Wacława Starzyńska

Rozdział 4. Wykorzystanie zamówień publicznych do osiągnięcia strategicznych celów Unii Europejskiej

Wstęp

W Unii Europejskiej w ostatnich latach zauważa się zainteresowanie polityczne zorientowane na wydatki publiczne skierowane na rozwiązania, które lepiej odpowiadają zrównoważeniu środowiska, promowaniu aspektów społecznych, wsparciu innowacyjności i znaczeniu sektora MSP w gospodarce.

Zamówienia publiczne traktowane są w strategii Europa 2020 (*Europa 2020 na rzecz inteligentnego zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*) jako jedno z narzędzi rynkowych mogących służyć realizacji najważniejszych zadań: rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, wspieraniu ekologii i efektywności konkurencyjnej korzystającej z zasobów, wspieraniu gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia.

Głównym celem zamówień publicznych jest efektywne gospodarowanie środkami publicznymi, jednak nowoczesny system takich zamówień może być również wykorzystywany do osiągnięcia strategicznych celów Unii Europejskiej. Jednym z nich jest promowanie innowacji poprzez zgłaszanie popytu na innowacyjne produkty, usługi czy technologie przez sektor publiczny.

Dyrektywy UE w sprawie zamówień publicznych umożliwiają instytucjom zamawiającym uwzględnienie szeregu dodatkowych elementów, m.in. wynikających z polityki gospodarczej danego kraju przy określaniu pożądanego efektu zamówień. Większość krajów członkowskich skorzystała z tych możliwości poprzez przyjęcie krajowych planów działania na rzecz ekologicznych lub zrównoważonych zamówień publicznych. Jednak w zakresie zamówień publicznych uwzględniających aspekty innowacyjności doświadczenia są znacznie skromniejsze, gdyż niewielka liczba państw członkowskich podjęła prace dotyczące określenia strategii w tym obszarze zamówień publicznych.

Celem tej części pracy jest przegląd dokumentów i strategii Unii Europejskiej oraz ich odpowiedników w Polsce w zakresie zamówień zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju, uwzględniających zielone zamówienia publiczne i zamówienia o charakterze innowacyjnym, a także sprzyjających wzrostowi znaczenia przedsiębiorstw sektora MSP w zamówieniach publicznych oraz próba oceny implementacji tych strategii w krajach członkowskich.

Analizę przeprowadzono na podstawie źródeł wtórnych – aktów prawnych, dokumentów programowych i opracowań tematycznych obejmujących swym zakresem rozwiązania europejskie i krajowe.

4.1. Innowacyjna gospodarka a zamówienia publiczne – dokumenty i strategie w UE i w Polsce¹

Innowacyjność przedsiębiorstw determinowana może być poprzez cztery główne czynniki: (1) uregulowania prawne, (2) wsparcie współpracy między nauką a biznesem, (3) wydatki publiczne na B+R oraz (4) zamówienia publiczne. Zamówienia publiczne, podobnie jak regulacje prawne, zaliczane są do instrumentów strony popytowej, oddziałujących na wyniki innowacyjności.

Regulacje prawne mają wpływać na zachowania prywatnych uczestników rynku (OECD, 2007). Mogą mieć charakter ekonomiczny (np. polityka antymonopolowa, kontrola cen), społeczny (uregulowania w zakresie ochrony środowiska czy bezpieczeństwa) oraz administracyjny (wymagania produktowe, np. w zakresie certyfikacji). Jak wynika z badań Fraunhofer Institute for System and Innovation Research², regulacje prawne mogą mieć zarówno korzystny, jak i niekorzystny wpływ na innowacyjność przedsiębiorstw. Na plus należy uznać to, że zabezpieczają przed roszczeniami z tytułu należności (w przypadku porażki rynkowej) i wpływają na wzrost akceptacji nowych produktów przez konsumentów. Z drugiej jednak strony, generują dodatkowe koszty. Największe znaczenie regulacji prawnych dla innowacyjności odnotowano w ochronie zdrowia i bezpieczeństwa, zwłaszcza w zakresie jakości nowych produktów i usług oraz zabezpieczeń na ewentualność porażki rynkowej. Jak wynika z badań A. B. Jaffe, S. R. Petersona i P. R. Portneya³, istnieje słaby związek (ale jednak da się go zauważyć) między uregulowaniami środowiskowymi a innowacyjnością. W. K. Viscusi i M. J. Moore⁴ wykazali, że uregulowania natury administracyjnej, w szczególności prawo dotyczące roszczeń i ochrony prawnej produktów, mają korzystne oddziaływanie na innowacyjność produktową, ale jedynie przy niskiej i przeciętnej „liability” (skłonności), przy wysokiej zaś wywołują odwrotny skutek. Najpoważniejsze bariery innowacyjności przedsiębiorstw to wysokie ryzyko ekonomiczne i wysokie koszty innowacji.

Potencjał wykorzystania zamówień publicznych jako instrumentu polityki innowacyjnej wydaje się godny uwagi. Wynika to z wielkości tego rynku, zwłaszcza w takich sektorach, jak budownictwo, ochrona zdrowia i transport. Tymczasem

¹ Por. także W. Starzyńska, *Rola zamówień publicznych w procesie kształtowania polityki innowacyjnej UE*, [w:] *Finansowe uwarunkowania rozwoju gospodarczego*, Politechnika Radomska, Radom 2011, s. 208–228.

² Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, *Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake*, Final Report, ENTR/03/24, Komisja Europejska, grudzień 2005.

³ A. B. Jaffe, S. R. Peterson i P. R. Portney, *Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?*, „Journal of Economic Literature” 1995, vol. 33, s. 132–163.

⁴ W. K. Viscusi, M. J. Moore, *Does Product Liability Make Us Safer?*, Vanderbilt University School of Law and Economics, Working Paper Number 11–11, 1993.

przez wiele lat potencjał ten był ignorowany zarówno w ujęciu koncepcyjnym, jak i praktycznym, co było wynikiem utrudnień proceduralnych (skomplikowane prawo)⁵. W ostatnich latach Komisja Europejska i Rada UE działają coraz bardziej aktywnie na rzecz popularyzacji innowacji jako jednego z najważniejszych czynników konkurencyjności przedsiębiorstw. Ten potencjał tkwiący w zamówieniach publicznych opisano w wielu dokumentach i strategiach UE, a w ślad za tym znalazło to swoje odbicie w publikacjach i oficjalnych stanowiskach poszczególnych krajów członkowskich UE.

Odzwierciedlenie problematyki innowacyjności na szczeblu całej Unii i w Polsce znaleźć można m.in. w następujących dokumentach i strategiach⁶:

- 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, z uwzględnieniem zmian wynikających z dyrektywy Komisji 2005/51/WE z dnia 7 września 2005 r. zmieniającej załącznik XX do dyrektywy 2004/17/WE i załącznik VIII do dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych, dyrektywy 2005/75/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 listopada 2005 r. zawierającej sprostowanie do dyrektywy 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, Rozporządzenia Komisji (WE) nr 2083/2005 z dnia 19 grudnia 2005 r. zmieniającego dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do progów ich stosowania w zakresie procedur udzielania zamówień oraz Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1177/2009

⁵ C. Edquist, L. Hommen, L. J. Tspouri (red.), *Public Technology Procurement and Innovation*, Kluwer Academic Publishers, Norwell 2000.

⁶ Dokumenty te wykorzystywały wyniki m.in. następujących badań i ekspertyz, przygotowanych na zlecenie Komisji Europejskiej: (1) Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, *Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake*, Final Report, ENTR/03/24, grudzień 2005; (2) Esko Aho, *Creating an Innovative Europe*, Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation appointed following the Hampton Court Summit and chaired by Mr. Esko Aho, 2006; (3) *Pre-Commercial Procurement of Innovation. A Missing Link in the Innovation Cycle*, raport opracowany przez National IST Directors Forum Working Group, marzec 2006; (4) *Pre-Commercial Procurement. Public Sector Needs as a Driver of Innovation*, 04/09/2006; (5) L. Georghiou, *Effective Innovation Policies for Europe – the Missing Demand Side*, Economic Council of Finland, document prezydencji fińskiej, 2006; (6) Dokument Komisji Europejskiej opracowany przez Ramboll Management, pt. *Opportunities for Pre-Commercial Public Procurement in the ICT-Related Sectors in Europe*, marzec 2007; (7) *Demand as a Driver of Innovation – Towards a More Effective European Innovation Policy*, Discussion note to the informal meeting of the competitiveness ministers, Jyväskylä, Finland, 10–11.07.2006; (8) *Pre-Commercial Procurement. Building Together Innovative Solutions That Meet Public Needs*, Komisja Europejska, DG INFSO, 28.07.2006; (9) *Opportunities for Pre-Commercial Public Procurement in the ICT-related Sectors in Europe*, 2nd Interim Study Report, opracowany przez Ramboll Management na zlecenie Komisji Europejskiej, DG Information Society and Media, marzec 2007.

z dnia 30 listopada 2009 r. zmieniającego 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,

- 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, z uwzględnieniem zmian wynikających z dyrektywy 2005/51/WE i Rozporządzenia (WE) nr 2083/2005 i 1177/2009,

- Ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (na gruncie polskim),

- Komunikacie Komisji Europejskiej pt. *More Research and Innovation – Investing for Growth and Employment: A Common Approach* (*Więcej badań i innowacji – inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia: Wspólne podejście*), COM (2005) 488,

- Komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Putting Knowledge into Practice: A Broad-Based Innovation Strategy for the EU* (*Wykorzystanie wiedzy w praktyce: szeroko zakrojona strategia innowacyjna dla UE*), COM (2006) 502,

- Dokumencie Komisji Europejskiej pt. *Preliminary Paper on the Community Law Applicable to Pre-Commercial Public Procurement*, 29/9/2006,

- Dokumencie Komisji Europejskiej pt. *Guide on Dealing with Innovative Solutions in Public Procurement. 10 Elements of Good Practice* (*Przewodnik po innowacyjnych rozwiązaniach w zamówieniach publicznych: 10 elementów dobrej praktyki*), PRO INNO Europe paper No 1, SEC (2007) 280,

- Konkluzji Rady UE pt. *A Fresh Impetus for Competitiveness and Innovation of the European Economy*, 3.06.2008, 10174/2008,

- Komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Pre-Commercial Procurement: Driving Innovation to Ensure Sustainable High Quality Public Services in Europe* (*Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie*), SEC (2007) 1668,

- Rezolucji Parlamentu Europejskiego, *Pre-Commercial Procurement: Driving Innovation to Ensure Sustainable High-Quality Public Services in Europe* (*Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie*), 2008/2139 (INI), 3.02.2009,

- Komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Energy 2020. A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy* (*Energia 2020 – strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego*), COM (2010) 639,

- Komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth* (*Europa 2020 na rzecz inteligentnego zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*), COM (2010) 2020,

- Komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Trade, Growth and World Affairs. Trade Policy as a Core Components of the EU's 2020 Strategy* (Handel, wzrost i polityka światowa. Polityka handlowa jako kluczowy element strategii Europa 2020), COM (2010) 612,
- Komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Europe 2020 Flagship Initiative. Innovation Union* (Projekt przewodni strategii Europa 2020. Unia Innowacji), COM (2010) 546,
- Komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Single Market Act. Twelve Levers to Boost Growth and Strengthen Confidence. Working Together to Create New Growth* (Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania. Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego), COM (2011) 206,
- Komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Green Paper on Expanding the Use of e-Procurement in the EU* (Zielona Księga w sprawie szerszego stosowania e-zamówień w UE), COM (2010) 571,
- Komunikacie Komisji Europejskiej pt. *Green Paper on the Modernisation of EU Public Procurement Policy. Towards a More Efficient European Procurement Market* (Zielona Księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych. W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień), COM (2011) 15.

W strategii *Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* zamówienia publiczne stanowią jedno z narzędzi rynkowych służących osiągnięciu takich celów, jak poprawa warunków ramowych do prowadzenia działalności innowacyjnej przez przedsiębiorstwa, przy pełnym wykorzystaniu strategii tworzenia popytu, wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i efektywnie korzystającą z zasobów (zielone zamówienia publiczne) i poprawa otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MSP⁷.

Zgodnie z założeniami dokumentu przewodniego strategii *Europa 2020*, tj. *Unii Innowacji*, od 2011 r. państwa członkowskie i regiony powinny co rok odkładać wydzielone budżety na zamówienia przedkomercyjne i zamówienia na innowacyjne produkty i usługi. W skali całej UE będzie to – jak się szacuje – oznaczać dodatkowy budżet rządu ok. 10 mld euro rocznie, przeznaczony wyłącznie na ww. cele. Ogromny potencjał tkwi także w wykorzystaniu środków strukturalnych. 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

⁷ Zielona Księga w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych: W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień, COM (2011) 15.

przeznaczać w bardziej efektywny sposób na szkolenia i przekwalifikowanie kadr w kierunku umiejętności potrzebnych do rozwoju innowacji. Zgodnie z projektem *Unii Innowacji* sektor publiczny może i powinien budować swoją pozycję „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 wspierać będzie program badań w dziedzinie innowacji sektora publicznego i innowacji społecznych. Pierwszym krokiem jest pilotażowa europejska tablica wyników innowacyjności sektora publicznego jako podstawa przyszłej oceny postępów innowacji w sektorze publicznym⁸.

W Polsce już w *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015* przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 29 listopada 2006 r. oraz w *Kierunkach zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013* (Rada Ministrów z 4 września 2006 r.) wskazywano na konieczność poprawy działalności administracji publicznej oraz usprawnienia zarządzania finansami publicznymi poprzez efektywne wydatkowanie środków, w tym umiejętne i inteligentne wykorzystanie procedur zamówień publicznych.

Na gruncie polskim najważniejszym opracowaniem uwzględniającym problematykę zamówień publicznych jako jednego z najważniejszych instrumentów kreowania innowacyjności przedsiębiorstw był wcześniej cytowany dokument, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 kwietnia 2008 r., pt. *Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*.

W opracowaniu pt. *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom* (2010) wskazano, że innowacyjne zamówienia publiczne to proces, w którym poprzez odpowiednie wykorzystanie i realizację procedur i instrumentów prawnych z zakresu prawa zamówień publicznych, dochodzi do udzielenia zamówień publicznych, dzięki którym pojawiają się nowe technologie bądź nastąpi zakup innowacyjnych produktów⁹. Omówione zostały tam sposoby rozwoju i implementacji innowacyjnych rozwiązań prawnych.

Obecnie (koniec 2011 r.) prowadzone są konsultacje wśród partnerów społecznych oraz innych instytucji i osób zajmujących się problematyką zamówień odnośnie do stanowiska Zielonej Księgi w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych, w kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień.

W Zielonej Księdze wyodrębniono następujące obszary, w których możliwe jest przeprowadzenie reform:

- 1) zakres regulacji,
- 2) procedury udzielania zamówień,

⁸ *Unia Innowacji*, SEC (2010) 1161.

⁹ A. Panasiuk, Z. Kłoda, *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, PARP, Warszawa 2010, s. 15.

- 3) zwiększenie dostępności europejskiego rynku zamówień,
- 4) wykorzystanie zamówień do wspierania realizacji zadań z zakresu innych polityk,
- 5) praktyki antykonkurencyjne,
- 6) dostęp wykonawców z państw trzecich do rynku UE¹⁰.

We wszystkich omawianych dokumentach widoczna jest świadomość podnoszenia konkurencyjności gospodarki za pomocą innowacji, a zamówienia publiczne stają się jednym z ważniejszych instrumentów służących temu głównemu celowi – poprawie pozycji rynkowej krajów UE w obliczu rosnącej konkurencyjności krajów o wysokim potencjale gospodarczym (USA czy Chiny). Ponadto wskazuje się, że, mimo iż rynek UE jest w bardzo dużym stopniu otwarty, to rynki naszych głównych partnerów są otwarte w mniejszym stopniu, zwłaszcza na poziomie regionalnym i lokalnym.

Dokument *D2 – Draft Interim Report*¹¹ prezentuje rezultaty pilotażowego badania wykonanego na zlecenie Komisji Europejskiej, obejmując uregulowania prawne przeprowadzone na potrzeby wspierania innowacyjności i oceny skali tych działań, które mogą być realizowane na poziomie europejskim.

W pierwszym etapie badań podjęto próbę wskazania szerszych perspektyw i możliwości UE, związanych z przedkomercyjnymi zamówieniami publicznymi (ang. *PCP*) i innowacyjnymi zamówieniami publicznymi (ang. *PPI*).

Z punktu widzenia innowacyjności można wyodrębnić dwa rodzaje zamówień publicznych:

- zamówienia na standardowe produkty, które same w sobie nie są innowacyjne,
- zamówienia „technologiczne” (zakup nowych technologii oraz innowacyjnych dóbr i usług)¹².

W ogłoszeniach o zamówieniu „technologicznym” przedmiot zamówienia opisywany jest w sposób bardziej skomplikowany. Zamówienia te wymagają większego zakresu współdziałania między zamawiającym a potencjalnymi wykonawcami niż zamówienia standardowe.

¹⁰ Stanowisko Rządu w odniesieniu do Zielonej Księgi w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych: W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień (COM (2005) 15), marzec 2011.

¹¹ MBS, Technopolis Group, ICLEI, *Feasibility Study on Future EU Support to Public Procurement of Innovative Solutions*, D2 – Draft Interim Report, Contract Notice 2010 [S 103–155–765], University of Manchester, 22.03.2011.

¹² Por. np. J. Wiktorowicz, *Zamówienia przedkomercyjne jako instrument innowacyjności przedsiębiorstw*, [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. 181.

Zamówienia „technologiczne” stanowić mogą instrument polityki innowacyjnej ze strony popytu, a więc mogą być traktowane jako zakup jeszcze nieistniejących produktów lub systemów. W takiej sytuacji zamówienia publiczne stają się skutecznym instrumentem stymulowania dyfuzji innowacji technologicznych, z jednej strony poprzez zagwarantowanie zaspokojenia popytu i wzrost podaży usług publicznych, z drugiej strony – wychodzą naprzeciw założeniom polityki innowacyjnej kraju w zakresie zrównoważonego rozwoju czy wytworzenia energii¹³.

Państwo może zatem wpływać na określone rezultaty produkcji, prowadząc do większej kreatywności prywatnego biznesu w kontekście wzrostu efektywności i skuteczności nowych technologii. Jeśli zakup nowych produktów, jeszcze nie istniejących na rynku, jest gwarantowany przez zamawiającego (przez rząd, samorządy itp.), wówczas ryzyko rynkowe dla wykonawcy jest ograniczone. Administracja publiczna „w roli pierwszego klienta ogranicza koszty nowatorskich rozwiązań, a nawet – poprzez odpowiednie warunki rozwoju innowacyjnych firm – redukuje je”. To z kolei może wywołać spadek cen, tym samym przyczyniając się do pojawienia się bądź wzrostu popytu sektora prywatnego.

Szersze wykorzystanie zamówień publicznych jako instrumentu innowacyjności wymaga jednak¹⁴:

- gromadzenia wiedzy, z uwagi na to, że charakterystyka i potrzeby zamawiających są mniej oczywiste; gromadzenie wiedzy jest również o wiele łatwiejsze i znacznie bardziej efektywne, jeśli w samej instytucji zamawiającej pracownicy dysponują bardzo dobrą wiedzą techniczną pozwalającą na zrozumienie i ocenę potencjalnych rozwiązań;
- wspólnego ponoszenia ryzyka;
- wykorzystania możliwości technicznego i konkurencyjnego dialogu między zamawiającymi i dostawcami;
- ułatwień dla specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie wymogów funkcjonalnych czy standardów, które pozwalają dostawcom produkować dowolne konfiguracje technologii zaspokajające potrzeby;
- stworzenia proinnowacyjnego systemu edukacji;
- stworzenia jednolitego i atrakcyjnego rynku pracy dla badaczy;
- wzmocnienia powiązań pomiędzy instytucjami badawczymi a przemysłem;
- sprzyjania innowacjom regionalnym poprzez nowe programy polityki spójności;
- reformy zasad udzielania pomocy publicznej na B+R i innowacje oraz zapewnienia wytycznych dotyczących stosowania zachęt podatkowych w zakresie B+R;

¹³ R. Dulpe, *Effects of Government Procurement on Industrial Innovation*, „Technology and Society” 1994, No 16 (1).

¹⁴ Opracowano na podstawie wymienionych wcześniej dokumentów i raportów.

- wzmocnienia ochrony praw własności intelektualnej;
- większego wykorzystywania technologii informacyjnych i komunikacyjnych, w szczególności w sektorze publicznym (np. dla zwiększania dostępności usług publicznych dzięki wykorzystywaniu narzędzi ICT);
- zastosowania ulepszonych procedur zamówień publicznych, które przyczynią się do wprowadzenia na rynek innowacyjnych produktów i usług;
- szerszego wykorzystania zamówień przedkomercyjnych;
- stosowania standardów zwiększających zapotrzebowanie na produkty wysokiej technologii oraz na szybkie i efektywne ich wdrażanie;
- sprzyjania kulturowym zmianom, które prowadzić będą do stworzenia Europy przyjaznej innowacjom.

Aktualne pozostają przy tym rekomendacje Komisji Europejskiej, opracowane w 2007 r.¹⁵:

- skłonienie administracji do zachowywania się jak inteligentny klient,
- konieczność przeprowadzania konsultacji rynkowych przed złożeniem zamówienia,
- zaangażowanie kluczowych aktorów podczas realizacji całego procesu,
- przekazanie inicjatywy rynkowi w kwestii proponowania innowacyjnych rozwiązań,
- poszukiwanie *value for money* – oferty maksymalizującej korzyści, a nie jedynie o najniższej cenie,
- większe wykorzystanie możliwości płynących z zastosowania elektronicznych rozwiązań,
- podjęcie decyzji co do zarządzania ryzykiem w procesie zamawiania,
- wykorzystanie możliwości kontraktowych, dla zachęty do innowacyjnych rozwiązań,
- sporządzanie planu rozwoju i przebiegu zamówienia,
- wyciąganie wniosków z istniejących faktów na przyszłość.

System publiczny może przy tym stymulować innowacyjność poprzez uwzględnienie innowacji jako podstawowego kryterium oceny oferty bądź jako integralnej cechy produktu lub usługi, będącej przedmiotem zamówienia. Innym kierunkiem jest realizowanie postępowań na strategiczne technologie, produkty lub usługi, co służy pobudzeniu rynku. Ważny obszar interwencji stanowić mogą także zamówienia na usługi publiczne¹⁶.

Jako na kluczowe dla proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych należy przy tym wskazać na następujące instrumenty¹⁷:

¹⁵ *Guide on Dealing with Innovative Solutions in Public Procurement. 10 Elements of Good Practice*, PRO INNO Europe paper No 1, SEC (2007) 280.

¹⁶ J. Edler, L. Georghiou, *Public Procurement and Innovation – Resurrecting the Demand Side*, Research Policy, 2007, No 36, s. 953–954 oraz J. Edler, *Demand-based Innovation Policy*, Manchester Business School, Working Paper, 2007, No 529.

¹⁷ Por. również J. Wiktorowicz, *Zamówienia przedkomercyjne...*, s. 184.

- **„inteligentne zakupy”** – poprzez jasną i klarowną specyfikację wymagań zamawiającego, bez zbyt wielu szczegółów technicznych i restrykcyjnych wymagań wobec wykonawców, potencjalni wykonawcy mają szansę dopasowania się do jego wymagań. Dodatkowo, stosowanie trybu konkursu zachęca przedsiębiorstwa do proponowania innowacyjnych pomysłów;

- **dialog konkurencyjny** – oznacza procedurę, w ramach której instytucja zamawiająca prowadzi dialog z dopuszczonymi do udziału kandydatami w celu wypracowania jednego lub większej liczby odpowiednich rozwiązań, spełniających jej wymogi, a na ich podstawie wybrani kandydaci są następnie zapraszani do składania ofert, co jest szczególnie ważne w przypadku niestandardowych zamówień na innowacje;

- **dialog techniczny** – daje możliwość dyskusowania specyfikacji technicznych z potencjalnymi wykonawcami przed wszczęciem każdej procedury udzielenia zamówienia, co przyczynia się do korygowania nieścisłości w formułowaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia (termin ten nie został przeniesiony na grunt ustawy Pzp, ustawa nie wyklucza go jednak);

- **kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie** – zastosowanie procedury uwzględniającej nie najniższą cenę, ale najkorzystniejszą ekonomicznie ofertę, dzięki czemu wybrana oferta może stanowić optymalne połączenie pomiędzy kosztami całkowitego okresu życia produktu, jakością i ceną. Wśród takich kryteriów mogą znaleźć się kryteria promujące zamówienia innowacyjne;

- **wyłączenie stosowania procedur udzielania zamówień publicznych przy zamawianiu usług B+R** – wyłączenie to daje zamawiającym możliwość zamawiania usług B+R bez zastosowania procedur ustawy Pzp, co znacznie ułatwia zamówienie innowacyjnej usługi badawczo-rozwojowej;

- **dopuszczalność składania ofert wariantowych przez wykonawców** – możliwość składania ofert wariantowych sprzyja innowacyjności zamówień publicznych, jako że daje zamawiającym szansę dopuszczenia do oceny nie tylko ofert, które zawierają zobowiązanie wykonawcy do wykonania przedmiotu zamówienia w sposób określony w SIWZ, ale również w inny sposób, który służy osiągnięciu celu stawianego przez zamawiającego;

- **zamówienia przedkomercyjne** – poprzedzają one komercyjne zamówienia innowacji produktowych.

Zamówienia przedkomercyjne (*pre-commercial procurement*) definiuje się jako proces, w którym władze publiczne (centralne bądź regionalne) są zainteresowane nabyciem innowacyjnych rozwiązań, które jeszcze nie istnieją na rynku. W metodologii unijnej zamówienia przedkomercyjne stanowią podstawę do udzielania zamówień na usługi badawczo-rozwojowe inne niż usługi przynoszące korzyści jedynie instytucji zamawiającej, finansowane wyłącznie ze środków zamawiającego. W takiej sytuacji nie stosuje się przepisów dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych, a w polskich warunkach – ustawy *Prawo zamówień publicznych* (ma zastosowanie art. 4 pkt 3 lit. e).

W rzeczywistości gospodarczej występują różne modele realizacji zamówień przedkomercyjnych. Opierając się na doświadczeniach zamówień amerykańskich i czołowych państw azjatyckich model europejski proponuje trzy fazy kontraktu. Pierwsza faza to rozpoznanie (badanie) projektu, druga – tworzenie prototypu, a ostatnia obejmuje testowanie produktu. Każdy z tych etapów trwa od 6 miesięcy do 2 lat, przy czym liczba potencjalnych wykonawców stopniowo ulega redukcji, jednak w taki sposób, aby w komercjalizacji opracowanych rozwiązań pozostało przynajmniej dwóch oferentów.

Zamówienia przedkomercyjne stwarzają warunki do wzajemnego uczenia się uczestników, oferując zamawiającym szansę lepszego zrozumienia możliwości i ograniczeń technologicznych. Zmniejsza się dzięki temu ryzyko chybnego przetargu i ogranicza niedostosowanie produktu do oczekiwań rynku.

Podział ryzyka i korzyści między zamawiających i wykonawców w zamówieniach przedkomercyjnych sprzyja możliwości negocjowania opłat licencyjnych za użytkowanie produktu w zamian za przekazanie praw własności intelektualnej jego wykonawcy (wykonawcom)¹⁸.

W nowatorskim podejściu do zamówień publicznych możliwe jest zatem finansowanie przez sektor publiczny pewnych nowych projektów, które nie mają szans na finansowanie na normalnych, rynkowych warunkach. Są bowiem obarczone dużym ryzykiem, co skutkuje niechęcią sektora prywatnego do ich finansowania. Rozwój zamówień przedkomercyjnych może sprzyjać udziałowi MSP właśnie poprzez podział ryzyka pomiędzy sektor publiczny i prywatny. Ogromne doświadczenie na tym polu mają Stany Zjednoczone, gdzie zapotrzebowanie publicznych jednostek zamawiających na nowe innowacyjne produkty, w przypadku których konieczne są wydatki na badania i rozwój, jest niemal 20-krotnie wyższe niż w Europie, osiągając poziom ok. 50 mld dolarów rocznie. Europa z kolei koncentruje się na instrumentach podaźowych polityki innowacyjnej, takich jak subsydiowanie badań i rozwoju w przemyśle na potrzeby prowadzenia badań zgodnych z interesem publicznym. By konkurować ze Stanami Zjednoczonymi i Azją, UE musi zwrócić szczególną uwagę na alternatywne mechanizmy polityki popytowej poprzez właśnie zamówienia przedkomercyjne, dzięki którym możliwe jest zdobycie innowacyjnych produktów, przy jednoczesnym zachowaniu zasady konkurencyjności i otwartości rynku dla produktów gotowych pod względem komercyjnym.

W krajach UE podjęto próby zaimplementowania rozwiązań amerykańskich, m.in. w Wielkiej Brytanii i Holandii. W Holandii opublikowano w 2001 r. dokument strategiczny pt. *Plan działań na rzecz profesjonalnych zamówień publicznych i zaopatrzenia*. Opierając się na tym dokumencie Ministerstwo Spraw Gospodarczych przygotowało specjalny program. Doświadczenia z realizacji tego programu są pozytywne, 83% firm przystępujących do przetargów w zakresie zamówień przedkomercyjnych to bowiem małe i średnie przedsiębiorstwa.

¹⁸ *Ibidem*, s. 184.

Z kolei w Wielkiej Brytanii w tym samym roku Agencja ds. Dróg i Autostrad zrealizowała na podstawie zamówień przedkomercyjnych przetarg na opracowanie i instalację wyświetlanych komunikatów drogowych służących informowaniu kierowców o warunkach drogowych, pogodowych itp. Dzięki nowatorskiemu podejściu do zamówień udało się zredukować koszty i jednocześnie poprawić parametry techniczne. Stworzony tak produkt znalazł zastosowanie w innych krajach europejskich, w tym także w Polsce.

Zakres wdrożenia proponowanych w dokumentach UE rozwiązań, sprzyjających intensyfikacji efektów zamówień publicznych dla innowacyjności gospodarek unijnych, znajduje się obecnie na różnym stopniu zaawansowania¹⁹. Dla przykładu, zgodnie z zapisami *Unii Innowacji*, w Portugalii wymaga się, aby 1% budżetu zamówień publicznych przeznaczany był na badania i rozwój, 19% na zamówienia innowacyjnych dóbr i usług. Również w innych krajach UE podejmowane są kroki służące szerszemu wdrożeniu zamówień przedkomercyjnych (PCP). W trzech krajach członkowskich – Belgii, Wielkiej Brytanii i Holandii prowadzone są obecnie projekty pilotażowe w tym zakresie, w Finlandii, Danii, na Węgrzech i w Szwecji opracowane zostały ramy zastosowania PCP, we Włoszech zaś, w Irlandii, Hiszpanii, Austrii, na Litwie i w Polsce przygotowywane są projekty pilotażowe i/lub rozpoczęto prace służące wypracowaniu krajowych schematów wsparcia w tym zakresie.

Polska, podobnie jak Austria, Belgia i Finlandia, jest na etapie wdrażania kompleksowego podejścia do zagadnienia innowacyjności poprzez zamówienia publiczne, jako elementu polityki zrównoważonego rozwoju. Portugalia i Szwecja włączyły cele innowacyjności do swoich planów w zakresie zielonych zamówień publicznych. W Niemczech uznano efektywność kosztową, przyjazność użytkownikom i efektywne wykorzystanie zasobów za niezbędne do promowania innowacyjnych rozwiązań w zamówieniach publicznych. Zobowiązano zamawiających do brania pod uwagę cyklu życia produktu, oceny ryzyka, aktywnego pozyskiwania innowacji, poprzez wykorzystanie np. funkcjonalnej specyfikacji zamówienia czy dialogu konkurencyjnego. W Finlandii i Szwecji natomiast zachęca się podmioty sektora publicznego do wykorzystywania modeli dzielenia się ryzykiem finansowym i opracowuje zachęty do innowacji, zwłaszcza w takich sektorach, jak infrastruktura, zdrowie i środowisko. W Danii przeznaczają się środki na projekty pilotażowe dotyczące zamówień na innowacje technologiczne, włączając w to pilotażowe programy w zakresie zamówień przedkomercyjnych. W Wielkiej Brytanii z kolei upowszechniane są dobre praktyki i poradniki odnoszące się do zamówień na innowacyjne produkty i usługi. Dotyczą one także partnerstwa publiczno-prywatnego²⁰.

¹⁹ Opracowano na podstawie: Komisja Europejska, *Evaluation Report. Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, draft, Bruksela 2011.

²⁰ *Ibidem*.

Jak widać, w krajach Unii Europejskiej mamy obecnie do czynienia z rozproszonym i zróżnicowanym podejściem do innowacji w kontekście zamówień publicznych. Ciekawe inicjatywy podejmowane są w ramach projektów partnerskich, integrujących działania różnych krajów UE, realizowanych m.in. w ramach INTERREG IVC „Innovation & Environment. Regions of Europe Sharing Solutions”. Przykładem może być projekt EuroPROG, którego efektem jest m.in. przewodnik pt. *Navigate Change. How New Approaches to Public Procurement Will Create New Markets*, zawierający przykłady dobrych praktyk w zakresie m.in. zamówień na innowacje²¹ czy też projekt PASE – Public Policies and Social Enterprises, uwzględniający zwłaszcza społeczny wymiar zamówień publicznych²².

Należy mieć nadzieję, że aktywne działania podejmowane zarówno na poziomie unijnym, jak i poszczególnych krajów członkowskich, przyniosą wkrótce bardziej wymierne efekty. Zgodnie z raportem przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej przez University of Manchester (Manchester Business School – MBS), Technopolis Group, Local Governments for Sustainability (ICLEI) i Corwers Consulting, pt. *Feasibility Study on Future EU Support to Public Procurement of Innovative Solutions*, działania w tym kierunku powinny być podejmowane zarówno w fazie przygotowawczej, jak i na etapie realizacji zamówienia, a także w fazie końcowej postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W fazie przygotowawczej zamówienie publiczne na innowacyjne rozwiązania wymaga podejścia strategicznego, w którym zintegrowane winny być zamówienia publiczne z polityką innowacyjną państwa. Typowe działania w tej fazie cyklu zamówienia publicznego powinny koncentrować się na:

- rosnącej liczbie sygnałów płynących z funkcjonowania i korzyści stosowania *PPI/PCP* wśród różnych instytucji zaangażowanych w badaną dziedzinę, tj. decydentów polityki gospodarczej, zamawiających i agencji innowacyjności;
- poprawie współpracy pomiędzy tymi uczestnikami procesu;
- poprawie funkcjonowania zamówień publicznych (m.in. poprzez szkolenia), stymulowanie głównych zamawiających sektora publicznego do występowania w roli „wymagających klientów”;
- rozwoju polityki zamówień i innowacyjności oraz planów innowacyjnych zamówień;
- ustaleniu (połączonych) potrzeb: identyfikacja zapotrzebowania na innowacyjne rozwiązania na tle wyzwań społecznych lub konieczność poprawy funkcjonowania usług publicznych;
- zrozumieniu możliwości rynku poprzez:
 - ustalenie stanu aktualnego,
 - dialog techniczny z wykonawcami rozwiązań technologicznych, ustalenie, jakie warianty technologiczne są rozwiązaniami innowacyjnymi.

²¹ H. Haselmayer, J. H. Rasmussen, *Navigate Change. How New Approaches to Public Procurement Will Create New Markets. A Guide Book*, Ministry of Enterprise and Labour, Catalonia, April 2011.

²² *The Modernisation of EU Public Procurement Policy. The Point of View of Social Economy Actors*, PASE, 2011.

W drugiej fazie, tj. realizacji zamówienia, wyodrębniono następujące działania:

- specyfikację istotnych warunków zamówienia i publikację (wspólna lub skoordynowana) ogłoszenia o zamówieniu,
- zbieranie ofert (wspólne lub skoordynowane),
- ocenę i selekcję ofert,
- (połączone) monitorowanie i ewaluację projektów.

W ostatniej fazie, po zakończeniu procedury zamówienia publicznego, należy skupić się na:

- promocji procesu komercjalizacji wyników *PCP*,
- działaniach, które promują zastosowanie innowacyjnych rozwiązań uzyskanych poprzez *PCP/PPI* na europejskich rynkach zamówień publicznych,
- działaniach, które pozwolą na przyporządkowanie ryzyka towarzyszącego procesowi realizacji innowacyjnych rozwiązań.

Raport omawia rozwiązania prawne związane z polityką wspierania głównych interesariuszy procesu *PCP/PPI*, akcentując grupy docelowe będące beneficjentami takiej polityki.

W Polsce w myśl dokumentu *Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*²³, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości jako instytucja wspierająca przedsiębiorczość i innowacje została włączona w proces wdrażania nowego podejścia do zamówień publicznych. Instytucja ta opracowała projekt, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, którego celem jest zwiększenie udziału małych i średnich przedsiębiorstw w systemie zamówień publicznych poprzez upowszechnienie rozwiązań prawnych, pozwalających na realizację korzystnych ekonomicznie oraz innowacyjnych zamówień publicznych. Projekt jest przewidziany na lata 2009–2013. Obszary oddziaływania dotyczą głównie działań szkoleniowych i doradczych dla zamawiających, przedsiębiorstw z sektora MSP oraz innych interesariuszy systemu zamówień publicznych zainteresowanych nabyciem praktycznych umiejętności zastosowania rozwiązań, przewidzianych ustawą, ukierunkowanych na wybór innowacyjnych i nowoczesnych produktów i usług oraz stosowania środków elektronicznych w procesie udzielania zamówień publicznych.

Projekt przewiduje ponadto badania i analizy w zakresie:

- *barier ograniczających dostęp MSP do zamówień publicznych w celu ich stopniowej redukcji,*
- *barier hamujących innowacyjność na rynku zamówień publicznych w celu ich zidentyfikowania,*

²³ Ministerstwo Gospodarki, Urząd Zamówień Publicznych, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*, Warszawa, 19.03.2008.

- możliwości i przeprowadzenia przedkomercyjnych zamówień publicznych,
- stopnia wykorzystania zamówień elektronicznych oraz rozwoju tego rodzaju zamówień w Polsce²⁴.

Powyższy projekt wpisuje się w politykę Urzędu Zamówień Publicznych realizującego szereg działań, m.in. edukacyjnych i wydawniczych zmierzających do wprowadzania i upowszechniania nowoczesnych rozwiązań ujętych już w *Krajowym Programie Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*. W chwili obecnej wprowadzane są w życie zadania *Krajowego Planu Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012*, przyjętym przez Radę Ministrów 14 czerwca 2010 r.²⁵

Dyrektywy UE w sprawie zamówień publicznych umożliwiają podmiotom zamawiającym uwzględnienie m.in. aspektów innowacyjności, z zastrzeżeniem określonych zabezpieczeń, których celem jest uniknięcie arbitralnych lub nieuzasadnionych ograniczeń wobec potencjalnych wykonawców²⁶.

W Polsce trwają obecnie prace nad projektem zmiany ustawy *Prawo zamówień publicznych*, m.in. w obszarze wspierania rozwiązań innowacyjnych. Ustawa, oprócz norm sprzyjających innowacyjności obecnie obowiązujących (dopuszczalność stosowania dialogu konkurencyjnego, rozwiązań wariantowych, opisu przedmiotu zamówienia poprzez cechy funkcjonalne oraz kryteria oceny ofert), powinna dopuszczać posługiwanie się przez zamawiających dialogiem technicznym. Tryb ten umożliwi uzyskanie informacji w zakresie najlepszych, najnowocześniejszych i najkorzystniejszych technicznie rozwiązań dotyczących produktu mogącego zaspokoić potrzeby zamawiającego poprzez udzielone zamówienie publiczne.

4.2. Zielone zamówienia publiczne w UE i w Polsce

Zielone zamówienia publiczne (ang. *Green Public Procurement – GPP*) są ważnym instrumentem polityki państwa, dzięki któremu podmioty publiczne włączają kryteria i/lub wymagania ekologiczne do procesu zakupów i poszukują rozwiązań minimalizujących negatywny wpływ nabywanego produktu na środowisko oraz uwzględniają w procedurze udzielania zamówienia publicznego cały cykl życia produktu. Sprzyjać to może upowszechnianiu technologii środowiskowych²⁷.

²⁴ *Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo*, Informator PARP, Warszawa 2011, s. 2.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych w części wykraczającej poza implementację Dyrektywy Obronnej, UZP*, Warszawa 2011.

²⁷ M. Pchałek, A. Juchnik, P. Kapczyk, *Prawne aspekty „zielonych” zamówień publicznych*, [w:] *Zielone zamówienia publiczne*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2009, s. 9.

Podstawę prawną zielonych zamówień publicznych w Unii Europejskiej stanowią cytowane już dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE. W 2005 r. Komisja Europejska opublikowała podręcznik zawierający szereg wskaźników dotyczących możliwości włączania aspektów środowiskowych do procedury zamówień publicznych oraz dobre praktyki zaobserwowane w tej dziedzinie w niektórych krajach członkowskich UE.

W Strategii Zrównoważonego Rozwoju UE założono, że państwa członkowskie mają dążyć do osiągania średniego poziomu proekologicznych zamówień publicznych na poziomie osiąganym przez kraje przodujące w tej dziedzinie. Założono, że do 2010 r. wskaźnik ten powinien osiągnąć 50% ogółu zamówień publicznych²⁸. UE opracowała ponadto wspólne unijne kryteria środowiskowe dla priorytetowych usług i dostaw oraz prawny (praktyczny) przewodnik i zestaw kryteriów środowiskowych (*GPP Training Toolkit*)²⁹.

Zaledwie 7 najbardziej zaawansowanych krajów członkowskich w zakresie 10 grup produktów i usług w 2008 r. osiągnęło zakładany cel (50% proekologicznych zamówień publicznych). W 2010 r. Holandia odnotowała 99,8% zielonych zamówień publicznych na szczeblu krajowym, w prowincjach – 96%, w gminach – 86%³⁰.

Zainteresowanie tematyką zielonych zamówień publicznych znalazło swoje odzwierciedlenie w Komunikacie Komisji Europejskiej z roku 2008 pt. *Plan zrównoważonej konsumpcji i produkcji przemysłowej*, zawierającym wskaźniki sprzyjające zmniejszeniu presji gospodarki i społeczeństwa na środowisko³¹.

W Komunikacie Komisji Europejskiej z 18 czerwca 2003 r. na temat „zintegrowanej polityki produktowej” zalecono państwom członkowskim przyjęcie do końca 2006 r. krajowych planów działań w zakresie GPP³².

W 2008 r. KE opublikowała Komunikat nt. „zintegrowanej polityki produktowej”, w którym stwierdzono, że na początku 2008 r. jedynie 14 państw członkowskich przyjęło wspomniane plany działań, co oznacza, że potencjał „zielonych” zamówień publicznych jest wykorzystywany tylko częściowo³³.

²⁸ Komisja Europejska, *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Zrównoważona Europa dla Lepszego Świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej)*, Commission's proposal to the Gothenburg European Council, COM (2001) 264.

²⁹ <http://gpp.biois.com>.

³⁰ A. Burja, R. Kankewitsch, *Polityka UE w zakresie Zielonych Zamówień Publicznych. Bieżące działania i wyzwania na przyszłość*, Międzynarodowa Konferencja w Zakresie Zrównoważonych Zamówień Publicznych, Warszawa, grudzień 2011.

³¹ Komisja Europejska, *Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan (Plan działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej)*, COM (2008) 397.

³² Komisja Europejska, *Integrated Product Policy. Building on Environmental Life-Cycle Thinking (Zintegrowana polityka produktowa – podejście oparte na cyklu życia produktów w środowisku)*, COM (2003) 302.

³³ *Zielone zamówienia publiczne...*, s. 32.

W tym samym dokumencie wskazano dziesięć „priorytetowych” sektorów dla „zielonych” zamówień publicznych: budownictwo, usługi gastronomiczne i cateringowe, transport i usługi transportowe, energetyka, urządzenia biurowe i komputery, odzież, uniformy i inne wyroby włókiennicze, papier i usługi drukarskie, meble, środki czyszczące i usługi w zakresie sprzątania, sprzęt wykorzystywany w służbie zdrowia. Ponadto zalecono wykorzystanie GPP przy realizacji projektów finansowanych przez UE. Podkreślono również, że zielone zamówienia publiczne są potężnym narzędziem stymulowania innowacji i zachęcania przedsiębiorstw do opracowywania nowych, bardziej przyjaznych środowisku rozwiązań.

W roku 2010 w ramach UE rozpoczęto konsultacje dotyczące drugiego zestawu kryteriów GPP opracowanego dla kolejnych 10 grup produktów, takich jak:

- telefony komórkowe,
- kogeneracja,
- bojlerzy,
- klimatyzacja i systemy grzewcze,
- izolacje termiczne,
- panele ściennie,
- twarde pokrycia podłogowe,
- okna,
- oświetlenie drogowe i sygnalizacja świetlna,
- roboty drogowe i znaki drogowe³⁴.

Politykę zielonych zamówień publicznych na szczeblu UE kształtują, począwszy od roku 2001, głównie komunikaty Komisji³⁵.

Na szczeblu krajowym Urząd Zamówień Publicznych (UZP) opracował już dwukrotnie dokument zawierający plan działań w obszarze zielonych zamówień publicznych. Pierwszy objął lata 2007–2009, a drugi dotyczy okresu 2010–2012.

W ramach pierwszego dokumentu planistycznego przyjęto szereg określeń przybliżających problematykę GPP w Polsce: przetłumaczono na język polski oraz udostępniono na stronie internetowej UZP zestaw kryteriów środowiskowych opracowanych na zlecenie KE dla omówionych wcześniej dziesięciu grup wyrobów i usług mających istotne znaczenie dla zamówień publicznych, wydano podręcznik *Zielone zamówienia publiczne*, przetłumaczono przykłady dobrych praktyk z analizy kosztów i korzyści płynących z zielonych zamówień publicznych, zorganizowano trzy konferencje w roku, przeprowadzono szkolenia z GPP, stworzono na stronie internetowej UZP zakładkę *Zielone Zamówienia*

³⁴ Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2010–2012, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2010, s. 16.

³⁵ Commission Interpretative Communication on the Community Law Applicable to Public Procurement and the Possibilities for Integrating Environmental Considerations into Public Procurement, COM (2001) 274.

Publiczne oraz wprowadzono bieżącą aktualizację zamieszczanych dokumentów i informacji³⁶.

Oceniając realizację pierwszego planu działań, UZP przeprowadził badanie na próbie losowej 600 ogłoszeń zamieszczonych w I–III kwartale roku 2009 w „Biuletynie Zamówień Publicznych” oraz na takiej samej liczbie ogłoszeń opublikowanych w tym samym okresie w „Dzienniku Urzędowym UE”. Wyniki wskazują, że tylko 10,5% zamówień miało „zielony” charakter. Dotyczyły one m.in. termomodernizacji budynków, dostaw sprzętu komputerowego i medycznego, spełniającego odpowiednie wymogi równoważne parametrom technicznym stosowanych kryteriów³⁷.

W planie działań przewidzianym na lata 2010–2012 założono wzrost odsetka zielonych zamówień publicznych na szczeblu krajowym do 20% (według metodologii opracowanej przez UZP) oraz stymulowanie rozwoju rynku poprzez kreowanie popytu na produkty spełniające wysokie standardy środowiskowe, a także innowacyjne technologie środowiskowe ze strony sektora publicznego.

4.3. Przedsiębiorstwa sektora MSP na rynku zamówień publicznych

Dyrektywy UE w sprawie zamówień publicznych mają na celu otwarcie tego rynku dla wszystkich wykonawców niezależnie od ich wielkości. W szczególności chodzi o dostęp małych i średnich przedsiębiorstw do europejskich rynków zamówień publicznych. Komisja Europejska opublikowała w roku 2008 dokument pt. *Europejski kodeks najlepszych praktyk, ułatwiających dostęp MŚP do zamówień publicznych*³⁸.

Szacunki związane z uczestnictwem sektora MSP w rynku zamówień publicznych bazują na dostępnych raportach wykonanych na zlecenie Komisji Europejskiej. Przykładowo badanie przeprowadzone w 2007 r. wykazało, że w 2005 r. udział ten szacowano na 42% w ujęciu wartościowym i 61% w ujęciu ilościowym³⁹. Wielkości te odzwierciedlają wyłącznie kontrakty przyznane bezpośrednio firmom sektora MSP, nie biorą pod uwagę uczestnictwa tych przedsiębiorstw w charakterze podwykonawców. Jak wynika ze statystyk amerykańskich ta ostatnia aktywność może sięgać nawet 40%⁴⁰.

³⁶ *Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych...*, s. 28.

³⁷ *Ibidem*, s. 30.

³⁸ *European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*, Dokument roboczy KE, SEC (2008) 2193.

³⁹ 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*, GHK, Brussels, 09.2010.

⁴⁰ GHK & Technopolis, *Evaluation of SME's Access to Public Procurement Markets in the EU*, Brussels 2007, s. 47.

Z badań przeprowadzonych przez firmę GHK w 2008 r., również na zlecenie Komisji Europejskiej, wynika, że w okresie 2006–2008 udział MSP wśród ogółu przedsiębiorstw, które uzyskały zamówienia publiczne o wartości powyżej progów UE, wyniósł od 58 do 61% dla wszystkich krajów członkowskich UE-27. W ujęciu wartościowym ten odsetek jest niższy, gdyż ocenia się go na poziomie od 31 do 38% całkowitej wartości zamówień publicznych, podczas gdy udział sektora MSP, obliczony na podstawie łącznego obrotu, sięga 52%⁴¹.

W Unii Europejskiej obserwuje się znaczne zróżnicowanie znaczenia firm z sektora MSP w zamówieniach publicznych powyżej progów unijnych. Na przykład w Słowenii i Słowacji odsetek ten wynosił 78 i 77%, podczas gdy we Francji i w Wielkiej Brytanii tylko 35 i 31%. Średnio w UE odsetek firm MSP jako głównych wykonawców w zamówieniach publicznych powyżej progów unijnych szacowano w 2005 r. na 42%⁴².

Brak odpowiednich danych uniemożliwia jednak dokładne oszacowanie znaczenia firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych. Jak już wspomniano, wprawdzie celem dyrektyw w sprawie zamówień publicznych jest otwarcie rynku omawianych zamówień dla wszystkich wykonawców, to jednak liczne raporty oraz inne dokumenty instytucji Unii Europejskiej wskazują na narastające bariery utrudniające dostęp małych i średnich przedsiębiorstw do tych zamówień:

- niedostateczna wiedza nowo powstających przedsiębiorstw na temat szans tworzonych 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,
- 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 do roli podwykonawców, co obniża ich wpływ na realizację zamówienia publicznego i zmniejsza wynagrodzenie,

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

– niedostateczna liczba usług szkoleniowych w zakresie procedur zamówień publicznych⁴³.

Małe i średnie przedsiębiorstwa nie korzystają z żadnych preferencji w dostępie do zamówień publicznych, chociaż ich rola w gospodarkach krajów członkowskich jest ogromna. Łatwy dostęp do rynków zamówień publicznych może pomóc im w uwolnieniu dużego potencjału w zakresie tworzenia miejsc pracy, wzrostu gospodarczego i innowacji.

Obecnie prowadzone są w krajach członkowskich UE konsultacje dotyczące *Zielonej Księgi w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych. W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień*, w której pojawia się kwestia ewentualnego przechodzenia na poziomie UE działań ustawodawczych ku pełnemu wykorzystaniu ekonomicznego i innowacyjnego potencjału MSP przez podmioty zamawiające w ich procedurach przetargowych⁴⁴.

W ostatnim czasie Komisja Europejska zleciła przygotowanie raportu nt. oceny udziału sektora MSP na rynku zamówień publicznych w Unii Europejskiej⁴⁵. Badania są kontynuacją wcześniejszych analiz nad zamówieniami publicznymi realizowanymi w UE o wartości powyżej progów unijnych. Źródłem informacji są ogłoszenia o zamówieniach i zawartych kontraktach, publikowane w TED (*Tender Electronic Daily*) w latach 2006–2008. Próbą objęto 40 tys. zamówień oraz zidentyfikowano dane dotyczące wykonawców, którzy brali udział w procedurach przetargowych. Szczególną uwagę zwrócono na uczestnictwo w tym obszarze zamówień publicznych wykonawców z sektora MSP. W dalszych rozważaniach wszystkich wykonawców podzielono na: mikroprzedsiębiorstwa, średnie i duże firmy, zgodnie z metodologią z wcześniejszych badań, zwłaszcza z roku 2005, dzięki czemu zapewniona została porównywalność udziału sektora MSP w latach 2006–2008 z rokiem 2005.

Kolejna część prac badawczych związana była z badaniami ankietowymi wśród właścicieli/udziałowców firm. W okresie od maja do czerwca 2010 r. przeprowadzono ankietę telefoniczną wśród przedsiębiorstw z sektora MSP i dużych firm, które przynajmniej raz uczestniczyły w zamówieniach publicznych o wartości przekraczającej progi unijne. Ankieta była wsparta wywiadem realizowanym drogą elektroniczną. Uzyskano 887 odpowiedzi z 19 krajów członkowskich UE. Inna część kwestionariusza dotyczyła podmiotów zamawiających z całej Europy (296 odpowiedzi).

Opierając się na cytowanych badaniach ocenia się, że w okresie 2006–2008 w UE-27 odsetek wykonawców pochodzących z MSP wśród ogółu przedsiębiorstw,

⁴³ Por. np. J. Zrobek, E. Roszko, *Dostępność rynku zamówień publicznych dla sektora MSP – doświadczenia polskie na tle pozostałych krajów UE*, [w:] A. Borowicz i in., *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, UZP, Warszawa 2010.

⁴⁴ *Zielona Księga...*

⁴⁵ M. P. Vincze i in., *Evaluation of SMEs'...*

którym udzielono zamówień publicznych powyżej progów unijnych waha się od 58 do 61%, przy czym mikroprzedsiębiorstwa stanowią 18%, małe przedsiębiorstwa 22%, średnie zaś 20%. Przeciętny odsetek MSP dla całego analizowanego przedziału czasowego wynosi 60%. Udziały te są dość stabilne dla każdego z badanych lat (również w porównaniu z 2005 r. – 61%).

Jeśli idzie o szacunki roli sektora MSP w wartości europejskiego rynku zamówień publicznych, to ocenia się go na ok. 34%. Biorąc pod uwagę wielkość przedsiębiorstw, średnia struktura jest następująca: 6% – mikroprzedsiębiorstwa, 11% – małe i 17% średnie firmy. Porównanie analogicznego wskaźnika z 2005 r., wynoszącego przeciętnie dla wszystkich firm z sektora MSP 42%, wobec 34% z lat 2006–2008 wskazuje, że pomimo podobnego odsetka liczby realizowanych kontraktów przez przedsiębiorstwa z sektora MSP (61 i 60%), ich rola pod względem wartości rynku zamówień publicznych maleje.

Ponadto obserwuje się ogromne różnice w wartości kontraktów realizowanych przez firmy z sektora MSP z uwagi na kraj, w którym ogłasza się zamówienia publiczne. Generalnie rzecz biorąc, dla większości nowych krajów członkowskich UE, w tym również Polski, odnotowano średnie odsetki MSP znacznie niższe od przeciętnej liczonej dla UE-27 w latach 2007–2008, w porównaniu z analogicznym wskaźnikiem z lat 2005–2006. Dotyczy to Litwy, Łotwy, Słowacji, Słowenii, Węgier, Polski, a ze starych krajów członkowskich Wielkiej Brytanii, Austrii, Luksemburga i Irlandii.

W sytuacji kryzysu gospodarczego rynek zamówień publicznych staje się szczególnie atrakcyjny dla przedsiębiorców, w tym zwłaszcza z sektora MSP. Jak już wspomniano, Unia Europejska monitoruje przebieg, tryb i jakość postępowań oraz skłania do eliminacji barier dostępu do tego rynku dla małych i średnich przedsiębiorstw. Dzięki większej elastyczności, małe i średnie przedsiębiorstwa są szczególnie predestynowane do włączenia się w innowacyjne zamówienia publiczne. Ponadto, małe i średnie przedsiębiorstwa mogą występować jako podwykonawcy w większych transakcjach realizowanych przez duże firmy⁴⁶.

W ostatnim czasie w Polsce przeprowadzono szeroko zakrojone badania, realizowane przez PARP w ramach projektu EFS, *Kapitał Ludzki, Narodowa Strategia Spójności*, m.in. nad możliwością zwiększenia dostępności małych i średnich przedsiębiorstw do zamówień publicznych⁴⁷. Z badań tych wynika, że na rynku zamówień publicznych swoją obecność deklaruje co czwarte przedsiębiorstwo w sektorze MSP, przy czym zainteresowanie zamówieniami publicznymi wzrasta wraz z wielkością firmy. I tak odsetek wśród przedsiębiorstw średnich wynosi 43%, wśród małych 33% i wśród mikroprzedsiębiorstw tylko 24%. Ponadto udało się ustalić, że wielkość przedsiębiorstwa ma wpływ na wartość zrealizowanych

⁴⁶ H. Haselmayer, J. H. Rasmussen, *Navigate Change...*, s. 52.

⁴⁷ *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Raport z badań 2010/2011, PARP, Warszawa 2011.

przez nie zamówień publicznych. Przedsiębiorstwa średnie i małe częściej niż mikroprzedsiębiorstwa pozyskują zamówienia o wartości powyżej 14 tys. euro, a średnia wartość zamówienia rośnie – ze 119 tys. zł dla mikrofirm, poprzez 153 tys. zł dla firm małych, aż do 191 tys. zł dla średnich⁴⁸.

4.4. Podsumowanie

Zarówno Unia Europejska jako wspólnota, jak i poszczególne kraje członkowskie, w tym również Polska, od roku 2004 podejmują szereg działań w kierunku zwiększenia znaczenia zamówień publicznych jako stymulatora popytu na innowacyjne produkty i/lub rozwiązania. Kluczowym dokumentem dla propagowania innowacyjnych zamówień jest opublikowany przez Komisję Europejską *Przewodnik po innowacyjnych rozwiązaniach w zamówieniach publicznych*⁴⁹, zawierający rekomendacje umożliwiające zwiększenie odsetka innowacyjnych produktów będących przedmiotem zamówień publicznych.

Komisja Europejska przedstawiła również propozycje rozwiązań systemowych w postaci m.in. zamówień przedkomercyjnych dla innowacyjnych zamówień publicznych. W tej procedurze stosuje się podział ryzyka i korzyści – instytucje publiczne i przedsiębiorstwa – wykonawcy dzielą się ryzykiem i korzyściami związanymi z prowadzonymi pracami badawczo-rozwojowymi nad innowacyjnymi rozwiązaniami, a samo udzielanie zamówień odbywa się na zasadach konkurencyjnych.

Udane próby implementowania innowacyjnych zamówień publicznych można zaobserwować już w niektórych krajach europejskich (Wielka Brytania, Holandia, Szwecja), jednak funkcjonowanie zamówień publicznych jako instrumentu innowacyjności ciągle jest niewystarczające, a w porównaniu np. z USA czy wyróżniającymi się gospodarkami azjatyckimi – niewielkie.

W ramach omawianych priorytetów UE ocenia się, że działania większości krajów są jeszcze niezadowalające. Przewiduje się, że instytucje publiczne mogą poważnie przyczynić się do osiągnięcia najważniejszych celów strategii „Europa 2020” poprzez wykorzystanie swojej siły nabywczej do zamawiania towarów i usług o większej wartości „społecznej”, np. pod względem wspierania innowacji, poszanowania środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatycznym, zmniejszenia zużycia energii, poprawy zatrudnienia, zwiększenia udziału sektora MSP⁵⁰.

Prowadzona jest dyskusja nad strategicznym wykorzystaniem zamówień publicznych do nowych wyzwań, jednak ciągle jeszcze brak jednoznacznych

⁴⁸ *Ibidem*, s. 7–8.

⁴⁹ *Guide on Dealing with Innovative Solutions in Public Procurement...*

⁵⁰ Komunikat KE z dnia 3 marca 2010, COM (2010) 2020.

rozwiązań umożliwiających skuteczne uwzględnienie omawianych polityk w zamówieniach publicznych bez obniżenia ich skuteczności i zakłócenia konkurencji na tych rynkach.

W Polsce najważniejszym dokumentem uwzględniającym problematykę zamówień publicznych jako istotnego instrumentu kreowania innowacyjności przedsiębiorstw oraz zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego jest stanowisko Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2008 r. sformułowane w *Nowym podejściu do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*. Jednak w praktyce gospodarczej postrzeganie zamówień publicznych jako stymulatora innowacyjnej gospodarki jest ciągle rzadkie, pomimo podjęcia szeregu inicjatyw, takich jak szkolenia, działania promocyjne, bezpłatne konsultacje *on-line* dla zamawiających czy opracowania o charakterze naukowym bądź publicystycznym.