https://doi.org/10.18778/7525-744-1.11

Andrzej Borowicz, Wacława Starzyńska, Justyna Wiktorowicz

Rozdział 10. Determinanty proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych

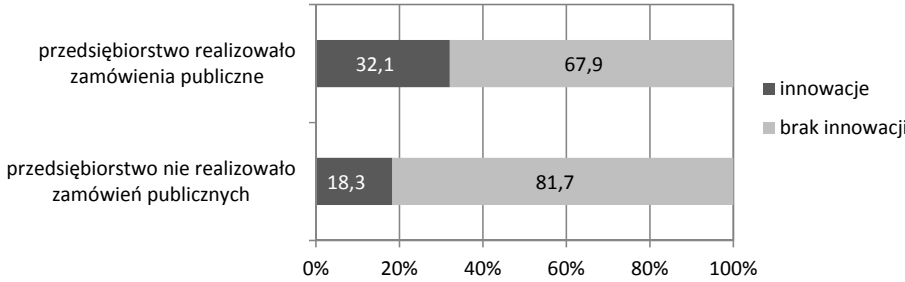
Wstęp

Dotychczasowe analizy wykazały, że polskie przedsiębiorstwa podejmują działalność innowacyjną kierując się różnymi przesłankami, wśród których udział w zamówieniach publicznych jest stosunkowo ważnym kryterium (wskazało na niego ok. 2/3 badanych), jednak na tle innych czynników jego znaczenie jest niewielkie. Celem niniejszego rozdziału jest próba wskazania determinant proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych. Duży nacisk położony przy tym został na możliwości rozwoju kompetencji zarówno zamawiających, jak i wykonawców w zakresie zamówień publicznych.

10.1. Czynniki sprzyjające innowacyjności w świetle badań ilościowych

W świetle wyników badań wśród przedsiębiorstw, podmioty uczestniczące w zamówieniach publicznych istotnie (w sensie statystycznym) częściej podejmują działalność innowacyjną niż te, które nie realizowały nigdy zamówień publicznych – co trzeci uczestnik rynku zamówień publicznych ponosił nakłady na innowacje (por. wykres 86).

Wykres 86. Uczestnictwo w zamówieniach publicznych a innowacyjność przedsiębiorstw (w %)



$V = 0{,}142$; $p < 0{,}001$

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród przedsiębiorstw, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 656]

Tabela 35

Czynniki innowacyjności przedsiębiorstw – wyniki estymacji modelu regresji logistycznej

Zmienne niezależne	Grupa	Wartość parametru (*b*)	exp(b)	Wartość statystyki Walda	*p*
Lokalizacja (grupa odniesienia – wieś)	x	x	x	15,730	0,008*
	miasto do 20 tys. mieszkańców	–2,795	0,061	3,316	0,069
	miasto od 20 do 50 tys. mieszkańców	–1,531	0,216	1,308	0,253
	miasto od 50 do 100 tys. mieszkańców	–2,726	0,065	3,991	0,046*
	miasto 100 do 500 tys. mieszkańców	–2,513	0,081	3,400	0,065
	miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	0,299	1,348	0,068	0,795
Kadra odpowiedzialna za zamówienia publiczne (grupa odniesienia – wykwalifikowany zespół)	x	x	x	8,949	0,062
	stanowisko jednoosobowe	–2,240	0,106	4,501	0,034*
	częściowy zakres obowiązków jednego pracownika	–2,294	0,101	7,970	0,005*
	doradztwo zewnętrzne	–22,058	0,000	0,000	0,999
	własna kadra i doradztwo zewnętrzne	–3,325	0,036	4,031	0,045*
Liczba postępowań, w których uczestniczyło przedsiębiorstwo		–0,011	0,989	7,904	0,005*
Zatrudnienie (grupa odniesienia – mikro-przedsiębiorstwa)	x	x	x	11,912	0,008*
	małe przedsiębiorstwo	1,901	6,692	4,003	0,045*
	średnie przedsiębiorstwo	2,398	10,998	5,688	0,017*
	duże przedsiębiorstwo	6,523	680,518	10,805	0,001*
Stała		1,154	3,171		0,367

Uwagi – jak w tab. 32; zmienna zależna *y* – innowacyjność przedsiębiorstw, przy czym *y = 1* oznacza wdrażanie innowacji (ponoszenie nakładów na innowacje), *y = 0* – stan przeciwny.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród przedsiębiorstw, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 656].

Zaprezentowane na wykresie 86 wyniki mogą mieć dwojakie wyjaśnienie – z jednej strony innowacyjne są częściej firmy o większym potencjale i takie też częściej uczestniczą w rynku zamówień publicznych, z drugiej zaś można doszu-

kiwać się wpływu uczestnictwa w rynku zamówień publicznych na innowacyjność przedsiębiorstw. Jak wykazują dane zaprezentowane w tab. 35, skala tego wpływu jest obecnie bardzo mała – na tle innych czynników wspomniany wpływ nie jest istotny statystycznie. Jednym z powodów jest to, że jak dotąd niewiele postępowań dotyczy innowacyjnych rozwiązań.

W tab. 35 zaprezentowano wyniki estymacji modeli regresji logistycznej[1], w których zmienną wynikową jest prawdopodobieństwo realizowania innowacji, jako zmienne objaśniające przyjęto zaś m.in. wielkość zatrudnienia, lokalizację, udział w rynku zamówień publicznych. Jak wspomniano, na tle innych czynników wpływ uczestnictwa w zamówieniach publicznych nie jest istotny. Można natomiast zaobserwować następujące prawidłowości:

– przedsiębiorstwa zlokalizowane na wsi charakteryzują się niższą innowacyjnością w porównaniu z tymi, które funkcjonują w dużych miastach (powyżej 500 tys. mieszkańców),

– prawdopodobieństwo podejmowania działalności innowacyjnej rośnie z wielkością przedsiębiorstwa,

– przedsiębiorstwa dysponujące wyspecjalizowanymi służbami realizującymi zamówienia publiczne są również bardziej proinnowacyjne,

– sam fakt uczestnictwa w zamówieniach publicznych nie stanowi istotnej determinanty innowacyjności,

– im większa liczba postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których zaangażowane było w 2009 r. przedsiębiorstwo, tym mniejsze prawdopodobieństwo innowacyjności (wynika to z faktu, że większa liczba zamówień odpowiada podmiotom realizującym zamówienia tradycyjne, o mniejszej wartości, w przypadku których to rynek sam wyznacza kierunki rozwoju, w tym podejmowanych innowacji, a tym samym na tle innych czynników zmienna ta nie stanowi stymulanty innowacyjności).

W świetle powyższych danych trudno mówić o stymulacyjnej roli zamówień publicznych dla innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Biorąc pod uwagę fakt, iż zaledwie 4,7% badanych przedsiębiorstw realizowało zamówienia publiczne, których przedmiotem były innowacyjne produkty lub usługi, wyniki te nie dziwią. Około 8% przedsiębiorstw często, a co piąte przedsiębiorstwo sporadycznie brało udział w postępowaniach na tego typu rozwiązania. Zestawiając to z opiniami zamawiających, spośród których tylko 7% wskazało na prowadzenie takich postępowań, trudno oczekiwać wymiernego oddziaływania systemu zamówień publicznych na innowacyjność przedsiębiorstw.

Jak już podkreślano we wcześniejszych rozdziałach, przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, m.in. można wskazać na rzadkość stosowania trybów negocjacyjnych,

---

[1] Zasady interpretacji wyników zamieszczono w rozdz. 1.3.

dominację modelu *price only*, unikanie ryzyka przez zamawiających. Ilościowym potwierdzeniem zaprezentowanych przez zamawiających i wykonawców opinii, są wyniki estymacji równań regresji logistycznej (por. tab. 36). Skonstruowany model pozwolił na oszacowanie prawdopodobieństwa realizacji innowacyjnych zamówień. Skonstatowano jednak, że żaden z omawianych czynników nie okazał się istotny. Realizowanie przez zamawiających postępowań, których przedmiotem były innowacyjne produkty, jest dość wyraźnie powiązane jedynie z typem jednostki, choć prawdopodobieństwo testowe dla tej zmiennej nieco przekracza α ($p = 0{,}067$). Porównując poszczególne typy jednostek z grupą „pozostałe" zauważa się, że w przypadku administracji samorządowej i rządowej szansa realizowania innowacyjnego zamówienia publicznego jest o ok. 90% niższa niż w przypadku kategorii „pozostałe" i różnice te są istotne statystycznie (dla tej kategorii prawdopodobieństwo w teście Walda $p = 0{,}020$) – por. tab. 36[2].

Tabela 36

Stymulowanie innowacyjności przedsiębiorstw przez zamawiających – wyniki estymacji równania regresji logistycznej

Zmienna niezależna		Wartość parametru (*B*)	exp(*B*)	Wartość statystyki Walda	*p*
Typ jednostki	x	x	x	5,401	0,067
	administracja samorządowa i rządowa	–2,056	0,128	5,401	0,020*
	SPZOZ	–20,040	0,000	0,000	0,998
Stała		–1,163	0,313	5,154	0,023

Uwagi – jak w tab. 32; zmienna zależna y – innowacyjność przedsiębiorstw, $y = 1$ oznacza, że jednostka realizowała postępowania, których przedmiotem były innowacyjne produkty lub usługi, $y = 0$ – stan przeciwny.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród przedsiębiorstw, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [$n = 656$].

Podobna analiza przeprowadzona dla wykonawców zamówień publicznych nie dała satysfakcjonujących wyników (wpływ żadnej ze zmiennych objaśniających nie okazał się istotny statystycznie).

Reasumując, w świetle danych pochodzących z badań ilościowych, proinnowacyjne oddziaływanie zamówień publicznych jest znikome, co wynika przede wszystkim ze słabego wykorzystania procedur zamówień publicznych jako instrumentu polityki innowacyjnej.

[2] Wpływ innych czynników okazał się nieistotny statystycznie.

10.2. Innowacyjność poprzez zamówienia publiczne w opinii wykonawców

Dokonana w poprzednim punkcie ilościowa ocena proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych zostanie uzupełniona o wyniki badań jakościowych przeprowadzonych wśród wykonawców zamówień publicznych. Do badania wybrano – przypomnijmy – te przedsiębiorstwa, które są aktywne na rynku zamówień publicznych, a jednocześnie podejmują działalność innowacyjną. Na podstawie przeprowadzonych indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI), poprzedzonych *desk research* dotyczącym badanego podmiotu, opracowano studia przypadku[3]. W niniejszym punkcie szczególną uwagę zwrócono na zagadnienia bezpośrednio związane z innowacyjnością przedsiębiorstw w kontekście ich uczestnictwa w zamówieniach publicznych.

Studium przypadku W1	
Branża	Firma budowlana
Zaangażowanie w zamówienia publiczne	W 2010 r. firma brała udział w 118 postępowaniach, 27 zamówień realizowała (jako wykonawca lub podwykonawca). Największe zamówienie opiewało na 20 mln zł. Firma planuje zwiększenie obrotów z tytułu zamówień publicznych.
Podejście do innowacji	Przedsiębiorstwo dostosowuje swoją ofertę do wymagań zamawiającego, również w zakresie innowacyjności, np. nowe rozwiązania w systemach wentylacji, klimatyzacji, wyposażenia laboratoriów, które na ogół mają charakter innowacyjny w stosunku do standardowych.

Wykonawca dostrzega bariery występowania zamówień na innowacyjne produkty, wskazując przede wszystkim na:

- *ograniczenia finansowe sektora publicznego,*
- *brak specjalnego funduszu na innowacyjność,*
- *standardowe podejście do zamówień publicznych,*
- *stosowanie modelu jednokryterialnego wyboru najkorzystniejszej oferty (100% ceny),*
- *brak precyzji w przepisach prawa,*
- *brak możliwości zagwarantowania dokumentacji w zakresie norm polskich, np. urządzenia spełniającego normę niemiecką (niedostosowanie przepisów normalizacji do rozwiązań europejskich czy światowych).*

[3] W celu odróżnienia wykonawców od pozostałych uczestników rynku, numeracja studiów przypadków uwzględnia oznaczenie „W" (Wykonawca).

Wykonawca widzi możliwości zainteresowania innowacyjnymi rozwiązaniami głównie szpitali oraz jednostek oświatowych i edukacyjnych.

Studium przypadku W2	
Branża	Firma budowlana
Zaangażowanie w zamówienia publiczne	W 2010 r. firma brała udział w ok. 100 postępowaniach na łączną wartość ok. 20 mln zł, głównie jako wykonawca, zatrudniający podwykonawców. Przedsiębiorstwo bierze udział w mniejszych przetargach (budowa i remont dróg wojewódzkich, gminnych, czasami krajowych, ale rzadko spełnia wymogi podmiotowe w przypadku tych ostatnich). Największym realizowanym zamówieniem był remont drogi krajowej pod Sandomierzem o wartości ok. 17 mln zł. Zamówieniami publicznymi zajmuje się 1 osoba (specjalista ds. kosztorysów i ofert). Firma korzysta też z porad kancelarii prawnej. Zaledwie 1% realizowanych przez nią zamówień publicznych miał charakter innowacyjny.
Podejście do innowacji	Firma bierze udział w innowacyjnych rozwiązaniach, o ile to jest określone w SIWZ, samodzielnie nie proponuje innych rozwiązań.

W opinii wykonawcy, przedsiębiorstwa nie proponują innowacyjnych rozwiązań, o ile nie wymusza tego SIWZ, gdyż to podnosi cenę oferty, która i tak jest stosunkowo wysoka w porównaniu z innymi wykonawcami oferującymi często zaniżone ceny. Innowacyjność musi być wprowadzona już na etapie projektu. Największy problem polega na znalezieniu odpowiednich podwykonawców, którzy byliby w stanie przygotowań rzetelną ofertę (mało czasu od chwili ogłoszenia zamówienia).

Pomysły na innowacyjność firma czerpie z obserwacji konkurencji. Pracownicy wyjeżdżają do Irlandii, by skorzystać z „doświadczeń systemu pracy". Konkurencja wymusza innowacyjność, członkostwo w UE zmusza do stosowania nowych technologii, zachodzi np. konieczność przebudowy istniejących, starych autostrad i ich dostosowania do warunków unijnych. Nie zawsze nowe technologie są droższe, np. w kanalizacji rura z PCV jest tańsza niż rura stalowa.

Firma dostosowuje się do nowoczesnych technologii wykorzystywanych obecnie w Europie i nie oczekuje inicjatywy ze strony zamawiającego, by stać się bardziej konkurencyjną. Branża jest na tyle konkurencyjna, że nie wymaga dużego wsparcia ze strony sektora uspołecznionego.

Studium przypadku W3	
Branża	Firma budowlana (budownictwo drogowe)
Inne charakterystyki	Zatrudnienie – 24 osoby, obroty od 30 do 100 mln zł rocznie. Firma jest otwarta na innowacje, w 2011 r. otrzymała duży grant z UE, pracownicy są szkoleni w wielu nowych dziedzinach.
Obecne zaangażowanie w zamówienia publiczne	Jednostka bierze udział w zamówieniach publicznych jako wykonawca lub podwykonawca. Ocenia się, że udział sektora publicznego w obrotach sięga 40%. W 2009 r. przedsiębiorstwo realizowało 160 zamówień na kwotę ok. 50 mln zł, a w roku 2010 kwota ta oceniana jest na wyższą.
Podejście do innowacji	Firma bierze udział w innowacyjnych zamówieniach. Przedmiotem zamówienia były nowe betony asfaltowe. Wykonawca przygotował nowe „receptury" tworzenia mas bitumicznych. Aby móc to zrealizować, poniósł koszty na poziomie kilkudziesięciu tysięcy zł za jeden eksperyment (a trzeba było przetestować kilka). Wykonawca realizował jedno zamówienie publiczne z innowacyjnym rozwiązaniem (na łączną liczbę 10 zamówień wykonywanych przez firmę wyłącznie w ostatnim roku). Pojawiające się problemy wiązały się ze znalezieniem odpowiedniego podwykonawcy, który by w krótkim czasie, np. w ciągu 2 tygodni, przygotował wycenę projektu i potem go zgodnie z wyceną zrealizował. Firma jest otwarta na innowacyjność, jest gotowa dostosować się do wymagań zawartych w SIWZ, jednak nie proponuje nowatorskich rozwiązań, jeśli tego nie wymaga zamawiający.

W opinii wykonawcy, przedsiębiorstwa nie proponują innowacyjnych rozwiązań, o ile nie wymusza tego SIWZ, które z kolei zobowiązuje do przestrzegania ściśle określonego projektu. Mankamentem polskiego systemu zamówień publicznych jest to, że zamawiający stosują często kryterium ceny, co jednak uniemożliwia połączenie kosztów realizacji projektu z jakością jego wykonania. Z tego powodu badana firma w ostatnim roku nie wygrała żadnego przetargu, gdyż jej oferty cenowe były wyższe od innych ofert (rażąco niskie ceny oferowali inni wykonawcy). Największą barierą w przygotowaniu nowych rozwiązań jest zbyt częste stosowanie kryterium 100% ceny. W opinii respondenta w takiej sytuacji zamawiający powinien odrzucić najdroższą i najtańszą ofertę, co wpłynie pozytywnie na sposób kalkulacji ceny oferty, zmusić tych, którzy za przysłowiowy „1 grosz" wygrywają przetargi do dostosowania się do cen rynkowych. Natomiast duże wątpliwości budzą kryteria pozacenowe, które naprawdę muszą być dobrze uzasadnione.

Studium przypadku W4	
Branża	Firma budowlana (budownictwo drogowe).
Inne charakterystyki	Firma zajmuje się budową dróg, infrastrukturą techniczną dotyczącą wodociągów i kanalizacji.
Obecne zaangażowanie w zamówienia publiczne	W zamówieniach publicznych pracuje 6 osób (osoby te zajmują się nie tylko tymi zamówieniami; w firmie pracują w dziale produkcji), w 2010 r. brała udział w kilkunastu postępowaniach o zamówienia publiczne, a realizowała tylko dwa. Każde z tych zamówień miało wartość po kilka milionów zł. Największe opiewało na 27 mln i dotyczyło wymiany tzw. rur słonych w kopalni węgla. Zastosowana technika wymiany rurociągu była techniką innowacyjną. Mało jest specjalistycznych firm mogących realizować takie postępowanie, a samo zamówienie zostało precyzyjnie przygotowane, dzięki czemu nie było problemu z wyborem najkorzystniejszej oferty i z realizacją tego zamówienia.
Podejście do innowacji	Firma uczestniczyła jako podwykonawca w projekcie układu przesyłowego, w którym zastosowano innowacyjną technologię, polegającą na „*wykorzystaniu korka w systemie Jet Grauting 8 m pod wodą*" (z lewobrzeżnej Warszawy do Oczyszczalni Czajka). Pomysły na innowacje powstają w firmie na skutek spotkań technicznych, konferencji, a także współpracy z Politechnikami: Śląską i Wrocławską. W 2010 r. nakłady na inwestycje sięgały ok. 5% przychodów. Przedsiębiorstwo specjalizuje się w głębokich wywiertach geotermalnych. Ważne jest posiadanie odpowiedniego sprzętu, dzięki któremu możliwa jest realizacja skomplikowanych zamówień. Branża, w której funkcjonuje firma, czyli inżynieria budowlana, charakteryzuje się wysokim stopniem innowacyjności.

Zdaniem respondenta (kierownika Działu przygotowania produkcji) zamawiający na ogół korzysta z najnowszych rozwiązań technologicznych, jednak głównym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty pozostaje cięgle najniższa cena.

Firma upatruje największych barier w konieczności spełniania kryteriów podmiotowych uczestnictwa, które są, zdaniem respondenta, postawione nieporównywalnie wysoko w stosunku do wartości zamówienia (odpowiednia wiedza i doświadczenie). Innowacyjności przedsiębiorstw poprzez zamówienia publiczne sprzyjać mogą jasno sprecyzowane kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty, które trudno byłoby oprotestować (w przypadku odwoływania się). Obok ceny powinny znaleźć się takie kryteria, jak okres realizacji zamówienia czy okres gwarancji, a wreszcie „żywotność produktu".

Zdaniem respondenta sektor publiczny jest mało zainteresowany nowinkami technicznymi, gdyż osoby przygotowujące przetarg są na ogół osobami starszymi, przyzwyczajonymi do starych technologii. Wygodniej jest przygotowywać dokumentację na coś, co się dobrze zna, opór czynnika ludzkiego jest bowiem duży. Ponadto system zamówień publicznych jest bardzo skomplikowany, gdyż firmy, starające się o duże zamówienia zatrudniają nie tylko inżynierów i pracowników, którzy znają daną dziedzinę, ale także silny zespół prawników.

Studium przypadku W5	
Branża	Firma meblarska
Inne charakterystyki	Firma zajmuje się dostawą mebli m.in. dla wyższych uczelni, administracji publicznej.
Obecne zaangażowanie w zamówienia publiczne	Firma realizuje kilka zamówień rocznie, o wartości nie przekraczającej 100 tys. zł w przypadku każdego. Przygotowywaniem ofert zajmuje się właściciel firmy, przy zaangażowaniu jednego pracownika.
Podejście do innowacji	Firma ponosi nakłady na innowacyjność na poziomie ok. 15–20% przychodów rocznych.

W opinii respondenta sektor publiczny jest w niewielkim stopniu zainteresowany innowacyjnymi produktami. Wynika to przede wszystkim z niewiedzy osób zajmujących się zamówieniami publicznymi.

Produkty innowacyjne tylko pozornie są droższe od tradycyjnych, należy brać bowiem pod uwagę koszt eksploatacji produktu w całym jego cyklu życia. A pewnego wysiłku wymaga, by poprawnie dokonać takiej oceny.

Studium przypadku W6	
Branża	Firma informatyczna
Obecne zaangażowanie w zamówienia publiczne	Firma informatyczna w roku 2010 realizowała 6 zamówień publicznych, natomiast uczestniczyła w ok. 15 postępowaniach. Łączna wartość realizowanych w ciągu roku zamówień to ok. 3,5 mln zł. Zamówieniami zajmują się 2 osoby.
Podejście do innowacji	Firma była wykonawcą innowacyjnej usługi polegającej na organizacji sieci teleinformatycznej, połączonej ze szkoleniem personelu w Urzędzie Marszałkowskim na kwotę ok. 1 mln zł. Firma czerpie pomysły na innowacyjne rozwiązania z targów, Internetu, ponosi nakłady na innowacyjność w wysokości ok. 5% przychodów, gdyż jest bardzo duża konkurencja w branży.

Zdaniem respondenta zamawiający nie korzystają z najnowszych rozwiązań technologicznych ze względu na zbyt wysoką cenę początkową, a nie biorą pod

uwagę kosztów eksploatacji produktu (oszczędności w okresie korzystania z danego produktu).

W kryteriach oceny produktu powinny znaleźć się obok ceny: jakość, nowoczesność rozwiązania, trwałość (produkt będzie później tańszy w eksploatacji).

Zdaniem respondenta sektor publiczny jest zainteresowany innowacyjnością produktów, a także dysponuje dobrze przygotowaną kadrą, jeśli idzie o usługi informatyczne.

Zamówienia publiczne jako narzędzie innowacyjności przedsiębiorstw oceniane są w sposób umiarkowany, gdyż barierą są tutaj znaczne ograniczenia finansowe ze strony sektora publicznego.

Podsumowując, w ocenie wykonawców zamówień publicznych podmioty zobligowane do stosowania Pzp raczej nie są zainteresowane innowacyjnymi rozwiązaniami (głównie z uwagi na słabe przygotowanie do prowadzenia tego typu postępowań), ale i sami przedsiębiorcy niekoniecznie oczekują od zamawiających generowania takiego zapotrzebowania – są innowacyjni niezależnie od popytu sektora publicznego. Wykonawcy nie proponują przy tym w swoich ofertach innowacyjnych rozwiązań, o ile nie wymusza tego SIWZ. Największych szans na szersze wykorzystanie zamówień publicznych jako instrumentu polityki innowacyjnej wykonawcy upatrują w odejściu od modelu *price only*. Potwierdza to dotychczasowe wyniki badań.

10.3. Oferta szkoleniowa i doradcza jako instrument niwelowania barier proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych – próba oceny

Ocena barier wdrażania nowego podejścia do zamówień publicznych (por. rozdz. 9) przyniosła potwierdzenie tezy, iż jedną z najważniejszych przeszkód większego wykorzystania zamówień sektora publicznego jako instrumentu polityki innowacyjnej państwa jest słabe przygotowanie zamawiających do realizacji postępowań przewidujących innowacyjne rozwiązania. Brak pewności co do prawidłowości stosowanego podejścia w zestawieniu z unikaniem ryzyka (m.in. wynikającego z negatywnych efektów kontroli postępowania przez KIO) powoduje, że zamawiający preferują tradycyjne rozwiązania. W tym kontekście ważne jest podjęcie szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej oraz działań szkoleniowych i doradczych, kierowanych zarówno do zamawiających, jak i wykonawców. Działania takie prowadzone są przez Urząd Zamówień Publicznych wspólnie z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, o czym była mowa w rozdz. 4. W niniejszym podrozdziale podjęta została próba oceny przygotowania polskiego rynku usług szkoleniowych i doradczych w tym zakresie.

10.3.1. Rynek usług szkoleniowych i doradczych w zakresie systemu zamówień publicznych w Polsce – retrospekcja

Powołanie do życia w naszym kraju systemu zamówień publicznych dało rynkowi usług szkoleniowych i doradczych mających za przedmiot „sztukę przetargowania" (*art of tendering*) bardzo wyraźny impuls. Należy zauważyć, że zapotrzebowanie na te usługi pojawiło się, i to w znacznym wymiarze, na wiele lat przed zaistnieniem w Polsce nowoczesnego systemu zamówień publicznych, bo już w II połowie lat osiemdziesiątych wieku XX. Przedmiotem tej aktywności były zarówno szkolenia, jak i publikacje w prasie fachowej[4] i naukowej[5]. Wspomniane zapotrzebowanie na usługi szkoleniowe i doradcze odnosiło się wówczas w pierwszym rzędzie do przetargów na realizację obiektów i robót budowlanych.

Z chwilą powołania do życia systemu zamówień publicznych oraz ustanowienia Urzędu Zamówień Publicznych podjęto próbę uporządkowania omawianego rynku. Polegać ono miało na przeszkoleniu i usytuowaniu na tym rynku tak zwanych trenerów zamówień publicznych. Pierwsze grupy trenerów szkolone były w ramach programów finansowanych ze środków zagranicznych o charakterze pomocowym. Docelowo Urząd Zamówień Publicznych zamierzał stworzyć i udostępniać zainteresowanym podmiotom jednolitą listę trenerów zamówień publicznych. Była to w polskich warunkach ważna inicjatywa, jako że występujące na rynku szkoleń rozdrobnienie sprawia, że często mają one problem ze znalezieniem dobrych trenerów. Lista UZP obejmować miała trenerów o różnym stopniu „wtajemniczenia" w problematykę zamówień publicznych oraz trenerów wyspecjalizowanych „branżowo" w podstawowych dużych grupach rodzajowych zamówień, np. zamówień na dostawę leków, sprzętu komputerowego, zamówień publicznych w służbie zdrowia czy też zamówień publicznych na roboty budowlane. Systematycznym monitoringiem jakości świadczonych usług prowadzonym przez UZP miały zostać objęte firmy szkoleniowe zatrudniające trenerów i oferujące na rynku swoje usługi.

Wszystkie omówione powyżej inicjatywy zostały jednak dość szybko zarzucone. Okazały się one bowiem zbyt ambitne jak na ówczesne możliwości finansowe i kadrowe Urzędu Zamówień Publicznych. Co ważniejsze jednak, uznano, iż tak daleko idąca regulacja oraz ingerencja centralnego organu administracyjnego w działalność szkoleniową firm prywatnych nie byłaby uzasadniona. Od tego

---

[4] Por. np. następujące publikacje współautora rozdziału, A. Borowicza: *Ocena funkcjonowania przetargowego systemu zlecania robót budowlanych*, [w:] *Umowy w budownictwie w 1988 roku*, Materiały konferencyjne PZiTB, Toruń 1988, s. 51–63; *Przetargi budowlane – stan obecny oraz główne kierunki usprawnień*, „Problematyka Gospodarcza, COIB" 1988, nr 2, s. 11–15.

[5] Por. np. A. Borowicz, *O istocie przetargu budowlanego*, „Problemy Rozwoju Budownictwa" 1989, nr 1, s. 39–44.

momentu rynek usług szkoleniowych i doradczych rozwijać się zaczął żywiołowo i sytuacja ta trwa do dnia dzisiejszego.

Ponieważ jednak równolegle z omawianymi tendencjami i zjawiskami zachodziła stała i systematyczna sublimacja poszczególnych przepisów zarówno ustawy z 10.06.1994 r., jak i, w okresie późniejszym, ustawy *Prawo zamówień publicznych*, coraz większego znaczenia zaczęły nabierać komentarze prawnicze do tych coraz trudniejszych do stosowania w praktyce gospodarczej przepisów. W literaturze przedmiotu dała się zaobserwować dominacja prawniczych komentarzy do ustawy Pzp, a działalność szkoleniowo-doradczą również zmajoryzowały środowiska prawnicze.

W ramach badań projektu „Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy" podjęto próbę oceny zaangażowania polskich firm szkoleniowych i doradczych w problematykę zamówień publicznych, w tym zwłaszcza dostosowania oferty szkoleniowej i doradczej do potrzeb zmieniającego się podejścia do zamówień publicznych w Polsce.

10.3.2. Charakterystyka próby podmiotów szkoleniowo-doradczych

W podjętym przez UŁ badaniu, w pierwszej kolejności dokonano oceny zaangażowania firm szkoleniowych i doradczych w tematykę zamówień publicznych. Na podstawie przeglądu internetowych baz danych opracowano listę podmiotów oferujących na rynku usługi szkoleniowo-doradcze z zakresu problematyki zamówień publicznych. Okazuje się, że na ok. 30 tys. funkcjonujących na polskim rynku firm szkoleniowych zaledwie 59 włącza obecnie do swojej oferty zagadnienia związane z zamówieniami publicznymi (ich wykaz zamieszczony został w Załączniku 2). Według badań PARP, w 2010 r. najwięcej szkoleń związanych było z motoryzacją (kursy prawa jazdy, obsługa i naprawa pojazdów – ok. 20%), kursy językowe (12%) i informatyczne (12%)[6]. Uczestnicy szkoleń w zakresie prawa zamówień publicznych to ok. 2% uczestników oferowanych w Polsce szkoleń (lub innych form edukacji pozaformalnej)[7].

W realizowanym przez UŁ projekcie założono badanie przynajmniej 30 podmiotów szkoleniowych i doradczych, oferujących usługi w zakresie zamówień publicznych. Niestety, specyfika działania polskich firm szkoleniowych, tj. korzystanie z sieci trenerów zewnętrznych, przy niewielkim zaangażowaniu stałej kadry, zajmującej się przede wszystkim administrowaniem prowadzonych szkoleń, spowodowała, że realizatorzy badania zmuszeni byli podzielić je na dwie fazy.

---

[6] B. Worek, K. Stec, D. Szklarczyk, K. Keler, *Kto nas kształci po zakończeniu szkoły? Raport z badań firm i instytucji szkoleniowych wzbogacony wynikami badań ludności oraz badań pracodawców realizowanych w 2010 r. w ramach projektu „Bilans Kapitału Ludzkiego"*, PARP, Warszawa 2011, s. 27–28.

[7] *Ibidem*, s. 33.

W pierwszym etapie ograniczono się do ilościowej oceny zaangażowania zidentyfikowanych w poprzednim etapie badań firm w zamówienia publiczne. Bardziej kompleksowe badania, pozwalające na również jakościową ocenę działań, zwłaszcza w kontekście proinnowacyjnego wpływu zamówień publicznych, zrealizowano tylko w pojedynczych firmach. Jest to kolejny dowód nikłego zainteresowania tych firm problematyką proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych. W dalszej części niniejszego opracowania każda z tych firm omówiona zostanie jako „studium przypadku".

10.3.3. Oferta firm szkoleniowych i doradczych a proinnowacyjne oddziaływanie systemu zamówień publicznych

Opisane wcześniej fakty i tendencje nie mogły pozostać bez wpływu na dominującą tematykę prowadzonych szkoleń – przeważają **prawnicze** problemy stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Zdecydowanie na drugim planie znalazły się natomiast inne, na przykład ekonomiczne czy też finansowe, aspekty funkcjonowania polskiego systemu zamówień publicznych. Teza ta odnosi się, niestety, również do problematyki proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych, jego instrumentów, warunków oraz ogólnospołecznej efektywności.

Spostrzeżenie powyższe dokumentuje prezentowany w tab. 37 rozkład tematyczny szkoleń oferowanych na rynku przez podmioty szkoleniowo-doradcze. Szkolenia te dają się pogrupować w następujące grupy tematyczne:

a) nowelizacje ustawy Pzp;
b) specyfika zamówień publicznych według branż i źródeł finansowania (środki finansowe pochodzące z budżetu UE);
c) inne szkolenia specjalistyczne;
d) szkolenia na poziomie podstawowym;
e) błędy w postępowaniach i wyniki kontroli;
f) zamówienia publiczne – perspektywa wykonawców.

Tabela 37

Tematyka szkoleń w zakresie zamówień publicznych w 2011 r.

Obszar tematyczny	Tytuł szkolenia
1	2
Nowelizacje ustawy Pzp	– Zamówienia publiczne w 2011 roku – z zakresu stosowania *Prawa zamówień publicznych*; – Nowelizacja ustawy PZP dla wykonawców, dostawców – czyli jak właściwie zabezpieczać swoje interesy; – Zamówienia publiczne; – *Prawo zamówień publicznych*. Intensywny kurs doskonalący z uwzględnieniem planowanej nowelizacji PZP; – Zamówienia publiczne w 2011 roku. Cenne wskazówki dla zamawiających i wykonawców;

Tabela 37 (cd.)

1	2
	– *Prawo zamówień publicznych*; – Zamówienia publiczne 2011 najnowsze przetargi – aktualnie i bezbłędnie; – *Prawo zamówień publicznych* bez kontrowersji; – Zamówienia publiczne 2011 dla zamawiających; – Zamówienia publiczne w 2011 r. – zestawienie zmian i praktyczne odpowiedzi na podstawie przypadków; – Nowelizacja *Prawa zamówień publicznych*; – *Prawo zamówień publicznych* dla wykonawców z uwzględnieniem ostatniej nowelizacji ustawy; – ABC zamówień publicznych w 2011 roku; – Najnowsze zamówienia publiczne – bezbłędnie, efektywnie i w 100% zgodnie z przepisami; – Najnowsze zmiany w *Prawie zamówień publicznych*; – *Prawo zamówień publicznych* dla zamawiających z uwzględnieniem ostatniej nowelizacji ustawy; – Zamówienia publiczne z uwzględnieniem planowanej nowelizacji – warsztaty. Skuteczne negocjacje; – *Prawo zamówień publicznych* po nowelizacjach – praktyka stosowania dla zamawiających i wykonawców.
Specyfika zamówień publicznych według branż i źródeł finansowania (środki finansowe pochodzące z budżetu UE)	– Zamówienia publiczne w turystyce; – Zamówienia publiczne w projektach unijnych; – Praktyka zamówień publicznych w świetle prawa UE; – Zamówienia publiczne dla zamawiających będących jednostkami sektora finansów publicznych; – Zamówienia publiczne w praktyce małych firm; – Szkolenia dla menedżerów branży motoryzacyjnej; – Zamówienia publiczne na roboty budowlane; – Vademecum robót budowlanych w zamówieniach publicznych; – Zamówienia publiczne przy realizacji i przygotowaniu projektów unijnych; – Nowe podejście do zamówień publicznych w zakresie robót budowlanych; – Procedury zamówień publicznych na usługi i roboty budowlane; – Udzielanie zamówień publicznych współfinansowanych ze środków UE; – Nowe podejście do zamówień publicznych w zakresie dostaw; – Przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielanie zamówienia publicznego na usługi; – Zamówienia publiczne dla beneficjentów projektów unijnych; – Zamówienia publiczne na usługi i dostawy (warsztaty dwudniowe); – Nowe podejście do zamówień publicznych w zakresie usług; – Zamówienia publiczne w projektach finansowanych ze środków UE po zmianach w 2011 r.

Tabela 37 (cd.)

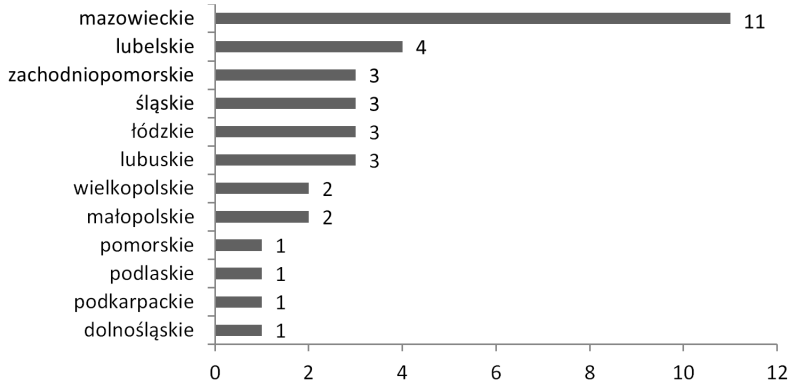
1	2
Inne specjalistyczne	– Udzielanie zamówień publicznych w okresie przemian systemowych; – Specjalista ds. zamówień publicznych; – Zamówienia publiczne oraz zasada kwalifikowalności w ramach PO KL; – Zamówienia publiczne do 14 000 euro w świetle zasad dyscypliny finansów publicznych; – Negocjacje w zamówieniach publicznych; – Doradztwo – Nowe podejście do zamówień publicznych; – Nowe podejście do zamówień publicznych; – Jak przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego aby nie stracić dofinansowania; – Warsztaty zamówień publicznych dla zaawansowanych; – Specjalista ds. zamówień publicznych – certyfikowany kurs; – Przygotowywanie dokumentacji związanej z procesem udzielania zamówień publicznych; – Jak wygrywać przetargi – szkolenie dla wykonawców i dostawców; – *Prawo zamówień publicznych* dla zamawiających – specyfikacja istotnych warunków zamówienia; – Zamówienia publiczne w praktyce dla zamawiających; – Studium zamówień publicznych.
Szkolenia na poziomie podstawowym	– *Prawo zamówień publicznych*; – Akademia zamówień publicznych; – Specjalista ds. zamówień publicznych; – Specjalista ds. zamówień publicznych – praktyczny kurs dla Zamawiających; – Praktyczne zasady udzielania zamówień publicznych; – Zamówienia publiczne; – *Prawo zamówień publicznych*; – Zamówienia publiczne w praktyce; – *Prawo zamówień publicznych* dla zamawiających – przepisy i praktyka; – Zamówienia publiczne dla praktyków; – Zamówienia publiczne dla początkujących.
Błędy w postępowaniach i wyniki kontroli	– Błędy w zamówieniach publicznych w świetle wyników kontroli; – Najczęściej popełniane naruszenia przy udzielaniu zamówień publicznych; – Specyfika zamówień publicznych jako przedmiotu kontroli i odpowiedzialności; – Kontrola zamówień publicznych w 2011 r.
Zamówienia publiczne – perspektywa wykonawców	– Zamówienia publiczne w praktyce dla wykonawców; – *Prawo zamówień publicznych* dla wykonawców.

Źródło: oprac. własne na podstawie kwerendy internetowej w okresie X–XII 2011 r.

Jak wynika z powyższego przeglądu, tematyka proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych nie była proponowana jako przedmiot odrębnego szkolenia przez podmioty szkoleniowo-doradcze objęte badaniem.

Przeprowadzone w dalszym etapie badanie ankietowe objęło 35 instytucji szkoleniowych i/lub doradczych. Mniej więcej co trzecia z nich jest zlokalizowana w województwie mazowieckim (por. wykres 87).

Wykres 87. Struktura próby instytucji szkoleniowych i/lub doradczych zgodnie z lokalizacją (według województw)



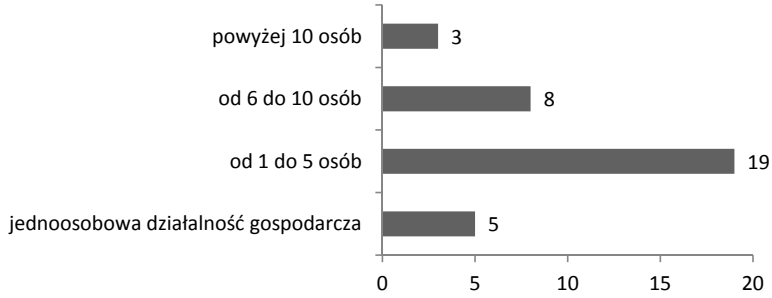
Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród instytucji szkoleniowych i doradczych, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 35]

Firmy te zlokalizowane są przede wszystkim w stolicy województwa – ponad połowa w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców, 31% w miastach liczących od 100 do 500 tys. mieszkańców, tylko 5 firm miało swoją siedzibę w mniejszych miastach. Firmy szkoleniowe są generalnie rzecz biorąc małymi jednostkami – 5 na 35 badanych w ogóle nie zatrudnia stałej kadry, a ponad połowa – co najwyżej 5 osób (por. wykres 88). Większość instytucji zleca przeprowadzenie szkoleń i innych form kształcenia pozaformalnego zewnętrznym ekspertom.

W większości są to firmy o dość utrwalonej pozycji rynkowej, funkcjonujące na rynku od przynajmniej 10 lat, 60% z nich zostało założonych przed 2004 r., a trzy funkcjonują od ponad 20 lat. Połowa od początku włączyła zamówienia publiczne do swojej oferty, ale są i takie, które uczyniły to dopiero w ostatnich latach, nawet ponad 20 lat po rozpoczęciu działalności. Średnio rzecz biorąc analizowane firmy zajmują się zamówieniami publicznymi od ok. 6,5 roku.

Oferta większości firm łączy różne obszary działalności edukacyjnej: 21 na 35 badanych firm łączy szkolenia i doradztwo, 4 – dodatkowo działalność publikacyjną (por. wykres 89). Dwie firmy prowadzą także ewaluacje projektów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, jedna – kontrolę postępowań przeprowadzonych zgodnie z ustawą Pzp.

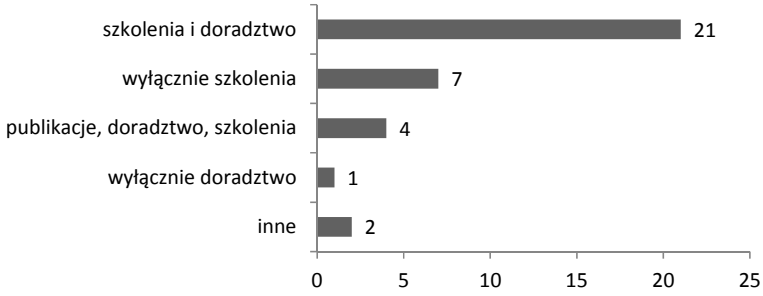
Wykres 88. Instytucje szkoleniowe i/lub doradcze zajmujące się zamówieniami publicznymi według wielkości zatrudnienia



Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród instytucji szkoleniowych i doradczych, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 35]

Oferta z zakresu zamówień publicznych ma raczej duże znaczenie w strukturze usług badanych firm. Cztery z nich zajmują się wyłącznie zamówieniami publicznymi, a średnio rzecz biorąc dla wszystkich badanych udział przychodów pochodzących z usług w tym zakresie sięga ok. 50%, przy czym dla 1/4 podmiotów mają one raczej marginalne znaczenie (nie więcej niż 15% obrotów).

Wykres 89. Instytucje szkoleniowe i/lub doradcze zajmujące się zamówieniami publicznymi według typu oferty

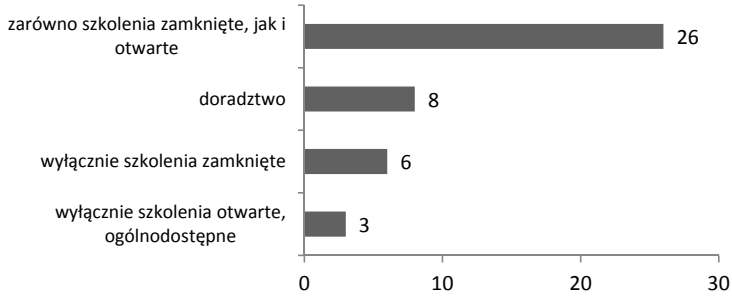


Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród instytucji szkoleniowych i doradczych, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 35]

Połowa z firm kieruje swoją ofertę przede wszystkim do zamawiających, 1/3 – głównie do wykonawców, jednak dla większości portfel odbiorców jest zróżnicowany. Tylko 4 badane firmy ukierunkowane są wyłącznie na zamawiających, 3 – wyłącznie na wykonawców, 10 firm kieruje swoją ofertę również do podmiotów kontrolujących, jednak jej udział w portfelu produktowym firmy jest znikomy (w zasadzie nie przekracza 10%).

Jak pokazuje wykres 90, prawie wszystkie firmy nie ograniczają się wyłącznie do szkoleń zamkniętych, a łączą je z otwartymi. Dodatkowo 8 z nich zajmuje się działalnością doradczą. Dwie firmy prowadzą także wspomniane już kontrole postępowań.

Wykres 90. Instytucje szkoleniowe i/lub doradcze zajmujące się zamówieniami publicznymi według form kształcenia



Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród instytucji szkoleniowych i doradczych, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 35]

Powyższa analiza jeszcze raz dowodzi, że oferta dotycząca zamówień publicznych, nawet w przypadku wyselekcjonowanych firm szkoleniowych, stanowi jeden z wielu obszarów działalności. W dalszej części rozdziału przybliżone zostały przykłady nielicznych, zaledwie pięciu, firm szkoleniowych i doradczych, pozwalające na uszczegółowienie powyższych analiz, a także na ocenę możliwości stymulowania innowacyjności poprzez system zamówień publicznych.

10.3.4. Opinie podmiotów szkoleniowo-doradczych o proinnowacyjnym oddziaływaniu systemu zamówień publicznych – wyniki badania jakościowego

Podobnie jak w przypadku zamawiających i wykonawców zamówień publicznych, podjęto próbę jakościowej oceny proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych z punktu widzenia przedstawicieli firm szkoleniowych i doradczych, posiadających bogate doświadczenie w zakresie zamówień publicznych. Wyniki zestawiono w formie studiów przypadku[8]. W niniejszym punkcie szczególną uwagę zwrócono na zagadnienia bezpośrednio związane z innowacyjnością przedsiębiorstw w kontekście ich uczestnictwa w zamówieniach publicznych.

[8] W celu odróżnienia firm szkoleniowych i doradczych od pozostałych uczestników rynku, numeracja studiów przypadków uwzględnia oznaczenie „S" (Szkolenia i doradztwo).

Studium przypadku S1	
Branża	Działalność szkoleniowa i doradcza
Inne charakterystyki	Badana firma została założona w roku 1991 w woj. pomorskim. Firma zlokalizowana jest w mieście, którego liczba ludności kształtuje się w przedziale od 50 do 100 tys. mieszkańców. W roku 2010 w instytucji pracowała tylko jedna osoba (właściciel).
Obecne zaangażowanie w problematykę zamówień publicznych	Problematyką zamówień publicznych zajmuje się od roku 1995, a więc praktycznie rzecz biorąc od początku funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce. W 2010 r. 100% przychodów instytucji pochodziło ze sprzedaży usług szkoleniowych i doradczych dotyczących zamówień publicznych. Badane przedsiębiorstwo działało głównie na rzecz zamawiających (70% przychodów w roku 2010), w mniejszym natomiast stopniu na rzecz wykonawców (20% przychodów) oraz podmiotów kontrolujących (10% przychodów).
Innowacyjność poprzez zamówienia publiczne a oferta firmy	Problematyka proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych występuje w działalności firmy – prowadzone są szkolenia na temat zrównoważonych zamówień na poszczególnych etapach postępowania. Dotychczas firma nie spotkała się z zainteresowaniem problematyką proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych ze strony użytkowników.

Sektor publiczny może – zdaniem przedstawiciela firmy – w sposób bezpośredni oddziaływać na podejmowanie działalności innowacyjnej w sektorze prywatnym. Do składania ofert na innowacyjne rozwiązania mogłyby zachęcić przede wszystkim odpowiednio dobrane kryteria oceny ofert, dobrze sformułowane warunki udziału w postępowaniu, trafny opis przedmiotu zamówienia, a także zapewnienie możliwości kontynuacji współpracy pomiędzy zamawiającym a oferentem związanej z dalszym rozwojem dostarczonego produktu oraz pewność współpracy („pewny odbiorca"). Należy również częściej stosować dialog konkurencyjny, negocjacje z ogłoszeniem czy konkursy. Obecnie podstawową barierą generowania przez zamawiających popytu na innowacyjne rozwiązania jest niedostateczna wiedza zamawiających na temat nowoczesnych produktów, powodująca m.in. trudności z opracowaniem SIWZ. Ważne jest również to, że zamawiający obawiają się zarzutów ze strony KIO, zwłaszcza dotyczących podejrzeń o zmowę z wykonawcą („nie płaci się za myślenie"). Innowacyjne zamówienia można premiować szczególnie w robotach budowlanych.

Państwo może stymulować innowacje w sektorze prywatnym zwłaszcza poprzez przekazanie środków na naukę i rozwój przedsiębiorstw oraz szkolenia – podmioty te „same wdrożą innowacje", a także dofinansować działalność badawczo-rozwojową. Dużą rolę powinny odegrać również przepisy w zakresie ochrony środowiska i standardów jakości. Sektor publiczny winien częściej zamawiać innowacyjne rozwiązania oraz premiować je w SIWZ poprzez odpowiednie kryteria oceny ofert, pozwalające na wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie.

Szans na zwiększenie roli zamówień publicznych przedstawiciel badanej instytucji upatruje w zapewnieniu środków na pokrycie kosztów autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych, prowadzeniu długookresowej polityki zamówień publicznych przez zamawiających, szerszym wykorzystaniu konkursów, a także wielokryterialnego modelu oceny ofert, w tym włączenia kryteriów proinnowacyjnych. Ważne jest także doprecyzowanie ustaleń związanych z podziałem ryzyka pomiędzy zamawiającym i wykonawcą przy wdrażaniu innowacyjnych produktów lub usług.

Obecnie zamawiający wyraźnie preferują tradycyjne, uznane na rynku produkty bądź usługi, zbyt często posługują się kryterium cenowym. Problemem jest również niedostateczne przygotowanie merytoryczne organów odwoławczych do oceny w postępowaniu odwoławczym prawidłowości rozwiązań innowacyjnych pod względem ich zgodności z SIWZ.

Przedstawiciel badanej firmy zaproponował także szereg konkretnych propozycji, które mogłyby sprzyjać większej dostępności MSP do rynku zamówień publicznych. Zostały one zacytowane poniżej:

• „Wprowadzenie obowiązku zamieszczania w BZP ogłoszeń dla zamówień poniżej 14 tys. euro – niezależnie od trybu;

• Rezygnacja z wyłączenia zamówień publicznych do 14 tys. euro, pozostawić poza Pzp tylko zamówienia publiczne, np. do 3000 euro [...];

• Wydłużyć terminy na składanie ofert/wniosków dla zamówień publicznych do progów unijnych, i to zdecydowanie. Nie jest mniej pracy w przygotowaniu oferty w zamówieniach publicznych poniżej progu UE, niż w *zamówieniach publicznych powyżej progu UE; odformalizowanie zamówień publicznych do progów UE, to tylko demagogia. Praktyka jest zgoła inna. Skrócono terminy składania, a według sprawozdania UZP zdecydowanie wydłużył się czas trwania postępowania. Czas dla wykonawcy ma kolosalne znaczenie dla przygotowania poprawnej i kompletnej oferty. Postępowania wydłuża możliwość uzupełniania oferty;*

• Dopuścić odwołania na wszystkie czynności (już było) dla zamówień publicznych poniżej progu UE. Dziś nie można zakwestionować dokonania złego

wyboru oferty. Wykonawca jest bezradny jak dziecko, bo zabrano mu jakiekolwiek możliwości prawne w PZP, pozostał mu jedynie sąd. To rażąca nierówność stron w postępowaniu. A jak to zdyscyplinuje zamawiającego i zniechęci do nieuczciwych zachowań?

• Przywrócić świetną instytucję protestu darmowego dochodzenia racji u zamawiającego;

• Uprościć procedurę odwołań;

• Obniżyć wpis i koszty sądowe;

• Do progów unijnych żądać w ofercie tylko oświadczeń – dokumentów przygotowywanych przez wykonawców samodzielnie, a na kolejnym etapie, tj. przed podpisaniem umowy, ewentualnie innych wcześniej podanych w SIWZ;

• Uproszczenia niech dotyczą kwot do np. 60 tys. euro, ale nie do progu unijnego, dla robót budowlanych próg unijny to około 5 mln euro, jakie to jest >małe zamówienie<, czemu są tak krótkie terminy na składanie ofert!

• Indywidualna, nie komisyjna odpowiedzialność za wybór;

• Opracowanie, np. przez UZP, wzorów (do modyfikowania) SIWZ, umów, dokumentów składających się na ofertę;

• Bardziej czytelnie opisane przesłanki wyboru trybów: zapytanie o cenę, zamówienie z wolnej ręki, negocjacje bez ogłoszenia, by zamawiający bez strachu je stosowali;

• Poprawić jakość Pzp, wprowadzić czytelne przepisy;

• Dotacje dla firm szkolących wykonawców w zakresie zamówień publicznych, na podstawie dorobku szkoleniowego. W tej chwili pieniądze za szkolenia >połykają< wielkie firmy, które próbują wykorzystywać firmy takie małe, jak moja, bazując na moim doświadczeniu, czy zatrudniając mnie, bo same nie mają takiego doświadczenia, czy kadry, są czystym pośrednikiem;

• Obniżenie wygórowanych warunków ubiegania się o zamówienia publiczne do możliwości MSP, jak moja firma. Przecież przeszkalając osobiście jako trener-wykładowca ponad 14 tys. osób w Polsce, na prawie 1000 szkoleniach dwudniowych – nie mam doświadczenia wymaganego do przeszkolenia np. 100 osób, bo nie osiągnęłam obrotu 500 tys. zł w jednym kontrakcie i nie przeszkoliłam jednym kontraktem 100 osób i nie przeprowadziłam 3 kontroli zamówień publicznych ze środków unijnych;

• Jednoznaczność i stabilność prawa (trwa karuzela zmian) obniży liczbę odwołań, system stanie się transparentny, bo nie jest, mimo takich deklaracji, co zachęci do udziału w zamówieniach publicznych MSP, zatem wzrośnie konkurencyjność;

• Usunięcie możliwości podpierania się podmiotami trzecimi w zakresie doświadczenia i wiedzy;

• *Wykorzystywanie przez zamawiających tego co jest w Pzp: zadań częściowych, zamówień w częściach, dozwolonego dzielenia, oraz procedur do 14 tys. euro konkurencyjnych".*

Podsumowując, przedstawiciel firmy wskazał, że innowacje w zamówieniach publicznych, to jeden z aspektów zamówień publicznych, a należałoby przede wszystkim poprawić ten właśnie system, który został zdemontowany. Pierwsza szkodliwa interwencja (100 zmian) nastąpiła 25 maja 2006 r.

Studium przypadku S2	
Branża	Działalność szkoleniowa i doradcza
Inne charakterystyki	Badana firma została założona w roku 1999 w woj. podkarpackim. Firma zlokalizowana jest w mieście, którego liczba ludności kształtuje się w przedziale od 100 do 500 tys. mieszkańców. Zatrudnienie w firmie w roku 2010 kształtowało się w przedziale od 6 do 10 osób.
Obecne zaangażowanie w problematykę zamówień publicznych	Problematyką zamówień publicznych zajmuje się od roku 1999. W 2010 r. 100% przychodów przedsiębiorstwa pochodziło ze sprzedaży usług szkoleniowych i doradczych dotyczących zamówień publicznych. Dominującym obszarem działalności przedsiębiorstwa są publikacje, doradztwo i szkolenia. Jednostka działa głównie na rzecz zamawiających, uzyskując z tego tytułu w roku 2010 85% swoich przychodów.
Innowacyjność poprzez zamówienia publiczne a oferta firmy	Problematyka proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych nie występuje w działalności firmy. Dotychczas firma nie spotkała się z zainteresowaniem ze strony użytkowników problematyką proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych.

Sektor publiczny może – zdaniem przedstawiciela firmy – jedynie w sposób pośredni oddziaływać na podejmowanie działalności innowacyjnej w sektorze prywatnym. Do składania ofert na innowacyjne rozwiązania mógłby zachęcić przede wszystkim odpowiedni opis przedmiotu zamówienia. Obecnie podstawową barierą generowania przez zamawiających popytu na innowacyjne rozwiązania jest niedostateczna wiedza zamawiających na temat nowoczesnych produktów, a także wyższe koszty takiego zamówienia. Innowacyjne zamówienia można premiować zwłaszcza w robotach budowlanych i usługach.
Państwo może stymulować innowacje w sektorze prywatnym zwłaszcza przez:

• premiowanie innowacyjnych rozwiązań w SIWZ poprzez odpowiednie kryteria oceny ofert, pozwalające na wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie,

• wdrażanie w sektorze publicznym najnowszych rozwiązań, standardów oraz norm jakości,

• premiowanie nowoczesnych rozwiązań w SIWZ poprzez określenie specyfikacji technicznych w kategoriach charakterystyki lub wymagań w zakresie funkcjonalności.

Szansy na zwiększenie roli zamówień publicznych przedstawiciel firmy upatruje w zapewnieniu środków na pokrycie kosztów autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz skróceniu procedur. Ważne jest także doprecyzowanie ustaleń związanych z podziałem ryzyka pomiędzy zamawiającym i wykonawcą przy wdrażaniu innowacyjnych produktów lub usług.

Zdaniem respondenta, obecnie zamawiający mają trudności w zdefiniowaniu obiektywnych kryteriów oceny przedmiotu zamówienia, którym jest innowacyjne rozwiązanie/technologia. Zbyt często posługują się kryterium cenowym, niechętnie stosując proinnowacyjne kryteria oceny ofert.

Większej dostępności MSP do rynku zamówień publicznych mogłaby sprzyjać liberalizacja przepisów.

W swojej pracy doradczej przedstawiciel badanej jednostki zawsze proponuje klientom narzucanie wykonawcom w sposobie oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu, o których mowa w art. 22.1 Pzp, wysokich wymagań (np. wymóg przynajmniej 3-letniego doświadczenia firmy, przynajmniej 3-krotnego udziału firmy w postępowaniu o określonej wartości), a także uwzględnienie w stosowanych kryteriach oceny ofert innowacyjności produktu lub usługi. Zaleca także przedstawianie harmonogramu planowanych zamówień publicznych (na najbliższy rok), co umożliwia wykonawcom odpowiednie przygotowanie się do postępowania (np. przygotowanie do wspólnego realizowania zamówienia z innymi firmami, podjęcie prac przygotowawczych, w tym projektowych). Sprzyjać to może innowacyjności, jak i szerszemu włączeniu MSP. Z drugiej strony jednak, nigdy nie doradza dzielenia ryzyka z wykonawcą innowacyjnego zamówienia poprzez zamówienia przedkomercyjne (zamówienie obejmuje proces od pojawienia się pomysłu nowego produktu lub usługi po jego pierwsze produkty/usługi testowe, poprzedzając komercjalizację produktów bądź usług), a także przeniesienia na zasadzie wyłączności autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych z tytułu wykonywanego zamówienia na rzecz zamawiającego, czy zabezpieczenia odpowiedzialności z tytułu wykonywania zamówienia (przeniesienie ryzyka na wykonawcę). Nie zaleca także stosowania dialogu technicznego ani badań rynkowych, które mogłyby lepiej przygotować wykonawców do realizacji postępowań dotyczących nowatorskich rozwiązań.

Studium przypadku S3	
Branża	Działalność szkoleniowa i doradcza
Inne charakterystyki	Badana firma została założona w roku 2000 w woj. mazowieckim. Firma zlokalizowana jest w mieście, którego liczba ludności przekracza 500 tys. mieszkańców. Zatrudnienie w firmie w roku 2010 kształtowało się w przedziale od 1 do 5 osób.
Obecne zaangażowanie w problematykę zamówień publicznych	Problematyką zamówień publicznych zajmuje się od początku swej działalności. W 2010 r. prawie 100% przychodów przedsiębiorstwa pochodziło ze sprzedaży usług szkoleniowych i doradczych dotyczących zamówień publicznych. Dominującym obszarem działalności przedsiębiorstwa są szkolenia – zarówno zamknięte, jak i otwarte. Jednostka działa głównie na rzecz zamawiających, uzyskując z tego tytułu w roku 2010 70% swoich przychodów (30% to oferta dla wykonawców). Jest także organizatorem konferencji branżowych.
Innowacyjność poprzez zamówienia publiczne a oferta firmy	Nie udzielono odpowiedzi pozwalającej na ocenę w zakresie proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych. Dotychczas firma nie spotkała się z zainteresowaniem ze strony użytkowników problematyką proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych.

Sektor publiczny może – zdaniem przedstawiciela firmy – w sposób bezpośredni oddziaływać na podejmowanie działalności innowacyjnej w sektorze prywatnym. Do składania ofert na innowacyjne rozwiązania mogłyby zachęcić przede wszystkim odpowiednio dobrane kryteria oceny ofert, a także SIWZ, który pozwoli oferentowi na bardziej swobodne (w tym bardziej proinnowacyjne) sformułowanie przedmiotu oferty. Ważne jest również zapewnienie możliwości kontynuacji współpracy pomiędzy zamawiającym a oferentem związane z dalszym rozwojem dostarczonego produktu. Obecnie podstawową barierą generowania przez zamawiających popytu na innowacyjne rozwiązania są wyższe koszty takiego zamówienia. Innowacyjne zamówienia można premiować zwłaszcza w robotach budowlanych i usługach.

Państwo może stymulować innowacje w sektorze prywatnym głównie poprzez:

- *zamawianie innowacyjnych produktów lub usług przez sektor publiczny,*
- *premiowanie innowacyjnych rozwiązań w SIWZ poprzez odpowiednie kryteria oceny ofert, pozwalające na wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie,*
- *wdrażanie w sektorze publicznym najnowszych rozwiązań, standardów oraz norm jakości,*
- *dofinansowanie działalności B+R w sektorze prywatnym.*

Obecnie zamawiający preferują tradycyjne rozwiązania, opisują przedmiot zamówienia w sposób konwencjonalny i zbyt często posługują się kryterium

cenowym. Ważne jest także doprecyzowanie ustaleń związanych z podziałem ryzyka pomiędzy zamawiającym i wykonawcą przy wdrażaniu innowacyjnych produktów lub usług.

Większej dostępności MSP do rynku zamówień publicznych mogłyby sprzyjać szkolenia dla MSP mające na celu uświadamianie specyfiki rynku zamówień publicznych i radzenia sobie na nim.

Studium przypadku S4	
Branża	Działalność szkoleniowa i doradcza
Inne charakterystyki	Badana firma została założona w roku 2006 w woj. mazowieckim. Firma zlokalizowana jest w mieście, którego liczba ludności przekracza 500 tys. mieszkańców. Zatrudnienie w firmie w roku 2010 kształtowało się w przedziale od 1 do 5 osób.
Obecne zaangażowanie w problematykę zamówień publicznych	Problematyką zamówień publicznych zajmuje się od początku swej działalności. W 2010 r. 100% przychodów przedsiębiorstwa pochodziło ze sprzedaży usług szkoleniowych i doradczych dotyczących zamówień publicznych. Dokonuje też kontroli postępowań prowadzonych zgodnie z ustawą Pzp. Dominującym obszarem działalności przedsiębiorstwa są szkolenie zamknięte oraz doradztwo. Jednostka działa głównie na rzecz wykonawców, uzyskując z tego tytułu w roku 2010 80% swoich przychodów (po 10% stanowiły oferty dla zamawiających i podmiotów kontrolujących).
Innowacyjność poprzez zamówienia publiczne a oferta firmy	Problematyka proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych nie występuje w działalności firmy, gdyż brak jest zainteresowania nią ze strony słuchaczy. Dotychczas firma nie spotkała się z zainteresowaniem ze strony użytkowników problematyką proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych.

Sektor publiczny może – zdaniem przedstawiciela firmy – jedynie w sposób pośredni oddziaływać na podejmowanie działalności innowacyjnej w sektorze prywatnym. Do składania ofert na innowacyjne rozwiązania mogłyby zachęcić przede wszystkim odpowiednio dobrane kryteria oceny ofert i warunki udziału w postępowaniu, a także odpowiednia wartość zamówienia. Ważne jest również zapewnienie „pewnego odbiorcy" dla innowacyjnego, więc obarczonego większym ryzykiem, rozwiązania. SIWZ powinien uwzględniać odpowiednie kryteria oceny ofert, ocenę np. przedstawianych próbek wyrobów, czy żądanie, a następnie ocenę opisów oferowanych rozwiązań.

Obecnie podstawową barierą generowania przez zamawiających popytu na innowacyjne rozwiązania jest niedostateczna wiedza zamawiających na temat nowoczesnych produktów, powodująca m.in. trudności z opracowaniem

SIWZ. Ważne jest również to, że zamawiający obawiają się wysokiego ryzyka wiążącego się z innowacyjnymi produktami. Innowacyjne zamówienia można premiować zwłaszcza w usługach.

Państwo może stymulować innowacje w sektorze prywatnym zwłaszcza poprzez premiowanie nowoczesnych rozwiązań w SIWZ poprzez przyjęcie kryteriów oceny ofert, pozwalających na wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, a nie tylko najtańszej i/lub określenie specyfikacji technicznych w kategoriach charakterystyki lub wymagań w zakresie funkcjonalności. Ważne jest także, aby dochodziło do zamawiania innowacyjnych produktów/usług przez sektor publiczny.

Obecnie zamawiający unikają ryzyka związanego z wdrażaniem nowych, niesprawdzonych produktów. Zamawiający nie mają wiedzy na temat możliwości odstępowania od trybów przetargowych w sytuacjach, gdy przedmiotem zamówienia są dobra wytwarzane w celach badawczych oraz odstępowania od stosowania prawa zamówień publicznych, gdy nabywane są usługi badawcze. Z drugiej strony, umiejętności wykonawców, którzy mogliby zaoferować najciekawsze nowatorskie rozwiązania, w zakresie przygotowania prawidłowych pod względem formalnych ofert są niewystarczające, co skutkuje wyeliminowaniem ich z postępowania bez merytorycznej oceny proponowanych rozwiązań. Problemy wynikają również ze słabego merytorycznego przygotowania organów odwoławczych do oceny w postępowaniu odwoławczym prawidłowości rozwiązań innowacyjnych pod względem ich zgodności z SIWZ.

Większej dostępności MSP do rynku zamówień publicznych mogłoby sprzyjać dostosowanie przepisów ustawy Pzp.

W swojej pracy doradczej przedstawiciel badanej jednostki zawsze proponuje klientom zabezpieczenie odpowiedzialności z tytułu wykonywania zamówienia (przeniesienie ryzyka na wykonawcę). Z drugiej strony nigdy nie zaleca dzielenia ryzyka z wykonawcą innowacyjnego zamówienia poprzez zamówienia przedkomercyjne czy przez partnerstwo publiczno-prawne. Podobnie nie doradza zaliczkowania wynagrodzenia dla wykonawcy w przypadku długich kontraktów(dotyczy to okresu od 29.12.2009 r.).

Studium przypadku S5[9]	
Branża	Działalność szkoleniowa i doradcza
Inne charakterystyki	Badana firma zlokalizowana jest w woj. łódzkim, w stolicy województwa.
Obecne zaangażowanie w problematykę zamówień publicznych	Firma prowadzi elektroniczną platformę przetargową, obsługującą zamawiających, którzy pragną organizować aukcje czy licytacje elektroniczne, a także działalność szkoleniową (szkolenia dla zamawiających i wykonawców, prowadzenie wykładów na studiach podyplomowych).

Cechą zamówienia innowacyjnego jest to, że zamawiający sam jeszcze nie wie do końca co chce kupić, określa pewne parametry, które chciałby osiągnąć i zaprasza wykonawców do rozmowy. W obecnych ramach prawa zamówień publicznych mogłoby się odbywać w formie dialogu konkurencyjnego, jednak jest to formuła niesłychanie rzadka – zamawiający unikają jej z uwagi na pracochłonność.

„Osobiście nie miałem z nią do czynienia. A zamawiający, czyli administracja publiczna samorządowa, woli upraszczać sobie wszystko i sprowadzać wszystko do ceny".
„W tej dziedzinie nie przedsiębiorcy wyznaczają kierunki, tylko sektor publiczny".

Zamówienia typu innowacyjnego wymagają dużej kreatywności, „inteligentnego klienta", który ma wyobraźnię, pewną wizję i za pomocą wykonawców chciałby ją zrealizować, bez strachu o to, że głębokie wejście w dialog z wykonawcami może kogoś narazić na zarzuty korupcyjne.

„Przepisy prawa nie stawiają dzisiaj żadnych przeszkód, by dokonywać zamówień innowacyjnych, bo mamy formułę dialogu konkurencyjnego, wolno nam stosować więcej niż 1 kryterium. Jest tylko mentalny opór przed tym, co się stanie, jeśli wygra oferta wcale nie najtańsza, to zaraz ja jako kierownik takiej jednostki, która udzieliła takiego zamówienia, będę na pierwszych stronach gazet, że jak to się stało, że takie zamówienie zostało złożone".

Innowacyjności rozwiązań sprzyja stosowanie wielokryterialnego modelu oceny ofert. Dzięki włączeniu kryteriów oceny jakości, wykonawca jest bardziej otwarty na proponowanie ciekawych rozwiązań.

„Nie wyobrażam sobie innowacyjnego modelu dla ofert, jak tylko model wielokryterialny. Cena zabije innowacyjność, bo będą wyścigi".
„Ciężka praca biur i rządu powinny iść w tym kierunku, żeby uzmysławiać, że obywatelskim obowiązkiem urzędnika jest szukanie korzyści, a nie najniższej ceny. Jak rząd się uprze, żeby wprowadzić obowiązkowo więcej niż 1 kryterium, to będziemy wszyscy stosować kryterium gwarancji. Na razie to kryterium jest martwe".

*Aby zachęcić wykonawców do składania ofert zawierających innowacyjne rozwiązania przetarg musi być ukierunkowany na rozwiązania innowacyjne (**wyłącznie**). Następnie w toku dialogu konkurencyjnego, przy zaangażowaniu ekspertów zewnętrznych, tworzona jest specyfikacja tego zamówienia.*

Teoretycznie sektor publiczny jest zainteresowany innowacyjnymi rozwiązaniami, ale w praktyce pracownicy tego sektora nie wykazują podobnego zainteresowania, bo to wymaga niesamowitego wkładu pracy, a nie idzie za tym wynagrodzenie ani prestiż. W związku z tym wzięcie na siebie tej działalności spotyka się z oporem i niechęcią. Pracownicy sektora publicznego mają za małą wiedzę i za mało odwagi.

„Zamówienia publiczne to jest taka biznesowa część administracji publicznej, tam jest walka, prawdziwy pieniądz do wydania. Ci ludzie muszą działać jak w prawdziwych firmach. Tam jest

młyn, praca. Ci ludzie nie kończą pracy jak kukułka o 16-tej. Bo jak mają złożyć zamówienie dziś i serwer Urzędu Zamówień Publicznych jest zatkany, to on będzie siedział w nocy".

Aby rozwiązania innowacyjne były efektywne, muszą zostać poddane szerokiej dyskusji, inaczej mogą się okazać niedostosowane do potrzeb użytkowników, a przez to słabo wykorzystywane, co z kolei oznacza nieefektywność wydatkowania środków publicznych. Aby rzeczywiście zamówienia publiczne sprzyjały innowacyjności, generowały popyt na innowacyjne rozwiązania, należy w szerszym zakresie stosować dialog konkurencyjny oraz wielokryterialny model oceny ofert, a także stworzyć zachęty – finansowe i pozafinansowe – dla pracowników jednostek publicznych, w tym kierowników komórek odpowiedzialnych za zamówienia publiczne.

10.3.5. Podsumowanie opinii badanych jednostek na temat proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

– dobrze dobrane kryteria oceny ofert oraz odpowiednio sformułowane warunki udziału w postępowaniu mogłyby zachęcić wykonawców do składania ofert zawierających innowacyjne rozwiązania;

– zamawiający nie są skłonni do zamawiania rozwiązań innowacyjnych dlatego, że wiąże się to często z wyższymi kosztami zamówienia;

– antystymulatorem innowacyjności w zamówieniach publicznych jest fakt, iż oferowana cena nie pozwalała wykonawcom na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań – nie jest ona bowiem w stanie pokrywać kosztów nabycia autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych;

– innowacyjność w danej branży oznacza, iż produkty są droższe w momencie zakupu, lecz tańsze w eksploatacji;

– respondenci okazywali bezradność, jeśli chodzi o propozycje kryterium oceny ofert, warunków udziału w postępowaniu i innych zapisów SIWZ, o wyraźnie proinnowacyjnym charakterze;

– jedynym rozwiązaniem proinnowacyjnym stosowanym przez badane firmy w działalności consultingowej było proponowanie zamawiającym, ażeby w zapisach SIWZ narzucali wykonawcom wysokie wymagania w zakresie warunków udziału w postępowaniu;

– problematyka proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych w zasadzie nie występuje w działalności firm szkoleniowych i doradczych, a co więcej – nie budzi zainteresowania po stronie odbiorców.

10.4. Podsumowanie

Oceniając proinnowacyjne oddziaływanie systemu zamówień publicznych należy wskazać, że przedsiębiorstwa realizujące zamówienia sektora publicznego są bardziej innowacyjne aniżeli takie, które w zamówieniach tych nie uczestniczą. Z jednej strony, innowacyjne są raczej firmy o większym potencjale i takie też częściej uczestniczą w rynku zamówień publicznych. Z drugiej jednak strony można też doszukiwać się oddziaływania uczestnictwa w rynku zamówień publicznych na innowacyjność przedsiębiorstw. Jak wykazują badania, skala tego wpływu jest obecnie bardzo mała – na tle innych czynników wpływ ten nie jest istotny statystycznie. Jednym z powodów takiej sytuacji jest to, że jak dotąd niewiele zamówień dotyczy innowacyjnych rozwiązań.

Jak wielokrotnie podkreślano, przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele – rzadkość stosowania trybów negocjacyjnych, dominacja modelu *price only*, unikanie ryzyka przez zamawiających itd. Wyniki analizy statystycznej potwierdziły te wnioski – żaden z omawianych czynników nie okazał się istotny. Realizowanie przez zamawiających postępowań, których przedmiotem były innowacyjne produkty, jest istotnie powiązane jedynie z typem jednostki. Pogłębione badanie wśród wykonawców potwierdziło, że głównych szans na szersze wykorzystanie zamówień publicznych jako instrumentu polityki innowacyjnej wykonawcy upatrują w odejściu od modelu *price only*. Z uwagi na słabe przygotowanie – zwłaszcza zamawiających – do prowadzenia postępowań na innowacyjne rozwiązania, ważna jest intensyfikacja działań edukacyjnych w tym zakresie. Firmy szkoleniowe i doradcze w zasadzie nie uwzględniają tej tematyki w swojej ofercie. Wynika to m.in. z faktu, że jak dotąd, zainteresowanie szkoleniami w zakresie innowacyjności w zamówieniach publicznych jest nikłe – zarówno po stronie zamawiających, jak i wykonawców. Z drugiej strony należałoby oczekiwać rozszerzenia oferty firm doradczych i szkoleniowych na kwestie związane z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi, kierowanej zarówno do instytucji publicznych, jak i podmiotów prywatnych, zwłaszcza że zarówno zamawiający, jak i wykonawcy mają wyraźne deficyty wiedzy w tym zakresie. Potrzebne jest też promowanie dobrych praktyk. Działania takie zostały podjęte przez UZP i PARP, jednak wymagają większego zaangażowania m.in. instytucji szkoleniowych i doradczych.

Oceniając możliwości stymulowania innowacyjności poprzez zamówienia publiczne, przedstawiciele firm szkoleniowych i doradczych wskazywali na analogiczne jak w przypadku wykonawców i zamawiających, kwestie – niedostateczną wiedzę zamawiających, unikanie ryzyka, stosowanie modelu *price only*.