Andrzej Borowicz, Wacława Starzyńska

Rozdział 11. Syntetyczna ocena stanu i perspektywy wykorzystania zamówień publicznych do poprawy innowacyjności przedsiębiorstw

Zaprezentowana w poprzednich częściach monografii ocena zamówień publicznych jako instrumentu pobudzania innowacyjności w świetle przeprowadzonych analiz opartych na źródłach wtórnych oraz badaniach ankietowych wśród różnych uczestników rynku zamówień publicznych skłania do dokonania syntetycznego porównania aktualnego stanu i preferencji badanych podmiotów w analizowanym obszarze badawczym. Opierając się na takich porównaniach podjęto ponadto próbę wskazania rozwiązań, w tym propozycji regulacji prawnych, mogących sprzyjać zniesieniu barier na drodze wykorzystania zamówień publicznych jako instrumentu innowacyjności przedsiębiorstw.

Cechy polskiego rynku zamówień publicznych

Jak wykazano w rozdziale 6, rynek zamówień publicznych w Polsce rozwija się, a jego potencjał rośnie. W ciągu ostatniego dziesięciolecia wartość udzielonych zamówień wzrosła ponad siedmiokrotnie. Zmianie uległa przy tym struktura zamówień publicznych – w porównaniu z 2004 r. wzrosło znaczenie usług (biorąc pod uwagę ogólną liczbę zamówień – kosztem robót budowlanych, uwzględniając zaś ogólną wartość zamówień – kosztem dostaw). Wydatkowanie przez samorządy środków pochodzących z funduszy strukturalnych i funduszu spójności powoduje, że na rynku zamówień publicznych rośnie znaczenie jednostek administracji. W ujęciu terytorialnym z kolei struktura rynku jest względnie stabilna – największe znaczenie mają województwa: mazowieckie, śląskie, małopolskie, wielkopolskie i dolnośląskie. W ujęciu branżowym natomiast dominują zamówienia na roboty budowlane (CPV 45), w tym zwłaszcza roboty budowlane w zakresie wznoszenia kompletnych obiektów budowlanych lub ich części oraz roboty w zakresie inżynierii lądowej i wodnej. Istotną rolę odgrywają również urządzenia medyczne, farmaceutyki (CPV 47), maszyny biurowe i liczące, sprzęt i materiały (CPV 33) oraz produkty chemiczne (CPV 24).

Dokonując oceny funkcjonowania rynku zamówień publicznych w Polsce, zwłaszcza w kontekście ich proinnowacyjnego oddziaływania, należy zwrócić uwagę na praktykę polskich podmiotów zamawiających, które zdecydowanie preferują procedury otwarte, w tym zwłaszcza przetarg nieograniczony (ok. 80%

postępowañ). Tryby, które sprzyjają innowacjom – dialog konkurencyjny, negocjacje z ogłoszeniem oraz negocjacje bez ogłoszenia – odgrywają marginalną rolę w polskiej praktyce zamówień publicznych, choć sytuacja w tym zakresie ulega korzystnym, aczkolwiek powolnym zmianom. Znamionną cechą polskiego systemu zamówień publicznych jest także nagminne posługiwanie się modelem *price only* (ponad 90% postępowań).

Przedsiębiorstwa są coraz bardziej zainteresowane zamówieniami publicznymi widząc w nich możliwości dla własnego rozwoju. Jak wykazały badania ankietowe, niektóre przedsiębiorstwa wręcz wyspecjalizowały się w realizacji kontraktów publicznych – dla 1/4 z nich sektor publiczny stanowi głównego odbiorcę ich oferty, w tym dla ok. 20% przynajmniej 3/4 oferty trafia do odbiorców zobligowanych do stosowania Pzp, a dla 3% – wyłącznie do tej grupy nabywców. Struktura branżowa tych przedsiębiorstw związana jest ze strukturą sektorową rynku zamówień publicznych – największe jest znaczenie przedsiębiorstw budowlanych. Zamówienia publiczne cieszą się najmniejszym zainteresowaniem w przypadku przedsiębiorstw zlokalizowanych na wsi, w ujęciu geograficznym zaś – w województwach opolskim, lubuskim i podlaskim, co jest zgodne ze strukturą terytorialną rynku zamówień publicznych. Na drugim biegunie znajdują się przedsiębiorstwa zlokalizowane w większych miastach, zwłaszcza województwa mazowieckiego. Należy przy tym podkreślić, że przedsiębiorstwa nie ograniczają się w większości do realizacji zamówień lokalnych i regionalnych (w rozumieniu tego samego województwa) podmiotów publicznych. Z drugiej strony przedsiębiorstwa o zasięgu międzynarodowym są mniej zainteresowane zamówieniami publicznymi od tych, które swoją ofertę kierują przede wszystkim do odbiorców w tym samym powiecie lub województwie. Nie wynika to rzecz jasna z ich słabszego przygotowania do uczestnictwa w procedurach zamówień publicznych, a raczej ze słabszej motywacji do podejmowania takiej aktywności (wolą lokować swe produkty na innych rynkach). Na kontrakty publiczne częściej decydują się przy tym większe przedsiębiorstwa.

Innowacyjność przedsiębiorstw

We współczesnej gospodarce innowacje odgrywają ogromną rolę, często bowiem są utożsamiane z konkurencyjnością. Innowacje nie mogą być zawężane wyłącznie do wymiaru technologicznego, powinny swym zakresem obejmować również zmiany organizacyjne i marketingowe. Działalności innowacyjnej przedsiębiorstwa towarzyszy niepewność co do jej ostatecznego rezultatu, zatem szczególnego znaczenia nabierają działania proinnowacyjne podmiotów gospodarczych, będące elementem strategii rozwoju regionów, krajów, a także całej Unii Europejskiej. Potencjał innowacyjny mierzony jest najczęściej w ujęciu przestrzennym – krajów, województw (regionów), a nawet miast.

Statystyka publiczna w Polsce gromadzi dane dotyczące działalności innowacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych (co dwa lata dane są przekazywane do Eurostatu). Z analiz PARP wynika, że istnieje znaczne zróżnicowanie skali innowacyjności przedsiębiorstw według sekcji i branż oraz wielkości przedsiębiorstw. Tej ostatniej kwestii poświęcono wiele miejsca w opracowaniach pt. *Raport o stanie sektora MSP z lat 2003–2011*.

Niepokoi niski odsetek nakładów inwestycyjnych sektora MSP w ogólnej wartości nakładów ponoszonych przez przedsiębiorstwa (w latach 2000–2009 nie przekraczający 47%). Biorąc pod uwagę wskaźnik stosowany do oceny innowacyjności firm, jakim jest odsetek podmiotów wdrażających innowacje produktowe lub procesowe, Polska znajduje się na jednej z ostatnich pozycji w zestawieniu krajów UE-27. Ogromna przepaść dzieli Polskę od czołówki państw UE. Dla porównania omawiany wskaźnik osiągnął w Niemczech 72%, podczas gdy dla Polski kształtował się na poziomie zaledwie 22%. Największa różnica na niekorzyść rodzimych firm w zakresie badanego odsetka dzieli małe przedsiębiorstwa europejskie i polskie. Nasze małe firmy znalazły się na ostatnim miejscu z wynikiem 15%, podczas gdy kraje charakteryzujące się wyższymi pozycjami w rankingu osiągnęły poziom od 68 (Niemcy) do 16% (Węgry). Wyprzedziły nas m.in. takie kraje, jak Czechy (34%) i Słowacja (20%).

Nieco lepiej wypadają polskie przedsiębiorstwa pod względem przeciętnych nakładów na działania innowacyjne wśród podmiotów prowadzących taką działalność w grupie przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 9 pracowników. W 2008 r. średnia wyniosła tu 809 tys. euro i był to jedenasty wynik w grupie badanych krajów.

Polska jako członek Unii Europejskiej podejmuje szereg działań w kierunku zwiększenia znaczenia zamówień publicznych jako stymulatora popytu na innowacyjne produkty i/lub innowacyjne rozwiązania. Pomimo szeregu dokumentów i propozycji propagowania innowacyjności opublikowanych przez Komisję Europejską, działania większości krajów w tym obszarze są niezadowalające. Udana próba implementowania innowacyjnych zamówień publicznych zaobserwowano tylko w kilku krajach europejskich (Wielka Brytania, Holandia, Szwecja).

Prowadzona jest obecnie ożywiona dyskusja nad strategicznym wykorzystaniem zamówień publicznych dla wspierania innowacyjności, ułatwienia małym i średnim przedsiębiorstwom dostępu do rynku zamówień publicznych, uwzględnienia w zamówieniach aspektów środowiskowych, szerszego wykorzystania środków elektronicznych w procesie udzielania zamówień publicznych. Elementy te zostały zawarte w dokumencie rządowym, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 8 kwietnia 2008 r. *Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*. Ponadto określony został plan działań, opisujący system wdrażania nowego podejścia do zamówień publicznych. Prace te mają na celu skłonienie

zamawiających i wykonawców do stosowania w postępowaniach o zamówienia publiczne takich elementów systemu zamówień publicznych, które sprzyjają innowacyjności bądź eliminują istniejące bariery w tym obszarze.

Badania empiryczne przeprowadzone na potrzeby niniejszej monografii można podzielić na następujące obszary:

- stosowanie innowacyjnych rozwiązań poprzez procedury zamówień publicznych,
- ocena potencjału i identyfikacja barier z wykorzystaniem zamówień publicznych jako proinnowacyjnego instrumentu innowacyjności,
- rekomendacje dla polityki gospodarczej.

Aktywność zamawiających w realizacji innowacyjnych zamówień publicznych

Wyniki badań ankietowych wśród jednostek zamawiających potwierdzają słabe zainteresowanie zamówieniami innowacyjnymi (w sensie nowych lub ulepszonych produktów). Tylko 7% analizowanych podmiotów realizowało w ciągu ostatnich trzech lat zamówienia na innowacyjne produkty, 89% nie wykorzystywało zamówień publicznych w tym zakresie, a 4% nie umiało odpowiedzieć na tak sformułowane pytanie. Ten ostatni wskaźnik świadczy o tym, że respondenci nie mieli większych kłopotów ze zrozumieniem terminu „innowacyjne zamówienia publiczne”¹.

Bardziej szczegółowa analiza pokazuje, że takich zamówień było 120 na łączną wartość 136 mln zł. Innowacyjność dotyczyła głównie dostaw (72 zamówienia na kwotę ok. 51 mln zł) i robót budowlanych (30 zamówień o łącznej wartości 50 mln zł).

Innowacyjne zamówienia publiczne były kojarzone przede wszystkim z innowacyjnością produktu (4 podmioty zamawiające), innowacjami procesowymi (3 podmioty) i organizacją procesu produkcji (1 podmiot).

Aktywność wykonawców w realizacji innowacyjnych zamówień publicznych

Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród przedsiębiorstw – wykonawców zamówień publicznych i takich, które nigdy nie uczestniczyły

¹ Z badań przeprowadzonych przez PARP (*Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2010/2011*) wynika, że 1/3 badanych nie rozumiała terminu „innowacyjne zamówienia publiczne”.

w zamówieniach publicznych, dowodzą, że 70% ankietowanych ma doświadczenia z zamówieniami publicznymi (potwierdza się, że sposób doboru próby zapewnił wysoką reprezentatywność przedsiębiorstw biorących udział w postępowaniach).

Firmy sektora MSP są głównie reprezentowane przez grupę małych i średnich podmiotów (ok. 70% firm małych i średnich i ok. 55% mikroprzedsiębiorstw realizowało kiedykolwiek zamówienia publiczne). Dla w przybliżeniu 20% mikroprzedsiębiorstw, 30% małych i 40% średnich firm sektor publiczny jest głównym odbiorcą ich produktów i/lub usług. Tak znaczny procent udziału w rynku jest efektem doboru próby, w której znalazły się przede wszystkim firmy uczestniczące w zamówieniach publicznych. Pomimo stosunkowo dużego zaangażowania w zamówienia publiczne, jedynie 5,3% realizowało lub realizuje zamówienia, w których przedmiotem były innowacyjne produkty, przy czym odsetek ten nie zależy od wielkości przedsiębiorstwa.

Symptomatyczny jest bardzo wysoki procent przedsiębiorstw (ponad 45%) nie będących w stanie określić, czy kiedykolwiek uczestniczyły one w innowacyjnych zamówieniach publicznych. Podobne wnioski płyną z badań przeprowadzonych przez PARP, w których pojęcie innowacyjnego zamówienia publicznego było dla respondentów obce, próby jego implementacji bazowały zaś na spontanicznych skojarzeniach z innowacyjnością².

Wydaje się, że taki stan rzeczy może wynikać z mało precyzyjnego opisu przedmiotu zamówienia, za co odpowiedzialność ponosi już sam zamawiający. Sugeruje to zarazem, że w powszechnej świadomości przedsiębiorstw innowacyjność nie jest kojarzona z zamówieniami publicznymi. Biorąc pod uwagę strukturę innowacji, w efekcie zamówienia publicznego relatywnie rzadko pojawiają się innowacje organizacyjne, które, jak wynika z literatury przedmiotu, stanowią istotny typ innowacji tworzonych przez przedsiębiorstwa jako efekt działań rynkowych.

Ocena możliwości wykorzystania zamówień publicznych jako instrumentu innowacyjności przedsiębiorstw w opinii zamawiających i wykonawców

Zestawienie zaprezentowane w tab. 38 podejmuje próbę syntetycznego ujęcia opinii najważniejszych uczestników rynku zamówień publicznych nt. potencjału tkwiącego w zamówieniach publicznych w zakresie poprawy innowacyjności przedsiębiorstw.

² Por. *ibidem*, s. 172.

Opinie podmiotów zamawiających i wykonawców nt. możliwości wykorzystania zamówień publicznych jako instrumentu innowacyjności przedsiębiorstw

Cechy systemu zamówień publicznych	Zamawiający	Wykonawcy
Sektor publiczny pewnym odbiorcą nowoczesnych rozwiązań	tak	zdecydowanie tak
Odpowiednio sformułowany opis przedmiotu zamówienia (funkcjonalność)	tak	tak
Odpowiednio sformułowane warunki udziału w postępowaniu	brak opinii	zdecydowanie tak
Odpowiednio dobrane kryteria oceny ofert	tak	zdecydowanie tak
Możliwość kontynuacji współpracy pomiędzy zamawiającym a oferentem	raczej tak	zdecydowanie tak
Możliwość realizacji zamówień częściowych i wspólnej realizacji zamówienia z innymi przedsiębiorstwami	brak opinii	tak

Źródło: oprac. własne.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w większości przypadków opinie obu grup respondentów są zbliżone, przy czym bardziej jednoznaczne stanowisko reprezentują wykonawcy. Zdaniem przedsiębiorstw to właśnie sektor publiczny powinien wystąpić w roli „pewnego” odbiorcy nowoczesnych rozwiązań, pożądana jest kontynuacja współpracy pomiędzy zamawiającymi i wykonawcami zamówień publicznych. Odpowiednio sformułowane warunki udziału w postępowaniu czy należycie dobrane kryteria oceny ofert to najważniejsze elementy sprzyjające innowacyjnym zamówieniom publicznym.

Symptomatyczne jest mniej entuzjastyczne podejście zamawiających do możliwości kontynuacji współpracy pomiędzy jednostkami zamawiającymi i przedsiębiorstwami, a także brak opinii nt. warunków udziału w postępowaniu oraz możliwości realizacji zamówień częściowych czy zamówień realizowanych przez kilka przedsiębiorstw.

Kolejnym aspektem omawianej problematyki są ograniczenia i bariery ograniczające wykorzystanie zamówień publicznych do stymulowania innowacyjności. Poniższe tabele (39 i 40) prezentują odsetek odpowiedzi na pytanie o przyczyny małej aktywności obydwu najważniejszych grup interesariuszy rynku zamówień publicznych.

Tabela 39

Ranking przyczyn, dla których zamawiający nie są skłonni do przeprowadzenia postępowania o zamówienie innowacyjnego produktu

Lp.	Przyczyny	Procent zamawiających, którzy udzielili odpowiedzi „raczej tak” i „zdecydowanie tak”
1	Wysokie koszty zamówienia	69
2	Brak wiedzy zamawiających nt. nowoczesnych produktów	67
3	Duże ryzyko dla zamawiającego	56
4	Trudności z poprawnym przygotowaniem SIWZ	51
5	Zamawiający nie są zainteresowani innowacyjnymi produktami	47
6	Przepisy prawa zniechęcają do zamawiania innowacyjnych produktów	45

Źródło: oprac. własne.

Tabela 40

Ranking przyczyn małej aktywności przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych (w tym również zamówień innowacyjnych)

Lp.	Bariery	Procent wykonawców
1	Zbyt wysokie wymagania wobec przedmiotu zamówienia	42
2	Zawiłe procedury administracyjne, biurokracja	38
3	Zbyt duża wartość zamówienia w stosunku do potencjału wykonawcy	21
4	Mała dostępność zewnętrznego doradztwa	19
5	Wysokie koszty przygotowania oferty	18
6	Niejasne kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty	15
7	Niechęć do wspólnego ubiegania się z innymi wykonawcami o zamówienie publiczne	14
8	Brak wykwalifikowanego personelu w firmie	11

Źródło: oprac. własne.

Podsumowując tę część analizy należy podkreślić, że grupę barier odgrywającą największą rolę w hamowaniu innowacyjnych zamówień publicznych można określić jako czynnik ludzki: brak wiedzy zamawiających nt. nowoczesnych produktów, trudności z poprawnym przygotowaniem SIWZ, brak zainteresowania zamawiających innowacyjnymi produktami, zawiłe procedury administracyjne, biurokracja, zbyt wysokie „wymagania” wobec przedmiotu zamówienia, niejasne

kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty, brak wykwalifikowanego personelu w firmie.

Druga grupa przyczyn utrudniających rozwój rynku zamówień publicznych w kierunku innowacyjnych produktów, to ograniczenie finansowe, zbyt wysokie koszty zamówienia (69% respondentów reprezentujących jednostki zamawiające), wysokie koszty przygotowania oferty (18% ankietowanych przedsiębiorstw), mała dostępność doradztwa zewnętrznego (19% respondentów reprezentujących wykonawców zamówień publicznych).

Trzecia grupa przyczyn wiąże się z szeroko rozumianymi przepisami ustawy *Prawo zamówień publicznych* oraz koniecznością realizacji zamówienia wynikającą z innych przepisów (ustawa o finansach publicznych, konieczność wydatkowania środków z funduszy strukturalnych, obawa przed kontrolą). Zamawiający wskazują bezpośrednio na przepisy prawa zniechęcające do zamawiania innowacyjnych produktów (45% odpowiedzi) i duże ryzyko dla zamawiającego (56% ankietowanych jednostek zamawiających).

Czynniki sprzyjające innowacyjnym zamówieniom publicznym

Biorąc pod uwagę cechy zamawiających na podstawie wyników z przeprowadzonego badania, udało się wyodrębnić takie elementy, które mogą sprzyjać innowacyjnym zamówieniom publicznym. Próbę syntetycznego ujęcia ważniejszych przesłanek innowacyjnych zamówień publicznych w relacji do właściwości podmiotów zamawiających prezentuje tab. 41.

Łączna liczba realizowanych w ciągu roku zamówień publicznych to czynnik silnie różnicujący skłonność podmiotów zamawiających do innowacyjnych zamówień. Tendencja jest tutaj następująca: im większa liczba zamówień publicznych w jednostce, tym większa byłaby skłonność do realizacji dialogu konkurencyjnego czy technicznego jako trybów sprzyjających innowacyjności i większa możliwość współpracy z wykonawcami, czy dopuszczanie składania ofert wariantowych.

Pozytywną zależność zaobserwowano także w przypadku możliwości wykorzystania kryterium wyboru najkorzystniejszej ekonomicznie oferty (cykl życia produktu) oraz stosowania modelu wielokryterialnego. Nieco mniejsze zróżnicowanie w badanym obszarze zamówień publicznych zanotowano w odniesieniu do łącznej wartości realizowanych w ciągu roku zamówień publicznych. Im większy potencjał jednostki, tym na ogół większa skłonność do potencjalnego wykorzystania kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, uwzględniającej cykl życia produktu, stosowania w przyszłości trybów negocjacyjnych (dialog techniczny) oraz skłonność do potencjalnej współpracy z przedsiębiorstwami (w ramach partnerstwa prywatno-publicznego).

Tabela 41

Czynniki istotnie różnicujące skłonność podmiotów zamawiających
do innowacyjnych zamówień publicznych

Wyszczególnienie	Wielokryte- rialny model oceny ofert	Uwzględnianie w modelu wie- lokryterialnym cyklu życia pro- duktu	Możliwość składania ofert wa- riantowych	Rodzaj trybu	Współpraca z wyko- nawcami (dzielenie się ryzykiem)
Liczebność kadry zajmującej się wyłącznie zamówieniami publicznymi	tak	tak	nie	tak	raczej tak
Doświadczenie respondenta w zakresie zamówień publicznych	tak	nie	nie	nie	raczej nie
Rodzaj zamawiającego	tak	tak	nie	tak	raczej nie
Łączna liczba realizowanych w ciągu roku zamówień publicznych	tak	tak	tak	tak	tak
Łączna wartość realizowanych w ciągu roku zamówień publicznych	nie	tak	nie	tak	raczej tak

Źródło: oprac. własne.

Na szczególne podkreślenie zasługuje taka cecha, jak rodzaj zamawiającego. Na stosowanie wielokryterialnego modelu oceny ofert oraz jednego z kryteriów kosztu eksploatacji produktu w całym cyklu jego życia częściej wskazują podmioty z grupy „samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej” i grupy „pozostałe”. Również te podmioty są relatywnie częściej, w porównaniu z administracją rządową i samorządową, zainteresowane dialogiem konkurencyjnym.

Czynnikiem istotnie różnicującym proinnowacyjne podejście do zamówień publicznych jest liczebność kadry zajmującej się w jednostce wyłącznie zamówieniami publicznymi. Im jest ona większa, tym częściej jednostka widzi możliwość wykorzystania wielokryterialnego modelu oceny ofert, w tym kryterium uwzględniające koszty wynikające z cyklu życia produktu, potencjalne stosowanie dialogu konkurencyjnego jako trybu sprzyjającego innowacyjności, a także częściej niż w przypadku „małych” jednostek dostrzega się możliwość współpracy z przedsiębiorstwami/potencjalnymi wykonawcami zamówień publicznych. Przeniesieniem ryzyka na wykonawcę zainteresowane są na ogół jednostki nie mające w ogóle stanowiska ds. zamówień publicznych lub zatrudniające jedną osobę w komórce zamówień publicznych.