

Arkadiusz Borowiec*

13. BARIERY ROZWOJU INNOWACYJNYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH

Streszczenie

Rynek zamówień publicznych ma istotne znaczenie dla gospodarki narodowej, w tym także może mieć wpływ na jej innowacyjność w związku z możliwością zamawiania usług i produktów o odpowiednich parametrach funkcjonalnych czy technicznych. W związku z tym jednostki stosujące ustawę Prawo zamówień publicznych (PZP) powinny aktywnie promować kryteria odnoszące się do innowacyjności zamówienia i eliminować istniejące w tym zakresie bariery. Celem artykułu jest interpretacja wyników badań empirycznych i przedstawienie na ich podstawie najważniejszych barier uniemożliwiających szersze stosowanie innowacyjnych zamówień publicznych. Badania przeprowadzone zostały wśród zamawiających stosujących ustawę PZP. Celowy dobór próby miał na celu uzyskanie fachowych oraz rzetelnych odpowiedzi na temat barier rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce. Analiza wyników badań pozwala sądzić, iż niski poziom innowacyjności postępowań przetargowych wynika z wielu przyczyn. Na brak właściwej polityki państwa w zakresie wspierania takich postępowań nakłada się m.in. problem finansowy jednostek stosujących przepisy ustawy PZP, brak wiedzy i kompetencji zamawiających, a także nie do końca spójny i prosty system prawny.

Słowa kluczowe

zamówienia publiczne, innowacyjność, zamawiający, bariery

Wstęp

We współczesnej gospodarce rynkowej podstawowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego mają czynniki dotyczące wiedzy, nowych technologii oraz rozwiązań innowacyjnych. To właśnie innowacje uważane są obecnie za jeden z najpoważniejszych czynników wpływających na konkurencyjność zarówno państw jak i regionów.

Dorobek badań teoretycznych i empirycznych dotyczących identyfikacji barier udzielania innowacyjnych zamówień publicznych w światowej i krajowej literaturze przedmiotu jest jednak bardzo skromny. Do problematyki kreowania innowacji poprzez wspomniany system nawiązują bowiem w głównej mierze dokumenty strategiczne Unii Europejskiej, natomiast w Polsce opracowania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Ministerstwa Gospodarki. Nie zawierają one jednak dogłębnych badań i analiz wskazujących na możliwości wykorzystania potencjału rozwojowego jaki posiadają zamówienia publiczne w celu kreowania nowych rozwiązań w postaci innowacyjnych produktów i usług.

* Dr hab. inż., Katedra Przedsiębiorczości i Komunikacji w Biznesie, Wydział Inżynierii Zarządzania, Politechnika Poznańska, ul. Strzelecka 11, 60-965 Poznań, Arkadiusz.Borowiec@put.poznan.pl.

Pomimo braku dorobku empirycznego w tym zakresie przykłady krajów wysoko rozwiniętych wskazują, że poprzez skuteczne wykorzystanie istniejących zasobów i stanu prawnego¹¹ można dzięki rozwiązaniom stosowanym przez tzw. zamawiających podnosić innowacyjność wielu gospodarek. Wskazują na to liczne przykłady wymienione w piśmiennictwie PARP-u przywołanym w spisie bibliograficznym niniejszego artykułu¹². Potencjał innowacyjny tkwiący w systemie zamówień publicznych, jak również brak kompleksowych badań związanych z tą problematyką, skłonił do podjęcia badań dotyczących identyfikacji barier rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce.

Badania przeprowadzono na próbie 121 zamawiających zobowiązanych do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Celowy dobór próby miał na celu uzyskanie fachowych oraz rzetelnych odpowiedzi na temat barier rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce. Dzięki celowemu doborowi próby oraz przeprowadzeniu badania w obecności autora artykułu uzyskano także dużą, bo około 80% zwrotność ankiet. Autor założył hipotezę, że istniejące w polskim systemie zamówień publicznych bariery uniemożliwiają sprawne wdrażanie innowacji poprzez podmioty biorące udział w przetargach publicznych. Jednocześnie należy nadmienić, że autor ma świadomość ograniczeń związanych z analizą wyników uzyskanych badań. Nieco inne wnioski można byłoby uzyskać badając wykonawców biorących udział w przetargach publicznych, niemniej jednak ramy niniejszego artykułu powodują, że problem ten należy diagnozować oddzielnie.

1. Bariery rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w świetle literatury przedmiotu

W teorii ekonomii innowacje są definiowane na różne sposoby. Autorem jednej z najczęściej stosowanych jest J. Schumpeter (1960, s. 60), który twierdził, że innowacja jest procesem polegającym na przekształceniu istniejących możliwości w nowe idee i wprowadzenie ich do praktycznego zastosowania. Jego teorię nazwano podażową, gdyż uważał on, że o powstawaniu innowacji decyduje aktywność przedsiębiorców. Stoi ona w sprzeczności z teorią J. Schmooklera (1966), który w swojej teorii z lat sześćdziesiątych wskazywał na zależność ujawniania się innowacji od popytu rynkowego. Teorie te zostały połączone w latach 80. przez K. Oppenländera (2000), który twierdził, że innowacje wprowadzane przez przedsiębiorców stanowią mniejszość (choć mogą mieć znaczenie przełomowe), niemniej jednak to konsumenci przesądzają o kierunku zmian w strukturze produkcji. Teoria ta nosi nazwę popytowo-podażowej i bardzo dobrze odzwierciedla specyfikę rynku zamówień publicznych, gdzie z jednej strony występują zamawiający kreujący popyt, z drugiej natomiast wykonawcy reprezentujący stronę podażową.

¹¹ Wykorzystanie istniejących zasobów i stanu prawnego w polskim systemie zamówień publicznych można rozpatrywać z punktu widzenia harmonizacji polskich przepisów dotyczących zamówień publicznych z unijnymi.

¹² Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają przywołać wspomnianych przykładów. Warto jednak podkreślić (na co wskazują publikacje PARP), iż inwestycje opisane w tych przykładach stanowią istotny wkład do rozwoju innowacyjności gospodarek przykładowo takich krajów jak Niemcy, Holandia czy Szwecja.

Należy podkreślić, że wpływ innowacji na rozwój gospodarczy nie był źródłem szczególnej uwagi wielkich ekonomistów. Dopiero J. Schumpeter (1995) zauważył, że wprowadzanie innowacji do takich obszarów jak produkcja, zaopatrzenie czy sprzedaż przekłada się na ekonomicznie wymierne efekty. Jego spostrzeżenia nie zapoczątkowały jednak nowego nurtu w naukach ekonomicznych i nie zostały podjęte przez jego uczniów oraz następców. Mimo tego, że pojawiały się co pewien czas prace wskazujące na próby powiązania teorii wzrostu oraz stanu gospodarki z rozwojem innowacji (Griliches 1957; Myers i Marquis 1969; Goldhar 1974; Gomułka 1998) to w zasadzie do końca lat 80. poprzedniego stulecia nie przekładały się one na działania praktyczne. Może o tym świadczyć pogląd B. Fiedora (1979, s. 37-38), wskazujący słabości teorii ekonomicznych w traktowaniu postępu technicznego.

O przełomie dotyczącym większego zainteresowania wpływem działalności innowacyjnej na szeroko pojmowaną politykę stosowaną przez różne rządy można mówić dopiero od roku 1988. Wówczas zapoczątkowany został specjalny program OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*), z którego sprawozdanie ukazało się w obszernej publikacji „Technologia a gospodarka. Główne zależności” (OECD 1992). Władysław Świtalski (2005, s. 110) zauważa, że wśród wielu opracowań pojawiły się wówczas takie, które porządkowały wiedzę w obszarze nauka – technologia – innowacje – gospodarka. Pojawił się wówczas bardzo modny i używany obecnie termin gospodarki opartej na wiedzy.

Do przełomowych publikacji w zakresie pojmowania istotnej roli innowacji jako czynnika wzrostu gospodarczego można zaliczyć także publikację P.M. Romera z 1986 roku (Romer 1986). Doprowadził on do powstania teorii wzrostu endogenicznego, opartej na innowacjach tworzonych przez podmioty działające wewnątrz gospodarki (Świtalski 2005, s. 112).

W literaturze przedmiotu brakuje jednak pozycji wskazujących na odniesienia do nowej ekonomii instytucjonalnej (North 1981), czy praktyki funkcjonowania administracji państwowej (North 1990). Jak pisze W. Świtalski (2005, s. 115) nieliczne prace z tej dziedziny nie zostały włączone w nurt badań nad innowacyjnością gospodarek.

Problematyką innowacji zarówno w Polsce jak i poza jej granicami zajmuje się i zajmowało wielu wybitnych uczonych. Należą do nich m.in. M. Porter, J. Kay, C.K. Prahalad, H. Simon, J. Schmookler, P.F. Drucker, P. Kotler, P.R. Whitfield, Ch. Freeman, E. Mansfield, C.F. Carter, a także E. Stawasz, K. Poznańska, P. Niedzielski, W. Janasz, J. Penc, T. Baczko, S. Kwiatkowski, L.J. Jasiński, A.H. Jasiński, J. Bogdanienko czy B. Gruchman. Problematyka łącząca w sobie aspekty innowacyjności z rynkiem zamówień publicznych ma jednak w literaturze przedmiotu bardzo słabą reprezentację. Jeszcze gorzej sytuacja wygląda jeśli chodzi o bariery występujące w polskim systemie zamówień publicznych wpływające na ograniczenie rozwoju innowacyjnych zamówień. Należy też podkreślić, że w literaturze przedmiotu związanej z omawianą problematyką dominującą rolę odgrywają różnego rodzaju opracowania prawne, a problematyka ekonomiczna nie była do tej pory szczególnym przedmiotem zainteresowania.

Wyjątkiem od tej reguły są opracowania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości. Wśród najważniejszych pozycji przez nią wydanych należy wymienić: Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom (PARP 2010), Instrumenty nowego

podejścia do zamówień publicznych (PARP 2011), Innowacyjne zamówienia publiczne w Polsce – ekspertyza (PARP 2011), Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne (PARP 2012), Przewodnik po nowym podejściu do zamówień publicznych (PARP 2012). Zdecydowana jednak większość z tych publikacji nie ma charakteru naukowego. Rośnie więc rola badań empirycznych związanych z analizą barier związanych z udzielaniem innowacyjnych zamówień publicznych.

2. Innowacyjne zamówienie publiczne

Analizując literaturę przedmiotu trudno natknąć się na pojęcie innowacyjnego zamówienia publicznego. Na bazie definicji ustawowej można by jednak podjąć próbę jego zdefiniowania jako umowę odpłatną zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest innowacyjna usługa, innowacyjna dostawa lub innowacyjna robota budowlana. Warto zatem podjąć próbę interpretacji pojęć wchodzących w skład tej definicji.

Innowacyjną usługą można nazwać zamówienie, którego celem będzie opracowanie innowacyjnych procesów, metod czy organizacji. Przykładem takich usług mogą być zamówienia na wypracowanie nowych w danej dziedzinie rozwiązań czy też zamówienia na prowadzenie badań. Niewątpliwie jako innowacyjną można także nazwać usługę polegającą na usprawnieniu czy ulepszeniu rozwiązania dotychczas istniejącego. W ekspertyzie przygotowanej przez grupę doradcą Sienna Sp. z o.o. jako przykład innowacyjnej usługi podano opracowanie oprogramowania pozwalającego na nowy wymiar działania instytucji czy wykonanie wdrożeń systemów organizacji, które będą posiadać nowy lub ulepszony charakter od stosowanych do tej pory rozwiązań (Sienna 2007, s. 21).

Na bazie definicji ustawowej można stwierdzić, że innowacyjną dostawą może być dostawa innowacji materialnej lub niematerialnej. Innowacja materialna może dotyczyć dostawy całkowicie nowego i nieznanego produktu, lub produktu który jest znany ale znacząco ulepszony, niematerialna natomiast – dostawy prawa z dziedziny autorskich praw majątkowych, które wnoszą do praktyki elementy nowości lub dostawy prawa z dziedziny własności przemysłowej, które nie było dotychczas wykorzystywane w kraju albo danej instytucji. Prawo własności przemysłowej definiuje pojęcia w ramach których można wymienić wynalazki¹³, wzory przemysłowe¹⁴, wzory użytkowe¹⁵, projekty racjonalizatorskie¹⁶ i topografie układów scalonych¹⁷.

¹³ Patenty są udzielane na wynalazki, które są nowe, posiadają poziom wynalazczy i nadają się do przemysłowego stosowania.

¹⁴ Wzorem przemysłowym jest nowa i posiadająca indywidualny charakter postać wytworu lub jego części, nadana mu w szczególności przez cechy linii, konturów, kształtów, kolorystykę, strukturę lub materiał wytworu oraz przez jego ornamentację. Wzór przemysłowy to nic innego jak forma lub wygląd danego produktu.

¹⁵ Wzór użytkowy to nowe i użyteczne rozwiązanie o charakterze technicznym, dotyczące kształtu, budowy lub zestawienia przedmiotu o trwałej postaci. Wzorem użytkowym jest jedynie takie rozwiązanie techniczne, które odnosi się do materialnych przedmiotów trójwymiarowych o trwałej postaci.

¹⁶ Prawo własności przemysłowej nie definiuje projektu racjonalizatorskiego, określając go jedynie od strony negatywnej. Zgodnie z regulacją ustawową przedsiębiorca może określić w ustalonym przez siebie regulaminie racjonalizacji, jakie rozwiązania i przez kogo dokonane uznaje się w przedsiębiorstwie za projekty racjonalizatorskie.

Innowacyjna robota budowlana to z reguły innowacja procesowa lub organizacyjna. Jej innowacyjność może polegać m.in. na: nowatorskich technologiach wykorzystanych do budowy, pionierskich materiałach lub surowcach użytych w trakcie budowy, innowacyjności całego procesu inwestycyjnego, użyciu nowych rozwiązań w zakresie narzędzi informatycznych, które wspomagają proces inwestycyjny, wykorzystaniu nowych metod kontroli wykonywanych robót budowlanych czy też innowacyjności zastosowanych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska naturalnego. W innowacyjnych robotach budowlanych można także wyróżnić innowacje produktowe. Sytuacja taka ma miejsce, gdy do ich wykonania niezbędne jest użycie innowacyjnych materiałów (Sienna 2007, s. 21).

3. Bariery rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w świetle badań empirycznych

Rozwój innowacyjnych zamówień publicznych powinien polegać na szerszym niż do tej pory wykorzystywaniu rozwiązań sprzyjających niwelowaniu barier, które mu towarzyszą. W badaniach ankietowych przeprowadzonych w pierwszej połowie 2016 roku wśród słuchaczy studiów podyplomowych uzyskano tylko 3% pozytywnych odpowiedzi na pytanie o pojęcie innowacyjnego zamówienia publicznego. Badania te – jak wcześniej wspomniano – przeprowadzono wśród 121 zamawiających¹⁸ zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy PZP. Spośród badanej próby 73% stanowiły kobiety, natomiast 27% mężczyźni. W strukturze wieku dominowały osoby młode (23-30 lat) stanowiące 55% badanej populacji. Najmniej ankietowanych znajdowało się w przedziale wiekowym 46-50 lat (4%). Jeśli chodzi o staż pracy, to największa liczba badanych legitymowała się okresem pracy do 10 lat (66%).

Wyniki badań wskazują, że zamawiający spośród wszystkich barier rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych za najważniejszą uważają finansową. Na tę barierę wskazało aż 38% ankietowanych. Innowacyjne rozwiązania wciąż są postrzegane na rynku jako droższe i niepewne w realizacji co powoduje, że zamawiający kierujący się dyscypliną finansów publicznych wolą rozwiązania klasyczne, charakteryzujące się jak najniższą ceną. Co ciekawe w corocznym sprawozdaniu Urzędu Zamówień Publicznych na rok 2015 wskazuje się na 12% postępowań, w których zamawiający kierowali się wyłącznie kryterium najniższej ceny (UZP 2016, s. 34), niemniej jednak, co warto podkreślić, zamawiający mają pełną swobodę (przy konieczności stosowania co najmniej dwóch kryteriów) w zakresie ustalania wag tych kryteriów.

Z barierą finansową w ocenie ankietowanych wiąże się także problem związany z planowaniem innowacyjnych zamówień publicznych przez ich jednostki. Brak wiedzy co do wysokości środków otrzymanych w najbliższych latach skutecznie zniechęca wielu (76%) zamawiających do poszukiwania nowocześniejszych rozwiązań. W ich ocenie trudno uzasadnić planowanie droższej dostawy, usługi czy roboty budowlanej w warunkach niepewności finansowej. Na tle tych wyników trudno jednak nie ulec refleksji, że szacowanie cyklu życia innowacyjnego zamówienia publicznego jest

¹⁷ Topografia układu scalonego to rozwiązanie polegające na przestrzennym, wyrażonym w dowolny sposób, rozplanowaniu elementów, z których co najmniej jeden jest elementem aktywnym, oraz wszystkich lub części połączeń układu scalonego.

¹⁸ Autor niniejszej publikacji ma świadomość, że bariery związane z rozwojem innowacyjnych zamówień publicznych mogą także występować po stronie wykonawców.

pojęciem szerzej nieznanym dla ankietowanych. Przykładowo bardzo interesujące podejście do proinnowacyjnych zamówień publicznych zaproponowano w Niemczech projektując energooszczędny system oświetleniowy dla budynków publicznych w Hamburgu. Wdrożenie go spowodowało uzyskanie wielu korzyści związanych m.in. z oszczędnością na kosztach eksploatacji, ochroną środowiska naturalnego, oszczędnością zużycia energii elektrycznej, rozwojem sektora badawczo-naukowego, promocją innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie produkcji systemów oświetleniowych czy w końcu kreowaniem pozytywnych wzorców dla innych podmiotów na rynku. Podstawowym kryterium wyboru wykonawcy we wspomnianym postępowaniu był koszt jaki Hamburg miałby ponieść w długim okresie czasu, a także wysokość oszczędności jakie system oświetleniowy miałby przynieść w zakresie zużycia prądu. Co dodatkowo warto podkreślić, kryterium ceny wejściowej w tym przypadku zostało także zdeterminowane ekologicznymi aspektami proponowanego rozwiązania.

Barierę finansową dla wykonawców startujących w przetargach tworzą także sami zamawiający, którzy mając do dyspozycji rozwiązanie w postaci możliwości zaliczkowania rzadko z niego korzystają w praktyce. Jak wynika z badań, to brak ustawowego obowiązku udzielania zaliczek przez zamawiających jest najczęstszym powodem zaniechania przez nich działania w tym zakresie. W połączeniu z nadmiarem biurokracji spowodowanym dodatkowym obciążeniem czasowym trudno się dziwić, że tylko w przypadku 35% ankietowanych udało się zastosować tego typu rozwiązania w trakcie realizacji umowy. Zgadzają się oni jednak w większości (78%), że zaliczkowanie dostaw, zwłaszcza szczególnie złożonych i skomplikowanych pod względem technologicznym przedmiotów a także usług trudno dostępnych na rynku o charakterze innowacyjnym, wiąże się z potrzebą udzielenia wykonawcom zaliczki.

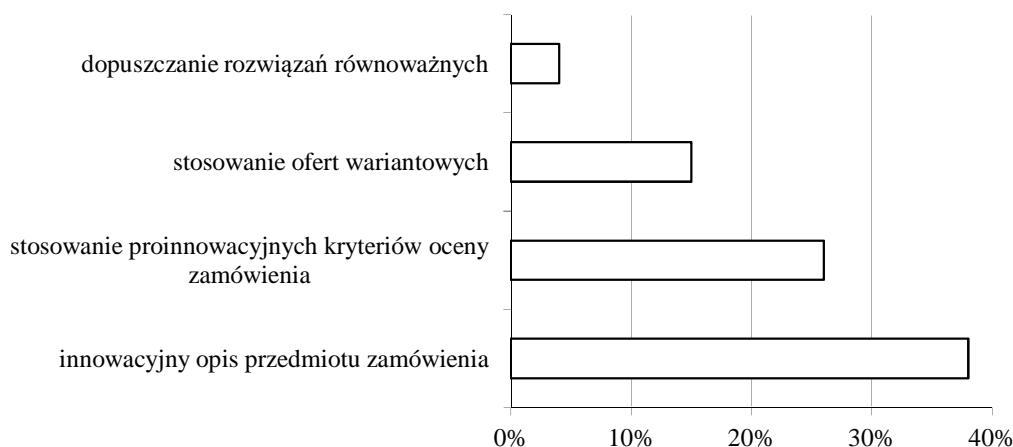
Na wspomniane problemy, zwłaszcza w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw uczestniczących w przetargach, nakłada się niedostatek kapitału własnego i brak możliwości dochodzenia swoich praw przed Krajową Izbą Odwoławczą. Od odwołania bowiem pobiera się wpis, którego minimalna wartość wynosi 7,5 tys. zł a maksymalna nawet 20 tys. zł. Powoduje to duże zniechęcenie przedsiębiorców, a jednocześnie, jak wskazuje wielu specjalistów, jest jawnym naruszeniem praw osób uczestniczących w przetargach publicznych (Wikariak 2010). Podkreślić należy, że do kosztów tych trzeba doliczyć jeszcze kwoty związane z dojazdem na rozprawę zwycięskiej strony postępowania odwoławczego, a także wynagrodzenie jej pełnomocników.

Drugą co do ważności barierą w ocenie ankietowanych jest ich brak wiedzy i kompetencji. Na taką odpowiedź wskazało 30% badanych. O ile tylko 3% zamawiających zna pojęcie innowacyjnego zamówienia publicznego, o tyle tylko 1% zadeklarowało uczestnictwo w takim postępowaniu. Aż 65% spośród ankietowanych widzi konieczność poszerzania swojej wiedzy poprzez szkolenia czy studia podyplomowe. Jak się jednak okazuje, tylko 12% z nich w ostatnich trzech latach podnosiło poziom kwalifikacji zawodowych. Wynik ten jest niepokojący a jednocześnie uzasadnia brak wiedzy zamawiających na temat szczegółów związanych z rozpatrywaniem postępowań o zamówienie publiczne. Ustawa PZP należy do najczęściej nowelizowanych aktów prawnych w Polsce, stąd koniecznością wydaje się ciągle

podnoszenie wiedzy na jej temat wśród osób odpowiedzialnych za prawidłowość przygotowania i przeprowadzenia postępowania przetargowego.

Interesujące wyniki w zakresie wiedzy i kompetencji zamawiających uzyskano na temat znajomości instrumentów i rozwiązań ustawowych mogących poprawić innowacyjność postępowań przetargowych. Ankietowani w zasadzie nie potrafili wskazać wśród istniejących regulacji prawnych takich, które poprzez wykorzystanie mogłyby poprawić innowacyjność zamówień publicznych. Na wykresie 1 przedstawiono wskazane przez ankietowanych rozwiązania w zakresie poprawy innowacyjności postępowań wraz z odsetkiem wskazań.

Wykres 1. Rozwiązania w zakresie poprawy innowacyjności postępowań w opinii ankietowanych



Źródło: opracowanie własne.

Wskazane przez ankietowanych odpowiedzi należy uznać za wartościowe, aczkolwiek potwierdzają one nikłe kompetencje w zakresie znajomości ustawy PZP. Warto wymienić rozwiązania ustawowe, które mogą przy szerszym i częstszym stosowaniu przez zamawiających poprawić innowacyjność postępowań przetargowych. Są to (Borowiec 2013):

- stosowanie przedkomercyjnych zamówień publicznych,
- wykorzystywanie rozwiązania dialogu technicznego przed rozpoczęciem postępowania,
- prowadzenie postępowań przetargowych w trybie dialogu konkurencyjnego, stwarzającego możliwości uzgadniania opisu przedmiotu zamówienia i poprawy jego innowacyjności,
- prowadzenie negocjacji z wykonawcami w trybach negocjacji z ogłoszeniem i negocjacji bez ogłoszenia,
- stosowanie procedury konkursowej, która umożliwia przedstawienie i wybór innowacyjnych rozwiązań,
- zamieszczanie wstępnych ogłoszeń informacyjnych o zamówieniach; wcześniejsze zaplanowanie zamówień publicznych o charakterze innowacyjnym decyduje bowiem o uzyskaniu rozwiązania, które będzie spełniało wymagania zamawiającego,

- stosowanie przez instytucje zamawiające tzw. wskaźnika korzyści *Value for Money*, osiąganego wówczas, gdy osiągną one możliwie jak największe korzyści w warunkach posiadanych przez siebie zasobów i możliwości,
- opisywanie przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem rozwiązań i trendów panujących w branży,
- dopuszczenie do składania przez wykonawców ofert wariantowych oraz równoważnych,
- konstruowanie warunków umowy, aby po przeprowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne były dalsze możliwości rozwijania w ciągu jej trwania innowacyjnych rozwiązań, co jest szczególnie ważne w zakresie odpowiedniego regulowania praw autorskich,
- powoływanie profesjonalnej komisji przetargowej lub grona specjalistów, którzy potrafiliby w prawidłowy sposób dokonać analizy ryzyka związanej z wdrożeniem nowatorskich rozwiązań.

Jak widać lista możliwych rozwiązań jest bardzo szeroka. Co więcej są to gotowe rozwiązania organizacyjno-prawne, które przy dobrej woli i wiedzy zamawiających można zastosować praktycznie natychmiast. Zdecydowanej większości z nich nie wskazał jednak żaden ankietowany.

Trzecią co do częstotliwości odpowiedzi udzielanych przez zamawiających, w kontekście barier rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych, jest niespójny i skomplikowany system prawny (22%). Obowiązujące przepisy nie sprzyjają kreowaniu przez urzędników nowoczesnych rozwiązań, gdyż promują przede wszystkim takie zachowania, które opierają się na sprawdzonych schematach postępowania. Bardzo wyraźnie tendencję tę widać w zakresie wyboru trybu postępowania przez zamawiających. Zdecydowanie najczęściej wybieranym przez nich trybem jest przetarg nieograniczony, który dzięki powtarzalności procedur umożliwia najszybsze i najwygodniejsze udzielanie zamówień publicznych.

Skomplikowane przepisy prawne znajdują swój wyraz w poprzednim pytaniu, na które odpowiadali ankietowani. Różnorodność rozwiązań podsuwanych przez system zamówień publicznych jest szerzej nieznaną urzędnikom i stanowi przepisy, którymi nie posługują się oni w swojej codziennej pracy.

Zakończenie

Analiza wyników badań jak i rozwiązań stosowanych w krajach wysoko rozwiniętych w zakresie wspierania innowacyjnych zamówień publicznych pozwala na sformułowanie rekomendacji w zakresie likwidacji barier ich rozwoju. Wydaje się, że jedną z najistotniejszych barier rozwoju innowacyjności jest czynnik ludzki. W związku z tym warto zastanowić się na wzorcowymi programami szkoleń dotyczących formułowania opisu przedmiotu zamówienia, definiowania jego funkcji jak również określania kryteriów oceny ofert. Szkolenia te warto szeroko rozpropagować, aby w systemie zamówień publicznych pracę znalazły osoby kompetentne, potrafiące właściwie interpretować przepisy prawa i stosować je w celu kreowania popytu na innowacje.

Wspomniane szkolenia warto byłoby również przeprowadzić dla członków Krajowej Izby Odwoławczej, a także instytucji odpowiedzialnych za kontrolę w systemie zamówień publicznych, w celu prawidłowej interpretacji przepisów prawa podczas udzielania innowacyjnych zamówień publicznych. Należy również zastanowić się nad przeszkole-

niem (najlepiej nieodpłatnym) przedsiębiorców w zakresie przygotowywania ofert na innowacyjne produkty i usługi.

W zakresie szkoleń oraz polityki promocyjnej należy wspierać rozwiązania w procesie udzielania zamówień publicznych prowadzące do zastosowania negocjacyjnych trybów udzielania zamówień publicznych, a zwłaszcza dialogu konkurencyjnego przełamując tym samym zdiagnozowaną barierę prawną. Należy wskazywać także zamawiającym korzyści płynące z możliwości skorzystania z doradztwa przed wszczęciem postępowania czyli tzw. dialogu technicznego i szkolić ich w zakresie wykorzystania tego narzędzia.

Aby minimalizować barierę finansową w postępowaniach przetargowych warto zrezygnować ze stosowania kryterium najniższej ceny, kosztem większego wykorzystania kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, a także możliwości składania ofert wariantowych. Wiadomo bowiem, że najniższa cena wcale nie musi oznaczać najkorzystniejszego rozwiązania, a analiza wskaźnika korzyści prowadzi do wniosku, że niejednokrotnie wymaga ona ze strony instytucji zamawiających większych środków i nakładów finansowych w późniejszej fazie realizacji kontraktu.

Z wyników badań można także sądzić, iż w celu realizacji proinnowacyjnych zamówień publicznych (i łagodzenia bariery finansowej) należy z odpowiednim wyprzedzeniem planować postępowania przeznaczone do realizacji dla sektora prywatnego. Wczesne informowanie rynku o potrzebach administracji może się przyczynić do lepszego i bardziej profesjonalnego przygotowania wykonawców do potencjalnych przetargów. W ramach szeroko zakrojonej polityki proinnowacyjnej instytucje zamawiające powinny także nawiązywać dialog z kluczowymi interesariuszami, prawnikami i ekspertami. Warto także, co wykazały wyniki badań, zastanowić się nad obowiązkowym zaliczkowaniem wykonawców.

Obserwując pasywność działań urzędników biorących udział w badaniach nasuwa się także refleksja, że w skali gospodarki narodowej należy podjąć działania na rzecz zwiększania skłonności instytucji zamawiających do ponoszenia ryzyka w zakresie popytu na wysoko innowacyjne produkty. Należy uświadomić urzędnikom, że tylko dywersyfikacja ryzyka pomiędzy podmioty publiczne i prywatne zapewni większą efektywność proinnowacyjnego postępowania a także pozwoli na większe zaangażowanie przedsiębiorstw w przetargi organizowane przez administrację.

Analizując bariery prawne wynikające z badań własnych wydaje się, że bezwzględnie konieczne jest opracowanie wzorów umów, pozwalających na nabywanie rozwiązań innowacyjnych i rozwijanie ich w procesie korzystania z umowy. Ważne przy tym jest pełne poszanowanie praw autorskich ich właściciela. W każdym postępowaniu posiadającym innowacyjny potencjał, zamawiający powinni także dokonywać analizy możliwości przeprowadzenia przedkomercyjnych zamówień publicznych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Literatura

- Borowiec A. (2013). *Zamówienia publiczne jako instrument kreowania popytu na innowacje*. Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej. Poznań.
- Fiedor B. (1979). *Teoria innowacji. Krytyczna analiza współczesnych koncepcji niemarksistowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Goldhar J.D. (1974). *Information, Idea Generation and Technological Innovation*. (w:) F. Davidson (red.), Technology Transfer, Noordhoff, Leiden.

- Gomułka S. (1998). *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, CASE, Warszawa.
- Griliches Z. (1957). *Hybrid Corn: An Exploration in the Economics of Technological Change*, *Econometrica*.
- Myers S., Marquis D.G. (1969). *Successful Industrial Innovation*, National Science Foundation, Washington DC.
- North D.C. (1981). *Structure and Change in Economic History*, N.W. Norton, New York.
- North D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OECD (1992). *Technology and the Economy. The Key Relationships*, Organization for Economics Cooperation and Development, Paris.
- Oppenländer K.H. (2000). *Empirische Wirtschaftsforschung als Grundlage für unternehmerisches und wirtschaftspolitisches Handeln*, Duncker und Humboldt, Berlin.
- PARP (2010). *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*. Warszawa.
- PARP (2011). *Instrumenty nowego podejścia do zamówień publicznych*. Warszawa.
- PARP (2011). *Innowacyjne zamówienia publiczne w Polsce – ekspertyza*. Warszawa.
- PARP (2012). *Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne*. Warszawa.
- PARP (2012). *Przewodnik po nowym podejściu do zamówień publicznych*. Warszawa.
- Romer P.M. (1986). *Increasing Returns and Long-run Growth*, *Journal of Political Economy*.
- Schmookler J. (1966). *Invention and Economic Growth*. Cambridge. CUP.
- Schumpeter J. (1960). *Teoria rozwoju gospodarczego*. PWN. Warszawa.
- Schumpeter J. (1995). *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. PWN. Warszawa
- Sienna Sp. z o.o. (2007). *Tworzenie warunków dla zamówień publicznych sprzyjających innowacjom*. Warszawa.
- Świtalski W. (2005). *Innowacje i konkurencyjność*, Wyd. Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- UZP (2016). *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2015 r.* Warszawa.
- Wikariak S. (2010). *Spory przetargowe będą dużo droższe*, *Rzeczpospolita* Nr 57.

BARRIERS TO THE DEVELOPMENT OF INNOVATIVE PUBLIC PROCUREMENT IN POLAND IN THE LIGHT OF EMPIRICAL RESEARCH

Abstract

The public procurement market is of vital importance to the national economy, this can also have an impact on its innovation in connection with the possibility of ordering products and services with appropriate parameters of functional or technical. Therefore, entities adopting the Act Public Procurement Law (CAP) should actively promote the criteria relating to innovation orders and eliminate existing barriers in this area. This article presents the results of empirical research on the most important barriers to the broader use of innovative public procurement. The research was

carried out among the authorities using the Public Procurement Act. Purposeful sampling was to obtain a professional and reliable answers about the barriers to the development of innovative public procurement in Poland. Analysis of the results suggests that the low level of innovation procurement procedures due to a number of reasons. For lack of a proper government policy to support such proceedings impose-da, among others, financial problem of entities applying the provisions of the Public Procurement Law, lack of knowledge and competence of the authorities, and not entirely consistent and simple legal system.

Keywords

public procurement, innovations, contracting, barriers