



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Zamówienia innowacyjne – szansa dla małych i średnich przedsiębiorstw?

Author: Agnieszka Piwowarczyk

Citation style: Piwowarczyk Agnieszka. (2017). Zamówienia innowacyjne – szansa dla małych i średnich przedsiębiorstw?. “Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” (nr 497 (2017), s. 298-308), doi 10.15611/pn.2017.497.21



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Agnieszka Piwowarczyk

Uniwersytet Śląski
e-mail: agnieszka.piwowarczyk@us.edu.pl

ZAMÓWIENIA INNOWACYJNE – SZANSA DLA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW?

INNOVATIVE PUBLIC PROCUREMENT – AN OPPORTUNITY FOR MICRO, SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTREPRENEURS?

DOI: 10.15611/pn.2017.497.21

Streszczenie: MŚP są siłą napędową gospodarki, bo to właśnie na tym sektorze oparta jest gospodarka zdecydowanej większości państw na świecie. Sektor MŚP z przyczyn finansowych ma ograniczone możliwości inwestycyjne, z drugiej strony przedsiębiorstwa te charakteryzuje zdolność reagowania na zmiany tak, by sprostać konkurencji, a tym samym zapewnić sobie stabilną sytuację na rynku. Zamówienia innowacyjne tzw. szyte na miarę, czyli nowatorskie produkty, usługi i roboty budowlane, to właśnie szansa dla kreatywnych przedsiębiorców, którzy mają stymulować rozwój gospodarki. Innowacyjne rozwiązania w sektorze publicznym to wyższa jakość usług publicznych oraz korzyści płynące z otrzymania produktów, usług i robót budowlanych dostosowanych do potrzeb odbiorców.

Słowa kluczowe: innowacje, mikro, mali i średni przedsiębiorcy.

Summary: SMEs are the driving force of the economy, because economy of many countries in the world is based on them. The micro, small and medium-sized entrepreneurs have limited investment opportunities because of financial reasons. On the other hand, these entrepreneurs are characterized by the ability to respond to changes and to keep up with the counterparties as a result their position on the market is very stable. Innovative public procurement, so-called tailor made, that is, innovative products, services and construction works is an opportunity for creative entrepreneurs who are to stimulate the development of the economy. Innovative solutions in the public sector include higher quality of public services and the benefits of received products, services and construction works tailored to the needs of recipients.

Keywords: innovations, micro, small and medium-sized entrepreneurs.

1. Wstęp

Dynamiczny rozwój gospodarczy obserwowany współcześnie w dużej mierze stymulowany jest przez podmioty zaliczane do kategorii tzw. MŚP, czyli mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa. MŚP są siłą napędową gospodarki, bo to właśnie na tym sektorze oparta jest gospodarka zdecydowanej większości państw na świecie. Nie bez znaczenia jest też rola MŚP jako pracodawców.

Zamówienia publiczne to wielomilionowe umowy na dostawy, usługi i roboty budowlane, które zapewniają również miejsca pracy. Wszelkie zmiany w ustawodawstwie, które ułatwiają dostęp do rynku zamówień i usprawniają procedury były niezwykle oczekiwane przez przedsiębiorców tego sektora. Nie tylko polska, ale i unijna gospodarka opiera się na małych i średnich przedsiębiorstwach, w Polsce ok. 98% przedsiębiorców możemy zakwalifikować jako MŚP. W 2013 r. sektor MŚP osiągnął wyższe tempo wzrostu przychodów niż duże firmy (po raz pierwszy od 2004 r.)¹. Ułatwienie dostępu MŚP do zamówień publicznych jest bardzo istotne ze względu na wagę tego rynku dla MŚP. Wartość polskiego rynku zamówień publicznych w roku 2016 wyniosła 107,4 mld zł (2015 – 116,3 mld zł, w roku 2014 – 133,2 mld zł, w roku 2013 – 143,2 mld zł). Mimo że wartość ta jest niższa niż w ubiegłych latach, nadal stanowi kwotę niebagatelną², a wpływ zamówień publicznych na stymulowanie gospodarki jest bezsporny.

2. Mikro, mali i średni przedsiębiorcy

Unijna definicja MŚP zawarta jest w załączniku I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r.³ Kategoria przedsiębiorcy uzależniona jest od wielkości zatrudnienia oraz obrotu lub sumy bilansowej, kryterium to znalazło swoje odzwierciedlenie w ustawodawstwie krajowym, w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴.

Rolę MŚP i ich znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego państwa dostrzegł prawodawca unijny. Kwestia większego zaangażowania MŚP we wspólny rynek zamówień publicznych jest jedną z kluczowych i leży u podstaw wielu nowych postanowień dyrektywy 2014/24/UE⁵. Wynika to zarówno z motywów dyrek-

¹ Zob. A. Tarnawa, P. Zadura-Lichota, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2013-2014*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Warszawa 2015, s. 27.

² Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2016 r., Warszawa, czerwiec 2017.

³ Rozporządzenie uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 traktatu, Dz.Urz. UE L 187 z dnia 26.06.2014 r., s. 1.

⁴ T.j. Dz.U. z 2016, poz. 1829, ze zm., kwestie te precyzują art. 104-106 ustawy.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz.Urz. UE L 94 z dnia 28.03.2014, s. 65, ze zm., dalej dyrektywa klasyczna.

tywy klasycznej, programu „Europa 2020”⁶, jak i bezpośrednio z przepisów TFUE⁷. Temat MŚP pojawia się w wielu motywach preambuły: „(78) Zamówienia publiczne powinny być dostosowane do potrzeb MŚP. Instytucje zamawiające należy zachęcać do korzystania z kodeksu najlepszych praktyk, określonego w dokumencie roboczym służb Komisji z dnia 25 czerwca 2008 r. zatytułowanym »Europejski kodeks najlepszych praktyk ułatwiających dostęp MŚP do zamówień publicznych«”.

Przywołany w dyrektywie kodeks najlepszych praktyk jako główny cel zakłada zapewnienie równych szans wszystkim potencjalnym wykonawcom ubiegającym się o udzielenie zamówienia publicznego. Wzrost konkurencyjności składanych ofert ma zapewnić właśnie udział MŚP w rynku zamówień publicznych. Konkurencyjność, jasne i przejrzyste zasady w zamówieniach publicznych mają wspierać wzrost innowacyjności MŚP, co spowoduje rozwój gospodarki europejskiej⁸. Warto również zwrócić uwagę na znaczenie komunikatu Komisji z 2011 r. pt. *The Single Market Act: Twelve levers to boost growth and confidence*, który podkreśla rolę MŚP w rozwoju wspólnego rynku⁹.

Potrzeba większego zaangażowania sektora MŚP w zamówienia publiczne, a tym samym w rozwój gospodarki została dostrzeżona także w Polsce. W 2008 roku przygotowano raport „Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój”, który ukazał przeszkody w promowaniu innowacji w zamówieniach publicznych¹⁰. Dokument ten wskazuje bariery w uzyskiwaniu i realizacji innowacyjnych zamówień publicznych, ale także korzyści wynikające z ich promowania. Zawarte w raporcie argumenty na rzecz innowacyjności to:

- redukcja kosztów eksploatacji w dłuższej perspektywie,
- stymulowanie współpracy gospodarki z nauką,
- obniżanie ryzyka przy wprowadzaniu nowych rozwiązań na rynek oraz kreowanie rynków na nowe produkty i usługi,
- wzrost jakości proponowanych dostaw, usług i robót,

⁶ W 2010 roku Komisja Europejska opublikowała Komunikat „Europa 2020”, „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Komunikat ten stanowił rozwinięcie postanowień zawartych w art. 173 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym „Unia i państwa członkowskie czuwają nad zapewnieniem warunków niezbędnych dla konkurencyjności przemysłu Unii”, oraz art. 179-189 TFUE dotyczących badań i rozwoju technologicznego.

⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, c115/49 z 9.05.2008.

⁸ Zob. W. Starzyńska, J. Wiktorowicz, *Czy zamówienia publiczne sprzyjają innowacyjności przedsiębiorstw?*, [w:] A. Kopiński, T. Słoński, B. Ryszawska (red.), *Zarządzanie finansami firm: teoria i praktyka*, t. 2, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 336-245.

⁹ Communication of the Commission from 13 April 2011 „The Single Market Act: Twelve levers to boost growth and confidence”, COM (2011) 206 final.

¹⁰ Dokument opracowany przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Urzędem Zamówień Publicznych; por. A. Panasiuk, *Partnerstwo innowacyjne – pomoc w rozwoju innowacyjnej gospodarki?*, Kontrola Państwowa, nr 1, 2015, s.157.

- wartość dodana w postaci zastosowania eko-innowacji.

W lutym 2014 r. ukazało się studium *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*. Z informacji zawartych w studium wynika, iż zamówienia realizowane przez przedsiębiorców z sektora MŚP to głównie zamówienia o niewielkiej wartości¹¹.

Większy udział MŚP w rynku zamówień publicznych, dostęp do dużych wartościowo zamówień to szansa dla rozwoju gospodarki, ale też i samych przedsiębiorców. Włączenie mikro, małych i średnich przedsiębiorców do krajowej działalności badawczo-rozwojowej stymuluje ukierunkowanie rynku na nowe produkty i usługi.

3. Pojęcie innowacyjności

Innowacyjność stała się słowem kluczem, termin ten jest obecnie bardzo często używany w publikacjach naukowych. Innowacja wywodzi się od łacińskiego słowa *innovatio* – odnawiać, rozumianego jako wprowadzenie czegoś nowego. A zatem innowacyjność to: rozwiązania nowatorskie, prekursorskie, nowoczesne, rewolucyjne, pomysłowe, śmiałe i nieszablonowe. Pojęcie innowacji wprowadził do nauk ekonomicznych Joseph Schumpeter, który jest uznawany za ojca teorii innowacji w ujęciu ekonomicznym. Brakuje jednej spójnej definicji tego pojęcia. W literaturze prawniczej oraz ekonomicznej pojawia się szereg definicji, a zjawisko innowacji jest nierozłącznie związane z pojęciem zmiany, nowości, reformy czy też idei postrzeganej jako nowa. Precyzyjne zdefiniowanie i klasyfikowanie innowacji jest więc dość kłopotliwe¹². Pojęcie innowacyjności zwłaszcza w kontekście MŚP należy zatem analizować nie tylko na gruncie prawnym¹³.

Innowacyjność została zdefiniowana w przepisach dyrektywy klasycznej w art. 2 pkt 22: „»innowacje« oznaczają wdrażanie nowego lub znacznie udoskonalonego produktu, usługi lub procesu, w tym między innymi procesów produkcji, budowy lub konstrukcji, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w działalności przedsiębiorczej, organizowaniu pracy, lub relacjach zewnętrznych m.in. po to, by pomóc rozwiązać wyzwania społeczne lub wspierać strategię »Europa 2020« na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.

¹¹ PwC, ICF, GHK and ECORYS, *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*, DG Internal Market and Services, Brussels 2014. Zob. Z. Raczkiwicz, *Zamówienia publiczne a sektor MŚP*, *Przetargi Publiczne*, nr 10, 2014, s. 56-60.

¹² E. Stawasz, *Innowacje a konkurencyjność małych przedsiębiorstw*, *Zeszyty Naukowe, Organizacja i Zarządzanie*, z. 53, nr 1148, 2013, s. 17-27; A. Akiike, *Can firms simultaneously pursue technology innovation and design innovation*, *Annals of Business Administrative Science*, no. 3, 2014, s. 169-181.

¹³ Zob. T. Szymanek, *Innowacyjność w przedsiębiorstwie*, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Warszawa 2013, s. 27-34; J. Sikora, A. Uziębło, *Innowacja w przedsiębiorstwie – próba zdefiniowania*, *Zarządzanie i Finanse*, t. 11, nr 2, cz. 2, 2013, s. 351-363.

W świetle motywu 47 preambuły do dyrektywy klasycznej, badania i innowacje, w tym ekoinnowacje i innowacje społeczne, należą do głównych motorów przyszłego wzrostu, stanowiąc centralny punkt strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Znacząca rola MŚP dla gospodarki państw członkowskich UE uzasadnia wprowadzenie zmian legislacyjnych stymulujących innowacyjny rozwój poprzez zamówienia publiczne. Zakup innowacyjnych produktów, robót budowlanych i usług to również szansa poprawy jakości usług publicznych.

4. Zamówienia innowacyjne

Bezpośrednimi beneficjentami działań w zakresie zamówień publicznych na innowacyjne rozwiązania są organy publiczne. Działania w tym zakresie mogą pomóc MŚP, stwarzając im możliwość znalezienia odbiorcy zainteresowanego nowatorskim rozwiązaniem, a tym samym wprowadzenia innowacji na rynek oraz uzyskania szybszego zwrotu z inwestycji.

Promowanie innowacyjności to jeden z głównych celów nowelizacji przepisów prawa zamówień publicznych¹⁴, jednak należy zauważyć, że obowiązujące przed nowelizacją przepisy również umożliwiały zamawiającym udzielanie zamówień innowacyjnych.

Zamawiający zawsze może ogłosić postępowanie w jednym z trybów podstawowych, tj. przetargu nieograniczonego czy ograniczonego, jednak w przypadku zapotrzebowania na zamówienie innowacyjne pojawia się podstawowy problem dotyczący przygotowania opisu przedmiotu zamówienia. Rozwiązaniem może być dialog techniczny, który pozwoli ustalić faktyczne zapotrzebowanie na innowacje w danym obszarze. Dialog techniczny jest instrumentem uregulowanym w przepisach prawa zamówień publicznych, który umożliwia zamawiającym uzyskanie niezbędnej wiedzy na temat przedmiotu zamówienia, co w konsekwencji pozwala na ogłoszenie postępowania w jednym z wybranych trybów udzielania zamówień publicznych¹⁵.

Zamawiający może udzielić zamówienia w trybach negocjacyjnych, procedurze dialogu konkurencyjnego czy konkursu, których charakter bardziej odpowiada specyfice zamówień innowacyjnych¹⁶. Oczywiście w każdym z przywołanych try-

¹⁴ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016, poz. 1020, dalej: Pzp.

¹⁵ W art. 31a ust. 2 Pzp oraz w art. 31b – art. 31c Pzp wskazano: dialog techniczny prowadzi się w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie potencjalnych wykonawców i oferowanych przez nich rozwiązań. Zamawiający zamieszcza informacje o zamiarze przeprowadzenia dialogu technicznego oraz o jego przedmiocie na stronie internetowej. Zamawiający zamieszcza informacje o zastosowaniu dialogu technicznego w ogłoszeniu o zamówieniu, którego dotyczył dialog techniczny.

¹⁶ Zob. H. Nowicki, *Prawo zamówień publicznych instrumentem kreowania innowacyjnej gospodarki*, [w:] A. Powałowski, *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 295-297.

bów decydujące znaczenie mają negocjacje prowadzone pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. Trudno jednoznacznie przesądzić, dlaczego te tryby nie mają jednak większego zastosowania. Jak wynika z danych na podstawie rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach w roku 2016 odsetek liczby zamówień udzielonych w trybie dialogu konkurencyjnego wynosi 0,01%, w trybie negocjacji z ogłoszeniem 0,05%, w trybie negocjacji bez ogłoszenia 0,10%¹⁷. Absolutnie dominujący tryb przetargu nieograniczonego nie jest najlepszą procedurą w przypadku poszukiwania rozwiązań, które nie są dostępne na rynku. Marginalne stosowanie pozostałych trybów udzielania zamówień publicznych nie ułatwia rozwoju innowacyjności, co zostało dostrzeżone przez ustawodawcę unijnego¹⁸. Znowelizowana ustawa Pzp wprowadziła nowe pojęcia: partnerstwo innowacyjne, innowacyjny produkt, usługa lub robota budowlana oraz partner.

W świetle art. 73a ust. 1 Pzp: „partnerstwo innowacyjne to tryb udzielenia zamówienia, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu, zamawiający zaprasza wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych, prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza do składania ofert na opracowanie innowacyjnego produktu, usług lub robót budowlanych niedostępnych na rynku oraz sprzedaż tych produktów, usług lub robót budowlanych”.

Tryb postępowania dla ustanowienia partnerstwa innowacyjnego jest analogiczny do trybu negocjacji z ogłoszeniem.

Procedura partnerstwa innowacyjnego obejmuje trzy etapy:

- etap kwalifikacji wykonawców,
- złożenie ofert wstępnych oraz negocjacje,
- składanie ofert końcowych i wybór wykonawcy lub wykonawców, z którymi zamawiający zawiera umowę.

Ponieważ przedmiotem partnerstwa innowacyjnego są produkty, usługi i roboty budowlane nieodstępne na rynku, zamawiający winien skorzystać przed ogłoszeniem z instrumentu badania rynku, jakim jest dialog techniczny.

Procedura w sprawie partnerstwa innowacyjnego rozpoczyna się od publikacji ogłoszenia, w którym zamawiający zgodnie z art. 73b ust. 1 Pzp zawiera co najmniej:

- określenie zapotrzebowania na innowacyjny produkt, usługę lub roboty budowlane;
- informacje o skorzystaniu z możliwości podziału negocjacji na etapy w celu ograniczenia liczby ofert podlegających negocjacom poprzez zastosowanie kryteriów oceny ofert wskazanych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
- wykaz oświadczeń lub dokumentów, które należy dołączyć na potwierdzenie, że wykonawca nie podlega wykluczeniu oraz spełnia warunki udziału w postępowaniu;

¹⁷ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych ..., s. 40.

¹⁸ Por. P.C. Gomes, *The innovative innovation partnerships under the 2014 Public Procurement Directive*, Public Procurement Law Review, no. 4, 2014, s. 214.

- elementy opisu przedmiotu zamówienia definiujące minimalne wymagania, które muszą spełnić wszystkie oferty.

Przedstawione w ogłoszeniu o zamówieniu informacje muszą być wystarczająco jednoznaczne, aby umożliwić wykonawcom ustalenie charakteru i zakresu wymaganego rozwiązania oraz podjęcie decyzji o złożeniu wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Podczas oceny spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, zamawiający uwzględnia w szczególności zdolności wykonawców w zakresie badań i rozwoju oraz opracowywania i wdrażania innowacyjnych produktów, usług lub robót budowlanych. W świetle przepisów Pzp innowacyjny produkt, usługa lub robota budowlana to nowy lub znacznie udoskonalony produkt, usługa lub proces, w tym proces produkcji, budowy lub konstrukcji, nowa metoda marketingowa lub nowa metoda organizacyjna w działalności gospodarczej, organizowaniu pracy lub relacjach zewnętrznych.

W kolejnym etapie procedury następuje złożenie przez wykonawców ofert wstępnych i negocjacje z nimi. Negocjacje prowadzone w ramach postępowania mogą dotyczyć wszelkich kwestii związanych z przedmiotem zamówienia. Termin składania ofert wstępnych nie może być krótszy niż 30 dni od dnia wysłania zaproszenia do składania ofert wstępnych.

Po zakończeniu negocjacji zamawiający przystępuje do sporządzenia specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zgodnie z art. 73b ust. 2 Pzp zamawiający w specyfikacji musi zawrzeć co najmniej:

- określenie zapotrzebowania na innowacyjny produkt, usługę lub roboty budowlane;
- informacje o etapach partnerstwa innowacyjnego, celach do osiągnięcia po każdym z nich oraz celach pośrednich;
- zasady, na jakich nastąpi wybór partnera lub partnerów, w tym kryteria oceny ofert;
- informację o ustanowieniu partnerstwa innowacyjnego tylko z jednym wykonawcą lub możliwość jego ustanowienia z wieloma wykonawcami;
- informację o wypłacie wynagrodzenia w częściach;
- informację o możliwości zakończenia partnerstwa innowacyjnego lub zmniejszenia liczby partnerów oraz warunki skorzystania z tych możliwości;
- rozwiązania mające zastosowanie do praw własności intelektualnej;
- elementy opisu przedmiotu zamówienia definiujące minimalne wymagania, które muszą spełnić wszystkie oferty.

Zgodnie z art. 73f ust. 1 Pzp zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryterium najlepszej relacji ceny do innych kryteriów. Wybrana zostaje oferta najkorzystniejsza, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia. Przedmiotem zawartej umowy w sprawie o udzielenie zamówienia jest ustanowienie partnerstwa in-

nowacyjnego z jednym partnerem, a w przypadku, o którym mowa w art. 73f ust. 2b Pzp, z kilkoma partnerami prowadzącymi odrębne działania badawczo-rozwojowe.

Partnerstwo innowacyjne obejmuje poszczególne etapy, które odpowiadają działaniom podejmowanym w procesie badawczo-rozwojowym, w szczególności może obejmować przygotowanie prototypu oraz wytworzenie produktów, świadczenie usług lub ukończenie robót budowlanych. Zamawiający zobowiązany jest zapewnić, aby struktura partnerstwa innowacyjnego, w szczególności czas trwania oraz wartość poszczególnych etapów, odzwierciedlała stopień innowacyjności proponowanego rozwiązania i kolejność działań niezbędnych do opracowania innowacyjnego zamówienia. Szacowana wartość produktów, usług lub robót budowlanych musi być proporcjonalna do wielkości inwestycji niezbędnej do ich opracowania. W ramach procedury partnerstwa innowacyjnego zamawiający ustala cele pośrednie, które mają osiągnąć partnerzy, oraz przewiduje wynagrodzenie w częściach uwzględniających etapy partnerstwa lub cele pośrednie. Zamawiający może po każdym etapie zakończyć partnerstwo innowacyjne lub, w przypadku partnerstwa innowacyjnego z kilkoma partnerami, zmniejszyć liczbę partnerów przez rozwiązanie poszczególnych umów, pod warunkiem że zamawiający wskazał w specyfikacji istotnych warunków zamówienia taką możliwość oraz określił warunki skorzystania z niej¹⁹.

5. Wpływ zamówień innowacyjnych na rozwój MŚP

Główne zarzuty stawiane przez przedsiębiorców, dotyczące ograniczania im dostępu do rynku zamówień, to zbiurokratyzowane i skomplikowane procedury administracyjne oraz nierówność na rynku²⁰. Znowelizowane przepisy prawa zamówień publicznych wprowadzają szereg ułatwień, jak lepsze wykorzystanie negocjacji dzięki uelastycznieniu przesłanek stosowania trybów negocjacyjnych, zmniejszenie obowiązków formalnych na etapie ubiegania się o udzielenie zamówienia, np. poprzez przedstawienie przez wykonawców oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu i braku podstaw do wykluczenia w postaci jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, ale też partnerstwo innowacyjne jako nowy tryb udzielania zamówień publicznych.

Sektor MŚP z przyczyn finansowanych ma ograniczone możliwości inwestycyjne, z drugiej strony przedsiębiorstwa te wyróżnia zdolność reagowania na zmiany, tak by sprostać konkurencji, a tym samym zapewnić sobie stabilną sytuację na rynku. Przedsiębiorców zaliczanych do MŚP charakteryzuje duża elastyczność poprzez dostosowywanie się do zmian zachodzących w otoczeniu. Elastyczność, pro-

¹⁹ Zob. J. Pawelec, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015, s.172-177.

²⁰ „Bariery finansowe i organizacyjne w postępowaniach o zamówienie publiczne”, Raport Business Centre Club, 2010 (raport dostępny na stronie internetowej: www.bcc.org.pl); Raport: „System zamówień publicznych a rozwój konkurencji w gospodarce”, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, Warszawa 2013, s. 65-69.

sta struktura organizacyjna, szybki proces decyzyjny, centralizacja zarządzania to cechy charakterystyczne MŚP. Pojawia się jednak pytanie, czy innowacje to nie za duże wyzwanie? Rozbudowany zakres zamówienia, prowadzenie badań, opracowanie prototypu stanowią obciążenie ekonomiczne, finansowe i logistyczne²¹. Wątpliwości dotyczą również finansowania zamówienia. Oczywiście zamawiający winien przewidzieć wynagrodzenie w częściach uwzględniających etapy partnerstwa i cele pośrednie, jednak nawet taka forma finansowania może stanowić barierę dla sektora MŚP.

Zamówienia innowacyjne tzw. szyte na miarę, czyli nowatorskie produkty, usługi i roboty budowlane to właśnie szansa dla kreatywnych przedsiębiorców, którzy mają stymulować rozwój gospodarki. Instrumentem, który ma służyć realizacji tych założeń, jest partnerstwo innowacyjne. Zamówienia publiczne mają na celu zaspokajanie potrzeb publicznych, a innowacyjne towary, usługi czy roboty budowlane są szansą rozwoju nie tylko przedsiębiorców, ale i rozwoju gospodarczego państw członkowskich UE.

Czy faktycznie zamawiający będą korzystać z tego instrumentu, jakim jest partnerstwo innowacyjne? Z całą pewnością jest to rozwiązanie czasochłonne i kosztowne. W okresie 2014-2020 Polska otrzyma 82,5 mld euro z budżetu polityki spójności²². Polityka Unii Europejskiej wspiera rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw, w szczególności jeśli chodzi o działalność innowacyjną. Programy unijne, europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne oraz „Horyzont 2020” umożliwiają finansowanie innowacyjnych zamówień publicznych. Środki oferowane w ramach wsparcia finansowego przeznaczone są na promowanie działalności badawczo-rozwojowej, usług wsparcia, klastrów oraz sieci. Europejskie fundusze zapewniają wsparcie inwestycji w infrastrukturę, głównie poprzez zamówienia publiczne w takich obszarach, jak: edukacja, energetyka, ochrona środowiska, transport, infrastruktura społeczna i zdrowotna, ale też badania, innowacje czy nowoczesne technologie informatyczne. Zamawiający mają zatem możliwość aplikowania o środki finansowe pochodzące z funduszy unijnych, przeznaczone właśnie na rozwój innowacji²³.

Czy jest zapotrzebowanie na innowacje? Z całą pewnością tak, należy jedynie określić potrzeby i pozwolić, by innowacje w strategicznych dziedzinach gospodarki wspomagały dynamiczny i zrównoważony rozwój gospodarczy kraju.

²¹ Zob. J. Wiktorowicz, *Bariery proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP*, [w:] W. Starzyńska et al., *Zamówienia publiczne a innowacyjność MŚP*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013, s. 51-58.

²² Zob. R. Pawlicki, *Strategia finansowa dla Polski 2014-2020. Fundusze unijne dla przedsiębiorczych*, Difin, Warszawa 2014, s.128-171.

²³ Zob. M. Krasuska, *Fundusze unijne w nowej perspektywie 2014-2020*, Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, Warszawa 2014, s. 63-76.

6. Podsumowanie

Zmiany legislacyjne zmierzające do większego zaangażowania MŚP w rynek zamówień publicznych to słuszny kierunek, ale to czas pokaże, która z regulacji będzie miała największy wpływ na funkcjonowanie MŚP. Nowa procedura udzielania zamówień publicznych ma szansę stać się instrumentem kreowania innowacyjności.

Inicjatywa zmian należy do zamawiających, ponieważ to od ich decyzji zależy wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Kreatywny zamawiający, który określi swoje potrzeby i zdefiniuje wymagania oraz pozyska ewentualne wsparcie finansowe, ma szansę na otrzymanie innowacyjnych towarów, usług czy robót budowlanych. Jednak procedura partnerstwa innowacyjnego z całą pewnością jest wyzwaniem zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców.

Nie sposób nie zauważyć, że procedura partnerstwa innowacyjnego to tryb, który może budzić wiele obaw zwłaszcza po stronie zamawiających, bo to przecież na nich spoczywa odpowiedzialność za wydatkowanie środków publicznych. Wątpliwości dotyczą w szczególności sytuacji, gdy pomimo poniesionych nakładów finansowych nie dojdzie do zawarcia umowy, ponieważ otrzymany finalnie produkt nie spełnia wszystkich oczekiwań.

Wnioski *de lege ferenda* to uproszczenie procedur, zmiany w przepisach, by zamawiający bez obaw inicjowali postępowania w procedurach partnerstwa innowacyjnego.

Zamówienia innowacyjne mogą stać się siłą napędową rozwoju sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, innowacyjne rozwiązania w sektorze publicznym to wyższa jakość usług publicznych oraz korzyści płynące z otrzymania produktów, usług i robót budowlanych dostosowanych do potrzeb odbiorców. Ustawodawca daje zamawiającym i wykonawcom narzędzie, które może zapewnić korzyści nie tylko zaangażowanym stronom, ale również stymulować rozwój gospodarczy kraju. Przyszłość pokaże, czy jesteśmy gotowi na korzystanie z takiego narzędzia, czy na rynku będą wykonawcy gotowi na podjęcie tego wyzwania.

Literatura

- Akiike A., 2014, *Can firms simultaneously pursue technology innovation and design innovation*, *Annals of Business Administrative Science*, no. 3.
- Gomes P.C., 2014, *The innovative innovation partnerships under the 2014 Public Procurement Directive*, *Public Procurement Law Review*, no. 4.
- Krasuska M., 2014, *Fundusze unijne w nowej perspektywie 2014-2020*, Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, Warszawa.
- Nowicki H., 2016, *Prawo zamówień publicznych instrumentem kreowania innowacyjnej gospodarki*, [w:] A. Powałowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, C.H. Beck, Warszawa.

- Panasiuk A., 2015, *Partnerstwo innowacyjne – pomoc w rozwoju innowacyjnej gospodarki?*, Kontrola Państwowa, nr 1.
- Pawelec J., 2015, *Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Pawlicki R., 2014, *Strategia finansowa dla Polski 2014-2020. Fundusze unijne dla przedsiębiorczych*, Difin, Warszawa.
- Raczkiewicz Z., 2014, *Zamówienia publiczne a sektor MŚP*, Przetargi Publiczne, nr 10.
- Sikora J., Uziębło A., 2013, *Innowacja w przedsiębiorstwie – próba zdefiniowania*, Zarządzanie i Finanse, t. 11, nr 2, cz. 2.
- Starzyńska W., Wiktorowicz J., 2012, *Czy zamówienia publiczne sprzyjają innowacyjności przedsiębiorstw?*, [w:] A. Kopiński, T. Słoński, B. Ryszawska (red.), *Zarządzanie finansami firm: teoria i praktyka*, t. 2, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Stawasz E., 2013, *Innowacje a konkurencyjność małych przedsiębiorstw*, Zeszyty Naukowe, Organizacja i Zarządzanie, z. 53, nr 1148.
- Szymanek T., 2013, *Innowacyjność w przedsiębiorstwie*, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Warszawa.
- Tarnawa A., Zadura-Lichota P., 2015, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2013-2014*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Warszawa.
- Wiktorowicz J., 2013, *Bariery proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP*, [w:] W. Starzyńska et al., *Zamówienia publiczne a innowacyjność MŚP*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.