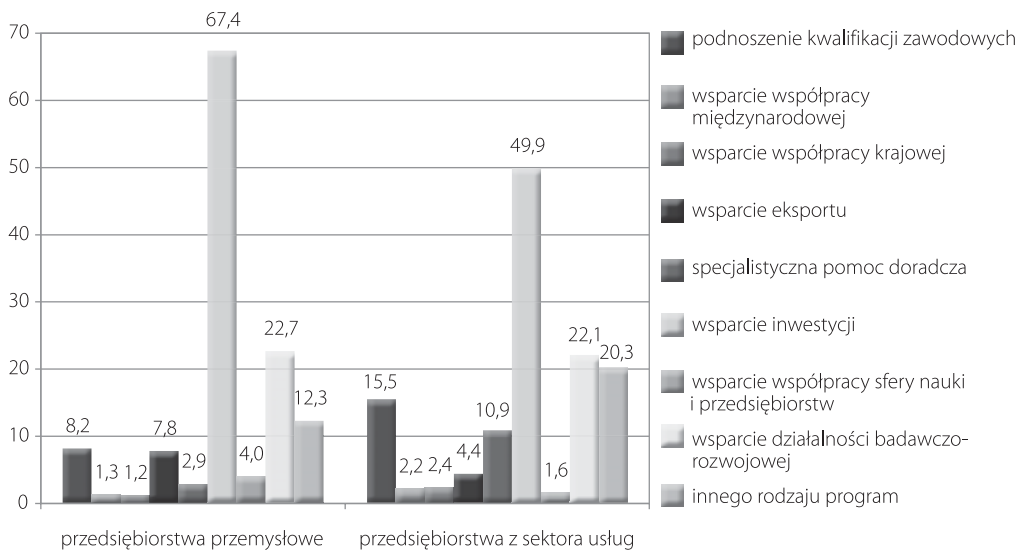
Źródło: GUS, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w latach 2009–2011*, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2012, s. 64.

Wśród przedsiębiorstw przemysłowych publiczne wsparcie finansowe relatywnie częściej trafiało do przedsiębiorstw z działów: *Poligrafia i reprodukcja zapisanych nośników pamięci* (36,7% aktywnych innowacyjnie przedsiębiorstw zadeklarowało otrzymanie takiego wsparcia), *Produkcja pozostałego sprzętu transportowego* (35,8%), *Produkcja papieru i wyrobów z papieru* (34,5%) i *Produkcja skór i wyrobów skórzanych* (34,4%). Relatywnie rzadziej beneficjentami tego wsparcia były natomiast firmy reprezentujące działy: *Naprawa, konserwacja i instalowanie maszyn i urządzeń* (11,9%), *Produkcja napojów* (14,9%), *Produkcja odzieży* (16,7%) i *Produkcja artykułów spożywczych* (16,9%).

Z kolei w sektorze usług wsparcie publiczne trafiało stosunkowo częściej do firm z działów: *Działalność pocztowa i kurierska* (42,9%), *Telekomunikacja* (32,5%) oraz *Działalność związana z oprogramowaniem i doradztwo w zakresie informatyki* (29,5%), a relatywnie rzadziej – do firm z działów: *Działalność wspomagająca usługi finansowe oraz ubezpieczenia i fundusze emerytalne* (3,8%), *Ubezpieczenia, reasekuracja i fundusze emerytalne* (4,0%) oraz *Finansowa działalność usługowa* (4,7%).

Wsparcie publiczne na działalność innowacyjną zdecydowanie najczęściej dotyczyło wsparcia inwestycji (rys. 6). Około 2/3 przedsiębiorstw przemysłowych i połowa przedsiębiorstw z sektora usług – beneficjentów pomocy finansowej, skorzystało z tej formy wsparcia.

Rys. 6. Przedsiębiorstwa, które w latach 2009–2011 otrzymały publiczne wsparcie finansowe na działalność innowacyjną z programów pomocowych jako % przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie według rodzajów programów pomocowych



Źródło: GUS, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w latach 2009–2011*, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2012, s. 69.

Podsumowując

Uznając znaczenie innowacyjności jako ważnego narzędzia osiągnięcia istotnych strategicznie celów społeczno-gospodarczych władze publiczne powinny dążyć do wykorzystywania dostępnego im instrumentarium, by skłaniać przedsiębiorstwa do stałego jej podnoszenia. Jak pokazują dostępne dane statystyczne, Polska na tle innych krajów europejskich sytuuje się w ogonie rankingów oceniających poziom innowacyjności na poziomie krajów i przedsiębiorstw. Polskie przedsiębiorstwa zajmują jedno z ostatnich miejsc w rankingach pod względem nie tylko innowacji produktowych i procesowych, ale także innowacji organizacyjnych i marketingowych, których znaczenie stale rośnie. W podnoszeniu innowacyjności polskiej gospodarki szczególnie ważną rolę należy upatrywać w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw dysponującym istotnym w tym zakresie potencjałem.

Rozdział 3. Zamówienia publiczne jako narzędzie realizacji polityki innowacyjnej – perspektywa zamawiających

Wprowadzenie

Proces wydatkowania środków publicznych, realizowany przez zamówienia publiczne może być tak ukierunkowany, aby w efekcie realizował kilka celów. Pierwszym podstawowym zadaniem jest uzyskanie zamówienia publicznego. Wtórne efekty mogą polegać na kreowaniu wśród zamawiających zachowań wspierających ważne społecznie i gospodarczo cele. Można skutecznie stymulować rozwój gospodarki przez wspieranie działań pobudzających innowacyjność przedsiębiorstw, co w praktyce poprawia konkurencyjność gospodarki oraz wpływa na poprawę jakości życia społeczeństwa. Udzielenie zamówienia umożliwia równoległe, bez wydatkowania dodatkowych środków, oddziaływanie na zachowania podmiotów zamawiających. Stopień, w jakim środki publiczne wpływają na rozwój gospodarczy, zależy m.in. od zachowania się podmiotów zamawiających, ich wiedzy, doświadczenia oraz możliwości tkwiących w systemie zamówień publicznych. Ze względu na wysokość środków finansowych przepływających przez zamówienia publiczne w kraju, jak i całej UE, istnieje znaczący, nie wykorzystany w pełni potencjał zamówień publicznych jako instrumentu polityki innowacyjnej. Istotnym zadaniem staje się wskazanie czynników, które utrudniają wykorzystanie zamówień publicznych do poprawy innowacyjności gospodarki oraz wskazanie sposobów mogących eliminować istniejące bariery.

Czy system zamówień publicznych sprzyja innowacyjnym zamówieniom?

Spektakularnym przykładem oddziaływania zamówień publicznych na proinnowacyjne zachowania wykonawców jest powszechne wprowadzenie w sprzęcie IT wymagań standardu Energy Star. Od roku 1993, w którym rząd Stanów Zjednoczonych (największy na świecie pojedynczy nabywca komputerów) zdecydował o zakupie wyłącznie sprzętu spełniającego wymogi Energy Star, większość producentów, nie chcąc utracić udziału w rynku IT, wprowadziło zmiany technologiczne w swoich produktach, dostosowując je do wymagań zamawiającego. Według szacunków Amerykańskiej Agencji Ochrony Środowiska (*U.S. Environmental Protection Agency* – EPA) wdrożony program Energy Star przyniósł do końca 2012 r. łączne oszczędności w wysokości 2250 mld kWh energii elektrycznej i spowodował zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 1,8 mld ton³⁷.

Niezależnie od definicji innowacyjności i jej rodzaju ważny jest skutek, jaki ona wywołuje. O charakterze innowacji decyduje sam wykonawca na podstawie oczekiwań określonych przez zamawiającego, zapisanych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). Najważniejszym zagadnieniem staje się więc określenie sposobów, którymi zamawiający powinien się posługiwać, aby w efekcie prowadzonego po-

³⁷ <http://www.energystar.gov/ia/partners/publications/pubdocs/ES%20bi-fold%20031313%20FINAL%20for%20print%20rev.pdf>

stępowania o zamówienie publiczne, oprócz realizacji podstawowego celu zamówienia, uzyskać wartość dodaną w postaci pobudzenia przedsiębiorców do proinnowacyjnych zachowań. Polski system zamówień publicznych nie jest w pełni przygotowany do prowadzenia takich działań, jednak w tym systemie tkwią pewne aspekty sprzyjające rozwojowi innowacyjnych zamówień.

Opis przedmiotu zamówienia

Jedną z podstawowych metod umożliwiających proinnowacyjne oddziaływanie systemu zamówień publicznych jest odpowiedni sposób przygotowania opisu przedmiotu zamówienia. W ustawodawstwie krajowym sposób, w jaki możliwe jest opisanie przedmiotu zamówienia w odniesieniu do dostaw i usług, określa art. 30 ust. 1–4, 6 ustawy Pzp. Równolegle ze szczegółowym opisem polegającym na wykorzystaniu *cech technicznych i jakościowych, z zachowaniem Polskich Norm przenoszących normy europejskie lub norm innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego przenoszących te normy*³⁸, ustawodawca wprowadził możliwość, w której *Zamawiający może odstąpić od opisywania przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem przepisów ust. 1–3, jeżeli zapewni dokładny opis przedmiotu zamówienia poprzez wskazanie wymagań funkcjonalnych. Wymagania te mogą obejmować opis oddziaływania na środowisko*. Nieco inaczej opisuje się przedmiot zamówienia w zakresie robót budowlanych³⁹.

Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych elastycznych metod sporządzania opisu przedmiotu zamówienia, polegających na określeniu przedmiotu zamówienia wyłącznie poprzez wskazanie wymagań funkcjonalnych, umożliwia kreowanie zamówienia o charakterze innowacyjnym. Jednak istnieją pewne wątpliwości związane ze stosowaniem art. 7 ust. 1 ustawy Pzp (*Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców*), którego „nadinterpretacja” przez organy kontrolujące może zniechęcać podmioty zamawiające do formułowania ponadstandardowego opisu przedmiotu zamówienia (Wyrok KIO z 20.01.2009 r., Sygn. akt KIO/UZP 02/09). Naszym zdaniem, prawie każdy opis przedmiotu zamówienia ogranicza krąg wykonawców, jeżeli wykracza poza określenie dostaw lub usług powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych. Nałożenie na zamawiającego obowiązku wykazania, że wyłącznie opisany przez niego produkt umożliwi realizację celu założonego w postępowaniu, w którym przedmiot zamówienia ma charakter innowacyjny, staje się zadaniem wyjątkowo trudnym lub wręcz niewykonalnym. Natomiast interpretacja art. 7 ust. 1 ustawy Pzp przez Krajową Izbę Odwoławczą (KIO), która pierwotnie miała zapewniać prowadzenie procedury postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, stała się w praktyce hamulcem wprowadzania proinnowacyjnych zmian w systemie. Jednakże chcąc dokonywać niestandardowych zakupów zamawiający powinni dążyć do przeprowadzenia takich postępowań. Najlepszym kierunkiem działań byłoby zastosowanie rozwiązania, które miało miejsce w systemie zamówień publicznych Stanów Zjednoczonych, dzięki któremu wymogi Energy Star stały się powszechnie obowiązującym standardem.

Tryby udzielania zamówień publicznych

Kolejnym elementem, ważnym z punktu widzenia proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych, jest tryb postępowania. W ustawodawstwie krajowym obok trybów podstawowych są wprowadzone tryby specjalne, tzn. takie, które można stosować wyłącznie w przypadku wystąpienia ustawowych przesłanek zastosowania trybu. W uprzywilejowanej sytuacji znajdują się zamawiający sektorowi, którzy

³⁸ Ustawa Pzp, art. 30 ust. 1.

³⁹ Ibidem, art. 31 ust. 1 i 2, art. 110.

dysponują dodatkowym trybem podstawowym – obok przetargu nieograniczonego i ograniczonego mogą bez ograniczeń prowadzić negocjacje z ogłoszeniem.

Szczególnie korzystne w uzyskiwaniu zamówień innowacyjnych są **tryby wielostopniowe**, które umożliwiają, w toku prowadzonych negocjacji z wykonawcami, modyfikację opisu przedmiotu zamówienia w sposób umożliwiający pogodzenie potrzeb zamawiającego i możliwości technicznych wykonawców. Istotnym pozytywnym aspektem procedury wielostopniowej wydaje się być ograniczony krąg wykonawców. Selekcji wykonawców można dokonać poprzez wybór i ranking wybranej cechy lub grupy cech określających właściwość wykonawcy. Oznacza to, że dalsza część procedury prowadzona jest na konkurencyjnych zasadach z wykonawcami będącymi w stanie podjąć wyzwanie polegające na realizacji innowacyjnego produktu. Z mocy ustawy Pzp podmioty niemające możliwości realizacji zadania znajdują się poza procedurą, a ponadto nie mogą blokować postępowania ze względu na niedostosowanie swoich ograniczonych możliwości realizacyjnych do kryteriów podmiotowych określonych w pierwszym etapie przez zamawiającego.

Tabela 6. Tryby udzielania zamówień publicznych a możliwości kreowania innowacyjnych zamówień

Lp.	Tryb postępowania	Selekcja/ wstępna selekcja wykonawców	Negocjacje z wykonawcami przed określeniem SIWZ	Negocjacje z wykonawcami po określeniu SIWZ i ponowna budowa SIWZ
1	Przetarg nieograniczony	nie	nie	nie
2	Licytacja elektroniczna	nie	nie	nie
3	Zamówienie z wolnej ręki	tak*	nie dotyczy	nie dotyczy
4	Zapytanie o cenę	tak*	nie	nie
5	Przetarg ograniczony	tak	nie	nie
6	Negocjacje z ogłoszeniem	tak	nie	tak
7	Negocjacje bez ogłoszenia	tak	nie	tak
8	Dialog konkurencyjny	tak	tak	tak

* wstępna selekcja wykonawców

Źródło: Opracowanie własne.

Trybem, który daje zamawiającemu najszersze możliwości uzyskania zamówienia innowacyjnego jest **dialog konkurencyjny** (tab. 6). Umożliwia on podjęcie negocjacji jeszcze przed etapem opracowywania SIWZ. Daje to możliwość konfrontacji oczekiwań zamawiającego z realiami pracy wykonawców przez sformułowanie ambitnych i jednocześnie realnych warunków realizacji zamówienia. Stosowanie trybu jest zasadne w przypadku dużego pola decyzyjnego w zakresie opisu przedmiotu zamówienia i ograniczonej wiedzy zamawiającego w tym zakresie. Ustawodawca wprowadził jednak ograniczenie możliwości stosowania trybu. Zgodnie z art. 60b ustawy Pzp tryb ten można zastosować, gdy *nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 30 i 31 lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia; oraz cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty.*

Podobne możliwości dają **negocjacje z ogłoszeniem** i **negocjacje bez ogłoszenia**. Zastosowanie tych trybów jest odpowiednie w przypadku, w którym zamawiający ma stosunkowo dużą wiedzę w zakresie możliwości rynkowych i technicznych realizacji zamówienia, oczekuje natomiast wprowadzenia zmian, polegających na dostosowaniu zamówienia do specyficznych założeń. Mogą one dotyczyć zarówno samego produktu, technologii jego wytworzenia, wpływu na środowisko naturalne lub innych elementów wymagających wprowadzenia nowego innowacyjnego podejścia do realizacji zamówienia. Negocjacje bez ogłoszenia traktowane są jako tryb niekonkurencyjny i jako taki mają dodatkowe ograniczenia obniżające praktyczną wartość trybu. Stosować go można w wyjątkowych sytuacjach, szczegółowo określonych

w ustawie Pzp. Negocjacje z ogłoszeniem mają szersze możliwości zastosowania. Jako tryb otwarty, konkurencyjny są traktowane jako tryb podstawowy dla zamawiających sektorowych⁴⁰. Zamawiający klasyczni mają pewne ograniczenia w stosowaniu tego trybu dla zamówień o wartości równej lub przekraczającej kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp. Biorąc pod uwagę nieostre zapisy ograniczające stosowanie omawianego trybu, brak wytycznych do jego użycia, uzasadnione mogą być obawy zamawiających, którzy stosunkowo rzadko wybierają tę drogę udzielenia zamówienia. Dużą elastycznością charakteryzuje się tryb **zamówienia z wolnej ręki**, polegający na udzieleniu zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą. Negocjacje w tym trybie wyjątkowo dotyczą zarówno doprecyzowania opisu zamówienia oraz ceny jego realizacji. Tryb ten umożliwia zamawiającemu swobodne poruszanie się w gąszczu ustawowych ograniczeń, jednak pozbawiony jest wszelkich znamion konkurencyjności. Z kontroli prowadzonych przez Urząd Zamówień Publicznych i inne instytucje wynika, że jest trybem nadużywanym⁴¹. W praktyce przydatność tego trybu do udzielania innowacyjnych zamówień jest mało istotna ze względu na restrykcyjność warunków jego stosowania.

Relatywnie niską elastycznością kreowania zamówień innowacyjnych charakteryzuje się **przetarg ograniczony**. Umożliwia on wyłącznie wyselekcjonowanie wykonawców charakteryzujących się określoną właściwością lub właściwościami ułatwiającymi, zdaniem zamawiającego, realizację zamówienia. W przypadku zamówień innowacyjnych jest to istotne ze względu na możliwość wstrzymywania procedury przez wykonawców niezdolnych realizować zamówienie w sposób oczekiwany przez zamawiającego. Przywołując w tym miejscu omówiony wcześniej wyrok KIO, słabi wykonawcy, nie posiadający wystarczającego potencjału czy też doświadczenia, mogą zgłaszać żądanie zmiany warunków realizacji umowy i opisu przedmiotu zamówienia na taki, który jest dla nich realny do wykonania. Ten tryb w znacznym stopniu ogranicza im dostęp do udziału w postępowaniu, ułatwiając zamawiającemu wprowadzenie wysokich wymagań w zakresie jakości zamówienia.

Licytacja elektroniczna ze względu na swoją specyfikę, pomimo braku ustawowych ograniczeń w zakresie przedmiotu zamówienia, w praktyce nadaje się do udzielania zamówień na dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych oraz nieskomplikowane roboty budowlane. Dodatkowo, stosowanie trybu dopuszczalne jest wyłącznie dla zamówień o wartości niższej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp. Ograniczenia te wykluczają zastosowanie licytacji elektronicznej przy udzielaniu zamówień innowacyjnych. Podobny charakter ma tryb **zapytania o cenę**, który dodatkowo jest trybem niekonkurencyjnym.

Przetarg nieograniczony jest najpopularniejszym trybem przetargowym. Jego dominacja wynika zarówno ze statusu trybu podstawowego, stosunkowo prostej, jednostopniowej procedury oraz niezliczonych opracowań, komentarzy, wyjaśnień ułatwiających wykonywanie określonych ustawą czynności mniej doświadczonym w udzielaniu zamówień publicznych podmiotom. Obok wymienionych zalet tryb ten, z uwagi na swoją prostą konstrukcję, ma też ograniczenia. Nie można prowadzić wstępnej selekcji wykonawców oraz prowadzić jakichkolwiek negocjacji. Określenie zamówienia w treści SIWZ powinno być precyzyjne i wymaga od zamawiającego szczegółowej wiedzy. Jest to tryb mało przydatny dla pozyskiwania zamówień innowacyjnych. Jednak ze względu na powszechność jego stosowania podejmowane są próby wykorzystania mechanizmów tej procedury w celu realizacji innowacyjnych zamówień. Przykłady podejmowanych w ten sposób działań prezentowane są w literaturze⁴² (ogłoszenie o zamówieniu 2011/S 31-051193 rodzaj zamówienia – dostawa, tryb – przetarg nieograniczony⁴³, ogłoszenie o zamówieniu 2011/S 163-269197 rodzaj zamówienia – roboty budowlane, tryb – przetarg nieograniczony).

⁴⁰ Ustawa Pzp, art. 134 ust. 1.

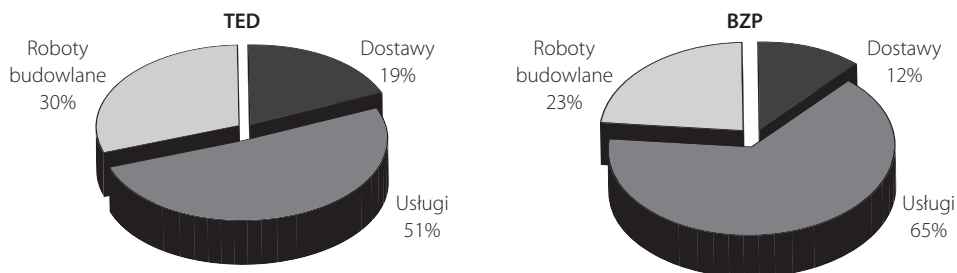
⁴¹ *Kontrola udzielania zamówień publicznych prowadzona przez Prezesa UZP*, PARP, Warszawa 2012, s. 112.

⁴² S. Sawin, W. Beresko, *Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne*, PARP, Warszawa 2012, s. 46.

⁴³ Omyłkowo w cytowanej powyżej pozycji wpisano jako konkurs.

Wybór trybu najbardziej przyjaznego wspieraniu zamówień innowacyjnych, jakim jest dialog konkurencyjny (DK), jest zdarzeniem rzadkim. W 2012 r. krajowi zamawiający przekazali Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej 47 ogłoszeń o wszczęciu postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego. Dostęp do tych informacji umożliwia baza *Tenders Electronic Daily* (TED) poprzez portal Unii Europejskiej⁴⁴. Przeprowadzona analiza według kodów Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) dowodzi, że dialog konkurencyjny dotyczy głównie zamówień na usługi (rys. 7). Podobnie w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP) w tym samym okresie (1.01–31.12.2012 r.) opublikowano tylko 40 ogłoszeń o zamówieniu prowadzonym w trybie dialogu konkurencyjnego, które również dotyczą głównie usług. Z analizy treści informacji o zamówieniach ogłaszanych w trybie dialogu konkurencyjnego wynika, że w większości przedmiotem zamówień były innowacyjne produkty o znaczeniu lokalnym lub zaspokajającym potrzeby zamawiającego, poprzez niekonwencjonalne zastosowanie rozwiązań już istniejących. Przytoczone liczby są pewnym pozytywnym sygnałem, chociaż skala realizowanych innowacyjnych zamówień jest w dalszym ciągu niewielka. Lepszy efekt innowacyjny można by uzyskać w przypadku zagregowanych zamówień publicznych w formie jednej procedury realizowanej dla kilku podmiotów.

Rys. 7. Udział ogłoszeń o zamówieniu publicznym w trybie dialogu konkurencyjnego opublikowanych w 2012 r. w TED i BZP według rodzajów zamówień (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z TED i BZP.

Stosunkowo nowym elementem systemu jest **dialog techniczny**, wprowadzony do ustawy Pzp nowelizacją z dnia 12 października 2012 r., funkcjonujący od 20 lutego 2013 r. Nowa konstrukcja prawna w założeniu ma ułatwić prowadzenie postępowań o szczególnie trudnym do sformułowania dla zamawiających opisie przedmiotu zamówienia. Jest to nieobligatoryjna procedura, której uruchomienie zależy wyłącznie od decyzji zamawiającego. Ustawodawca wprowadził uregulowanie dotyczące czynności zamawiającego, określające sposób zwrócenia się do wykonawców *o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy*. Możliwość usankcjonowania prowadzenia konsultacji z wykonawcami z pewnością ułatwia przygotowanie postępowania, którego przedmiot będzie miał charakter innowacyjny. Zamawiający mogą uzyskać wiedzę w zakresie potencjalnych rynkowych możliwości realizacyjnych przed decyzją dotyczącą wyboru trybu udzielenia zamówienia. Dodatkowo, obie strony nie są związane procedurą, w każdej chwili mogą od niej odstąpić, ponieważ dialog techniczny nie jest trybem udzielania zamówienia. W zbliżonej procedurze dialogu konkurencyjnego, rozpoczęcie konsultacji przed fazą przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia wiąże się bezpośrednio z udzieleniem zamówienia, a unieważnienie postępowania może nastąpić wyłącznie, jeżeli zajądą ustawowe przesłanki. Dodatkowo, zamawiający unieważniając postępowanie może być narażony na roszczenia wykonawców tytułem poniesionych kosztów na przygotowanie oferty⁴⁵.

⁴⁴ Tenders Electronic Daily, <http://ted.europa.eu>, stan na dzień 10.07.2013.

⁴⁵ Ustawa Pzp, art. 93 ust. 4.

Nowe zapisy dotyczące dialogu technicznego nie są jednak pozbawione niedoskonałości. Poważne ograniczenia w stosowaniu procedury mogą być skutkiem nałożonego na zamawiającego obowiązku wynikającego z art. 96 ust. 2a dotyczącego określenia i wprowadzenia do protokołu postępowania informacji określającej wpływ dialogu technicznego *na opis przedmiotu zamówienia, specyfikację istotnych warunków zamówienia lub warunki umowy*. Obowiązek publikacji informacji o zamiarze przeprowadzenia dialogu technicznego oraz o jego przedmiocie wyłącznie na stronie internetowej zamawiającego bez określenia minimalnych terminów dotyczących rozpowszechnienia informacji, niedostępnienie w tym celu Biuletynu Zamówień Publicznych, może narażać zamawiającego na zarzut podejmowania działań mających na celu ograniczenie konkurencji. Z drugiej jednak strony dialog techniczny może być skutecznym instrumentem do przygotowania dokumentacji zamówienia innowacyjnego, o ile zamawiający będzie w stanie odpowiedzieć na następujące pytania:

- Czy wolno prowadzić dialog z podmiotami, które się nie zgłoszą, a które zamawiający zaprosi?
- Czy zamawiający ma obowiązek prowadzić dialog ze wszystkimi podmiotami, które odpowiedzą na informację o zamiarze jego przeprowadzenia?
- W jaki sposób należy dokumentować przeprowadzony dialog?

Opisywany mechanizm wymaga pewnych korekt legislacyjnych, których wprowadzenie powinno skłonić podmioty do jego stosowania i tym samym stworzyć bardzo sprawne narzędzie pobudzania zamawiających do udzielania niestandardowych zamówień.

Kryteria oceny ofert

Określenie kryteriów oceny ofert jest uprawnieniem zamawiającego i powinno być uwarunkowane stopniem różnorodności potencjalnego zamówienia. W sytuacji, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne, o ustalonych standardach jakościowych, możliwe jest zastosowanie jednego kryterium oceny ofert, jakim jest cena. Przy zamawianiu np. benzyny o określonej oktanowości nie jest nawet wymagane szczegółowe opisanie przedmiotu zamówienia w postaci podania np. kaloryczności, ciężaru właściwego, zawartości siarki. Każdy z wykonawców biorących udział w postępowaniu będzie oferował identyczny jak konkurent produkt, a najkorzystniejsza oferta będzie ofertą najtańszą. Takie postępowanie jest właściwe wyłącznie w szczególnych przypadkach wynikających z łatwości i jednoznaczności opisu przedmiotu zamówienia. W przypadku przedmiotu zamówienia wykraczającego poza ustalone szablony pojawia się potrzeba wprowadzenia dodatkowych kryteriów. Ustawodawca przekazał zamawiającemu szeroki i otwarty wachlarz kryteriów pozacenowych określając je w art. 91 ust. 2 ustawy Pzp jako: *inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia*.

W polskim systemie zamówień, kryteria pozacenowe są rzadko stosowane. W 2012 r. cena była jedynym kryterium wyboru oferty w 76% wszczętych postępowań o wartościach powyżej progów UE i 92% postępowań o wartości poniżej progów UE⁴⁶. Z praktyki wynika, że nie zawsze oferta najkorzystniejsza jest ofertą najtańszą. Dostrzeżono to wcześniej (już w 1885 r.) w Niemczech, gdzie w ókólniku pruskiego Ministerstwa do Spraw Robót Publicznych wprowadzono zasadę mówiącą, że kryterium najniższej ceny nie może decydować o wyborze najkorzystniejszej oferty⁴⁷. W naszym systemie zamówień nie doszło na szczęście do tak spektakularnej weryfikacji stosowania ceny jako jedynego kryterium oceny ofert. Kryteria pozacenowe umożliwiają zamawiającemu elastyczną ocenę danej oferty, która może ze względu na zaproponowane rozwiązanie znacząco odbiegać od propozycji konkurencji, zachowując jednocześnie cechy umożliwiające spełnienie wymagań

⁴⁶ Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 7.

⁴⁷ M. Lemke (red.), *Zamówienia publiczne w Niemczech*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2001, s. 9.

określonych w SIWZ. Z samej definicji zamówienie innowacyjne musi przełamywać istniejące szablony i jest mało prawdopodobne, aby wszyscy uczestnicy postępowania w identyczny sposób proponowali realizację danego zamówienia. Zastosowanie kryteriów pozacenowych w takim przypadku jest niezbędne.

Jakie znaczenie mają zamówienia przedkomercyjne?

Wprowadzanie innowacji nierozzerwalnie związane jest z kosztami i ryzykiem rynkowym. W zależności od charakteru innowacji (zamkniętego lub otwartego⁴⁸), stopnia zaawansowania innowacji, mogącej polegać na innym niż dotychczas wykorzystaniu znanych rozwiązań lub stanowić nowy produkt będący efektem wykorzystania wyników wieloletnich badań, pojawia się problem kosztów i sposobu ich podziału. Rozwiązaniem tego zagadnienia są zamówienia przedkomercyjne (*Pre-Commercial Procurement – PCP*). Dotyczą głównie zamówień produktów, których rynek jeszcze nie oferuje, a uruchomienie masowej produkcji związane jest z poniesieniem istotnych kosztów prac badawczo-rozwojowych. To nowe podejście do zagadnienia uzyskało aprobatę Komisji Europejskiej i może być najważniejszym instrumentem pobudzającym wykonawców do wprowadzania rozwiązań innowacyjnych w okolicznościach, które mogą wiązać się z wysokimi kosztami prac rozwojowych. Generalną zasadą PCP jest dzielenie się ryzykiem i korzyściami zamawiających i wykonawców z opracowanych i wdrożonych rozwiązań innowacyjnych. Zamawiający rezygnując z praw wyłącznych do zamówionego rozwiązania otrzymuje tańszą ofertę, a wykonawca zachowując prawa do nowych rozwiązań wzmacnia swoją rynkową pozycję. Taka współpraca zamawiającego i wykonawcy wykorzystując efekt synergii umożliwia podjęcie zadań wymagających dużych nakładów finansowych obciążonych ryzykiem, których realizacja wykraczałaby poza możliwości jednej strony. Zasady związane z zachowaniem konkurencji są spełnione poprzez zapewnienie udziału w różnych fazach PCP kilku wykonawców, indywidualnie pracujących nad opracowaniem optymalnego rozwiązania. Faza badawczo-rozwojowa jest w pełni oddzielona od fazy zamówienia. Do kolejnych etapów kwalifikowani są przez eliminację wyłącznie wykonawcy uczestniczący we wcześniejszych fazach projektu, a w ostatniej fazie zamówienia przedkomercyjnego muszą uczestniczyć co najmniej dwa podmioty. W celu przybliżenia zamawiającym zasad funkcjonowania PCP ułatwiających poruszanie się w nowej procedurze w ramach 7. Programu Ramowego Komisja Europejska zleciła opracowanie podręcznika udzielania zamówień przedkomercyjnych. Podręcznik pt. *A PRACTICAL GUIDE to PCP Implementation for PROGR-EAST pilots, Innovative PROcurement techniques to support the GRowth of competitiveness for public services in EASTern Europe*, jest od marca 2013 r. dostępny na stronie <http://www.innova-eu.net/docs/pcp17.pdf>.

Należy podkreślić, że w Polsce system zamówień przedkomercyjnych właściwie jeszcze nie funkcjonuje. Pilotażowy projekt dotyczący przeprowadzenia pierwszego w kraju procesu zamówienia przedkomercyjnego realizowany jest obecnie przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Termin składania aplikacji minął 19 sierpnia 2013 r.

Czy innowacyjne zamówienia publiczne mogą poprawiać efektywność ekonomiczną wydatkowanych środków publicznych?

Efektywność udzielania zamówień jest terminem powszechnie stosowanym, lecz nie mającym jednoznacznej definicji. Biorąc pod uwagę szeroki zakres czynników wpływających na efektywność zamówień publicznych trudno jest porównywać zamówienia pod kątem efektywności bez przyjęcia pewnych założeń. W najprostszym przypadku efektywność może być postrzegana jako różnica wartości szacunkowej i ceny najkorzystniejszej oferty. Jest to jednak obraz niepełny, ponieważ zgodnie z doświadczeniami uży-

skanymi w systemach zamówień publicznych krajów o długiej tradycji funkcjonowania systemu, należy uwzględnić efekty dodatkowe wywołane zamówieniem. Może pojawić się innowacja w sposobie realizacji zamówienia lub w samym produkcie, co w dłuższym okresie przynosi korzyści społeczne oraz poprawia sytuację ekonomiczną wykonawcy. Działania innowacyjne poprawiają sprawność podmiotów gospodarczych konkurujących o światowe rynki, a dobra kondycja przedsiębiorstw przekłada się bezpośrednio na poprawę finansów jednostek zamawiających i ich możliwości inwestycyjne.

W pewnym obszarze może występować kolizja interesów konkretnego zamawiającego i interesu publicznego. Zamówienie innowacyjne wymaga szczególnego zaangażowania podmiotu zamawiającego. Wiązać się to może z dodatkowymi kosztami związanymi z przygotowaniem i przeprowadzeniem procedury udzielenia zamówienia publicznego. Dodatkowo takie zamówienie, obserwowane w krótkim przedziale czasowym, może być droższe niż rozwiązanie tradycyjne. Korzyści ekonomiczne wynikające z wprowadzanych innowacji mogą pojawiać się z pewnym opóźnieniem, co w optyce pojedynczego podmiotu może być niezauważalne lub wręcz nieopłacalne. Istotnego znaczenia nabiera wzrost świadomości wszystkich uczestników rynku, a zwłaszcza zamawiających, o wpływie innowacji na kształt współczesnej gospodarki. Pozornie wyższe koszty prowadzenia procedury lub realizacji zamówienia wielokrotnie rekompensowane są długofalowymi efektami wprowadzonych innowacji. Oszczędności mogą być wymierne i polegać np. na obniżeniu zużycia energii mierzonej z uwzględnieniem długości życia produktu, obniżenia kosztów eksploatacyjno-serwisowych wynikających ze zmian technologicznych, przedłużenia trwałości produktu, zmniejszenia kosztów utylizacji poprzez wykorzystanie rozwiązań ekologicznych. Oszczędności niewymierne związane są z obniżeniem degradacji środowiska naturalnego, podwyższeniem jakości i bezpieczeństwa użytkowania, zwiększenia potencjału *know how* wykonawców, umożliwiającą im utrzymanie się na konkurencyjnym rynku.

Przykłady innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce

W polskim systemie zamówień publicznych innowacyjne zamówienia publiczne jak dotychczas sprowadzają się do incydentalnych zamówień o charakterze dostaw i usług o wysokim stopniu przetworzenia i zaawansowania technologicznego, postrzeganych jako próba udzielenia zamówienia innowacyjnego⁴⁹. Wsparte są prowadzoną kampanią na rzecz upowszechnienia zielonych zamówień publicznych i coraz większej odwadze zamawiających we wprowadzaniu do procedury kryteriów środowiskowych. Takie działania w świetle linii orzeczniczej KIO chronią zamawiających przed możliwością pojawienia się odwołania mogącego skutecznie zablokować prowadzoną procedurę, przy jednoczesnej możliwości uzyskania ponadstandardowego zamówienia.

Analizując opublikowane ogłoszenia o zamówieniu można odnaleźć jednostkowe przykłady realizowanych w Polsce zamówień innowacyjnych. Jednym z nich jest zamówienie na dostawy, opublikowane w BZP pod nr 196108 – 2013 w dniu 20.05.2013 r.

Zamawiający: Centralna Stacja Ratownictwa Górniczego S.A.

Przedmiot zamówienia: *Zaprojektowanie i wykonanie nahałmnej kamery do lokalizacji ludzi w zadymionych wyrobiskach górniczych.*

Jako tryb udzielenia zamówienia wybrano dialog konkurencyjny. Przewidziano, że do udziału w procedurze zostanie zaproszonych trzech wykonawców. Selekcji wykonawców dokonano biorąc pod uwagę liczbę wykonanych kamer do lokalizacji ludzi w dymach w systemie innym niż termowizyjny. W sposób specyficzny ustalono kryteria oceny ofert:

1. Cena – 40%
2. Waga kamery wraz z hełmem – 20%
3. Maksymalna odległość detekcji człowieka w zadymionym wyrobisku górniczym – 40%.

⁴⁹ Ibidem, s. 46.

Obniżenie wagi kryterium ceny poniżej 50% w sposób automatyczny daje możliwość zaproponowania rozwiązania niekonwencjonalnego, które w pierwszej fazie wprowadzania na rynek może nie mieć przewagi cenowej. Pobudza także kreatywność wykonawców we wprowadzaniu innowacji tak, aby osiągnąć przewagę nad konkurencją w stopniu umożliwiającym uzyskanie zamówienia. Opis przedmiotu zamówienia wraz z kryteriami oceny ofert dopuszcza do udziału aparaty, które mogą w chwili wszczęcia procedury jeszcze nie występować na rynku. Zamówienie publiczne tak sformułowane ogranicza parametry produktu praktycznie tylko możliwościami intelektualnymi i technicznymi wykonawców.

Już we wcześniejszym okresie pojawiały się próby pozyskiwania innowacyjnych zamówień. Przykładem może być zamówienie z 15 października 2011 r. opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2011/S 199-324221.

Zamawiający: Politechnika Gdańska

Przedmiot zamówienia: *Instalacja badawcza, która ma stanowić wyposażenie „Laboratorium innowacyjnych technologii elektroenergetycznych i integracji odnawialnych źródeł energii LINTE²”*

W opisie przedmiotu zamówienia określono: *Realizacja zamówienia polega na zaprojektowaniu, dostarczeniu, montażu i uruchomieniu przez wykonawcę aparatury badawczej wchodzącej w skład instalacji badawczej. Instalacja ma tworzyć złożony, dowolnie konfigurowalny model fizyczny przyszłościowych systemów elektroenergetycznych, obejmujący zarówno urządzenia wytwórcze energii elektrycznej (w tym odnawialne źródła energii), jak i urządzenia do magazynowania energii oraz linie przesyłowe i urządzenia transmisyjne, przekształtniki energoelektryczne, a także regulowane odbiorniki energii. Aby zapewnić możliwość wygodnego konfigurowania układów badawczych, definiowania parametrów układów sterowania, uruchamiania testów, monitorowania ich przebiegu, rejestrowania wyników itp., przewiduje się wyposażenie laboratorium w nowoczesną sieć komunikacyjną zgodną z normą IEC 61850 oraz kilka sterowni z pulpitemi operatorskimi. Dużą elastyczność w zakresie zestawiania obwodów siłowych planuje się uzyskać za pomocą rozbudowanej rozdzielni badawczej niskiego napięcia.*

Podstawowe wymagania związane z przedmiotem zamówienia są następujące: (1) instalacja obejmie dużą liczbę różnorodnych niskonapięciowych urządzeń elektroenergetycznych, które mają tworzyć zintegrowany system badawczy; (2) urządzenia mają reprezentować najnowszy stan wiedzy i technologii oraz mieć nietypową skalę (ułamek mocy rozwiązań oferowanych komercyjnie), co może wymagać indywidualnego zaprojektowania i wykonania części aparatury badawczej specjalnie dla potrzeb Zamawiającego; (3) nietypowe zastosowanie urządzeń (do badań naukowych, a nie do realizacji ich standardowych funkcji) oznacza między innymi zwiększone w stosunku do systemów komercyjnych wymagania dotyczące rozwiązań komunikacyjnych i możliwości rejestracji zmiennych oraz znacznie zwiększone wymagania dotyczące możliwości konfiguracji obwodów siłowych.

Trybem udzielania zamówienia był dialog konkurencyjny. Selekcja wykonawców ograniczająca liczbę uczestników do maksymalnie pięciu, prowadzona była w oparciu o właściwości wykonawców określone w warunkach udziału w postępowaniu.

Na podstawie dostępnych informacji ustalono, że w postępowaniu przyjęto kryteria ofert umożliwiające wprowadzenie nowych rozwiązań technicznych według następujących wag:

1. Cena – waga 40%
2. Wartość techniczna i funkcjonalność – waga 50%
3. Warunki gwarancji, serwisu i pomocy technicznej – waga 10%

Zamawiający zdecydował o obniżeniu wagi kryterium ceny poniżej 50% promując, kosztem wzrostu ceny oferty, inwencję wykonawców w zakresie wprowadzenia wyższych standardów technicznych zamawianej dostawy.

Pojawiają się także zamówienia o cechach innowacyjnych z zakresu prac związanych z szeroko pojętą informatyką i jej zastosowaniem poprzez zamówienia dotyczące autorskich programów realizujących wysublimowane potrzeby zamawiającego. Przykładem może być zamówienie ogłoszone w BZP pod numerem 43204 – 2012 w dniu 13.02.2012 r.

Zamawiający: Zespół Szkół Handlowo-Ekonomicznych w Białymstoku

Przedmiot zamówienia: *Opracowanie gier komputerowych i poradników multimedialnych z zakresu przedmiotów ścisłych na poziomie szkoły ponadgimnazjalnej.*

Na podstawie dostępnych informacji udało się ustalić, że zamówienie podzielono na 14 części i prowadzono je w trybie dialogu konkurencyjnego. Kryteria oceny ofert były następujące:

1. Cena – waga 60%
2. Koncepcja produktu – waga 30%
3. Termin wykonania – waga 10%

Które rozwiązania sprawdzają się w polskich warunkach, a które warto zmodyfikować?

Pobudzenie zachowań proinnowacyjnych w zamówieniach publicznych wymaga objęcia działaniami otoczenia prawnego i instytucjonalnego systemu. Warto zastanowić się nad ewentualnymi zmianami legislacyjnymi, poszerzającymi listę trybów podstawowych. Rozwiązaniem mogłoby być włączenie dialogu konkurencyjnego jako dodatkowego trybu podstawowego, co w żaden sposób nie stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami zamówień publicznych, transparentnością i konkurencyjnością. Ze względu na czasochłonność procedur negocjacyjnych oraz ich zawilgość proceduralną nie zostanie zagrożony prymat przetargu nieograniczonego. Przykładowo, w 2012 r. przetarg nieograniczony trwał krócej od dialogu konkurencyjnego o 45 dni dla zamówień poniżej progów unijnych i 140 dni dla zamówień powyżej tych progów⁵⁰.

W krajach Unii Europejskiej posiadających rozwinięty system zamówień publicznych, zamówienia innowacyjne wywołujące istotne zmiany rynkowe udzielane były w okresie, w którym Polska gospodarka sterowana była centralnie, a termin zamówień publicznych praktycznie nie istniał. Przykładem innowacyjnych zamówień publicznych, które dodatkowo pobudziły popyt sektora prywatnego jest niemiecki projekt modelowy związany z podgrzewaniem basenów przy wykorzystaniu energii słonecznej. W 1983 r. niemieckie Ministerstwo ds. Badań i Technologii rozpoczęło projekt zastępowania konwencjonalnego podgrzewania wody w basenach ogrzewaniem słonecznym. Efektem rosnącego popytu na tak innowacyjny produkt było obniżenie jego ceny jednostkowej, co w konsekwencji zaowocowało zainteresowaniem się produktem przez sektor prywatny⁵¹. Warto korzystać z wszelkich doświadczeń systemów o długiej tradycji funkcjonowania. Niemieckie doświadczenia związane z zamówieniami publicznymi sięgają roku 1617⁵².

Pozytywne doświadczenia niemieckiego systemu mogłyby być wykorzystane w zakresie możliwości składania kilku ofert przez tego samego wykonawcę. W Niemczech można składać więcej niż jedną ofertę dodatkową lub kilka propozycji wariantowych, jeżeli zamawiający nie zabronił ich składania. W przeciwnym przypadku odrzucają się oferty alternatywne i propozycje wariantowe, oferta główna natomiast nie podlega odrzuceniu.

Takie podejście poszerza potencjalne możliwości uzyskania zamówienia innowacyjnego ułatwiając dodatkowo realizację skomplikowanych zamówień przez zastosowanie rozwiązań, których zamawiający z różnych powodów nie uwzględnił. Biorąc pod uwagę niewspółmiernie małe koszty weryfikacji dodatkowych ofert w porównaniu z korzyściami, które mogą się pojawić w przypadku zastosowania rozwiązań alternatywnych, wprowadzenie mechanizmów efektywnie funkcjonujących na gruncie niemieckich zamówień publicznych byłoby wskazane.

Problematyka związana z opisem przedmiotu zamówienia często pojawia się w praktyce orzeczniczej Krajowej Izby Odwoławczej w związku z zarzutem *utrudnienia uczciwej konkurencji poprzez wskazanie konkretnego rozwiązania technicznego, czy promowania rozwiązań niedostępnych danemu wykonawcy*⁵³. W przypadku podjęcia przez zamawiającego działań dotyczących próby uzyskania zamówienia innowacyjnego automatycznie pojawia się zagrożenie wpłynięcia odwołania z zarzutem utrudniania uczciwej konkurencji. Wyrok KIO/UZP 02/09 potwierdza, że opis zamówienia innowacyjnego może być odebrany przez wykonawcę i potwierdzo-

⁵⁰ Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 roku*, Warszawa 2013, s. 28.

⁵¹ *Ekologiczne zakupy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2005, s. 12.

⁵² M. Lemke (red.), *Zamówienia Publiczne w Niemczech*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2001, s. 9.

⁵³ R. Tubisz, A. Trojanowska, *Zamówienia publiczne jako stymulator innowacyjności oraz zrównoważonego rozwoju gospodarczego – w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2011, s. 130.

ny orzeczeniem KIO jako próba naruszenia zasad uczciwej konkurencji. Zmiana tej tendencji może nastąpić poprzez poszerzenie uprawnień zamawiających w zakresie opisu przedmiotu zamówienia.

Z obserwacji zmian zachodzących w systemie zamówień publicznych wynika, że likwidacja barier formalnych i instytucjonalnych w sposób automatyczny wpływa na zmianę zachowań zamawiających. Takie zmiany nastąpiły np. w przypadku licytacji elektronicznej. Czterokrotny wzrost popularności licytacji elektronicznej jest efektem zmniejszenia obciążeń formalnych, poszerzenia zakresu jej stosowania oraz umożliwienia prowadzenia jej na bezpłatnym portalu UZP.

Wprowadzenie ułatwień systemowych może również spowodować tendencję w zakresie wzrostu zainteresowania zamówieniami innowacyjnymi. Sprawdzonym narzędziem ułatwiającym przełamanie barier mentalnych wśród zamawiających jest analiza przykładów skutecznie przeprowadzonych procedur oraz zapoznanie się z dokumentacją postępowań prowadzonych w otwartych trybach negocjacyjnych.

Podsumowując

Głównymi konsumentami w Unii Europejskiej są instytucje publiczne wydające około 17% Produktu Krajowego Brutto (PKB) UE⁵⁴. Skierowanie tak dużej siły nabywczej na pobudzenie zachowań innowacyjnych może wywołać zmiany jakościowe w otoczeniu gospodarczym przez wprowadzenie nowych technologii, produktów i usług. Pomimo potrzeby intensyfikowania działań pobudzających innowacyjność wykonawców, potężny instrument wsparcia, którym są zamówienia publiczne, nie jest właściwie wykorzystywany. Udział zamówień innowacyjnych udzielanych w UE w porównaniu z USA i krajami azjatyckimi jest niewielki⁵⁵, co może skutkować obniżeniem zdolności do aktywnej rywalizacji gospodarki europejskiej na światowym rynku.

Działania podejmowane w Polsce w celu pobudzenia innowacyjnych zamówień publicznych poza kampanią informacyjną prowadzoną wśród zamawiających powinny zostać wsparte ułatwieniami systemowymi, m.in. wprowadzeniem do porządku prawnego uregulowań umożliwiających poprawę funkcjonowania organów kontrolnych systemu zamówień publicznych oraz poszerzenie zakresu stosowania otwartych trybów negocjacyjnych. Ponadto innego podejścia wymaga kwestia stosowania modelu wyboru najkorzystniejszej oferty. W zaprezentowanych przykładach zamówień innowacyjnych podejmowanych przez krajowe podmioty, waga kryterium cenowego obniżona została poniżej progu 50%. Oznacza to, że bez względu na różnice w cenie, możliwe jest udzielenie zamówienia, które przewyższa konkurencję efektami wprowadzonych innowacji, ale jednocześnie jest droższe. Bez tak głębokiej ingerencji w ustalanie wag poszczególnych kryteriów, próby uzyskania zamówień innowacyjnych będą skazane na niepowodzenie, ponieważ wykonawca musi uzyskać rekompensatę za ryzyko i dodatkowe koszty związane z wprowadzeniem innowacji. Ważne jest w takim przypadku analizowanie wydatków zamawiającego nie tylko wynikających z ceny oferty, ale z wymiernych i niewymiernych elementów obserwowanych w dłuższym okresie, np. powodujących zmniejszenie energochłonności, kosztów utylizacji, obciążenia środowiska naturalnego, pobudzenia kreatywności wykonawców, pobudzenia popytu.

⁵⁴ H. Nowicki, P. Nowicki, *Zamówienia publiczne w wybranych państwach Unii Europejskiej*, PARP, Warszawa 2011, s. 15.

⁵⁵ W. Starzyńska, *Wykorzystanie zamówień publicznych do osiągnięcia strategicznych celów Unii Europejskiej*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 88.

Rozdział 4. Zamówienia publiczne jako narzędzie realizacji polityki innowacyjnej – perspektywa wykonawców

Wprowadzenie

Analiza znaczenia zamówień publicznych jako narzędzia realizacji polityki innowacyjnej z punktu widzenia wykonawców nasyca trudności z uwagi na ubogie zasoby informacyjne w tym zakresie. Realizując to zadanie, po pierwsze, dokonano ilościowej oceny zaangażowania przedsiębiorstw w zamówienia publiczne. Zwrócono przy tym uwagę na znaczenie MSP jako wykonawców zamówień publicznych, uwzględniając tym samym kwestię mocno akcentowanego w ostatnich latach szerszego włączenia MSP w rynek zamówień publicznych. Istotnym elementem analiz była próba oszacowania zaangażowania przedsiębiorstw (w tym MSP) w innowacyjne zamówienia publiczne. Zaprezentowane zostały także opinie wykonawców na temat możliwości oddziaływania zamówień publicznych na innowacyjność przedsiębiorstw (ze szczególnym uwzględnieniem sektora MSP).

Analiza przeprowadzona została z wykorzystaniem dotychczasowych wyników prac zrealizowanych w ramach projektu „Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo”, w tym zwłaszcza badań ilościowych przeprowadzonych wśród przedsiębiorstw – edycja 2011 i 2012⁵⁶, a także wyników analiz przeprowadzonych przez autorów w ramach projektu „Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy”, realizowanego w latach 2009–2011⁵⁷. Dodatkowo przywołane zostały wyniki innych badań, realizowanych na poziomie krajowym i unijnym.

Jak rozumieć pojęcie „wykonawca”?

Zgodnie z Pzp, **wykonawca** to każda osoba fizyczna, osoba prawna bądź jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego. Wykonawcą jest więc nie tylko podmiot faktycznie wykonujący zamówienie publiczne, ale już ten podejmujący starania o jego realizację, sformalizowane w formie złożonej oferty. W praktyce, zdecydowana większość zamówień jest możliwa do wykonania przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą (wynika to głównie z przewidywanych przez polskich zamawiających warunków udziału w postępowaniu).

⁵⁶ Wyniki badań zaprezentowano szerzej w: A. Kowalewska, J. Szut, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2012*, PARP, Warszawa 2012 oraz A. Kowalewska, J. Szut, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2011*, PARP, Warszawa 2011.

⁵⁷ Wyniki badań zaprezentowano szerzej w: W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012. Projekt finansowany ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Dlaczego przedsiębiorstwa są zainteresowane kooperacją z sektorem publicznym?

Podmioty publiczne stanowią istotny potencjalny rynek zbytu dla przedsiębiorstw, wartość rynku zamówień publicznych w 2011 r. w krajach Unii Europejskiej szacowana jest na 2 405,89 mld euro, w Polsce – na 73,54 mld euro⁵⁸. Duże zamówienia – powyżej progów unijnych, publikowane w TED – osiągają szacunkową wartość 425,44 mld euro dla UE-27, 28,57 mld euro – dla Polski⁵⁹. W tym samym roku liczba publikowanych w TED ogłoszeń o zamówieniu w UE-27 wyniosła 168 160, przy czym polscy zamawiający należą do ścisłej czołówki krajów UE (21 209 ogłoszeń w TED, zajmując trzecią pozycję, po Francji – 45 916 i Niemczech – 22 370)⁶⁰. Zamówienia te (w ujęciu wartościowym) stanowią dla Polski 38,9% ogółu wydatków publicznych, podczas gdy średnio dla UE-27 było to 17,7%, a także – odpowiednio – 7,7% i 3,4% PKB w 2011 r. Jak wynika z danych Urzędu Zamówień Publicznych, w 2012 r. wartość rynku zamówień publicznych można oszacować na 132,7 mld zł (ok. 8,3% PKB), co oznacza spadek o 8% w porównaniu z rokiem poprzednim (144,1 mld zł) i o ok. 20% w odniesieniu do roku 2010 (rekordowa wartość rynku 167 mld zł). Zakontraktowane w 2012 r. zamówienia powyżej progów unijnych szacuje się na 94,4 mld zł, zaś te poniżej progów UE, publikowane w BZP – na 38,3 mld zł⁶¹. Wprawdzie w ostatnich latach obserwuje się tendencję malejącą omawianych wskaźników, niemniej jednak potencjał rynku zamówień publicznych w Polsce pozostaje bardzo duży. Wynika to m.in. z liczby podmiotów zobligowanych do stosowania ustawy Pzp – w 2012 r. ich liczba sięgała 14 232⁶².

Jaka jest skala zaangażowania przedsiębiorstw w zamówienia publiczne?

Dokładne wielkości nie są możliwe do oszacowania, z uwagi na brak dostępu do szczegółowych danych z Dziennika Urzędowego UE, w którym publikowane są ogłoszenia dotyczące zamówień powyżej progów unijnych. Zamówienia o wartości powyżej progów unijnych mogą być publikowane również w BZP, jednak stanowią one niewielką, bo 10-procentową część wszystkich zamówień. W BZP publikowane są przede wszystkim wszystkie ogłoszenia o zamówieniach o wartości od 14 000 euro do progów unijnych (stanowiące ok. 90% wszystkich ogłoszeń)⁶³. Szacowana w oparciu o to źródło liczba podmiotów realizujących zamówienia publiczne całkiem wiarygodnie przybliża rozmiar podażowej strony rynku zamówień publicznych.

Na podstawie danych publikowanych w BZP szacuje się, że w 2012 r. zamówienia publiczne otrzymało ok. 82 tys. wykonawców⁶⁴, a zatem łączna liczba wykonawców rozumianych zgodnie z definicją Pzp jest znacznie wyższa. Niestety, oficjalne dane nie umożliwiają szacunków w takim ujęciu. Podobnie, nie jest możliwe na podstawie danych UZP oszacowanie liczby małych i średnich przedsiębiorstw uczestniczących w rynku zamówień publicznych. Jeśli sięgniemy do sprawozdań UZP za poprzednie lata wyraźnie widać, że zainteresowanie zamówieniami publicznymi w Polsce rośnie. Rośnie liczba podmiotów realizujących zamówienia publiczne (w roku ubiegłym było ich 83 tys., w latach wcześniejszych liczba ta była niższa: w 2010 r. – 80 tys., w 2009 r. – 65 tys., podczas gdy w 2006 r. – zaledwie 21 tys.). Zwiększa się też średnia liczba ofert na jedno postępowanie – w 2012 r. w odpowiedzi na jedno postępowanie publikowane w BZP

⁵⁸ *Public procurement indicators 2011*, Bruksela, 5.12.2102 r., s. 2.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 3.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 6.

⁶¹ *Ibidem*, s. 23–24.

⁶² *Ibidem*, s. 24.

⁶³ *Ibidem*, s. 130.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 24–25.

wpłynęło średnio 2,96 ofert, przy czym w BZP w 2012 r. opublikowano 174 239 ogłoszeń o zamówieniu⁶⁵. Nie oznacza to oczywiście, że liczba wykonawców według definicji Pzp jest aż tak wysoka (proste obliczenia wskazywałyby na ok. 500 tys.), jako że w Polsce (podobnie jak w innych krajach UE) niektóre podmioty „specjalizują się” w zamówieniach publicznych (nie można więc postawić znaku równości między liczbą ofert i liczbą wykonawców w szerokim ujęciu). Przywoływane 83 tys. wykonawców stanowi przy tym zaledwie niecałe 5% aktywnych przedsiębiorstw.

Czy polscy wykonawcy funkcjonują tylko na rynku krajowym? Jaka jest otwartość polskiego rynku zamówień publicznych na podmioty zagraniczne?

Pomimo rezygnacji z preferencji krajowych, w Polsce, podobnie jak w innych krajach UE, umiędzynarodowienie rynku zamówień publicznych jest niewielkie. Polscy wykonawcy w 2012 r. realizowali jedynie 53 zamówienia powyżej progów unijnych w innych krajach UE (o łącznej wartości wynoszącej ok. 500 mln euro). Podczas gdy liczba ta pozostaje względnie stała w czasie (poza rokiem 2010, kiedy sięgała tylko 38), wartość z 2012 r. była rekordowa jak do tej pory⁶⁶. Udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego deklaruje co trzeci podmiot MSP⁶⁷. Realizowane są przy tym głównie dostawy, w następnej kolejności – usługi (tu głównie lokowały się MSP), natomiast niewielka jest rola robót budowlanych. Co jest naszym towarem eksportowym? Tabor kolejowy, autobusy i pojazdy specjalne (np. ratownicze), sprzęt górniczy, osprzęt elektryczny i oświetleniowy, żywność, kampanie reklamowe, usługi z zakresu IT, usługi szkoleniowo-doradcze, tłumaczenia, usługi napraw i konserwacji taboru kolejowego, prace remontowe⁶⁸.

A jaka jest otwartość polskiego rynku zamówień publicznych na podmioty zagraniczne, a jednocześnie ich zainteresowanie polskim rynkiem? Zarówno zamówienia poniżej progów unijnych, jak i powyżej nich realizują w zdecydowanej większości podmioty krajowe. W 2012 r. podmiotom zagranicznym – głównie z Wielkiej Brytanii, Niemiec, Czech, Szwajcarii – udzielono łącznie 608 zamówień o sumarycznej wartości 7,5 mld zł (głównie na dostawy specyficznych towarów i usług, np. praw licencyjnych do oprogramowania bądź baz danych, sprzętu medycznego i odczynników, urządzeń optycznych, precyzyjnych i sprzętu laboratoryjnego, sprzętu górniczego, budowy i remontów dróg i autostrad, linii kolejowych, dokumentacji projektowej, nadzoru inwestorskiego, specjalistycznych szkoleń). W przypadku robót budowlanych część zamówień realizowana była przez konsorcja, w skład których wchodziły również polskie przedsiębiorstwa⁶⁹. Niemniej jednak analizując otwartość międzynarodową polskiego rynku zamówień publicznych uwagę zwraca fakt, że bilans jest w tym zakresie wyraźnie niekorzystny dla polskich przedsiębiorstw.

⁶⁵ *Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych* (01.01.2012 – 31.12.2012), Nr 12/2012, s. 1.

⁶⁶ *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 r.*, Warszawa, 2013, s. 33–34; *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 r.*, Warszawa, 2012, s. 33–34.

⁶⁷ A. Kowalewska, J. Szut, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2012*, PARP, Warszawa 2012, s. 47–48.

⁶⁸ *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 r.*, Warszawa, 2013, s. 33–34; *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 r.*, Warszawa, 2012, s. 33–34.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 34.

Na ile podmioty sektora MSP włączają się w zamówienia publiczne?

Z badań PARP przeprowadzonych w latach 2011–2012⁷⁰ wynika, że w okresie ok. 1,5 roku poprzedzającego badanie 18% przedsiębiorstw sektora MSP było aktywnych na rynku zamówień publicznych, a kolejne 11% wskazywało na taką aktywność w przeszłości. Z kolei w 2011 r. co czwarte przedsiębiorstwo było aktywne w tym obszarze, a kolejne 9% wskazało na taką aktywność w przeszłości. Głównym partnerem wykonawców sektora MSP są podmioty publiczne mające analogiczny do nich (a więc głównie lokalny) zasięg działania. Są to zwykle urzędy gmin i powiatów, przedsiębiorstwa państwowe, zakłady opieki zdrowotnej. Dla ponad połowy wykonawców MSP rynek zamówień publicznych ma bardzo duże znaczenie, co świadczy o dużej „specjalizacji” tych podmiotów we współpracy z sektorem publicznym⁷¹. Decydując się na uczestnictwo w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy biorą pod uwagę przede wszystkim możliwość samodzielnego startu w postępowaniu, wartość zamówienia (na ogół odrzucają te o niskiej wartości) oraz występowaniem ceny jako jedyne kryterium wyboru oferty (postępowania tego typu cieszą się mniejszym zainteresowaniem MSP).

Jakie cechy predestynują MSP do włączenia się w rynek zamówień publicznych?

Właściwości przedsiębiorstw mające istotny wpływ na uczestnictwo w zamówieniach publicznych zostały zaprezentowane na rys. 8, przy czym te sprzyjające włączeniu w rynek zamówień publicznych wyróżniono ciemnoszarą ramką, zaś niesprzyjające – jasnoszarą.

Rys. 8. Cechy przedsiębiorstw MSP oddziałujące na włączenie w zamówienia publiczne



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Kornecki, E. Roszko, J. Wiktorowicz, *Szanse i bariery wdrażania nowego podejścia do zamówień publicznych w Polsce z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 221–225.

Skala zaangażowania MSP w zamówienia publiczne jest w zasadzie w analogiczny sposób (co do kierunku) powiązana z ww. cechami, dodatkowo sprzyja jej lokalny zasięg działania przedsiębiorstwa, udział kapitału zagranicznego w strukturze majątku, przewaga produktów nowych i dojrziałych w portfelu towarów

⁷⁰ A. Kowalewska, J. Szut, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2012*, PARP, Warszawa 2012 oraz A. Kowalewska, J. Szut, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2011*, PARP, Warszawa 2011.

⁷¹ Por. również: J. Wiktorowicz, E. Roszko-Grzegorek, *Małe i średnie przedsiębiorstwa na rynku zamówień publicznych w Polsce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 48, 2009, s. 869–881.

i usług przedsiębiorstwa. Większej, co do wartości, skali zaangażowania MSP sprzyja też większa innowacyjność (mierzona wartością wydatków na innowacje i jej udziałem w przychodach)⁷².

Czy realizacja zamówień publicznych ma związek z branżą, w której funkcjonuje przedsiębiorstwo?

Nie wszystkie „branże” mają taki sam potencjał realizacji zamówień publicznych w ogóle, a więc również innowacyjnych. Wynika to ze struktury tego rynku – w latach 2008–2012 największe środki przeznaczono na roboty budowlane (w 2012 r. stanowiły one 45% łącznej wartości zakontraktowanych środków). Natomiast biorąc pod uwagę liczbę zamówień, przeważały zamówienia na dostawy (39%) i usługi (36%). Z kim współpracują wykonawcy realizując zamówienia w ww. grupach? Zamówienia na roboty budowlane realizowane są przede wszystkim na zlecenie administracji samorządowej, na dostawy – dla służby zdrowia, zaś na usługi – dla centralnej administracji rządowej. Determinuje to strukturę branżową rynku zamówień publicznych. Tab. 7 zawiera dane na temat dominujących w strukturze rynku grup przedmiotów zamówień według klasyfikacji CPV (ang. *Common Procurement Vocabulary*), tj. Wspólnego Słownika Zamówień.

Tabela 7. Skumulowana za lata 2004–2008 liczba i wartość zamówień w najważniejszych branżach rynku zamówień publicznych

Kod działu CPV	Nazwa działu CPV	Liczba zamówień		Wartość zamówień	
		szt.	%	mln zł	%
45	budownictwo	111 346	34,44	98 418 468 188,5	50,13
74	usługi doradcze dotyczące architektury, inżynierii, budowy i kontrolne	23 709	7,33	7 600 646 587,9	3,87
33	urządzenia medyczne, farmaceutyki i produkty do pielęgnacji ciała	23 594	7,30	11 887 083 738,1	6,05
80	usługi edukacyjne i szkoleniowe	17 040	5,27	1 346 880 840,3	0,69
30	maszyny biurowe i liczące, sprzęt i materiały, z wyjątkiem mebli i pakietów oprogramowania	16 643	5,15	4 579 619 850,5	2,33
24	produkty chemiczne	14 364	4,44	13 723 031 270,0	6,99
90	usługi odbioru ścieków, usuwania odpadów, czyszczenia/sprzątania i usługi ekologiczne	8352	2,58	3 431 115 391,2	1,75
15	żywność, napoje, tytoń i produkty pokrewne	8260	2,56	2 696 025 941,7	1,37
34	sprzęt transportowy i produkty pomocnicze dla transportu	7177	2,22	3 303 603 322,9	1,68
66	usługi finansowe i ubezpieczeniowe	5212	1,61	4 708 916 389,1	2,40
23	wytwarzanie koksu, produktów rafinacji ropy naftowej i paliw jądrowych	5180	1,60	3 564 771 208,5	1,82
Razem		240 877	74,50	155 260 162 728,7	79,08

Źródło: J. Wiktorowicz, *Założenia metodologiczne badania*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 12.

Zarówno pod względem liczby, jak i wartości zamówień dominujące znaczenie odgrywa budownictwo, które razem z usługami doradczymi związanymi z budownictwem generowało w latach 2004–2008 ok. 55% łącznej wartości i ok. 42% łącznej liczby zamówień publicznych. Prawie 75% liczby i prawie 80% wartości wszystkich realizowanych w latach 2004–2008 zamówień dotyczyło zaledwie 11 działów CPV.

⁷² J. Kornecki, E. Roszko, J. Wiktorowicz, *Szanse i bariery wdrażania nowego podejścia do zamówień publicznych w Polsce z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 225–228.

W następnej kolejności zarysowuje się znaczenie dostaw urządzeń medycznych, farmaceutyków i produktów do pielęgnacji ciała, a także produktów chemicznych. W ujęciu ilościowym duże znaczenie odgrywają także usługi edukacyjne i szkoleniowe oraz dostawy sprzętu komputerowego, maszyn biurowych, oprogramowania (CPV30), które (obok dostaw żywności i pokrewnych) stanowią główny obszar zaangażowania mikro i małych przedsiębiorstw w zamówienia publiczne. Dane te dotyczą wprawdzie okresu sprzed minimum pięciu lat, należy jednak wyraźnie podkreślić, że struktura zamówień była w ostatnich latach względnie stała (przykładowo, w 2008 r. zamówienia na roboty budowlane stanowiły 47% łącznej wartości i 28% łącznej liczby zamówień, dla dostaw odsetki te kształtowały się na poziomie – odpowiednio – 26% i 37%, zaś dla usług – 27% i 35%, a więc nie odbiegały znacznie od udziałów z 2012 r.). Niestety brak jest publikowanych danych pozwalających na tak szczegółowe, bardziej aktualne szacunki.

Które branże mają największy udział w rynku zamówień publicznych? Jaki to ma związek z włączeniem MSP i ich innowacyjnością?

Przedstawiona powyżej cząstkowa struktura rynku zamówień publicznych ma swoje odzwierciedlenie również w strukturze wykonawców zamówień publicznych. Według szacunków, w ujęciu ilościowym (według liczby zamówień) są to budownictwo – ponad 40-procentowy udział w rynku, produkcja wyrobów chemicznych (w tym wyrobów farmaceutycznych) – ok. 6%, produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych, zegarów i zegarków oraz produkcja „pozostałych” maszyn i urządzeń (silników, maszyn chłodniczych, pieców, obrabiarek i narzędzi mechanicznych itp., w tym produkcja broni i amunicji) – po ok. 4%. Stosunkowo duże znaczenie odgrywają także: rolnictwo, produkcja metalowych wyrobów gotowych (np. metalowych elementów konstrukcyjnych, cystern, grzejników, narzędzi), pośrednictwo finansowe (ok. 3%), produkcja maszyn biurowych i komputerów, a także pojazdów samochodowych, przyczep, nacze oraz produkcja artykułów spożywczych (ok. 2–2,5%)⁷³. Biorąc pod uwagę sekcje PKD, oprócz przedsiębiorstw budowlanych swoją pozycję na rynku zamówień publicznych zaznaczają podmioty reprezentujące przetwórstwo przemysłowe (obejmujące większość wymienianych wcześniej grup)⁷⁴.

W jakim stopniu struktura ta pokrywa się z obszarem działalności MSP? Jak zaznaczono w rozdziale 2, polskie małe i średnie przedsiębiorstwa najczęściej prowadzą działalność usługową (zwłaszcza z zakresu działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej, transporcie i gospodarce magazynowej oraz opiece zdrowotnej i pomocy społecznej) i handlową, w dalszej kolejności – budowlaną, a rzadziej przemysłową. Oznacza to większe możliwości realizowania przez MSP zamówień na dostawy i usługi, mniejsze – przynajmniej samodzielnie – na roboty budowlane.

W jakim stopniu charakterystyczne dla zamówień publicznych obszary działalności pokrywają się z sektorami wyróżnionymi przez Komisję Europejską jako mające znaczenie dla rozwoju UE ze względu na swą innowacyjność? A są to: e-zdrowie, tekstylia techniczne, zrównoważone budownictwo, recykling, produkty z materiałów odnawialnych, energia odnawialna⁷⁵. Jak widać, większość z nich obejmują postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, gdyż za ich wdrożenie w dużej mierze (albo wyłącznie) odpowiedzialne są podmioty publiczne. Jest to zresztą powodem, dla którego zamówienia publiczne wymieniono jako jeden z czołowych instrumentów polityki wspierania realizacji tej inicjatywy.

⁷³ Opracowano na podstawie niepublikowanych materiałów projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*.

⁷⁴ W. Starzyńska, *Zamówienia publiczne a kierunki działalności wytwórczej i rozwój innowacyjności*, [w:] A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska (red.), *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, UZP, Warszawa 2010, s. 160–162.

⁷⁵ Komisja Europejska, *Inicjatywa na rzecz wiodących rynków dla Europy (Lead Markets Initiative for Europe)*, COM(2007) 860 final, Bruksela, 21.12.2007.

Wymienione powyżej branże są szczególnie „wrażliwe” na uczestnictwo w zamówieniach publicznych, w tym innowacyjnych, nie oznacza to jednak rzecz jasna, wykluczenia innych sektorów z tego rynku⁷⁶.

Jak wykonawcy postrzegają innowacyjne zamówienia publiczne?

W kontekście innowacyjności rozważa się zwykle dwa typy zamówień publicznych: zamówienia na standardowe produkty (np. artykuły biurowe), które same w sobie nie są innowacyjne oraz „technologiczne” zamówienia publiczne (zakup nowych technologii oraz innowacyjnych dóbr i usług). W sytuacji idealnej, funkcjonalne wymagania produktu, na który zgłaszany jest popyt, są predefiniowane przez zamawiających, ale warunki jego realizacji – już nie⁷⁷. A jak te pojęcia rozumieją polscy przedsiębiorcy? W świetle badań PARP, innowacyjne zamówienia publiczne utożsamiane są przez MSP z zamówieniami, w których relatywnie duże znaczenie ma ekologia lub jako elektroniczny tryb wyłonienia wykonawcy, a także zamówienia produktów będących nowością w skali kraju⁷⁸.

Innowacyjne zamówienia publiczne w liczbach⁷⁹

Przedsiębiorstwa MSP (podobnie zresztą, jak i duże) raczej rzadko lub w ogóle nie spotykają się w swoim obszarze działalności z zamówieniami publicznymi na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Powołując się na badania PARP z 2012 r. można wskazać, że tylko 15% wykonawców styka się z tego typu zamówieniami często lub bardzo często, a 16% – nie zetknęło się nigdy. W badaniach z 2011 r. analogiczne odsetki wynosiły – 21% i 14%. Podobnych wyników dostarczają cytowane już badania Uniwersytetu Łódzkiego z 2010 r. – mniej więcej co dziesiąty wykonawca MSP często uczestniczył w zamówieniach, w których przedmiotem były innowacyjne produkty lub usługi, co czwartemu zdarzało się to sporadycznie. Wynika to m.in. z tego, że działają w mało innowacyjnej (w ich opinii) branży – dotyczy to zwłaszcza firm budowlanych i usługowych, ale też z tego, że ich potencjał do realizacji tego typu zamówień nie jest wystarczający (jedynie 15% wykonawców ocenia dobrze lub bardzo dobrze swoje możliwości w tym zakresie) (por. cytowane wcześniej badania PARP).

Realizowanie zamówień na innowacyjne produkty zadeklarowało jedynie ok. 3% (wg badań PARP) – 5% (wg badania UŁ) MSP. Co ciekawe, ilość podmiotów MSP deklarujących realizację innowacyjnych zamówień publicznych była w obu porównywanych tu badaniach niemalże taka sama (odpowiednio, 30 i 31). Biorąc pod uwagę liczbę wykonawców ogółem (przypomnijmy, według danych UZP – 82 tys.), widać wyraźnie, że **zamówienia na innowacyjne produkty stanowią nadal margines polskiego rynku zamówień publicznych**. Dość symptomatyczny jest też bardzo wysoki odsetek przedsiębiorców nie będących w stanie ocenić, czy przedmiotem zamówienia, w którym uczestniczyli, były innowacje, czy też nie. Dane te mogą świadczyć o tym, że **w powszechnej świadomości przedsiębiorców innowacyjność nie jest kojarzona z zamówieniami publicznymi** (badanie UŁ). Analizując bliżej „innowacyjne zamówienia” widzimy, że były to głównie innowacje produktowe i procesowe, sporadycznie zaś – innowacje organizacyjne, tak istot-

⁷⁶ Pokazują to doświadczenia krajowe i zagraniczne. Przykładowo, wymienić można innowacyjne rozwiązania powstałe na zlecenie podmiotów publicznych, a teraz powszechnie stosowane w całej Unii Europejskiej, jak np. system GPS, system informacyjny dotyczący warunków pogodowych instalowanych przy drogach itp.

⁷⁷ R. Rothwell, W. Zegveld, *Industrial Innovation and Public Policy: Preparing for the 1980s and the 1990s*, Londyn 1981; P.A. Geroski, *Procurement Policy as a Tool of Industrial Policy*, *International Review of Applied Economics*, No 4 (2)/1990; J. Edler, L. Georgioui, *Public Procurement and Innovation – Resurrecting the Demand Side*, *Research Policy*, No 36/2007.

⁷⁸ A. Kowalewska, J. Szut, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2012*, PARP, Warszawa 2012, s. 73–74.

⁷⁹ Opracowano na podstawie: A. Kowalewska, J. Szut, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2012*, PARP, Warszawa 2012 oraz publikowanych i niepublikowanych danych projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*.

ne w warunkach otwartego rynku (wg badania UŁ). Wskazuje to wyraźnie na odmienne zapotrzebowanie na innowacje sektora publicznego niż prywatnego. Co ciekawe, w przypadku 1/3 tych innowacyjnych postępowań złożona została tylko jedna oferta, w kolejnych 25% – co najwyżej trzy oferty. Większość tych postępowań realizowanych było przy zastosowaniu jednego kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty – najniższej ceny (modelu *price only*).

Jakie cechy posiadały przedsiębiorstwa MSP realizujące te zamówienia? Na rys. 9 uwzględniono te, które wyraźnie różnicują te podmioty w stosunku do wykonawców nierealizujących zamówień na innowacyjne produkty z podziałem na sprzyjające innowacyjności (ciemnoszary kolor ramki) oraz te, których wzrost osłabiał szansę na realizację tego typu zamówień (ramka w kolorze jasnoszarym).

Rys. 9. Cechy przedsiębiorstw MSP mające wpływ na realizację zamówień publicznych na innowacyjne produkty



Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Łódź 2012.

Wnioski te są w większości spójne z badaniami B. Aschhoff i W. Sofki, z których wynika, że zamówienia publiczne stanowią istotny instrument polityki innowacyjnej. Mają one szczególne znaczenie dla mniejszych przedsiębiorstw, zlokalizowanych w słabszych ekonomicznie regionach, zajmujących się usługami technologicznymi lub dystrybucyjnymi⁸⁰. Pomijając wielkość przedsiębiorstwa, relacje obserwowane dla Niemiec i Polski są analogiczne.

Jakie czynniki decydują o realizacji innowacyjnych zamówień publicznych przez MSP?

Odpowiadając na to pytanie nie sposób nie odnieść się do ogólnej oceny rynku zamówień publicznych przez wykonawców, która niestety nie wypada najlepiej. Blisko połowa przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw jest zdania, że na rynku zamówień publicznych rządu cena, w związku z czym zamawiane produkty są niższej jakości. Znacznie obniżyła się ocena rynku zamówień publicznych jako gwaranta

⁸⁰ Badania te przeprowadzone zostały na panelowej próbie 1149 przedsiębiorstw w Niemczech. Sukces innowacji mierzony był jako udział przychodów uzyskanych ze sprzedaży innowacyjnych produktów lub usług w przychodach ogółem, jako innowacje traktując te produkty i usługi, które zostały zastosowane po raz pierwszy na rynku (a nie tylko – w przedsiębiorstwie). Z badań tych wynikało, że spośród instrumentów polityki innowacyjnej zamówienia publiczne (obok współpracy z sektorem B+R) miały istotne znaczenie dla innowacyjności przedsiębiorstw. Dalsze analizy wykazały, że zamówienia publiczne są korzystne przede wszystkim dla przedstawicieli wymienionych grup przedsiębiorstw (B. Aschhoff, W. Sofka, *Innovation on Demand – Can Public Procurement Drive Market Success of Innovation*, Research Policy 38, 2009).

pewnej zapłaty. Oba te elementy mają z pewnością swoje odzwierciedlenie w niższej niż jeszcze w 2011 r. skłonności wykonawców do podejmowania ryzyka związanego z innowacjami. Zamówieniami produktów będących nowością w skali kraju zainteresowanych jest ok. 60% wykonawców, podczas gdy jeszcze przed rokiem było ich prawie 80%. Podobnie, znacznie zmalało zainteresowanie zamówieniami, w których przedmiotu nie można określić bez wcześniejszych konsultacji z potencjalnymi wykonawcami, a więc charakterystycznych dla dialogu konkurencyjnego, który oceniany jest jako jeden z ważniejszych instrumentów sprzyjających innowacyjności⁸¹.

Tabela 8. Elementy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (zp), które potencjalnie mogłyby zachęcić wykonawców do składania ofert uwzględniających innowacyjne rozwiązania w opinii wykonawców*

Wyszczególnienie	MSP ogółem		MSP, które uczestniczyły w zp				MSP, które nie uczestniczyły w zp			
			innowacyjne		pozostałe		innowacyjne		pozostałe	
	%	poz.	%	poz.	%	poz.	%	poz.	%	poz.
Pewny odbiorca	83,1	1	80,8	1	83,5	1	88,0	1	85,0	1
Odpowiedni (funkcjonalny) opis przedmiotu zamówienia	82,2	2	75,2	5	88,3	2	83,3	4	76,7	4
Odpowiednio sformułowane warunki udziału w postępowaniu	80,1	3	76,8	3	82,8	3	80,0	5	80,7	2
Odpowiednio dobrane kryteria oceny ofert	78,3	4	76,2	4	78,8	5	87,5	3	79,0	3
Możliwość kontynuacji współpracy pomiędzy zamawiającym a wykonawcą związana z dalszym rozwojem dostarczonego produktu/usługi	77,5	5	80,3	2	80,4	4	80,0	5	73,7	5
Odpowiednio wysoka wartość zamówienia	72,5	6	67,8	7	77,4	6	88,0	1	69,5	6
SIWZ, która pozwala wykonawcy na bardziej swobodne sformułowanie przedmiotu oferty	72,2	7	71,0	6	75,9	7	80,0	5	62,4	7
Możliwość realizacji zamówień częściowych	58,5	8	58,5	8	59,8	8	60,0	8	54,2	8
Możliwość wspólnej (z innymi podmiotami) realizacji zamówienia	56,6	9	50,8	9	59,9	9	64,0	9	51,7	9

* Pominięto braki odpowiedzi. W tabeli podano odsetek respondentów, którzy udzielili odpowiedzi „zdecydowanie tak” lub „raczej tak”.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Łódź 2013.

Koncentrując się na innowacyjnych zamówieniach publicznych, prześledźmy dane zaprezentowane w tab. 8, przedstawiające wyniki oceny wybranych, akcentowanych wcześniej, cech „tradycyjnych” zamówień publicznych, co do których wykonawcy wypowiedzieli się, czy mogłyby się przyczynić do zwiększenia zainteresowania MSP oferowaniem innowacyjnych rozwiązań. Okazuje się, że **najważniejsza dla MSP jest współpraca z zamawiającym jako pewnym odbiorcą**, ograniczająca ryzyko podejmowanej aktywności innowacyjnej. Co istotne, potwierdzają to wyniki cytowanego badania PARP. Uśredniając wyniki dla wszystkich MSP, kolejne co do ważności są w tym zakresie odpowiednie zapisy SIWZ – **opis przedmiotu zamówienia, warunki udziału w postępowaniu, kryteria oceny ofert**. Wydaje się, że szczególnie istotne, odnośnie do omawianych oceniaków, są wypowiedzi tych wykonawców, którzy mają doświadczenia zarówno w zamówieniach publicznych, jak i w działalności innowacyjnej. Dla tych podmiotów najważniejszy jest również pewny odbiorca, a ponadto możliwość kontynuacji współpracy pomiędzy zamawiającym a wykonawcą związany z dalszym rozwojem dostarczonego produktu. Na dalszych miejscach znalazły się (w nieco innej kolejności) wspomniane elementy SIWZ – warunki udziału w postępowaniu, kryteria oceny ofert i opis przedmiotu zamówienia. Wydaje się,

⁸¹ A. Kowalewska, J. Szut, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2012*, PARP, Warszawa 2012, s. 78.

że oczekiwania tej grupy przedsiębiorstw są najbardziej adekwatne do rzeczywistych potrzeb wykonawców zainteresowanych oferowaniem innowacyjnych produktów.

Nakłady na działalność innowacyjną ponoszone przez przedsiębiorstwa w związku z realizacją zamówienia publicznego są znaczne, podnoszą tym samym wartość oferty. Zacytujmy w tym miejscu wypowiedź jednego z przedstawicieli firmy budowlanej, uczestnika wywiadu pogłębionego przeprowadzonego w ramach cytowanego projektu UŁ:

Technologie innowacyjne w dzisiejszych czasach szczególnie te najnowsze nie są technologiami najtańszymi. Jednak te rozwiązania tradycyjne, które bardzo często wydłużają okres danej inwestycji i powodują jakieś różnego rodzaju utrudnienia, sumarycznie rzecz biorąc są stosunkowo tańsze. Natomiast technologie innowacyjne, które wymagają mniej inżynierii, są często technologiami droższymi. Co prawda potrafią skrócić okres realizacji, natomiast finansowo nie zawsze zamykają się w budżecie, który zamawiający chciałby na zadanie przeznaczyć [przedsiębiorstwo budowlane].

Wykonawcy, chcąc pozostać konkurencyjnymi względem innych podmiotów ubiegających się o realizację zamówienia, nie są skłonni do przedkładania ofert uwzględniających innowacyjne rozwiązania, o ile tylko nie narzuca im tego zamawiający. Można byłoby zniwelować ten problem obniżając znacznie wagę ceny, jednak w polskiej praktyce – jak podkreślano – ma to miejsce bardzo rzadko. Z drugiej strony, należy podkreślić, że wykonawcy są skłonni podejmować ryzyko związane z wdrożeniem innowacyjnych rozwiązań, o ile wymaga tego specyfikacja. Są skłonni sięgać po rozwiązania znane na świecie, ale dotąd przez nich niewykorzystywane, a także prowadzić własne prace badawczo-rozwojowe dla potrzeb realizacji danego zamówienia. Ponownie zacytujmy wypowiedzi przedstawicieli przedsiębiorstw:

*(...) jeżeli startujemy do przetargu, który zawiera jakieś nowości, innowacje, to staramy się do tego dostosować. Produkujemy kilkanaście mieszanek, ale jeżeli jest potrzebna nowa, to nie ma najmniejszego problemu, żeby ją stworzyć [przedsiębiorstwo budowlane].
U nas wdrażaliśmy nowe betony asfaltowe. Taki był wymóg zamawiającego i musieliśmy stworzyć nowe recepty mas bitumicznych. Stworzyliśmy kilka nowych recept. To jest wszystko ściśle określone (w SIWZ) i musieliśmy wydać pieniądze. To było kilkadziesiąt tysięcy na jedną receptę [przedsiębiorstwo budowlane].*

Co więcej, te wysokie koszty ponoszone są wielokrotnie pod potrzeby konkretnego zamówienia publicznego i poza nim nie są wykorzystywane. Klóci się to z efektywnością wydatkowania środków publicznych. Zapewnienie długotrwałości współpracy przyczyniłoby się do zwiększenia skłonności do ryzyka po stronie przedsiębiorstw.

Największe kontrowersje wzbudza kwestia jednokryterialnego modelu oceny ofert. Dyskusja wokół odpowiednich kryteriów oceny ofert toczy się od kilku lat, o celowości stosowania wielokryterialnego modelu oceny ofert mówią zarówno zamawiający, jak i wykonawcy, a także środowiska zajmujące się tymi zagadnieniami (decydenci, naukowcy, prawnicy, przedstawiciele firm doradczych). W praktyce jednak różne czynniki skłaniają zamawiających do stosowania modelu *price only*. Zagadnienia te poruszano w poprzednim rozdziale. Dodając do tych rozważań perspektywę wykonawców zacytujmy ponownie ich wypowiedzi:

*Podstawowym kryterium nie powinna być cena, tylko okres realizacji, okres gwarancji i – co najważniejsze – przejrzyste powinny być zasady oceniania ofert [przedsiębiorstwo budowlane].
Ja bym wprowadziła tylko jedno kryterium dodatkowe, najniższa cena. Najniższa i najwyższa są poza przetargiem (wykluczenie oferty najtańszej i najdroższej). Inne kryteria nie za bardzo się sprawdzają, bo przetarg jest bardzo dokładnie opisany. Startuje się do przetargu, jeżeli spełnia się warunki. Muszę mieć referencje, zabezpieczenie finansowe, polisę, wszystkie wymagania, jakie ta specyfikacja istotnych warunków zamówienia opisuje. Inaczej szkoda moich pieniędzy, nie startuję do przetargu. Moje osobiste zdanie: jeżeli byśmy wzięli inne kryteria, to jest to strasznie korupcjogenne, przedłuży nam to rozstrzygnięcie postępowania (...) [przedsiębiorstwo budowlane].*

Rys. 10. Najważniejsze innowacyjne rozwiązania w „tradycyjnych” zamówieniach publicznych w perspektywie wykonawców według wielkości zatrudnienia

mikro	małe	średnie
<ul style="list-style-type: none"> • nacisk na przyjmowanie przez zamawiających niewygorowanych warunków udziału w postępowaniu • komunikacja z rynkiem • wykorzystanie kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie • uwzględnienie kosztów całego cyklu życia produktu • ustalenia dotyczące podziału zysku • „intelegentny klient” 	<ul style="list-style-type: none"> • wykorzystanie kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie • komunikacja z rynkiem • uwzględnienie kosztów całego cyklu życia produktu • nacisk na przyjmowanie przez zamawiających niewygorowanych warunków udziału w postępowaniu • elastyczna specyfikacja istotnych warunków zamówienia • klauzula „najlepszej dostępnej technologii” 	<ul style="list-style-type: none"> • wykorzystanie kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie • komunikacja z rynkiem • nacisk na przyjmowanie przez zamawiających niewygorowanych warunków udziału w postępowaniu • uwzględnienie kosztów całego cyklu życia produktu • klauzula „najlepszej dostępnej technologii”
<ul style="list-style-type: none"> • różne narzędzia e-procurement, • spotkania z wykonawcami na różnych etapach realizacji zamówienia, a nie tylko w początkowej fazie celem uściślenia specyfikacji, • stosowanie wskaźników cen pozwalających na urealnienie wartości zamówienia w trakcie jego realizacji (ograniczenie ryzyka związanego z nieprzewidywanymi ruchami rynku, które mogą generować koszty zabójcze dla MSP w warunkach ich słabości ekonomicznej). 		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M.P. Vincze, J. Mathis, A. Dumitrescu, A. Erbilgic, E. Coscia, M. Megliola, *Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU. Final report (2009 update)*, GHK, Bruksela 2010, s. 103.

Warto też przywołać w tym miejscu wyniki cytowanych już badań GHK, prowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej, w których wskazano na trzy obszary innowacyjności MSP w kontekście zamówień publicznych: (1) innowacyjne elementy w „tradycyjnych” zamówieniach publicznych, (2) nowy tryb dialogu konkurencyjnego, (3) zamówienia przedkomercyjne. Przedstawiciele MSP, dokonując oceny znaczenia tych innowacyjnych praktyk w zamówieniach publicznych, na pierwszym miejscu wymieniali potrzebę odejścia od modelu *price only* na korzyść kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie (ang. *most economically advantageous tender* – MEAT), na co wskazywały małe i średnie podmioty lub odpowiednie warunki udziału w postępowaniu, na co wskazywały mikroprzedsiębiorstwa (rys. 10). Istotne znaczenie ma w opinii przedstawicieli MSP z UE, w tym Polski (badanie obejmowało wszystkie kraje członkowskie) komunikacja z rynkiem (przed i w trakcie realizacji zamówienia). Pozwala bowiem na lepsze rozpoznanie oczekiwań zamawiających, a z drugiej strony – na zaznajomienie ich z możliwościami oferowanymi przez rynek w zakresie interesujących sektor publiczny rozwiązań, a co za tym idzie – produktami bardziej innowacyjnymi i „skrojonymi na miarę”. Stymulowanie innowacyjności poprzez zamówienia publiczne można również realizować poprzez uwzględnianie łącznych kosztów eksploatacji produktu (ang. *life cycle costing* – LCC). Powinno to zresztą mieć swoje odzwierciedlenie w elastycznie sformułowanym SIWZ, w tym zwłaszcza w kryteriach oceny oferty. Wśród tradycyjnych elementów zamówień publicznych wykonawcy uznają też znaczenie wszelkich procedur elektronicznych składających się na zamówienia elektroniczne. Coraz większe znaczenie przywiązuje się również do zamówień przedkomercyjnych (PCP), które powinny być zintegrowane z zamówieniami na innowacje (PPI), tj. zamówienia innowacyjne powinny stanowić fazę

następującą po zakończeniu procesu zamówień przedkomercyjnych, służącą komercjalizacji wypracowanych rozwiązań⁸². Ważne jest także upowszechnienie dialogu konkurencyjnego, którego stosowanie w UE jest możliwe od 2004 r.⁸³, ale w praktyce, poza Wielką Brytanią i Francją, jest znikome.

Doświadczenia dojrzałych systemów zamówień publicznych wskazują, że siła oddziaływania zamówień publicznych na politykę wdrażania innowacji zależy od wielkości potencjalnego zamówienia. Nawet najsprawniej przeprowadzone postępowanie z umiejętnie wprowadzonymi elementami kreującymi zachowania proinnowacyjne nie gwarantuje osiągnięcia zamierzonych celów, jeżeli biorący udział w procedurze wykonawcy stwierdzą, że zamówienie jest poniżej progu zysku, jaki zamierzają osiągnąć. Próg ten jest wartością specyficzną (swoistą) dla każdego wykonawcy i jest uwarunkowany użytecznością wynikającą z realizacji zamówienia dla konkretnego wykonawcy⁸⁴. Oznacza to, że próby stymulowania zachowań wykonawców powinny być podejmowane bez względu na wartość zamówienia, ponieważ nie jest możliwy do określenia minimalny próg wartości zamówienia, poniżej którego wykonawcy nie będą zainteresowani udziałem w danym postępowaniu. W efekcie ten element może stać się dodatkowym narzędziem wspierania małych i średnich firm, które co do zasady poziom użyteczności mają niższy od potentatów rynkowych.

Podsumowując

Zaangażowanie MSP w rynek zamówień publicznych jest w naszym kraju słabsze niż w innych krajach UE, tym bardziej niewielki jest udział w „zamówieniach na innowacje”, które generalnie w Polsce, podobnie jak w większości państw członkowskich UE, pozostają raczej deklaratywnym kierunkiem polityki innowacyjnej. Jak wynika z wcześniejszych rozważań, przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać zarówno w podejściu zamawiających, funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych, jak i podejściu wykonawców. W świadomości przedstawicieli przedsiębiorstw innowacyjność jest słabo powiązana z zamówieniami publicznymi, co istotnie ogranicza możliwość oferowania przez wykonawców innowacyjnych rozwiązań. Ważnym bodźcem do składania przez wykonawców ofert zawierających innowacyjne rozwiązania jest pewny, instytucjonalny odbiorca publiczny. Inne stymulanty rozwiązań proinnowacyjnych to: adekwatnie dobrane kryteria oceny oferty, odpowiednio sformułowane warunki udziału w postępowaniu, funkcjonalny opis przedmiotu zamówienia. Jakie są szanse i bariery rozwoju innowacyjnych zamówień w Polsce? Analiza w tym zakresie będzie przedmiotem kolejnych rozdziałów.

⁸² MBS – University of Manchester, Technopolis Group, ICLEI – Local Governments for Sustainability Corvers Consulting, D2 – DRAFT INTERIM REPORT, *Feasibility study of future UE support to public procurement of innovative solution*, Manchester School of Economics University of Manchester, 2011.

⁸³ Dyrektywa 2004/18/EC, art. 29.

⁸⁴ G. Owen, *Teoria gier*, PWN, Warszawa 1975, s. 111.

Rozdział 5. Bariery proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP

Wprowadzenie

Oceniając bariery oddziaływania zamówień publicznych na innowacyjność MSP należy – ponownie – spojrzeć na to zagadnienie z dwóch punktów widzenia: (1) ograniczeń włączenia MSP w rynek zamówień publicznych oraz (2) ograniczeń innowacyjności w zamówieniach publicznych. Należy raz jeszcze wyraźnie podkreślić, że w obecnym porządku prawnym – zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym – zapewniony jest równy dostęp do zamówień publicznych wszystkim wykonawcom, nie ma w związku z tym przepisów dedykowanych wyłącznie MSP, ani ograniczających ich włączenie. Podobnie, nie ma ograniczeń przed wdrażaniem innowacyjnych zamówień publicznych, czy zamówień przedkomercyjnych. Pomimo tego skala zaangażowania MSP w zamówienia publiczne, a tym bardziej proinnowacyjnych praktyk zamawiających nie jest – tak w Polsce, jak i większości pozostałych krajów UE – zadawalająca. Dlaczego tak się dzieje? Pytanie to nurtuje od dawna decydentów, naukowców i inne podmioty zaangażowane w kreowanie polityki innowacyjnej. Poszukując odpowiedzi, prowadzi się liczne badania, obejmujące różne grupy interesariuszy – zamawiających, wykonawców i pozostałe przedsiębiorstwa, niewłączające się w zamówienia publiczne, instytucje szkoleniowe i doradcze. Poszukuje się też rozwiązań służących przełamaniu zdiagnozowanych barier. Dalsza część opracowania syntetyzuje dotychczasowe ustalenia w tym zakresie.

Bariery szerszego włączenia MSP w rynek zamówień publicznych

Bariery włączenia MSP w rynek zamówień publicznych mają zarówno charakter wewnętrzny, jak i zewnętrzny. Tkwią one nie tylko w szeroko rozumianym otoczeniu, w tym m.in. w cechach systemu zamówień publicznych, ale też w ogólnej słabości ekonomicznej większości podmiotów MSP. W tym miejscu uwaga skupiona zostanie na pierwszej grupie czynników.

Na podstawie raportów i dokumentacji urzędowej Unii Europejskiej można wskazać na narastające bariery utrudniające dostęp firm tego sektora do zamówień publicznych⁸⁵:

- niedostateczna wiedza nowotworzonych przedsiębiorstw na temat szans generowanych przez rynek zamówień publicznych,
- brak odpowiednich informacji towarzyszących procedurom zamówień publicznych, pozwalających zrozumieć „żargon” używany w dokumentacji przetargowej,
- trudności w rozumieniu kryteriów wyboru oferty czy oceny możliwości udziału w samym postępowaniu,

⁸⁵ Por. np. J. Zrobek, E. Roszko, *Dostępność rynku zamówień publicznych dla sektora MSP – doświadczenia polskie na tle pozostałych krajów UE*, [w:] A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska (red.), *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, UZP, Warszawa 2010; W. Starzyńska, *Rola zamówień publicznych w procesie kształtowania polityki innowacyjnej UE*, [w:] A. Kosztowniak, I. Pszczółka, M. Sobol (red.), *Finansowe uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, Politechnika Radomska, Radom 2011, s. 208–228.

- nadmierne wymagania w stosunku do rozmiarów firmy, jej potencjału, wielkości wadium itp.,
- zbyt surowe wymagania związane z technicznymi standardami przedmiotu zamówienia,
- zbyt wysokie koszty transakcyjne związane z przygotowaniem oferty,
- zbyt krótki czas na przygotowanie oferty,
- opóźnienia w płatnościach dokonywanych przez zamawiającego,
- ograniczenie roli przedsiębiorstw z sektora MSP głównie do roli podwykonawców, co obniża ich wpływ na realizację zamówienia publicznego i zmniejsza wynagrodzenie,
- niedostateczna liczba usług szkoleniowych w zakresie procedur zamówień publicznych.

Bardzo podobna jest lista barier w dostępie MSP do zamówień publicznych, uwzględniona w dokumencie *Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*⁸⁶:

- nadmierna wielkość zamówienia w stosunku do potencjału i wielkości firmy,
- brak dostatecznych i jasnych informacji związanych z możliwościami udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz wymaganą procedurą,
- zbyt wysokie wymagania finansowe w zakresie gwarancji i zabezpieczeń,
- zbyt krótki czas na przygotowanie oferty,
- zbyt surowe wymagania związane z technicznymi standardami przedmiotu zamówienia,
- niejednoznaczność i niejasność kryteriów wyboru oferty,
- zbyt wysokie wymagania dotyczące posiadania atestów, certyfikatów, zaświadczeń itp.,
- wysokie koszty, jakie pociąga za sobą uzyskanie ww. certyfikatów i atestów,
- wysokie koszty obsługi zamówienia, wynikające z konieczności wniesienia wadium, ustanowienia zabezpieczenia wykonania umowy na żądanie zamawiającego itp.,
- opóźnienia w płatnościach dokonywanych przez zamawiającego,
- brak wiedzy zamawiających na temat odpowiednich wykonawców,
- zbyt częste występowanie MSP w roli podwykonawców, a nie wykonawców, co ogranicza ich wpływ na wykonanie zamówienia i obniża wynagrodzenie,
- brak usług szkoleniowych w zakresie procedur zamówień publicznych.

W świetle cytowanych już badań UŁ z kolei, w opinii wykonawców główne bariery uczestnictwa MSP w zamówieniach publicznych to⁸⁷:

- zawiłe procedury administracyjne, biurokracja (66% wskazań MSP),
- wysokie wymagania wobec przedmiotu zamówienia (62%),
- zbyt duża wartość zamówienia (34%),
- mała dostępność doradztwa (30%),
- wysokie koszty przygotowania oferty (27%),

Mniejszym problemem jest brak wykwalifikowanego personelu w firmie (16% wskazań) czy niechęć do wspólnego ubiegania się o udzielenie zamówienia (21%).

Podobnych wniosków dostarczają cytowane już badania PARP (obu edycji – 2012 i 2011). Jak MSP postrzegają rynek zamówień publicznych, jakie cechy tego rynku mogą stanowić barierę uczestnictwa w postępowaniach

⁸⁶ Wykaz ten dla potrzeb omawianego dokumentu opracowany został na podstawie: Position Paper – European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises, *Facilitating the access of SMEs and crafts to public tenders*, 6.12.2006 r. oraz Advisory Committee on Public Procurement, *Aneks do dokumentu "Questionnaire on Rules and practices facilitating the access of small and medium enterprises to public procurement markets"*; [za:] Ministerstwo Gospodarki, Urząd Zamówień Publicznych, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*, Dokument przyjęty na posiedzeniu RM w dn. 8.04.2008, Warszawa 19.03.2008, s. 36–37.

⁸⁷ Opracowano na podstawie niepublikowanych materiałów projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*.

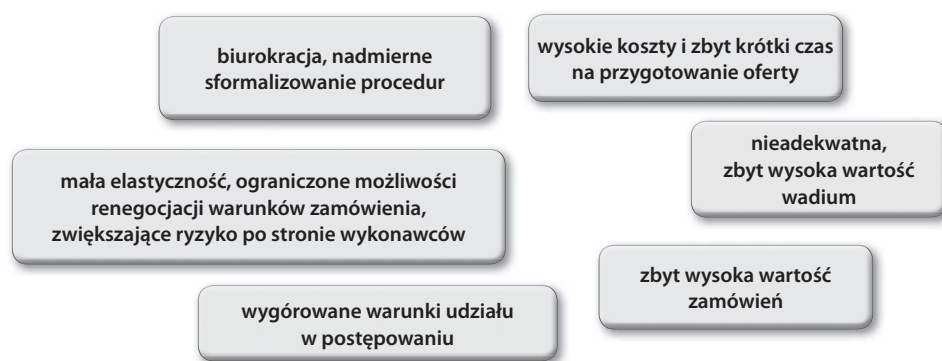
o udzielenie zamówienia publicznego? Najważniejsze to biurokracja i skrajny formalizm oraz to, że sektor publiczny – w przeciwieństwie do rynku komercyjnego – nie daje możliwości budowania relacji z zamawiającym, dzięki czemu klienci zadowoleni z usług wykonawcy zlecają mu kolejne zamówienie. Poza tym, w razie problemów z zamawiającym z rynku komercyjnego zawsze można się „dogadać”, a na rynku zamówień publicznych zmiany w realizacji zamówienia pod wpływem problemów, czy nowych okoliczności są praktycznie niemożliwe. Na okoliczności te są szczególnie wrażliwe MSP, o słabszym zapleczu kadrowym, finansowym, w większym stopniu bazujące na mniej sformalizowanych kontaktach z kontrahentami⁸⁸. Najbardziej przyjazny MSP – tym razem w ocenie zamawiających – tryb zamówień, tj. przetarg nieograniczony, jest najbardziej znany i najczęściej stosowany przez zamawiających, po tej stronie nie ma więc barier włączenia MSP⁸⁹.

Na bariery w tym zakresie wskazuje się w *Zielonej księdze w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych w kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień publicznych* z 27.01.2011 r.⁹⁰, upatrując głównych przeszkód w przyjętych w SIWZ warunkach udziału w postępowaniu. Z jednej strony ma to związek z nadmiernymi obciążeniami administracyjnymi dotyczącymi wymaganych dokumentów. Dla MSP, zwłaszcza w kontekście transgranicznym, gdy zaświadczenia te trzeba jeszcze przetłumaczyć, wymogi te bywają trudne do spełnienia. Z drugiej strony, same warunki udziału w postępowaniu (np. wymogi odnoszące się do obrotu lub liczba wymaganych zamówień referencyjnych) są często na tyle wygórowane, że ich spełnienie przez MSP jest praktycznie niemożliwe.

Jedną z ważniejszych dla MSP barier w dostępie do rynku zamówień publicznych jest także bardzo zachowawcze i formalne podejście do regulacji dotyczących określania przedmiotu zamówienia i jego wartości. Zamawiający, ustalając wielkość i wartość zamówienia, z reguły maksymalnie agreguje dostawy lub usługi, które zamierza nabyć. W nieco mniejszym zakresie praktyka ta odnosi się do przygotowywania postępowań na roboty budowlane, bowiem w tym przypadku wielkość zamówienia jest z reguły zdeterminowana rozmiarem prac niezbędnych do wykonania obiektu budowlanego⁹¹.

Jak widać, lista barier włączenia MSP w zamówienia publiczne prezentowana w różnych cytowanych opracowaniach i dokumentach jest relatywnie stała. Część w nich udało się już wyeliminować, a przynajmniej ograniczyć poprzez odpowiednie zapisy kolejnych nowelizacji ustawy Pzp. Syntetyczny obraz obowiązujących ciągle barier większego zaangażowania MSP w zamówienia publiczne zaprezentowano na rys. 11.

Rys. 11. Główne bariery włączenia MSP w zamówienia publiczne



Źródło: Opracowanie własne.

⁸⁸ A. Kowalewska, J. Szut, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2012*, PARP, Warszawa 2012, s. 55.

⁸⁹ Ibidem, s. 143.

⁹⁰ *Zielona księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych w kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień publicznych*, COM(2011) 15.

⁹¹ J. Jerka, *Przewodnik po nowym podejściu do zamówień publicznych, Zagadnienia prawne oraz praktyka stosowania instrumentów nowego podejścia do zamówień publicznych*, PARP, Warszawa 2012, s. 7.

Bariery wdrażania innowacyjnych zamówień publicznych – przegląd piśmiennictwa

Jak podkreślano w poprzednim rozdziale, innowacje są przedmiotem niewielu zamówień publicznych. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wymienia się m.in.⁹²:

- brak doświadczenia w zakresie stosowania innowacyjnych zamówień publicznych, w tym niską skłonność do ponoszenia ryzyka związanego z wykorzystaniem wysoko innowacyjnych rozwiązań w zamówieniach publicznych,
- prowadzenie krótkookresowej polityki zamówień publicznych i jednoczesny brak długookresowych strategii w tym obszarze,
- stosunkowo wysokie ryzyko korupcji,
- utrudniony dostęp MSP do „innowacyjnych” zamówień publicznych,
- trudności w zdefiniowaniu obiektywnych kryteriów oceny przedmiotu zamówienia, którym jest innowacyjne rozwiązanie/technologia,
- trudności w prawidłowym zdefiniowaniu cech/funkcji, które powinien posiadać przedmiot zamówienia (wskazanie oczekiwanych funkcji, a nie rozwiązań).

Jak wynika z badań Procurement Innovation Group, głównych barier proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych należy upatrywać w: (1) awersji do ryzyka ze strony urzędników instytucji publicznych, (2) niechęci do podejmowania ryzyka wynikającej z braku doświadczenia i wiedzy ze strony nabywców, a nie z uwarunkowań prawnych, (3) przyjmowaniu restrykcyjnych kryteriów wyboru oferty, co może powodować wykluczenie młodych, innowacyjnych firm⁹³. E. Uyarra z kolei sygnalizuje, że główną barierą dla innowacji poprzez zamówienia publiczne wydaje się być brak umiejętności i wiedzy potrzebnych do skutecznego zrozumienia, komunikacji i kształtowania rynku⁹⁴. B. Aschhoff wskazuje na bariery po stronie zamawiających: ogólne obawy dotyczące innowacji, unikanie ryzyka związanego z wprowadzaniem nowych technologii, brak wiedzy na temat nowych produktów/technologii, a także analizy kosztów cyklu życia produktu oraz nowych zasad udzielania zamówień publicznych, zwiększenie dotychczasowych obowiązków, duże rozdrobnienie zamawiających⁹⁵. Na bariery rozwoju innowacyjności poprzez zamówienia publiczne zwraca uwagę także P. Boekholt⁹⁶. Po pierwsze, generujący popyt na innowacje aktorzy rynku zamówień publicznych mają (w skali rynku) niewielką siłę nabywczą, a ci o dużej sile nabywczej zwykle nie są zainteresowani innowacjami. Po drugie, charakterystyczne jest dla zamawiających (zwłaszcza prawników zajmujących się zamówieniami publicznymi w jednostkach zobligowanych do ich stosowania) unikanie ryzyka. Zamawiający nie są, poza tym, przyzwyczajeni do dialogu z potencjalnymi dostawcami i wręcz unikają go, obawiając się posądzenia o naruszenie zasady równego traktowania, a formułując opis przedmiotu zamówienia posługują się raczej wymaganiami technicznymi niż zapytaniem o rozwiązania. Wyraźny jest także brak wystarczającej wiedzy, a z drugiej strony – źródeł wiedzy zawierających praktyczne wskazówki postępowania. Wśród barier szerszego wykorzystania zamówień publicznych jako instrumentu innowacyjności wymienia się także brak mechanizmów gwarantujących przejrzystość wyboru oferty, a także słabe wykorzystanie pozacenowych kryteriów oceny

⁹² European Trend Chart on Innovation – Innovation and Public Procurement, 2006.

⁹³ Procurement Innovation Group, *Using Public Procurement to Stimulate Innovation and SME Access to Public Contracts*, Department of Enterprise, Trade and Employment, Dublin 2009.

⁹⁴ E. Uyarra, *Opportunities for innovation through local government procurement. A case study of Greater Manchester*, NESTA, Londyn, maj 2010, s. 40–41.

⁹⁵ B. Aschhoff, *Public Procurement as a Demand Side Instrument in Innovation Policy – Some Experience from Germany*, 2013 ERAC Mutual Learning Seminar on Research and Innovation Policies, Bruksela, 21.03.2013.

⁹⁶ P. Boekholt, *Public Procurement of Innovative Solutions. A policy tools for the service sector?* KNOWINNO Expert Meeting, OECD, Paryż, 20.03.2012.

ofert⁹⁷. Badania przeprowadzone w 2011 r. w ramach projektu Underpinn na próbie 800 przedsiębiorstw, z których 94% podejmowało działalność innowacyjną, a 25% dostarczało wszystkie swoje innowacje sektorowi publicznemu, zdiagnozowano duże dysproporcje między oczekiwanymi a stosowanymi w praktyce instrumentami służącymi innowacyjnym zamówieniom publicznym. Największa luka dotyczy następujących elementów systemu zamówień publicznych:

- opis przedmiotu zamówienia uwzględniający wymogi innowacyjności,
- wczesna interakcja z zamawiającym,
- specyfikacja oparta na wynikach,
- zawansowana komunikacja dotycząca przyszłych potrzeb,
- branie pod uwagę pełnych kosztów eksploatacji (LCC),
- dialog konkurencyjny,
- tryby negocjacyjne,
- scenariusze podziału zysku⁹⁸.

Z kolei w projekcie *Unia innowacji* wskazywano na następujące ograniczenia⁹⁹:

- mechanizmy zachęcające do rozwiązań o niskim ryzyku,
- brak wiedzy i zdolności do przeprowadzania udanych zamówień dotyczących nowych technologii i innowacji,
- brak związku między zamówieniami publicznymi i celami polityki,
- z powodu rozdrobnienia rynków zamówień publicznych w Europie, skala zamówień jest zwykle za mała, by pociągnąć za sobą innowacyjne inwestycje.

W Polsce pierwsza analiza barier rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych została przeprowadzona przez Grupę Sienna w ekspertyzie wykonanej na zlecenie Ministerstwa Gospodarki w 2007 r. Wykaz wskazywanych w nim barier jest w spójny z cytowanymi dotychczas¹⁰⁰.

Na niekorzyść podmiotów publicznych, próbujących udzielać zamówień uwzględniających innowacyjne rozwiązania wpływa także brak ułatwień proceduralnych, np. brak na liście trybów podstawowych, otwartych trybów negocjacyjnych. Nie wprowadzono do krajowego porządku prawnego procedur związanych z udzielaniem zamówień przedkomercyjnych, pomimo braku ograniczeń w tym zakresie¹⁰¹. Zmian wymaga otoczenie prawne, instytucjonalne oraz mentalność osób zaangażowanych w kreowanie zachowań w obszarze zamówień publicznych. Pilotażowy projekt realizacji pierwszego w kraju zamówienia przedkomercyjnego uruchomiło – jak wspomiano wcześniej – Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Zgłaszanie propozycji potrzeb społeczno-ekonomicznych, do zrealizowania poprzez PCP prowadzone było do 19.08.2013 r. Zgodnie z dokumentacją, NCBiR miał dokonać wyboru jednej potrzeby, zapewniając finansowanie oraz wsparcie prawno-organizacyjne wszystkich etapów rozwoju produktu¹⁰².

⁹⁷ I. Strand, P. Ramada, E. Canton (red.), *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness*, PwC, London Economics, Ecorys, Londyn, marzec 2011.

⁹⁸ L. Georghiou, *From demand-led innovation policies and innovation procurement to industrial policies*, referat prezentowany na konferencji pt. "The Power of the Purse: Public Procurement of Innovation – Feasibility of an EU scheme", Bruksela, 9.02.2012.

⁹⁹ Komisja Europejska, *Europe 2020 Flagship Initiative. Innovation Union (Projekt przewodni strategii Europa 2020. Unia Innowacji)*, COM(2010) 546.

¹⁰⁰ Szerzej – por. Ministerstwo Gospodarki, Urząd Zamówień Publicznych, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*, Dokument przyjęty na posiedzeniu RM w dn. 8.04.2008, Warszawa 19.03.2008, s. 58–60.

¹⁰¹ Sawin S., W. Bereszko, *Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne*, PARP, Warszawa, 2012, s. 8.

¹⁰² <http://ncbr.gov.pl/zamowienia-w-procesie-pcpl/>; <http://proseedmag.pl/aktualnosci/zamowienia-przedkomercyjne-rewolucja-w-zamowieniach-publicznych>.

Co na temat barier innowacyjności sądzą wykonawcy i zamawiający?

Badania przeprowadzone przez Uniwersytet Łódzki (2009–2011) wskazują na to, że zamawiający i wykonawcy różnie oceniają te same bariery innowacyjności. Jako główne bariery proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych zamawiający wskazywali na wiążące się z nimi wyższe koszty (89% wskazań, w tym 39% odpowiedzi „zdecydowanie tak”) i ryzyko dla nabywcy (89% wskazań, w tym 23% zdecydowanych). Nieco mniej krytyczni są w tym względzie wykonawcy – co czwarty uważa, że zamówienia innowacyjne nie wiążą się z ryzykiem dla zamawiającego, co ósmy – że nie mają wyższych kosztów, jednak z drugiej strony udział zgadzających się z tą opinią wykonawców jest równie wysoki, jak w przypadku zamawiających. Poważnym ograniczeniem jest też brak wiedzy zamawiających na temat nowoczesnych produktów, co jednak można zniwelować poprzez dialog techniczny czy konsultacje z ekspertami w fazie poprzedzającej zamówienie. Zamawiający nie widzą natomiast większego problemu z poprawnym opracowaniem SIWZ, w większości nie zgadzają się też z tym, że nie są zainteresowani wprowadzeniem innowacyjnych produktów na rynek (w tej kwestii wykonawcy są bardziej sceptyczni)¹⁰³. Interesujących wniosków dostarczają dane zaprezentowane w tab. 9, pochodzące z tego samego badania UŁ. Pozwalają one bowiem na poznanie ogólnej oceny funkcjonowania standardowych elementów systemu zamówień publicznych przez wykonawców z sektora MSP i zamawiających (Z) – nie odnosząc ich do funkcjonowania własnej jednostki, a ogólnie do obowiązujących w Polsce zasad i praktyk.

Tabela 9. Ocena warunków funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce z punktu widzenia jego proinnowacyjnego oddziaływania – wykonawcy vs zamawiający

Cechy systemu zamówień publicznych	MSP	Z
Zamawiający zbyt często posługują się kryterium cenowym jako jedynym kryterium oceny ofert. Przy stosowaniu tego kryterium jako jedynego lub przesądzającego zamawiający nie nabędzie rozwiązań innowacyjnych, gdyż rozwiązania starsze są z reguły tańsze	74	80
Zamawiający preferują tradycyjne, uznane na rynku produkty, gdyż łatwiej uzasadnić wybór danej oferty na etapie kontroli	74	75
Zamawiający preferują tradycyjne, uznane na rynku produkty, gdyż są one dla nich bezpieczniejsze	72	77
Zamawiający niechętnie dopuszczają oferty wariantowe w postępowaniu o udzielenie zamówienia, ze względu na trudniejszą ocenę i porównanie ofert składanych w takim postępowaniu	67	73
Zamawiający preferują tradycyjne, uznane na rynku produkty, gdyż zmniejsza to ryzyko odwołań, przyspieszając tym samym procedury	67	73
Zamawiający unikają ryzyka związanego z wdrażaniem nowych, niesprawdzonych produktów	64	75
Zamawiający niechętnie stosują proinnowacyjne kryteria oceny ofert	63	63
Zamawiający niechętnie stosują tryby negocjacyjne udzielania zamówień i angażują wykonawców w definiowanie ostatecznego kształtu zamówienia, uzasadniając to koniecznością zachowania zasady równego traktowania wykonawców	62	57
Zamawiający nadużywają warunku doświadczenia jako niezbędnego do ubiegania się o zamówienia publiczne, który eliminuje z rynku zamówień nowe firmy, będące najczęściej nośnikami innowacyjnych rozwiązań	61	37
Zamawiający niechętnie stosują konkursy, w których tworzone są koncepcje nowatorskich rozwiązań, których autorzy uzyskują zamówienie na opracowanie i wdrożenie koncepcji w trybach nieprzetargowych	56	56
Zamawiający mają trudności w zdefiniowaniu obiektywnych kryteriów oceny przedmiotu zamówienia, którym jest innowacyjne rozwiązanie/technologia	54	72
Przedmiot zamówienia opisywany jest w sposób konwencjonalny, bez korzystania z możliwości odstępstwa od posługiwania się normami technicznymi na rzecz funkcjonalnego opisu przedmiotu zamówienia	51	58
Zamawiający nie posiadają wiedzy na temat możliwości odstępstwa od trybów przetargowych, gdy przedmiotem zamówienia są dobra wytwarzane w celach badawczych oraz odstępstwa od stosowania prawa zamówień publicznych gdy nabywane są usługi badawcze	46	34

Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Łódź 2013.

¹⁰³ Opracowano na podstawie niepublikowanych danych projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Łódź 2013.

Elementy charakteryzowane w tab. 9 (podobnie zresztą, jak tab. 10) zdecydowanie można wskazać jako bariery wdrażania innowacyjnych zamówień publicznych. Na pierwszym miejscu w przypadku obu grup znalazło się stosowanie modelu *price only* – 80% zamawiających i 74% wykonawców zgadza się z tym, że zamawiający zbyt często posługują się kryterium cenowym jako jedynym kryterium oceny ofert, a przy stosowaniu tego kryterium jako jedynego lub przesądającego zamawiający nie nabędzie rozwiązań innowacyjnych, gdyż rozwiązania starsze są z reguły tańsze. Na kolejnych pozycjach lokuje się preferowanie przez zamawiających tradycyjnych, uznanych na rynku produktów, gdyż rodzą mniej problemów na etapie kontroli, przyspieszają realizację postępowania i generalnie są bezpieczniejsze dla zamawiających. Zamawiający potwierdzili też własne słabe przygotowanie do formułowania pozacenowych kryteriów oceny innowacyjnych rozwiązań. Wykonawcy natomiast krytycznie postrzegają (wrażnie niżej niż zamawiający) nadużywanie warunku doświadczenia, a także odstępowanie od stosowania Pzp w przypadku usług B+R. W takim samym stopniu obie grupy potwierdzają z kolei niechęć do stosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert.

Tabela 10. Ocena podejścia wykonawców i zamawiających w Polsce do zamówień publicznych z punktu widzenia jego proinnowacyjnego oddziaływania*

Cechy systemu zamówień publicznych	MSP	Z
Oferowana cena nie pozwala wykonawcom na wdrożenie innowacyjnych rozwiązań – nie pokrywa kosztów nabycia autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych	75	61
Brak jest środków na nabywanie autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych przez zamawiających	66	61
Stosowanie innowacyjnych zamówień publicznych w jednostkach zamawiających wymaga prowadzenia długookresowej polityki zamówień publicznych, podczas gdy większość jednostek ogranicza się do strategii krótkookresowej	65	78
Przedsiębiorstwa podejmując ryzyko wdrożenia innowacyjnych produktów i usług wolą lokować je na rynku komercyjnym, gdyż stopa zwrotu z inwestycji jest tam większa	64	72
W zamówieniach publicznych nie występuje podział ryzyka pomiędzy zamawiającym a wykonawcą przy wdrażaniu produktów lub usług innowacyjnych	53	59
Sektor publiczny nie korzysta z prawa do udzielania zaliczek, co w przypadku oferowania rozwiązań innowacyjnych wymusza prefinansowanie zamówienia w całości ze środków własnych wykonawców	65	72
Długotrwałe procedury – w przypadku innowacyjnych produktów i usług może to powodować, że konkurenci wdrożą opracowywane rozwiązania wcześniej	62	56
SIWZ przygotowana przez zamawiających ma na celu nabycie konkretnego produktu, podczas gdy powinna częściej umożliwiać wykonawcom złożenie propozycji rozwiązań kreatywnych i innowacyjnych	62	61
Sektor publiczny jest niechętny nowym pomysłom	58	36
W dłuższej perspektywie czasowej posługiwanie się kryterium cenowym stymulować może innowacyjność przedsiębiorstw, które będą szukać bardziej wydajnych technologii, stając się bardziej konkurencyjne cenowo	48	44
Organy odwoławcze nie są merytorycznie przygotowane do oceny w postępowaniu odwoławczym prawidłowości rozwiązań innowacyjnych pod względem ich zgodności z SIWZ	46	39
Umiejętności wykonawców, którzy mogliby zaoferować najciekawsze nowatorskie rozwiązania, w zakresie przygotowania prawidłowych formalnie ofert są niewystarczające, co skutkuje wyeliminowaniem ich z postępowania bez merytorycznej oceny proponowanych rozwiązań	44	31

* Wyróżnione **boldem** wartości odpowiadają grupie częściej wskazującej na dany aspekt funkcjonowania zamówień publicznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Łódź 2013.

Analizując pozostałe cechy systemu zamówień publicznych (tab. 10), należy stwierdzić, że wykonawcy MSP wskazywali przede wszystkim na zbyt niską cenę, niepozwalającą im na wdrożenie innowacyjnych rozwiązań, niepokrywającą kosztów nabycia praw majątkowych i pokrewnych, co jest ściśle powiązane z nadużywaniem ceny jako jedynego kryterium oceny oferty. Z drugiej strony, środkami na ten cel nie dysponują również zamawiający. Zamawiający mają też świadomość tego, że stosowany zwykle krótki horyzont czasowy polityki zamówień publicznych ogranicza stosowanie innowacyjnych zamówień publicz-

nych. Z uwagi na słabość ekonomiczną wykonawców MSP ich zaangażowanie w innowacyjne zamówienia publiczne ogranicza też brak zaliczkowania wynagrodzenia, z drugiej strony dostrzegają także swoje (jako sektora) słabe przygotowanie do opracowania wystarczająco dobrej oferty, która nie zostałaby odrzucona już na etapie oceny formalnej, uniemożliwiając jej ocenę merytoryczną.

Podsumowując

Pomimo braku barier legislacyjnych do wcielenia w życie założeń nowego podejścia do zamówień publicznych z punktu widzenia innowacyjności i włączenia MSP, jego obecny stan wdrażania pozostaje niesatysfakcjonujący. Należy wyraźnie podkreślić, że Polska nie stanowi w tym względzie outsidera, bowiem nie tylko kraje Unii Europejskiej wprowadziły odpowiednie rozwiązania, skutkujące relatywnie dobrymi rezultatami w zakresie omawianych kierunków wykorzystania zamówień publicznych jako jednego z najważniejszych, o ile nie najważniejszego instrumentu popytowego polityki innowacyjnej. Istnieje bowiem szereg barier dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do zamówień publicznych, w tym w szczególności do zamówień o charakterze innowacyjnym. Niski zakres proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych ma wielorakie przyczyny, wśród których za najważniejsze można uznać: rzadkość stosowania trybów negocjacyjnych, dominację modelu *price only*, unikanie ryzyka przez zamawiających. Zniwelowanie tych i innych barier stanowić powinno przyczynek do bardziej dynamicznego rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych, a docelowo – większej innowacyjności przedsiębiorstw, zwłaszcza MSP.

Rozdział 6. Szanse wdrożenia nowego podejścia do zamówień publicznych z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP

Wprowadzenie

Jak już podkreślano, zagadnienia innowacyjności oraz szerszego włączenia MSP należą do kluczowych obszarów wdrażania nowego podejścia do zamówień publicznych. Przytoczone w poprzednich rozdziałach dane wskazują tymczasem, że w tych właśnie dziedzinach wiele jest jeszcze do zrobienia. Skoro jednak ustawa Pzp, zharmonizowana z ustawodawstwem unijnym, nie generuje barier w tym zakresie, gdzie należy szukać rozwiązań sprzyjających szerszemu wdrożeniu innowacyjnych zamówień publicznych oraz większemu zaangażowaniu MSP? Na to pytanie spróbujemy odpowiedzieć w tym rozdziale, przytaczając wyniki badań, analiz, dyskusji zespołów roboczych, najważniejszych dokumentów na poziomie krajowym i unijnym oraz wskazując dobre praktyki w obszarach, w których tkwi potencjał dla proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych.

Jakie rozwiązania systemu zamówień publicznych sprzyjają szerszemu włączeniu MSP w zamówienia publiczne?

Szerszemu włączeniu MSP służyły zmiany w ustawie Pzp, jakie miały miejsce od 2006 r., kiedy to stopniowo zaczęto odchodzić od formalizmu postępowań w kierunku ich większej racjonalności. W wyniku kilku nowelizacji ustawy Pzp¹⁰⁴:

- wprowadzono nowe procedury udzielania zamówień publicznych, w tym dialog konkurencyjny,
- wprowadzono przepisy umożliwiające korzystanie z elektronicznych środków komunikacji,
- wprowadzono możliwość uzupełniania dokumentów potwierdzających wiarygodność wykonawcy ubiegającego się o zamówienie,
- zmieniono przepisy dotyczące środków ochrony prawnej, polegające m.in. na zniesieniu protestów oraz koncentracji dostępnych środków ochrony prawnej w celu ograniczenia zjawiska blokowania postępowań przez niektórych wykonawców,
- stworzono warunki do nieprzedłużania terminu postępowania o zamówienie publiczne poprzez ograniczenie możliwości żądania wyjaśnień treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia na krótko przed upływem składania ofert, przy jednoczesnym zapewnieniu wykonawcom odpowiedniego czasu na uwzględnienie wyjaśnień przy formułowaniu treści oferty,
- stworzono większą możliwość poprawienia błędów i prostych omyłek w ofertach,
- wprowadzono rozwiązania „prospołeczne” i warunki umożliwiające prowadzenie działań związanych z ochroną środowiska naturalnego.

¹⁰⁴ W. Starzyńska, *Rola zamówień publicznych w procesie kształtowania polityki innowacyjnej UE*, [w:] A. Kosztowniak, I. Pszczółka, M. Sobol (red.), *Finansowe uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, Politechnika Radomska, Radom 2011, s. 208–228.

Zgodnie z *Nowym podejściem do zamówień publicznych*, szersze uczestnictwo małych i średnich przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych powinno zostać osiągnięte dzięki lepszemu wykorzystaniu już istniejących rozwiązań prawnych. *Przy racjonalnym stosowaniu niektórych uregulowań zamawiający może nie tylko rozszerzyć krąg zainteresowanych wykonawców, w tym o MSP, ale dzięki temu uzyskać większą liczbę korzystnych ekonomicznie ofert*¹⁰⁵. O jakich uregulowaniach mowa? Ustawa Pzp przewiduje następujące rozwiązania¹⁰⁶:

- możliwość składania przez wykonawców ofert łącznych (możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów),
- możliwość składania, za zgodą zamawiającego, ofert częściowych,
- podwykonawstwo zamówień publicznych (szczególnie chętnie stosowane na rynku budowlanym),
- możliwość dysponowania zasobami innych podmiotów,
- rozwiązania dotyczące wadium i zabezpieczenia należytego wykonania umowy,
- szczegółowe rozwiązania przyjęte w zakresie środków ochrony prawnej, przewidzianych w ustawie Pzp,
- wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne,
- formułowanie warunków udziału w zamówieniu na niezbędnym minimalnym poziomie, wypłacanie zaliczki na realizację zamówienia,
- zawieranie umowy ramowej,
- dialog techniczny.

Należy wyraźnie podkreślić, że stosowanie tych instrumentów zależy wyłącznie od zamawiających – ustawa Pzp **dopuszcza, a nie nakazuje** ich stosowanie, są one prawem, a nie obowiązkiem zamawiającego. Podmiot sektora MSP, ani żaden inny wykonawca, nie może zgłaszać wobec zamawiającego żądań w tym zakresie.

Dlaczego zamawiający niezbyt chętnie sięgają po te rozwiązania? Z wymienionymi powyżej instrumentami wiąże się pewne ryzyka, które jednak ustawodawca starał się poprzez odpowiednie zapisy ograniczać. Dla przykładu, realizacja zamówienia w konsorcjum może wiązać się dla zamawiającego z tzw. ryzykiem wielu wykonawców jednego zamówienia. Z kolei umożliwienie dysponowania potencjałem innych podmiotów może skutkować realizacją zamówienia przez wykonawcę nieposiadającego w rzeczywistości wystarczającego potencjału, niebędącego w stanie wywiązać się z zawartej umowy o realizację zamówienia publicznego. Ryzyka te ma ograniczać przepis art. 141 ustawy Pzp, zgodnie z którym wykonawcy solidarnie odpowiadają za wykonanie przedmiotu umowy i wniesienie ewentualnego zabezpieczenia należytego jej wykonania.

Spróbujmy oszacować ilościowo zakres stosowania omawianych instrumentów, sprzyjających włączeniu MSP w zamówienia publiczne. Odwołując się do badań UŁ, polscy zamawiający uważają, że przyjmowane przez nich warunki udziału w postępowaniu nie są wcale wygórowane – są proporcjonalne do przedmiotu zamówienia (54% zamawiających uważa, że zawsze ma to miejsce w przypadku warunków podmiotowych, 48% tak samo wypowiada się o warunkach finansowych i ekonomicznych). 42% wykonawców zawsze dopuszcza możliwość wspólnego realizowania zamówienia, kolejne 16% robi to często. Co do wymagań wobec wadium, 16% zamawiających nigdy nie stosuje minimalnego, dopuszczalnego prawem zamówień publicznych, wadium, kolejne 38% robi to co najwyżej czasami, ale z drugiej strony zamawiający dość często w ogóle odstępują od obowiązku wniesienia wadium (wskazała tak ponad połowa badanych). Natomiast uzasadnione są zastrzeżenia wykonawców dotyczące zbyt wysokiej wartości zamówienia, stanowiącej problem w sytuacji niechęci zamawiających do dzielenia zamówienia na części (poło-

¹⁰⁵ Ministerstwo Gospodarki, Urząd Zamówień Publicznych, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2008, s. 7.

¹⁰⁶ A. Borowicz, *Analiza możliwości systemowego oddziaływania ustawy Prawo zamówień publicznych na innowacyjność wykonawców oraz udział MSP w rynku zamówień publicznych*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 110–115; A. Zieliński, *Rynek zamówień publicznych jako potencjalny obszar współpracy firm MSP z instytucjami publicznymi*, XIII Forum Edukacyjne dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw, PARP, Warszawa, 5.06.2013.

wa nie robi tego nigdy lub rzadko). Bardzo rzadko zamawiający dopuszczają też możliwość zaliczkowania wynagrodzenia (aż 81% nie robi tego nigdy), co w sytuacji słabości finansowej MSP stanowi poważną barierę wykonywania zwłaszcza większych zamówień¹⁰⁷. Z drugiej strony, stanowi to formę zabezpieczenia obu stron postępowania przed ewentualnymi konsekwencjami podejmowania się przez wykonawców zadań wykraczających znacznie poza realny potencjał przedsiębiorstwa, ograniczając w ten sposób ryzyko – nienależytego wykonania zamówienia (po stronie zamawiających) oraz zachwiania płynności finansowej w przypadku ewentualnych problemów z odbiorem zamówienia, karami umownymi, opóźnieniami w wypłacie wynagrodzenia (po stronie wykonawców).

Bardziej szczegółowych informacji dostarczają cytowane wcześniej badania PARP. Uczestniczący w nich zamawiający generalnie uznali, że należy wspierać MSP na rynku zamówień publicznych (zgodziło się z tym ok. 70% jednostek). Czy rzeczywiście ich działania idą w takim właśnie kierunku? Ponad połowa zamawiających ogranicza do niezbędnego minimum liczbę dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, nie żąda dokumentów, jeśli nie jest to konieczne, połowa w miarę możliwości rezygnuje z wadium, również połowa formułuje warunki udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie. Prawie połowa dopuszcza udział podwykonawców, dzielenie zamówienia i płatności na części. Nieco rzadziej (przez mniej więcej co trzeciego wykonawcę) dopuszczane jest dysponowanie zasobami innego podmiotu, realizacja zamówienia w konsorcjum, a także definiowanie specyfikacji za pomocą wymagań funkcjonalnych, stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert.

Jakie kroki można podjąć, aby usprawnić procedury, zmniejszyć biurokrację w zamówieniach publicznych? W *Zielonej księdze* proponuje się dopuszczenie możliwości przedstawiania przez wykonawców jedynie streszczenia informacji istotnych do oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu oraz oświadczeń wykonawców dotyczących spełnienia tych warunków. Pełna dokumentacja poświadczająca przedłożone oświadczenia dostarczana byłaby jedynie przez zwycięskiego wykonawcę. Zamawiający miałby jednak w każdej chwili możliwość żądania tych dokumentów, co ma zapobiegać nadużyciom. Biorąc z kolei pod uwagę niejednokrotnie wygórowane warunki dotyczące sytuacji finansowej i ekonomicznej wykonawcy, *Zielona księga* przywołuje argumenty za wprowadzeniem do przepisów UE ograniczenia w zakresie określania niektórych wymogów dotyczących kwalifikacji podmiotowej, odnoszących się w szczególności do sytuacji finansowej. Mogłoby to zapobiec określaniu przez instytucje zamawiające nadmiernie wyśrubowanych kryteriów kwalifikacji (dotyczących przykładowo obrotu), które w sposób nieuchronny wykluczają z udziału MSP. Tego rodzaju środek stanowiłby dalsze rozwinięcie istniejącego już obowiązku stosowania proporcjonalnych kryteriów kwalifikacji. Z drugiej strony, ograniczałoby to swobodę wskazywania przez instytucje zamawiające standardów, których spełnienie jest ich zdaniem konieczne, aby zapewnić właściwą realizację zamówienia¹⁰⁸.

Jakie rozwiązania systemu zamówień publicznych sprzyjają innowacyjnym zamówieniom publicznym?

Ocena polskiego ustawodawstwa z punktu widzenia proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych została już dokonana w rozdziale 3. Główne rozwiązania polskiego systemu zamówień publicznych zestawiono na rys. 12.

¹⁰⁷ J. Kornecki, E. Roszko, J. Wiktorowicz, *Szanse i bariery wdrażania nowego podejścia do zamówień publicznych w Polsce z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 227–228.

¹⁰⁸ *Zielona księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych w kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień publicznych*, COM(2011) 15.

Rys. 12. Główne rozwiązania systemu zamówień publicznych sprzyjające innowacyjności



Źródło: Opracowanie własne.

Zagadnienia te, z wyczerpującym wyjaśnieniem możliwości prawnych i praktycznych aspektów stosowania ww. instrumentów, omówione zostały szczegółowo w innych publikacjach, powstałych w ramach projektu „Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo”, które są dostępne on-line (<http://pokl.parp.gov.pl/index/more/9621>):

- *Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne* (2012),
- *Innowacyjne zamówienia publiczne w Polsce – ekspertyza* (2011),
- *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom* (2010),
- *Przewodnik po nowym podejściu do zamówień publicznych* (2012),
- *Stosowanie trybów negocjacyjnych udzielania zamówień publicznych* (2011),
- *Pozacenowe kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego* (2011).

Zachęcając do lektury wymienionych powyżej publikacji, które dostarczają informacji i wskazówek, przygotowujących zamawiających do prowadzenia postępowań zgodnie z paradygmatem szerszego włączenia MSP i wzrostu innowacyjności, w dalszej części skoncentrujemy się na ekonomicznym ujęciu i przeglądzie ustaleń w oparciu o badania empiryczne.

W jaki sposób można wkomponować zamówienia publiczne w politykę innowacyjną?

Ważna rola zamówień publicznych jako popytowego instrumentu polityki innowacyjnej¹⁰⁹ przejawia się głównie przez:

- redukcję ryzyka innowatorów¹¹⁰,
- wkład w proces innowacji¹¹¹,
- wzrost konkurencyjności i produktywności firm i rynków¹¹².

Zestawienie korzyści prezentowano już w rozdziale 1.

¹⁰⁹ J. Edler definiuje popytową politykę innowacji (*demand based innovation policy* – DBIP) jako zbiór działań publicznych ukierunkowanych na wzrost popytu na innowacje, poprawę warunków do podejmowania innowacji oraz mocniejszego zaakcentowania popytu w celu pobudzenia, absorpcji i dyfuzji innowacji. Szerzej na ten temat – por. np. R. Dalfe, *The public sector as first user of innovation*, *Research Policy*, nr 21(3), s. 251–263; P.A. Gerosky, *Procurement policy as a tool of industrial Policy*, *International Review of Applied Economics*, nr 4(2), 1990, s. 182–198; Uyarra E., Flanagan K., *Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement*, *European Planning Studies*, vol. 18(1), 2010, s. 123–143; K. Allman, J. Edler, L. Georghiou, B. Jones, I. Miles, O. Omidvar, R. Ramlogan, F. Rigby, *Measuring wider framework conditions for successful innovation*, NESTA, Londyn 2011; P. Zerka, *Making Innovation Work: Towards a Smart Demand-Oriented Innovation Policy in Europe*, demosEUROPA, Warszawa 2010.

¹¹⁰ Por. np. R. Fontana, M. Guerzoni, *Incentives and uncertainty. An empirical analysis of the impact of demand on innovation*, SPRU Electronic Working Paper Series 163, 2007.

¹¹¹ Por. np. E. von Hippel, *Lead Users: A Source of Novel Product*, *Concepts, Management Science*, vol. 32, nr 7, 1986.

¹¹² Por. np. Porter M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, The Macmillan Press Ltd, London 1990; C. Edquist, L. Hommen, L. Tspouri, *Public Technology Procurement and Innovation*, Kluwer Academic Publishing, 2000.

System publiczny może przy tym stymulować innowacyjność poprzez uwzględnienie innowacji jako podstawowego kryterium oceny ofert bądź jako integralną cechę produktu, będącego przedmiotem zamówienia. Innym kierunkiem jest realizowanie postępowań na strategiczne technologie, produkty lub usługi, co służy pobudzeniu rynku. Ważny obszar interwencji stanowią także zamówienia na usługi publiczne¹¹³. Ważne jest również ograniczenie ryzyka – technologicznego, organizacyjnego, rynkowego, finansowego. Ryzyko technologiczne przerzucane jest zwykle na wykonawcę, za pozostałe ryzyka odpowiada zamawiający. Ryzyko po obu stronach można ograniczyć już w fazie poprzedzającej postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, poprzez konsultacje rynkowe, współpracę z ekspertami, dialog techniczny¹¹⁴.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że pomimo tych korzystnych perspektyw również w innych krajach UE, zwłaszcza naszego regionu, realne oddziaływanie zamówień publicznych na innowacyjność nadal nie jest duże. W opinii przedstawicieli liderów rynkowych z tej części Europy, wśród innych instrumentów polityki innowacyjnej zamówienia publiczne generalnie nie są traktowane jako siła napędowa innowacji, wyjątek w tym zakresie stanowią jedynie Czechy i Estonia (zdecydowanie najgorzej wypadają Węgry)¹¹⁵.

Jakie działania przyczyniły się do wysokiej oceny tego instrumentu w wymienionych krajach? Po pierwsze, odpowiednia polityka w zakresie zamówień publicznych, uwzględniająca właściwe mechanizmy koordynacji i zarządzania, otwartość na dzielenie ryzyka oraz odpowiednie mechanizmy to gwarantujące, zamawiający otwarci na wiedzę pochodzącą z rynku oraz wola polityczna wprowadzania innowacyjnych rozwiązań o wyższej początkowej cenie zakupu, ale niższych łącznych kosztach eksploatacji (uwzględnianie cyklu życia produktu). W większości krajów, w tym w Polsce, wymaga to prowadzenia dalszych działań o charakterze edukacyjnym, informacyjnym i promocyjnym. Kolejnym obszarem postrzeganym jako szansa dla rozwoju innowacyjności poprzez zamówienia publiczne jest większa przejrzystość, otwartość i obiektywność systemu zamówień publicznych.

Jakie działania w kierunku zwiększenia znaczenia systemu zamówień publicznych w realizacji polityki innowacyjnej podejmowane są w ostatnich latach?

Zgodnie z przyjętymi w projekcie *Unia innowacji* założeniami, od 2011 r. państwa członkowskie i regiony powinny co rok wyodrębnić część swoich budżetów na zamówienia przedkomercyjne i zamówienia na innowacyjne produkty i usługi. Podkreśla się, że zamówienia publiczne współfinansowane z funduszy strukturalnych powinny zostać użyte do zwiększenia popytu na innowacyjne produkty i usługi. Środki z Europejskiego Funduszu Społecznego można przeznaczać w bardziej efektywny sposób na szkolenia i przekwalifikowanie kadr w kierunku umiejętności potrzebnych dla rozwoju innowacji. Zgodnie z projektem *Unii innowacji*, sektor publiczny może i powinien budować swoją pozycję jako „motoru” innowacyjności w obszarze „innowacji społecznych”, odpowiadających na potrzeby społeczne i przyczyniających się do rozwiązania problemów społecznych. Wychodząc naprzeciw tym oczekiwaniom, poczynając od 2011 r. Komisja Europejska wspiera program badań w dziedzinie innowacji sektora publicznego i innowacji społecznych. Pierwszym krokiem ma być pilotażowa europejska tablica wyników innowacyjności sektora publicznego jako podstawa przyszłej oceny postępów innowacji w sektorze publicznym¹¹⁶.

¹¹³ J. Edler, L. Georghiou, *Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side*, Research Policy, No 36(1007), s. 953–954.

¹¹⁴ Komisja Europejska, *Risk management in the procurement of innovation. Concepts and empirical evidence in the European Union*, Luksemburg 2010.

¹¹⁵ Badania Światowego Forum Ekonomicznego, [za:] J. Edler, *Demand Policies for Innovation in EU CEE Countries*, Manchester Business School Working Paper No 579, 2009.

¹¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Projekt Przewodni Strategii Europa 2020 Unia Innowacji*, SEC(2010) 1161.

W Zielonej księdze zapisano m.in. *Zważywszy na kluczową rolę zamówień publicznych w podejmowaniu dzisiejszych wyzwań, należy unowocześnić istniejące narzędzia i metody w celu ich lepszego dopasowania pod kątem zmieniającej się sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej.* Zaproponowano przy tym instrumenty realizacji wymienionych celów (m.in. odpowiedni tryb postępowania, ochrona własności intelektualnej, oferty wariantowe, zamówienia przedkomercyjne). Zaleca się również, aby przetargi oparte były na specyfikacji wyników, a kontrakty przyznawane były na podstawie kryteriów jakościowych sprzyjających innowacyjnemu rozwiązaniu, takich jak analiza cyklu życia¹¹⁷.

Co dalej?¹¹⁸

Kierunki dalszych działań sprzyjających szerszemu wykorzystaniu zamówień publicznych jako instrumentu polityki innowacyjnej wynikają tak naprawdę z potrzeby przełamania obecnie funkcjonujących barier, o których była mowa w poprzednim rozdziale. Część z nich znalazła swoje odzwierciedlenie w ostatniej nowelizacji ustawy Pzp. Należy jednakże dążyć do dalszego usprawniania systemu i wykorzystywania tych rozwiązań w praktyce poprzez:

- zwiększenie liczby postępowań o udzielenie zamówienia na innowacyjne produkty, co służyć będzie rozwojowi MSP, a z drugiej strony przyczyni się do lepszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa w zakresie usług publicznych,
- powiązanie zamówień przedkomercyjnych, wyłączonych z Pzp, z zamówieniami na innowacje,
- wprowadzenie do ustawy Pzp ważnych dla obszaru innowacyjności pojęć: samego pojęcia innowacji, oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, zaś w praktyce stosowania Pzp upowszechnianie pojęcia ryzyka, cyklu życia, serwisu usług posprzedażowych,
- wprowadzenie usprawnień w funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych polegających na dokonaniu modyfikacji w zakresie regulacji oferty wariantowej oraz wprowadzeniu możliwości redukcji liczby wykonawców w dialogu konkurencyjnym,
- odejście od modelu *price only*, który obecnie dominuje w polskiej praktyce zamówień publicznych, a jednocześnie zarówno przez zamawiających, jak i przez wykonawców wskazywany jest jako jedna z najważniejszych barier szerszego wdrożenia innowacyjnych zamówień publicznych (czy zamówień na innowacje). Sprzyjać temu powinny zmiany w zakresie określania wag przypisanych kryteriom oceny oferty:
 - dopuszczenie możliwości nieformułowania wag już na etapie ogłoszenia w określonych okolicznościach,
 - dopuszczenie możliwości określania wag w sposób widełkowy i doprecyzowanie dopiero na etapie zaproszenia do składania ofert,

¹¹⁷ Zielona księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych w kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień publicznych, COM(2011) 15.

¹¹⁸ Opracowując prezentowane propozycje wykorzystano wnioski z cytowanych wcześniej publikacji, a także: I. Skubiszak-Kalinowska, *Innowacyjne zamówienia publiczne – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Warszawa 03.04.2012 r.; P. Boekholt, *Public Procurement of Innovative Solutions. A policy tools for the service sector?* KNOWINNO Expert Meeting, OECD, Paryż, 20.03.2012; M. Weber, *Experiences with innovation-oriented public procurement. Political initiatives and empirical developments in Germany*, Spotkanie robocze "Lifecycle cost evaluation/project life-span costing in public procurement and city planning", Taipei; L. Tsipouri, *Innovation strategies articulating supply side and demand side aspects*, Discussion paper for the 2013 ERAC mutual learning seminar on research and innovation policies, Bruksela, 21.03.2013; E. Uyerra, *Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation*, Manchester Institute of Innovation Research, NESTA, Manchester, grudzień 2012; J. Edler, *Review of Policy Measures to Stimulate Private Demand for Innovation. Concepts and Effects*, Manchester Institute of Innovation Research, NESTA, Manchester, styczeń 2013; ICEG European Center, *Policies Supporting Innovation in Public Service Provision*, INNO-Grips Policy, Budapeszt, listopad 2012; A. Borowicz, W. Starzyńska, *Rekomendacje dla polityki gospodarczej*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 272–280.

- szersze wykorzystanie dialogu konkurencyjnego i innych negocjacyjnych trybów postępowania,
- dalsze działania edukacyjne (skierowane zwłaszcza do zamawiających, ukierunkowane na ewolucję podmiotów publicznych w „inteligentnego klienta”),
- kontynuowanie działań informacyjnych i promocyjnych, przełamujących niechęć obu stron rynku zamówień publicznych do realizacji obarczonych większym ryzykiem, mniej standardowych procedur,
- kontynuowanie na poziomie krajowym i unijnym systematycznych badań, pozwalających na diagnozę i ocenę ewolucji prowadzonej polityki i jej ewentualną modyfikację,
- promowanie dobrych praktyk poprzez:
 - podejmowanie szerokiej dyskusji dotyczącej wpływu nowego podejścia do zamówień publicznych zorientowanych na innowacje i włączenie MSP,
 - intensyfikację wymiany doświadczeń pomiędzy zamawiającymi, a także czerpanie z doświadczeń agencji zamówień publicznych (zwłaszcza na poziomie międzynarodowym),
 - opracowywanie i uaktualnianie wytycznych w zakresie realizacji postępowań, których przedmiotem są innowacyjne produkty, szczególnie w dziedzinie zielonych zamówień publicznych,
 - kontynuowanie dyskusji na temat zrównoważonych zamówień publicznych,
 - promowanie współpracy różnych interesariuszy,
- kontynuowanie wzorem innych krajów UE, strategicznego podejścia do zamówień publicznych jako istotnego instrumentu innowacyjności przedsiębiorstw, w tym MSP.

Jakie rozwiązania warto powielić?

Oczekiwanie od systemu zamówień publicznych, by jego nadrzędnym celem było stymulowanie innowacji, jest zapewne nierealistyczne. Realistycznym wyzwaniem dla tego systemu może być jednakże promowanie praktyk, które będą zachęcać do podejmowania zamówień publicznych przyjaznych dla innowacji. Jak podaje P. A. Geroski, *nie powinniśmy pytać, czy zamówienie wpływa na powstawanie innowacji, czy też nie, lecz starać się lepiej zrozumieć mechanizmy, za pośrednictwem których zamówienia publiczne mogą oddziaływać na innowacje*¹¹⁹.

Bazując na typologii zaproponowanej przez E. Uyarra i K. Flanagana¹²⁰, Uyarra wskazuje na dwa wymiary, które różnicują możliwe formuły interwencji publicznej wykorzystującej zamówienia publiczne dla stymulowania innowacyjności przedsiębiorstw. Pierwszy z tych wymiarów odnosi się do zaopatrzenia w czynniki produkcji – technologię, informację, umiejętności – i wprowadza podział na procesy produkcyjne standardowe i wyspecjalizowane. Drugi wymiar odwołuje się do stopnia jednorodności potrzeb klientów i dokonuje rozróżnienia między produktami ogólnymi i dedykowanymi dla konkretnego rynku (rys. 13).

Dla zamówień publicznych na standardowe produkty lub usługi kierowane na rynek ogólny zaproponowano nazwę **zamówień efektywnościowych**. W udzielaniu tych zamówień dominuje kryterium niskiej ceny przy jednoczesnej konieczności dostawy żądanej ilości produktów lub usług. Na plan pierwszy wysuwa się tu efektywność proponowanego rozwiązania. W tym typie zamówień istnieje pewne pole do pojawienia się innowacji przyrostowych, co ilustruje przykład opisany poniżej.

¹¹⁹ P. A. Geroski, *Procurement policy as a tool of industrial policy*, International Review of Applied Economics, vol. 4(2), 1990, s. 182–198.

¹²⁰ E. Uyarra, K. Flanagan, *Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement*, European Planning Studies, vol. 18(1), 2010, s. 123–143; E. Uyarra, *Opportunities for innovation through local government procurement. A case study of Greater Manchester*, NESTA, Manchester 2010.

Rys. 13. Typologia interwencji publicznej dla stymulowania innowacyjności wykorzystującej zamówienia publiczne

	Proces produkcyjny wyspecjalizowany	Proces produkcyjny standardowy	
Rynek dedykowany	Zamówienia eksperymentalne	Zamówienia adaptowane	Zorientowane na potrzeby
Rynek ogólny	Zamówienia technologiczne	Zamówienia efektywnościowe	Zorientowane na popyt
	Ekonomia różnorodności	Ekonomia skali	

Źródło: E. Uyarra, *Opportunities for innovation through local government procurement. A case study of Greater Manchester*, NESTA report, Manchester 2010, s. 17, [za:] E. Uyarra, K. Flanagan, *Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement*, European Planning Studies, vol. 18(1), 2010.

Karty zakupowe na usługi remontowe

W mieście Bolton (Wielka Brytania) pracownicy remontujący mieszkania komunalne musieli korzystać z magazynów centralnych utworzonych w celach zaopatrywania się w niezbędne materiały i narzędzia na potrzeby realizacji prac remontowych. W 2007 r. rada miejska zdecydowała o wyposażeniu ekip remontowych w karty zakupowe, tak by mogli przy jej użyciu dokonywać samodzielnie zakupów w najbliższym sklepie lub markecie budowlanym. Po ich wprowadzeniu nie musieli już przyjeżdżać do urzędu, by pobrać zlecenie wydania towaru, a później kierować się do magazynu centralnego po towary. Ta zmiana przyniosła znaczne oszczędności czasu i kosztów oraz korzyści środowiskowe. Urząd rozważa obecnie rozszerzenie zakresu stosowania kart zakupowych także na inne usługi, np. utrzymanie floty samochodów służbowych i autobusów szkolnych.

Źródło: E. Uyarra, *Opportunities for innovation through local government procurement. A case study of Greater Manchester*, NESTA report, Manchester 2010, s. 36.

Zamówienia wyrobów lub usług odpowiadające na zapotrzebowanie rynków niszowych i wykorzystujące znane metody produkcyjne określono mianem **zamówień adaptowanych**. Dla zamawiającego kluczowe znaczenie ma możliwie najlepsze dostosowanie oferowanego produktu lub usługi do specyficznych potrzeb klienta publicznego. Rola klienta publicznego ulega przekształceniu w strategicznego decydenta, który konsultując się z użytkownikami końcowymi i włączając ich reprezentantów w postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego staje się niejako współtwórcą powstających innowacji (przykład w ramce poniżej).

Fundusz Innowacyjny Traffordu „Przed wszystkim ludzie”

Rada dystryktu Trafford (aglomeracja Manchesteru; Wielka Brytania) postanowiła poszerzyć zakres usług oferowanych w dziedzinie opieki społecznej i dać większą swobodę ich wyboru użytkownikom. Istniały jednakże obawy, że rynek tych usług nie jest na tyle rozwinięty, by odpowiedzieć na te potrzeby. By zdiagnozować potencjał rynku do świadczenia usług w zakresie opieki społecznej ogłoszono konkurs na innowacyjne projekty. Jednocześnie utworzono fundusz innowacyjny dysponujący początkowo kwotą 100 tys. funtów (później go podwyższono do wysokości 150 tys. funtów), którego środki pochodziły z krajowego Funduszu Reformy Opieki Społecznej. Wnioskodawcy mogli występować o przyznanie środków w wysokości od 500 do 50 tys. funtów. Do konkursu zgłoszono 36 aplikacji pochodzących od osób fizycznych, instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i firm, z czego finansowanie przyznano 14 projektom. Ocena wniosków uwzględniała różnorodne kryteria, takie jak: innowacyjność, zaspokajanie dotychczas niezaspokojonych potrzeb, efektywność kosztowa, trwałość, wpływ na dobrobyt itd.

Fundusz Innowacyjny jest postrzegany jako udana inicjatywa stymulująca zgłaszanie kreatywnych pomysłów. Przykłady projektów, które uzyskały finansowanie to: usługi doradcze prowadzone z domu, usługi wizyt domowych u osób niedowidzących, obsługa komputera dla osób starszych, działania poprawiające umiejętności radzenia sobie w życiu i tworzące społeczne możliwości świadczone na rzecz osób dotkniętych autyzmem.

Źródło: E. Uyarra, *Opportunities ...*, s. 38.

W przypadku zamówień odpowiadających na ogólne potrzeby, w wyniku których powstaje efektywne rozwiązanie (dobra cena za odpowiednią jakość) mówimy o **zamówieniach technologicznych**. Tego typu zamówienia niejednokrotnie angażują duże zasoby i wymagają umiejętności zarządzania ryzykiem. Poniżej przedstawiono przykład z aglomeracji Manchesteru, gdzie powstał ogromny zakład przetwarzający odpady. Opisany, złożony projekt wymagał dogłębnej wiedzy na temat dostępnych technologii, wczesnego dialogu z potencjalnymi dostawcami, by poznać ich uwarunkowania biznesowe i umożliwić im złożenie oferty o odpowiednio wysokiej jakości, jak również innowacyjnego podejścia w określeniu warunków postępowania o udzielenie zamówienia publicznego uwzględniającego koszt całego „życia produktu” i ryzyko związane z jego realizacją.

Przetwórnia odpadów dla aglomeracji Manchesteru

Obszar aglomeracji Manchesteru (Wielka Brytania) produkuje 5% odpadów (1,5 mln ton rocznie) wytwarzanych w całej Wielkiej Brytanii. Spółka miejska (Greater Manchester Waste Disposal Authority) obsługuje 973 tys. gospodarstw domowych na swoim terenie. Potrzebne było rozwiązanie, które pozwoliłoby zmienić obieg odpadów i przenieść go z wysypisk komunalnych do zakładu przetwarzającego odpady. Realizację zamierzeń powierzono konsorcjum dwóch firm, w którym podpisano 25-letni kontrakt o wartości 3,8 mld funtów. Na projekt składała się budowa i późniejsza modernizacja dwóch zakładów mechanicznego przetwarzania odpadów biologicznych, zakładu recyklingu materiałów, kompostowni oraz elektrociepłowni wytwarzania energii i ciepła z odpadów. Koszt inwestycji określono na 640 mln funtów.

Kluczowym wyzwaniem w całym postępowaniu przetargowym było zapewnienie właściwego rozwiązania technologicznego przy zakładanym koszcie. Jednocześnie istotne dla powodzenia przedsięwzięcia były trzy obszary ryzyka, którym należało odpowiednio zarządzać: (1) możliwe w okresie objętym kontraktem fluktuacje popytu na odpady stanowiące wsad dla przetwórnicy, (2) złożony charakter projektu oraz (3) możliwe zmiany prawne dotyczące zarządzania odpadami. Ryzyko rynkowe przedsięwzięcia złagodził wybór dialogu konkurencyjnego jako trybu postępowania, co pozwoliło na doprecyzowanie opisu przedmiotu zamówienia. Natomiast ryzyko regulacyjne zmniejszono poprzez oddelegowanie dyrektora ds. zamówień publicznych na staż do Departamentu Środowiska, Żywności i Obszarów Wiejskich (DEFRA), gdzie podniósł swoje kompetencje w dziedzinie zamówień publicznych i wiedzę na temat krajowej polityki środowiskowej.

Projekt udało się – choć z pewnym opóźnieniem – w pełni zrealizować. By doprowadzić go do końca konieczny był dodatkowy zastrzyk funduszy pochodzących z budżetu państwa, bowiem realizacja projektu zbiegła się z kryzysem ekonomicznym i załamaniem rynku kredytowego. Stał się on wzorcem, który obecnie jest powielany w innych regionach Anglii, choć już nie na tak wielką skalę.

Źródło: E. Uyarra, *Opportunities ...*, s. 39.

Wreszcie, zamówienia na nowatorskie rozwiązania techniczne, w których zamawiający ściśle współpracuje z wykonawcą, by powstały innowacje odpowiadające ściśle potrzebom sektora publicznego zaproponowano nazywać **zamówieniami eksperymentalnymi**. Tego rodzaju zamówienia wymagają znacznej wiedzy technicznej po stronie zamawiającego reprezentującego sektor publiczny. Nierzadko wiążą się też z problemem właściwego sprecyzowania przez zamawiającego oczekiwanych rezultatów w kategoriach rynkowych. Poniżej przedstawiono przykład działań wdrożonych w dystrykcie Tameside w Wielkiej Brytanii, gdzie głównie dzięki determinacji i zmysłowi przedsiębiorczemu kierownika projektu reprezentującego zamawiającego podjęto realizację postępowania na zasadzie eksperymentu.

Wymiana ulicznych słupów oświetleniowych

Rada dystryktu Tameside postanowiła w trybie pilnym wymienić betonowe słupy oświetleniowe stojące przy ulicach, które służyły już od ponad 30 lat i uległy znaczącym uszkodzeniom. Prace związane z wymianą systemu oświetlenia ulic mogą pociągać za sobą duże koszty z uwagi na bardzo wysokie koszty łączenia kabli elektrycznych stanowiące około 30% kosztu całej instalacji. W celu opracowania nowego produktu połączono wysiłki inżynierów od instalacji oświetleniowych, instalatorów oświetlenia i wykonawców napraw. W efekcie ich wspólnej pracy powstał projekt „wsuwanego” słupa stalowego z tuleją montażową u podstawy, którą nasuwa się na podstawę starego słupa betonowego. Jego instalacja odbywa się poprzez przycięcie starego słupa betonowego nieco powyżej poziomu drzwiczek umożliwiających dostęp do wiązki kabli. Drzwiczki dostępowe nowego słupa umożliwiają dostęp do kabli starego, betonowego słupa i połączenie ich z mechanizmem sterującym oświetleniem.

Przy instalacji ponad 7000 nowych słupów przyniosło to oszczędności środków publicznych przekraczające 2 mln funtów (jednostkowo 31–46%). Dodatkowo osiągnięto także korzyści środowiskowe – zmniejszono wielkość odpadów i emisję CO₂ w wyniku mniejszej liczby przyjazdu różnych ekip instalacyjnych. Skrócono także czas całej operacji wymiany oświetlenia o 12 tygodni, co zminimalizowało uciążliwość dla mieszkańców.

Źródło: E. Uyarra, *Opportunities ...*, s. 37.

Podsumowując

Potencjał dla proinnowacyjnego wykorzystania zamówień publicznych niewątpliwie istnieje, tym niemniej należy go odpowiednio uwolnić. Te możliwości istnieją nie wyłącznie dla specyficznych rynków czy też specyficznych produktów lub usług. Są dostępne, jak to zilustrowano przykładami powyżej, w szerokim spektrum działań, jakie mogą podejmować instytucje publiczne dla pobudzania innowacyjności. Warunkiem wstępnym jest jednakże szeroka wiedza zamawiających o dostępnych rozwiązaniach w tym zakresie, jak również ich odwaga, by w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego odejść od bezpiecznego dyktatu najniższej ceny i podejmować wyzwania obarczone większym ryzykiem. Istotna przy tym wydaje się współpraca z potencjalnymi wykonawcami, która będzie prowadzić do wzajemnego rozpoznania potrzeb i możliwości w zakresie realizacji przedmiotu zamówienia.

Bibliografia

- Aho E. i in., *Creating an Innovative Europe*, Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation appointed following the Hampton Court Summit, European Communities, Luksemburg 2006.
- Allman K., Edler J., Georghiou L., Jones B., Miles I., Omidvar O., Ramlogan R., Rigby F., *Measuring wider framework conditions for successful innovation*, NESTA, Londyn 2011.
- Aschhoff B., *Public Procurement as a Demand Side Instrument in Innovation Policy – Some Experience from Germany*, 2013 ERAC Mutual Learning Seminar on Research and Innovation Policies, Bruksela, 21.03.2013.
- Aschhoff B., Sofka W., *Innovation on Demand – Can Public Procurement Drive Market Success of Innovation*, Research Policy, 38(2009).
- Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych* (01.01.2012 – 31.12.2012), Nr 12/2012.
- Boekholt P., *Public Procurement of Innovative Solutions. A policy tools for the service sector?* KNOWINNO Expert Meeting, OECD, Paryż, 20.03.2012.
- Borowicz A., *Analiza możliwości systemowego oddziaływania ustawy Prawo zamówień publicznych na innowacyjność wykonawców oraz udział MSP w rynku zamówień publicznych*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Borowicz A., Starzyńska W., Wiktorowicz J., *Determinanty proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Borowiec A., *Zamówienia publiczne jako instrument wspierania małych i średnich przedsiębiorstwa w Polsce*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2009.
- Czernecka J., Krynicka U., Lisiecka U., Lisiecki P., Michałowska M., *Stosowanie trybów negocjacyjnych udzielania zamówień publicznych*, PARP, Warszawa 2011.
- Dalfe R., *The public sector as first user of innovation*, Research Policy, nr 21(3).
- Edler J., *Demand Policies for Innovation in EU CEE Countries*, Manchester Business School Working Paper No 579, Manchester 2009.
- Edler J., Georghiou L., *Public Procurement and Innovation – Resurrecting the Demand Side*, Research Policy, 36(2007).
- Edler J., *Review of Policy Measures to Stimulate Private Demand for Innovation. Concepts and Effects*, Manchester Institute of Innovation Research, NESTA, Manchester, styczeń 2013.
- Edquist C., Hommen L., Tshipouri L., *Public Technology Procurement and Innovation*, Kluwer Academic Publishing, 2000.
- Edquist C., Zabala-Iturriagagoitia J.M., *Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy*, Research Policy, 41(2012).
- EIM Business and Policy Research, *SME's Access to Public Procurement contracts*, Bruksela 2004.
- Ekologiczne zakupy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2005.
- European Trend Chart on Innovation – Innovation and Public Procurement*, 2006.
- Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Office for Official Publications of the European Communities, Luksemburg 2004.
- Feasibility study of future UE support to public procurement of innovative solution*, Manchester School of Economics University of Manchester, Manchester 2011.
- Fontana R., Guerzoni M., *Incentives and uncertainty. An empirical analysis of the impact of demand on innovation*, SPRU Electronic Working Paper Series 163, 2007.
- Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, *Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake*, Final Report, European Commission, Bruksela 2005.
- Georghiou L., Edler J., Uyarra E., Yeow J., *Public procurement as an innovation policy tool: choice, design and assessment*, Manchester Institute of Innovation Research, Manchester Business School, Manchester 2012.
- Georghiou L., *From demand-led innovation policies and innovation procurement to industrial policies*, referat prezentowany na konferencji pt. "The Power of the Purse: Public Procurement of Innovation – Feasibility of an EU scheme", Bruksela, 9.02.2012.
- Geroski P. A., *Procurement policy as a tool of industrial policy*, International Review of Applied Economics, vol. 4(2), 1990.

- GHK & Technopolis, *Evaluation of SMEs Access to Public Procurement Markets in the EU*, Bruksela 2007.
- GUS, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w latach 2009–2011*, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Warszawa 2012.
- von Hippel E., *Lead Users: A Source of Novel Product. Concepts, Management Science*, vol. 32, nr 7, 1986.
- Hollanders H., Es-Sadki N., *Innovation Union Scoreboard 2013*, European Commission, 2013.
- ICEG European Center, *Policies Supporting Innovation in Public Service Provision*, INNO-Grips Policy, Budapeszt, listopad 2012.
- Jędrzejewski R., *Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, PARP, Warszawa 2011.
- Jerka J., *Przewodnik po nowym podejściu do zamówień publicznych, Zagadnienia prawne oraz praktyka stosowania instrumentów nowego podejścia do zamówień publicznych*, PARP, Warszawa 2012.
- Kłoda Z., Koba D., Panasiuk A., Szymczak M., *Nowe podejście do zamówień publicznych – wybrane zagadnienia*, PARP, Warszawa 2011.
- Knowledge, networks and nations: Global scientific collaboration in the 21st century*, The Royal Society, Londyn 2011.
- Koba D., *Nowe podejście do zamówień publicznych – wyzwanie dla zamawiających, szansa dla małych i średnich przedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2010.
- Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji KOM(2010) 2020, Bruksela 2010.
- Komisja Europejska, *Europe 2020 Flagship Initiative. Innovation Union (Projekt przewodni strategii Europa 2020. Unia Innowacji)*, COM(2010) 546.
- Komisja Europejska, *Inicjatywa na rzecz wiodących rynków dla Europy (Lead Markets Initiative for Europe)*, COM(2007) 860 final, Bruksela, 21.12.2007.
- Komisja Europejska, *Risk management in the procurement of innovation. Concepts and empirical evidence in the European Union*, Luksemburg 2010.
- Kornecki J., Roszko E., Wiktorowicz J., *Szanse i bariery wdrażania nowego podejścia do zamówień publicznych w Polsce z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Kowalewska A., Szut J., *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2012*, PARP, Warszawa 2012.
- Kowalewska A., Szut J., *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2011*, PARP, Warszawa 2011.
- Lemke M. (red.), *Zamówienia publiczne w Niemczech*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2001.
- Łuczka T., Lachiewicz S., Stawasz E., *Rozwój badań w zakresie zarządzania małymi i średnimi przedsiębiorstwami w polskich ośrodkach akademickich*, [w:] S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Oficyna, Warszawa 2010.
- Łukaszewicz A., *Instrumenty nowego podejścia do zamówień publicznych*, PARP, Warszawa 2011.
- Ministerstwo Gospodarki, *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, Warszawa 2006.
- Ministerstwo Gospodarki, *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*, Warszawa 2013.
- Ministerstwo Gospodarki, Urząd Zamówień Publicznych, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2008.
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, Warszawa 2008.
- Nowicki H., Nowicki P., *Zamówienia publiczne w wybranych państwach Unii Europejskiej*, PARP, Warszawa 2011.
- OECD, *SME statistics: towards a more systematic statistical measurement of SME behaviour*, 2nd OECD Conference of Ministers responsible for small and medium-sized enterprises (SMEs), Stambuł 2004.
- Panasiuk A., Kłoda Z., *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, PARP, Warszawa 2010.
- Pomykalski A., *Zarządzanie innowacjami*, PWN, Warszawa–Łódź 2001.
- Porter M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, The Macmillan Press Ltd, Londyn 1990.
- Procurement Innovation Group, *Using Public Procurement to Stimulate Innovation and SME Access to Public Contracts*, Department of Enterprise, Trade and Employment, Dublin 2009.
- Public procurement indicators 2011*, Bruksela, 5.12.2012.
- Public procurement programmes for small firms – SBIR-type programmes*, OECD Innovation Policy Platform.
- Tarnawa A., Zadura-Lichota P. (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2010–2011*, PARP, Warszawa 2012.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2011.
- Rogut A., Piasecki B., *Główne kierunki polskiej innowacyjności. Podstawowe czynniki warunkujące kreowanie i powstawanie innowacji*, ekspertyza przygotowana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Łódź 2010.
- Rothwell R., Zegveld W., *Industrial Innovation and Public Policy: Preparing for the 1980s and the 1990s*, Londyn 1981.
- Sawin S., Bereszko W., *Przedkomercyjne zamówienia publiczne – zagadnienia praktyczne i uwarunkowania prawne*, PARP, Warszawa 2012.

- Schumpeter J., *Teoria rozwoju gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960.
- Skubiszak-Kalinowska I., Kulesza M., *Innowacyjne zamówienia publiczne w Polsce – ekspertyza*, PARP, Warszawa 2011.
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 r.*, Warszawa, maj 2013.
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 r.*, Warszawa 2012.
- Starzyńska W., *Wykorzystanie zamówień publicznych do osiągnięcia strategicznych celów Unii Europejskiej*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Starzyńska W., *Zamówienia publiczne a kierunki działalności wytwórczej i rozwój innowacyjności*, [w:] A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska (red.), *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, UZP, Warszawa 2010.
- Strand I., Ramada P., Canton E. (red.), *Public procurement in Europe. Cost and effectiveness*, PwC, London Economics, Ecorys, Londyn, marzec 2011.
- Szymański J., *Uwarunkowania rozwoju innowacyjności poprzez zamówienia publiczne w świetle orzecznictwa*, [w:] I. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2011.
- Tsipouri L., *Innovation strategies articulating supply side and demand side aspects*, Discussion paper for the 2013 ERAC mutual learning seminar on research and innovation policies, Bruksela, 21.03.2013.
- Tubisz R., Trojanowska A., *Zamówienia publiczne jako stymulator innowacyjności oraz zrównoważonego rozwoju gospodarczego – w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) – wybrane zagadnienia*, [w:] J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2011.
- Urząd Zamówień Publicznych, *Pozacenowe kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego*, PARP, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, Nr 161, poz. 1078 i Nr 182, poz. 1228, z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 28, poz. 143, Nr 87, poz. 484, Nr 234, poz. 1386, Nr 240, poz. 1429, z 2012 r. poz. 769, 951, 1101, 1271 i 1529).
- Uyarra E., Flanagan K., *Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement*, European Planning Studies, vol. 18(1), 2010.
- Uyarra E., *Review of Measures in Support of Public Procurement of Innovation. Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention*, Manchester Institute of Innovation Research, Manchester 2012.
- Vincze M.P., Mathis J., Dumitrescu A., Erbilgic A., Coscia E., Megliola M., *Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU. Final report (2009 update)*, GHK, Bruksela 2010.
- Waldziński D., *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu*, Wyd. UWM, Olsztyn 2005.
- Weber M., *Experiences with innovation-oriented public procurement. Political initiatives and empirical developments in Germany*, Spotkanie robocze "Lifecycle cost evaluation/project life-span costing in public procurement and city planning", Taipei.
- Wiktorowicz J., *Rynek zamówień publicznych w Polsce i w UE – główne tendencje*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Wiktorowicz J., *Założenia metodologiczne badania*, [w:] W. Starzyńska, J. Wiktorowicz (red.), *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- Wilkinson R. et al., *Public Procurement for Research and Innovation: Developing procurement practices favourable to R&D and innovation*, European Commission, Bruksela 2005.
- Wymenga P., Spanikova V., Derbyshire J., Barker A., *Are EU SMEs recovering from the crisis? Annual Report on EU Small and Medium sized Enterprises 2010/2011*, Komisja Europejska, Rotterdam – Cambridge 2011.
- Zadura-Lichota P. (red.), *Innowacyjność 2010*, PARP, Warszawa 2010.
- Zerka P., *Making Innovation Work: Towards a Smart Demand-Oriented Innovation Policy in Europe*, demosEUROPA, Warszawa 2010.
- Zieliński A., *Rynek zamówień publicznych jako potencjalny obszar współpracy firm MSP z instytucjami publicznymi*, XIII Forum Edukacyjne dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw, PARP, Warszawa, 5.06.2013.
- Zielona księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych w kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień publicznych*, COM(2011) 15.
- Zrobek J., Roszko E., *Dostępność rynku zamówień publicznych dla sektora MSP*, [w:] A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska (red.), *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, UZP, Warszawa 2010.

Żołnierski A. (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008*, PARP, Warszawa 2009.

Żołnierski A., Zadura-Lichota P. (red.), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2006–2007*, PARP, Warszawa 2008.

Żołyński J., *Udział MSP w systemie zamówień publicznych*, [w:] B. Uliasz (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych*, PARP, Warszawa 2010.

Netografia

<http://www.energystar.gov/ia/partners/publications/pubdocs/ES%20bi-fold%20031313%20FINAL%20for%20print%20rev.pdf>

<http://www.innova-eu.net/docs/pcp17.pdf>

<http://ncbr.gov.pl/zamowienia-w-procesie-pcp/>

<http://pokl.parp.gov.pl/index/more/9621>

<http://proseedmag.pl/aktualnosci/zamowienia-przedkomercyjne-rewolucja-w-zamowieniach-publicznych>

<http://ted.europa.eu>

<http://www.tekes.fi>

Informacja o autorach

Prof. zw. dr hab. Wacława Starzyńska, dr Justyna Wiktorowicz, mgr Jarosław Szymański – Katedra Statystyki Ekonomicznej i Społecznej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki

72 Dr Janusz Kornecki – Katedra Przedsiębiorczości i Polityki Przemysłowej, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) jest agencją rządową, która od 2000 roku wspiera przedsiębiorców. Celem działania PARP jest rozwój małych i średnich firm w Polsce – powstawanie nowych podmiotów, podnoszenie kwalifikacji i wzrost potencjału, wzmocnienie pozycji konkurencyjnej w oparciu o innowacyjność i nowoczesne technologie, kształtowanie przyjaznego otoczenia biznesowego, tworzenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Realizując działania wspierające przedsiębiorców (a także: instytucje otoczenia biznesu, jednostki samorządu terytorialnego, państwowe jednostki budżetowe, uczelnie), PARP korzysta ze środków budżetu państwa oraz funduszy europejskich. Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po wejściu przez Polskę do Unii Europejskiej, PARP oferowała przedsiębiorcom wsparcie finansowe i szkoleniowo-doradcze. W latach 2007–2015 Agencja jest odpowiedzialna za realizację działań w ramach trzech programów operacyjnych: **Innowacyjna Gospodarka**, **Kapitał Ludzki** oraz **Rozwój Polski Wschodniej** oraz aktywnie uczestniczy w opracowaniu założeń programów pomocowych w perspektywie finansowej 2014–2020.

PARP posiada unikalne doświadczenie nie tylko w przekazywaniu pomocy unijnej przedsiębiorcom. Od kilku lat w Agencji działa **Ośrodek Badań nad Przedsiębiorczością**, którego zadaniem jest prowadzenie badań z zakresu przedsiębiorczości, innowacyjności, zasobów ludzkich i usług wspierających prowadzenie działalności gospodarczej. W oparciu o ich wyniki powstają założenia dla kolejnych programów pomocowych, które odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby przedsiębiorców.

Aby pomoc była skuteczna, przedsiębiorca musi mieć łatwy dostęp do informacji na jej temat. PARP zainicjowała utworzenie **Krajowego Systemu Usług dla MŚP (KSU)**. KSU oferuje doradztwo dla firm na każdym etapie prowadzenia działalności: od rejestracji działalności, poprzez sprawne prowadzenie i zarządzanie firmą, aż po zawieszenie lub zakończenie działalności. Wszystkie ośrodki KSU (około 170) działają na podstawie wypracowanych Standardów Usług, dzięki czemu przedsiębiorca może być pewien, że otrzyma usługę najwyższej jakości. Przedsiębiorca chcący skorzystać z usługi doradztwa biznesowego ma do wyboru: Punkty Konsultacyjne KSU, ośrodki Krajowej Sieci Innowacji KSU oraz ośrodki realizujące usługi w zakresie ochrony środowiska, szybkiej optymalizacji kosztów, a także ośrodki testujące nowe usługi pilotażowe. Dodatkowo może otrzymać pożyczkę lub poręczenie ze współpracującym funduszu. Wiele organizacji tworzących KSU współpracuje jednocześnie z innymi znanymi sieciami, takimi jak Enterprise Europe Network (konsorcja dawnych Centrów Euro Info, EIC i Ośrodków Przekazu Innowacji, IRC).

Działający przy PARP ośrodek sieci **Enterprise Europe Network** daje szansę przedsiębiorcom na skorzystanie z możliwości rynku ogólnoeuropejskiego. Ośrodek oferuje nieodpłatne, kompleksowe usługi obejmujące informacje, szkolenia i doradztwo, przede wszystkim z zakresu prawa i polityki Unii Europejskiej, prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce i za granicą, dostępu do źródeł finansowania, internacjonalizacji przedsiębiorstw, transferu technologii oraz udziału w programach ramowych UE.

PARP stale dopasowuje ofertę informacyjno-doradczą do zmieniających się potrzeb przedsiębiorców oraz pojawiających się nowych kanałów komunikacji. Obecnie Agencja dysponuje kilkunastoma **specjalistycznymi portalami internetowymi i społecznościowymi**, oferującymi szkolenia e-learningowe, e-booki, transmisje ze spotkań szkoleniowych i konferencji, informacje nt. możliwości ubiegania się o wsparcie, bazy wiedzy, publikacje, wyniki badań. Z informacji i narzędzi zawartych we wszystkich portalach PARP dostępnych za pośrednictwem głównego portalu Agencji www.parp.gov.pl korzysta blisko milion internautów miesięcznie.

Osoby zainteresowane uzyskaniem dostępu do informacji na temat programów wsparcia dla przedsiębiorców oraz instytucji otoczenia biznesu, mogą skorzystać z infolinii prowadzonej w ramach **Informatorium** PARP. Konsultanci udzielają informacji telefonicznie i mailowo oraz biorą udział w spotkaniach z zainteresowanymi osobami.

Zapraszamy do skorzystania z naszych usług!

PARP

ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa

tel.: + 48 22 432 80 80

faks: + 48 22 432 86 20

biuro@parp.gov.pl

www.parp.gov.pl

Punkt informacyjny PARP

tel.: + 48 22 432 89 91-93

0 801 332 202

info@parp.gov.pl

ISBN 978-83-7633-252-9