

Wacława Starzyńska

Uniwersytet Łódzki

SYSTEM ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH A INNOWACYJNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW

Streszczenie: Zamówienia publiczne stanowią ważny sektor gospodarki. Za pomocą systemu zamówień publicznych, którego głównym celem jest efektywne wydatkowanie środków publicznych, można upowszechniać rozwiązania innowacyjne w procesie produkcji lub dotyczące samego produktu oferowanego przez wykonawców.

Celem artykułu jest próba wskazania na możliwości tkwiące w procedurach zamówień publicznych, szczególnie w trybach, opisie przedmiotu zamówienia i specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie inspirowania i zachęcania zarówno podmiotów zamawiających jako przyszłych klientów, jak i przedsiębiorstw – potencjalnych wykonawców do innowacyjnych propozycji produkcji i/lub samego produktu będącego przedmiotem zamówień publicznych.

Słowa kluczowe: tryby zamówień publicznych, innowacyjność, selekcja wykonawców, kryteria przedmiotowo-podmiotowe, strategia innowacyjna UE.

1. Wstęp

Zamówienia publiczne to ważny sektor gospodarki. System zamówień publicznych, z jednej strony, ma służyć efektywnemu wydatkowaniu środków publicznych poprzez regulowanie sposobu udzielania zamówienia, tak by zapobiegać niepomyślnym wydatkom, z drugiej strony zaś może być instrumentem stymulującym badanie i innowacyjność przedsiębiorstw poprzez kreowanie „wiodących rynków” dla nowych technologii.

Przedsiębiorstwa powinny być zachęcane do przeznaczania środków na badania i rozwój przez podmioty zamawiające, które mogą upowszechniać innowacyjność poprzez „dostarczanie rynków” dla nowych technologii.

Prawo zamówień publicznych uchwalone w styczniu 2004 r. i wprowadzone w życie w maju tego samego roku, poddane kilkakrotnej nowelizacji (obecnie przygotowywana jest kolejna nowelizacja), stwarza podmiotom zamawiającym (instytucjom i władzom publicznym) możliwości nabywania innowacyjnych rozwiązań, przy czym należy odróżnić innowacyjny przedmiot zamówienia od innowacyjnych sposobów udzielania zamówień publicznych¹.

¹ Por. Prawo zamówień publicznych po nowelizacji z dnia 4 września 2008 r., Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2008.

Celem artykułu jest próba wskazania na potencjalne możliwości tkwiące w systemie zamówień publicznych w zakresie upowszechniania rozwiązań innowacyjnych poprzez odchodzenie od ceny będącej jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty na rzecz innych aspektów, które oferują największe korzyści dla użytkowników danego dobra lub usługi.

2. Tryby zamówień publicznych a innowacyjność przedsiębiorstw

W ustawie Prawo zamówień publicznych trudno jednoznacznie podkreślić tryby czy sposoby innowacyjnego wyboru najkorzystniejszej oferty. Można jednak wskazać na trzy podstawowe, które są uważane za najbardziej konkurencyjne:

- przetarg nieograniczony,
- przetarg ograniczony,
- negocjacje z ogłoszeniem.

O ile przetarg nieograniczony to tryb udzielenia zamówienia, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie w zamówieniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani (art. 39 Prawa zamówień publicznych), o tyle przetarg ograniczony czy negocjacje z ogłoszeniem pozwalają już na świadome zaplanowanie i wykorzystanie możliwości innowacyjnego procesu produkcji czy samego produktu.

Przetarg ograniczony jest postępowaniem dwuetapowym, zwanym również redukcyjnym, polegającym na podzieleniu postępowania na dwa zasadnicze etapy. Pierwszy polega na kwalifikacji i wyborze wykonawców, którzy odpowiedzieli na ogłoszenie, tylko w takiej liczbie, jaka była przewidziana w ogłoszeniu, w drugim etapie następuje przekazanie wybranym potencjalnym wykonawcom specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Jest tutaj możliwość wyboru najbardziej proinnowacyjnych przedsiębiorstw.

Negocjacje z ogłoszeniem charakteryzują się z kolei czteroetapowym postępowaniem. Po odpowiedzi przez wykonawców na ogłoszenie o przetargu następuje wstępna ich kwalifikacja polegająca na wyborze najbardziej wiarygodnych podmiotów w liczbie nie mniejszej, niż określona wcześniej, np. do zamówienia o wartości równej lub przekraczającej tzw. progi unijne wynosi 5². Kolejny etap polega na zaproszeniu do składania ofert wstępnych przez wybranych wykonawców, którym podmiot zamawiający przekazuje specyfikację istotnych warunków zamówienia. Etap trzeci rozpoczyna się przesłaniem ofert wstępnych przez przedsiębiorstwa zaproszone do negocjacji, a następnie przeprowadzane są negocjacje, które mają charakter poufny.

W wyniku postawionych warunków, wyjaśnień i uzyskanych dodatkowych informacji zamawiający dokonuje zmian w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i przekazuje je wykonawcom biorącym udział w negocjacjach, zapraszając ich do składania ofert. Jednak poprawki, o których mowa, nie mogą prowadzić do istotnej zmiany przedmiotu zamówienia lub pierwotnych warunków zamówienia.

² Por. art. 11 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ostatni etap, czwarty, zwany wyborem najkorzystniejszej oferty, polega na wybraniu oferty, która pod względem atrakcyjności innowacyjnej, zastosowanych kryteriów i ceny jest dla zamawiającego najkorzystniejsza. Ten etap jest najtrudniejszy, gdyż decyzje podejmowane są w warunkach ograniczonych możliwości finansowych i nie zawsze pełnej wiedzy zamawiającego o rynku i spodziewanych korzyściach. Ponadto wykonawcy bardzo często, po ogłoszeniu wyników wyboru oferty, zaskarżają postępowanie w całości lub w części, stosując środki ochrony prawnej, głównie odwołania.

Podsumowując właściwości trybów ogłoszeniowych z punktu widzenia innowacyjności, warto podkreślić, że przetarg nieograniczony (w tym również licytacja elektroniczna) zorientowany jest na produkt łatwo dostępny, to znaczy wielu wykonawców oferuje ten sam (lub równoważny) produkt. Produkt w postaci dostawy, usługi czy roboty budowlanej jest jasno sprecyzowany, a zamawiający godzi się na zakup standardowy i powszechnie dostępny. Produkt nie jest innowacyjny, chociaż może być nowoczesny, ale z punktu widzenia gospodarki krajów rozwiniętych na ogół znajduje się w schyłkowej fazie życia.

Zamawiający, określając warunki i sposób przeprowadzania oceny spełnienia warunków podmiotowych, powinien wybrać firmę charakteryzującą się niezbędnym doświadczeniem, potencjałem technicznym, a nade wszystko personelem zdolnym do wykonania zamówienia.

W przypadku zastosowania procedur z „podwójnym rankingiem”, do których zalicza się przetarg ograniczony i negocjacje z ogłoszeniem, zamawiający ma możliwość późniejszego przekazania przedmiotu zamówienia potencjalnym wykonawcom. Dzięki temu można poszukiwać rozwiązań innowacyjnych i nowatorskich. W trybie negocjacji z ogłoszeniem zamawiający dodatkowo ma szansę zapoznania się z rynkiem o charakterze lokalnym, krajowym czy unijnym i ma możliwość wypracowania koncepcji nowego produktu w sensie jego funkcjonalności i zaspokojenia potrzeb zamawiającego. Podmiot zamawiający „konsumuje” wiedzę posiadaną przez wykonawców. A zatem tryb, który umożliwi negocjacje z wykonawcami posiadającymi odpowiednią wiedzę, pozwala na doprecyzowanie przedmiotu zamówienia.

Katalog przesłanek stosowania trybu negocjacji z ogłoszeniem w pewien sposób jest zbliżony do przesłanek stosowania specjalnego trybu, jakim jest dialog konkurencyjny.

Dialog konkurencyjny to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi dialog z wybranymi przez siebie wykonawcami, a następnie zaprasza ich do składania ofert³. Chodzi tutaj głównie o złożone projekty, kiedy zamawiający nie jest w stanie obiektywnie opisać przedmiotu zamówienia lub określić uwarunkowań prawnych czy finansowych wykonania zamówienia, zwłaszcza gdy dotyczy to przedmiotu, dla którego nie przyjęto jednolitych standardów i nie jest możliwe wskazanie przez zamawiającego parametrów

³ Por. art. 60_a – 60_c Ustawy Prawo zamówień publicznych.

i cech jakościowych czy też obiektywnego opisu funkcjonalnego. Ponadto cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty. Tryb ten umożliwia zamawianie innowacyjnych dostaw, usług czy robót budowlanych, których przedmiot nie ma charakteru standardowego. Wykonawcy w trakcie dialogu mają największe możliwości zaferowania nowatorskich pomysłów czy ciekawych rozwiązań. Zamawiający może przewidzieć nagrody dla wykonawców, którzy w toku dialogu przedstawią propozycje innowacyjne, będące później podstawą do składania ofert.

Kolejnym trybem sprzyjającym innowacjom jest uproszczony tryb negocjacji bez ogłoszenia. Uproszczenie polega na tym, że podmiot zamawiający negocjuje warunki umowy w sprawie zamówienia publicznego z wybranymi przez siebie wykonawcami bez konieczności publikacji ogłoszenia. Podkreśla się tutaj, że ten tryb jest zalecany, gdy przedmiotem zamówienia są rzeczy wytwarzane wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych lub rozwojowych, a nie w celu zapewnienia zysku lub pokrycia poniesionych kosztów badań czy rozwoju.

Z kolei zamówienie z wolnej ręki to tryb udzielenia zamówienia, w którym zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą. Dotyczy to m.in. sytuacji, gdy konkretne zamówienie może być świadczone przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze lub związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów (np. wykonawca posiadający patent do wynalazku). Tryb ten znajduje zastosowanie do zamówień o charakterze innowacyjnym, kiedy to istnieje jeden wykonawca, który jest w stanie wykonać zamówienie, ale produktu nie ma jeszcze na rynku ani też nie ma jego odpowiednika.

Innym sposobem zamawiania innowacyjnych produktów jest konkurs, w którym przez publiczne ogłoszenie zamawiający przydziela nagrodę za wykonanie przeniesienia prawa do wybranej przez sąd konkursowy pracy konkursowej, szczególnie z zakresu planowania przestrzennego, projektowania urbanistycznego, architektoniczno-budowlanego oraz przetwarzania danych. Konkurs może sprzyjać nowatorskim rozwiązaniom z zakresu planowania przestrzennego lub innowacyjnym projektom architektonicznym⁴.

3. Przedmiot zamówienia, kryteria podmiotowo-przedmiotowe i oceny ofert a innowacyjność przedsiębiorstw

Zamówienia publiczne mogą być potencjalnie silnym instrumentem rozwoju badań i innowacyjności poprzez kreowanie „wiodących rynków” dla nowych technologii⁵.

Zamówienia na innowacje to możliwość zakupu dóbr i usług, których jeszcze nie ma na rynku bądź istnieją, lecz powinny się charakteryzować nowymi właściwościami.

⁴ Por. art. 110 Ustawy Prawo zamówień publicznych.

⁵ Por. *Public Procurement for Research and Innovation*, Expert Group Report, EC, September 2005.

Prawo zamówień publicznych formułuje listę warunków, od spełnienia których uzależnione jest dopuszczenie danego wykonawcy czy oferenta do ubiegania się o zamówienia publiczne, z drugiej strony zamawiający powinien znać dany rynek, a jeśli nie, to powinien się uczyć od potencjalnych wykonawców w trakcie procedur „o podwójnym rankingu” lub w dialogu konkurencyjnym. Ta elastyczność ze strony podmiotów zamawiających jest bardzo ważna, gdyż one najczęściej nie dysponują ekspertyzami, zwłaszcza jeśli chodzi o wiedzę o nowych lub innowacyjnych technologiach⁶. W zakresie podmiotowym zatem należy ustalić warunki udziału w postępowaniu, które będą określać cechy wykonawców zdolnych do realizacji niestandardowego zamówienia (kryteria klasyfikacji wykonawców). Podobnie rzecz wygląda z konstrukcją opisu przedmiotu zamówienia, który powinien określać wymagania co do zamawianej innowacyjnej dostawy, usługi czy roboty budowlanej.

Rola podmiotu zamawiającego na tym etapie opisu przedmiotu zamówienia jest szczególnie ważna. Powinien on bowiem z należytą starannością określić swoje potrzeby, wskazać cel zamówienia. Artykuł 30 ustawy Prawo zamówień publicznych mówi, że przedmiot zamówienia opisuje się za pomocą cech technicznych i jakościowych, z zachowaniem polskich norm przenoszących normy europejskie lub normy innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Jednak nie ma bezwzględnego obowiązku przestrzegania norm, a zamiast wskazywania cech technicznych i jakościowych można dokonać opisu funkcjonalnego, jak np. oddziaływanie produktu na środowisko.

Kolejnym etapem w procedurze zamówienia publicznego jest dobór odpowiedniego modelu oceny oferty (kryteria wyboru oferty). Z punktu widzenia możliwości innowacyjnych możliwy jest tylko model wielofunkcyjny, w którym obok ceny znajdują się inne, pozacenowe kryteria oceny ofert. Jeśli produkt ma być skierowany na innowacyjność, to waga przesunięta jest w kierunku „jakości produktu” i jego funkcjonalności, które muszą odbiegać od rozwiązań standardowych. Zamawiający, obok jakości, funkcjonalności, parametrów technicznych, może wskazać na najlepsze dostępne linie technologiczne obniżające np. koszty eksploatacji, serwis, nadając tym zmiennym odpowiednio duże wagi w zależności od rodzaju i przedmiotu zamówienia, warunków rynkowych, konkurencyjności itp.

4. Europejski system zamówień publicznych a innowacyjność gospodarki

Innowacja oznacza obiektywne udoskonalenie właściwości produktu lub procesu w stosunku do procesów i produktów dotychczas istniejących. Działalność innowacyjna może być prowadzona przez przedsiębiorstwo na jego własnym terenie (wewnątrz

⁶ Por. W. Starzyńska, J. Zrobek, *Wpływ zamówień publicznych na rozwój procesów innowacyjnych w gospodarce*, [w:] *Nowoczesne metody i techniki w zarządzaniu*, red. J.T. Duda, W. Waszkielewicz, AGH, Kraków 2006, s. 45-53.

firmy) lub może polegać na nabywaniu dóbr, usług, w tym usług konsultingowych bądź wiedzy ze źródeł zewnętrznych. Przedsięwzięcia innowacyjne zawsze są realizowane w ramach prac badawczych, rozwojowych i wdrożeniowych.

Innowacje mogą występować we wszystkich rodzajach działalności przedsiębiorstwa, tzn. zarówno w działalności podstawowej, drugorzędnej, jak i w innych obszarach, np. sprzedaży, rachunkowości, informatyki.

Innowacyjność wpisuje się w system zamówień publicznych, w tym także w zamówienia sektorowe, gdzie potencjał intelektualny, wartościowy i możliwości finansowe sprawiają, że może się stać wiodącym na rynku innowacyjności w skali kraju, jak i Unii Europejskiej.

Z inicjatywy Ministerstwa Gospodarki pojawiło się szereg projektów, w ramach których doceniono znaczenie innowacyjności w rosnącym popycie, np. na rozwiązania ekologiczne, walkę z bezrobociem czy też konkurencyjność polskich przedsiębiorstw na rynku europejskim.

W komunikacie Komisji Europejskiej przeznaczonym dla Rady Parlamentu Europejskiego, Komitetu Gospodarczo-Społecznego i Komitetu Regionów z września 2006 r., zatytułowanym „Wykorzystanie wiedzy w praktyce: szeroko zakrojona strategia innowacyjna w UE”, podkreśla się, że w nowym porządku ekonomicznym, spowodowanym globalizacją, Europa stanie się bardziej konkurencyjna, jeśli wprowadzi się więcej innowacji⁷.

W I kwartale 2007 r. Komisja Europejska przygotowała dokument roboczy pt. *Guide on Dealing with Innovation Solution in Public Procurement* na temat praktycznego wykorzystania systemu zamówień publicznych na potrzeby innowacji⁸. Zawiera on szereg zaleceń mogących zwiększyć zaangażowanie innowacyjnych produktów i usług przez zamawiających w ramach istniejącego europejskiego systemu zamówień publicznych:

- skłonienie administracji, by stała się inteligentnym klientem,
- konieczność przeprowadzania konsultacji rynkowych przed rozpoczęciem procedury zamówienia publicznego,
- zaangażowanie kluczowych udziałowców/właścicieli przedsiębiorstw do procesu zamówienia publicznego,
- przekazanie inicjatywy „rynkowi” w zakresie proponowanych innowacyjnych rozwiązań,
- poszukiwanie innych wartości (użytkowych, funkcjonalnych), a nie tylko najniższej ceny,
- większe wykorzystanie procedur elektronicznych,
- zarządzanie ryzykiem w całym postępowaniu o zamówienie publiczne,
- wykorzystanie możliwości zawierania kontraktów jako zachęty do rozwiązań innowacyjnych,

⁷ J. Baehr, T. Czajkowski, W. Dzierżanowski, T. Kwieciński, W. Łysakowski, *Prawo zamówień publicznych – komentarz do ustawy*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2007, s. 389.

⁸ Por. PRO INNO, *Guide on Dealing with Innovation Solution in Public Procurement*, SEC (2007) 280.

- sporządzenie planu postępowania o zamówienie publiczne,
- wyciąganie wniosków z przeprowadzonych wcześniej zamówień publicznych⁹.

Na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2005 r. państwa członkowskie zobowiązały się do opracowania krajowych programów reform obejmujących ogół działań z zakresu wdrażania odnowionej strategii lizbońskiej. 27 grudnia 2005 r. polski rząd przyjął Krajowy Program Reform na lata 2005-2008, który miał na celu przyczynienie się do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Za monitorowanie realizacji KPR odpowiedzialne było Ministerstwo Gospodarki, a Urząd Zamówień Publicznych kontynuował realizację zadań przypisanych mu w tym programie poprzez:

- uruchomienie i rozwój portalu internetowego wspomagającego przedsiębiorców w ubieganiu się o zamówienia publiczne,
- nowelizację ustawy Prawo zamówień publicznych wprowadzającą odpowiednie przepisy z zakresu elektronicznej zamówień publicznych,
- przygotowanie i wdrożenie planu działań w zakresie zielonych zamówień publicznych¹⁰.

Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych opracowało dokument programowy pt. „Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój”.

5. Uwagi końcowe

Zamówienia publiczne mogą być stymulatorem i katalizatorem innowacyjności, uzupełniając, a nawet wyprzedzając nakłady budżetowe na B+R. Konieczne jest jednak stworzenie odpowiednich mechanizmów, które w dłuższym okresie inspirowałyby podmioty zamawiające, głównie administrację centralną i samorządową, do zgłaszania popytu w tych obszarach technologii, które są szczególnie podatne na innowacyjność.

Publiczne podmioty zamawiające są nawet bardziej wymagające aniżeli sektor prywatny, również uczestniczący w tym procesie¹¹.

Badania prowadzone w latach 90. w Unii Europejskiej dowodzą, że w niektórych krajach wykorzystanie państwowych zamówień publicznych wraz z promocją sektora prywatnego kreuje nowe rynki i inspirowało innowacyjność¹². Dobrym przykładem są Szwecja i Stany Zjednoczone.

⁹ Tamże.

¹⁰ Por. Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2007 roku, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, maj 2008.

¹¹ European Commission, *Public Procurement for Research and Innovation*, Expert Group Report, September 2005.

¹² European Commission, *The Single Market Review. Sub-series III: Dismantling of Barriers*, Vol. 2, Public Procurement, 1997.

Literatura

- Baehr J., Czajkowski T., Dzierżanowski W., Kwieciński T., Lysakowski W., *Prawo zamówień publicznych – komentarz do ustawy*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2007.
- European Commission, *The Single Market Review. Sub-series III: Dismantling of Barriers*, Vol. 2, Public Procurement, 1997.
- European Commission, *Public Procurement for Research and Innovation*, Expert Group Report, September 2005.
- Prawo zamówień publicznych po nowelizacji z dnia 4 września 2008 r., Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2008.
- PRO INNO, *Guide on Dealing with Innovation Solution in Public Procurement*, SEC (2007) 280.
- Public Procurement for Research and Innovation*, Expert Group Report, EC, September 2005.
- Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2007 roku, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, maj 2008.
- Starzyńska W., Zrobek J., *Wpływ zamówień publicznych na rozwój procesów innowacyjnych w gospodarce*, [w:] *Nowoczesne metody i techniki w zarządzaniu*, red. J.T. Duda, W. Waszkielewicz, AGH, Kraków 2006, s. 45-53.

THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM AND THE INNOVATIVENESS OF ENTERPRISES

Summary: Public procurements are an important sector of the economy. The main goal of the public procurement system is efficient public expenditures in which innovation of goods and services may be included.

The aim of the paper is showing possibilities for the innovativeness of enterprises coming from public procurement procedures, especially from contract tendering and award-formulating requirements and tenders, designing tender, and selection criteria.