

Wacława Starzyńska

Rozdział 8. Próba oceny rozwoju innowacyjności poprzez zamówienia publiczne – wyniki badań wśród zamawiających

Wstęp

Problematyka zapotrzebowania sektora publicznego sprzyjającego innowacyjności jako ważnej składowej popytu pojawia się już w Strategii Lizbońskiej, w której akcent kładzie się na konkurencyjność krajów Unii Europejskiej. W gospodarce opartej na wiedzy nieodłącznym elementem konkurencyjności przedsiębiorstw jest przede wszystkim ich skłonność do wdrażania innowacji.

W szerokiej dyskusji nt. rozwoju innowacyjności coraz większą wagę przywiązuje się do zamówień publicznych. Kwestie te były i są podnoszone zarówno na poziomie europejskim, jak i narodowym. Zamówienia publiczne to ważny sektor gospodarki, dzięki któremu możliwe jest upowszechnianie rozwiązań innowacyjnych w procesie produkcji i/lub dotyczących samego produktu oferowanego przez wykonawców.

Ten fragment pracy ma za zadanie próbę oceny funkcjonowania systemu zamówień publicznych w zakresie wykorzystania przez podmioty zamawiające potencjału innowacyjności w nich tkwiącego. Statystycznej analizie poddano wyniki badania ankietowego zrealizowanego w 2010 r. na wylosowanej próbie 100 jednostek zamawiających.

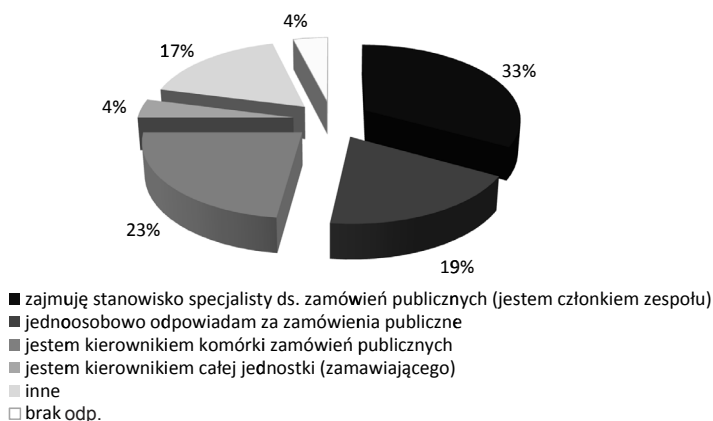
8.1. Charakterystyka próby podmiotów zamawiających

Zgodnie z omówionymi w rozdz. 1 danymi (por. tab. 3), pod względem typu jednostki struktura próby jest zbliżona do struktury jednostek zobligowanych do stosowania Pzp w Polsce – nieco ponad połowę stanowiły jednostki administracji samorządowej i rządowej, ok. 20% – samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, pozostałe zaś podmioty (w tym uczelnie publiczne, organy kontroli państwowej lub ochrony prawa, sądy, trybunały, wojsko polskie) stanowiły blisko 1/4 badanych.

Respondentami badania były osoby zajmujące się w swoim miejscu pracy zamówieniami publicznymi. W próbie znalazły się 33 osoby zajmujące stanowisko ds. zamówień publicznych, 19 jednoosobowo odpowiadało za zamówienia publiczne, 23 respondentów to kierownicy komórki zamówień publicznych, 4 osoby to kierownicy całej jednostki, 17 osób znalazło się w grupie „inne” (por. wykres 56). Kategoria „inne” obejmuje osoby pracujące na takich stanowiskach, jak:

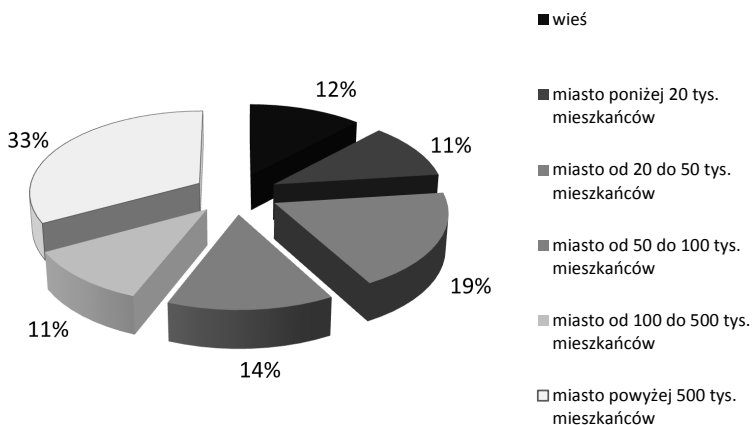
asystentka sekcji zamówień publicznych, podinspektor ds. zamówień publicznych, referent ds. kadr i zamówień publicznych, sekretarz w komisji przetargowej, sekretarz z obowiązkami specjalisty ds. zamówień, specjalista ds. inwestycji, inspektor, księgowy, kierownik działu handlowego, kierownik działu administracji, kierownik działu organizacyjno-prawnego, zastępca dyrektora ds. administracyjnych, pracownik administracji, specjalista ds. gospodarczych, szef logistyki.

Wykres 56. Struktura respondentów według zajmowanego stanowiska



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

Wykres 57. Struktura próby zamawiających według lokalizacji



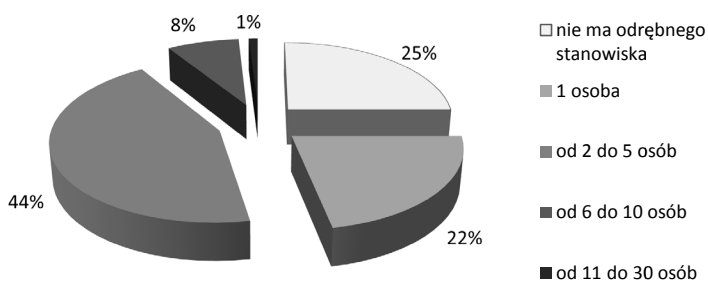
Źródło: oprac. własne na podstawie badania ankietowego wśród podmiotów zamawiających przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

Jedna trzecia badanych podmiotów zamawiających jest zlokalizowana w miastach liczących ponad 500 tys. mieszkańców, 19% reprezentuje miasta mające od 20 do 50 tys. mieszkańców. Pozostałe grupy miejscowości obejmują od 11% (poniżej 20 tys. mieszkańców) do 14% (od 50 do 200 tys. mieszkańców). Strukturę próby według lokalizacji zamawiających prezentuje wykres 57.

8.2. Zamówienia publiczne realizowane przez podmioty zamawiające

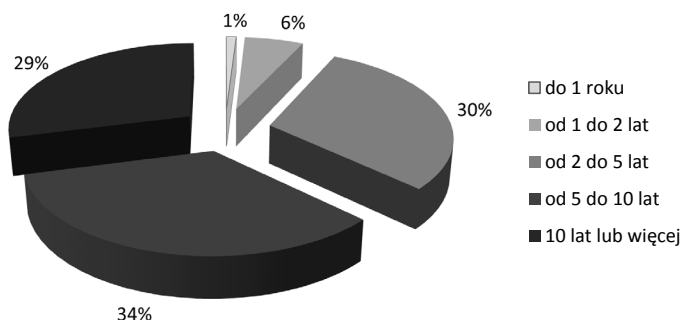
W próbie dominowały jednostki, w których wyodrębniono specjalne stanowiska (komórki) do spraw zamówień publicznych. Tylko 25% zamawiających nie ma odrębnego stanowiska ds. zamówień publicznych, a 44% z nich zatrudnia w tym obszarze działalność od 2 do 5 osób (por. wykres 58).

Wykres 58. Struktura próby zamawiających według wielkości zespołu zajmującego się zamówieniami publicznymi



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

Wykres 59. Struktura respondentów według doświadczenia w zakresie zamówień publicznych

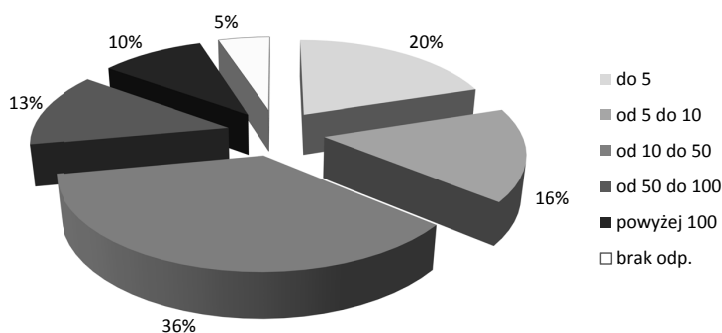


Źródło: oprac. własne na podstawie badania ankietowego wśród podmiotów zamawiających przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

W grupie jednostek zatrudniających powyżej 5 osób w dziale zamówień znalazło się zaledwie 9 podmiotów. Większość pracowników charakteryzuje się relatywnie dużym doświadczeniem w zakresie zamówień publicznych, 30% wskazało, że pracuje w tym obszarze od 2 do 5 lat, 34% od 5 do 10 lat i aż 29% 10 lat i więcej (por. wykres 59).

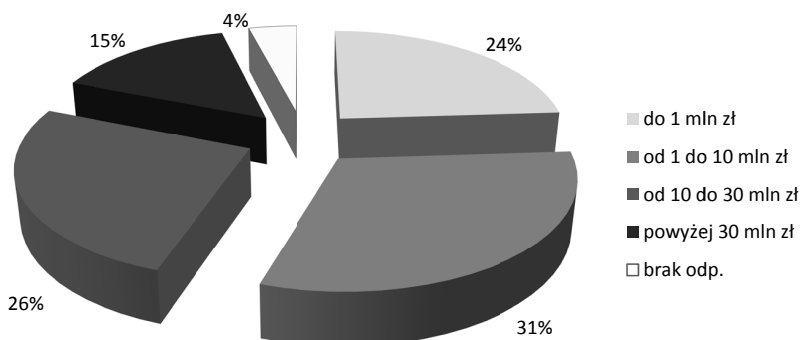
Biorąc pod uwagę skalę zrealizowanych w ciągu roku zamówień publicznych (liczba i wartość) można zaobserwować, że ponad 1/3 badanych (36%) przeprowadza od 10 do 50 zamówień (por. wykres 60). Ponad 100 postępowań zanotowano u 10% ankietowanych.

Wykres 60. Struktura próby zamawiających według łącznej liczby zamówień publicznych



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

Wykres 61. Struktura próby zamawiających według łącznej wartości zamówień publicznych



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

Z kolei w ujęciu wartościowym ponad połowa (55%) jednostek zamawiających charakteryzuje się poziomem zamówień osiągających co najwyżej 10 mln zł zamówień publicznych rocznie. Blisko 1/3 ogółu badanych wskazała na przedział od 1 do 10 mln zł, a do zamówień o wartości powyżej 30 mln zł rocznie przyznało się 15% analizowanych podmiotów (por. wykres 61).

Na ogromne zróżnicowanie pod względem liczby i wartości zrealizowanych w ciągu roku zamówień publicznych z uwzględnieniem progów wartościowych wskazują dane zamieszczone w tab. 22.

Tabela 22

Ważniejsze statystyki liczby i wartości zamówień według progów wartościowych

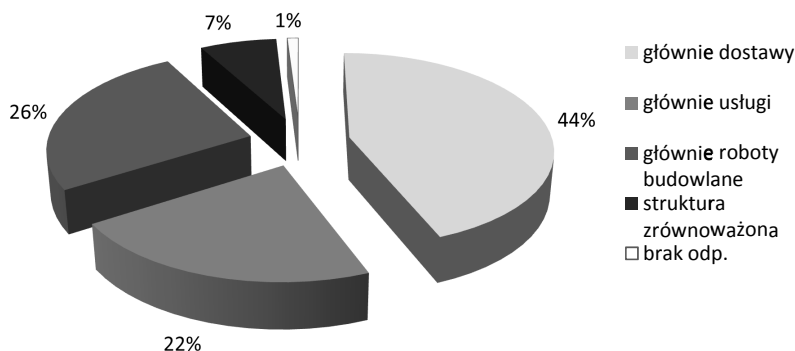
Wyszczególnienie	Liczba zamówień				Wartość zamówień			
	ma- k- sy- malna	średnia	odchylenie standardo- we	współczynnik zmienności (w %)	ma- k- sy- malna (w mln zł)	średnia (w mln zł)	odchylenie standardo- we (w mln zł)	współczynnik zmienności (w %)
Zamówienia o wartości poniżej obowiązującego prawa Pzp	971	78,51	172,72	220,0	90	3,32	12,22	368,1
Zamówienia o wartości od progów obowiązującego prawa Pzp do progów UE	494	42,22	77,02	182,4	160	9,65	18,20	188,7
Zamówienia o wartości powyżej progów UE	420	11,24	52,70	468,8	810	14,08	82,74	587,5

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

Większość zrealizowanych zamówień zaklasyfikowano poniżej 14 tys. euro, tj. takiego poziomu, dla którego stosowanie ustawy Pzp nie jest obowiązkowe (średnio ok. 78 procedur na 1 zamawiającego). W grupie zamówień publicznych o wartości poniżej progów UE na jeden podmiot zamawiający przypadają przeciętnie 42 zamówienia, o łącznej średniej wartości 9,65 mln zł. W najwyższej grupie, tj. zamówień o wartości powyżej progów UE, statystyczny badany zrealizował 11 zamówień rocznie o łącznej wartości ponad 14 mln zł.

Biorąc pod uwagę przede wszystkim przedmiot zamówień publicznych, zamawiający wskazywał, że realizowane zamówienia dotyczą głównie dostaw (44%), robót budowlanych (26%) i usług (22%). Strukturą zrównoważoną (po 1/3 każdego rodzaju zamówień) charakteryzuje się tylko 7% badanych (por. wykres 62).

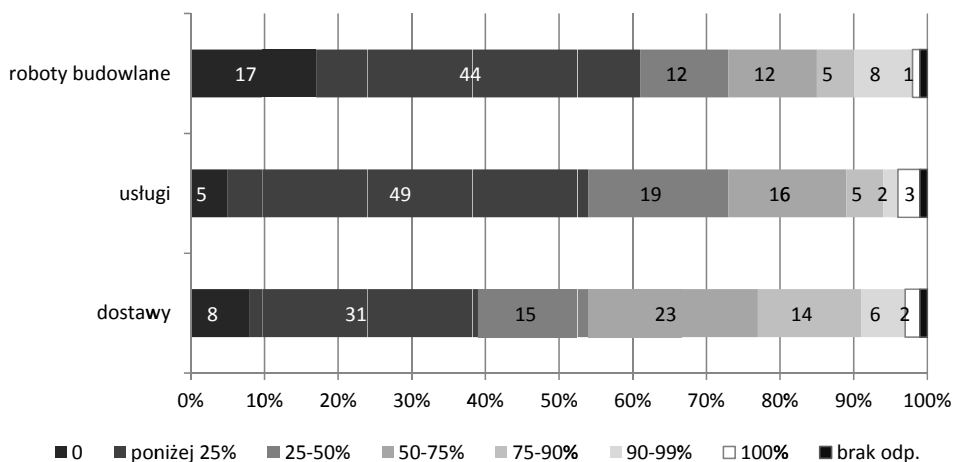
Wykres 62. Struktura próby zamawiających według rodzajów zamówień



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

Bardziej szczegółowe odpowiedzi z uwzględnieniem skali natężenia w każdym rodzaju zamówień przedstawiają wykres 63 i tab. 23.

Wykres 63. Zamawiający według odsetka zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane



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

Statystyki opisowe rocznej liczby poszczególnych rodzajów zamówień

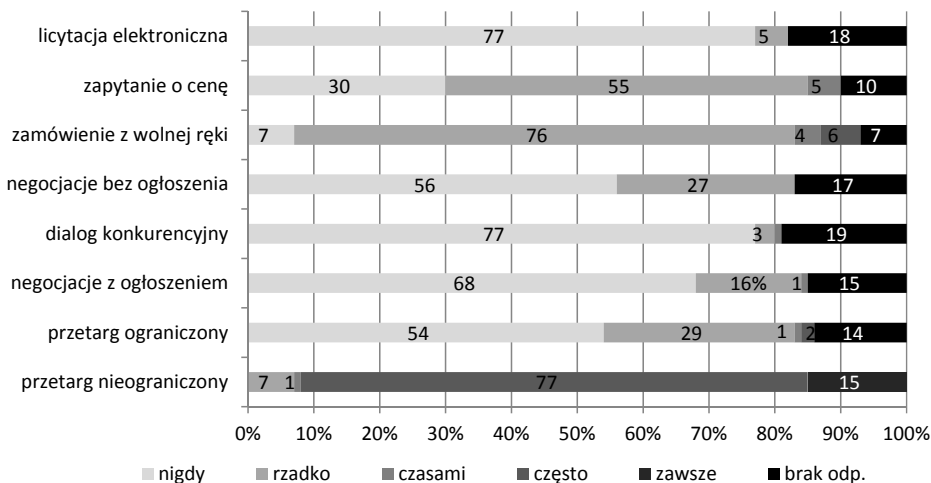
Wyszczególnienie	Średnia liczba	Odchylenie standardowe liczby zamówień	Współczynnik zmienności w %
Dostawy	41,52	32,85	79,1
Usługi	30,69	27,88	90,8
Roboty budowlane	28,42	31,28	110,1

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

Największym rozrzutem pod względem liczby realizowanych zamówień charakteryzują się roboty budowlane (średnia liczba wynosi 28, podczas gdy współczynnik zmienności aż 110%), najmniejszą dyspersję zanotowano dla dostaw (średnia ok. 42, a współczynnik zmienności 79%). Wydaje się zatem, że grupą najbardziej jednorodną w zakresie zamówień publicznych są dostawy, które jako najbardziej „wystandaryzowane” mogą być znacznie lepszym odzwierciedleniem warunków umożliwiających innowacyjne rozwiązania aniżeli pozostałe dwa rodzaje zamówień publicznych.

Ważnym czynnikiem w aspekcie badanego zjawiska jest rodzaj stosowanych trybów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (por. wykres 64).

Wykres 64. Struktura próby zamawiających według częstotliwości stosowania trybów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

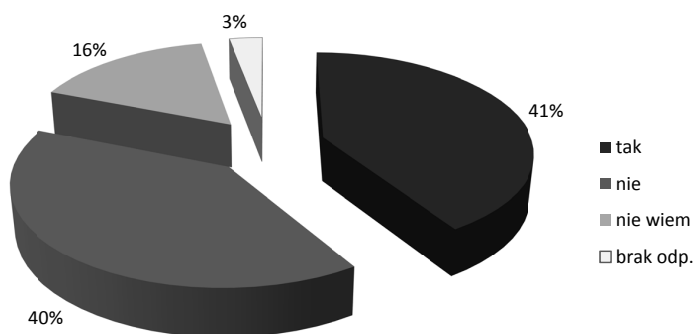


Źródło: oprac. własne na podstawie badania ankietowego wśród podmiotów zamawiających przeprowadzonego w ramach projektu *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy* [n = 100]

Biorąc pod uwagę natężenie stosowania poszczególnych trybów zdecydowana większość badanych podmiotów wskazywała na przetarg nieograniczony (92% zawsze lub często), co w znacznym stopniu wyklucza wpływ na innowacyjność przedsiębiorstw poprzez tzw. tryby negocjacyjne. Trzy tryby szczególnie sprzyjające innowacyjności, tzn. przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem i dialog konkurencyjny są wskazywane jako stosowane sporadycznie, tzn. odpowiednio przez 29, 16 i 8% ankietowanych. Wariant „nigdy” charakteryzuje przetarg ograniczony w przypadku 54% odpowiedzi, negocjacje z ogłoszeniem w 68%, a dialog konkurencyjny aż w 77% wskazań. Na pytanie, jak często postępowanie prowadzone przez jednostkę w trybie „negocjacji z ogłoszeniem” lub „zamówienia z wolnej ręki” poprzedzone jest konkursem, w 77% uzyskano odpowiedź „nigdy”, w 14% „sporadycznie” i w 2% „często”.

Zamawiających zapytano również, czy w postępowaniach organizowanych przez nich biorą udział przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego – 41% udzieliło twierdzącej odpowiedzi, 40% odpowiedziało, że nie, a 16% nie umiało tego określić (3% – brak odpowiedzi, por. wykres 65).

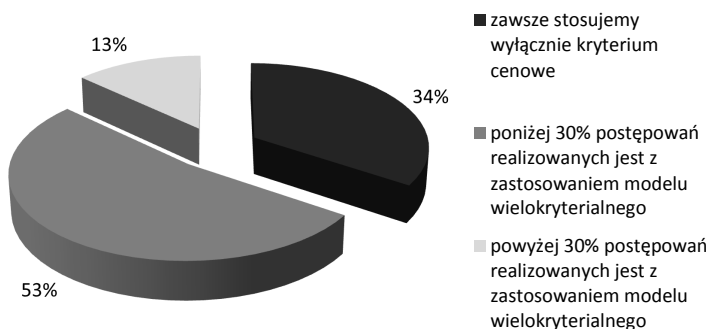
Wykres 65. Uczestnictwo podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (szacunki zamawiających)



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

Odnosnie do stosowanych przez zamawiających kryteriów oceny ofert ponad 1/3 respondentów przewiduje wyłącznie kryterium cenowe, ponad połowa (53%) realizuje postępowanie z zastosowaniem modelu wielokryterialnego w odniesieniu do co najwyżej 30% ogólnej liczby zamówień publicznych, a tylko 13% ocenia udział swoich postępowań w zakresie wielokryterialnej oceny ofert na co najmniej 30% (por. wykres 66).

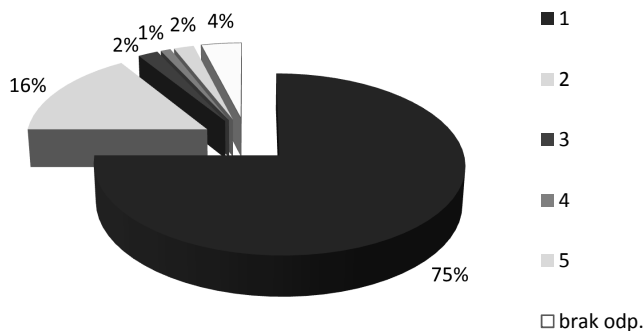
Wykres 66. Struktura próby zamawiających według stosowanych kryteriów oceny ofert



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

Jeszcze dobitniej ilustruje omawiane zagadnienie wykres 67, z którego wynika, że co najmniej dwa kryteria oceny ofert występują zaledwie w 21% przypadków odpowiedzi (co piąty zamawiający stosuje wielokryterialny model), 75% ankietowanych stosuje wyłącznie model jednokryterialny (100% – cena).

Wykres 67. Struktura próby zamawiających według liczby stosowanych kryteriów oceny ofert



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

8.3. Innowacyjność i jej uwarunkowania w opinii podmiotów zamawiających

Dalsze badania dowodzą, że tylko 7% respondentów potwierdziło w ostatnich trzech latach realizację **innowacyjnych postępowań**, obejmujących łącznie 18 zamówień publicznych na usługi na łączną kwotę ok. 35 mln zł, 30 robót

budowlanych o wartości 50 mln zł i 72 zamówienia na dostawy o łącznej wartości 51 mln zł.

Innowacyjność dotyczyła produktu (4 podmioty), organizacji procesu produkcji (1 podmiot), innowacji procesowych (3 jednostki zamawiające). Innowacje wdrażane były w samej jednostce, na terenie całego kraju, na rynku europejskim, a nawet na rynku światowym.

Jednym z elementów mogących uwzględniać innowacyjność jest wielokryterialny model oceny oferty, w którym innowacyjność produktu stanowi jedno z kryteriów. Zaledwie 3% respondentów odpowiedziało twierdząco na pytanie dotyczące tego zagadnienia, 2% nie potrafiło udzielić odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, a 94% zdecydowanie nie stosowało takiego kryterium.

Przedmiotem zamówień, w których jednym z kryteriów oceny oferty była innowacyjność oferowanego rozwiązania, były:

- usługi szkoleniowe,
- dostawy aparatury naukowej,
- badania naukowe,
- usługi leśne (pozyskiwanie i zrywka drewna).

Do elementów związanych ze sposobem oceny warunków udziału wykonawcy w postępowaniu (art. 22.1. Pzp) należy np. wymóg przynajmniej 3-letniego doświadczenia firmy i przynajmniej 3-krotnego udziału firmy w postępowaniu o określonym rodzaju zamówienia. Większość respondentów stosuje taki warunek tylko czasami, rzadko lub nigdy (ponad 63% ankietowanych). Spośród różnych cech jednostek zamawiających jedynie typ jednostki istotnie różnicuje podmioty ($V = 0,414$; $p = 0,000^1$). „Często” i „zawsze” to wskazania ponad 53% jednostek administracji rządowej i samorządowej, podczas gdy w grupie „pozostałe” analogiczny odsetek wyniósł 33 i 0% w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Wydaje się, że ta ostatnia grupa jest bardziej awangardowa, to znaczy nie zaostrza warunków uczestnictwa przedsiębiorstw w ogłoszonych zamówieniach publicznych, co niewątpliwie sprzyja konkurencyjności i tym samym innowacyjności wykonawców.

Tabela 24 prezentuje w sposób syntetyczny dwa aspekty systemu zamówień publicznych sprzyjających innowacyjności (w porównaniu z cechami zamawiających):

(1) skłonność podmiotu zamawiającego do uwzględniania aspektów innowacyjności produktu w SIWZ,

(2) skłonność w ogóle do innowacyjnych zamówień, związana z potencjałem jednostki zamawiającej.

Najważniejszą rolę odgrywa tutaj łączna wartość realizowanych w ciągu roku zamówień publicznych, która wykazuje istotną zależność pomiędzy obu czynnikami. W przypadku potencjału jednostki zanotowano znacznie wyższą korelację ($V = 0,564$), co wiąże się także z tym, że im wyższy potencjał podmiotu

¹ Dla przypomnienia, V – współczynnik V -Cramera, pozwala na ocenę siły związku między zmiennymi jakościowymi. Im wyższa jego wartość (bliższa 1), tym silniejsza zależność. Prawdopodobieństwo testowe (p) pozwala na ocenę istotności związku – jeśli $p < 0,05$, zależność uznaje się za istotną statystycznie.

zamawiającego, tym wyższa kwota zrealizowanych w ciągu roku zamówień publicznych i wyższa ewentualna skłonność do zamawiania innowacyjnych produktów. Podobne tendencje występują w przypadku łącznej rocznej liczby zamówień realizowanych przez jednostkę.

Relatywnie wysoką skłonnością do innowacyjnych zamówień charakteryzują się także podmioty zatrudniające większą liczbę osób zajmujących się wyłącznie zamówieniami publicznymi ($V = 0,415$) oraz takie, w których kadra ma większe doświadczenie w omawianej problematyce zamówień publicznych. Rodzaj zamawiającego nie ma istotnego wpływu na analizowane warianty oceny skłonności do innowacyjnych zamówień przez badane podmioty.

Tabela 24

Zależność pomiędzy skłonnością podmiotów zamawiających do zamawiania innowacyjnych produktów a cechami jednostek zamawiających

Cechy jednostek zamawiających	Współczynnik Kramera (V)		Wartość współczynnika p		Rodzaj zależności	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Liczebność kadry zajmującej się wyłącznie zamówieniami publicznymi	0,415	–	0,001	–	zależność istotna	zależność nieistotna
Doświadczenia respondenta w zakresie zamówień publicznych –	–	0,384	–	0,003	zależność nieistotna	zależność istotna
Rodzaj zamawiającego	–	–	–	–	zależność nieistotna	zależność nieistotna
Łączna liczba postępowań realizowanych w ciągu roku	0,329	0,443	0,017	0,001	zależność istotna	zależność istotna
Łączna liczba zamówień realizowanych w ciągu roku	0,333	0,564	0,013	0,000	zależność istotna	zależność istotna
Uczestnictwo w zamówieniach z udziałem kapitału zagranicznego	0,338	–	0,007	–	zależność istotna	zależność nieistotna

gdzie:

- 1) skłonność do uwzględniania innowacyjności produktu w SIWZ;
- 2) skłonność do innowacyjności wynikająca z potencjału jednostki.

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

Warto podkreślić, że w opinii podmiotów zamawiających fakt obecności wśród wykonawców przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego może istotnie wpływać na uwzględnienie w SIWZ elementów innowacyjności produktu.

Stosowanie wielokryterialnego modelu oceny oferty jest chętniej widziane przez podmioty z grupy „samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej” i grupy „pozostałe”, a rzadziej przez administrację rządową i samorządową (por. tab. 25; $V = 0,390$; $p = 0,025$).

Tabela 25

Zależność pomiędzy możliwością uwzględniania w stosowanych kryteriach oceny ofert innowacyjności produktu a cechami jednostek zamawiających

Cechy jednostek zamawiających	Współczynnik Kramera (I)	Wartość współczynnika p	Rodzaj zależności
Liczebność kadry zajmującej się wyłącznie zamówieniami publicznymi	0,336	0,077	zależność istotna
Doświadczenie respondenta w zakresie zamówień publicznych	0,416	0,108	zależność istotna
Rodzaj jednostki zamawiającej	0,390	0,025	zależność istotna
Łączna liczba zamówień realizowanych w ciągu roku	0,355	0,051	zależność istotna
Łączna wartość zamówień publicznych realizowanych przez jednostkę	–	–	zależność nieistotna
Uczestnictwo w zamówieniach jednostki wykonawców z udziałem kapitału zagranicznego	–	–	zależność nieistotna

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

Na ten rodzaj oceny ofert wskazują także częściej respondenci o krótszym stażu pracy w zamówieniach publicznych ($V = 0,416$; $p = 0,108$) oraz jednostki zatrudniające większą liczbę osób w zamówieniach publicznych. Potencjał jednostki mierzony ogólną liczbą realizowanych w ciągu roku zamówień publicznych ma również pozytywny wpływ na stosowanie wielokryterialnego modelu oceny oferty. Brak natomiast istotnej zależności pomiędzy łączną wartością realizowanych zamówień publicznych w ciągu roku a skłonnością do uwzględniania w kryteriach oceny ofert innowacyjności produktu.

Jeszcze ciekawszych informacji dostarczają dane zaprezentowane w tab. 26.

Tabela 26

Zależność pomiędzy możliwością stosowania kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie uwzględniającej cykl życia produktu a cechami jednostek zamawiających

Cechy jednostek zamawiających	Współczynnik Kramera (I)	Wartość współczynnika p	Rodzaj zależności
1	2	3	4
Liczebność kadry zajmującej się wyłącznie zamówieniami publicznymi	0,462	0,017	zależność istotna
Doświadczenie respondenta w zakresie zamówień publicznych	–	–	zależność nieistotna
Rodzaj jednostki zamawiającej	0,612	0,000	zależność istotna

Tabela 26 (cd.)

1	2	3	4
Łączna liczba zamówień realizowanych w ciągu roku	0,467	0,020	zależność istotna
Łączna wartość realizowanych zamówień publicznych	0,549	0,001	zależność istotna
Uczestnictwo w zamówieniach jednostki wykonawców z udziałem kapitału zagranicznego	0,498	0,002	zależność istotna

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

Niemal wszystkie badane cechy (poza doświadczeniem respondenta w zamówieniach publicznych) wpływają istotnie na decyzje podmiotów zamawiających w zakresie uwzględnienia w kryteriach wyboru najkorzystniejszej oferty cyklu życia produktu, a więc stosowania w modelu wielokryterialnym kryterium wyboru najkorzystniejszej ekonomicznie oferty. Najsilniejszą korelację zaobserwowano w przypadku rodzaju zamawiającego ($V = 0,612$), gdzie częściej na wielokryterialny model wyboru najkorzystniejszej oferty wskazywały podmioty z grupy „samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej” oraz „pozostałe”, rzadziej „administracja rządowa i samorządowa”.

Tabela 27

Zależność pomiędzy możliwością dopuszczania przez podmioty zamawiające składania ofert wariantowych a cechami jednostek zamawiających

Cechy jednostek zamawiających	Współczynnik Kramera (V)	Wartość współczynnika p	Rodzaj zależności
Liczebność kadry zajmującej się wyłącznie zamówieniami publicznymi	–	–	zależność nieistotna
Doświadczenie respondenta w zakresie zamówień publicznych	–	–	zależność nieistotna
Rodzaj zamawiającego	–	–	zależność nieistotna
Łączna liczba zamówień realizowanych w ciągu roku	0,283	0,088	zależność istotna
Łączna wartość realizowanych zamówień publicznych	–	–	zależność nieistotna
Uczestnictwo w zamówieniach jednostki wykonawców z udziałem kapitału zagranicznego	–	–	zależność nieistotna

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

Mniej optymistycznie wypadają podmioty zamawiające pod względem możliwości dopuszczania składania ofert wariantowych. Na ogół nie uwzględniają one takiego rozwiązania, jedynie w przypadku analizowania łącznej liczby realizowanych w ciągu roku zamówień zaobserwowano zróżnicowanie odpowiedzi. Im większy potencjał jednostki, tym na ogół większa skłonność do dopuszczenia w zamówieniach publicznych ofert wariantowych ($V = 0,283$; $p = 0,088$ – por. tab. 27).

Tabela 28

Zależność pomiędzy możliwością stosowania trybów sprzyjających innowacyjnym zamówieniom a cechami jednostek zamawiających

Cechy jednostek zamawiających	Współczynnik Kramera (V)		Wartość współczynnika p		Rodzaj zależności	
	dialog konkurencyjny	dialog techniczny	dialog konkurencyjny	dialog techniczny	dialog konkurencyjny	dialog techniczny
Liczebność kadry zajmującej się wyłącznie zamówieniami publicznymi	0,333	–	0,003	–	zależność istotna	zależność nieistotna
Doświadczenie respondenta w zakresie zamówień publicznych	–	–	–	–	zależność nieistotna	zależność nieistotna
Rodzaj zamawiającego	–	0,441	–	0,000	zależność nieistotna	zależność istotna
Łączna liczba zamówień realizowanych w ciągu roku	0,320	–	0,010	–	zależność istotna	zależność nieistotna
Łączna wartość realizowanych zamówień publicznych	–	0,273	–	0,070	zależność nieistotna	zależność istotna
Uczestnictwo w zamówieniach jednostki wykonawców z udziałem kapitału zagranicznego	–	–	–	–	zależność nieistotna	zależność nieistotna

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

Nowe procedury (reprezentowane przez dialog konkurencyjny i dialog techniczny) zaproponowane przez Unię Europejską w roku 2004, a następnie stopniowo adaptowane do warunków krajowych, są istotnym elementem innowacyjności w następujących przypadkach (por. tab. 28):

– im większa roczna liczba realizowanych zamówień publicznych, tym na ogół częściej wskazuje się na dialog konkurencyjny jako tryb sprzyjający innowacyjności (zależność statystycznie istotna, wartość współczynnika Kramera wynosząca 0,320, $p = 0,010$);

– im większa liczba osób zajmujących się w jednostce zamówieniami publicznymi, tym na ogół częściej dialog konkurencyjny jest traktowany jako element zwiększający innowacyjność ($V = 0,337$; $p = 0,003$);

– w przypadku dialogu technicznego dość silną zależność zaobserwowano pomiędzy skłonnością do stosowania tej procedury a typem jednostki zamawiającej. Na ten tryb relatywnie częściej wskazują podmioty należące do grupy „samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej” aniżeli administracja rządowa i samorządowa; ponadto im wyższa łączna liczba realizowanych zamówień, tym bardziej preferowana jest możliwość stosowania dialogu technicznego ($V = 0,273$; $p = 0,070$).

Udzielając zamówień publicznych, których przedmiotem są innowacyjne rozwiązania i technologie, należy brać pod uwagę konieczność rozłożenia ryzyka finansowego pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. Rozwiązania innowacyjne są bowiem z reguły rozwiązaniami bardziej kapitałochłonnymi, zwłaszcza w pierwszym okresie ich implementacji, niż rozwiązania standardowe².

Ryzyko w zamówieniach publicznych o charakterze innowacyjnym może pojawiać się na wielu płaszczyznach: na etapie planowania i rozmów z potencjalnymi wykonawcami, realizacji wynegocjowanych rozwiązań innowacyjnych, spełnienia przez wykonawców warunków stawianych przez zamawiającego czy na etapie wdrażania innowacyjnych rozwiązań w strukturach zamawiającego.

W przeprowadzonym wśród zamawiających badaniu pojawiły się pytania dotyczące sposobów ograniczenia takiego ryzyka. Rozkład odpowiedzi z uwzględnieniem cech zamawiających prezentuje tab. 29.

Z końcem lutego 2009 r. weszły w życie dwie ustawy regulujące współpracę podmiotów publicznych i partnerów prywatnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)³. Chodzi głównie o takie rodzaje współdziałania sektora publicznego z prywatnym, które mają na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług, tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Ta współpraca opiera się na założeniu, iż każda ze stron jest w stanie wywiązać się z własnych, powierzonych jej, zadań lepiej niż druga strona, wspólnie realizują część zadania, dzielą się odpowiedzialnością i ryzykiem, dzięki czemu możliwe jest uzyskiwanie najbardziej efektywnych ekonomicznie produktów⁴.

Na możliwość dzielenia ryzyka z wykonawcą innowacyjnego zamówienia poprzez PPP wskazują w badaniu podmioty charakteryzujące się relatywnie

² *Nowe podejście do zamówień publicznych – wybrane zagadnienia*, PARP, UZP, Warszawa 2011, s. 78.

³ *Ustawa z dnia 19 grudnia 2009 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, DzU, 2008, nr 19, poz. 100 oraz *Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, DzU, 2009, nr 19, poz. 101; nr 157, poz. 1241.

⁴ *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, UZP, Warszawa 2010, s. 21–22.

Tabela 29

Sposoby ograniczania ryzyka związanego z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi a cechy podmiotów zamawiających

Cechy jednostek zamawiających	Dzielenie się ryzykiem poprzez PPP			Dzielenie się ryzykiem poprzez zamówienia przedkomercyjne			Zaliczkowanie wykonawcy			Przeniesienie ryzyka na wykonawcę			Przeniesienie praw autorskich i majątkowych na zamawiającego		
	V	p	Rodzaj zależności	V	p	Rodzaj zależności	V	p	Rodzaj zależności	V	p	Rodzaj zależności	V	p	Rodzaj zależności
Liczebność kadry	-	-	nieistotna	0,463	0,025	istotna	-	-	nieistotna	0,327	0,025	istotna	-	-	nieistotna
Doświadczenie respondenta	-	-	nieistotna	-	-	nieistotna	-	-	nieistotna	0,333	0,095	istotna	-	-	nieistotna
Rodzaj zamawiającego	-	-	nieistotna	-	-	nieistotna	-	-	nieistotna	-	-	nieistotna	0,290	0,084	istotna
Łączna liczba zamówień realizowanych w ciągu roku	0,243	0,010	istotna	-	-	nieistotna	-	-	nieistotna	0,344	0,014	istotna	0,305	0,044	istotna
Łączna wartość zamówień realizowanych w ciągu roku	0,208	0,066	istotna	-	-	nieistotna	-	-	nieistotna	0,354	0,009	istotna	-	-	nieistotna

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

dużymi, co do liczby i wartości, zamówieniami publicznymi. Potencjał jednostek zamawiających istotnie różnicuje podmioty, częściej bowiem zainteresowane są dzieleniem się ryzykiem poprzez *PPP* jednostki charakteryzujące się dużą liczbą postępowań (powyżej 50 rocznie) i relatywnie wysoką wartością realizowanych przez nich zamówień (powyżej 10 mln rocznie). Istotna jest także zależność pomiędzy liczebnością kadry a większym wysiłkiem zamawiającego na rzecz innowacyjnych zamówień poprzez harmonogram planowanych zamówień publicznych ($V = 0,304$; wartość $p = 0,042$). Nie ma natomiast większego wpływu na ten obszar działalności rodzaj zamawiającego, liczebność i doświadczenie osób zajmujących się zamówieniami publicznymi.

Z kolei w przypadku zamówień przedkomercyjnych władze publiczne są tradycyjnym „pierwszym klientem” lokalnych wykonawców. Podział ryzyka i korzyści pomiędzy zamawiającym a wykonawcą zwiększa liczbę potencjalnych oferentów z jednej strony, z drugiej natomiast zapewnia zamawiającemu szansę dogłębnego zrozumienia możliwości i ograniczeń technologicznych. Zmniejsza to ryzyko chybionego przetargu oraz tego, że zakupione produkty nie spełnią oczekiwań ich użytkowników. Niestety brak jest jednak wśród polskich zamawiających zrozumienia dla tego typu działań. Niemalże wszyscy respondenci odpowiedzieli, że nigdy nie planowali zamówień przedkomercyjnych. Jedynie w przypadku harmonogramu planowanych zamówień publicznych zauważono istotne różnice pomiędzy podmiotami zróżnicowanymi ze względu na wielkość kadry zajmującej się wyłącznie zamówieniami publicznymi. Ponad 25% jednostek dysponujących zespołem kilku pracowników przedstawia czasami, często lub bardzo często taki harmonogram, wobec zaledwie 6 i 10% w ich odpowiednikach zatrudniających jedną osobę lub w ogóle nie mających odrębnego stanowiska ds. zamówień publicznych.

Zaliczkowanie wykonawcy jako jeden z elementów sprzyjających innowacyjności przedsiębiorstw jest częściej wskazywane przez zamawiających reprezentujących duży potencjał (co do liczby i wartości zamówień publicznych), jednak ten sposób wspierania wykonawców jest charakterystyczny zaledwie dla kilkunastu procent jednostek (ponad 86% nigdy nie zaliczkowało wykonawców).

Przeniesieniem ryzyka na wykonawcę zainteresowana jest często lub zawsze większość badanych (ponad 40% ogółu respondentów). Występuje znaczne zróżnicowanie w ocenie tego sposobu zabezpieczania się przez podmioty zamawiające. Cechą różnicującą jest liczebność kadry – częściej rozwiązanie to stosują jednostki nie dysponujące w ogóle stanowiskami ds. zamówień publicznych i zatrudniające jedną osobę w komórce zamówień publicznych, aniżeli jednostki zatrudniające w niej co najmniej kilka osób. Podobnie rzecz wygląda ze stażem pracy osób zajmujących się zamówieniami publicznymi. Często i zawsze na zabezpieczenie z tytułu wykonywania zamówienia wskazują osoby o relatywnie małym doświadczeniu w zamówieniach publicznych (do 5 lat), rzadziej respondenci charakteryzujący się dłuższym stażem pracy w tym zakresie. Podobną tendencję można zaobserwować w przypadku potencjału jednostki zamawiającej, im jest on większy, tym rzadziej przenosi się całe ryzyko na wykonawcę zamówień publicznych.

Ostatnim elementem ograniczającym ryzyko zamawiającego jest zabezpieczenie polegające na przeniesieniu na zasadzie wyłączności autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych z tytułu wykonywanego zamówienia na rzecz jednostki zamawiającej. Administracja rządowa i samorządowa relatywnie rzadziej wskazują na taką możliwość aniżeli podmioty „pozostałe”. Ponadto podmioty realizujące powyżej 50 postępowań rocznie są skłonne częściej niż pozostałe jednostki stosować ten rodzaj zabezpieczenia przed ryzykiem w trakcie realizacji zamówienia (blisko 19% w tej grupie zamawiających wskazało na odpowiedź „często” lub „zawsze” w sprawie przeniesienia na zasadzie wyłączności praw majątkowych i praw pokrewnych).

8.4. Opinie zamawiających nt. proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych – studia przypadków

W celu rozszerzenia analizy opinii zamawiających na temat proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych zaprezentowane zostały wyniki badania jakościowego⁵.

Studium przypadku Z1	
Typ jednostki	Szpital kliniczny
Zaangażowanie w zamówienia publiczne	Jednostka przeprowadza rocznie zamówienia publiczne o wartości od kilku do kilkudziesięciu milionów złotych, w zależności od tego, czy w danym roku są prowadzone roboty budowlane. Wszystkie zamówienia są realizowane w trybie przetargu nieograniczonego, głównie z modelem jednokryterialnym 100% ceny i dotyczą dostaw (71%), usług (18%) i robót budowlanych (11%). Nie stosuje się dialogu konkurencyjnego. W zamówieniach publicznych pracuje zespół kilkuosobowy. W jednostce funkcjonuje regulamin zamówień publicznych.
Podejście do innowacji	Szpital kliniczny w opisie przedmiotu zamówienia nie podejmuje nawet próby uwzględnienia innowacyjnych zamówień (związane z tym przeszkody to standaryzacja przedmiotu zamówienia, ograniczenie kręgu wykonawców, ryzyko działań, interpretacja KIO, ryzyko nieprzeprowadzenia zamówienia publicznego).

W opinii przedstawiciela badanej instytucji (kierownika Działu Zamówień Publicznych), brak stosowania innowacyjnych zamówień publicznych nie wynika z przepisów Prawa zamówień publicznych, lecz z praktyki jego stosowania (przyzwyczajenia, kontrola, interpretacja KIO).

⁵ W celu odróżnienia zamawiających od pozostałych uczestników rynku, numeracja studiów przypadków uwzględnia oznaczenie „Z” (Zamawiający).

W opinii respondenta, model jednokryterialny wyboru najkorzystniejszej oferty ogranicza w dużym stopniu uwzględnienie rozwiązań innowacyjnych przedsiębiorstw – potencjalnych wykonawców zamówień publicznych. W modelu wielokryterialnym powinno się uwzględnić cykl życia produktu, oszczędność energii (zielone zamówienia publiczne). Możliwość eliminowania przedsiębiorstw – wykonawców nie proponujących takich rozwiązań – poprzez warunki udziału w postępowaniu jest bardzo ograniczona (zakaz ograniczania konkurencji). Jedyным wyjściem są postępowania ograniczone zamknięte. W ustawie dotyczy to zwłaszcza zamówień na usługi budowlane.

Jednostka opisuje przedmiot zamówienia zarówno w sposób konwencjonalny, jak i funkcjonalny. Wykonawcy nie mogą składać ofert wariantowych. Zamówienia przedkomercyjne, konkursy, oferty wariantowe, dialog konkurencyjny to odległa przyszłość, w praktyce nie są stosowane.

Główne ryzyko wiąże się z możliwością odwołania się wykonawcy(ów) i z trudnością udowodnienia KIO, że dany przedmiot (innowacyjny) jest potrzebny podmiotowi zamawiającemu. Wysiłek polegający na skomplikowanym opisie zamówienia, dzięki któremu można by potencjalnie pozyskać innowacyjne rozwiązanie, byłby zniwelowany poprzez interpretację orzecznictwa KIO, tym samym uniemożliwia to przeprowadzenie zamówienia publicznego. Odpowiedzialność osób przeprowadzających zamówienia wobec swoich przełożonych (obawa przed utratą miejsca pracy) jest główną barierą w stosowaniu niekonwencjonalnych rozwiązań (trybów, opisów przedmiotu zamówienia, modelu wielokryterialnego).

Studium przypadku Z2	
Typ jednostki	Administracja samorządowa
Zaangażowanie w zamówienia publiczne	Badany podmiot ogłasza corocznie około 30 zamówień publicznych, przy czym są to na ogół zamówienia o wartości poniżej progów unijnych, średnio na roboty budowlane przypada ok. 1 mln zł, a na dostawy i usługi 500–600 tys. zł. W jednostce obowiązuje regulamin zamówień publicznych, w komórce zamówień pracuje pięć osób, stosuje się przede wszystkim przetarg nieograniczony, ale w nieodległej przyszłości zamierza się wprowadzić przetarg ograniczony. W zamówieniach głównie korzysta się z modelu jednokryterialnego (100% ceny).
Podejście do innowacji	Innowacyjne zamówienia dotyczyły oprogramowania lub przedłużenia licencji do istniejących programów, a więc nie było problemu z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, gdyż dotyczyło to jednego wykonawcy (brak konkurencji).

W opinii respondenta, postępowanie dotyczące innowacyjnego produktu, którego jeszcze nie ma na rynku, jest bardzo skomplikowane, sam bowiem zamawiający nie bardzo wie, czego oczekuje. Musi prowadzić dialog z wykonawcami,

analizować rynek. Możliwość wykorzystania środków unijnych przez przedsiębiorstwa w ramach PO „Innowacyjna gospodarka” może być impulsem zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców (partnerstwo publiczno-prywatne).

Cena jest głównym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty, ale powinno się uwzględniać również cykl życia produktu, np. w postaci energooszczędności (ergonomii). Sposób oceny warunków udziału w postępowaniu może sprzyjać wyłonieniu innowacyjnych wykonawców. Ustawa Pzp w jakimś sensie ogranicza działalność zamawiającego w opisie przedmiotu zamówienia, gdzie trzeba podać produkt równoważny. Na dobrą sprawę, to na wykonawcy ciąży obowiązek udowodnienia, że produkt jest równoważny produktowi opisanemu przez zamawiającego. Ale to po stronie zamawiającego leży ciężar dowodowy związany chociażby z wykluczeniem wykonawcy z postępowania czy odrzuceniem jego oferty. W celu ustalenia, czy produkt jest innowacyjny, powinny być prowadzone specjalne badania, stosowane certyfikaty instytucji badawczych czy specjalistycznych laboratoriów. Zamawiający sam decyduje, jakie są jego oczekiwania: czy jest to już gotowy produkt na rynku, czy też powinno się wyprodukować produkt spełniający jego oczekiwania. Jeśli zamawiający ma wiedzę o danej branży, to może stymulować wykonawcę do zaspokojenia jego potrzeb. Tego typu zapis mógłby znaleźć się w SIWZ. Jednak praktyka zamówień publicznych świadczy o tym, że zamawiający „dla świętego spokoju” (obawa przed kontrolą) woli zamawiać standardowe produkty. Z kolei wykonawcy, bez specjalnego impulsu, nie są zainteresowani innowacyjnymi produktami, chcą na siłę sprzedawać gotowe rozwiązania, mimo iż oczekuje się od nich czegoś oryginalnego (przypadek zamówień „zaprojektuj i zbuduj” na wykonanie sali gimnastycznej przy szkole, gdzie przedsiębiorstwo chciało zaoferować projekt już wcześniej opatentowany). Są jednak takie dziedziny, które nie zawsze muszą być poddawane konkurencji, a warunki ekonomiczne powinny odgrywać w nich zasadniczą rolę (np. odstępowanie od trybów przetargowych w przypadku produktów przeznaczonych na potrzeby badań naukowych).

Do tej pory nie stosowano zaliczek dla wykonawców, ale przy dużych zamówieniach, zwłaszcza przy wykorzystaniu środków unijnych, ta forma wsparcia przedsiębiorstwa jest bardzo celowa.

Jednostka planuje zamówienia publiczne (wymóg Ustawa o finansach publicznych i Prawo zamówień publicznych), chociaż trudno powiedzieć czy to ma wpływ na innowacyjność.

Nie ma doświadczeń w definiowaniu obiektywnych kryteriów oceny oferty na zamówienie produktu innowacyjnego, w obawie przed ograniczeniem uczciwej konkurencji. W opisie przedmiotu zamówienia można by stosować kryteria funkcjonalności, które z kolei uwzględniają możliwość dopuszczania ofert wariantowych. Jednak, jak do tej pory, nie korzystano z takich zamówień, ograniczając się do sprawdzonych produktów.

Bariery stosowania innowacyjnych rozwiązań to przede wszystkim obawa przed kontrolą, zwłaszcza wykorzystania środków unijnych, gdzie to instytucja

zarządzająca stwierdza, że są uchybienia, nalicza odsetki, zabiera środki, a dopiero później okazuje się, że zamawiający miał rację. Najlepszą zachętą byłyby dobre praktyki. Jeśli komuś coś się powiedzie, to daje to najlepsze efekty. W Polsce brak jest dobrych doświadczeń w PPP (tylko jeden przypadek pozytywny). Przepisy Pzp powinny dać większą swobodę zamawiającemu, a więcej obowiązków przenieść na wykonawcę (konieczność tłumaczenia się z danego kryterium w modelu wyboru najkorzystniejszej oferty czy procedury). Trudno ocenić rolę zamówień publicznych, które wywierają istotny wpływ na innowacyjność. Pociuszające jest to, że prawo się zmienia, liberalizuje, daje coraz większe możliwości.

Studium przypadku Z2	
Typ jednostki	Uczelnia wyższa
1	2
Zaangażowanie w zamówienia publiczne	<p>W strukturze organizacyjnej uczelni obszarem zamówień publicznych zajmuje się Dział Zamówień Publicznych, w którym funkcjonują Zespół Zamówień Publicznych, Sekcja Aparatury Naukowej oraz Sekcja Zaopatrzenia. Dział Zamówień Publicznych usytuowany jest w Pionie kanclerza i bezpośrednio podlega zastępcy kanclerza ds. ogólnych. Na uczelni istnieje regulamin zamówień publicznych (obecnie modyfikowany). Uczelnia rzadko stosuje przepis art. 13 ustawy Pzp w zakresie informowania o planowanych zamówieniach publicznych (z uwagi na brak zachęt innych niż możliwość skrócenia terminów składania ofert w postępowaniach powyżej progów „unijnych”).</p> <p>Uczelnia ma system planowania zamówień publicznych. Na rok 2012 przewiduje się umieszczenie Planu Zamówień Publicznych na stronie internetowej uczelni.</p> <p>Średnio rocznie realizuje się 100 postępowań o zamówienie publiczne (w roku 2010 ogłoszono ok. 130 postępowań), z czego ok. 30% postępowań prowadzonych było z dopuszczeniem składania ofert częściowych, tym samym liczba faktycznie prowadzonych postępowań jest 2-krotnie wyższa. W roku 2010 najwięcej zamówień (60%) realizowanych było w zakresie dostaw, roboty budowlane obejmowały 30%, pozostała część to usługi. Wartość dostaw przekraczała 60 mln zł, robót budowlanych ok. 40 mln zł. Liczba prowadzonych postępowań w ostatnich latach wykazuje stałą tendencję zwyżkową. W roku 2011 przewiduje się wzrost liczby postępowań o zamówienie publiczne, jak również wartości podpisanych umów będących efektem prowadzonych postępowań.</p> <p>Najwięcej zamówień realizowanych jest w trybie przetargu nieograniczonego. Uczelnia nie stosuje trybu zapytania o cenę, spadła ponad 2-krotnie liczba prowadzonych postępowań w trybie zamówienia z wolnej ręki. Rok 2011 jest początkiem stosowania trybu licytacji elektronicznej. Uczelnia nie korzystała z trybu negocjacji z ogłoszeniem i dialogu konkurencyjnego,</p>

1	2
	<p>z uwagi na zbyt długi czas na przeprowadzenie procedur oraz wieloetapowość prowadzonych procedur (np. składanie ofert wstępnych).</p> <p>W przypadku dostaw aparatury naukowej stosowane są kryteria pozacenowe (parametry techniczne), dotyczy to w szczególności sprzętu i aparatury wysokiej klasy. W przypadku robót budowlanych stosowane są w większości kryteria dotyczące najniższej ceny.</p> <p>Uczelnia w roku 2010 przeszła istotne zmiany w swojej strukturze organizacyjnej, które dotyczyły również powołania Działu Zamówień Publicznych. Dokonano zmian również w zakresie obsady stanowisk, zatrudniono młodą kadre, która posiadała już doświadczenie związane z procedurami zamówień publicznych poparte szkoleniami i studiami podyplomowymi. Doświadczenie osób zajmujących się zamówieniami publicznymi jest zróżnicowane (sporo nowych osób, odeszła osoba z uprawnieniami budowlanymi, doświadczenie zdobyła u nas, pracuje teraz dla innego podmiotu, ale jest też były arbiter Urzędu Zamówień Publicznych). Pracownicy kształcą się w zakresie zamówień publicznych (kursy, studia podyplomowe).</p>
Podejście do innowacji	<p>W związku z dużą liczbą realizowanych przez uczelnię projektów istnieje możliwość wystąpienia dostaw, usług, robót budowlanych o charakterze innowacyjnym. Dotyczy to zarówno robót budowlanych przy nowo budowanych obiektach, jak i projektów „miękkich” w zakresie usług szkoleniowych, doradztwa czy też nowych kierunków studiów podyplomowych.</p>

W ocenie respondenta, w zamówieniach o charakterze innowacyjnym powinny być szerzej stosowane kryteria pozacenowe (kryteria jakościowe, kryteria w zakresie eksploatacji, funkcjonalności). Gwarantuje to uzyskanie np. dostaw o wysokiej jakości, usług spełniających wysokie wymagania. Ważnym aspektem zamówień innowacyjnych powinien być, na etapie przygotowania postępowania, opis przedmiotu zamówienia sporządzony tak, aby był obiektywny, jednoznaczny, precyzyjny, dający możliwość proponowania rozwiązań równoważnych czy też wariantowych. Uczelnie wyższe w najbliższym czasie będą musiały częściej stosować zamówienia publiczne uwzględniające innowacyjne rozwiązania, z uwagi na wejście nowych technologii, bardziej zaawansowanych technicznie.

Kolejnym ważnym aspektem będzie konieczność szerszego stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), zwłaszcza w obszarze dostaw sprzętu i aparatury wysokiej klasy, jak również infrastruktury budowlanej, ściśle związanej z procesem dydaktycznym czy też jego otoczeniem. PPP może być również elementem podniesienia standardu usług związanych z obsługą socjalno-bytową

studentów, np. realizacja inwestycji w zakresie budowy domów studenckich, parkingów.

Poważnym wyzwaniem dla ustawodawcy w najbliższym okresie będzie kwestia wprowadzenia „zachęt” dla zamawiających, związanych z odformalizowaniem procedur w trybach konkurencyjnych, np. negocjacje z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego czy też w procedurze dynamicznego systemu zakupów. Wymienione tryby oraz wspomniana powyżej procedura są stosowane rzadko, a mogłyby być częściej wykorzystywane, zwłaszcza w przypadku zamówień o charakterze innowacyjnym, szczególnie współfinansowanych z funduszy unijnych.

8.5. Podsumowanie

Analiza wyników badania przeprowadzonego wśród podmiotów zamawiających wskazuje na niewielki, jak dotychczas, stopień zaangażowania tych jednostek w innowacyjności produktów/procedur. Jednak rezultaty badania dotyczące opinii osób zajmujących się zamówieniami w podmiotach zamawiających skłaniają do pewnego optymizmu.

Zamówienia „innowacyjne” są generalnie ważnym aspektem w opinii większości badanych, przy czym jednostki realizujące dużą liczbę zamówień lub/i o dużej wartości w skali jednego roku, o większym doświadczeniu osób zaangażowanych w zamówienia publiczne czy wreszcie takie, w których zamówieniach uczestniczyli wykonawcy z udziałem kapitału zagranicznego, zdecydowanie częściej zainteresowane są możliwościami tkwiącymi w systemie zamówień publicznych, sprzyjającymi wzrostowi innowacyjności poprzez realizowane przez nich zamówienia publiczne.

Przeprowadzone testy statystyczne pozwalają na stwierdzenie, że inaczej zachowują się podmioty z grupy „samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej” niż podmioty należące do administracji rządowej i samorządowej czy z grupy „pozostałe”. Dialogiem technicznym i wielokryterialnym modelem oceny częściej zainteresowane są jednostki z pierwszej wymienionej grupy. Na potencjalne wprowadzenie aspektu innowacyjności w kryteriach oceny ofert wskazują chętniej podmioty realizujące relatywnie mniejszą liczbę zamówień, administracja rządowa i samorządowa, bez względu na łączną wartość realizowanych w skali roku zamówień.

Problem ograniczenia ryzyka i współpraca z sektorem prywatnym poprzez partnerstwo publiczno-prywatne czy zamówienia przedkomercyjne dotyczą tylko niewielkiego odsetka podmiotów zamawiających. Jednak i tutaj można wskazać cechy, które sprzyjają tym płaszczyznom innowacyjności. Są to potencjał ekonomiczny jednostki zamawiającej oraz liczba i doświadczenie kadry zajmującej się zamówieniami publicznymi.

Podsumowując, wyniki badań pozwalają na pewien optymizm, jeśli idzie o przyszłość zamówień publicznych zmierzających w kierunku innowacyjności. Konieczne jest jednak stworzenie odpowiednich mechanizmów, które w dłuższym okresie inspirowałyby podmioty zamawiające, w tym zwłaszcza administrację rządową i samorządową, do zgłaszania popytu na produkty pochodzące z tych obszarów technologii, które są szczególnie podatne na innowacyjność.