

Janusz Kornecki, Elżbieta Roszko-Wójtowicz, Justyna Wiktorowicz
Rozdział 9. Szanse i bariery wdrażania nowego podejścia do zamówień publicznych w Polsce z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP

Wstęp

Jak podkreślono w rozdziale 4, system zamówień publicznych może i powinien stanowić jeden z istotnych elementów polityki innowacyjnej państwa. Obserwując jednak bardzo wolno postępujące zmiany w większości krajów UE, w tym w Polsce, należy zadać sobie pytanie o bariery proinnowacyjnej funkcji zamówień publicznych. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wymienia się np.:

- brak doświadczenia w zakresie stosowania innowacyjnych zamówień publicznych, w tym niską skłonność do ponoszenia ryzyka związanego z wykorzystaniem wysoko innowacyjnych rozwiązań,
- prowadzenie krótkookresowej polityki zamówień publicznych i jednocześnie brak długookresowych strategii w tym obszarze,
- stosunkowo wysokie ryzyko korupcji,
- utrudniony dostęp MSP do innowacyjnych zamówień publicznych,
- trudności w zdefiniowaniu obiektywnych kryteriów oceny przedmiotu zamówienia, którym jest innowacyjne rozwiązanie/technologia,
- trudności w prawidłowym zdefiniowaniu cech/funkcji, którymi powinien charakteryzować się przedmiot zamówienia (wskazanie oczekiwanych funkcji, a nie rozwiązań)¹.

Jak wynika z badań Procurement Innovation Group, głównych barier proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych należy upatrywać w²:

- awersji do ryzyka ze strony urzędników instytucji publicznych,
- niechęci do podejmowania ryzyka, wynikającej nie z uwarunkowań prawnych, tylko z braku doświadczenia i wiedzy ze strony nabywców,
- przyjmowaniu restrykcyjnych kryteriów wyboru oferty, co może powodować wykluczenie młodych, innowacyjnych firm.

Z kolei w dokumencie *Unia Innowacji* wskazywano na następujące ograniczenia³:

¹ European Trend Chart on Innovation – Innovation and Public Procurement, 2006.

² Procurement Innovation Group, *Using Public Procurement to Stimulate Innovation and SME Access to Public Contracts*, Department of Enterprise, Trade and Employment, Dublin 2009.

³ Komisja Europejska, *Projekt przewodni strategii Europa 2020. Unia Innowacji*, SEC (2010) 1161, Luksemburg 2011.

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

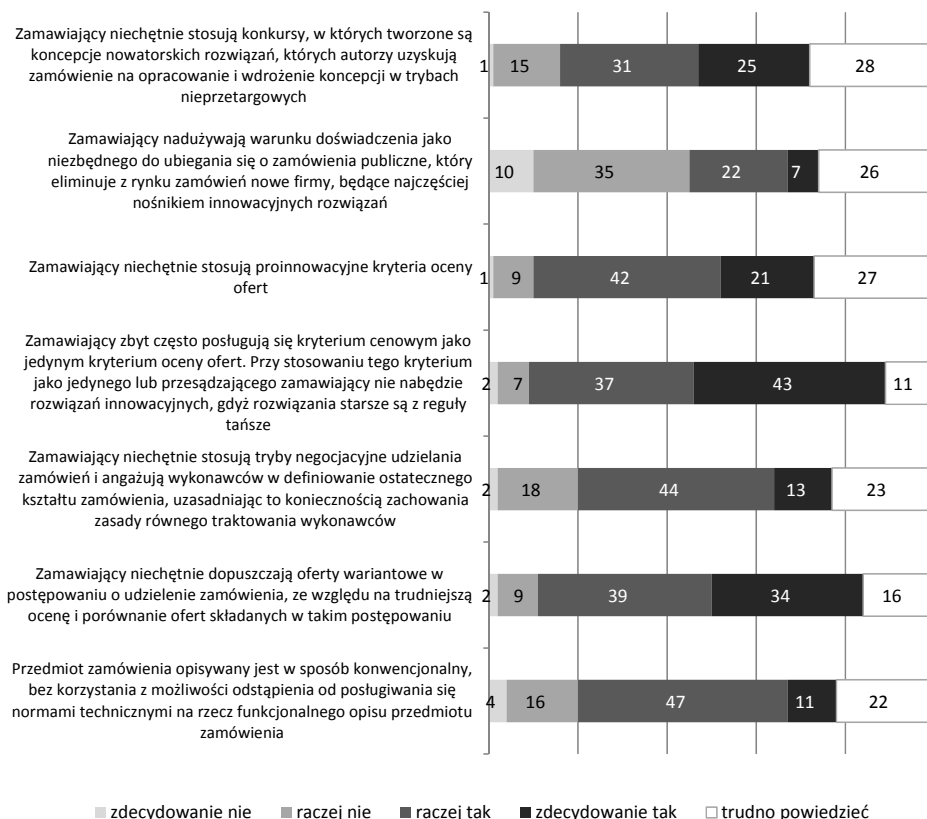
W świetle wyników badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego „Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy” można stwierdzić, że jedną z głównych barier jest niska wiedza w tym zakresie zarówno służb publicznych, jak i samych wykonawców. Znaczna część zamawiających i wykonawców nie jest merytorycznie przygotowana do dyskusji w obszarze stymulowania innowacyjności przedsiębiorstw przez system zamówień publicznych – aż 54% zamawiających i ok. 40% wykonawców nie miało wyrobionego zdania w tym zakresie. Zamawiający i wykonawcy, którzy wypowiedzieli się w tej kwestii, mają przy tym odmienne zdanie – zaledwie 3% zamawiających wobec aż 38% wykonawców uznało, że sektor publiczny poprzez zamówienia publiczne nie może oddziaływać na podejmowanie działalności innowacyjnej w sektorze prywatnym. Co więcej, ankietowani wskazywali głównie na wyłącznie pośredni wpływ zamówień publicznych na innowacyjność przedsiębiorstw (wpływ bezpośredni widzi jedynie 5% zamawiających i ok. 7% wykonawców).

W niniejszym rozdziale podjęto próbę wskazania potencjalnych barier, ale i szans proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych. Kolejnym elementem rozważań jest ocena możliwości szerszego włączenia MSP w rynek zamówień publicznych. Wykorzystane zostały wyniki badań przeprowadzonych zarówno wśród zamawiających, generujących popyt na innowacje, jak i przedsiębiorstw – obecnych i potencjalnych wykonawców zamówień publicznych.

9.1. Proinnowacyjne oddziaływanie zamówień publicznych w opinii podmiotów zamawiających

Dokonując oceny szans i barier proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych, poproszono zamawiających o ogólną opinię o funkcjonowaniu systemu zamówień w Polsce w kontekście stymulowania innowacyjności przedsiębiorstw. Pytanie nie dotyczyło więc funkcjonowania jednostki reprezentowanej przez respondenta, a ogólnie rozumianych uwarunkowań innowacyjności w Polsce. Na wykresie 68 zaprezentowano kategorie odpowiedzi, związane ściśle z elementami specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Wykres 68. Ocena wybranych zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych w Polsce z punktu widzenia innowacyjności przedsiębiorstw – opinie podmiotów zamawiających^a (w %)



^a Po pominięciu braków odpowiedzi.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

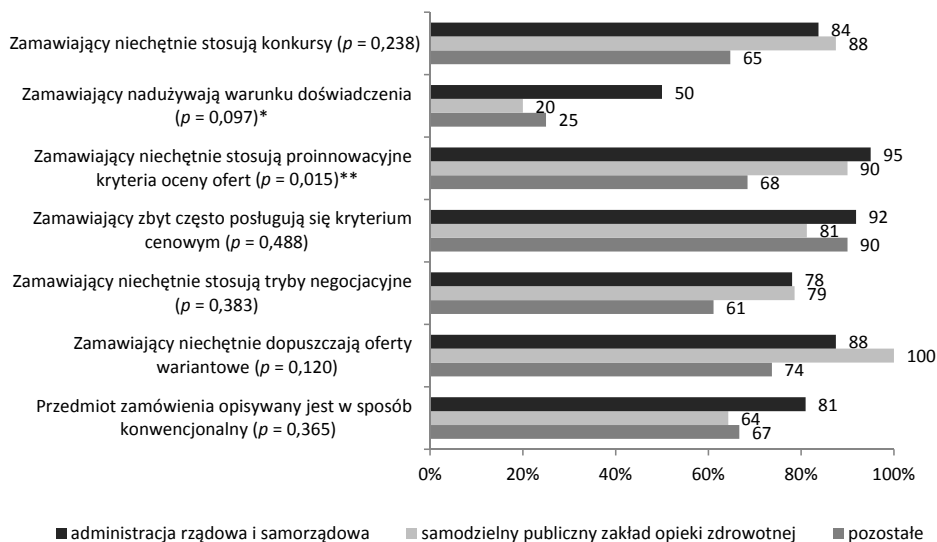
Jak widać, średnio co czwarta osoba nie miała wyrobionego zdania. Za najważniejszą barierę proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych zamawiający uznali natomiast nadużywanie kryterium cenowego – potwierdza to aż 80% zamawiających, w tym 43% zdecydowanie. Biorąc pod uwagę fakt, że w przeważającej większości realizowanych postępowań cena stanowi jedyne kryterium oceny ofert (91% w 2010 r., 90% w 2009 r., 89% – w 2008 r. wobec 51% w 2003 r.)⁴ oraz że zamawiający (w opinii 63% ankietowanych)

⁴ „Biuletyn Informacyjny UZP” 2010, nr 12; *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 r.*, UZP, Warszawa 2010 oraz *Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2003 r.*, UZP, Warszawa 2004.

niechętnie stosują proinnowacyjne kryteria oceny ofert, zmiana nastawienia zamawiających do tego elementu SIWZ może wydatnie sprzyjać innowacyjności przedsiębiorstw (poprzez stymulowanie do składania ofert na innowacyjne produkty lub usługi). Poważnym ograniczeniem jest również niedopuszczanie ofert wariantowych (73% wskazań potwierdzających, w tym 34% odpowiedzi „zdecydowanie tak”). Zamawiający mniej zdecydowanie wypowiadają się na temat opisu przedmiotu zamówienia, a konkretnie niestosowania opisu funkcjonalnego – 58% badanych uznało tę praktykę polskiego systemu zamówień publicznych za barierę innowacyjności, jednak 20% było przeciwnego zdania. Również 20% badanych nie uznało za barierę innowacyjności zamówień publicznych niechęci do stosowania trybów negocjacyjnych, 45% wskazało zaś, że problemem nie jest nadużywanie kryterium doświadczenia, które mogłoby powodować eliminowanie nowych, dynamicznych i innowacyjnych firm z udziału w postępowaniu.

Specyfika funkcjonowania różnego typu jednostek sektora publicznego, w tym zwłaszcza rodzaj zamawianych produktów i usług, może determinować omawiane prawidłowości. Dokonując oceny między typem (rodzajem) jednostki a stosunkiem do omawianych barier innowacyjności przedsiębiorstw ze strony systemu zamówień publicznych, w obrębie poszczególnych grup jednostek zbadano rozkłady odpowiedzi na kolejne pytania cząstkowe (łącznie kategorie „raczej tak” i „zdecydowanie tak” oraz „raczej nie” i „zdecydowanie nie”, pomijając zaś odpowiedzi „trudno powiedzieć”). Wykres 69 prezentuje odsetki wskazań potwierdzających występowanie danej bariery dla poszczególnych grup jednostek zamawiających. Zamawiający reprezentujący administrację rządową i samorządową istotnie (w sensie statystycznym) częściej wskazują na nadużywanie warunku doświadczenia jako bariery proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych. Ważne różnice między odmiennego typu jednostkami odnotowano również z punktu widzenia niechęci do stosowania proinnowacyjnych kryteriów oceny oferty – podczas gdy 90–95% jednostek reprezentujących administrację i SPZOZ wskazywało na ten czynnik, wśród pozostałych podmiotów odsetek ten sięgał niespełna 70%. Warto również poddać analizie inne kategorie odpowiedzi, w przypadku których różnice nie okazały się istotne statystycznie, jednak zaobserwowane relacje wydają się interesujące. Wszyscy zamawiający reprezentujący samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej wskazali na niechęć do stosowania ofert wariantowych jako bariery innowacyjności w zamówieniach publicznych. Z kolei w przypadku administracji rządowej i samorządowej częściej wskazywano na konwencjonalny sposób opisu przedmiotu zamówienia. Jednostki inne niż administracja i SPZOZ wyraźnie rzadziej widzą problem w niechęci zamawiających do stosowania trybów negocjacyjnych czy konkursów.

Wykres 69. Ocena funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce z punktu widzenia innowacyjności przedsiębiorstw według typu jednostki zamawiającej^a (w %)



^aPominięto braki odpowiedzi oraz odpowiedzi „trudno powiedzieć”;

p – prawdopodobieństwo w teście niezależności chi-kwadrat lub – w sytuacji, gdy nie jest spełnione założenie testu dotyczące minimalnej liczebności oczekiwanej – dokładnego testu Fishera;

* zależność istotna statystycznie przy poziomie istotności 0,10;

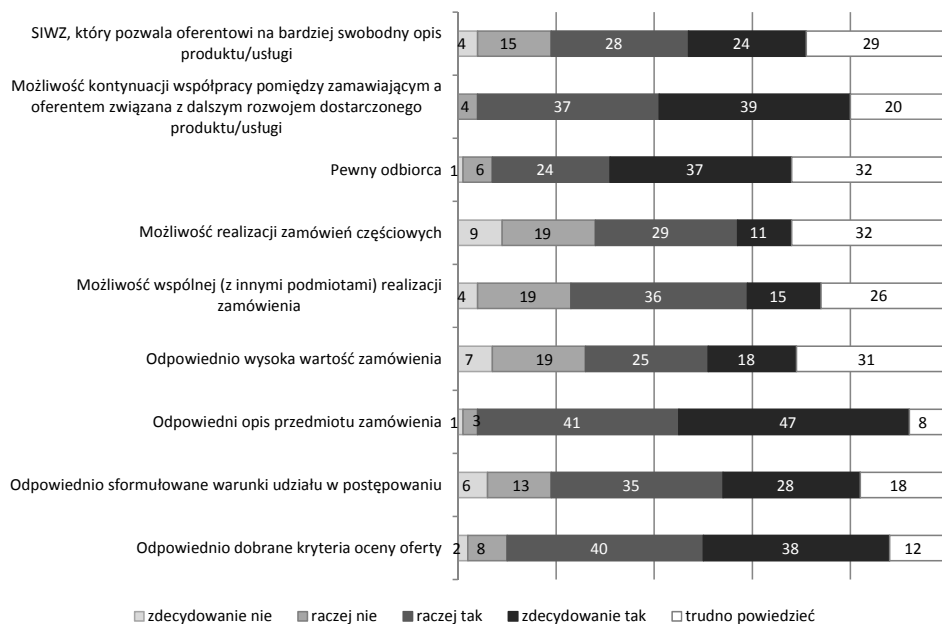
** zależność istotna statystycznie przy poziomie istotności 0,05.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

Podczas analizy opinii zamawiających rodzi się pytanie, czy różnice te wynikają z odmiennych doświadczeń funkcjonowania zamówień publicznych w reprezentowanych przez nich typach jednostek (niedopuszczanie ofert wariantowych przez SPZOZ, niestosowanie funkcjonalnego opisu przedmiotu zamówienia przez jednostki administracji rządowej i samorządowej), czy też z osobistych przekonań i obserwacji respondentów. Dla przykładu, w obrębie próby wszyscy zamawiający z SPZOZ wskazali, że w ich jednostce nigdy nie stosuje się ofert wariantowych, a jednocześnie żadna z jednostek z tej grupy nie zrealizowała w ciągu ostatnich 3 lat zamówienia, którego przedmiotem był innowacyjny produkt lub usługa. Brak doświadczeń w tym zakresie w zestawieniu z nikłą innowacyjnością tych podmiotów może prowadzić do takich właśnie wniosków. Analogicznie, połowa jednostek administracji samorządowej i rządowej niezmiennie stosuje tylko jedno kryterium oceny ofert – cenę (podczas gdy wśród SPZOZ żaden z respondentów nie wskazał na taką odpowiedź, a co czwarty zamawiający najczęściej stosuje model wielokryterialny).

Pojawia się zatem pytanie – jakie zapisy systemowe powinni wykorzystać zamawiający, aby oddziaływać stymulująco na wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań przez wykonawców zamówień publicznych. Rozkład odpowiedzi zaprezentowano na wykresie 70.

Wykres 70. Ocena instrumentów potencjalnie stymulujących innowacyjność przedsiębiorstw – opinie podmiotów zamawiających^a (w %)



^a Po pominięciu braków odpowiedzi.

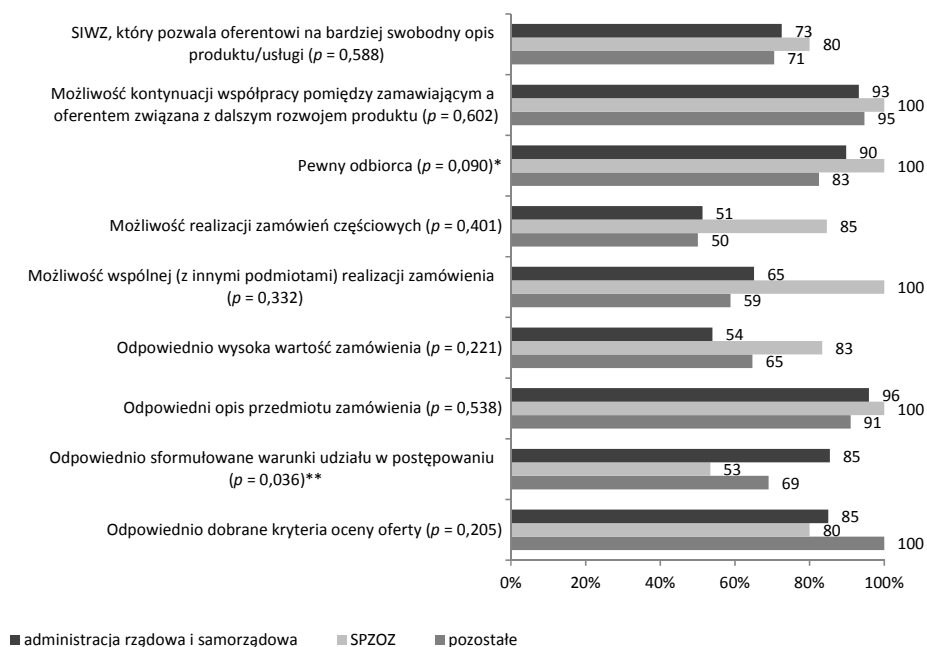
Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

Ankietowani wskazywali przede wszystkim na: (1) odpowiedni opis przedmiotu zamówienia, (2) odpowiednio dobrane kryteria oceny oferty oraz (3) odpowiednio sformułowane warunki udziału w postępowaniu. Są to więc elementy niewymagające zmian w prawie zamówień publicznych, a raczej większej wiedzy i woli ze strony zamawiających. Ważna – w ocenie zamawiających – jest również pewność współpracy, w tym zwłaszcza możliwość jej kontynuowania na etapie dalszego rozwoju wdrożonej innowacji.

Warto przy tym podkreślić odmienne znaczenie poszczególnych czynników dla różnego typu jednostek (por. wykres 71). Przedstawiciele publicznych placówek służby zdrowia wyraźnie wskazywali na możliwość realizacji zamówienia wspólnie z innymi podmiotami, na odpowiedni opis przedmiotu zamówienia, ale

też na trwałość współpracy między zamawiającym a wykonawcą. Wyraźnie odmiennie (również w sensie statystycznym) postrzegane jest znaczenie warunków udziału w postępowaniu (wyróżniają się zwłaszcza jednostki SPZOZ, dla których czynnik ten nie ma tak dużego znaczenia, jak dla pozostałych zamawiających).

Wykres 71. Ocena instrumentów potencjalnie stymulujących innowacyjność przedsiębiorstw według typu jednostki zamawiającej



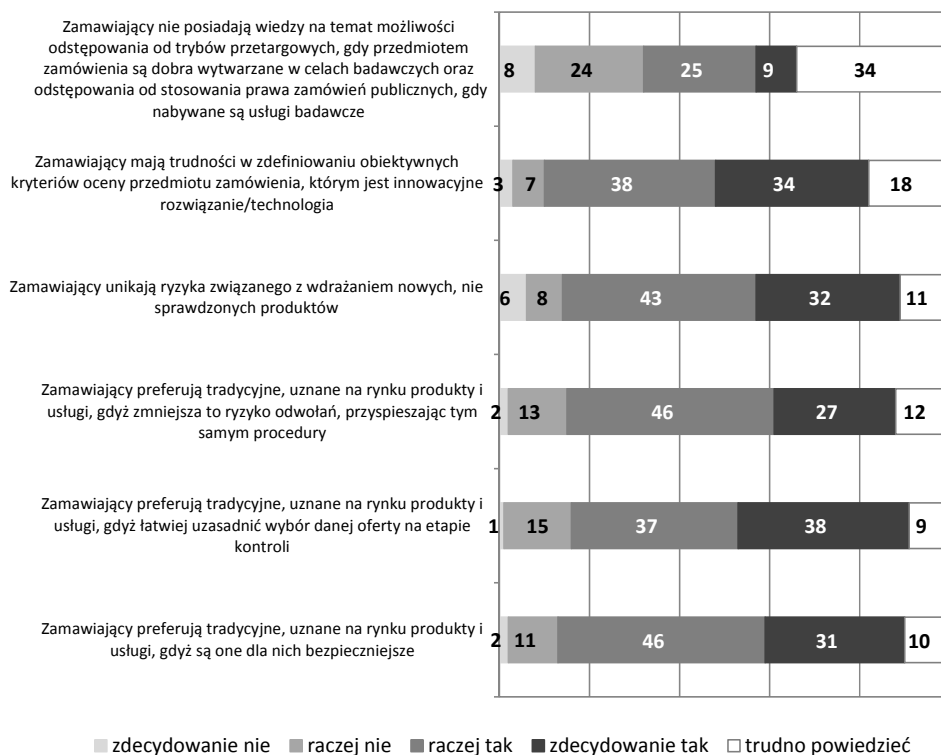
Uwagi – jak do wykresu 69.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

Jak wynika z licznych badań prowadzonych na poziomie europejskim, jedną z najpoważniejszych barier proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych jest niedostateczne przygotowanie samych zamawiających do realizacji innowacyjnych zamówień, a co za tym idzie – niechęć do podejmowania tego typu inicjatyw. Analiza wykresu 71 dowodzi, że sami zamawiający przyznają, że preferują tradycyjne, uznane na rynku produkty i usługi, gdyż są one dla nich „bezpieczniejsze”, łatwiej uzasadnić ich wybór na etapie kontroli. Poza tym postępowania, w których nie stawia się na innowacyjność towarów i usług, są obciążone mniejszym ryzykiem odwołań, a tym samym procedury przebiegają sprawniej. Ocenę taką wyraziło prawie 80% zamawiających, 75% badanych

wskazało, że zamawiający unikają ryzyka związanego z wdrażaniem nowych, nie sprawdzonych produktów. Świadczy to o unikaniu przez zamawiających procedur obarczonych większą niepewnością, mniej standardowych. Jak wynika z wykresu 72, jest to znamienne szczególnie dla jednostek administracji publicznej.

Wykres 72. Ocena preferencji zamawiających w Polsce z punktu widzenia innowacyjności przedsiębiorstw – opinie podmiotów zamawiających (w %)

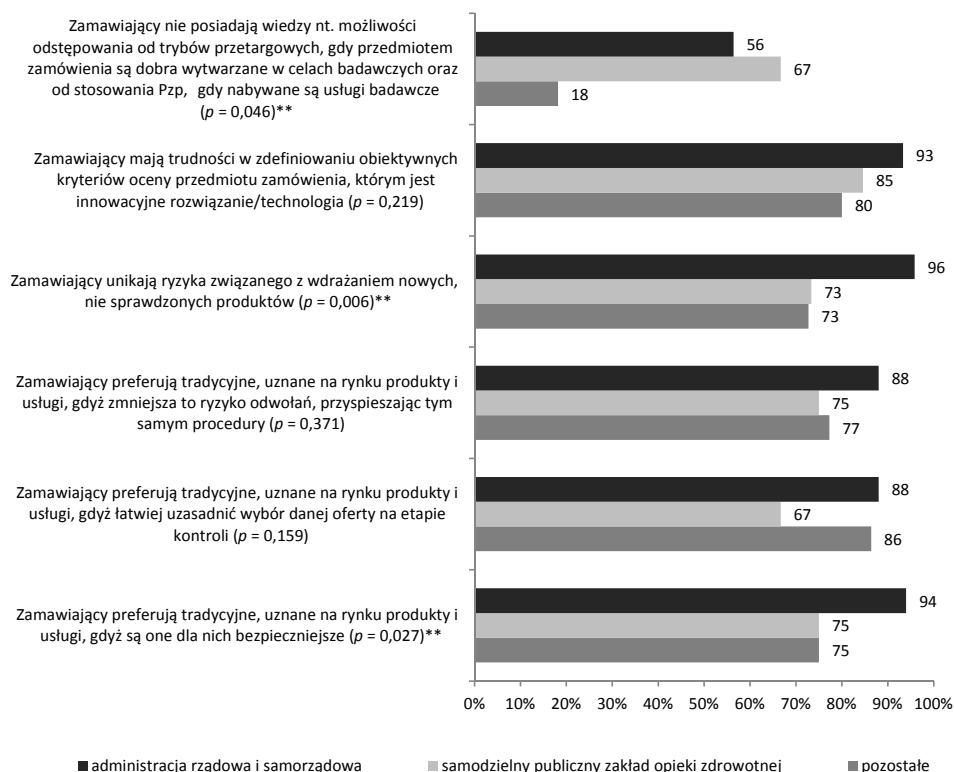


Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

W ocenie samych zamawiających, pracownicy jednostek zobligowanych do stosowania Pzp nie są merytorycznie przygotowani do prowadzenia postępowań, których przedmiotem są/mogłyby być innowacyjne rozwiązania, mają trudności ze definiowaniem obiektywnych kryteriów oceny innowacyjnego przedmiotu zamówienia (wskazało tak 72% badanych). Co trzeci badany (ponad połowa z tych, którzy udzielili merytorycznej odpowiedzi na to pytanie) wskazał, że mankamentem polskiego systemu zamówień publicznych jest brak wiedzy zamawiających na temat możliwości odstąpienia od trybów przetargowych w sytuacji, gdy

przedmiotem zamówienia są dobra wytwarzane w celach badawczych, a także odstępowania od stosowania Pzp, gdy nabywane są usługi badawcze. Warto przy tym zwrócić uwagę na istotne (w sensie statystycznym) różnice między różnymi typami zamawiających ($p = 0,046$). Zwłaszcza pracownicy jednostek publicznej służby zdrowia dostrzegają ten problem (67% wskazań, wobec zaledwie 18% jednostek zaliczonych do kategorii „pozostałe”) – por. wykres 73.

Wykres 73. Ocena preferencji zamawiających w Polsce z punktu widzenia innowacyjności przedsiębiorstw według typu jednostki zamawiającej

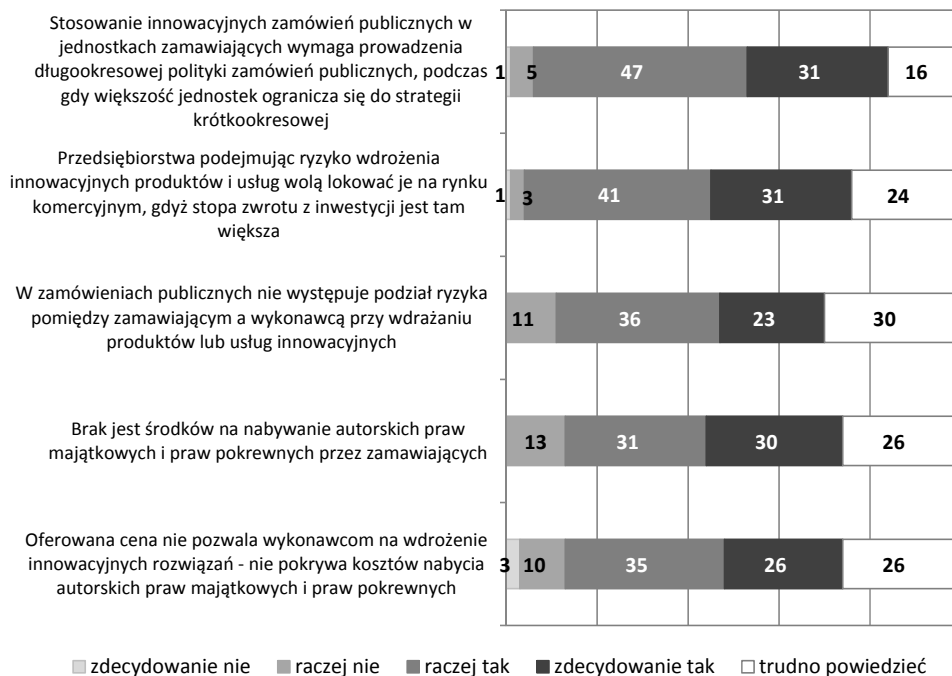


Uwagi – jak do wykresu 69.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

Niezwykle istotną z punktu widzenia wdrażania innowacyjnych rozwiązań kwestią jest dzielenie się ryzykiem. Na wykresie 74 zaprezentowane zostały wyniki oceny funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce z tego właśnie punktu widzenia.

Wykres 74. Ryzyko w zamówieniach publicznych a innowacyjność przedsiębiorstw – opinie podmiotów zamawiających* (w %)



*Po pominięciu braków odpowiedzi.

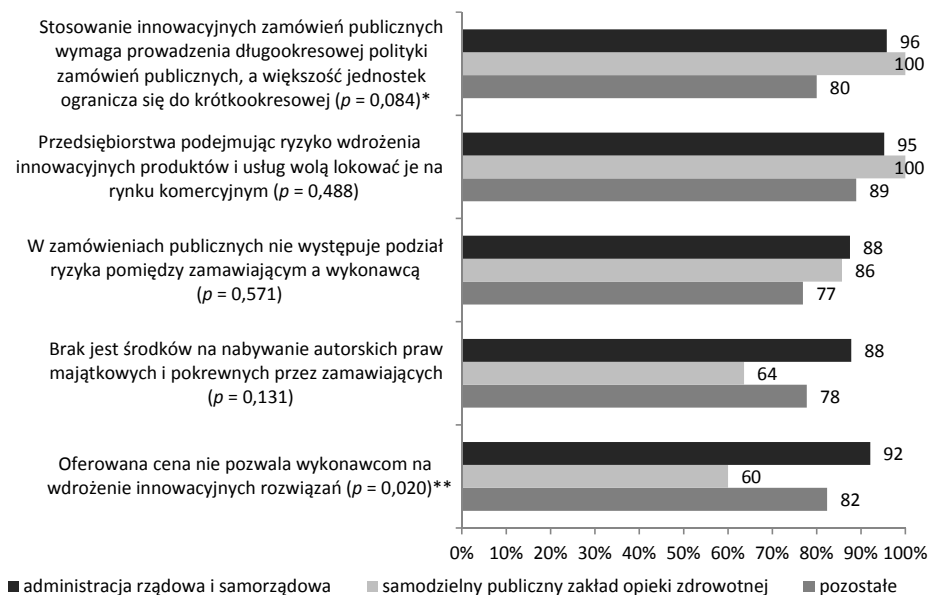
Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

Wiedza zamawiających w zakresie ryzyka w zamówieniach publicznych, zwłaszcza w kontekście dzielenia ryzyka, nie jest najlepsza – mniej więcej co trzeci respondent nie ma w tym zakresie wyrobionego zdania. Zamawiający wskazywali w szczególności na wykorzystanie jedynie krótkookresowej polityki zamówień publicznych (i tu raczej mieli wyrobione zdanie) przez podmioty zobligowane do stosowania Pzp. Jak pokazuje wykres 75, problem ten dostrzegają zwłaszcza zakłady opieki zdrowotnej, ale także administracja rządowa i samorządowa. Tymczasem „inteligentny klient” prowadzi politykę długookresową i informuje o niej rynek. Przedstawianie planów długoterminowych daje czas na reakcję rynku i opracowanie rozwiązań, jakich nabywca oczekuje. Informacje te muszą rzecz jasna zapewniać równość dostępu wszystkim zainteresowanych podmiotów⁵. Znikome zaintereso-

⁵ Komisja Europejska, *Guide on Dealing with Innovative Solutions in Public Procurement. 10 Elements of Good Practice (Przewodnik po innowacyjnych rozwiązaniach w zamówieniach publicznych: 10 elementów dobrej praktyki)*, PRO INNO Europe paper No 1, SEC (2007) 280, s. 8.

wanie polskich jednostek zamawiających prowadzeniem polityki długookresowej stanowi zatem poważny mankament, osłabiający możliwości proinnowacyjnego oddziaływania systemu zamówień publicznych.

Wykres 75. Ryzyko w zamówieniach publicznych a innowacyjność przedsiębiorstw – ocena podmiotów zamawiających według typu jednostki zamawiającej



Uwagi – jak do wykresu 69.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

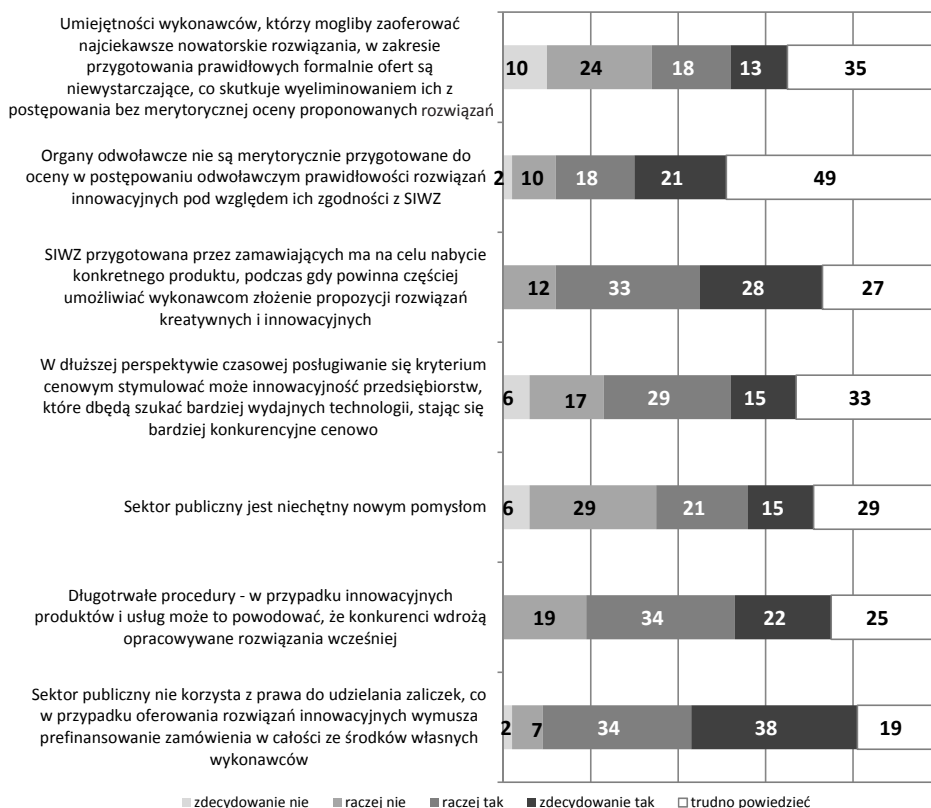
Zamawiający wskazują także na słabe zainteresowanie wykonawców oferowaniem innowacyjnych rozwiązań. Wykonawcy wolą je lokować na otwartym rynku – uważa tak ponad 70% respondentów, w tym wszyscy badani przedstawiciele jednostek służby zdrowia. Warto również podkreślić istotne (w sensie statystycznym) różnice między typami jednostek z punktu widzenia opinii na temat dostosowania ceny do możliwości wdrożenia innowacyjnych rozwiązań. Zwłaszcza jednostki administracji publicznej dostrzegają ten problem (aż 92% ankietowanych wskazało na tę właściwość polskiego rynku zamówień publicznych), podczas gdy w przypadku jednostek opieki zdrowotnej barierę tę dostrzega trzy na pięć jednostek.

Po analizie danych zaprezentowanych na wykresie 75 nasuwa się następujący wniosek: przedstawiciele jednostek publicznej służby zdrowia wyraźnie rzadziej wskazują na bariery finansowe wdrażania innowacyjnych rozwiązań, które stanowią istotny dylemat innych podmiotów, w tym zwłaszcza administracji publicznej.

W przypadku dostaw medycznych większą przeszkodą jest niższa konkurencyjność publicznych nabywców w porównaniu z niepublicznymi. Faza przedwdrożeniowa innowacji jest na tyle długa, że brak wyraźnych przesłanek co do możliwości znalezienia nabywcy w drodze zamówień publicznych odraczać może decyzję o podejmowaniu próby wypracowania bardziej innowacyjnego rozwiązania, na które popyt zgłaszają, jednak nie oferując gwarancji kupna, publiczne jednostki opieki zdrowotnej. Rozwiązaniem mogłoby być szersze wykorzystanie zamówień przedkomercyjnych (do których wrócimy w dalszej części niniejszego rozdziału).

Kolejny wykres (76) prezentuje rozkład odpowiedzi dotyczących pozostałych, uwzględnionych w kwestionariuszu, potencjalnych szans i barier oddziaływania systemu zamówień publicznych na innowacyjność przedsiębiorstw.

Wykres 76. Inne cechy systemu zamówień publicznych w kontekście innowacyjności przedsiębiorstw – opinie podmiotów zamawiających^a (w %)

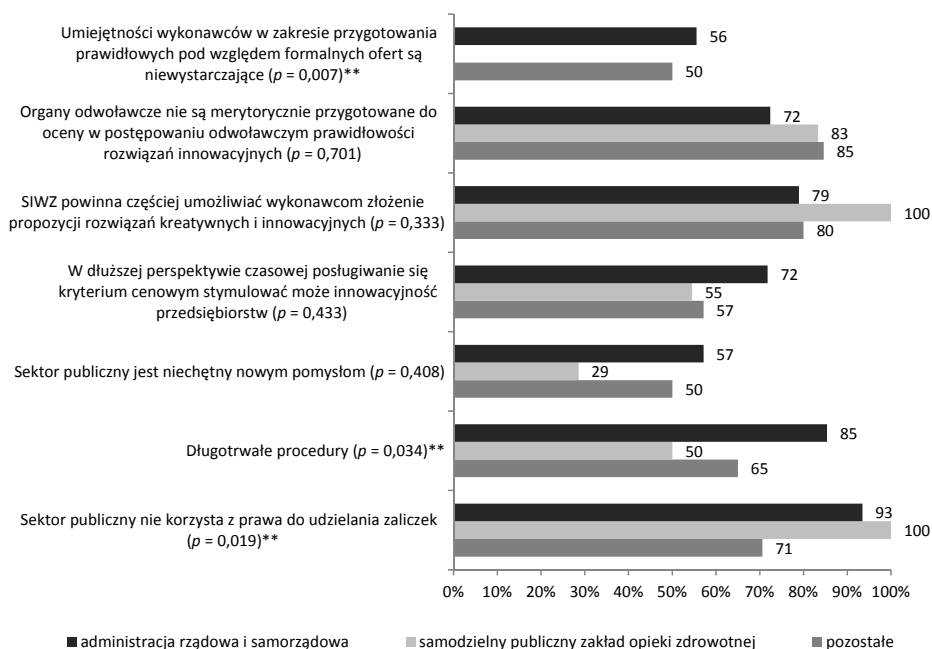


^a Po pominięciu braków odpowiedzi.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

Na szczególną uwagę zasługuje bardzo duża ostrożność przy ocenie przygotowania organów odwoławczych – prawie połowa badanych nie ustosunkowała się do tego pytania, 39% ankietowanych wskazało jednak na występowanie tej bariery. Warto podkreślić, że zamawiający generalnie uważają, że sektor publiczny raczej nie jest niechętny nowym pomysłom – wskazało na to 35% ankietowanych, jednak również ok. 35% jest przeciwnego zdania. Jak pokazuje wykres 77, zamawiający reprezentujący publiczną służbę zdrowia znacznie rzadziej wskazują na tę barierę niż ci z jednostek sektora administracji rządowej i samorządowej oraz grupy „pozostałe”.

Wykres 77. Ocena innych cech systemu zamówień publicznych w kontekście innowacyjności przedsiębiorstw według typu jednostki zamawiającej



Uwagi – jak do wykresu 69.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

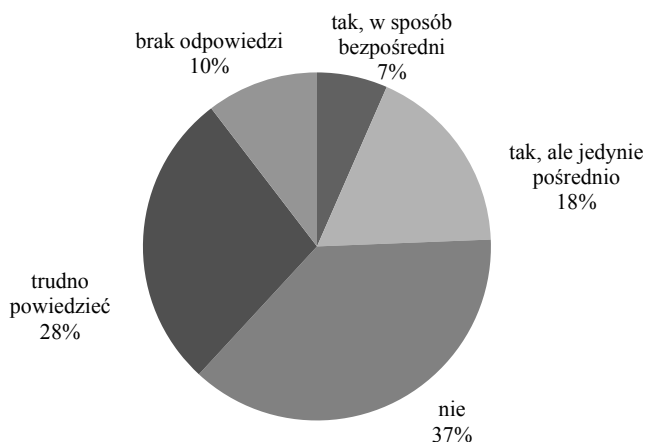
Zamawiający zwykle unikają zaliczkowania (72% wskazań), co wymusza prefinansowanie zamówienia w całości ze środków własnych. Warto przy tym podkreślić istotne (w sensie statystycznym) różnice między jednostkami różnego typu – wszystkie jednostki publicznej służby zdrowia (spośród tych,

które udzieliły merytorycznej odpowiedzi na to pytanie) wskazały na tę barierę, wobec 93% jednostek administracji publicznej oraz 71% „pozostałych” jednostek. Zamawiający (zwłaszcza administracja publiczna) wskazują też na długotrwałość procedur. Na podkreślenie zasługuje fakt, że po raz kolejny jednostki publicznej służby zdrowia wyróżnia znacznie lepsza niż ze strony innych podmiotów zamawiających ocena przygotowania wykonawców (por. wykres 77).

9.2. Proinnowacyjne oddziaływanie zamówień publicznych w świetle badań wśród przedsiębiorstw

Porównanie odpowiedzi przedsiębiorców na pytanie o potencjalny i faktyczny wpływ sektora publicznego na podejmowanie działalności innowacyjnej w firmie poprzez system zamówień publicznych wskazuje, że przedsiębiorcy nie korzystają w pełni z możliwości stworzonych w tym obszarze (por. wykres 78). W odpowiedziach respondentów dość wyraźnie przeważają głosy o braku takiego wpływu, co oznacza, że w opinii przedsiębiorców nie występują wystarczająco silne bodźce do szerszego wykorzystania systemu zamówień publicznych do stymulowania przez sektor publiczny działalności innowacyjnej przedsiębiorstw.

Wykres 78. Wpływ sektora publicznego na podejmowanie działalności innowacyjnej w firmie poprzez zamówienia publiczne w opinii przedstawicieli przedsiębiorstw



Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród przedsiębiorstw, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 685]

Blizsza analiza odpowiedzi uzyskanych od przedsiębiorców o możliwości oddziaływania sektora publicznego, poprzez system zamówień publicznych, na podejmowanie działalności innowacyjnej ujawniła interesujące zależności:

- przedsiębiorcy o wielkości rocznych przychodów przekraczających 10 mln zł są dwukrotnie bardziej skłonni, aniżeli przedsiębiorcy uzyskujący roczne przychody poniżej 10 mln zł, wskazywać na możliwości bezpośredniego oddziaływania systemu zamówień publicznych zarówno na poziomie przedsiębiorstwa, jak i branży, w której ono funkcjonuje;

- przedsiębiorcy o mniejszych przychodach (do 10 mln zł) są nieco mniej przekonani do możliwości takiego oddziaływania w branży działania przedsiębiorstwa i w samej firmie;

- możliwości bezpośredniego wpływu na działalność innowacyjną w branży są zdaniem przedsiębiorców większe, jeżeli dominującym odbiorcą produktów jest sektor publiczny, a szanse jakiegokolwiek oddziaływania (choćby pośredniego) są mniejsze, gdy dominującym typem odbiorcy jest klient biznesowy;

- przedsiębiorcy prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą dwukrotnie częściej aniżeli pozostali przedsiębiorcy (przy czym liczba zatrudnianych pracowników nie miała tu istotnego znaczenia) byli skłonni uznać możliwość bezpośredniego oddziaływania na innowacyjność w branży poprzez system zamówień publicznych, natomiast – co interesujące – negowali taką możliwość w stosunku do własnej firmy.

Jak pokazuje wykres 79, zdaniem przedsiębiorców największą barierą stymulowania innowacyjności przedsiębiorstw jest zbyt częste posługiwanie się przez zamawiających kryterium cenowym jako jedynym kryterium oceny ofert, co skutkuje preferowaniem tańszych, starszych rozwiązań oraz brakiem możliwości pokrycia kosztów nabycia autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych w przypadku innowacyjnych rozwiązań. O zdecydowanie istotnym wpływie tych czynników jest przekonany co czwarty respondent. Kolejne 30–35% badanych potwierdza możliwy wpływ tych czynników na innowacyjność przedsiębiorstw biorących udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Około 30% przedsiębiorców wskazało na trzy inne czynniki wpływające w sposób istotny na innowacyjność przedsiębiorstw. Są wśród nich:

- preferowanie przez zamawiających tradycyjnych, uznanych na rynku produktów i usług, ponieważ są one dla nich bezpieczniejsze,

- niekorzystanie przez sektor publiczny z prawa do udzielania zaliczek, co w przypadku oferowania rozwiązań innowacyjnych wymusza prefinansowanie zamówienia w całości ze środków własnych wykonawców,

- niechętnie dopuszczanie przez zamawiających ofert wariantowych w postępowaniu o udzielenie zamówienia, ze względu na trudniejszą ich ocenę i możliwości ich porównania w takim postępowaniu.

Wykres 79. Ocena wybranych zagadnień związanych z funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych w Polsce z punktu widzenia innowacyjności przedsiębiorstw – wyniki badania przedsiębiorstw^a (w %)



^a Po pominięciu braków odpowiedzi.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród przedsiębiorstw, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 685]

Znaczny odsetek respondentów wskazał ponadto na preferowanie przez zamawiających tradycyjnych, uznanych na rynku produktów i usług, co zmniejsza ryzyko odwołań i jednocześnie przyspiesza procedury.

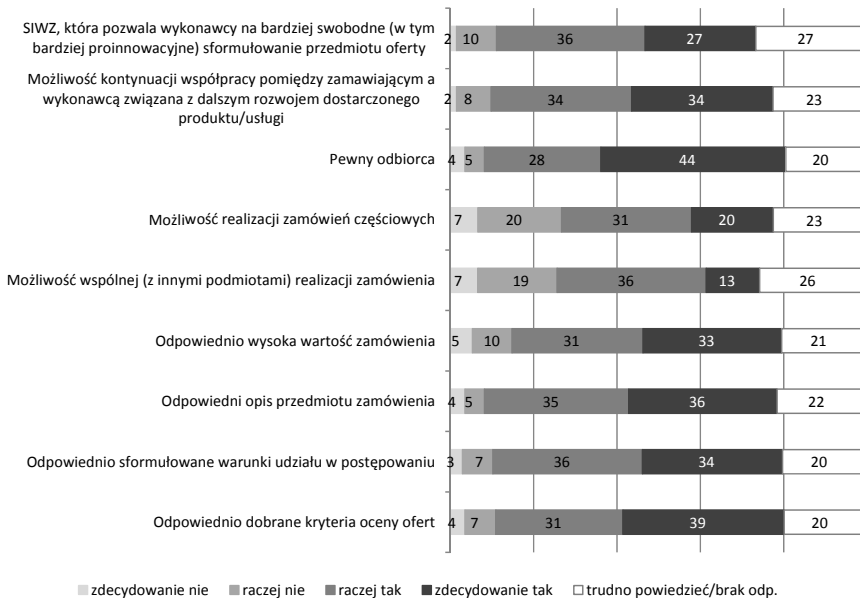
Podsumowując opinie wyrażone przez faktycznych i potencjalnych wykonawców można zauważyć, że w ich przekonaniu w działaniu zamawiających dominują względy ostrożnościowe, zapewniające im przede wszystkim bezpieczeństwo funkcjonowania i minimalizujące ryzyko wydłużenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak również specyficznie pojęte względy racjonalnościowe, dające głównie oszczędność kosztów i maksymalnie upraszczające postępowanie. Taka postawa zamawiających nie daje dużego pola manewru dla innowacyjnych rozwiązań proponowanych przez potencjalnych wykonawców.

Wykres 80. Ocena instrumentów potencjalnie stymulujących innowacyjność przedsiębiorstw – wyniki badań wśród przedsiębiorstw^a (w %)

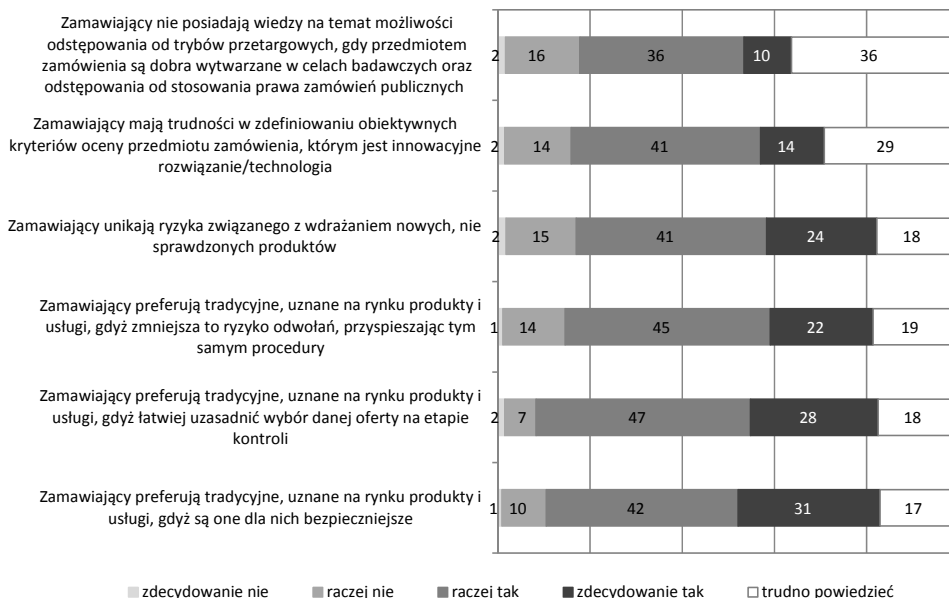
A. elementy SIWZ



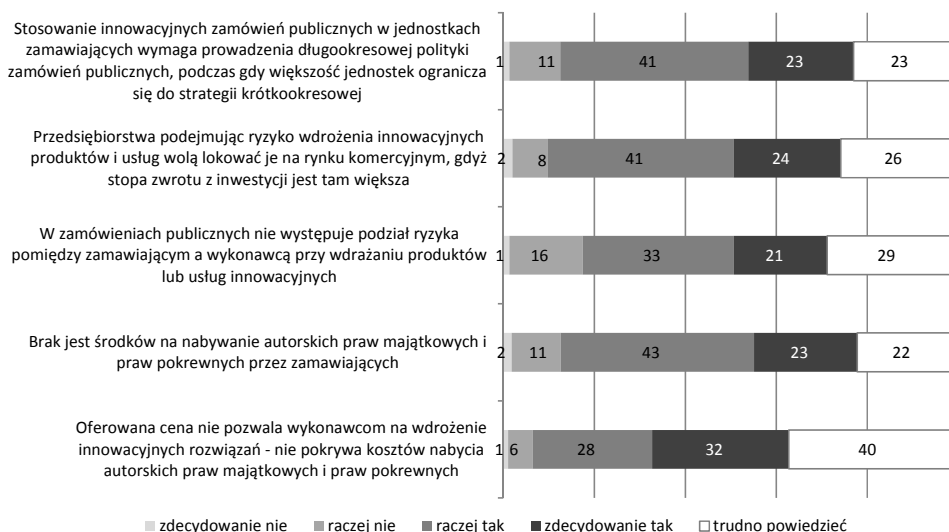
B. zapisy systemowe



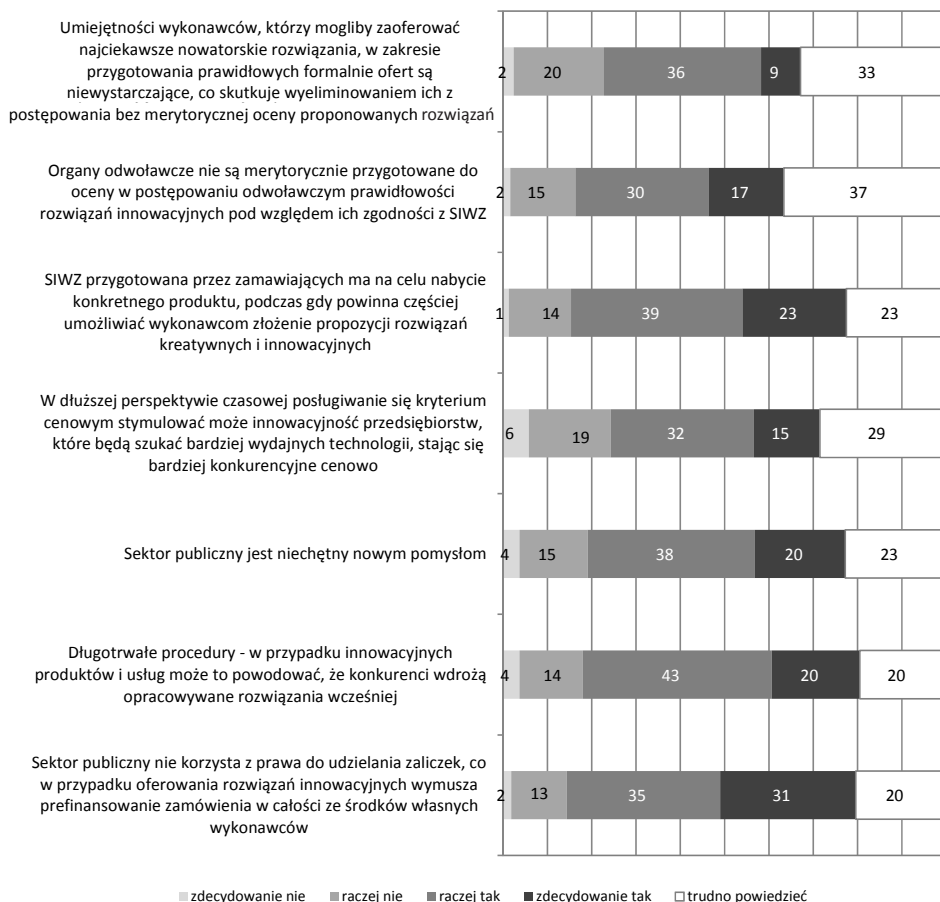
C. wiedza i postawy zamawiających



D. ryzyko w zamówieniach publicznych



E. inne



^a Po pominięciu braków odpowiedzi.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród przedsiębiorstw, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 685]

Szczegółowa analiza odpowiedzi udzielanych przez przedsiębiorców (por. wykres 80) prowadzi do następujących wniosków:

- firmy mniejszych rozmiarów (mikro i małe) są nieco bardziej skłonne aniżeli firmy większe (średnie i duże) twierdzić, że oferowana cena nie pozwala wykonawcom na wdrożenie innowacyjnych rozwiązań, ponieważ nie pokrywa kosztów nabycia autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych;

- wraz z wielkością firmy rośnie skłonność do uznawania, iż zamawiający preferują tradycyjne, uznane na rynku produkty i usługi, gdyż zmniejsza to ryzyko odwołań, a tym samym przyspiesza procedury;

- firmy mikro istotnie częściej aniżeli pozostałe firmy wskazywały, iż umiejętności wykonawców, którzy mogliby zaoferować najciekawsze nowatorskie rozwiązania w zakresie przygotowania prawidłowych pod względem formalnym ofert, są niewystarczające, co skutkuje wyeliminowaniem ich z postępowania bez merytorycznej oceny proponowanych rozwiązań;

- także firmy mikro nieco częściej podkreślały (choć ta zależność nie ma charakteru zależności statystycznie istotnej), że 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;

- przekonanie, iż zamawiający unikają ryzyka związanego z wdrażaniem nowych, niesprawdzonych produktów rośnie wraz z wielkością przedsiębiorstwa;

- wraz z wielkością przedsiębiorstwa rośnie skłonność do uznawania, że zamawiający mają trudności w zdefiniowaniu obiektywnych kryteriów oceny przedmiotu zamówienia, którym jest innowacyjne rozwiązanie/technologia;

- firmy o przychodach do 30 mln zł są bardziej skłonne aniżeli przedsiębiorcy o przychodach powyżej tego poziomu uznać, że zamawiający niechętnie stosują konkursy, w których tworzone są koncepcje nowatorskich rozwiązań, których autorzy uzyskują zamówienie na opracowanie i wdrożenie koncepcji w trybach nieprzetargowych;

- przedsiębiorcy, dla których głównym odbiorcą ich produktów jest sektor publiczny, istotnie częściej aniżeli przedsiębiorcy kierujący swoje produkty głównie do klientów biznesowych i indywidualnych oraz mający zrównoważony portfel klientów uważają, że sektor publiczny nie korzysta z prawa do udzielania zaliczek, co w przypadku oferowania rozwiązań innowacyjnych wymusza prefinsowanie zamówienia;

- przedsiębiorcy kierujący swoje produkty głównie do klientów indywidualnych istotnie rzadziej aniżeli przedsiębiorcy, dla których głównym odbiorcą jest sektor publiczny i klienci biznesowi oraz mający zrównoważony portfel klientów, twierdzą, że zamawiający preferują tradycyjne, uznane na rynku produkty, gdyż łatwiej uzasadnić wówczas wybór danej oferty na etapie kontroli;

- przedsiębiorcy zorientowani na klientów indywidualnych istotnie rzadziej są skłonni uznać, że zamawiający preferują tradycyjne, uznane na rynku produkty, gdyż mniejsza to ryzyko odwołań, przyspieszając tym samym procedury;

- przedsiębiorcy o zrównoważonym portfelu klientów istotnie rzadziej wskazują, że zamawiający unikają ryzyka związanego z wdrażaniem nowych, nie sprawdzonych produktów;

- stwierdzenie, że zamawiający niechętnie stosują tryby negocjacyjne udzielania zamówień i angażują wykonawców w definiowanie ostatecznego kształtu

zamówienia, uzasadniając to koniecznością zachowania zasady równego traktowania wykonawców, istotnie częściej pojawia się wśród przedsiębiorców sprzedających swe produkty na rzecz sektora publicznego;

- przedsiębiorcy zorientowani na klientów indywidualnych istotnie częściej niż pozostali podkreślają, że w dłuższej perspektywie czasowej posługiwanie się kryterium cenowym stymulować może innowacyjność przedsiębiorstw, które dostosowując się do warunków dyktowanych przez sektor publiczny, będą szukać bardziej wydajnych technologii, dzięki czemu staną się bardziej konkurencyjne cenowo;

- z kolei firmy mające głównie klientów biznesowych są skłonne istotnie częściej uznać, że zamawiający nadużywają warunku doświadczenia jako niezbędnego do ubiegania się o zamówienia publiczne, który eliminuje z rynku zamówień nowe firmy, będące najczęściej nośnikiem innowacyjnych rozwiązań;

- w twierdzeniu, że zamawiający niechętnie stosują proinnowacyjne kryteria oceny ofert dominują firmy zorientowane na klientów biznesowych i sektor publiczny;

- firmy zorientowane na klientów biznesowych i sektor publiczny częściej niż nastawione na klientów indywidualnych wskazują, że organy odwoławcze nie są merytorycznie przygotowane do oceny w postępowaniu odwoławczym prawidłowości rozwiązań innowacyjnych pod względem ich zgodności z SIWZ oraz że w zamówieniach publicznych nie występuje podział ryzyka pomiędzy zamawiającym a wykonawcą przy wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych.

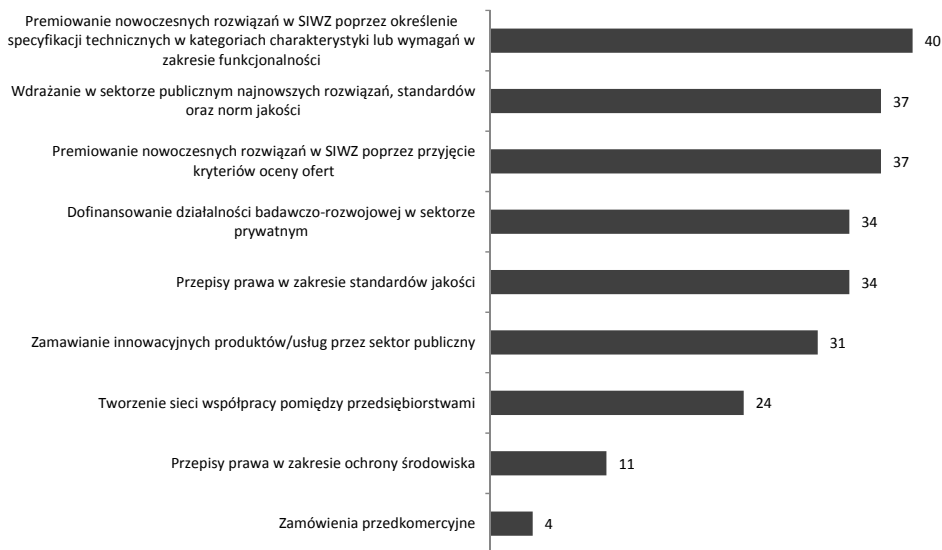
9.3. Ocena potencjalnych kierunków oddziaływania państwa w świetle badań wśród zamawiających i przedsiębiorstw

Zamawiający zostali poproszeni również o wskazanie najważniejszych – w ich opinii – potencjalnych kierunków oddziaływania państwa w zakresie stymulowania innowacyjności przedsiębiorstw (por. wykres 81).

Za najważniejsze uznali oni premiowanie nowoczesnych rozwiązań w SIWZ poprzez określenie specyfikacji w kategoriach charakterystyki lub wymagań w zakresie funkcjonalności oraz odpowiednie kryteria oceny ofert, a także wdrażanie w sektorze publicznym najnowszych rozwiązań, standardów oraz norm jakości. Bardzo niska, a tym samym niepokojąca, jest ocena znaczenia zamówień przedkomercyjnych – zaledwie 4% badanych wskazało je jako jeden z najważniejszych motorów innowacyjności przedsiębiorstw. Co więcej, aż 70% badanych nie miało w tej kwestii wyrobionego zdania. Porównując jednostki różnego typu warto ponownie wskazać na stosunkowo najlepsze przygotowanie

jednostek publicznej służby zdrowia, przejawiające się najniższym odsetkiem braków odpowiedzi. Co więcej, w tej grupie znaczenie zamówień przedkomercyjnych oceniane jest najwyżej.

Wykres 81. Ocena potencjalnych kierunków oddziaływania państwa z punktu widzenia innowacyjności przedsiębiorstw w świetle badania wśród zamawiających (w %)



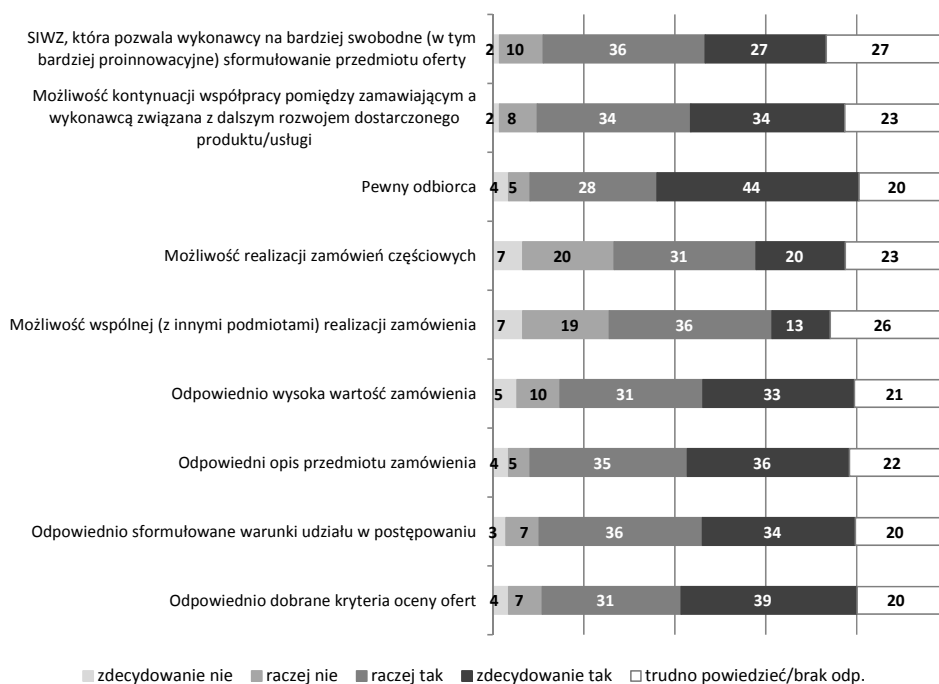
Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

Najsilniejszym bodźcem mogącym stanowić zachętę dla sektora MSP do składania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego ofert zawierających innowacyjne rozwiązania wydaje się postrzeganie sektora publicznego jako pewnego odbiorcy innowacyjnych rozwiązań (por. wykres 82). O zdecydowanie silnym charakterze tego bodźca jest przekonanych aż 44,4% respondentów badania, a kolejnych 27,9% jest skłonnych przychylić się do opinii o stymulacyjnej roli czynnika.

Około 2/3 respondentów wskazało na sześć innych stymulant, które, ich zdaniem, mogą skłaniać do składania ofert zawierających innowacyjne rozwiązania w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Są wśród nich: należycie dobrane kryteria oceny ofert, odpowiedni opis przedmiotu zamówienia, trafnie sformułowane warunki udziału w postępowaniu, możliwość kontynuacji współpracy pomiędzy zamawiającym a oferentem, związana z dalszym rozwojem dostarczonego produktu, odpowiednio wysoka wartość zamówienia oraz

specyfikacja istotnych warunków zamówienia umożliwiającą oferentowi większą swobodę w formułowaniu przedmiotu oferty. Mniejsze znaczenie jako bodziec do wywoływania proinnowacyjnych zachowań przedsiębiorstw wydaje się mieć możliwość realizacji zamówień częściowych i możliwość wspólnej (z innymi podmiotami) realizacji zamówienia. Te dwa ostatnie czynniki zostały wskazane też przez największą grupę respondentów jako te, które w ich opinii zdecydowanie nie przyczyniają się do podniesienia innowacyjności rozwiązań proponowanych przez podmioty składające ofertę w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

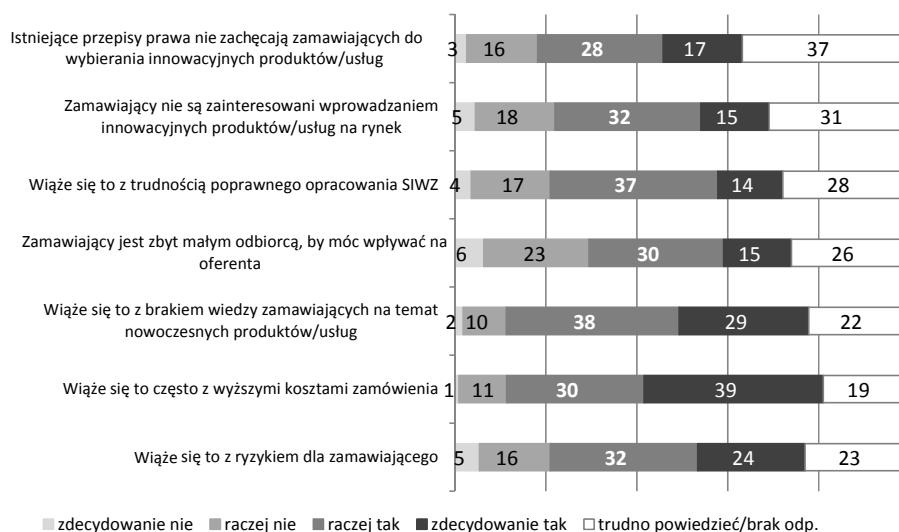
Wykres 82. Czynniki mogące stanowić zachętę dla wykonawców do składania ofert zawierających innowacyjne rozwiązania – w świetle badania wśród przedsiębiorstw (w %)



Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród przedsiębiorstw, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 685]

Przyczyny, dla których zamawiający nie są skłonni do zamawiania innowacyjnych produktów, wskazywane w sposób najbardziej zdecydowany, to przede wszystkim wyższe koszty zamówienia (por. wykres 83).

Wykres 83. Przyczyny, dla których zamawiający nie są skłonni do zamawiania innowacyjnych produktów/usług – w świetle badania wśród zamawiających (w %)



Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

9.4. Ocena możliwości zwiększenia dostępu MSP do rynku zamówień publicznych

Istotnym elementem nowego podejścia do zamówień publicznych jest większe otwarcie rynku na małe i średnie przedsiębiorstwa. Jak podkreślano w rozdziale 4, szersze wdrożenie MSP stanowi jeden z najistotniejszych kierunków rozwoju systemu zamówień publicznych w Europie, w tym także w Polsce. Porównując odsetek przedsiębiorstw, które brały udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, należy wskazać na jego wzrost wraz z wielkością przedsiębiorstwa – podczas gdy w przypadku mikroprzedsiębiorstw sięga on ok. 60%, już dla średnich firm jest to ok. 76%, dla dużych zaś – 84%. Zależność w tym zakresie jest istotna statystycznie. Wskaźniki te są wyraźnie wyższe niż wynika to chociażby z badań PARP⁶, należy jednak mieć na uwadze, że w niniejszym badaniu, z uwagi na jego cel, przedsiębiorstwa uczestniczące w zamówieniach publicznych były nadreprezentowane. Jak widać, również w przypadku MSP, udział

⁶ J. Kornecki, P. Głodek, S. Nowak, P. Czyż, D. Dec, A. Szcześniak, *Potencjał rozwojowy MSP*, PARP, Warszawa 2008.

podmiotów biorących udział w postępowaniach jest wysoki – średnio dla MSP sięga on ok. 70% (por. tab. 30).

Tabela 30

Wielkość przedsiębiorstwa a uczestnictwo w rynku zamówień publicznych

Uczestnictwo w rynku zamówień publicznych		Wielkość zatrudnienia				Ogółem
		mikro	małe	średnie	duże	
Nie	n	4	33	77	93	207
	%	16,0	24,1	41,2	29,2	31,0
Tak	n	21	104	110	226	461
	%	84,0	75,9	58,8	70,8	69,0
Ogółem	n	25	137	187	319	668
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

$V = 0,151$; $p = 0,002$; pominięto braki odpowiedzi.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród przedsiębiorstw, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 685].

W celu oceny prawdopodobieństwa uczestnictwa MSP w zamówieniach publicznych oszacowano równania regresji logistycznej, przyjmując jako zmienne objaśniające szeroko rozumiany potencjał przedsiębiorstw (por. tab. 31)⁷.

Tabela 31

Uczestnictwo MSP w zamówieniach publicznych – wyniki estymacji modeli regresji logistycznej

Numer modelu	Zmienna niezależna	Grupa	Wartość parametru (b)	exp(b)	Wartość statystyki Walda	p
1	2	3	4	5	6	7
1	wielkość zatrudnienia (grupa odniesienia – mikro)	x	x	x	12,215	0,002
		małe	0,531	1,701	7,576	0,006
		średnie	0,791	2,206	10,098	0,001
2	okres działalności przedsiębiorstwa	x	-0,015	0,985	1,998	0,016

⁷ W tab. 31 zestawiono najważniejsze wyniki estymacji kilku równań regresji logistycznej z jedną zmienną objaśniającą, pozwalającą na oszacowanie prawdopodobieństwa realizacji zamówień publicznych przez MSP przy uwzględnieniu (**z osobna**) różnych charakterystyk małych i średnich przedsiębiorstw. Zasady interpretacji wyników zostały omówione w rozdz. 1.3.

Tabela 31 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
3	lokalizacja (grupa odniesienia – wieś)	x	x	x	20,057	0,001
		miasto do 20 tys. mieszkańców	0,306	1,359	0,970	0,325
		miasto od 20 do 50 tys. mieszkańców	0,965	2,625	8,350	0,004
		miasto od 50 do 100 tys. mieszkańców	0,797	2,219	6,144	0,013
		miasto 100 do 500 tys. mieszkańców	1,215	3,370	14,730	0,000
		miasto powyżej 500 tys. mieszkańców	0,519	1,680	3,205	0,073
4	przychody (grupa odniesienia – poniżej 1,5 mln zł)	x	x	x	27,105	0,000
		1,5–10 mln zł	0,751	2,118	15,147	0,000
		10–30 mln zł	0,999	2,717	12,125	0,000
		30–100 mln zł	1,586	4,882	10,050	0,002
		powyżej 100 mln zł	1,553	4,724	2,035	0,154
5	główny odbiorca (grupa odniesienia – klienci indywidualni)	x	x	x	48,732	0,000
		klienci biznesowi	-0,096	0,909	0,143	0,706
		sektor publiczny	2,895	18,088	34,108	0,000
		portfel zrównoważony	2,384	10,853	10,030	0,002
6	dominujący zasięg działalności (grupa odniesienia – zasięg lokalny)	x	x	x	21,310	0,001
		zasięg regionalny	0,567	1,764	3,044	0,081
		kilka sąsiadujących województw	0,207	1,230	0,226	0,634
		zasięg ogólnopolski	-0,326	0,722	0,600	0,439
		zasięg międzynarodowy	-2,414	0,089	12,779	0,000
		„zrównoważony”	-0,486	0,615	1,851	0,174
7	struktura kapitału	nieistotna				
8	struktura produktów według innowacyjności	nieistotna				
9	wartość innowacji (grupa odniesienia: brak nakładów na innowacje w 2009 r.)	x	x	x	20,316	0,000
		poniżej 500 tys. zł	1,183	3,263	18,780	0,000
		500 tys. zł lub więcej	-0,272	0,762	0,630	0,427
10	udział wydatków na innowacje w przychodach	nieistotna				

Tabela 31 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
11	kadra odpowiedzialna za zamówienia publiczne (grupa odniesienia – wykwalifikowany zespół)	x	x	x	28,014	0,000
		stanowisko jednoosobowe	-0,683	0,505	0,229	0,623
		częściowy zakres obowiązków jednego pracownika	-2,012	0,134	3,769	0,052
		doradztwo zewnętrzne	-3,603	0,027	11,886	0,001
		własna kadra i doradztwo zewnętrzne	-2,474	0,084	2,867	0,090

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

Na podstawie danych zaprezentowanych w tab. 31, można wyciągnąć następujące wnioski:

- prawdopodobieństwo realizacji zamówień publicznych istotnie różnicuje wielkość zatrudnienia – dla małych przedsiębiorstw jest ono 1,7-krotnie, a dla średnich – ponad dwukrotnie wyższe niż w przypadku mikroprzedsiębiorstw,

- młodsze firmy są bardziej skłonne do uczestnictwa w zamówieniach publicznych,

- na prawdopodobieństwo realizacji zamówień publicznych wpływa także wielkość miejscowości, w której zlokalizowane jest przedsiębiorstwo – w porównaniu z przedsiębiorstwami zlokalizowanymi na wsi, większą szansę na włączenie w rynek zamówień publicznych mają MSP zlokalizowane w większych miastach (w przypadku firm z miast od 100 do 500 tys. mieszkańców szansa ta jest ponad trzykrotnie wyższa niż dla tych, którzy mają siedzibę na wsi),

- szansa na włączenie MSP w rynek zamówień publicznych rośnie z wielkością ich obrotów,

- w przypadku podmiotów, które są ukierunkowane na współpracę z sektorem publicznym (dla których sektor publiczny jest głównym odbiorcą) szansa na włączenie w zamówienia publiczne jest 18-krotnie wyższa w porównaniu z tymi, którzy są nastawieni na klientów indywidualnych; jest to zrozumiałe, warto jednak zauważyć, że w przypadku podmiotów nastawionych na współpracę przede wszystkim z klientami biznesowymi różnice te nie są istotne,

- mniejszym zainteresowaniem darzą odbiorcę publicznego podmioty o międzynarodowym zakresie działalności (prawdopodobieństwo włączenia w zamówienia publiczne jest o ok. 90% niższe niż w przypadku firm działających głównie lokalnie),

- w przypadku innowacyjnych MSP prawdopodobieństwo włączenia w zamówienia publiczne jest ponad 3 razy wyższe niż dla tych, którzy nie ponoszą nakładów na innowacje,

– jak należało się spodziewać, większemu włączeniu w rynek zamówień publicznych sprzyja również posiadanie wykwalifikowanej kadry – te przedsiębiorstwa sektora MSP, które dysponują wykwalifikowanym zespołem ds. zamówień publicznych wypadają zdecydowanie najlepiej,

– nieistotne są natomiast różnice między przedsiębiorstwami o różnej strukturze kapitału, strukturze produktów zgodnie z fazami cyklu życia produktu, a także o różnym znaczeniu nakładów na innowacje w przychodach firmy.

W kolejnym kroku (por. tab. 32 i 33) dokonano oceny kształtowania się dwóch podstawowych mierników zaangażowania przedsiębiorstw w zamówienia publiczne, a mianowicie liczby i wartości zamówień publicznych, w zależności od różnych charakterystyk przedsiębiorstw (wielkości zatrudnienia, lokalizacji, znaczenia innowacji itp.). Z uwagi na odmienny poziom pomiaru czynników, wykorzystano różne metody analizy (współczynniki korelacji lub regresji, ANOVA, test Welcha lub test Kruskala–Wallisa⁸).

Relacje między liczbą i wartością realizowanych zamówień a potencjałem przedsiębiorstw przebiegają nieco inaczej dla MSP niż dla ogółu podmiotów (por. tab. 32). Większe zaangażowanie w zamówienia publiczne, mierzone łączną liczbą zrealizowanych w 2009 r. zamówień, jest typowe dla firm MSP charakteryzujących się jedną z następujących cech: są zlokalizowane w większych miastach, osiągają większe przychody, są nastawione na sektor publiczny, mają zasięg ogólnopolski, dominuje w nich udział kapitału zagranicznego, w strukturze produktów mają przede wszystkim produkty nowe i znajdujące się w fazie dojrzałości, mają także wyspecjalizowane służby ds. zamówień publicznych.

Tabela 32

Charakterystyki przedsiębiorstw a liczba zrealizowanych zamówień publicznych

Czynnik	Metoda analizy	Przedsiębiorstwa ogółem		MSP	
		<i>p</i>	co sprzyja skali zaangażowania?	<i>p</i>	co sprzyja skali zaangażowania?
1	2	3	4	5	6
Okres działalności przedsiębiorstwa	współczynnik Spearmana	0,030*	dłuższy okres działalności	0,118	nie dotyczy
Lokalizacja	test Welcha	0,001*	lokalizacja w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców	0,000*	lokalizacja w większej miejscowości, zwłaszcza w mieście powyżej 100 tys. mieszkańców
Przychody	test Welcha	0,001*	większe przychody przedsiębiorstwa	0,004*	większe przychody przedsiębiorstwa
Główny odbiorca	ANOVA	0,000*	ukierunkowanie na sektor publiczny	0,000*	ukierunkowanie na sektor publiczny
Dominujący zasięg działalności	test Welcha	0,001*	zasięg ogólnopolski	0,006*	zasięg ogólnopolski

⁸ Zasady stosowania wymienionych metod zaprezentowane zostały w rozdz. 1.3.

Tabela 32 (cd.)

1	2	3	4	5	6
Struktura kapitału	ANOVA	0,998	nie dotyczy	0,000*	udział kapitału zagranicznego
Struktura produktów według innowacyjności	test Kruskala-Wallisa	0,047*	przewaga produktów nowych i fazy dojrzałości	0,035*	przewaga produktów nowych i w fazy dojrzałości
Wartość innowacji	ANOVA	0,975	nie dotyczy	0,883	nie dotyczy
Udział wydatków na innowacje w przychodach przedsiębiorstwa	ANOVA	0,442	nie dotyczy	0,404	nie dotyczy
Kadra odpowiedzialna za zamówienia publiczne	test Welcha	0,000*	posiadanie wykwalifikowanego zespołu lub wyodrębnionego stanowiska ds. zamówień publicznych	0,000*	posiadanie wykwalifikowanego zespołu lub wyodrębnionego stanowiska ds. zamówień publicznych

* Zależność bądź różnice między populacjami są istotne statystycznie ($p < 0,05$).

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród przedsiębiorstw, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [pominięto braki odpowiedzi; $n_{ogółem} = 463$; $n_{MSP} = 440$].

Wartości realizowanych przez MSP zamówień publicznych sprzyja z kolei okres działalności firmy (lepiej radzą sobie przedsiębiorstwa o większym doświadczeniu rynkowym), a także lokalizacja w większej miejscowości, większe przychody oraz przewaga produktów będących w fazie dojrzałości. Co istotne, przedsiębiorstwa te ponoszą wyższe nakłady na innowacje. Mają też wyspecjalizowane kadry, przygotowane merytorycznie do prowadzenia zamówień publicznych o takiej skali (por. tab. 33).

Tabela 33

Charakterystyki przedsiębiorstw a wartość zrealizowanych zamówień publicznych

Czynnik	Metoda analizy	Przedsiębiorstwa ogółem		MSP	
		p	co sprzyja skali zaangażowania?	p	co sprzyja skali zaangażowania?
1	2	3	4	5	6
Okres działalności przedsiębiorstwa	współczynnik Spearmana	0,000*	dłuższy okres działalności	0,001*	dłuższy okres działalności
Lokalizacja	test Welcha	0,064	nie dotyczy	0,005*	lokalizacja w większej miejscowości, zwłaszcza w mieście od 50 do 100 tys. mieszkańców

Tabela 33 (cd.)

1	2	3	4	5	6
Przychody	test Welcha	0,000*	większe przychody przedsiębiorstwa	0,000*	większe przychody przedsiębiorstwa
Główny odbiorca	ANOVA	0,884	nie dotyczy	0,249	nie dotyczy
Dominujący zasięg działalności	ANOVA	0,078	nie dotyczy	0,914	nie dotyczy
Struktura kapitału	ANOVA	0,998	nie dotyczy	0,923	nie dotyczy
Struktura produktów według innowacyjności	test Kruskala –Wallisa	0,059	nie dotyczy	0,003*	przewaga produktów w fazie dojrzałości
Wartość innowacji	test Welcha	0,365	nie dotyczy	0,031*	wyższe wydatki na innowacje
Udział wydatków na innowacje w przychodach przedsiębiorstwa	ANOVA	0,923	nie dotyczy	0,040*	udział 5–10% w przychodach
Kadra odpowiedzialna za zamówienia publiczne	test Welcha	0,001*	posiadanie wyodrębnionego stanowiska ds. zamówień publicznych	0,001*	posiadanie wyodrębnionego stanowiska ds. zamówień publicznych

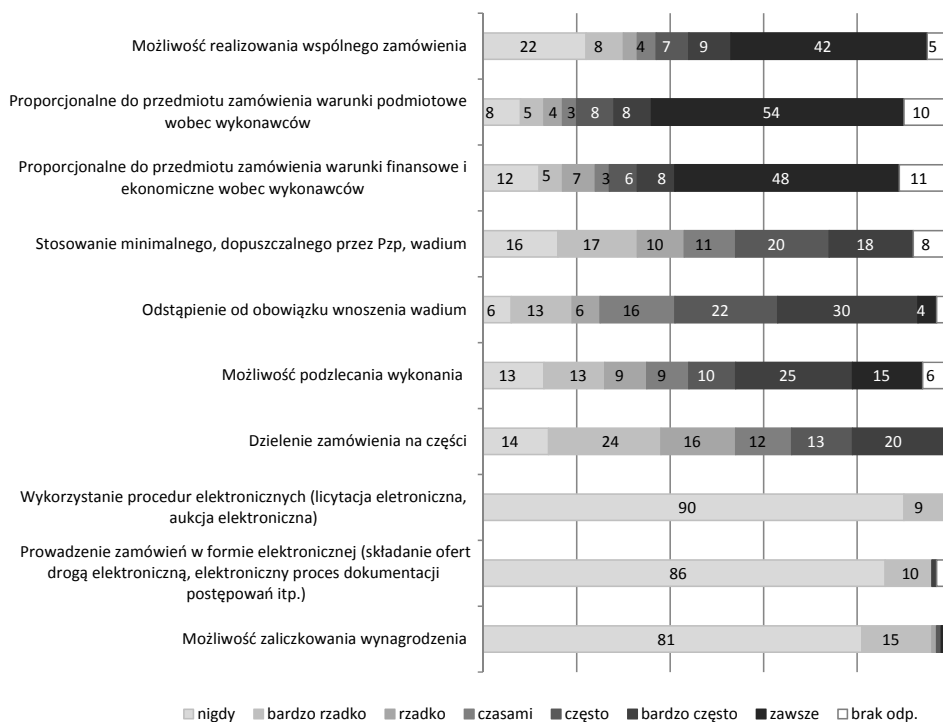
Uwagi – jak w tab. 32.

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród przedsiębiorstw, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [pominięto braki odpowiedzi; $n_{ogółem} = 463$; $n_{MSP} = 440$].

Perspektywy uczestnictwa małych i średnich przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych nie są zbyt optymistyczne – co czwarte przedsiębiorstwo nie brało udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego i nie zamierza tego zmieniać w najbliższym okresie, kolejne 35% nie ma w tym zakresie sprecyzowanych planów, a 8% chce swój udział ograniczyć. Jedynie 15% MSP zamierza zwiększyć swoje zaangażowanie w zamówienia publiczne, a 16% pozostawić je na dotychczasowym poziomie.

Obecne praktyki podmiotów zamawiających wydają się nie ograniczać zaangażowania mniejszych podmiotów. Spośród instrumentów sprzyjających większemu udziałowi MSP, wskazywanych przez zamawiających, najpopularniejsze okazało się nienadużywanie warunku doświadczenia poprzez stosowanie warunków udziału w postępowaniu (zarówno podmiotowych, jak i finansowych czy ekonomicznych) adekwatnych do przedmiotu zamówienia – mniej więcej połowa ankietowanych wskazała, że zawsze stosuje takie podejście (por. wykres 84).

Wykres 84. Otwartość rynku zamówień publicznych na MSP w świetle badania wśród zamawiających (w %)



Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

Zaskakująco niskie są natomiast odsetki zamawiających umożliwiających wspólne realizowanie zamówienia. Wprawdzie 42% ankietowanych twierdzi, że zawsze stwarza taką możliwość, jednak aż 22% badanych odpowiedziało przecząco na to pytanie, a kolejne 11% wskazało, że robią to rzadko lub bardzo rzadko. Stanowi to poważne ograniczenie możliwości włączania się MSP w zamówienia o większej wartości. Ważne dla rozwoju MSP jest odstąpienie od obowiązku wnoszenia wadium lub stosowanie jego minimalnej wysokości. Ponad 70% badanych jednostek odstępkuje od wnoszenia wadium często lub bardzo często, podobnie – połowa badanych stosuje jego minimalną wysokość (również często lub bardzo często).

Jak wynika z tab. 34, stosunkowo najszerszy zakres instrumentów wdrażają jednostki publicznej służby zdrowia. Relatywnie słabo wypada administracja publiczna, która najrzadziej – na tle innych grup jednostek – korzysta z możliwości dzielenia zamówienia na części, a także odstąpienia od obowiązku wnoszenia wadium.

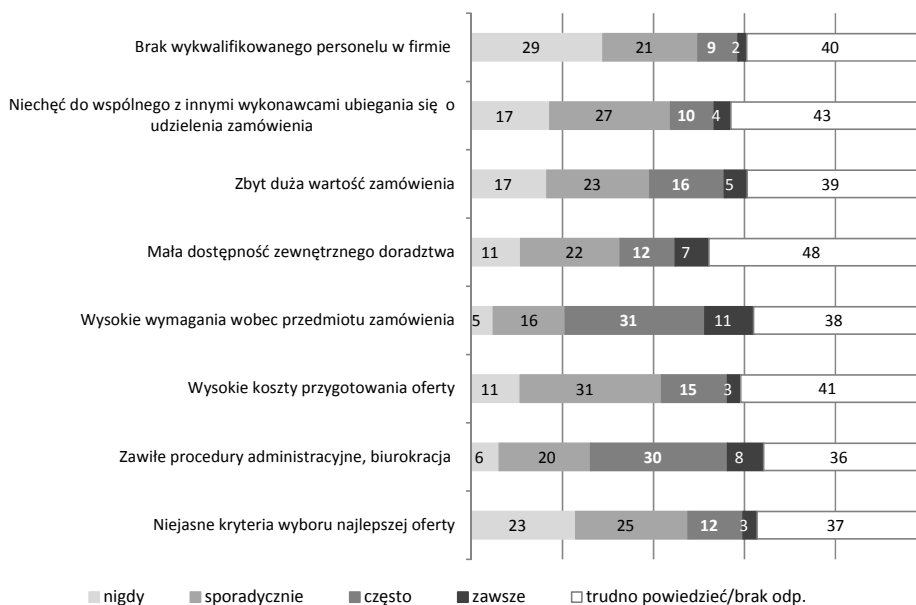
Tabela 34

Typ jednostki a otwarcie zamówień publicznych na MSP

Wyszczególnienie	In plus	In minus
Dzielenie zamówienia na części	SPZOZ	administracja publiczna
Możliwość podzlecenia wykonania zamówienia	SPZOZ	x
Odstąpienie od obowiązku wnoszenia wadium	SPZOZ	administracja publiczna
Możliwość zaliczkowania wynagrodzenia	SPZOZ	pozostałe
Proporcjonalne do przedmiotu zamówienia warunki finansowe i ekonomiczne wobec wykonawców	pozostałe	SPZOZ
Prowadzenie zamówień w formie elektronicznej	x	pozostałe

Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród zamawiających, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100].

Wykres 85. Bariery uczestnictwa przedsiębiorstw w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w świetle badań wśród przedsiębiorstw (w %)



Źródło: oprac. własne na podstawie wyników badania wśród przedsiębiorstw, przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 685]

Przedstawiciele przedsiębiorstw upatrują barier szerszego włączenia się w rynek zamówień publicznych przede wszystkim w wysokich wymaganiach co do przedmiotu zamówienia (11% zawsze, a kolejne 31% często spotyka tego typu problemy), a także w zawiłych procedurach administracyjnych (odpowiednio 8 i 30% wskazań). Optymistyczna jest przy tym ocena kryteriów wyboru najlepszej oferty – co czwarte przedsiębiorstwo nigdy nie napotkało takiej bariery, kolejne 25% tylko sporadycznie stykało się z tym problemem (por. wykres 85).

W świetle opinii przedsiębiorców, problemu nie stanowi raczej brak wykwalifikowanego personelu, choć dotyczy to raczej większych przedsiębiorstw, które na ogół dysponują wykwalifikowanym zespołem zajmującym się zamówieniami publicznymi. Mniejsze firmy z kolei zwykle przerzucają obowiązki związane z zamówieniami publicznymi na pracownika, który ma jednocześnie inne obowiązki, bądź też angażują firmę zewnętrzną. W uzasadnionych przypadkach korzystają ponadto z doradztwa specjalistycznego, wspierającego zespół/osoby zajmujące się zamówieniami publicznymi.

W kontekście powyższych wniosków należy zapewnić, zwłaszcza mikro- i małym przedsiębiorstwom, dostęp do doradztwa w tym zakresie. Z uwagi na częstą słabość finansową tych podmiotów, ważne wydaje się stworzenie – na bazie sieci istniejących instytucji otoczenia biznesu – bezpłatnych punktów konsultacyjnych, w których mikro- i mali przedsiębiorcy mogliby uzyskać wsparcie doradcze w zakresie zamówień publicznych. Powinno to korzystnie wpłynąć na zwiększenie uczestnictwa tych podmiotów w rynku zamówień publicznych.

9.5. Podsumowanie

W świetle przytoczonych wyników zamówienia publiczne nie są obecnie postrzegane jako istotny instrument polityki proinnowacyjnej państwa. Wynika to z ograniczonych możliwości proinnowacyjnego oddziaływania tych zamówień. Bardziej optymistycznie nastawieni są przy tym zamawiający, przy czym podmioty z obydwu grup postrzegają zamówienia raczej jako instrument pośredniego oddziaływania na zwiększenie innowacyjności. Podstawową barierą jest słabe przygotowanie i niechęć zamawiających do przeprowadzenia tego typu postępowań. Za bardzo ważną barierę proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych obydwie strony rynku zamówień publicznych uznają nadużywanie kryterium cenowego. Poważnym ograniczeniem jest również niedopuszczanie ofert wariantowych. Zamawiający unikają ryzyka, preferując tradycyjne, uznane na rynku produkty, gdyż są one dla nich „bezpieczniejsze”, obciążone mniejszym ryzykiem odwołań, łatwiej jest uzasadnić ich wybór na etapie kontroli.

Jako potencjalne drogi kreowania innowacyjności przez system publiczny zamawiający wskazywali przede wszystkim na odpowiedni opis przedmiotu zamówienia, adekwatnie dobrane kryteria oceny oferty oraz należyte sformułowane warunki udziału w postępowaniu, a także funkcjonalny opis przedmiotu zamówienia. Ważna jest również, szczególnie dla przedsiębiorstw, pewność współpracy, w tym zwłaszcza możliwość jej kontynuowania na etapie dalszego rozwoju wdrożonej innowacji. Bardzo niska jest z kolei ocena roli zamówień przedkomercyjnych.

Obok proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych, jednym z najistotniejszych kierunków ich wpływu jest szersze włączenie MSP. Częściej bowiem większe firmy, dysponujące kadrą wykwalifikowaną w zakresie zamówień publicznych, biorą udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Obecne praktyki podmiotów zamawiających wydają się nie ograniczać zaangażowania mniejszych podmiotów. Zamawiający raczej nie traktują rygorystycznie warunku doświadczenia jako elementu warunków udziału w postępowaniu (zarówno podmiotowych, jak i finansowych czy ekonomicznych), stwarzając w ten sposób możliwość uczestnictwa w zamówieniach publicznych przez mniejsze, a z drugiej strony – nowo utworzone podmioty. Głównych barier szerszego włączenia MSP w rynek zamówień publicznych upatruje się z kolei w wysokich wymaganiach co do przedmiotu zamówienia, a także w zawiłych procedurach administracyjnych.