

WSPÓŁPRACA

sektor publiczny - nauka - biznes

Warunki rozwoju innowacyjności poprzez
zamówienia publiczne i partnerstwo
publiczno-prywatne

REDAKCJA NAUKOWA

Arkadiusz Kijek · Wacława Starzyńska



Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej

WSPÓŁPRACA

sektor publiczny - nauka - biznes

Warunki rozwoju innowacyjności poprzez
zamówienia publiczne i partnerstwo
publiczno-prywatne

WSPÓŁPRACA

sektor publiczny - nauka - biznes

Warunki rozwoju innowacyjności poprzez
zamówienia publiczne i partnerstwo
publiczno-prywatne

REDAKCJA NAUKOWA

Arkadiusz Kijek · Wacława Starzyńska

Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
Lublin 2020

Recenzent
dr hab. Jakub Marszałek, prof. UŁ
Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki

Redakcja wydawnicza
Damian Gocół

Redakcja techniczna
Agnieszka Muchowska

Projekt okładki i stron tytułowych
Krzysztof Trojnar

Skład
Agnieszka Muchowska

Fotografie na okładce: pixabay.com

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2020

ISBN 978-83-227-9393-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
ul. Idziego Radziszewskiego 11, 20-031 Lublin
tel. 81 537 53 04
www.wydawnictwo.umcs.eu
e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl

Dział Handlowy
tel./faks 81 537 53 02
Księgarnia internetowa: www.wydawnictwo.umcs.eu
e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Druk i oprawa
Mazowieckie Centrum Poligrafii Wojciech Hunkiewicz
ul. Lisi Jar 29, 05-270 Marki

Spis treści

Wstęp.....	7
Rozdział 1. Innowacyjne zamówienia publiczne z perspektywy podmiotów zamawiających..... <i>Wacława Starzyńska</i>	11
Rozdział 2. Czynniki oddziałujące na innowacyjność przedsiębiorstw uczestniczących w zamówieniach publicznych..... <i>Mateusz Hałka</i>	23
Rozdział 3. Umowa toolingu a innowacje w zamówieniach publicznych... <i>Anna Wójtowicz-Dawid</i>	37
Rozdział 4. Reforma zamówień publicznych w Ukrainie..... <i>Zhanna Poplavska, Lidiya Seniv, Vitaliy Humenyuk</i>	49
Rozdział 5. Cyrkularne zamówienia publiczne wspomagające zamknięcie obiegu w gospodarce..... <i>Agnieszka Rozwadowska</i>	65
Rozdział 6. Nowe zarządzanie publiczne a zrównoważona karta wyników – kilka refleksji..... <i>Rafał Bielawski</i>	75
Rozdział 7. Dialog konkurencyjny jako rekomendowany tryb postępowania przetargowego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego..... <i>Dagmara Hajdys</i>	89

Rozdział 8. Korzyści i bariery rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w opinii uczestników postępowania	107
<i>Arkadiusz Kijek</i>	
Rozdział 9. Partnerstwo publiczno-prywatne w polskim sektorze energetycznym	125
<i>Paulina Kozieł</i>	
Rozdział 10. Postrzeganie roli uczelni wyższych w zamówieniach publicznych oraz partnerstwie publiczno-prywatnym przez uczestników rynku zamówień publicznych	139
<i>Arleta Kędra</i>	
Rozdział 11. Społeczna odpowiedzialność jako płaszczyzna współpracy pomiędzy uczelnią a biznesem – studium przypadku	155
<i>Anna Krzysztofek</i>	
Rozdział 12. Uwarunkowania współpracy w zakresie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw sektora ochrony zdrowia	167
<i>Jadwiga Kaczmarska-Krawczak, Dorota Starzyńska</i>	
Rozdział 13. Współpraca małych przedsiębiorstw z partnerami biznesowymi w zakresie działalności innowacyjnej	183
<i>Renata Lisowska</i>	
Rozdział 14. Potencjał konkurencyjny Lublina w kontekście rozwoju współpracy pomiędzy środowiskiem nauki, biznesu i administracji	197
<i>Kinga Ewa Bednarzewska</i>	
Rozdział 15. Konkurencyjność przedsiębiorstw w klastrach świętokrzyskich i poza nimi	209
<i>Agnieszka Predygiel</i>	
Informacje o autorach	223

Wstęp

Innowacje odgrywają ważną rolę w gospodarce i stanowią kluczowy czynnik wzrostu gospodarczego. Państwo motywuje do działań innowacyjnych podmioty sektora publicznego oraz prywatnego, wykorzystując w tym celu różne narzędzia. Do najbardziej efektywnych i jednocześnie posiadających duży potencjał rozwojowy instrumentów polityki innowacyjnej należą zamówienia publiczne i partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), w przypadku których proces wydatkowania środków publicznych może być zorientowany na osiągnięcie kilku celów równocześnie. Poprzez system zamówień publicznych oraz partnerstwo publiczno-prywatne realizowane i finansowane są przede wszystkim zadania publiczne, ale instrumenty te mogą także oddziaływać na uczestników postępowań i stymulować ich do kreowania rozwiązań innowacyjnych.

W systemie zamówień publicznych zadania realizowane są poprzez współpracę pomiędzy podmiotami reprezentującymi sektor publiczny i prywatny. Podmiotami, które mogą odgrywać szczególną rolę w tym systemie, są uczelnie wyższe. Zgodnie ze swoją misją z jednej strony prowadzą one działalność dydaktyczną, zorientowaną na kształcenie kadry, dostosowaną do potrzeb rynku pracy, z drugiej zaś – realizują badania naukowe oraz prace rozwojowe, których efekty mogą podlegać komercjalizacji. Te dwa obszary funkcjonowania uczelni mogą być z powodzeniem wykorzystane do wzmacniania innowacyjności zamówień publicznych oraz PPP.

W niniejszej pracy podjęto tematykę współpracy uczestników zamówień publicznych i PPP w zakresie poprawy ich innowacyjności. Szczególną uwagę poświęcono roli uczelni wyższych, jako elementu łączącego zamawiających i wykonawców kontraktów publicznych. Monografia zawiera wyniki badań literaturowych i empirycznych przeprowadzonych w projekcie badawczym

pt. „Współpraca nauki z interesariuszami zamówień publicznych i uczestnikami projektów PPP a innowacyjność ofert”, realizowanym w latach 2018–2020 przez zespół badawczy składający się z pracowników Katedry Statystyki i Ekonometrii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie w ramach programu DIALOG, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (nr rej. 0260/20185).

W ramach projektu została podjęta współpraca z Urzędem Zamówień Publicznych, który aktywnie włączył się w pomoc przy realizacji zadań projektowych. Szczególny wkład i wsparcie przy wykonywaniu projektu wnieśli: Prezes UZP Hubert Nowak, Dyrektor Departamentu Informacji, Edukacji i Analiz Systemowych Anita Wichniak-Olczak oraz Naczelnik w Departamencie Informacji, Edukacji i Analiz Systemowych Wojciech Michalski.

Warto podkreślić, że wyniki badań, przeprowadzonych między innymi wśród podmiotów zamawiających, przedsiębiorstw biorących udział w innowacyjnych zamówieniach publicznych oraz w PPP, a ponadto dotyczących uczelni wyższych, zostały zaprezentowane na konferencji naukowej, którą objął patronatem Prezes UZP, Pan Hubert Nowak.

Efektem pracy uczestników konferencji oraz dyskusji nad możliwościami wzmocnienia innowacyjności zamówień publicznych i PPP jest niniejsza monografia, w której autorami rozdziałów są naukowcy z ośrodków akademickich w Polsce, specjalizujących się w omawianej tematyce.

Projekt miał charakter międzynarodowy, gdyż w jego trakcie nawiązana została współpraca z zespołem naukowców Manchester Institute of Innovation Research, University of Manchester, kierowanym przez prof. Jakoba Edlera. Wybór partnera zagranicznego podyktowany był tym, że pracownicy Uniwersytetu w Manchesterze są uznanymi ekspertami na skalę światową w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych, co potwierdzają ich liczne artykuły poświęcone tej tematyce opublikowane w renomowanych czasopismach.

Badania przeprowadzone w ramach projektu miały charakter ogólnopolski, objęte nimi zostały podmioty sektora publicznego i prywatnego uczestniczące w zamówieniach publicznych z 16 województw. Zanalizowano działalność 520 podmiotów, w tym 213 zamawiających i 307 wykonawców. Celem badania była ocena funkcjonowania podmiotów na rynku zamówień publicznych oraz partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście innowacyjności, współpracy oraz zaangażowania uczelni wyższych.

Kierownikiem projektu był dr hab. Arkadiusz Kijek, prof. UMCS, a w skład zespołu wchodziły pracownicy Katedry Statystyki i Ekonometrii Wydziału Ekonomicznego UMCS. Z zespołem badawczym współpracowali: dr hab. Artur Walasik, prof. UE w Katowicach, dr hab. Renata Lisowska, prof. UŁ, dr hab.

Justyna Wiktorowicz, prof. UŁ, dr Dorota Starzyńska, dr Jarosław Szymański, Zastępca Kanclerza UMCS inż. Ryszard Sołowiej.

Publikacja składa się z 15 rozdziałów.

Trzy początkowe poświęcone są innowacyjnym zamówieniom publicznym. Pierwszy z nich stanowi ocenę szans i ograniczeń stosowania innowacyjności implikowanej zamówieniami publicznymi. W drugim podjęto tematykę innowacyjności przedsiębiorstw uczestniczących w zamówieniach publicznych, z uwzględnieniem analizy wybranych czynników związanych z realizacją zamówień publicznych oraz z możliwym wprowadzeniem innowacji produktowych i usługowych przez przedsiębiorstwa. Trzeci rozdział dotyczy charakterystyki umów toolingu oraz ich zastosowania w praktyce.

Kolejne trzy rozdziały dotyczą tematyki funkcjonowania zamówień publicznych i zarządzania publicznego w gospodarce. W rozdziale czwartym autorzy dokonali oceny wdrożenia nowego systemu zamówień publicznych w Ukrainie, które rozpoczęło się w 2014 r. Następnym rozdziałem przedstawia charakterystykę cyrkularnych zamówień publicznych, uzupełnioną o przykłady ich praktycznego zastosowania przez instytucje różnych krajów europejskich. Z kolei rozdział szósty poświęcony jest analizie nowego zarządzania publicznego w odniesieniu do zrównoważonej karty wyników.

Następne trzy rozdziały dotyczą partnerstwa publiczno-prywatnego. Dokonano w nich analizy dialogu konkurencyjnego jako rekomendowanego trybu postępowania przetargowego dla projektów inwestycyjnych, realizowanych przez władze samorządowe w formule PPP, oceny korzyści oraz barier rozwoju tej formy współpracy w Polsce w oparciu o przeprowadzone badanie empiryczne oraz przeglądu wykorzystania narzędzia PPP do realizacji zadań publicznych w Polsce, w szczególności w sektorze energetycznym.

W ostatnich rozdziałach podjęto się omówienia szeroko rozumianego problemu współpracy różnych grup podmiotów ukierunkowanej na rozwój innowacyjności polskiej gospodarki. Dotyczą one m.in. postrzegania uczelni wyższych na rynku zamówień publicznych przez zamawiających i wykonawców zamówień publicznych, współpracy przedsiębiorstw produkcyjnych oraz usługowych z innymi podmiotami w zakresie działalności innowacyjnej, konkurencyjności inwestycyjnej Lublina jako czynnika znaczącego dla rozwoju regionalnego.

Wszystkim, którzy brali udział w realizacji projektu, należą się słowa podziękowania – zwłaszcza Urzędowi Zamówień Publicznych, Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego, które było instytucją finansującą projekt, przedstawicielom University of Manchester, prof. dr. hab. Stanisławowi Michałowskiemu, Rektorowi Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, który zapewnił obsługę administracyjną umożliwiającą niezakłóconą realizację projektu.

Innowacyjne zamówienia publiczne z perspektywy podmiotów zamawiających

Wacława Starzyńska

(Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

1. Wstęp

Zamówienia publiczne w zakresie stymulowania wzrostu innowacyjności sektora prywatnego coraz częściej są przedmiotem debat, zwłaszcza w kontekście zorientowanej popytowo polityki innowacyjnej w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Uczestnicy takich dyskusji są zgodni co do tego, że proces wydatkowania środków publicznych realizowanych w systemie zamówień publicznych może być ukierunkowany na osiągnięcie kilku celów równocześnie. Głównym celem jest realizacja zamówienia publicznego, natomiast wtórne efekty mogą polegać na kreowaniu takich mechanizmów, by móc wspierać ważne społecznie i gospodarczo zadania. Udzielenie zamówienia publicznego może oddziaływać równoległe, bez wydatkowania dodatkowych środków, na określone zachowania uczestników postępowania o zamówienie publiczne, sprzyjając rozwiązaniom innowacyjnym. Stopień, w jakim środki publiczne wpływają na rozwój gospodarczy, zależy właśnie od decyzji podmiotów zamawiających, ich wiedzy, doświadczenia oraz możliwości tkwiących w systemie zamówień publicznych.

Ze względu na wysokość środków finansowych zaangażowanych w zamówieniach publicznych zarówno w kraju, jak i UE istnieje znaczący, niewykorzystany potencjał zamówień publicznych jako instrumentu polityki innowacyjnej. Istotnym zadaniem badawczym staje się m.in. identyfikacja barier, które utrudniają wykorzystanie zamówień publicznych do poprawy innowacyjności gospodarki oraz wskazanie sposobów eliminowania tych barier.

Znaczenie zamówień publicznych jako instrumentu polityki innowacyjnej w poszczególnych krajach UE jest zróżnicowane. Efekty tych proinnowacyjnych działań są najbardziej widoczne w Wielkiej Brytanii oraz w krajach skandynawskich, najmniej natomiast – w nowych państwach członkowskich oraz krajach basenu Morza Śródziemnego.

Celem pracy jest próba zidentyfikowania szans i ograniczeń stosowania innowacyjności implikowanej zamówieniami publicznymi, przy wykorzystaniu ustawodawstwa polskiego i unijnego, literatury przedmiotu oraz rezultatów badań ankietowych przeprowadzonych przez UMCS w Lublinie¹.

2. Elementy systemu zamówień publicznych sprzyjające innowacyjności

Jednym z podstawowych elementów umożliwiających proinnowacyjne oddziaływanie systemu zamówień publicznych jest odpowiedni sposób przygotowania opisu przedmiotu zamówienia.

Ustawa Prawo zamówień publicznych (Pzp) nakazuje, aby przedmiot zamówienia był opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniających wszystkie wymagania oraz okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzanie oferty. Ustawa dopuszcza występowanie tzw. ofert równoważnych – tak, aby wykonawcy mogli zaproponować rozwiązania innowacyjne w stosunku do wymogów określonych przez podmiot zamawiający. W praktyce może to prowadzić do wytworzenia produktu spełniającego wszystkie wymagania zamawiającego, ale o podwyższonych parametrach. Podobnie może być z opisem przedmiotu zamówienia za pomocą cech technicznych i jakościowych z zachowaniem obowiązujących norm.

Elementem kreującym innowacyjność są także kryteria, którymi zamawiający może kierować się przy wyborze najkorzystniejszej oferty, przedstawiającej najlepszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów w odniesieniu do przedmiotu zamówienia. W ustawie Pzp, poza ceną lub kosztem, wskazuje się na inne kryteria, takie jak jakość, aspekty społeczne, środowiskowe, aspekty innowacyjne, organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeśli mogą mieć one znaczący wpływ na jakość wykona-

¹ „Współpraca nauki z interesariuszami zamówień publicznych i uczestnikami projektów PPP a innowacyjność ofert” – badania finansowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach projektu badawczego nr rej. DIALOG 0260/20185.

nia zamówienia, serwis posprzedażowy, pomoc techniczną, warunki dostawy: terminy, sposób, czas dostawy lub okres realizacji.

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) zamawiający określa istotne dla stron postanowienia, które będą częścią zawartej umowy. Nabiera to szczególnego znaczenia w związku z art. 144 ust. 1 Pzp², przewidującym możliwość zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, jeśli zachodzą okoliczności tam opisane. Aspekt ten jest szczególnie ważny w odniesieniu do zamówień, których okres realizacji wynosi kilka lat, a w tym czasie mogą pojawić się nowsze i bardziej innowacyjne metody wykonania zamówienia. Przewidując takie okoliczności na poziomie tworzenia SIWZ, zamawiający ma możliwość dokonania zmian (z zachowaniem pozostałych reguł wynikających z przepisów ustawy), a co za tym idzie – doprowadzenia do wzrostu poziomu innowacyjności³.

Kolejnym innowacyjnym elementem ustawy Pzp jest możliwość składania ofert wariantowych. Oferta wariantowa musi spełniać minimalne wymagania określone przez zamawiającego. Złożenie takiej propozycji może zaowocować wyborem najkorzystniejszej oferty, głównie w oparciu o kryteria pozacenowe. Wprowadzenie innych kryteriów oceny ofert daje możliwość podmiotowi zamawiającemu zawarcia umowy z wykonawcą, który zaproponuje bardziej innowacyjne rozwiązania niż te, które przewidział zamawiający.

Szczególne znaczenie dla innowacyjności poprzez zamówienia publiczne ma tryb danego zamówienia. Mowa tu głównie o trybach negocjacyjnych lub opartych na procedurze dialogu. Na uwagę zasługuje wprowadzenie nowego trybu, określonego jako partnerstwo innowacyjne. Nowelizacja ustawy Pzp z 2016 r. wskazuje warunki stosowania tego trybu oraz precyzuje pojęcie innowacyjnego produktu, usługi lub roboty budowlanej (art. 73a ust. 3 Pzp).

Warto również podkreślić istnienie przepisów odnoszących się do selekcji wykonawców (art. 22, 22d Pzp), dotyczących warunków udziału w postępowaniu, np. wcześniejsze doświadczenia w zakresie innowacji, nie tylko w zamówieniach publicznych.

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2019, poz. 1843, tekst jednolity).

³ H. Nowicki, *Zamówienia publiczne jako instrument kreowania popytu na innowacje*, „Rozprawy Politechniki Poznańskiej” 2013, nr 489.

3. Definicja i istota postępowań innowacyjnych

Zarówno prawodawstwo krajowe, jak i dyrektywy unijne⁴ nie definiują pojęcia innowacyjnego zamówienia publicznego. W literaturze polskiej często znajdują się odwołania do art. 73 ust. 3 Pzp, według którego: „przez innowacyjny produkt, usługę lub robotę budowlaną należy rozumieć nowy lub znacznie udoskonalony produkt, usługę lub proces, w tym proces produkcji, budowy lub konstrukcji, nową metodę marketingową lub nową metodę organizacyjną w działalności gospodarczej, organizowaniu pracy lub relacjach zewnętrznych”. Definicja ta odwołuje się do trybu partnerstwa innowacyjnego i jest uzupełniona przez dyrektywy UE wskazujące, że wdrażanie innowacji ma przyczynić się do rozwiązania wyzwań społecznych lub do wsparcia strategii *Europa 2020* na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego integracji społecznej.

Kolejną propozycję definicji przedstawia ERAC (Europejski Komitet ds. Przestrzeni Badawczej i Innowacji), określając innowacyjne zamówienie publiczne jako wszelkie praktyki zamówień publicznych, zarówno przedkomercyjne, jak i komercyjne, których celem ma być stymulowanie innowacji poprzez badania i rozwój, a także wprowadzenie innowacyjnych produktów lub usług na rynek⁵.

Komisja Europejska zaleca w *Projekcie wytycznych w sprawie zamówień publicznych na innowacje*⁶ zwrócić uwagi na to, że IZP odnosi się nie tylko do innowacji technologicznych, lecz także do innowacji społecznych. Dokument ten dotyczy również wykorzystania trybów negocjacyjnych oraz informuje o automatycznej dezaktualizacji innowacji, gdy upowszechni się ona na rynku.

Zaprezentowane definicje charakteryzują się częścią wspólną, ale także różnią się one zakresem znaczenia omawianego pojęcia. Jest nią stwierdzenie, że zamówienie publiczne jest innowacyjne, gdy przedmiot zamówienia ma charakter innowacyjny. W wąskim znaczeniu IZP dotyczy stworzenia zupełnie nowych produktów lub usług. W szerokim rozumieniu omawiane pojęcie obejmuje ponadto różnego rodzaju ulepszenia, modyfikacje, rozwijanie i dostosowywanie do określonych potrzeb. W najszerszym znaczeniu wskazuje na nowe lub ulepszone produkty oraz ich dalsze rozpowszechnianie (komercjalizacja). W takim rozumieniu możliwe jest nabycie produktów już istniejących, które są nowoczesne

⁴ Dyrektywa 2014/25/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94/243 z 28.03.2014).

⁵ European Council, *European Research Area and Innovation Committee (ERAC)*, OECD, Paris 2015.

⁶ European Commission, *Consultation Document on Guidance on Public Procurement of Innovation*, 3.10.2017.

i mało rozpowszechnione w sektorze publicznym. Ponadto wskazuje się także na brak powiązania pojęcia „innovacyjne zamówienia publiczne” z przedmiotem zamówienia. Przy takim podejściu innowacyjne stają się zamówienia publiczne na tradycyjne produkty wykorzystujące nietradycyjne metody, np. wprowadzanie elektronicznych systemów wsparcia procedury przetargowej⁷. Z tego względu mogą pojawiać się trudności z odróżnieniem zamówienia innowacyjnego od tradycyjnego. Przewyciężeniu tego może służyć odwołanie się do celów realizacji innowacyjnego zamówienia, np. dostarczenie nowoczesnych środków, których funkcjonalność może odpowiadać na zapotrzebowanie społeczne⁸.

4. Horyzont czasowy a stopień zaangażowania innowacyjności poprzez zamówienia publiczne

Institucje zamawiające mają określone potrzeby o charakterze krótko- i długookresowym. Potrzeby krótkookresowe koncentrują się na wzroście efektywności relatywnie jasno zdefiniowanej działalności. Natomiast długookresowe koncentrują się na jakościowych treściach różnych działań⁹. Znacznie prościej jest identyfikować i definiować potrzeby krótkookresowe, podczas gdy potrzeby długookresowe są trudniejsze do rozpoznania i przewidywania. Innowacyjne zamówienie publiczne jest na tyle skomplikowane, że wymaga zaangażowania ekspertów, inżynierów i innych członków projektu biorących udział w długookresowym przedsięwzięciu. Uczestnikami takiego przedsięwzięcia powinni być: managerowie, dyrektorzy, konsultanci i eksperci współpracujący z jednostką zamawiającą organizacji.

Wykres 1 przedstawia zależność pomiędzy horyzontem czasowym a poziomem innowacyjności zamówień publicznych. Perspektywa czasowa związana jest z określeniem potrzeb sektora publicznego, co z kolei wiąże się z dostępnością na rynku oraz ryzykiem niepowodzenia zamówienia. Wyróżnione zostały 3 sytuacje.

- Krótkookresowe potrzeby zamawiającego – przedmiot zamówienia dotyczy towarów lub usług istniejących na rynku, choć najczęściej mało popularnych. Zamówienia takie obarczone są niewielkim poziomem ryzyka oraz relatywnie niskim poziomem innowacyjności.

⁷ J. Pożarowska, *Zamówienia publiczne na innowacje – czy(m) są?*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, UZP, Warszawa 2018.

⁸ Ch. Edquist, N.S. Vonortas, M.A. Zabala-Iturriagoitia, *Introduction*, [in:] *Public Procurement for Innovation*, eds. Ch. Edquist, J.M. Zabala-Iturriagoitia, J. Edler, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2015

⁹ *Public Procurement as a Driver for Innovation and Change*, „Vinnova Policy” 2007, no. 3.



Wykres 1. Zależności pomiędzy horyzontem czasowym a poziomem innowacyjności zamówień publicznych wraz z elementami towarzyszącymi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Public Procurement as a Driver for Innovation and Change*, „Vinovna Policy” 2007, no. 3.

- Średniookresowe potrzeby zamawiającego – jednostka zamawiająca zgłasza zapotrzebowanie na wyrób lub usługę, który/która nie jest dla niej dostępny/dostępna i zachodzi potrzeba jego/jej opracowania, co wiąże się z koniecznością posiadania średniego lub znacznego potencjału innowacyjnego i akceptacją odpowiedniego poziomu ryzyka.
- Długookresowe potrzeby zamawiającego – przedmiot zamówienia opisany jest jako zbiór cech użyteczności, który chce osiągnąć zamawiający. Brak konkretnych wytycznych wymaga od wykonawcy wysokich umiejętności innowacyjnych oraz konieczności zaakceptowania dużego poziomu ryzyka.

5. Identyfikacja barier i szans dla innowacyjnych zamówień publicznych w opinii podmiotów zamawiających

Zespół badawczy UMCS w Lublinie wiosną 2020 r. przeprowadził badania ankietowe m.in. w 213 podmiotach zamawiających. Badanie przeprowadzone zostało w ramach projektu pt. „Współpraca nauki z interesariuszami zamówień publicznych i uczestnikami projektów PPP a innowacyjność ofert”. Celem tego projektu jest ocena funkcjonowania podmiotów na rynku zamówień publicznych oraz partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w kontekście innowacyjności, współpracy oraz zaangażowania uczelni wyższych.

Badanie ankietowe przeprowadzono przy użyciu techniki CATI (*Computer Aided Telephone Interviewing*) w okresie marzec–maj 2020 r. Kwestionariusz ankiety obejmował szeroki zakres problemów związanych z innowacyjnością zamówień publicznych oraz PPP i był skierowany do osób odpowiedzialnych za

realizację tych zamówień w instytucjach publicznych. Podmioty biorące udział w badaniu zostały zidentyfikowane na podstawie bazy zamawiających w Polsce udostępnionej przez Urząd Zamówień Publicznych. Obejmuje ona jednostki, które brały udział w zamówieniach publicznych w 2018 r. Przy wyborze próby zastosowano losowanie warstwowe, przy czym przynależność do warstwy zależała od dwóch cech: województwa, w którym znajduje się siedziba podmiotu, oraz rodzaju jednostki/sektora działalności.

Respondentami badania były osoby zajmujące się, w swoim miejscu pracy, zamówieniami publicznymi. Tabela 1 prezentuje strukturę badanych jednostek publicznych pod kątem uczestnictwa tych jednostek w procedurze zamówień publicznych w ciągu ostatnich trzech lat. Zdecydowana większość badanych (91,1%) deklaruje, że uczestniczy w zamówieniach publicznych. Niecałe 9% odpowiedziało negatywnie na tak postawione pytanie.

Tabela 1. Uczestnictwo jednostki publicznej w procedurze zamówień publicznych w ciągu ostatnich 3 lat

Uczestnictwo w procedurze zamówień publicznych	Liczba podmiotów	Udział (%)
Tak	194	91,1
Nie	19	8,9
RAZEM	213	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badania ankietowego.

Tabela 2 prezentuje strukturę analizowanych podmiotów z punktu widzenia posiadania wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej, zajmującej się zamówieniami publicznymi. Spośród ankietowanych 54% przyznaje, że nie posiada takiej komórki organizacyjnej.

Tabela 2. Posiadanie wyodrębnionej komórki organizacyjnej zajmującej się zamówieniami publicznymi

Posiadanie wyodrębnionej komórki organizacyjnej zajmującej się zamówieniami publicznymi	Liczba podmiotów	Udział (%)
Tak	98	46,0
Nie	115	54,0
RAZEM	213	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badania ankietowego.

Jak wynika z danych w tabeli 3, 46,5% podmiotów zamawiających to administracja samorządowa, kolejne miejsce z odsetkiem 17,8% zajęli zamawiający udzielający zamówień sektorowych, na trzecim miejscu były jednostki organizacyjne administracji samorządowej z udziałem 12,2%. Dalsze miejsca zajęła grupa zamawiających „Inne”. Udział pozostałych sześciu rodzajów jednostek publicznych waha się od 0,5 do 5,6%.

Tabela 3. Rodzaj jednostki publicznej według klasyfikacji używanej w Prawie zamówień publicznych

Lp.	Rodzaj jednostki publicznej	Liczba podmiotów	Udział (%)
1	Administracja rządowa	3	1,4
2	Administracja rządowa terenowa	3	1,4
3	Administracja samorządowa	99	46,5
4	Jednostki organizacyjne administracji samorządowej	26	12,2
5	Inna niż jednostka sektora finansów publicznych państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej	12	5,6
6	Podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy (podmiot prawa publicznego)	8	3,8
7	Związki podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, lub podmiotów, o których mowa w pkt 3 ustawy	1	0,5
8	Zamawiający udzielający zamówień sektorowych (proszę podać rodzaj)	38	17,8
9	Zamawiający, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy	2	0,9
10	Inne	21	9,9
	RAZEM	213	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badania ankietowego.

Biorąc pod uwagę lokalizację, najliczniej reprezentowane są woj. mazowieckie (14,5%), śląskie (13%), małopolskie i wielkopolskie (po 9%), dolnośląskie (8%). Udział pozostałych województw wynosi od 2,5% (podlaskie) do 6,0% (łódzkie, pomorskie, zachodniopomorskie i lubelskie). Jak wynika z przedstawionych informacji, struktura ta jest zbliżona do struktury jednostek publicznych wypełniających roczne sprawozdania z realizacji zamówień publicznych.

Dalsza część badania dotyczyła występowania innowacji produktowych w realizowanych przez daną jednostkę zamówieniach w podziale na nowe produkty i znacząco ulepszone produkty. Zgodnie z uzyskanymi wynikami 34,3% badanych zamawiało nowe produkty, a 20,2% znacząco ulepszone produkty (por. tabela 4).

Tabela 4. Opinia jednostek publicznych na temat wdrożonych nowych oraz znacznie ulepszonych innowacji produktowych dla dóbr

Odpowiedź jednostki publicznej	Nowe dobra		Znacząco ulepszone dobra	
	liczba podmiotów	udział (%)	liczba podmiotów	udział (%)
Tak	73	34,3	43	20,2
Nie	88	41,3	96	45,1
Nie wiem	52	24,4	74	34,7
RAZEM	213	100,0	213	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badania ankietowego.

Tabela 5. Opinia jednostek publicznych na temat wdrożonych nowych oraz znacznie ulepszonych innowacji produktowych dla usług

Odpowiedź jednostki publicznej	Nowe usługi		Znacząco ulepszone usługi	
	liczba podmiotów	udział (%)	liczba podmiotów	udział (%)
Tak	34	16,0	23	10,8
Nie	124	58,2	121	56,8
Nie wiem	55	25,8	69	32,4
RAZEM	213	100,0	213	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badania ankietowego.

Sytuacja wygląda nieco gorzej w przypadku usług. Spośród ankietowanych 16% wskazało, że przedmiotem zamówień publicznych w ich jednostce były nowe usługi, ponad 58% nie zamawiało innowacyjnych usług, a blisko 26% nie posiadało wiedzy na ten temat. Jeszcze gorzej wygląda sytuacja pod względem znacząco ulepszonych usług, gdyż tylko 10,8% jednostek publicznych charakteryzowało się zamówieniami, których przedmiotem były takie usługi (por. tabela 5).

Dalsza analiza dotyczy dokonywania wielowymiarowej oceny ważności innowacji w badanych jednostkach zamawiających przy użyciu modelu regresji logistycznej. Zmienną zależną jest zmienna zero-jedynkowa przyjmująca wartość 1, w przypadku gdy respondenci uważali, że innowacje są ważne dla jednostki, i 0 – w przeciwnym przypadku. Zmiennymi objaśniającymi są zarówno zmienne ilościowe, jak i jakościowe (przekształcone do postaci zmiennych zero-jedynkowych). Wyniki estymacji modelu prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Wpływ czynników na podejście jednostki publicznej do innowacji – wyniki estymacji modelu logistycznego wielomianowego (n = 213)

Nr modelu	Zmienna niezależna	Grupa	Wartość parametru (b)	Exp (b)	Statystyka Walda	Wartość p
1	Czy w ciągu ostatnich 3 lat realizowali Państwo postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego (grupa odniesienia „Nie“)?	Const.	0,318	1,375	0,470	0,493
		Tak	-1,074	0,342	4,815	0,028 (**)
2	Czy Państwa jednostka posiada wyodrębnioną komórkę organizacyjną zajmującą się zamówieniami publicznymi (grupa odniesienie „Nie“)?	Const.	-0,910	0,402	19,495	0,000 (***)
		Tak	0,539	1,714	3,424	0,064 (*)
3	Rodzaj instytucji	Zależność nieistotna				
4	Lokalizacja jednostki publicznej według województwa	Zależność nieistotna				

Tabela 6. cd.

5	Jaki rodzaj jednostki publicznej reprezentuje Państwa jednostka publiczna (klasyfikacja zgodna z podziałem wprowadzonym w ustawie Prawo zamówień publicznych)?	Zależność nieistotna				
6	Zostały zamówione nowe produkty (grupa odniesienia „Nie”)	Const.	-1,358	0,257	26,410	0,000 (***)
		Tak	1,495	4,461	17,903	0,000 (***)
		Nie wiem	0,547	1,728	1,870	0,171
7	Zostały zamówione znacznie ulepszone produkty (grupa odniesienia „Nie”)	Const.	-1,273	0,280	26,585	0,000 (***)
		Tak	1,698	5,462	18,218	0,000 (***)
		Nie wiem	0,660	1,935	3,621	0,057 (*)
8	Zostały zamówione nowe usługi (grupa odniesienia „Nie”)	Const.	-1,014	0,363	24,918	0,000 (***)
		Tak	1,620	5,056	15,440	0,000 (***)
		Nie wiem	0,294	1,342	0,697	0,404
9	Zostały zamówione znacznie ulepszone usługi (grupa odniesienia „Nie”)	Const.	-1,066	0,344	26,193	0,000 (***)
		Tak	2,624	13,790	19,899	0,000 (***)
		Nie wiem	0,373	1,452	1,279	0,258

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Na podstawie danych zaprezentowanych w powyższej tabeli można wyciągnąć następujące wnioski.

- Uczestnictwo w procedurze zamówień publicznych w ostatnich 3 latach nie ma pozytywnego wpływu na zainteresowanie innowacjami ze strony jednostki publicznej. Jeśli podmiot publiczny uczestniczy w zamówieniach publicznych, to prawdopodobieństwo, iż będzie zainteresowany innowacyjnością, spada o prawie 66% (zmienna jest istotna przy poziomie 0,05).
- Posiadanie dedykowanej komórki organizacyjnej zajmującej się zamówieniami publicznymi wpływa pozytywnie na zorientowanie na innowacje. Posiadanie takiej komórki zwiększa średnio proinnowacyjne zainteresowanie jednostki o 71%.
- Rodzaj jednostki publicznej (spośród 11 wyodrębnionych w badaniu kategorii) nie ma istotnego wpływu na zainteresowanie innowacjami. Analo-

giczna sytuacja występuje przy podziale zamawiających według klasyfikacji z Pzp, w tym przypadku również nie wykazano istotnych zależności.

- Lokalizacja jednostek publicznych według województw ma nieistotny wpływ na ich proinnowacyjne zainteresowania.
- Podmioty, które zamówiły nowe lub znacznie ulepszone dobra, praktykują proinnowacyjne podejście w swoim działaniu. Związki te są bardzo silne, a ich istotność jest bardzo wysoka ($p < 0,01$). Podobna sytuacja występuje w usługach. Nowe i znacznie ulepszone usługi zamawiane przez podmiot publiczny są bardzo silnie związane z wagą innowacji dla zamawiających. Zależności w przypadku zamawianych usług są silniejsze niż w przypadku zamawianych produktów.

6. Zakończenie

Prawo zamówień publicznych jest instrumentem sprzyjającym procesom innowacyjnym. Odpowiednie stosowanie przepisów tej ustawy umożliwia uzyskanie innowacyjnego efektu, zgodnego z potrzebami zamawiającego. Właściwe wykorzystanie trybów, szczególnie negocjacyjnych, odpowiedni dobór kryteriów pozacenowych, umożliwiających wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, czy też stosowanie ofert wariantowych oraz dialogu technicznego pozwala na „pobudzenie” potencjału innowacyjnego wykonawców zamówień publicznych.

Przeprowadzona analiza wskazuje na relatywnie wysokie zainteresowanie jednostek zamawiających innowacyjnymi produktami i usługami, przy czym zaskakujący jest ujemny związek pomiędzy uczestnictwem w procedurach zamówień publicznych a zainteresowaniem innowacyjnymi dostawami lub usługami ze strony zamawiających. Pozytywnie wpływa na proinnowacyjne zainteresowania jednostki publicznej posiadanie wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej dedykowanej zamówieniom publicznym. Nieistotne statystycznie okazały się takie zmienne jak: rodzaj jednostki publicznej oraz przestrzenne rozlokowanie jednostek według województw. Warto podkreślić związek proinnowacyjnego zachowania podmiotów zamawiających z doświadczeniem w zakresie zamawiania innowacyjnych produktów. Zarówno zamówienia na innowacyjne dobra, jak i na innowacyjne usługi charakteryzują się bardzo silnym związkiem z zachowaniami innowacyjnymi tej grupy zamawiających, przy czym w przypadku usług zależności są silniejsze niż w przypadku zamawianych dóbr.

Bibliografia

- Dyrektywa 2014/25/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94/243 z 28.03.2014).
- Edquist Ch., Vonortas N.S., Zabala-Iturriagoitia M.A., *Introduction* [w:] *Public Procurement for Innovation*, eds. Ch. Edquist, J.M. Zabala-Iturriagoitia, J. Edler, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2015.
- European Commission, *Consultation Document on Guidance on Public Procurement of Innovation*, 3.10.2017.
- European Council, *European Research Area and Innovation Committee (ERAC)*, OECD, Paris 2015.
- Nowicki H., *Zamówienia publiczne jako instrument kreowania popytu na innowacje*, „Rozprawy Politechniki Poznańskiej” 2013, nr 489.
- Pożarowska J., *Zamówienia publiczne na innowacje – czy(m) są?*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, UZP, Warszawa 2018.
- Public Procurement as a Driver for Innovation and Change*, „Vinnova Policy” 2007, no. 3.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2018, poz. 1986, z późn. zm.).
- Uyarra E., Edler J., Garcia-Estevéz J., Georghiou L., Yeow J., *Barriers to Innovation through Public Procurement: A Supplier Perspective*, „Technovation” 2014, vol. 34, no. 10.
- „Współpraca nauki i biznesu jako czynnik wzmacniający innowacyjność regionu łódzkiego”, projekt Uniwersytetu Łódzkiego realizowany w ramach POKL w latach 2011–2013.
- „Współpraca nauki z interesariuszami zamówień publicznych i uczestnikami projektów PPP a innowacyjność ofert”, badania finansowane przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach projektu badawczego nr rej. DIALOG 0260/20185.



Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „DIALOG” w latach 2018–2020 w wyniku realizacji projektu badawczego o nr. 0260/20185.

Czynniki oddziałujące na innowacyjność przedsiębiorstw uczestniczących w zamówieniach publicznych

Mateusz Hałka

(Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

1. Wstęp

Wykorzystanie zamówień publicznych (zp) w zakresie stymulowania wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw jest coraz częściej obecne jako narzędzie w polityce innowacyjnej poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej¹. Uczestnicy debat są zgodni co do tego, że proces wydatkowania środków publicznych realizowanych poprzez zamówienia publiczne może realizować kilka celów równocześnie. Jego podstawowym celem jest realizacja zadania publicznego, natomiast efekty wtórne mogą wspierać mechanizmy istotne z perspektywy gospodarczej i społecznej².

Prawo zamówień publicznych oferuje narzędzia, które – umiejętnie wykorzystane – pozwalają uzyskać innowacyjny efekt zamówień publicznych. Rozwiązania te dotyczyć mogą wielu aspektów procedury udzielenia zp, np. użycia trybów negocjacyjnych³. Nie bez znaczenia są również same cechy podmiotów uczestniczących w zp, jak również szeroko rozumiane ich otoczenie⁴.

¹ Dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94/243 z 28.03.2014); Dyrektywa 2014/25/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94/243 z 28.03.2014).

² M. Rolfstam, *Public Procurement as an Innovation Policy Tool: The Role of Institutions*, „Science and Public Policy” 2009, vol. 36 (5).

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1843).

⁴ E. Gwarda-Gruszczyńska, *Modele procesu komercjalizacji nowych technologii w przedsiębiorstwach. Uwarunkowania wyboru – kluczowe obszary decyzyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

Zagadnienie innowacyjności w zamówieniach publicznych jest relatywnie nowe, więc wymaga rozwinięcia i upowszechnienia. Większość opracowań akcentuje podażową stronę zamówień, szczegółowo rozpatrując perspektywę zamawiającego, bądź opisuje obowiązujące lub planowane rozwiązania prawne. W niewielu publikacjach podejmuje się problematykę innowacyjności wykonawców, podpierając analizy aktualnymi wynikami⁵. Jest to o tyle istotne, że przeprowadzono jedynie kilka ogólnopolskich badań na ten temat, co przy tak dynamicznym rynku zdaje się być niewystarczające⁶.

Celem niniejszego opracowania jest ocena wpływu wyodrębnionych czynników związanych z realizacją zamówień publicznych oraz czynników potencjalnie proinnowacyjnych na wprowadzone przez przedsiębiorstwa innowacje produktowe i usługowe.

W pracy oparto się na ustawodawstwie polskim i unijnym, literaturze przedmiotu oraz wynikach własnej analizy współzależności (współczynnik V-Cramera) z wyników badań ankietowych przeprowadzonych w 2020 r. dla ogólnopolskiej grupy 307 przedsiębiorstw.

2. Proinnowacyjne elementy systemu zamówień publicznych

W literaturze ekonomicznej pojawia się wiele definicji innowacyjności. Odmienne rozkładane są akcenty dotyczące m.in. pochodzenia, podmiotów uczestniczących. Różnie wyznaczany bywa też zakres tego pojęcia. Odmienne jest także znaczenie innowacji w kontekście udziału w zamówieniach publicznych. Jednym z głównych elementów umożliwiających proinnowacyjne oddziaływanie systemu zamówień publicznych jest odpowiedni opis przedmiotu zamówienia. W wąskim znaczeniu innowacyjne zamówienie publiczne dotyczy stworzenia zupełnie nowych produktów lub usług. Jeśli przyjąć szerszą definicję, to pojęcie obejmuje dodatkowo wszelkie ulepszenia, rozwijanie i dostosowywanie do własnych celów. W najszerszym znaczeniu wskazuje na nowe lub ulepszone produkty oraz ich dalsze rozpowszechnianie (komercjalizację)⁷.

Wprowadzane przy wykorzystaniu zamówień publicznych innowacje są związane z szeregiem czynników towarzyszących. Dla sektora prywatnego bardzo

⁵ A. Borowiec, *Zamówienia publiczne jako instrument kreowania popytu na innowacje*, „Rozprawy Politechniki Poznańskiej” 2013, nr 489.

⁶ PARP, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2012*, Warszawa 2012; *Raport z funkcjonowania systemu zamówień publicznych*, UZP, Warszawa 2018.

⁷ J. Pożarowska, *Zamówienia publiczne na innowacje – czy(m) są?*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, UZP, Warszawa 2018.

często jest to profil działalności. W literaturze podaje się, iż szczególnie podatne na innowacje są firmy z sektora informatycznego (IT), telekomunikacji oraz przedsiębiorstwa z branży medycznej⁸.

Liczne opracowania wskazują również na stosowanie trybów negocjacyjnych jako czynnika powiązanego z innowacyjnością zamówień publicznych. Spośród dziewięciu trybów postępowania w ramach zamówień publicznych cztery oparte są na negocjacjach zamawiającego z wykonawcami i są to: negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia oraz partnerstwo innowacyjne. Innowacyjny potencjał negocjacji wynika z możliwości doprecyzowania opisu przedmiotu zamówienia. W przypadku, gdy rozwiązania oferowane przez rynek nie gwarantują spełnienia oczekiwań zamawiającego, prowadzenie negocjacji przyczynia się do uzyskania takiego przedmiotu zamówienia, który z jednej strony satysfakcjonuje zamawiającego, z drugiej zaś jest możliwy do realizacji przez wykonawcę⁹.

Istotne dla uzyskania innowacyjnego przedmiotu zamówienia są również cechy samych podmiotów uczestniczących w postępowaniu. W przypadku wykonawców – poza profilem działalności – często wskazuje się na inne czynniki, które mogą mieć znaczenie w tej kwestii. Przeprowadzone badania wskazują, iż na wprowadzanie innowacji może mieć wpływ wielkość przedsiębiorstwa oraz jego lokalizacja. Przypuszcza się również, że istotne jest oddziaływanie stopnia zaangażowania przedsiębiorstwa w sprzedaż dla sektora publicznego, a także liczba oraz wartość zrealizowanych zamówień publicznych¹⁰.

3. Charakterystyka badania ankietowego

W okresie od 18 lutego do 8 maja 2020 r. zostało przeprowadzone badanie ankietowe wśród uczestników rynku zamówień publicznych w Polsce. Badanie było realizowane w ramach projektu DIALOG pt. „Współpraca nauki z interesariuszami zamówień publicznych i uczestnikami projektów PPP a innowacyjność ofert” finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

⁸ E. Gwarda-Gruszczyńska, *op. cit.*

⁹ A. Hryc-Ląd, A. Smerd, *Tryby negocjacyjne w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017.

¹⁰ J. Kornecki, E. Roszko-Wójtowicz, J. Wiktorowicz, *Szanse i bariery wdrażania nowego podejścia do zamówień publicznych w Polsce z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP*, [w:] *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, red. W. Starzyńska, J. Wiktorowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

Przeprowadziła je firma ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o. na zlecenie zespołu badawczego z UMCS¹¹.

Badaniem objęto 214 jednostek publicznych oraz 307 przedsiębiorstw prywatnych. Ponadto w obu tych grupach uwzględniono podmioty uczestniczące w procedurze partnerstwa publiczno-prywatnego.

Do badania ankietowego zostały użyte metody: PAPI (ang. *Paper And Pen Personal Interview*) oraz CAPI (ang. *Computer Assisted Personal Interview*). Obie te metody są oparte o wywiad osobisty ankietera z respondentem. Forma ta została wybrana w celu uzyskania rzetelnych danych oraz możliwości wyjaśnienia ewentualnych trudności ankietowanych ze zrozumieniem zadawanych pytań. Cele badania skupione zostały m.in. na ocenie zaangażowania podmiotów w rynek zamówień publicznych oraz zbadaniu stopnia innowacyjności uczestniczących podmiotów. Narzędziem do weryfikacji zakładanych celów były dwa kwestionariusze ankiety badawczej – jeden skierowany do sektora publicznego, drugi – do sektora prywatnego. Każdy z nich zawierał pytania podzielone na bloki tematyczne przyporządkowane do zakładanych w badaniu celów.

4. Opis próby badawczej z sektora prywatnego

Próba, na której zostało przeprowadzone badanie, została wylosowana z bazy przedsiębiorstw z roku 2018 udostępnionej przez Urząd Zamówień Publicznych, a wymogami była lokalizacja jednostki (badanie miało charakter reprezentatywny dla województw) oraz główny rodzaj działalności i przynależność do sektora MSP.

Rozpatrując lokalizację przedsiębiorstw (tabela 1), potwierdzić można dominujący udział województwa mazowieckiego, z którego przebadanych zostało 67 przedsiębiorstw, co stanowiło 21,8% całości. Znaczny ich udział ujawnił się też w małopolskim (10,7%), śląskim (8,1%) oraz wielkopolskim (7,8%) – czyli w regionach uznawanych za najbardziej rozwinięte. Najmniejsza zaś liczba tego typu przedsiębiorstw (4) była zlokalizowana na obszarze województwa lubuskiego i stanowiła jedynie 1,3% wszystkich przedsiębiorstw.

¹¹ Zespół pod kierownictwem dr. hab. A. Kijka realizuje projekt naukowo-badawczy „Współpraca nauki z interesariuszami zamówień publicznych i uczestnikami projektów PPP a innowacyjność ofert”(DIALOG nr 0260/20185) finansowany przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Tabela 1. Liczba oraz udział (%) przebadanych przedsiębiorstw z sektora prywatnego w podziale na województwa

Lp.	Nazwa województwa	Liczba przedsiębiorstw	Udział (w %)
1	dolnośląskie	14	4,6
2	kujawsko-pomorskie	18	5,9
3	lubelskie	18	5,9
4	lubuskie	4	1,3
5	łódzkie	18	5,9
6	małopolskie	33	10,7
7	mazowieckie	67	21,8
8	opolskie	8	2,6
9	podkarpackie	19	6,2
10	podlaskie	12	3,9
11	pomorskie	20	6,5
12	śląskie	25	8,1
13	świętokrzyskie	10	3,3
14	warmińsko-mazurskie	9	2,9
15	wielkopolskie	24	7,8
16	zachodniopomorskie	8	2,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Tabela 2. Liczba oraz udział (%) przebadanych przedsiębiorstw z sektora prywatnego dzielonych według profilu działalności z uwzględnieniem przedsiębiorstw biorących udział w PPP

Lp.	Profil działalności przedsiębiorstwa	Liczba przedsiębiorstw	Udział (%)
1	budownictwo	65	21,2
2	usługi inne	57	18,6
3	informatyka i telekomunikacja	38	12,4
4	ochrona zdrowia	28	9,1
5	przemysł	30	9,8
6	usługi komunalne i transport	31	10,1
7	edukacja + turystyka i hotelarstwo	7	2,3
8	sektor paliwowo-energetyczny	14	4,6
9	rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybactwo	10	3,3
10	usługi finansowe	7	2,3
11	PPP (partnerstwo publiczno-prywatne)	20	6,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Udział poszczególnych profili działalności przedsiębiorstwa nie był reprezentatywny dla całego zbioru przedsiębiorstw. Struktura została zaburzona, ponieważ na rynku istnieje bardzo wiele małych firm, szczególnie budowlanych, których rzeczywisty udział we wszystkich przedsiębiorstwach uczestniczących w zamówieniach publicznych przekracza 50%. Taki stan rzeczy potwierdzają też inne badania prowadzone w przeszłości¹². Ponadto zastosowana struktura pozwala uwidocznic inne branże, w tym te, które są szczególnie podatne na innowacje. Dane z tabeli 2 ukazują, iż najliczniejszą grupą przedsiębiorstw jest ta z sektora budownictwa, której udział przekracza 21%. Istotna jest także podatność na innowacje firm z sektorów informatyki i telekomunikacji oraz firm medycznych – odpowiednio 12,4% oraz 9,1%. Znaczny udział (18,6%) mają też przedsiębiorstwa zajmujące się inną niesklasyfikowaną działalnością usługową. Odrębną grupę tworzą firmy biorące udział w procedurze PPP. Ich relatywnie duży udział w ogólnej liczbie przedsiębiorstw wynikał z celów badania.

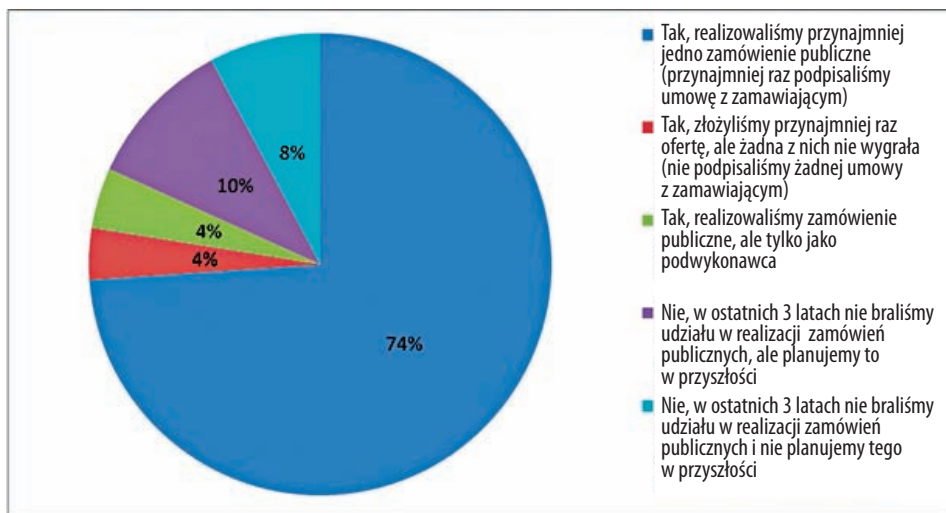
Poza podziałem ze względu na profil działalności oraz lokalizację przedsiębiorstw uwzględniono również ich wielkość, dzieląc firmy ze względu na przynależność do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). W badaniu przedsiębiorstwa MSP miały udział na poziomie 78,5%, zaś pozostałe 21,5% przypało na przedsiębiorstwa duże.

5. Profil przedsiębiorstw uczestniczących w zamówieniach publicznych w świetle badań ankietowych

W przypadku przedsiębiorstw uczestnictwo w procedurze zamówień publicznych nie zawsze oznacza realizację zamówienia jako wykonawca. Taka sytuacja ma miejsce, np. gdy oferta przedstawiona zamawiającemu nie zostanie wybrana. Innym przypadkiem jest uczestnictwo w zamówieniu jako podwykonawca. Wówczas takie przedsiębiorstwo nie uczestniczy w zamówieniu bezpośrednio, lecz pośrednio – realizując zadania zlecone przez głównego wykonawcę. Uczestnictwo przedsiębiorstw w procedurze zamówień publicznych w ciągu ostatnich 3 lat przedstawia wykres 1.

Spośród 306 przebadanych przedsiębiorstw 74% wskazało, że realizowało przynajmniej jedno zamówienie publiczne. Doświadczenia w procedurze zamówień publicznych związane były również z braniem udziału w samej procedurze, ale bez podpisania umowy oraz realizacji zamówienia jako podwy-

¹² *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, red. W. Starzyńska, J. Wiktorowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.



Wykres 1. Udział przedsiębiorstw w procedurze zamówień publicznych w ciągu ostatnich 3 lat

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

konawca. Te odpowiedzi wybrało odpowiednio 3,6% oraz 4,2% wykonawców. Zatem łącznie w procedurze zamówień publicznych uczestniczyło prawie 82% przebadanych przedsiębiorstw. Natomiast brak doświadczenia z zamówieniami wskazuje wybór ostatnich dwóch opcji uwzględnionych w legendzie wykresu 1. Łącznie wybrało je nieco ponad 18% przedsiębiorstw.

W grupie przedsiębiorstw uczestniczących w zamówieniach zbadano liczbę oraz łączną wartość zrealizowanych zamówień. Do analizy użyto nie średniej arytmetycznej, lecz mediany. Miara ta zastosowana została w celu uniknięcia zawyżonych wyników, będących skutkiem obecności wartości skrajnych. Analizując uzyskane dane, wskazać można, iż w ciągu ostatnich trzech lat przedsiębiorcy zrealizowali dziewięć zamówień publicznych o łącznej wartości 1 mln zł. Spośród zamówień najwyższy udział wartościowy stanowiły usługi – 39%. niewiele mniej, bo 36% przypadło na dostawy, zaś roboty budowlane stanowiły 24%.

Badani wykonawcy charakteryzowali się różnym stopniem zaangażowania w zamówienia publiczne. W tabeli 3 zostało przedstawione zestawienie obrazujące udział sektora publicznego w ogólnej sprzedaży wykonawców.

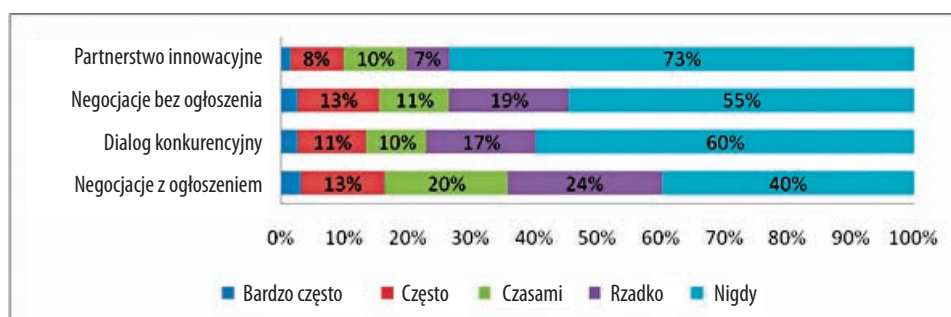
Podmioty prywatne wskazały, iż najlichniesza ich grupa (36,3%) przeprowadziła sprzedaż dla sektora publicznego. Nie stanowił ona powyżej 30% ogólnej sprzedaży przedsiębiorstwa. Również znaczna grupa, bo 27,5% ankietowanych, wskazała, iż sektor publiczny obejmował od 30–60% ich całkowitej sprzedaży. Najmniejsza grupa (jedynie 2% badanych) wskazała, iż sektor publiczny nie był w ogóle jej klientem.

Tabela 3. Udział sektora publicznego w ogólnej sprzedaży

Udział sprzedaży dla sektora publicznego	Liczba przedsiębiorstw	Udział (%)
brak sprzedaży	5	2,0
mniej niż 30%	91	36,3
od 30% do 60%	69	27,5
od 61% do 90%	47	18,7
ponad 91% (prawie cała sprzedaż dotyczyła sektora publicznego w Polsce)	39	15,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Udział w zamówieniach publicznych może odbywać się przy wykorzystaniu różnych trybów. W kontekście innowacji w zamówieniach publicznych wskazywane są tryby negocjacyjne, tj. negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia oraz partnerstwo innowacyjne¹³. Na wykresie 2 przedstawione zostało wdrażanie wymienionych trybów przez przedsiębiorstwa w zamówieniach wraz ze wskazaniem intensywności ich stosowania.



Wykres 2. Stosowanie trybów negocjacyjnych w procedurze zamówień publicznych przez wykonawców zamówień publicznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

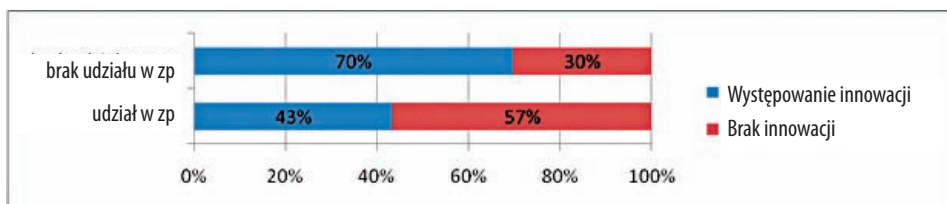
Na podstawie wyników można wskazać, iż tryby negocjacyjne nie są chętnie wykorzystywane przez wykonawców. Od 40% do 73% przedsiębiorstw nigdy nie zastosowało żadnej z wymienionych procedur. Spośród trybów najczęściej wdrażane były negocjacje z ogłoszeniem – 60% respondentów wskazało, że miało z nimi styczność z różną intensywnością (od odpowiedzi „bardzo często” do „rzadko”). Kolejny pod względem popularności jest tryb negocjacji bez ogłoszenia stosowany przez 45% przedsiębiorstw, następnie dialog konkurencyjny, używany przez

¹³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1843).

40% wykonawców. Najmniej respondentów wskazało na wdrożenie partnerstwa innowacyjnego – 73% przedsiębiorstw nigdy go nie wprowadziło.

6. Innowacyjność przedsiębiorstw realizujących zamówienia publiczne

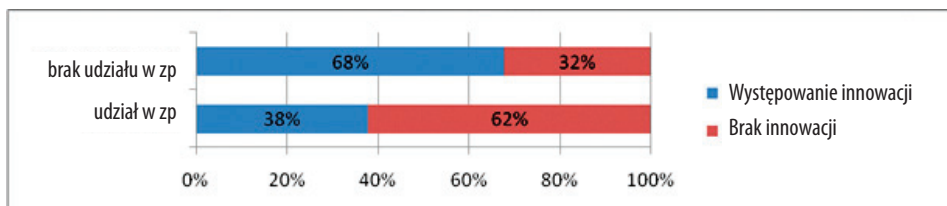
Jednym z celów badania była ocena stopnia innowacyjności przedsiębiorstw. Spośród wielu ujęć innowacyjności w niniejszym opracowaniu zdecydowano się na wybór jej wąskiego znaczenia, zgodnie z którym są to nowe produkty oraz nowe usługi wprowadzone przez przedsiębiorstwo. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż innowacje uwzględniane były zarówno na poziomie rynku, jak i samego przedsiębiorstwa.



Wykres 3. Występowanie innowacji produktowych w zależności od uczestnictwa przedsiębiorstwa w zamówieniach publicznych (zp)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Wykres 3 przedstawia występowanie innowacji produktowych w przedsiębiorstwach. Klasyfikacja ta została zestawiona z udziałem badanych jednostek w procedurze zamówień publicznych. Większy udział innowacji (70%) występuje w grupie nie uczestniczącej w zamówieniach. Warto jednak pamiętać, iż ta grupa stanowi jedynie 18% wszystkich przebadanych przedsiębiorstw. Wśród wykonawców zamówień publicznych natomiast innowacje wystąpiły u 43% tych podmiotów, przy 57% przedsiębiorstw z brakiem innowacji.

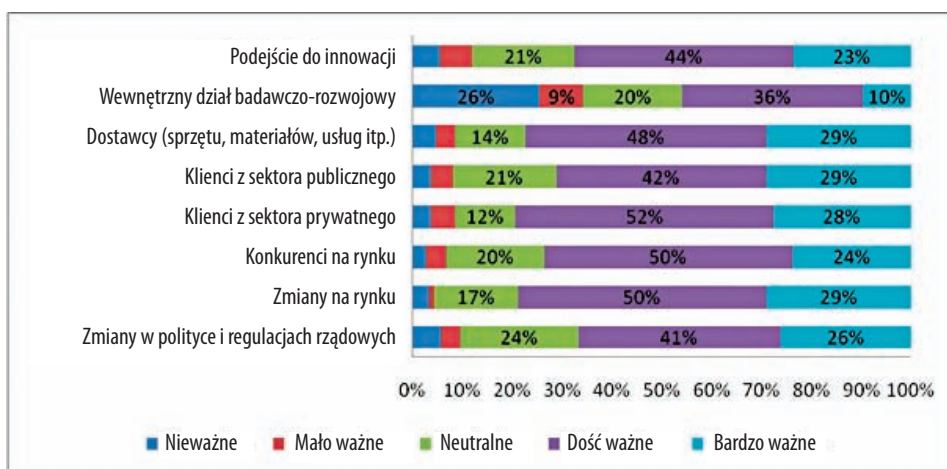


Wykres 4. Występowanie innowacji usługowych w zależności od uczestnictwa przedsiębiorstwa w zamówieniach publicznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Jak pokazuje wykres 4, sytuacja w innowacjach usługowych jest analogiczna do innowacji produktowych. Większa liczba innowacyjnych usług przypada na grupę przedsiębiorstw nie uczestniczącą w zamówieniach publicznych. Zauważalny jest także mniejszy odsetek innowacyjnych przedsiębiorstw usługowych wśród wykonawców (38% wobec 43% przy innowacjach produktowych).

Na podstawie wykresów 3 i 4 można stwierdzić, iż innowacje w kontekście uczestnictwa w zp wciąż mają duży potencjał wzrostu. Wynikać to może z celowego doboru próby względem profilu działalności. Zdecydowano się na wybór potencjalnie najbardziej innowacyjnych branż, a mimo to udział innowacji jest relatywnie niski.



Wykres 5. Czynniki stymulujące innowacje w opinii przedsiębiorstw

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Wykres 5. prezentuje opinie przedsiębiorstw nt. szeroko rozumianych czynników z otoczenia przedsiębiorstwa, które potencjalnie stymulują innowacje. Aprobata przedsiębiorstwa dla danego czynnika oceniano na podstawie wyboru opcji „dość ważne” oraz „bardzo ważne”. Na podstawie dokonanej analizy wskazać można, iż najważniejszymi stymulantami innowacji w opinii przedsiębiorców są zmiany na rynku (79%) oraz oddziaływanie klientów z sektora prywatnego (80%) i dostawców (78%). Jako najmniej ważne respondenci wybrali posiadanie wewnętrznego działu B+R (46%). Pozostałe czynniki miały dość zbliżoną strukturę. Dodatkowo zbadane zostało samo podejście przedsiębiorstwa do innowacji, np. czy w firmie śledzi się trendy rynkowe lub czy zwraca się uwagę na oferowanie przez konkurencję rynkową nowych/ulepszonych produktów/usług. Z opracowania wynika, że 73% przedsiębiorstw jest zainteresowanych innowacjami.

7. Wpływ czynników na występowanie innowacyjności w przedsiębiorstwie

Do oceny zależności pomiędzy zmiennymi służą miary korelacji. W przypadku zmiennych jakościowych zastosowanie mają mierniki oparte na statystyce Chi-kwadrat, liczonej dla zmiennych w tablicy kontyngencji. Siła związku często jest oceniana na podstawie wartości współczynnika V-Cramera (V) – zależność jest tym silniejsza, im V jest bliższe wartości 1 ($< 0,3$ – korelacja słaba; $0,3-0,5$ – korelacja umiarkowana; $> 0,5$ – korelacja silna)¹⁴. Konieczne jest również wskazanie, czy związek jest istotny statystycznie. Badana jest hipoteza zerowa, która zakłada brak istotnego związku pomiędzy dwiema zmiennymi. Zależność uznaje się za statystycznie istotną, jeśli prawdopodobieństwo testowe (wartość p) jest mniejsze od przyjętego poziomu istotności α (najczęściej jako wartość α przyjmuje się $0,05$). Wówczas hipoteza zerowa zostaje odrzucona na rzecz hipotezy alternatywnej¹⁵.

Tabela 4. Zależność pomiędzy czynnikami potencjalnie wpływającymi na innowacyjność przedsiębiorstw a występowaniem innowacji produktowych oraz usługowych

Czynniki wpływające na przedsiębiorstwa	Innowacje produktowe			Innowacje usługowe		
	współczynnik V-Cramera	wartość p	rodzaj zależności	współczynnik V-Cramera	wartość p	rodzaj zależności
lokalizacja (wg województw)	0,247	0,228	nieistotna	0,312	0,012	istotna
profil działalności	0,316	0,001	istotna	0,326	0,000	istotna
przynależność do MSP	0,146	0,011	istotna	0,231	0,000	istotna
udział w zamówieniach publicznych	0,311	0,000	istotna	0,357	0,000	istotna
liczba zrealizowanych zamówień	0,504	0,248	nieistotna	0,506	0,238	nieistotna
wartość zrealizowanych zamówień	0,774	0,097	nieistotna	0,693	0,694	nieistotna
udział sektora publicznego w ogólnej sprzedaży	0,165	0,146	nieistotna	0,216	0,019	istotna
wykorzystanie trybu negocjacji z ogłoszeniem	0,229	0,001	istotna	0,268	0,000	istotna
wykorzystanie trybu dialogu konkurencyjnego	0,226	0,001	istotna	0,243	0,000	istotna
wykorzystanie trybu negocjacji bez ogłoszenia	0,219	0,002	istotna	0,209	0,005	istotna
wykorzystanie trybu partnerstwa innowacyjnego	0,182	0,035	istotna	0,200	0,010	istotna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego (n = 307).

¹⁴ *Statystyczny drogowskaz. Praktyczny poradnik analizy danych w badaniach społecznych na przykładach z psychologii*, red. S. Bedyńska, A. Brzezicka, Wydawnictwo Academica, Warszawa 2007.

¹⁵ W. Starzyńska, *Statystyka praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Dane z tabeli 4 prezentują wartość poszczególnych współczynników korelacji oraz ich istotność – pomiędzy innowacjami produktowymi i usługowymi a cechami związanymi z udziałem w zamówieniach publicznych. Przy analizie współczynników zależności należy pamiętać, iż na uwagę zasługują jedynie te czynniki, dla których rodzaj zależności został określony jako istotny. Najsilniejszy związek z innowacjami produktowymi został wykazany przy profilu działalności przedsiębiorstwa ($V = 0,316$) oraz udziale w procedurze zamówień publicznych ($V = 0,311$). Jest to korelacja na umiarkowanym poziomie. Natomiast stwierdzić można, iż udział w zp wpływa na powstawanie innowacji. Ponadto istotny związek z innowacjami produktowymi występuje również przy przynależności do MSP ($V = 0,146$) oraz przy wykorzystaniu wszystkich trybów negocjacyjnych, co potwierdza ich proinnowacyjny charakter. Nie występuje natomiast istotny związek z liczbą, łączną wartością realizowanych zp, z lokalizacją oraz z udziałem sektora publicznego w ogólnej sprzedaży.

W przypadku innowacji usługowych jedynie liczba i wartość realizowanych zamówień okazały się być nieistotne. Najsilniejszy związek występuje przy udziale w procedurze zp ($V = 0,357$), profilu działalności ($V = 0,326$) oraz wykorzystaniu trybu negocjacji z ogłoszeniem ($V = 0,268$). Wartości współczynnika V-Cramera przy pozostałych cechach dla innowacji usługowych są dość podobne do innowacji produktowych, z nieco wyższymi wartościami V przy usługach. Wyjątkiem jest tu korzystanie z trybu negocjacji bez ogłoszenia, gdzie dla innowacji w usługi $V = 0,209$, wobec $V = 0,219$ przy innowacjach produktowych.

Tabela 5. Zależność pomiędzy cechami – potencjalnymi stymulantami innowacyjności a występowaniem innowacji produktowych oraz usługowych

Potencjalne stymulanty innowacyjności	Innowacje produktowe			Innowacje usługowe		
	współczynnik V-Cramera	wartość p	rodzaj zależności	współczynnik V-Cramera	wartość p	rodzaj zależności
podejście do innowacji	0,443	0,000	istotna	0,385	0,000	istotna
zmiany w polityce i regulacjach rządowych	0,336	0,000	istotna	0,330	0,000	istotna
klienci z sektora publicznego	0,252	0,010	istotna	0,302	0,001	istotna
wewnętrzny dział badawczo-rozwojowy	0,240	0,018	istotna	0,281	0,003	istotna
konkurencja na rynku	0,228	0,029	istotna	0,264	0,006	istotna
zmiany na rynku	0,227	0,031	istotna	0,244	0,015	istotna
dostawy sprzętu, materiałów, usług, itp.	0,196	0,094	nieistotna	0,213	0,052	nieistotna
klienci z sektora prywatnego	0,168	0,210	nieistotna	0,118	0,579	nieistotna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników z badania ankietowego (n = 307).

Tabela 5 wskazuje, jaki jest poziom zależności pomiędzy innowacjami produktowymi i usługowymi a potencjalnymi stymulantami innowacji. W tej grupie w obu rodzajach innowacji za czynniki nieistotne można uznać wpływ dostawców oraz klientów z sektora prywatnego. Najsilniejsze oddziaływanie można zauważyć przy podejściu do innowacji ($V = 0,443$ dla produktów oraz $V = 0,385$ dla usług) – i są to korelacje o umiarkowanej sile oddziaływania. Można przyjąć interpretację, zgodnie z którą zwiększenie zainteresowania innowacjami ze strony przedsiębiorstw wpływa na wzrost liczby realizowanych przez nie innowacji. Zauważalny jest też wpływ o średniej sile dla zmian w polityce i regulacjach rządowych na wprowadzane innowacje ($V = 0,336$ dla produktów i $V = 0,330$ dla usług). Ponadto można wskazać na oddziaływanie klientów z sektora publicznego oraz posiadanie działu B+R, chociaż współzależności są o relatywnie niskiej sile, podobnie zresztą jak w przypadku konkurentów oraz zmian na rynku.

8. Podsumowanie

Innowacyjne zamówienia publiczne są perspektywiczną, choć nadal rzadko stosowaną formą zamówień. Jednym z powodów tego stanu rzeczy jest niewielka aktywność innowacyjna wykonawców.

Wyniki badania ankietowego przedsiębiorstw potwierdzają, iż ich udział w zamówieniach publicznych jest powiązany z innowacjami w produktach i usługach, co potwierdzone zostało współczynnikiem V-Cramera. Współzależność występuje także przy zastosowaniu trybów negocjacyjnych. Powiązania zauważyć można też w przypadku niektórych cech przedsiębiorstwa – takich jak profil działalności, lokalizacja, przynależność do MSP czy udział sektora publicznego w ogólnej sprzedaży. Zależności te różnią się występowaniem oraz siłą w zależności od rodzaju innowacji.

Znaczenie mają również elementy szeroko rozumianego otoczenia przedsiębiorstwa. W badaniu wskazano na zależność innowacji produktowych i usługowych od takich czynników jak: zmiany w polityce i regulacjach rządowych, udział klientów z sektora publicznego, posiadanie działu B+R, wpływ konkurencji oraz zmian na rynku. Nasilenie występowania tych czynników powodowało wzrost innowacji produktowych i usługowych. Ważne również było samo zainteresowanie przedsiębiorstwa tematem innowacji – ten czynnik okazał się być najsilniej związany z innowacyjnością firmy, co pozwala sądzić, iż kluczem do zwiększonej innowacyjności wykonawców jest zmiana ich mentalności.

Bibliografia

- Borowiec A., *Zamówienia publiczne jako instrument kreowania popytu na innowacje*, „Rozprawy Politechniki Poznańskiej” 2013, nr 489.
- Dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94/243 z 28.03.2014).
- Dyrektywa 2014/25/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94/243 z 28.03.2014).
- Gwarda-Gruszczynska E., *Modele procesu komercjalizacji nowych technologii w przedsiębiorstwach. Uwarunkowania wyboru – kluczowe obszary decyzyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
- Hryc-Ląd A., Smerd A., *Tryby negocjacyjne w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Kornecki J., Roszko-Wójtowicz E., Wiktorowicz J., *Szanse i bariery wdrażania nowego podejścia do zamówień publicznych w Polsce z perspektywy innowacyjności i włączenia MSP*, [w:] *Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, red. W. Starzyńska, J. Wiktorowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
- PARP, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2012*, Warszawa 2012.
- Pożarowska J., *Zamówienia publiczne na innowacje – czy(m) są?*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, UZP, Warszawa 2018.
- Raport z funkcjonowania systemu zamówień publicznych*, UZP, Warszawa 2018.
- Rolfstam M., *Public Procurement as an Innovation Policy Tool: The Role of Institutions*, „Science and Public Policy” 2009, vol. 36 (5), pp. 349–360. DOI:10.3152/030234209X442025.
- Starzyńska W., *Statystyka praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Statystyczny drogowskaz. Praktyczny poradnik analizy danych w badaniach społecznych na przykładach z psychologii*, red. S. Bedyńska, A. Brzezicka, Wydawnictwo Academica, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1843).
- Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy*, red. W. Starzyńska, J. Wiktorowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.



Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyzszego pod nazwą DIALOG w latach 2018–2020 w wyniku realizacji projektu badawczego o nr. 0260/2018.

Umowa toolingu a innowacje w zamówieniach publicznych

Anna Wójtowicz-Dawid

(Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Rzeszowski)

1. Wstęp

Umowy objęte zbiorczą nazwą „tooling” to umowy, których wspólną cechą jest to, że dotyczą narzędzi wykorzystywanych do produkcji dedykowanej, niejednokrotnie wysoce innowacyjnej. Umowy toolingowe bardzo często występują w ramach międzynarodowego obrotu gospodarczego. Ze względu na swój charakter oraz specyficzny zakres, stanowić mogą istotny element transferu technologii z nowoczesnych dużych korporacji do podmiotów mniejszych, które zwykle nie są w stanie udźwignąć kosztu badań rozwojowych.

Autorka, zajmując się tymi specyficznymi umowami, stawia tezę, iż można z nich korzystać w ramach prowadzonych przez jednostki sektora finansów publicznych postępowań na wybór wykonawcy dla realizacji danego zamówienia, w oparciu o przepisy dotyczące zamówień publicznych. Szerokie wykorzystywanie umów toolingu pozwoli na zwiększenie korzystania z innowacyjnych rozwiązań przez te jednostki.

2. Co to są umowy toolingu?

Tooling to słowo pochodzące z języka angielskiego. Etymologicznie wywodzi się od leksemów *tool*, czyli „narzędzie”, oraz *tooling*, czyli „obróbka”. Jako zjawisko jest to pozyskanie narzędzi na podstawie porozumienia pomiędzy podmiotami.

Umowa toolingu jest zawierana między przedsiębiorcami. Stanowi formę umowy o współpracy, umowy nienazwanej, wskazującej na cechy umowy o świadczenie usług (art. 750 Kodeksu cywilnego¹). Zawieranie umów toolingu jest bardzo popularne ze względów podatkowych wśród podmiotów działających w grupach kapitałowych, podmiotów działających w specjalnych strefach ekonomicznych czy też podmiotów współkooperujących. Dlatego umowa ta jest przedmiotem licznych interpretacji podatkowych. W obrocie gospodarczym można znaleźć szereg umów toolingu. Bardzo popularne są np. w branży gastronomicznej czy handlu. Sklepy, restauracje czy bary w ramach umowy toolingu bardzo często otrzymują do używania wyposażenie od określonego podmiotu, np. browaru (typowym wyposażeniem dostarczonym do tych podmiotów są: ławy, szklanki, lodówki, regały, parasole itp.).

Charakterystyczną cechą umów toolingu jest udostępnienie do używania określonego narzędzia, maszyny, urządzenia w celu wykorzystania do prowadzonej działalności. Przedmiotem przekazania może być środek trwały, a więc mogą być to laptopy, telefony, samochody, maszyny, linie technologiczne, znaki towarowe, nieruchomości czy ruchomości, które będą wykorzystywane do osiągnięcia określonego celu (najczęściej jest to cel gospodarczy). Przekazujący przez cały okres obowiązywania umowy toolingu pozostaje właścicielem użytych rzeczy. Może poza tym promować swoją markę, jeżeli przekazany środek trwały zostanie opatrzony jego logotypem.

Podmiot przyjmujący w używanie w ramach umowy toolingu zyskuje, między innymi poprzez brak konieczności ponoszenia kosztów nabycia środków trwałych. W ten sposób do jego dyspozycji pozostają środki, które musiałby wydać na zakup maszyn lub urządzeń. Istotnym zyskiem podmiotu przyjmującego jest możliwość korzystania z najnowocześniejszych urządzeń, a w przypadku umów kooperacji – korzystania z innowacyjnych rozwiązań. Umowa toolingu jest umową ekwiwalentną, gdyż przynosi każdej ze stron korzyści.

Ze względu na zakres i sposób korzystania z tych umów, są one sposobem transferu technologii z nowoczesnych dużych korporacji do podmiotów mniejszych, nie posiadających środków finansowych, jak również faktycznych możliwości prowadzenia badań rozwojowych.

3. Innowacje w zamówieniach publicznych

Zamówienia publiczne są ostatnio popularnym zagadnieniem wśród polityków, praktyków czy teoretyków prawa, ze szczególnym uwzględnieniem roli, jaką

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145, z późn. zm.).

mogą one odgrywać w zakresie zwiększenia pozyskiwania innowacyjnych rozwiązań przez jednostki sektora finansów publicznych.

Stosowanie zamówień na usługi badawczo-rozwojowe czy też nakierowanych na pozyskiwanie innowacyjnych rozwiązań promowane było przez Parlament Europejski, Radę Europejską i Komisję Europejską od wielu lat. Działanie to opiera się na założeniu, iż siłą napędową innowacji w gospodarce poza przedsiębiorcami są również jednostki sektora finansów publicznych, które wydatkując środki na zaspokojenie ich potrzeb, mogą korzystać z zamówień innowacyjnych. Dlatego od wielu lat przyjmowane są rezolucje i komunikaty podejmujące problematykę znaczenia zamówień publicznych na innowacje, w tym między innymi Rezolucja Parlamentu Europejskiego z czerwca 2007 r. dotycząca transpozycji i wdrożenia prawodawstwa w zakresie zamówień publicznych², w której zachęcono do szerszego wykorzystania w UE zamówień na innowacje, w tym zamówień przedkomercyjnych. Inne akty tego typu to: Komunikat Komisji Europejskiej z grudnia 2007 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, pt. Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie {SEC(2007) 1668}³, Rezolucja z dnia 3 lutego 2009 r. w sprawie zamówień przedkomercyjnych: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie (2008/2139(INI))⁴, Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia Rady UE ds. Konkurencyjności z 14–15 grudnia 2006 r.⁵ czy Konkluzje Rady Europejskiej z 4 lutego 2011 r.⁶, Konkluzje Rady Europejskiej z 24–25 października 2013 r.⁷, w których Rada zachęcała państwa członkowskie do wykorzystywania zamówień w polityce innowacyjnej, podnosząc, iż innowacje w poszczególnych

² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych problemów związanych z transpozycją i stosowaniem prawodawstwa dotyczącego zamówień publicznych oraz związków tego prawodawstwa z agendą lizbońską (2006/2084(INI)).

³ Komunikat Komisji WE Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie. Przykład możliwego podejścia w zakresie udzielania zamówień na usługi badawczo-rozwojowe przy stosowaniu podziału ryzyka i korzyści na warunkach rynkowych, tj. zamówienia przedkomercyjne {SEC(2007) 1668}.

⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lutego 2009 r. w sprawie zamówień przedkomercyjnych: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie (2008/2139(INI)).

⁵ Pismo przewodnie Rady Europejskiej w Brukseli, 14–15 grudnia 2006 r., https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/92216.pdf (dostęp: 27.04.2020).

⁶ Pismo przewodnie Rady Europejskiej w Brukseli, 4 lutego 2011 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-2-2011-INIT/pl/pdf> (dostęp: 27.04.2020).

⁷ Pismo przewodnie Rady Europejskiej w Brukseli, 24–25 października 2013 r., https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/139205.pdf (dostęp: 27.04.2020).

dziedzinach życia sprzyjają trwałemu wzrostowi gospodarczemu, zaś zwiększenie wydajności systemów państw członkowskich w zakresie nauki i innowacji powinno być wspólnym celem Komisji Europejskiej i poszczególnych członków Unii Europejskiej (dalej również UE). Istotnym aktem jest też Green Paper z 27 stycznia 2011 r., w którym Komisja Europejska zajmowała się tematem konieczności modernizacji polityk UE dotyczących zamówień publicznych. Wszystkie te działania zmierzały do wdrożenia zmian legislacyjnych i rekomendacji do wdrożenia zamówień na innowacje we wszystkich krajach Unii.

Efektom szeregu działań Unii Europejskiej są reguły prawne, które umożliwiają stosowanie procedur skierowanych na nabywanie produktów, usług czy robót budowlanych charakteryzujących się innowacyjnością. Ponadto UE poprzez podejmowane działania promuje tzw. zamówienia na innowacje, w tym zamówienia przedkomercyjne (PCP) – które mogą być wykorzystane, gdy nie ma jeszcze rozwiązań bliskich rynkowi, a potrzebne są nowe badania i rozwój – oraz zamówienia publiczne na innowacyjne rozwiązania (PPI), których celem jest nabywanie istniejących innowacji, jeszcze nie w pełni skomercjonalizowanych, ale nie wymagających nowych działań B+R⁸.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż w publikacjach naukowych, ekspertyzach i orzecznictwie pojawiają się pojęcia „innowacyjne zamówienia publiczne” oraz „zamówienia publiczne na innowacje”. Różnią się one zakresem znaczeniowym. Zamówienia publiczne na innowacje⁹ oznaczają zamówienia publiczne, których przedmiot ma innowacyjny charakter. Komisja Europejska w opublikowanym w październiku 2017 r. Projekcie Wytycznych w sprawie zamówień publicznych na innowacje wskazała, że pojęcie „zamówień publicznych na innowacje” odnosi się do każdego procesu, który obejmuje zakup procesu innowacji lub zakup wyników procesu innowacji¹⁰.

Natomiast pojęcie „innowacyjne zamówienia publiczne” wydaje się mieć dużo szersze znaczenie, zawierające w sobie poza innowacyjnym przedmiotem również stosowanie innowacyjnych rozwiązań w samym procesie udzielania zamówienia, w tym chociażby korzystanie z elektronicznych katalogów¹¹. Zakresem pojęcia „innowacyjnych zamówień publicznych” objęty jest innowacyjny

⁸ Zobacz: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>

⁹ J. Pożarowska, *Zamówienia publiczne na innowacje – czy(m) są?*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, UZP, Warszawa 2018, s. 182.

¹⁰ European Commission, *Consultation Document on Guidance on Public Procurement of Innovation*, 3.10.2017.

¹¹ J. Pożarowska, *op. cit.*, s. 185.

przedmiot, ale również sposób prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Art. 2 ust. 1 pkt 22 dyrektywy 2014/24/UE¹² zawiera definicję „innowacji” dla regulacji dotyczących zamówień publicznych, zgodnie z którą 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 po to, by pomóc podjąć wyzwania społeczne lub wspierać strategię „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Innowacyjność jest to, jak słusznie wskazuje H. Nowicki, inny, dodatkowy cel pozazakupowy osiągany w ramach wydatkowania środków w systemie zamówień publicznych¹³. W orzecznictwie podnosi się, iż polski ustawodawca implementował wskazaną w dyrektywie definicję innowacyjności w ograniczonym zakresie, odwołując się do niej tylko i wyłącznie w przepisach regulujących tryb partnerstwa innowacyjnego, zmieniając jednakże w stosunku do prawa UE przedmiot partnerstwa. Został on w sposób bardzo szeroki odniesiony do nowych lub znacznie udoskonalonych produktów, usług lub procesów¹⁴. Przejawem takiego zakresu implementacji jest brak ustawowej definicji innowacyjności, zamieszczonej w ustawie Prawo zamówień publicznych, co oceniane jest w doktrynie negatywnie – ze względu na to, iż brakuje pewności co do zakresu znaczeniowego tego pojęcia. Ponadto poprzez użycie go tylko dla trybu partnerstwa innowacyjnego ustawodawca sugeruje, iż tylko w tym trybie można nabywać towary i usługi innowacyjne¹⁵.

Motyw 47 preambuły do dyrektywy 2014/24/UE wskazuje, że badania i innowacje, w tym ekoinnowacje i innowacje społeczne, to jedne z głównych motorów przyszłego wzrostu. Jest to powodem dążenia do tego, aby podmioty stosujące przepisy dotyczące zamówień publicznych wykorzystywały je w celu wspierania innowacji, przyczyniając się w ten sposób do poprawy skuteczności i jakości świadczonych usług publicznych, co w dłuższej perspektywie ma przekładać się na stabilny wzrost gospodarczy.

¹² Dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94/243 z 28.03.2014).

¹³ H. Nowicki, *Innowacyjność zamówień publicznych*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, UZP, Warszawa 2018, s.199.

¹⁴ *Ibidem*, s. 200.

¹⁵ *Ibidem*, s. 200.

4. Umowy toolingu a innowacyjne w zamówieniach

Zamówienia publiczne, historycznie kojarzone wyłącznie z procedurą zakupową gwarantującą stronie publicznej nabywanie robót budowlanych, dostaw czy usług na konkurencyjnych zasadach, są również doskonałym narzędziem do realizowania określonych polityk i celów o charakterze społecznym, środowiskowym czy gospodarczym. Widoczne jest to między innymi w różnego rodzaju dokumentach, strategiach przyjmowanych przez rząd czy publicznie formułowanych postulatach przedstawianych przez przedstawicieli jednostek sektora finansów publicznych na konferencjach i wystąpieniach.

Powiązanie zamówień publicznych z innowacyjnymi rozwiązaniami wydaje się być obecnie koniecznością, pozwalającą na rozwój lokalny, ale i społeczny. Można zaobserwować szereg sektorów gospodarki, dla których innowacyjne produkty czy rozwiązania stają się istotnym elementem właściwego realizowania zadań publicznych, jak chociażby sektor medyczny. Wdrożenie innowacyjnych narzędzi staje się w niektórych sferach życia publicznego niezbędne i nie może być pomijane przez jednostki sektora finansów publicznych. Przykładem może być zakup rozwiązań technologicznych umożliwiających wykorzystanie automatyzacji i robotyzacji w sferze publicznej przy użyciu nośnika, jakim jest sieć Internetu 5 Generacji, tzw. Internetu Rzeczy, czy przy wykorzystaniu możliwości Blockchainu w sferze zarządzania sektorem publicznym, co jest ściśle związane z tworzeniem i rozwijaniem koncepcji tzw. Smart Cities (Inteligentnych Miast).

Podstawowym problemem, z jakim stykają się jednostki sektora finansów publicznych, będącym barierą w nabywaniu innowacyjnych produktów, usług czy też robót budowlanych, jest ich stosunkowo wysoki koszt. Funkcjonowanie na rynku nowych technologii czy nawet prowadzenie badań zmierzających do wprowadzenia nowego rozwiązania łączy się z koniecznością poniesienia kosztów wynikających z procesu badania i wdrożenia, jaki jednostka musi ponieść na pierwszym etapie nabycia towaru, usługi czy też roboty budowlanej. Nawet jeśli w dłuższej perspektywie nabycie i korzystanie z innowacyjnego rozwiązania obniża koszty całkowite, to jednak zawsze cena nabycia jest najistotniejszym warunkiem. Wysoka cena staje się podstawową barierą w pozyskiwaniu innowacyjnych produktów czy usług. Jeśli zamawiający ponosi koszty nabycia danego urządzenia czy wyposażenia, to z reguły ustalone kryteria oceny ofert skłaniają do nabycia tańszego rozwiązania. Poza tym brak w danych jednostkach publicznych osób posiadających specjalistyczną wiedzę, niezbędną do między innymi sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia – oceny ofert, a następnie nadzoru nad realizacją zamówienia obejmującego swoim zakresem innowacyjne rozwiązanie jest kolejną przesłanką do rezygnacji zamawiającego z nabywania

nowych technologii. Z tego powodu zamawiający chętniej korzystają ze sprawdzonych, starych urządzeń czy usług.

Przy dostrzeżeniu wskazanych barier stosowania zamówień na innowacje słuszne wydaje się propagowanie innego rozwiązania, które z jednej strony nie obciąża szczególnie budżetu jednostki publicznej, z drugiej – pozwala jej na korzystanie z innowacyjnych produktów czy usług. Jest nim korzystanie z umów toolingu.

Opierając się na przedstawionej powyżej charakterystyce umowy toolingu, należy wskazać, iż zamawiający na podstawie prowadzonego postępowania opartego na ustawie Prawo zamówień publicznych nabywa określone produkty bądź usługi. Natomiast narzędzia, urządzenia bądź inne ruchomości niezbędne do ich realizacji nie są nabywane na własność. Zamawiający nabywa jedynie prawo do ich użytkowania w celu realizacji określonych przez siebie zadań, do których wykorzystuje pozyskane produkty czy usługi.

Dobrym przykładem korzystania przez podmioty sektora finansów publicznych z umów toolingu są przetargi prowadzone przez szpitale i przychodnie, realizujące usługi badań laboratoryjnych. W ramach prowadzonego postępowania przetargowego na dostarczenie odczynników do wykonywania określonych badań wykonawca zobowiązany jest dostarczyć w celu używania przez określony czas i na określonych warunkach właściwe urządzenia niezbędne do wykonywania określonych badań laboratoryjnych, spełniające wskazane minimalne wymagania. Realizacja takiego zamówienia pozwala na zapewnienie właściwych odczynników, ale i urządzenia, które jest odpowiednie do wykonania wskazanych badań na nabytych odczynnikach. Istotne w omawianym przykładzie jest to, że zamawiający przez cały okres wykonywania badań użytkuje sprzęt najnowszej generacji. Nie występuje w takim przypadku problem związany z nabywaniem urządzeń, które z czasem się zużywają i tracą na wartości. Przy kolejnym zamówieniu nie występuje też ryzyko nabycia odczynników, które na danym sprzęcie nie pozwalają na uzyskanie oczekiwanych efektów. Koszty ponoszone na prawo do używania urządzenia w ramach umowy toolingu są niewspółmiernie korzystniejsze niż koszty, jakie musiałby ponieść zamawiający na zakup takiego urządzenia. Poza tym zamawiający jest w posiadaniu danego urządzenia przez okres wskazany w opisie przedmiotu zamówienia.

Korzyściami, jakie zyskuje zamawiający, zawierając umowę toolingu, są: brak konieczności inwestowania środków w kosztowne nabycie sprzętu, łatwy dostęp do najnowszych technologii, a przez to transfer *know-how* i korzystanie z innowacyjnych rozwiązań. Unika się sytuacji doposażenia jednostki w sprzęt, który po paru latach okazuje się być przestarzały, nieefektywny, a przez to wymagający kolejnych inwestycji.

5. Wnioski

Sektor publiczny w Unii Europejskiej i na całym świecie zмага się z ważnymi wyzwaniami społecznymi. W założeniu zmierza między innymi do zwiększenia jakości i efektywności realizowanych zadań, przy zachowaniu wysokości ponoszonych kosztów, a niejednokrotnie również przy potrzebie ich redukcji. Aby zrealizować te wymagania, niezbędne jest poszukiwanie nowych rozwiązań i technologii bądź też wykorzystywanie istniejących rozwiązań, ale nie dostępnych na szeroką skalę.

Stosowanie umów toolingu w zamówieniach publicznych pozwoli na korzystanie z innowacyjnych urządzeń, usług oraz sposobów realizacji zamówienia bez kosztów związanych z koniecznością nabywania kosztownych urządzeń, maszyn bądź innych ruchomości. Przedsiębiorstwo, oferując realizację zamówienia, jednocześnie powierza zamawiającemu do używania na określonych przez niego warunkach ruchomości. Prowadzi to do transferu innowacji i przekazania *know-how*. Tego typu działanie jest korzystne dla zamawiającego dzięki obniżeniu kosztów związanych z realizacją zamówienia. Niesie ze sobą również wymierne korzyści dla wykonawcy, w tym korzyści podatkowe. Umowa toolingu może być wykorzystywana na szeroką skalę, np. przy nabywaniu usług telekomunikacyjnych, gdzie w jej ramach można nabyć prawa do korzystania z nowych urządzeń telefonicznych czy usług informatycznych.

Wydaje się, iż korzystanie przez zamawiających z umów toolingu jest rozwiązaniem, które po wdrożeniu – jako forma powszechnie stosowana w gospodarce – pozwoli na faktyczne, realne korzystanie z dobrodziejstwa innowacyjnych rozwiązań.

Bibliografia

- Aaviksoo J., *Public Responsibility for Research and Access to Research Results*, [in:] *The Public Responsibility for Higher Education and Research*, eds. L. Weber, S. Bergan, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005.
- Borowiec A., *Zamówienia publiczne jako instrument kreowania popytu na innowacje*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2013.
- Borowski P.F., *Przedsiębiorstwa XXI wieku*, „Europejski Doradca Samorządowy” 2011, t. 17, nr 2.
- Cieślak R., *Przedkomercyjne zamówienia publiczne szansą na rozwój polskich regionów*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2010, nr 13/14, www.gsia.infor.pl (dostęp: 10.12.2019).
- Dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94/243 z 28.03.2014).

- European Commission, *Consultation Document on Guidance on Public Procurement of Innovation*, 3.10.2017.
- Gomes P.C., *The Innovative Innovation Partnerships under the 2014 Public Procurement Directive*, „Public Procurement Law Review” 2014, no. 4.
- Kocowski T., *Zorganizowanie uczestników procesu zamówień publicznych a efektywność wykorzystania środków publicznych*, [w:] *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*, red. E. Adamowicz, J. Sadowy, wyd. 2, UZP, Gdańsk–Warszawa 2012.
- Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący „szeroko zakrojonej strategii innowacyjnej dla UE”, COM(2006) 502 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 3 marca 2010 r. zatytułowany „Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji WE Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie. Przykład możliwego podejścia w zakresie udzielania zamówień na usługi badawczo-rozwojowe przy stosowaniu podziału ryzyka i korzyści na warunkach rynkowych, tj. zamówienia przedkomercyjne, {SEC(2007)1668}.
- Konatowski D., *Transfer technologii jako źródło innowacyjności polskich przedsiębiorstw produkcyjnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej – Zarządzanie” 2015, nr 18.
- Niedzielski P., Rychlik K., *Innowacje i Kreatywność*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006.
- Nowicki H., *Innowacyjność w polskim prawie zamówień publicznych – zagadnienia wybrane*, [w:] *Rola państwa w procesach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych – perspektywy rozwoju*, red. A. Brzezińska-Rawa, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Nowicki H., *Innowacyjność zamówień publicznych*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, UZP, Warszawa 2018.
- Nowicki H., *Partnerstwo innowacyjne*, [w:] *Państwo a gospodarka: instrumenty prawne realizacji zamówień publicznych*, red. H. Nowicki, P. Nowicki, Wydawnictwo KNPPG, Toruń 2016.
- Nowicki H., *Prawo zamówień publicznych instrumentem kreowania innowacyjnej gospodarki*, [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powalowski, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Nowicki H., *System zamówień publicznych jako regulacja prawna kreująca innowacyjność*, [w:] *Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne*, red. J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek, UZP, Warszawa 2011.
- Olejkarz M., *Rola zrównoważonych zamówień publicznych i praktyka ich wykorzystania*, [w:] *Funkcjonowanie systemu zamówień publicznych – aktualne problemy i propozycje rozwiązań*, red. M. Stręciwilk, A. Panasiuk, UZP, Warszawa 2017.
- Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd ed., OECD, Eurostat, 2005.

- Pachucki M., Pioterczak R., *Tooling – transfer technologii ze spółek strefowych do podmiotów działających w otoczeniu specjalnych stref ekonomicznych*, [w:] *Vademecum Doradcy Podatkowego*, Wolters Kluwer, wydanie elektroniczne.
- Panasiuk A., Rybak A., *Zasada VfM w polskim systemie zamówień publicznych*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2017, nr 19 (1).
- Pismo przewodnie Rady Europejskiej w Brukseli, 14–15 grudnia 2006 r., https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/92216.pdf (dostęp: 27.04.2020).
- Pismo przewodnie Rady Europejskiej w Brukseli, 4 lutego 2011 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-2-2011-INIT/pl/pdf> (dostęp: 27.04.2020).
- Pismo przewodnie Rady Europejskiej w Brukseli, 24–25 października 2013 r., https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/139205.pdf (dostęp: 27.04.2020).
- Policy Recommendations for Advancing Pre-Commercial Procurement in Europe („Rekomendacje Polityki w zakresie rozwijania Zamówień Przedkomercyjnych w Europie”), 2012.
- Pożarowska J., *Zamówienia publiczne na innowacje – czy(m) są?*, [w:] *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych*, red. M. Stręciwilk, A. Dobaczewska, UZP, Warszawa 2018.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych problemów związanych z transpozycją i stosowaniem prawodawstwa dotyczącego zamówień publicznych oraz związków tego prawodawstwa z agendą lizbońską (2006/2084(INI)).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lutego 2009 r. w sprawie zamówień przedkomercyjnych: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie (2008/2139(INI)).
- Sadowy J., *Cele systemu zamówień publicznych i ich realizacja na przestrzeni 15 lat w świetle sprawozdań Prezesa Urzędu*, [w:] *XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, red. H. Nowicki, J. Sadowy, UZP, Toruń–Warszawa 2009.
- Sawin S., Bereszko W., *Innowacyjne i przedkomercyjne zamówienia publiczne*, PARP, Warszawa 2012.
- Skubiszak-Kalinowska I., *Innowacje w zamówieniach publicznych*, „Temidium” 2010, nr 3.
- Skubiszak-Kalinowska I., Kulesza M., *Innowacyjne zamówienia publiczne w Polsce – ekspertyza*, UZP, Warszawa 2011.
- Sołtysińska A., Talago-Sławoj H., *Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Szostak R., *Zamówienia publiczne instrumentem stymulacji rozwoju gospodarczego*, [w:] *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powałowski, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Szydło M., *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Tworzenie warunków dla zamówień publicznych sprzyjających innowacjom*, ekspertyza przygotowana przez Grupę Doradczą Sienna Sp. z o.o., Warszawa 2007.
- US Defence R&D Spending: An Analysis of the Impacts*, EURAB, PREST, 2004.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1843).

- Wieloński W., *Europejskie prawo zamówień publicznych jako narzędzie polityki społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Poltext, Warszawa 2014.
- Wiktorowicz J., *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.
- Wytyczne dotyczące biznesu i praw człowieka. Wdrażanie Dokumentu Ramowego ONZ „Chronić, Szanować i Naprawiać”, Polski Instytut Praw Człowieka i Biznesu, 2014.
- Zastempowski M., *Uwarunkowania budowy potencjału innowacyjnego polskich małych i średnich przedsiębiorstw*, UMK, Toruń 2010.

Reforma zamówień publicznych w Ukrainie

Zhanna Poplavska, Lidiya Seniv, Vitaliy Humenyuk

(Wydział Administracji, Politechnika Lwowska)

1. Wstęp

Rok 2014 był punktem zwrotnym w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Ukrainie. Następnie rozpoczęły się reformy w dziedzinie zamówień publicznych. W tym czasie państwo dążyło do prawdziwej zmiany, ponieważ polityczna porażka aparatu państwowego, brak determinacji i globalne procesy korupcyjne doprowadziły do pogłębienia kryzysu gospodarczego w państwie. Jednym ze sposobów wyjścia kraju z totalnej zapaści było wdrożenie całkowicie nowego systemu zamówień publicznych, regulowanych odpowiednimi aktami prawnymi oraz kompleksowym podejściem do jego rozwoju w nowym formacie elektronicznym. Właśnie wtedy został uruchomiony system zamówień publicznych ProZorro.

2. Istota zamówień publicznych i warunki wstępne ich powstania w Ukrainie

Nie sposób wyobrazić sobie poprawy dobrobytu gospodarczego bez właściwego funkcjonowania i przejrzystości zamówień publicznych, które mogą zapewnić wyraźną interakcję pomiędzy wszystkimi elementami systemu gospodarczego na poziomie makroekonomicznym¹. Skuteczne funkcjonowanie państwa wiąże się z realizacją dwóch głównych zadań strategicznych: pełnego dostosowania

¹ Portal monitorujący DoZorro (w języku ukraińskim): <https://dozorro.org> (dostęp: 7.07.2020).

funkcji państwa do jego potencjału, co powinno oznaczać zdolność rządu do skutecznego prowadzenia właściwej polityki, oraz zwiększenia zdolności do czynności instytucji państwowych, co oznacza wdrożenie skutecznych działań regulacyjnych

Ponieważ podstawową funkcją państwa jest zapewnienie rozwoju gospodarczego, zamówienia publiczne są skutecznym sposobem, który może doprowadzić do zmian gospodarczych. Podczas przechodzenia na rynkowy model stosunków gospodarczych w Ukrainie istniała wyraźna nierówność w funkcjonowaniu rynku, potrzeba nawiązania odpowiednich relacji i ich skutecznego funkcjonowania, co jest niemożliwe bez podjęcia konkretnych działań ze strony państwa. Zamówienia publiczne, podlegające specjalnym przepisom i decyzjom, w tym szeregu wspólnych instytucji reprezentowanych w ramach prawnych i opartych na działalności gospodarczej, stały się sposobem na rozwiązanie tego problemu w praktyce międzynarodowej.

W ostatnich latach nastąpił znaczny postęp w sektorze gospodarki, a system zakupów towarów, robót i usług dla funduszy publicznych zaczął się aktywnie rozwijać. Zgodnie z obowiązującym prawem taki system nazwano systemem zamówień publicznych

Mimo że Instytut Zamówień Publicznych w Ukrainie przeszedł już długą drogę w procesie transformacji rozpoczętym w 2014 r., to jego pochodzenie sięga czasów dawnych. Nawet w okresie Rusi Kijowskiej na ziemiach dzisiejszej Ukrainy istniały zbliżone prototypy otwartych licytacji, które były elementami zamówień publicznych i były prowadzone w formie aukcji lub targów. Wyglądało to mniej więcej tak: po przybyciu odpowiedniej liczby ludności kupcy musieli oferować swoje towary, których cenę można było obniżyć w drodze negocjacji. Należy zauważyć, że w tym czasie handel krajowy był prowadzony wyłącznie na tych aukcjach².

Gdy Ukraina uzyskała niepodległość i zaczęła dostosowywać się do gospodarki rynkowej, pojawiły się bardziej dynamiczne przejawy procesu kształtowania przepisów dotyczących zamówień publicznych, w których wzięto pod uwagę doświadczenia z pierwszych lat składania ofert. W tym czasie głównym problemem Ukrainy było to, że nie istniała prawna regulacja procedury przetargowej, co powodowało sprzeczności i pewne nadużycia ze strony klienta. Nie istniała jasno określona procedura licytacji, a tym bardziej odwołania od decyzji.

² О. Підмогильний, *Роль та проблеми розвитку громадського контролю у сфері державних закупівель*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): <http://www.confapiv.at.ua>, с. 8.

Rozporządzenie w sprawie procedury przygotowania, organizacji i przeprowadzania międzynarodowych licytacji w Ukrainie stanowiło nowy bodziec rozwoju przejrzystego systemu zamówień publicznych. Przepis ten miał na celu jasne przekazanie obu stronom informacji o procedurze przeprowadzania przetargów międzynarodowych, która realizowałaby wszystkie projekty współpracy kosztem źródeł finansowania. W niniejszym rozporządzeniu stwierdzono, że oferta była rodzajem licytacji międzynarodowej.

W wyniku dostosowania ukraińskiego ustawodawstwa do prawa UE zmieniono ustawę o realizacji zamówień państwowych w dniu 20 kwietnia 2014 r. i przyjęto ustawę o zamówieniach publicznych w dniu 15 grudnia 2015 r.³ Na podstawie odpowiednich przepisów dokonano stopniowego przejścia do pracy w trybie elektronicznym, w wyniku którego wszystkie zamówienia i otrzymane środki budżetowe zostały przekazane do systemu elektronicznego ProZorro.

Obecnie brak jednoznacznej interpretacji pojęcia „zamówień publicznych”. Podstawowe kategoryzacje to przetargi, zamówienia, przetargi konkurencyjne⁴. Zasadniczo oferty, przetargi (przyrost) to sposób składania zamówień na prace, materiały i usługi, w których klient lub organizator konkursu sztucznie stwarza warunki konkurencji między dostawcami, graczami, aby wybrać najlepsze warunki zakupu niezbędnych towarów, prac, usług⁵. W szerokim znaczeniu licytacja to proces, polegający na wyborze spośród oferowanych opcji lub losowaniu, którego celem jest wyłonienie oferty, zapewniającej korzyści ekonomiczne.

Poza brakiem jednolitej interpretacji zamówień publicznych problemem jest także niewystarczające uregulowanie ich klasyfikacji. Na przykład V. Zhukov dzieli te zamówienia na dwie kategorie:

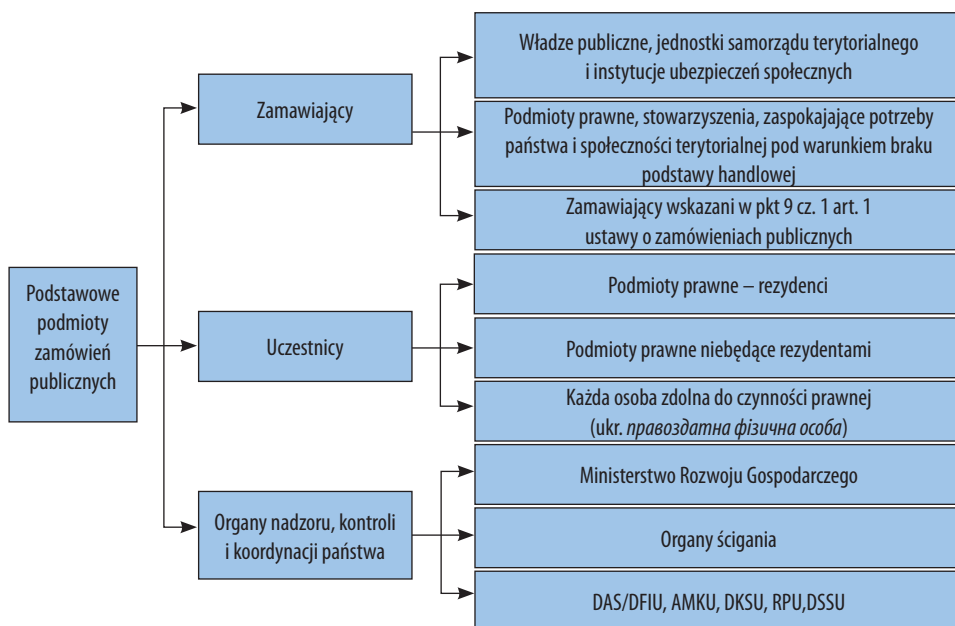
- 1) zakup towarów, robót i usług na zamówienia rządowe (na przykład zakup sprzętu i broni przez agencje wojskowe);
- 2) zamówienia publiczne na projekty finansowane ze środków publicznych (w tym przypadku pozarządowe działania związane z udzielaniem zamówień publicznych), prowadzone dla agencji i organizacji (przedsiębiorstw), określone w kategoriach środków publicznych na projekt⁶.

³ Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII (Відомості Верховної Ради. 2016. № 9. Ст. 89).

⁴ С.М. Науменко, *Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації*, [в:] С.М. Науменко, *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*, Вип. 1 (2), ДВНЗ “ПДТУ”, Маріуполь 2014, режим доступу (7.07.2020): http://nbuv.gov.ua/UJRN/Траєив_2014_1%282%29_41

⁵ А.П. Батенко, *Управління проектами: навч. Посіб*, ред. А.П. Батенко, О.А. Загородніх, В.В. Ліщинська, КНЕУ, Київ 2004.

⁶ С.М. Науменко, *op. cit.*, с. 48.



Schemat 1. Klasyfikacja podmiotów zamówień publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII (Відомості Верховної Ради. 2016. № 9. Ст. 89).

Ukraińska ustawa o zamówieniach publicznych określa też podstawowe zasady zamówień publicznych, które obejmują:

- 1) maksymalne oszczędności i wydajność;
- 2) niedyskryminację uczestników;
- 3) otwartość i przejrzystość na wszystkich etapach zamówień;
- 4) uczciwą konkurencję uczestników;
- 5) obiektywną i bezstronną ocenę ofert;
- 6) zapobieganie korupcji i nadużyciom.

3. Proces reformy zamówień publicznych w Ukrainie

Rządy Ukrainy długo opóźniały reformę różnych dziedzin prawa, w tym zamówień publicznych. Rok 2016 był jednym z najtrudniejszych okresów dla społeczeństwa ukraińskiego. Konieczne było stworzenie zasad wychodzenia kraju z kryzysu i rozpoczęcie szeroko zakrojonej reformy. Istotne kroki, podjęte w tym okresie, stały się podstawą przezwyciężenia korupcji i przywrócenia stabilności gospodarczej. Po raz pierwszy od czasu uzyskania niepodległości stworzono

instrument legislacyjny i instytucjonalny do walki z korupcją. Wyeliminowało to wiele programów typu *shadow* na rynkach gazu i leków oraz przyczyniło się do wprowadzenia nowej reformy celnej. Przełomem instytucjonalnym stał się system zamówień publicznych ProZorro⁷.

Tabela 1. Etapy reformy zamówień publicznych w Ukrainie

Czas trwania	Nazwa etapu
marzec–kwiecień 2014	początek tworzenia zespołu i zrozumienie cech charakterystycznych dla tej dziedziny
maj–lipiec 2014	pojawienie się pierwszej koncepcji i nieudane próby jej wdrożenia
sierpień–wrzesień 2014	model systemu końcowego i pierwsze wyzwania
październik 2014 – luty 2015	kontrola i finansowanie systemu
marzec–maj 2015	prezentacja nowego systemu i przejście do służby publicznej
czerwiec 2015 – marzec 2016	skalowanie systemu
4–8 stycznia 2016	przejście do ProZorro

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Історія реформи публічних закупівель*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): <https://prozorro.gov.ua/news/istoriya-reformy-publichnyh-zakupivel>

Pierwszymi krokami były zmiany w podstawowej ustawie o zamówieniach publicznych, która do tego czasu obejmowała już około czterdziestu wyjątków i szereg norm związanych z korupcją. Jednak zaufanie społeczeństwa do zamówień publicznych nie wzrosło. Pierwsza próba była całkowitą porażką i nie przyniosła pożądanego rezultatu.

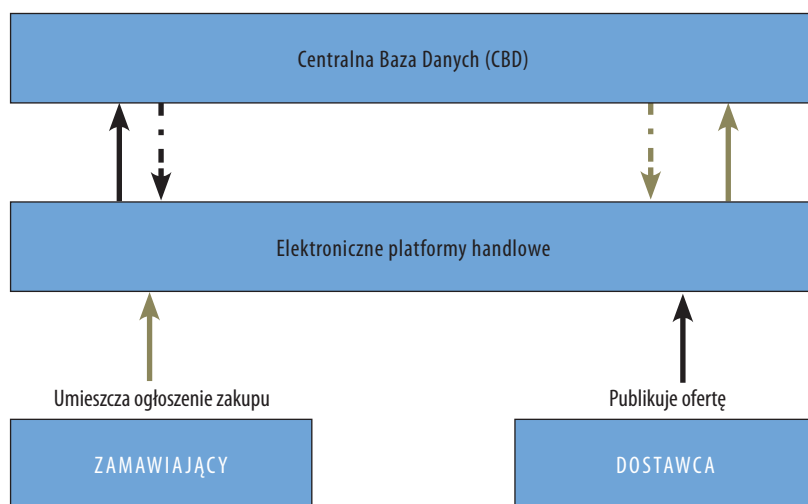
W 2014 r. powstał zasadniczy koncept systemu elektronicznego oparty na uogólnionych doświadczeniach innych krajów i z uwzględnieniem doświadczenia Gruzji. Wtedy została uzgodniona koncepcja stworzenia platformy elektronicznej, która byłaby jedynym systemem państwowym. Nie posiadałaby witryn komercyjnych i byłaby odpowiednikiem podobnego rozwiązania z Gruzji. W tym czasie parlament otrzymał projekt ustawy o zamówieniach elektronicznych. Postanowiono nie wprowadzać od razu reformy kompleksowej, ale dotyczącej tylko przetargów podprogowych, do których nie stosuje się ustawy o zamówieniach publicznych. Na tym etapie nie było potrzeby wprowadzania zmian w przepisach, a jedynie swobodnego wyboru klienta.

System miał zostać uruchomiony 1 stycznia 2015 r.⁸ W memorandum zostały zidentyfikowane i uzgodnione między stronami jego najważniejsze zasady:

⁷ *Моніторинг прогресу реформ 2016*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/full_ukr_20_02_2017.pdf, c. 7.

⁸ *Історія реформи публічних закупівель*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): <https://prozorro.gov.ua/news/istoriya-reformy-publichnyh-zakupivel>

- 1) przejrzystość (tzn. wszyscy widzą wszystko);
- 2) złożenie systemu z dwóch części (hybrydowych), tj. jednego CBD i witryn komercyjnych;
- 3) dostęp do CBD tylko za pośrednictwem strony;
- 4) opłacalność (samoopłacalność);
- 5) stopniowy rozwój (od systemu prostego do złożonego);
- 6) open source i inne.



Schemat 2. Ogólna charakterystyka architektury systemu ProZorro

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Історія реформи публічних закупівель*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): <https://prozorro.gov.ua/news/istoriya-reformy-publichnyh-zakupivel>

Pierwotnie była to struktura hybrydowa, ponieważ z jednej strony państwo miało praktycznie całkowitą kontrolę nad CBD, ale z drugiej – założono, że podczas konkurencyjnego z witrynami komercyjnymi zwiększa się liczba dostawców, co wpływa na wzrost poziomu usług, a tym samym drastycznie zmniejsza wydatki rządowe na obsługę systemu.

Wiosna 2015 r. była przełomowym momentem dla reform. ProZorro umożliwiło przejście na nowy poziom e-zamówień. Wdrażanie systemu obejmowało dwa etapy: od 1 kwietnia 2016 r. system stał się niezbędnym warunkiem zamówień publicznych dla monopolistów, a także rządu centralnego; dla wszystkich pozostałych klientów rządowych – od 1 sierpnia 2016 r.

W trakcie przygotowania do reformy wprowadzającej system ProZorro otrzymał międzynarodową nagrodę World Procurement Award 2016 i został

uznany za najlepszą reformę w 2015 r. (zgodnie z wynikami badania). Otrzymał również status *show-case* od EBRD i Open Contracting Partnership jako wyjątkowy przykład elektronizacji zamówień publicznych. Reforma zamówień publicznych w Ukrainie zakończyła się sukcesem zarówno w opinii Ukraińców, jak i społeczeństwa obcego⁹.

Zasadniczo specyfikę zamówień publicznych dobrze charakteryzuje ustawa o zamówieniach publicznych, która wskazuje, że jest to zakup przez klienta towarów, prac i usług zgodnie z wyznaczoną procedurą.

Proces zamówień publicznych można podzielić na trzy główne etapy.

- 1) Na początku zostaje zidentyfikowana potrzeba i podjęta decyzja, jaki produkt, pracę lub usługę należy otrzymać i kiedy (planowanie zamówień).
- 2) Drugi etap obejmuje ogłoszenie zakupu wspomnianych towarów, prac lub usług, kwalifikację dostawcy (musi to obejmować aukcję niektórych procedur) oraz podpisanie umowy.
- 3) Trzeci etap obejmuje proces zarządzania umową.

Mimo że przepisy regulują w największym stopniu drugi etap, wszystkie trzy należy uznać za powiązane ze sobą fazy jednego „cyklu zamówień”. Proces e-zamówień może obejmować wszystkie etapy procesu zamówień, od wstępnej identyfikacji wymogu do płatności i zarządzania umową. W Ukrainie system e-zamówień obejmuje dość wysoki ich odsetek, jednak nie uwzględnia harmonogramu i planowania, a także niektórych rodzajów monitorowania rynku i kontroli (dostawa i płatność), jeżeli umowa jest realizowana poza systemem.

Podstawą zamówień publicznych jest podłoże prawne, obejmujące ustawę o zamówieniach publicznych oraz ustawę o szczególnych cechach zamówień na towary, roboty i usługi w celu zagwarantowania potrzeb obronnych¹⁰. Zawierają one zasady osiągnięcia głównego celu – wprowadzenia regulacji prawnych w dziedzinie zamówień publicznych dla zbliżenia z ustawodawstwem UE, które dąży do stopniowego rozwoju spójnego i trwałego systemu zarządzania finansami publicznymi poprzez stworzenie kompleksowych i przejrzystych ram regulacyjnych oraz skutecznej infrastruktury instytucjonalnej dla zamówień publicznych, co ma sprzyjać konkurencji transgranicznej w ramach rynku wewnętrznego UE oraz poprawie rozliczalności i etyki zawodowej organów pub-

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Державні закупівлі як засіб активізації підприємницької діяльності*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): <http://blog.liga.net/user/vmalolytneva/article/19446.aspx>, с. 54.

licznych w tej dziedzinie zamówień publicznych, a także rozwojowi systemu pomocy publicznej w Ukrainie¹¹.

Tabela 2. Podstawowe modele zamówień publicznych w krajach UE

Rodzaj	Cechy	Kraj
scentralizowane zakupy	Zamówienia takie są organizowane i przeprowadzane tylko przez jeden organ, którego działalność polega na rozwiązywaniu problemów zamówień publicznych. Celem tej procedury zasadniczo jest to, by instytucje zamawiające udzielały władzy i uprawnień do zamawiania we własnym imieniu specjalnie upoważnionemu organowi	Niemcy
zdecentralizowane zakupy	Nabywcy mają możliwość niezależnego przeprowadzenia takiej procedury przetargowej, co oznacza, że każdy klient ma możliwość zakupu zarówno towarów, jak i usług na swoje potrzeby	Szwecja

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Збірник директив ЄС з питань державних закупівель, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PPDirectives-Compendium_UKR.pdf

W tym celu w ramach strategii reformy systemu zamówień publicznych, zatwierdzonej dekretem Gabinetu Ministrów z 24 lutego 2016 r., stworzono plan działania – „mapę drogową”, mającą na celu stopniową harmonizację obecnych i przyszłych przepisów z prawem UE w dziedzinie zamówień publicznych¹². W tym procesie należy uwzględnić odpowiednie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i środki implementacyjne Komisji Europejskiej oraz, w razie potrzeby, wszelkie zmiany dorobku prawnego UE, które nastąpią w tym samym czasie, gdy zostaną wprowadzone reformy prawa krajowego¹³.

W „mapie drogowej” nakreślono pięć okresów wdrażania harmonizacji regulacji prawnych w dziedzinie zamówień publicznych z przepisami ustawodawstwa europejskiego.

¹¹ С. Бруун-Нільсон, О. Шатковський, *Оновлений звіт за результатами порівняльного аналізу українського законодавства у сфері державних/публічних закупівель і Директиви ЄС про державні/публічні закупівлі. Гармонізація системи державних закупівель в Україні за стандартами ЄС: зб. Директив ЄС з питань державних закупівель*, грудень 2016, с. 5.

¹² W sprawie strategii reformy systemu zamówień publicznych („mapa drogowa”): Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («Дорожню карту»): розпорядж. Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 175-р. (Офіційний вісник України. 2016. № 23. Ст. 132).

¹³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифік. Законом України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII; станом на 30. лист. 2015 р. (Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2021), с. 16.

Ustawa o zamówieniach publicznych

Zamówienia Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego:

- O zatwierdzeniu Procedury ustalania przedmiotu zamówienia, 17 marca 2016 r.;
- Zarządzenie Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego z dnia 13 kwietnia 2016 r. „W sprawie zatwierdzenia wzorowej dokumentacji przetargowej”;
- Zarządzenie Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego z dnia 30 marca 2016 r. „W sprawie zatwierdzenia wzorów rozporządzeń komisji przetargowej lub osób upoważnionych”;
- Zarządzenie Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego z dnia 22 marca 2016 r. „W sprawie zatwierdzania formularzy dokumentów z zakresu zamówień publicznych”;
- Rozporządzenie Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego z dnia 18 marca 2016 r. „W sprawie zatwierdzenia procedury zamówień publicznych informacji”.

Specjalne przepisy regulujące specyfikę niektórych zakupów:

- Specyfikacja zamówień publicznych na fundusze usług pocztowych, znaczków pocztowych i kopert; Ustawa z 21 czerwca 2012 r.;
- O wprowadzaniu nowych możliwości inwestycyjnych, gwarantujących prawa i uzasadnione interesy podmiotów;
- O szczegółach zakupu towarów, robót i usług w celu zagwarantowania potrzeb w zakresie obrony.

Pomoc metodologiczna dla Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego:

- Wyjaśnienie dotyczące stosowania ustawodawstwa w dziedzinie zamówień publicznych;
- Listy o charakterze informacyjnym.

Rozporządzenia KM Ukrainy:

- Rozporządzenie KMU z 24 lutego 2016 r. „W sprawie zatwierdzenia procedury działania elektronicznego systemu zamówień publicznych i przeprowadzania autoryzacji witryn elektronicznych”;
- Rozporządzenie KMU z dnia 4 lipca 2012 r. „W sprawie szczególnych cech wdrażania umów ramowych”.

Rysunek 1. Ramy prawne realizacji procedury zamówień publicznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Адміністративно-правові засади розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): file:///C:/Users/Mariia/Desktop/Maricтерська%20денне/Diss_Довбенко_коректор_основа_сайт_но-1-ilovepdf-compressed.pdf

- Etap 1 – 6 miesięcy od wejścia w życie Umowy o asocjacji UE-Ukraina – podstawowe standardy prawne i instytucje.
- Etap 2 – 3 lata po wejściu w życie umowy – większość przepisów dyrektywy w sprawie zamówień publicznych i odpowiedniej dyrektywy o środkach odwoławczych.
- Etap 3 – 4 lata od daty wejścia w życie umowy – większość przepisów dyrektywy o użyteczności publicznej i odpowiedniej dyrektywy o środkach odwoławczych.
- Etap 4 – 6 lat po wejściu w życie umowy – fakultatywne i inne postanowienia dyrektyw etapu 2.
- Etap 5 – 8 lat po wejściu w życie Umowy – fakultatywne i inne postanowienia dyrektywy na etapie 3¹⁴.

¹⁴ C. Бруун-Нільсон, О. Шатковський, *op. cit.*, с. 1, 5, 14.

Punktem wyjścia do wdrożenia reformy prawnej w dziedzinie badań, a także reformy instytucjonalnej realizowanej równoległe z nią była data podpisania Umowy o asocjacji UE-Ukraina.

4. Aktualny stan zamówień publicznych i perspektywy ich usprawnienia

Obecnie w Ukrainie rynek zamówień publicznych jest na etapie tworzenia. Niepojęte jest, że jego poziom jest teraz niższy niż w krajach europejskich o długoletnich tradycjach rynkowych. Jedynym możliwym sposobem przyspieszenia procesu usprawnienia procedury zamówień publicznych może być badanie i wdrażanie doświadczeń innych krajów w zakresie przestrzegania podstawowych zasad zamówień publicznych, rozwoju naukowych i metodologicznych podstaw, technik i metod prowadzenia operacji handlowych.

Największym przedstawicielem na rynku Ukrainy jest państwo, które dokonuje zakupów towarów (robót i usług) na łączną kwotę 10–15% PKB i do 50% kwoty wydatków swojego budżetu¹⁵. Jednak po przeprowadzeniu szeregu badań eksperci doszli do wniosku, że około 10% tych funduszy wydaje się nieefektywnie, niezgodnie z przeznaczeniem. Istnieje już system „oszustw” i „programów” w zakresie zamówień, co świadczy o występowaniu problemu i potrzebie zwiększenia kontroli nad monitorowaniem wydajnego i ekonomicznego wykorzystania funduszy państwowych. Rozwój konkurencyjnych sposobów zamówień publicznych jest bardzo potężnym narzędziem walki z nadużyciami w tym obszarze¹⁶.

Dlatego w celu efektywnego wykorzystania środków publicznych należy zaangażować finansowy i gospodarczy mechanizm zamówień publicznych, który jest integralną częścią mechanizmu finansowego gospodarki kraju, jest niezwykle ważny w realizacji polityki finansowej, a zwłaszcza budżetowej państwa.

Od czasu wprowadzenia reformy zamówień publicznych Ukraina natknęła się na szereg problemów, które utrudniają rozwój, poprawę i organizację procesu dostosowywania systemu zamówień publicznych do standardów europejskich. Wśród nich są:

- nieuczciwa konkurencja między oferentami;
- niedoskonałość ukraińskiego ustawodawstwa dotyczącego konkurencji, nieuwzględniającego specyfiki zakupów poszczególnych towarów;
- niski poziom kultury prawnej i polityki konkurencji;
- korupcja i oszustwa na rynku zamówień publicznych (prawie codziennie

¹⁵ О. Підмогильний, *op. cit.*

¹⁶ А.П. Батенко, *op. cit.*

w rejestrze postępowań sądowych prowadzone są nowe postępowania karne spowodowane łamaniem przepisów).

Wymienione wyżej czynniki przejawiają się na tle:

- niestabilności politycznej;
- nieefektywności działań zakupowych klienta i jego nieprofesjonalności;
- braku odpowiedniej kontroli nad realizacją zamówienia;
- problemu niespójności produktów/usług w dokumentacji aukcyjnej.

Wszystko to prowadzi do nieefektywnego wykorzystywania ograniczonych zasobów materialnych i finansowych; monopolizacji rynków zamówień publicznych; obniżenia poziomu konkurencji i powoduje przestępstwa korupcyjne. W efekcie zapotrzebowanie społeczeństwa na towary i usługi zaspakaja się na niższym poziomie, w niedogodnych ramach czasowych i w wyższych przedziałach cenowych.

Od 1 sierpnia 2016 r., kiedy został wdrożony obowiązek udzielania zamówień przez wszystkie organy państwowe Ukrainy za pośrednictwem elektronicznego systemu zamówień publicznych ProZorro, przeprowadzono około 225 000 przetargów o wartości ponad 100 mld UAH¹⁷. Opracowanie tego systemu miało na celu zapewnienie przejrzystości procesu zamówień publicznych, zwiększenie zaufania przedsiębiorstw do państwa i wprowadzenie skutecznych sposobów walki z korupcją. Główną ideę systemu wyraża hasło „Wszyscy widzą wszystko”. W związku z tym uczestnicy procesu zamówień publicznych mają możliwość przeglądania i analizowania informacji udostępnianych na aukcji. Ponadto warto zauważyć, że nie tylko oferenci mogą obserwować informacje, taka możliwość jest dostępna dla wszystkich chętnych, zgodnie z zasadą otwartej licytacji.

Dzięki mechanizmowi systemu ProZorro płatnicy podatków, którzy nie są zadowoleni z ciągłej korupcji władzy, zaczęli monitorować i aktywnie wykorzystywać ten system do jej kontrolowania. Jednak system zamówień publicznych jest daleki od ideału. Niemal codziennie w państwowym rejestrze orzeczeń sądowych pojawiają się nowe orzeczenia w sprawie postępowań karnych w tej dziedzinie, zgłaszane są przypadki nielegalnych działań oferentów, oszukańcze konkursy, różnego rodzaju oszustwa. Dowodzi to, że oszuści nie wybierają konkretnego miejsca, a ich działania dotyczą całego kraju. Jednym z przykładów jest uznanie za zwycięzcę aukcji oferenta, który nie spełnia wymagań oferty – zamawiający w sposób niewłaściwy wybiera oferenta wskutek braku doświadczenia, wymaganych dokumentów itp. Na przykład regionalny oddział Kolei Lwowskiej podczas

¹⁷ Збірник директив ЄС з питань державних закупівель, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PPDirectives-Compendium_UKR.pdf

planowanego zakupu płytek o wartości 2,14 mln UAH bez uzasadnienia wybrał oferenta, którego oferta nie spełniała wszystkich wymagań określonych w dokumentacji przetargowej. Inne problemy to: niedoskonałość prawa konkurencyjnego w dziedzinie zamówień publicznych, szereg niedociągnięć obecnego ukraińskiego ustawodawstwa, luki w procesie zamówień publicznych. W okresie reformy rynku zamówień publicznych wiele ustaw i dekretów Gabinetu Ministrów Ukrainy uległo zmianie, jednak wszystkie te zmiany nie spowodowały zbliżenia do jasnej interpretacji jednolitego aktu prawnego, regulującego czynności zakupowe.

Obowiązkowe etapy e-zamówień, które od dawna funkcjonują w Unii Europejskiej, są obecnie wdrażane na Ukrainie. Proces ten rozpoczął się w 2016 r. W Ukrainie ich wdrażanie należy do Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Handlu, jego zadania koncentrują się na rozwiązaniu problemu korupcji, a także na oszczędzaniu funduszy państwowych.

Proces ten może obejmować wprowadzenie katalogów elektronicznych w celu uzasadnienia uczciwości ceny zakupu, a także opracowanie administracyjnej i prawnej metodologii oceny skuteczności zamówień elektronicznych. Kodyfikacja wszystkich przepisów organów publicznych Komitetu Antymonopolowego, Ministerstwa Finansów, Państwowej Służby Skarbowej i innych organów, które mogą jasno określić szereg uprawnień w dziedzinie zamówień publicznych, oraz pełna harmonizacja takich przepisów zgodnie z dyrektywami europejskimi powinny przyczynić się do rozwoju prawa i otwartości procedury zamówień publicznych dla wszystkich uczestników i klientów.

W celu wykorzystania doświadczenia innych krajów w zakresie zamówień publicznych należy zrównoważyć dynamikę zgodności ukraińskiego ustawodawstwa z ustawodawstwem UE. Teraz Ukraina znajduje się w sytuacji osłabienia gospodarki rynkowej z powodu wojny na wschodzie kraju, a samej gospodarce brak dużego doświadczenia rynkowego. Ponadto lokalny proces gospodarczy ma specyficzne cechy, które rozwijały się przez długie lata. Istnieją pewne tradycje krajowe, których nie ma w innych krajach. Ich istnienie jest przyczyną nierównomiernego rozwoju gospodarki w różnych regionach, obecności państwowej regulacji procesów gospodarczych, braku przygotowania do nowych metod i technologii itp.

Pierwsze wyniki nowego systemu przedstawiono na początku sierpnia 2016 r. w trakcie Ogólnoukraińskiego Forum Zakupów podczas publicznych i całonocnych dyskusji na temat zagadnień związanych z systemem zamówień publicznych w Ukrainie, procesami ich reformowania oraz wykorzystania doświadczenia międzynarodowego w celu poprawy ich funkcjonowania. Podczas dyskusji przywódcy Ministerstwa Rozwoju wskazali osiągnięcia oraz przedstawili szczegółową charakterystykę planu działania na rzecz przyszłego rozwoju systemu zamówień publicznych w sferze gospodarczej.

Główne cele systemu zamówień publicznych ProZorro dotyczą przede wszystkim oszczędności państwa, a także publicznego nadzoru nad procesem przetargowym, co z kolei przyczynia się do działania zgodnego z zasadą otwartości na wydawanie środków publicznych. Otwartość zamówień pozwala każdemu świadomemu obywatelowi na śledzenie procesu licytacji. System wymaga od oferentów za każdym razem ciągłego podnoszenia własnego poziomu umiejętności i wiedzy w zakresie zamówień publicznych. Koncentruje się także na ograniczaniu wpływu podmiotów zamawiających na wynik końcowy, ponieważ wybór najlepszej i najbardziej odpowiedniej oferty dokonywany jest elektronicznie i eliminuje wpływ regulacyjny.

Tabela 3. Charakterystyka zalet i wad wykorzystania systemu e-zamówień

Zalety		Wady	
czynnik	wartość	czynnik	wartość
oszczędność środków	Dzięki systemowi ProZorro oszczędność środków publicznych w listopadzie 2017 r. wyniosła 500 mln hrywien	nadużycie przez klienta jego praw	Skupienie się wyłącznie na cenie towaru
wydajność	System elektroniczny znacznie upraszcza i automatyzuje wszystkie wykonywane czynności, a także standaryzację dokumentów	niewystarczająca wiedza uczestników procesu	Podczas wypełniania dokumentów i formularzy z danymi występują różnego rodzaju błędy
zgodność z zasadą otwartości i przejrzystości	Wynika z otwartości systemu elektronicznego, może być przestrzegana w trakcie procesu zamówień publicznych	niedoskonałość obecnego ustawodawstwa	Dotyczy szczególnie procesu składania dokumentów
automatyzacja	Licytacje w formacie elektronicznym		
dostępność	Monitorowanie informacji o licytacjach, a zatem udział w licytacjach o niskiej wartości		
uczciwe oferty	Zwycięzca licytacji musi spełnić wszystkie określone wymagania dotyczące nadanych dokumentów, a w razie niezgodności istnieje możliwość odwołania się od wyników przetargu		
obowiązkowa aukcja	Zapewnia uczestnictwo wszystkich licytantów, a także możliwość obniżenia ceny za wszelkiego rodzaju towary lub usługi		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Моніторинг прогресу реформ 2016*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/full_ukr_20_02_2017.pdf

Mimo osiągniętych sukcesów skutecznego funkcjonowania systemu ProZorro w zakresie wykrywania naruszeń nie da się osiągnąć bez współpracy z innymi organami publicznymi (Państwową Służbą Kontroli Ukrainy, Izbą Rachunkową, SBU, MSWiA, Prokuraturą, Komitetem Antymonopolowym Ukrainy), zaanga-

żowanymi w monitorowanie zamówień publicznych w celu zbudowania skutecznego systemu antykorupcyjnego.

Udoskonalenie i poprawę skuteczności systemu zamówień publicznych mogą umożliwić następujące działania.

- 1) Rozstrzygnięcie procedury wraz z realizacją dodatkowych umów – ustawa o zamówieniach publicznych, w szczególności art. 36 ust. 2, mówi, że gdy oferta wygrywa przetarg, można zwiększyć jej wartość, podpisując dodatkową umowę nieprzekraczającą 10% wartości tej oferty. Jednak brak regulacji co do tego, ile razy można ją zawrzeć. Nieuregulowanie tej kwestii może prowadzić do kilkukrotnego sztucznego wzrostu cen poprzez zawarcie i podpisanie szeregu takich dodatkowych umów, a w przeciwnym razie – do procesu anulowania przetargu.
- 2) Zmiana progu zakupu – obecnie obowiązuje zasada odniesienia do zakupów podprogowych tych zamówień, których cena przetargowa powinna wynosić poniżej 200 000 UAH w przypadku towarów i usług, a 1,5 mln UAH w przypadku prac. Sytuacja ta doprowadziła do dużej liczby nielegalnych działań oszustów. Opracowali oni system zamówień publicznych bez otwartej licytacji, w którym ustala się cenę do 199 000 UAH, czyli 2–3 razy niższą niż w rzeczywistości. Opcja obniżenia ceny powinna uniemożliwić nielegalne działania i nadużycia. Zakup progowy powoduje również inny problem – fragmentację. Dotyczy to sytuacji, kiedy wartość oferty wynosi 1 mln UAH, a podzielona jest ona na kilka części (osobne przetargi), aby proces był mniej otwarty i przejrzysty. Dowodzi to po raz kolejny, że istnieje potrzeba wprowadzenia klauzuli dotyczącej obniżania progów, a także wdrożenia na szeroką skalę systemu identyfikowania zagrożeń, który powinien identyfikować i sygnalizować korupcję w zamówieniach publicznych.

Duża liczba ofert nie jest rozpatrywana i może być anulowana z powodu zidentyfikowanych błędów technicznych, które występują podczas tworzenia dokumentów przetargowych, co z kolei jest spowodowane niskim poziomem zamówień.

Problem ten należy rozwiązać na poziomie mikro, a mianowicie powinno się:

- uruchomić proces współpracy wszystkich jednostek strukturalnych instytucji;
- przeprowadzić dodatkowe szkolenia pracowników;
- stworzyć jeden program zakupów, który będzie wyraźnie regulował proces zamówień;
- wprowadzić środki promocji materialnej i niematerialnej.

5. Wnioski

Reasumując, można zauważyć potrzebę przestudiowania doświadczeń związanych z tworzeniem i funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych w krajach europejskich i zapożyczenia z nich właściwych elementów. Nie należy przy tym zapominać, że u podłoża systemu zamówień publicznych leży krajowe prawodawstwo. Dlatego ukraiński system legislacyjny podlega ulepszeniu i dostosowaniu do standardów europejskich, by następnie wykorzystać doświadczenia innych krajów w systemie zamówień publicznych.

Od początku funkcjonowania system ProZorro pozwolił osiągnąć oszczędności państwowe w wysokości 41,35 mld UAH i okazał się jedną z najważniejszych i najbardziej udanych reform. System ten zdobył wiele międzynarodowych nagród i wyróżnień. Jest innowacyjnym rozwiązaniem, które umożliwia monitorowanie wszystkich procesów zamówień publicznych. Jest to również unikalny element wykrywania i przeciwdziałania korupcji poprzez monitorowanie i analizę zamówień publicznych i ich funkcjonowania w społeczności państwowo-biznesowej.

Dzięki systemowi ProZorro wszystkie zakupy są dokonywane elektronicznie i w granicach ustawy o zamówieniach publicznych. Daje to Ukrainie duży potencjał do poprawy i budowy przejrzystości, rozliczalności i wydajności kraju. Pomimo szerokich perspektyw i osiągnięć systemu, sukcesów i niepowodzeń, zidentyfikowane niedociągnięcia w jego tworzeniu pozostawiają otwartą kwestię jego ulepszenia w celu zwiększenia skuteczności.

Bibliografia

- Адміністративно-правові засади розгляду Антимонопольним комітетом України скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): file:///C:/Users/Mariia/Desktop/Магістерська%20денне/Diss_Довбенко_коректор_основа_сайт_но-1-ilovepdf-compressed.pdf
- Батенко Л.П., *Управління проектами: навч. Посіб*, ред. Л.П. Батенко, О.А. Загородніх, В.В. Ліщинська, КНЕУ, Київ 2004.
- Бруун-Нільсон С., Шатковський О., *Оновлений звіт за результатами порівняльного аналізу українського законодавства у сфері державних/публічних закупівель і Директиви ЄС про державні/публічні закупівлі. Гармонізація системи державних закупівель в Україні за стандартами ЄС: зб. Директив ЄС з питань державних закупівель*, грудень 2016.
- Гармонізація системи державних закупівель в Україні за стандартами ЄС: зб. Директив ЄС з питань державних закупівель, січень 2015, режим доступу (7.07.2020): <http://eurpublic->

- procurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PPDirectives-Compendium_UKR.pdf
- Головатий С., *“Верховенство закону” versus “верховенство права”: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм?*, „Вісник Академії правових наук України” 2003, № 2 (33). — № 3 (34).
- Державні закупівлі як засіб активізації підприємницької діяльності*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): <http://blog.liga.net/user/vmalolytneva/article/19446.aspx>
- Збірник директив ЄС з питань державних закупівель, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PPDirectives-Compendium_UKR.pdf
- Історія реформи публічних закупівель*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): <https://prozorro.gov.ua/news/istoriya-reformy-publichnyh-zakupivel>
- Моніторинг прогресу реформ 2016*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/full_ukr_20_02_2017.pdf
- Моніторинговий портал DoZorro: <https://dozorro.org>
- Науменко С.М., *Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації*, [в:] С.М. Науменко, *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*, Вип. 1 (2), ДВНЗ “ПДТУ”, Маріуполь 2014, режим доступу (7.07.2020): http://nbuv.gov.ua/UJRN/Траєiv_2014_1%282%29_41
- Підмогильний О., *Роль та проблеми розвитку громадського контролю у сфері державних закупівель*, [Електронний ресурс], режим доступу (7.07.2020): <http://www.confartv.at.ua>
- Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII (Відомості Верховної Ради. 2016. № 9. Ст. 89).
- Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»): розпорядж. Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2016 р. № 175-р. (Офіційний вісник України. 2016. № 23. Ст. 132).
- Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифік. Законом України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII; станом на 30. лист. 2015 р. (Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Ст. 2021).
- Уманців Ю.М., *Еволюція ролі та функцій держави в економіці*, “Економічний вісник університету” 2016, Вип. 28 (1), режим доступу (7.07.2020): http://nbuv.gov.ua/UJRN/escvu_2016_28%281%29_20

Cyrkularne zamówienia publiczne wspomagające zamknięcie obiegu w gospodarce

Agnieszka Rozwadowska

(Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)

1. Wstęp

Jednostki gospodarujące w panującym obecnie modelu gospodarki liniowej coraz trudniej radzą sobie z rozwiązywaniem problemów będących skutkami wzrostu gospodarczego. Rosnący poziom zamożności społeczeństwa, narastający konsumpcjonizm, globalizacja, wszechobecna konkurencja powodują stały wzrost zużycia zasobów ograniczonych i nieodnawialnych, co stanowi naturalną barierę dla przyszłego rozwoju gospodarczego.

Liniowy model gospodarki opiera się na zasadzie „weź – zużyj – wyrzuć”. Przedsiębiorstwa pozyskują surowce, wykorzystują energię i siłę roboczą do wytworzenia produktów, które kupuje konsument. Następnie, gdy tylko zakupione produkty tracą swoją wartość (co może nastąpić np. z powodu braku usługi serwisowej producenta) lub przestają pełnić swoją pierwotną funkcję, zostają wyrzucane lub składowane. Koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), zwana również ekonomią cyrkularną (CE) lub gospodarką cyrkularną, stanowi alternatywę dla obecnie panującego modelu generującego ogromne koszty środowiskowe, ekonomiczne i społeczne. Celem GOZ jest utrzymanie produktów, materiałów i surowców w łańcuchu wartości możliwie jak najdłużej, a także odzyskiwanie ich ze zużytych już produktów w celu ponownego przetworzenia i użytkowania.

Nowa koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym, instrumenty i sposoby wdrożenia cyrkularnych modeli produkcji i konsumpcji stanowią przedmiot wielu badań. Najczęściej jednak dotyczą one produkcji materialnej sektora

prywatnego¹. Organy państwowe zdecydowanie rzadziej stanowią przedmiot tego typu badań. Jednakże to właśnie sektor publiczny powinien stanowić wzór, przykład, wskazywać drogę postępowania innym, m.in. przedsiębiorstwom. Jednostki publiczne w delikatny sposób (przedsiębiorstwa przecież dobrowolnie przystępują do przetargów) mogą również narzucać wdrażanie zasad GOZ i tym samym zmuszać przedsiębiorstwa biorące udział w procesach przetargowych do zastosowania innowacyjnych rozwiązań prowadzących do domykania pętli. Model gospodarki o obiegu zamkniętym dokładniej określa zadania przedsiębiorców niż koncepcje zrównoważonego rozwoju. Różnica polega na kompleksowym wdrażaniu zasad rozwoju CE ze względu na zamkniętą pętlę łańcucha wartości – nie ma ona ani początku, ani końca².

Niniejszy rozdział składa się z dwóch zasadniczych części. Pierwsza prezentuje koncepcję gospodarki o obiegu zamkniętym i cyrkularnych zamówień publicznych oraz podkreśla ich znaczenie w procesie rozwoju gospodarki, opartym na wykorzystywaniu wyczerpywalnych zasobów Ziemi i generującym ogromne ilości odpadów i zanieczyszczeń. Druga część przedstawia przykłady rozwiązań, które wdrożyły jednostki różnych państw europejskich w procesie przeprowadzania tzw. cyrkularnych zamówień publicznych.

2. Cyrkularne zamówienia publiczne w gospodarce o obiegu zamkniętym

Zagadnienie cyrkularnych zamówień publicznych związane jest ściśle z tzw. koncepcją gospodarki o obiegu zamkniętym, która w istocie ma przyczynić się do „stworzenia zrównoważonej, niskoemisyjnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki”³. Kapitał naturalny Ziemi wyczerpuje się, środowisko jest coraz bardziej zanieczyszczone, a materiałochłonność gospodarki nieustannie zwiększa się. Gospodarka nie może dłużej funkcjonować w oparciu o zasady obecnego liniowego modelu. Na istotę tego problemu wskazuje m.in. fakt nie-

¹ M. Lehmann, B. Leeuw, E. Fehr, A. Wong, *Report 2014, Circular Economy. Improving the Management of Natural Resources*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiLlfCjzKnqAhXewcQBHUHODYgQFjABegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.swiss-academies.ch%2Fen%2Fdms%2FE%2FPublications%2FReports%2FCircular_Economy.pdf&usg=AOvVaw1o_H3_TFgTAVXs995aBIRn (dostęp: 5.06.2020), p. 4.

² M. Kachniewska, *Gospodarka Obiegu Zamkniętego (GOZ) w opinii małych i średnich przedsiębiorstw hotelarskich*, „Folia Turistica” 2018, nr 48, s. 186.

³ Komisja Europejska, *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, COM(2015) 614 final, Bruksela 2015, s. 2.

ustannie wzrastającej ilości produkowanych odpadów i wytwarzanych emisji. Bank Światowy podaje, że w roku 2016 wytworzono ponad 2,4 mld ton śmieci, a jeżeli społeczeństwo nic nie zmieni w tym obszarze, w roku 2050 będzie to 3,4 mld ton, czyli aż o 70% więcej. Wartości te wskazują, że tempo globalnego wytwarzania odpadów może w przyszłości wyprzedzić dynamikę wzrostu demograficznego. Kolejnym elementem podkreślającym konieczność zmiany jest wzrost ilości zużytych zasobów do wyprodukowania jednego dolara PKB. Na początku XXI w. było to 1,2 kg zasobów, a dekadę później już 1,4 kg⁴. Ludzkość już w latach 70. XX w. przekroczyła granice bezpiecznej eksploatacji planety. Według organizacji WWF w 2012 r. do zapewnienia naturalnych zasobów oraz usług ekosystemów wykorzystywanych przez ludzkość potrzebne były możliwości biologiczne równe wielkości 1,6 Ziemi⁵.

W planie działania UE, dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym, na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy dokładnie sprecyzowano działania, których celem jest domknięcie obiegu w cyklu życia produktów. Dokument ten obejmuje zarówno działania mające na celu utrzymanie zasobów w gospodarce, jak i ich wartości. W planie tym przyjęto, że zamówienia publiczne stanowią główną siłę napędową przejścia na cyrkularny model gospodarczy. Wskazano również działania, które podejmie Komisja Europejska w celu ułatwienia wdrożenia zasad GOZ do zamówień publicznych. Będą one polegać m.in. na podkreślaniu aspektów CE w nowych lub aktualizowanych kryteriach związanych z zamówieniami publicznymi, wspieraniu w szerszym zakresie tego rodzaju zamówień przez europejskie organy publiczne, dawaniu dobrego przykładu w zamówieniach realizowanych przez Komisję oraz przy udzielaniu środków unijnych⁶. Warto podkreślić, że potencjał zamówień publicznych, jako skutecznego narzędzia motywującego do wdrożenia modelu gospodarki cyrkularnej, zauważyła nie tylko Komisja Europejska. Niektóre kraje, regiony czy miasta, opracowując strategie dotyczące GOZ, również bardzo mocno podkreślają znaczenie zamówień publicznych w tym zakresie.

⁴ Deloitte, *Raport 2018, Zamknięty obieg – otwarte możliwości*, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/zarzadzania-procesami-i-strategiczne/articles/innowacje/raport-zamkniety-obieg-otwarte-mozliwosci.html> (dostęp: 11.06.2020), s. 14–15.

⁵ WWF, *Living Planet Report 2016. Risk and Resilience in a New Era*, http://awsassets.panda.org/downloads/lpr_2016_full_report_low_res.pdf (dostęp: 30.09.2019), p. 75.

⁶ Komisja Europejska, *Zamówienia publiczne na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym. Wskazówki i dobre praktyki*, https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_pl.pdf (dostęp: 12.06.2020), s. 5; Komisja Europejska, *Nowy Plan Działania UE Dotyczący Gospodarki o Obiegu Zamkniętym na Rzecz Czystszej i Bardziej Konkurencyjnej Europy. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, COM(2020) 98 final, Bruksela 2020, s. 6.

Pojęcie „zamówienia publiczne” odnosi się do procedury, w której organy publiczne, np.: samorządy lokalne i regionalne, podmioty prawa publicznego, departamenty rządowe realizują zakup robót budowlanych, towarów lub usług od przedsiębiorstw⁷. Cyrkularne zamówienia publiczne wpisują się w tematykę zrównoważonego rozwoju, zrównoważonych zamówień publicznych i opierają się w pewnych aspektach na koncepcji zielonych zamówień publicznych (z ang. *Green Public Procurement*). Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że pojęcia cyrkularnych zamówień publicznych i zielonych zamówień publicznych nie są tożsame. Drugie z nich opiera się na liniowej koncepcji gospodarki i liniowym, otwartym łańcuchu dostaw. Cyrkularne zamówienia publiczne natomiast opierają się na koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym, w którym łańcuchy dostaw i łańcuchy wartości domykają się, tworząc pętlę⁸. Definiuje się je jako inny sposób nabywania towarów i usług, który promuje uwzględnienie całego cyklu życia produktów w ich łańcuchu dostaw⁹. Ponieważ wpisują się zarówno w tematykę zrównoważonych, jak i zielonych zamówień publicznych, to, realizując ich procedurę postępowania, opierać się można na dokumentach oraz regulacjach UE, jak również krajowych. Wskazać tu można Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych umożliwiającą nabywanie różnych innowacyjnych rozwiązań, stymulującą współpracę pomiędzy różnymi podmiotami w procesie udzielania zamówień, promującą kalkulację kosztów cyklu życia produktu¹⁰. Przedmiotem cyrkularnych zamówień publicznych powinny być produkty o właściwościach zgodnych z zasadami CE, o (współmiernie do potrzeb) wysokim poziomie jakościowym, czyli takie, które można ponownie wykorzystać, naprawić, które w całym cyklu życia nie generują odpadów, a także takie, których co prawda nie da się naprawić, zregenerować czy przerobić, ale w odpowiednim procesie można z nich odzyskać surowiec służący do wytworzenia nowych produktów.

Wyróżnić można trzy rodzaje/poziomy modeli wdrażania cyrkularnych zamówień publicznych¹¹:

1. z poziomu zamawiającego (systemu) – zamawiający wybiera takie metody zawierania umów, które zapewniają domknięcie pętli, np. poprzez uwzględ-

⁷ Komisja Europejska, *Zamówienia publiczne...*, s. 4.

⁸ A. Mituś, *Cyrkularne zamówienia publiczne jako instrument realizacji celów środowiskowych*, [w:] M. Lemonnier, H. Nowak, *Dziś i jutro w zamówieniach publicznych*, UZP, Warszawa 2019, s. 47.

⁹ *Cyrkularne zamówienia publiczne*, <http://circularpp.eu/wp-content/uploads/2019/06/Circular-PP-Newsletter-1-po-polsku.pdf> (dostęp: 18.06.2020), s. 1.

¹⁰ A. Mituś, *op. cit.*, s. 47.

¹¹ Komisja Europejska, *Zamówienia publiczne...*, s. 6.

- nienie klauzuli odbioru przez dostawcę produktu, którego okres użytkowania zakończył się, w celu np. regeneracji lub poddania recyklingowi lub zawarcia umowy, której przedmiotem jest zarówno produkt, jak i usługa, np. świadczenie usługi druku typu pay-per-copy;
2. z poziomu dostawcy – dostawcy sami we własnych systemach i procesach wdrażają zasady, dzięki którym oferowane przez nich produkty i usługi spełniają kryteria GOZ, np. świadczenie usług serwisowych czy odbiór opakowań, w jakich dostarczają swoje towary;
 3. z poziomu produktu – produkty powinny spełniać wszelkie kryteria GOZ, czyli np. powinna istnieć możliwość zidentyfikowania materiałów, z których zostały wytworzone, oraz demontażu po zakończeniu ich użytkowania; materiały, z których zostały wytworzone produkty, powinny w możliwie największym stopniu nadawać się do recyklingu i pochodzić z recyklingu; cały proces produkcyjny wyrobów również powinien być zgodny z zasadami GOZ (zasobooszczędność, ekologiczna infrastruktura zakładu produkcyjnego).

Decydując się na krok w kierunku wdrażania procedur cyrkularnych zamówień publicznych, należy w pierwszej kolejności rozważyć sposób włączenia ich do stosowanych już praktyk i systemów. Kompleksowe zrewolucjonizowanie całej dotychczasowej, wypracowanej często przez długie lata strategii postępowania nie przyniosłoby natychmiastowo oczekiwanych efektów. Łatwiej jest wprowadzać coś stopniowo, bez presji czasu, posiadając w zanadrzu rozwiązanie, które choć nie do końca jest zgodne z nową koncepcją, może być zastosowane w awaryjnej sytuacji, podczas gdy nowa procedura postępowania zostaje wycofana w celu usprawnienia i wyeliminowania błędnych kroków.

Na początku należy przeanalizować wszystkie elementy typowej procedury przetargowej i określić, które z nich są najważniejsze i jakiego rodzaju zasady oraz praktyki zamówień wspomagających domknięcie pętli są najbardziej uzasadnione. Należy sprecyzować potrzeby jednostki, m.in. określić, co tak naprawdę jest potrzebne, czy konieczne jest posiadanie na własność określonego produktu, czy wystarczy jedynie możliwość korzystania z funkcji pełnionych przez ten produkt. Systemy produktowo-usługowe dają możliwość klasyfikacji (na poziomie dostawcy) produktów, co umożliwia zaspokojenie potrzeb większej liczby klientów za pomocą mniejszej liczby urządzeń. Takie możliwości zachęcają dostawców do zwiększania wydajności w celu redukcji kosztów operacyjnych, a użytkowników do minimalizowania liczby posiadanych na własność produktów generujących koszty nie tylko zakupu, ale również utrzymania i przestołów (spowodowanych np. awarią)¹².

¹² *Ibidem*, s. 8.

4. Dobre praktyki cyrkularnych zamówień publicznych

Po zdefiniowaniu obszarów i działań, które zostaną dostosowane do zasad gospodarki o obiegu zamkniętym, oraz po potwierdzeniu zdolności organizacyjnej jednostki należy określić sposób wprowadzenia tych zmian. Pomocna jest europejska hierarchia postępowania z odpadami. W oparciu o nią ustalono stratyfikację zamówień publicznych, co daje możliwość skutecznego określenia priorytetów możliwych działań¹³.

W pierwszej kolejności należy przede wszystkim ograniczać zakupy. Przed podjęciem decyzji o nowym wydatku należy ustalić, czy zakup ten jest niezbędny, czy istnieje inne rozwiązanie niewymagające zawierania tego rodzaju umów. Jako przykład można podać Departament Organizacji i Informatyki miasta Zurychu, który w roku 2012 zrezygnował z zakupu (również leasingu) części urządzeń wielofunkcyjnych do drukowania, skanowania, kopiowania i faksowania na rzecz zakupu samej usługi druku. Dzięki tej decyzji zmniejszono liczbę urządzeń z 5 500 do 3 600 sztuk. Oszczędność energii dzięki samej tej redukcji wyniosła 34%. Jeszcze większe oszczędności środowiskowe i finansowe zostały osiągnięte dzięki rozwiązaniu *FollowMe-Printing-Solution*. Średnio pracownicy miasta wykonywali około 120 mln kliknięć „drukuj” rocznie, podczas gdy po wdrożeniu innowacyjnego programu spadły one do poziomu 90 mln. Kliknięcia odnoszą się do liczby wydrukowanych stron, a ilość papieru jest jeszcze mniejsza, ponieważ drukowanie dwustronne jest teraz domyślnym ustawieniem drukarki. Odpowiednia jakość sprzętu, serwis, większa liczba funkcji urządzeń (np. możliwości usuwania duplikatów z drukarki) pomogły osiągnąć znaczne oszczędności. Projekt ten pozwolił ograniczyć zużycie energii dzięki znacznemu zmniejszeniu liczby używanych drukarek. Ilość zaoszczędzonego prądu wynosi około 340 MWh/rok. Odpowiada to zużyciu energii przez 75 gospodarstw domowych¹⁴.

Jeżeli nie istnieje inne rozwiązanie i zachodzi konieczność zakupu produktu, to, opracowując procedurę udzielenia zamówienia, należy uwzględnić aspekt ponownego wykorzystania wyrobu po zakończeniu okresu jego użytkowania, np. w umowie można zawrzeć zapis obligujący dostawcę do odbioru takiego produktu. W roku 2013 miejska gmina Herning w Danii postanowiła rozpocząć testowanie pomysłów dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym w niektórych działaniach. Pierwszy z nich dotyczył umowy zakupu odzieży roboczej dla

¹³ *Ibidem*, s. 10.

¹⁴ *Purchasing Copy, Printing and Scanning Services in Zurich*, https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue53_Case_Study108_zurich_output_management.pdf (dostęp: 30.06.2020).

pracowników gminy. W tym celu opracowano specyfikację techniczną odzieży i klauzule dotyczące realizacji zamówienia również w zakresie konserwacji, napraw i recyklingu zużytych ubrań. Leasing odzieży roboczej w ramach modelu „produkt jako usługa” oraz zawarcie w umowie odpowiednich zapisów zgodnych z zasadami GOZ wydłużyło czas użytkowania ubrań, a w ciągu 4 lat zaoszczędzono 6 700 euro i ograniczono emisję CO₂ o 1 011 ton¹⁵.

W sytuacji, kiedy w żaden sposób nie da się ponownie wykorzystać produktu, który chce zakupić jednostka w ramach procesu cyrkularnego zamówienia publicznego, należy dokonać wyboru takiego towaru, który składał się będzie z materiałów podlegających recyklingowi. Dodatkowym atutem będzie pochodzenie zakupionego produktu z recyklingu, co jeszcze bardziej będzie zwiększało zasobooszczędność. Jako przykład można podać Departament Senatu Berlina ds. Rozwoju Miast i Środowiska. W okresie planowania od 2010 do 2020 r. przyjął on wiążącą koncepcję gospodarki odpadami, której celem było poszerzenie zastosowania zasad gospodarki o obiegu zamkniętym. Każdego roku w Berlinie powstaje ponad 1 mln ton betonu z recyklingu, który wcześniej był wykorzystywany tylko do budowy dróg i ścieżek. W celu zwiększenia popytu na tego rodzaju produkt w 2013 r. ogłoszono przetarg na wykonanie ściany szczelinowej i budynku nowego laboratorium nauk przyrodniczych Uniwersytetu Humboldta z betonu pochodzącego właśnie z recyklingu. Dzięki tej decyzji zaoszczędzono 880 m² żwiru naturalnego, zmniejszono o 66% zużycie energii potrzebnej do produkcji oraz transportu, a o 7% – emisję CO₂¹⁶. Inny przykład prezentuje niderlandzkie Ministerstwo Obrony, które w 2017 r. ogłosiło przetarg na dostarczenie rękawic i kombinezonów. W zamówieniu zawarto wymóg, że w składzie materiału zamówionych wyrobów musi znajdować się co najmniej 10% włókien tekstylnych pochodzących z recyklingu. Spośród złożonych ofert wyłoniono takie, które gwarantowały 30%, a nawet 50% udziału tego rodzaju włókien. Oferty te zwyciężyły i pozwoliły zaoszczędzić 15 252 kg bawełny, zmniejszyć emisję CO₂ o 68 880 kg oraz zaoszczędzić 23 520 MJ energii i ponad 233 mln litrów wody¹⁷.

¹⁵ Komisja Europejska, *Zamówienia publiczne...*, s. 11; *Reusing Workwear in Herning*, https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue65_Case_Study_131_Herning.pdf (dostęp: 30.06.2020).

¹⁶ Komisja Europejska, *Zamówienia publiczne...*, s. 12; *Berlin: Einsatz von Recycling-Beton im Hochbau*, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/gute-praxisbeispiele/gebaeudeneubau/berlin-einsatz-von-recycling-beton-im-hochbau> (dostęp: 30.06.2020).

¹⁷ *Workwear Dutch Ministry of Defence*, <http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/rebusfactsheet15-kledingdefensie-engels-juni2017.pdf> (dostęp: 29.06.2020).

Koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym umożliwi również odzyskiwanie i wykorzystywanie surowców do innego celu niż pierwotny. Odzysk może polegać np. na przetworzeniu oleju do smażenia na biodiesel czy kompostowaniu odpadów spożywczych. Jednostki udzielające zamówień publicznych mogą np. wspierać projektowanie uwzględniające odzysk, wprowadzając odpowiednie specyfikacje i kryteria zamówienia, czy zamawiać produkty z odzysku. Doskonałym przykładem wykorzystania tego rodzaju sposobu wspierającego rozwój GOZ jest fińskie miasto Vaasa, które w roku 2014 zamówiło 12 autobusów napędzanych biogazem produkowanym z odpadów organicznych i osadów ściekowych w lokalnych zakładach przetwarzania odpadów. Dodatkowo władze miasta, pragnąc zachęcić dostawcę do zapewnienia długoterminowej wydajności oraz niezawodności, zawarły w umowie klauzule, które dotyczyły realizacji zamówienia, określające rekompensatę dla dostawcy w sytuacji, kiedy roczne zużycie byłoby mniejsze niż szacowane. Zamówienie to pozwoliło zaoszczędzić 280 000 litrów oleju napędowego i ograniczyć o 1 000 ton rocznie emisję CO₂. Celem projektu był także rozwój sieci biogazu na rynku prywatnym¹⁸.

5. Podsumowanie

Realizacja cyrkularnych zamówień publicznych, których celem jest wspieranie gospodarki o obiegu zamkniętym, najczęściej wymaga odejścia od specyfikacji technicznej redagowanej samodzielnie przez jednostkę zamawiającą i zastosowania specyfikacji utworzonej w oparciu o wymianę informacji pomiędzy zamawiającymi a potencjalnymi dostawcami. Takie działania stanowią doskonałą okazję do wymiany informacji o potrzebach, zebrania danych o oferowanych towarach i usługach, a także do weryfikacji możliwości praktycznego zastosowania planowanych kryteriów udzielania zamówienia. W szerszym znaczeniu taka wymiana informacji może prowadzić do wypracowania wspólnych, innowacyjnych sposobów, narzędzi i działań zmierzających do zamknięcia pętli łańcucha dostaw. Jeżeli określony produkt lub usługa nie jest zgodna z zasadami cyrkularnych zamówień publicznych, instytucja zamawiająca może ustanowić tzw. partnerstwo innowacyjne, czyli takie, które tworzy ramy działalności badaw-

¹⁸ Komisja Europejska, *Zamówienia publiczne...*, s. 12; K. Alhola, H. Salmenperä, S.-O. Ryding, N.J. Busch, *Report 2017, Circular Public Procurement in the Nordic Countries*, <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1092366/FULLTEXT01.pdf> (dostęp: 30.06.2020), p.39.

czej i rozwojowej, pilotażu oraz zakupu (po osiągnięciu zamierzonych efektów) nowych wyrobów, usług lub robót budowlanych¹⁹.

Wdrażanie cyrkularnych zamówień publicznych nie jest jeszcze zbyt powszechne. Komisja Europejska wspiera, zachęca i podkreśla istotę oraz konieczność wdrażania w coraz szerszym zakresie koncepcji gospodarki cyrkularnej na każdym etapie działalności i we wszystkich sektorach. Opisuje w raportach przykłady dobrych praktyk nie tylko na terenie Unii Europejskiej czy Europy, podkreśla, że również instytucje publiczne powinny mocno zaangażować się w działania zgodne z zasadami GOZ i wykorzystywać swoją pozycję do zachęcania i mobilizowania prywatnych jednostek do wdrażania w swoich działaniach zasad gospodarki o obiegu zamkniętym. Wszystko po to, aby chronić Planetę i pozostawić przyszłym pokoleniom warunki umożliwiające rozwój społeczny, środowiskowy i ekonomiczny.

Bibliografia

- Alhola K., Salmenperä H., Ryding S.-O., Busch N.J., *Report 2017, Circular Public Procurement in the Nordic Countries*, <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1092366/FULLTEXT01.pdf> (dostęp: 30.06.2020).
- Berlin: *Einsatz von Recycling-BetonimHochbau*, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/umweltfreundliche-beschaffung/gute-praxisbeispiele/gebaeudeneubau/berlin-einsatz-von-recycling-beton-im-hochbau> (dostęp: 30.06.2020).
- Cyrkularne zamówienia publiczne*, <http://circularpp.eu/wp-content/uploads/2019/06/Circular-PP-Newsletter-1-po-polsku.pdf> (dostęp: 18.06.2020).
- Deloitte, *Raport 2018, Zamknięty obieg – otwarte możliwości*, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/zarzadzania-procesami-i-strategiczne/articles/innowacje/raport-zamkniety-obieg-otwarte-mozliwosci.html> (dostęp: 11.06.2020).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014).
- Kachniewska M., *Gospodarka Obiegu Zamkniętego (GOZ) w opinii małych i średnich przedsiębiorstw hotelarskich*, „Folia Turistica” 2018, nr 48.
- Komisja Europejska, *Nowy Plan Działania UE Dotyczący Gospodarki o Obiegu Zamkniętym na Rzecz Czystszej i Bardziej Konkurencyjnej Europy. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, COM(2020) 98 final, Bruksela 2020.

¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE (Dz.Urz. UE L 94 z 28.3.2014) art. 31; Komisja Europejska, *Zamówienia publiczne...*, s. 13.

- Komisja Europejska, *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, COM(2015) 614 final, Bruksela 2015.
- Komisja Europejska, *Zamówienia publiczne na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym. Wskazówki i dobre praktyki*, https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_pl.pdf (dostęp: 12.06.2020).
- Lehmann M., Leeuw B., Fehr E., Wong A., *Report 2014, Circular Economy. Improving the Management of Natural Resources*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiLlfCjzKnqAhXewcQBHUHODYgQFjABegQIAhAB&url=http%3A%2F%2Fwww.swiss-academies.ch%2Fen%2Fdms%2FE%2FPublications%2FReports%2FCircular_Economy.pdf&usq=AOvVaw1o_H3_TFgTAVXs995aBIRn (dostęp: 5.06.2020).
- Mituś A., *Cyrkularne zamówienia publiczne jako instrument realizacji celów środowiskowych*, [w:] M. Lemonnier, H. Nowak, *Dziś i jutro w zamówieniach publicznych*, UZP, Warszawa 2019.
- Purchasing Copy, Printing and Scanning Services in Zurich*, https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue53_Case_Study108_zurich_output_management.pdf (dostęp: 30.06.2020).
- Reusing Workwear in Herring*, https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue65_Case_Study_131_Herring.pdf (dostęp: 30.06.2020).
- Workwear Dutch Ministry of Defence*, <http://www.piano.nl/sites/default/files/documents/documents/rebusfactsheet15-kledingdefensie-engels-juni2017.pdf> (dostęp: 29.06.2020).
- WWF, *Living Planet Report 2016. Risk and Resilience in a New Era*, http://awsassets.panda.org/downloads/lpr_2016_full_report_low_res.pdf (dostęp: 30.09.2019).

Nowe zarządzanie publiczne a zrównoważona karta wyników – kilka refleksji

Rafał Bielawski

(Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)

1. Wprowadzenie

Rzeczywistość otaczająca człowieka – zarówno ta, o charakterze antropogenicznym, jak i jej płaszczyzna naznaczona wyłącznie kreacją natury – jest ciągłym przedmiotem zadumy i emanacji refleksji bytu ludzkiego. Do nawiązania kontaktu poznawczego z wszelkimi tworam naturalnymi i ludzkimi potrzebne jest zachowanie podstawowych zasad racjonalnego poznania wynikających z odwiecznej potrzeby znalezienia przyczyny, zasad i prawideł funkcjonowania tych bytów. Zasadniczo ich konstrukcja aksjologiczna oparta jest na klasycznych prawideł myślenia: niesprzeczności, tożsamości, przyczynowości i celowości¹. Taka też musi być metodyka działania człowieka w tym zakresie.

Jednym z obszarów, na których koncentruje się optyka zainteresowań człowieka, jest przestrzeń organizacji i zarządzania, która od momentu powstania jako sformalizowana nauka wygenerowała cały szereg teorii i konstruktów myślowych. Nadmienić trzeba, iż wszelkiego typu organizacje w ujęciu socjologicznym stanowią niezwykle skomplikowaną tkankę ulegającą różnego typu przemianom o charakterze rewolucyjno-ewolucyjnym. Obecny czas tak zwanej czwartej rewolucji przemysłowej wydał wiele „owoców” – zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Generalnie występuje zjawisko dominacji

¹ A. Maryniarczyk, *Racjonalność i celowość świata osób i rzeczy*, Polskie Towarzystwo Tommasza z Akwinu, Lublin 2007, s. 13–18.

„kultury technicznej” nad podejściem humanistycznym². Jednostka i społeczne twory takie jak organizacje zaczęły być już niewolnikiem zdehumanizowanych reguł rodem z fordowskiej fabryki już w okresie „drugiej” rewolucji przemysłowej ubiegłego wieku, co dość dyrektywnie pokazuje amerykański film z 1936 r. z Charliem Chaplinem pt. *Dzisiejsze Czasy* (ang. *Modern Times*)³. Można zaryzykować tezę, iż reakcje ludzkie ze wszystkimi ich przymiotami zaczęły nabierać cech antyludzkich transakcji opartych na bezdusznym, tak nietypowym dla natury człowieka, czystym ekonomizmie i emocjonalnym bezafeaktywnym sztucznym formalizmie.

Obecny stan można traktować jako pewnego rodzaju didaskalia, gdzie na scenie teatru, społeczeństwa rozgrywa się dramat pisany scenariuszami nacechowanymi obsesjami i kompulsjami przypadkowych scenarzystów i reżyserów. Przedmiotem opracowania jest Zrównoważona Karta Wyników (ZKW) w szerokim kontekście zarządzania jednostkami wchodzącymi w skład sektora publicznego. Koncepcja ZKW, mimo że z perspektywy interwału czasowego nie jest konstrukcją nową, to w świetle obecnych podejść: tzw. nowego czy też dobrego zarządzania nabiera nowego kolorytu merytorycznego – szczególnie w kontekście prorozwojowych strategii realizowanych przez jednostki publiczne.

2. Metodyka opracowania (konstrukcja formalno-merytoryczna)

Opracowanie ma charakter przeglądowny, wielowątkowy, jest koniunkcją kilku płaszczyzn tematycznych związanych z sektorem publicznym. W tekście dokonano próby analizy Zrównoważonej Karty Wyników (ang. skrót: BSC) w relacji do koncepcji tzw. nowego podejścia w zarządzaniu organizacjami publicznymi. W artykule wyjaśniono zasadnicze pojęcia związane z analizowanym tematem. Skoncentrowano się jednak na meritum zagadnienia, rezygnując jednocześnie ze szczegółowego objaśniania terminów podstawowych takich jak sektor publiczny czy też zarządzanie. W szerokim kontekście poznawczym tematyka BSC i nowego zarządzania w sektorze publicznym zawiera już w sobie te elementy. Tekst został opracowany na bazie szeroko pojętej literatury z obszaru analizowanej problematyki, a także własnych refleksji i doświadczeń eksploracyjnych autora.

² H. Kagermann, W. Wahlster, J. Helbig, *Recommendations for Implementing the Strategic Initiative Industrie 4.0: Final Report of the Industrie 4.0 Working Group*, Forschungsunion, Acat-ech, Frankfurt/Main 2013.

³ J. Vance, *Chaplin: Genius of the Cinema*, Harry N. Abrams, New York 2003; *Modern Times* (pol. *Dzisiejsze czasy*) [film], reż. Charlie Chaplin, Charles Chaplin Production USA, 1936, <https://www.youtube.com/watch?v=HAPilyrEzC4> (dostęp: 27.04.2020).

3. Nowa koncepcja zarządzania w sektorze publicznym

Współczesny świat charakteryzuje się niezwykle wysokim stopniem turbulencji i nieprzewidywalności. Problem ten koncentruje się na pojęciu tzw. redundancji, jak określa to R. Krupski⁴. Termin o łacińskiej proveniencji (łac. *redundatio*, czyli „nadmiar”) oznacza w kontekście problematyki organizacji i zarządzania sytuację, kiedy istnieje tak duży napływ różnego typu elementów informacyjnych i energomaterialnych, iż podsystemy zarządzania nie są w stanie prawidłowo dokonywać recepcji tych czynników, a tym bardziej odpowiednio je wykorzystywać dla wzrostu i rozwoju organizacji. Zjawisko redundancji jest widoczne w wielu dziedzinach i na różnych płaszczyznach życia, gdzie wiele procesów, np. finansowych, uległo nieznannej dotychczas akceleracji.

Egzemplifikacja zjawiska „nadmiaru” jest wysoce transparentna na zdehumanizowanej *a natura rei* płaszczynie ekonomicznej, gdzie widoczne są symptomy takie jak finansyzacja (finansieryzacja), czego konsekwencją jest oderwanie od podstawowych zasad, które rządzą *ab initio* kreacją wartości. Tworzenie jej to nie domena banków czy nastawionych na spekulację instytucji finansowych, lecz produkcja *sensu largo*. Wędrujący świat, jak chce G. Kołodko, zaczął swój kurs w kierunku świata biegnącego w szaleńczym sprinterskim biegu na olimpijskim stadionie opartym nie na klasycznych greckich pryncypiach, lecz walce gladiatorów w rzymskim pompejańskim amfiteatrze w kulminacyjnym momencie wybuchu Wezuwiusza⁵.

Zjawisko przyspieszonych zmian na płaszczynie zarówno empirycznej, jak i teoretycznej widoczne jest także w obszarze tzw. sektora publicznego, gdzie na przestrzeni kilku pokoleń można zauważyć wiele istotnych przeobrażeń, czego przykładem jest tzw. „nowe zarządzanie”.

Jedną z głównych przyczyn powstania nowego podejścia w zarządzaniu podmiotami publicznymi był kryzys lat 80. XX w. w Wielkiej Brytanii. Zasadniczo można dopatrywać się także *modus operandi* tej problematyki w teorii ekonomii⁶. Generalnie można skonstatować, iż u podstaw całego nurtu menedżerskiego w relacji do finansów publicznych leży ogólnie pojęta racjonalizacja wydatków

⁴ R. Krupski, *Redundancje zasobów i procedur, jako panaceum na niepewność otoczenia*, „Organizacja i Kierowanie” 2012, nr 2 (151), s. 11–13; tenże, *Zarządzanie strategiczne: koncepcje, metody*, AE we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 6–12.

⁵ G. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009.

⁶ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos Biuro Analiz Sejmowych” 2014, nr 18 (178), s. 1.

publicznych, o czym pisze S. Owsiak w pracy zbiorowej *Ekonomia i polityka w odniesieniu do teorii G. Kołodko*⁷.

Nowa koncepcja zarządzania podmiotami administracji publicznej doprowadziła do transformacji różnego typu podejść charakterystycznych i typowych dla podmiotów komercyjnych. Na przestrzeni kilkudziesięciu lat można zaobserwować w obszarze administracji publicznej zjawisko gradualistycznego odchodzenia od modelu zarządzania opartego na modelu fayolowsko-weberowskim. Wektorem zmian w tym obszarze jest dążenie do uelastycznienia w szerokim tego słowa znaczeniu problematyki zarządzania. Punktem wyjścia w tej materii jest twierdzenie, iż z modelowego punktu widzenia organizacje publiczne, takie jak np. gminy oraz podmioty w nich funkcjonujące, są takimi samymi organizacjami jak przedsiębiorstwa, czyli podmioty o charakterze komercyjnym. Główna idea całego zagadnienia w odniesieniu do aspektu finansowego zawiera się w dążeniu do jak największej racjonalności w wydawaniu środków pieniężnych w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych. Idei racjonalności przyświecać powinien głównie aspekt efektywności i skuteczności⁸.

W nomenklaturze anglosaskiej w odniesieniu do zarządzania jednostkami publicznymi funkcjonuje określenie *gevernance* w odróżnieniu do tego samego zagadnienia w jednostkach komercyjnych, gdzie istnieje klasyczne słowo *management*⁹. W ujęciu syntetycznym można skonstatować, iż termin *gevernance*, czyli zarządzanie w ramach administracji publicznej rezonuje z trzema głównymi modelami: klasycznym weberowskim, tzw. dobrym zarządzaniem (*good gevernance*) i nowym zarządzaniem (*new public management*). Zaznaczyć trzeba, iż dyferencje pomiędzy dwoma ostatnimi mają charakter dość subtelny.

Komparatywne ujęcie głównych modeli *gevernance* przedstawia tabela 1.

Przedmiotem rozdziału nie jest prezentacja czy też analiza nowych podejść do zarządzania finansami w ramach sektora publicznego, jednak na potrzeby opracowania zagadnienie to wymaga krótkiego komentarza. Pewnego rodzaju pointą może być stwierdzenie, iż zarówno w przypadku nowego zarządzania, jak też tzw. dobrego zarządzania inaczej ukierunkowane są cele systemów podmiotów tworzących sektor publiczny. W przypadku modelu biurokratycznego osiowym *clou* są procedury – bez większego odniesienia, co z tych procedur ma wynikać. W omawianych nowoczesnych podejściach optyka jest odwrócona.

⁷ S. Owsiak, *O racjonalizację wydatków publicznych*, [w:] *Ekonomia i polityka. Wokół teorii Grzegorza W. Kołodko*, red. E. Mączyńska, PWN, Warszawa 2019, s. 105–129.

⁸ B. Filipiak, *Finanse samorządowe, nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 26–28.

⁹ M. Borowik, *Doskonalenie systemu zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej*, Edu, Libri, Kraków 2013, s. 14.

Tabela 1. Główne modele zarządzania w administracji publicznej – komparatystyka

Wyszczególnienie	Model biurokratyczny	Nowe zarządzanie publiczne	Dobre zarządzanie
Sposób zarządzania	hierarchia	rynek	sieć
Podstawa prawna	prawo administracyjne	kontrakty	konwencje
Styl kierowania	biurokratyczny – administrowanie	menedżerski – zarządzanie	partnerski – konsultowanie
Charakter relacji	dominacja i podporządkowanie	konkurencja i współpraca	równość i współzależność
Cel działania	utrwalanie porządku	wywołanie zmian	budowanie porozumienia społecznego
Ukierunkowanie działań	procedury	efekty	potrzeby
Organizacja państwa	układy monocentryczne	układy autonomiczne	społeczeństwo obywatelskie

Źródło: J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, PWN, Warszawa 2008, s. 151.

Głównym celem *new public management* są efekty, zaś w dobrym zarządzaniu – zaspokajanie potrzeb społeczności tworzących sferę publiczną. Rdzeniem *new public management* powinna być sprawność funkcjonowania sektora finansów publicznych. Wydaje się, iż optymalnymi metodami w tym obszarze powinny być formuły efektywności, skuteczności i sprawności działania.

Od czasu powstania NPM koncepcja ta ulegała różnego typu przeobrażeniom. Zdaniem wielu kolejnym etapem nowego podejściem do zarządzania w sektorze publicznym jest tzw. współzarządzanie – zarządzanie partycypacyjne (*public gevernance*)¹⁰. W polskich warunkach odniesienia do partycypacyjnego stylu zarządzania w ramach sektora publicznego można dopatrywać się także w Konstytucji. Można odnaleźć konotacje nowych koncepcji w zarządzaniu sektorem publicznym w preambule polskiej ustawy zasadniczej. Mowa jest tutaj o tym, iż instytucjom publicznym należy zapewnić rzetelność i sprawność, co jest zasadniczym desygnatem nowoczesnego ujęcia w zarządzaniu instytucjami publicznymi¹¹.

Jednym ze znaków rozpoznawczych nowego podejścia w zarządzaniu administracją publiczną jest również tzw. partnerstwo publiczno-prywatne (ang. *PPP – public private partnership*). Nie ma w literaturze przedmiotu jednej ścisłej definicji PPP, lecz trudno nie zauważyć, iż istota tej koncepcji jest zawarta w jej nazwie. Jest to bowiem współpraca pomiędzy podmiotami z obszaru sektora prywatnego i podmiotami ze sfery komercyjnej, prywatnej¹².

¹⁰ Marchewka-Bartkowiak, *op. cit.*, s. 2–4.

¹¹ M. Borowik, *op. cit.*, s. 21–22.

¹² *Partnerstwo publiczno-prywatne, praca zbiorowa, poradnik*, red. B. Korbus, A. Panasiuk, UZP, Warszawa 2010, s. 12–13, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0017/24713/Partnerstwo_publiczno_prywatne.pdf (dostęp: 7.07.2020).

4. Zrównoważona karta wyników elementem NPM

Zasadniczym elementem każdej organizacji w kontekście jej długofalowego działania jest wzrost oraz rozwój¹³. Nabywanie określonych cech o charakterze ilościowym i jakościowym, co jest głównym desygnatem wzrostu i rozwoju, powinno być kreowane przez zbudowanie i odpowiednią implementację strategii, co również dotyczy jednostek sektora publicznego.

W odniesieniu do problematyki zarządzania podmiotami *in genere* występuje cała paleta różnego rodzaju metod i technik zarządzania mających na celu wzrost i rozwój. Metody te można generalnie podzielić na ewolucyjne i rewolucyjne. Ich charakterystyczną cechą jest zmiana, która z natury rzeczy prowadzi do czegoś nowego. Jednym z pojęć, które pojawiły się w ostatnim czasie, jest tzw. administracja. Jest to neologizm, który stał się modny na płaszczyźnie zarządzania. Pojęcie to propagują w swojej pracy M. Kisilowski i I. Kisilowska¹⁴. Administracja, będąca kolażem słów administracja i strategia, to swoiste *novum*, które według autorów książki ma zapewnić optymalne wykorzystanie zasobów jednostek publicznych, zapewnić im sukces¹⁵.

Problem budowania strategii i optymalnego jej wdrażania przez różne metody zarządzania rezonuje dość dyrektywnie z modelem opracowanym przez Europejski Instytut Administracji Publicznej (ang. *European Institute of Public Administration*). Instytucja ta zaleca implementację w jednostkach publicznych tzw. cyklu zamkniętego¹⁶.

Idea tej koncepcji w warstwie werbalnej jest dość prosta. Możemy wyróżnić następujące elementy w ramach cyklu zamkniętego: wypracowanie strategii, przełożenie jej na działania operacyjne, wypracowanie planów operacyjnych, realizacja strategii, monitoring oraz audyt, ewaluacja strategii i finalnie korekta przyjętych założeń strategii *pro futura*.

Mało optymistyczne jest to, iż w większości przypadków zagadnienie strategii czy też misji w relacji do konceptualizacji i praktycznego przełożenia pozostaje w sferze swoistych przysłowiowych „pobożnych życzeń” lub budowania „zamków z piasku” w imaginacji twórców koncepcji strategii. Z perspektywy obecnych doświadczeń, jeśli chodzi o zagadnienie myślenia strategicznego i wdrażania

¹³ J. Machaczka, *Zarządzanie rozwojem organizacji Czynniki, modele, strategia, diagnoza*, PWN, Warszawa 1998, s. 4–10.

¹⁴ M. Kisilowski, I. Kisilowska, *Administracja. Jak osiągnąć sukces osobisty, zarządzając w administracji publicznej*, Studio EMKA, Warszawa 2016.

¹⁵ *Ibidem*, s. 10–18.

¹⁶ *Budżet zadaniowy*, E- Szkolenie dla grupy kierowniczej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.

strategii, trywializmem – ale dość trafnym – jest przytoczenie tezy E. Jeromme McCarthy’ego, twórcy koncepcji *marketing mix*¹⁷. Strategia organizacji może być opracowana optymalnie, najlepiej, jak to tylko możliwe, w określonych warunkach endo i egzogenicznych. Jeśli natomiast nie będzie holistycznego zaangażowania wszystkich elementów organizacji w jej implementację, jest ona bezużyteczna.

Okres praktycznego funkcjonowania zarządzania strategicznego, którego głównym celem jest optymalizacja funkcjonowania (rozwój i wzrost) organizacji w długim okresie, charakteryzuje się dość bogatą ekspresją w relacji do metod i koncepcji, mających to zapewnić.

Jedną z metod, które wniknęły do administracji publicznej, a której proweniencja ma charakter komercyjny, jest zrównoważona karta wyników BSC (ang. *Balanced Scorecard*). Opracowanie nie jest prezentacją BSC, lecz swoistą refleksją nad przydatnością tej metody zarządzania w optymalizowaniu procesów w szeroko pojętym sektorze publicznym. Jednak dla celów metodycznych istnieje potrzeba prezentacji *in brevis* zasadniczych elementów BSC. Jest to koncepcja, która powstała w początku lat 90. XX w., wykreowana przez amerykańskich rachunkowców Davida P. Nortona i Roberta S. Kaplana. Jej esencją jest integracja horyzontalno-wertykalna wszystkich elementów konstrukcyjnych organizacji z jej elementem ludzkim przede wszystkim poprzez system wskaźników. Mottem, które przyświecało Kaplanowi i Nortonowi, było stwierdzenie, „że jeśli nie możesz czegoś zmierzyć, nie możesz tym zarządzać” (ang. *If you can't measure it, you can't improve it*). Klasyczne ujęcie BSC mówi o czterech płaszczyznach: finansowej, klienta, procesów wewnętrznych i uczenia się. Jego literatura przedmiotu jest bardzo bogata. Pryncypialne elementy klasycznego ujęcia BSC, zwanego także, jak chcieli jego twórcy, strategiczną kartą wyników, można znaleźć w pracy pt. *Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part II*¹⁸.

Z cybernetycznego punktu widzenia BSC ma charakter sekwencyjno-rekurencyjny. Sekwencyjność oznacza, iż występuje układ następujących po sobie elementów, co nosi znamiona procesowości. Cecha rekurencyjności, zwanej też rekursywnością, ma swój rezonans w odwoływaniu się określonych działań w ramach BSC do elementów występujących w internalnych składnikach BSC.

¹⁷ T. Kafel, *Zrównoważona karta wyników jako narzędzie realizacji strategii w jednostkach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2004, nr 648, s. 31.

¹⁸ R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part II*, „Accounting Horizons” 2001, vol. 15, no. 2.

Można skonstatować, iż w tym przypadku pojawiają się znamiona samodoskonalenia, co powiązane jest ze wspomnianym cyklem zamkniętym w zarządzaniu.

Przesłanki merytoryczne w relacji do BSC przemawiają za tym, iż metoda ta genetycznie związana jest z controllingowym sposobem myślenia o organizacji *in genere*. W odniesieniu do tej koncepcji dominuje z natury rzeczy aspekt przyszłościowy antycypacyjny (*feedforward*), bowiem głównym zadaniem BSC jest zwiększanie efektywności wdrażania strategii organizacji *sensu largo*. Controlling przez przeszło sto lat od momentu swojej formalizacji przeszedł długą drogę. Jeden z podziałów, który jest istotny z punktu rozpatrywanego zagadnienia, dotyczy tak zwanego controllingu raportowego i zarządczego. Nadmienić trzeba, iż są to kwestie nomenklaturowe, związane z nazewnictwem. W swojej naturze każdy rodzaj controllingu ma charakter zarządczy, bowiem asumptem do jego powstania była pomoc w pozyskiwaniu informacji potrzebnych do podejmowania decyzji.

Z punktu widzenia BSC i powiązania z controllingiem, rozpatrywanym w opłyce raportowy-zarządczy, zrównoważona karta wyników zawiera w sobie oba typy tego controllingu. Controlling raportowy, który można nazwać także sprawozdawczym, przypomina, a nawet jest tożsamy z klasycznym amerykańskim ujęciem tego zagadnienia, czyli pełni funkcję doradczą pomocniczą w stosunku do procesu zarządzania w organizacji¹⁹. Problem dotyczy tzw. *lag indicators*, czyli wskaźników, indeksów wynikowych z przeszłości (dosł. z ang. wskaźników opóźnionych). W kontekście zaś controllingu zarządczego BSC rezonuje na płaszczyźnie wskaźników tzw. prowadzących (ang. *lead indicators*). Parafrazując J. Nesteraka²⁰, który proponuje własną autorską koncepcję controllingu zarządczego, można skonstatować, iż zadaniem tego controllingu jest optymalizowanie procesów zachodzących w przedsiębiorstwie. Można się pokusić o stwierdzenie, iż esencja controllingu zarządczego zawiera się w szeroko rozumianym controllingu w diapazonie niemieckich idei tej metody zarządzania.

W obszarze BSC występuje koniunkcja *par excellence* wszystkich zasobów organizacji, a przede wszystkim sposobów myślenia. Zakładanym celem jest oczywiście synergiczny efekt w postaci optymalnej realizacji strategii. Z punktu widzenia empirii BSC wykreowana na gruncie amerykańskim w obszarze przedsiębiorstw komercyjnych została też po raz pierwszy w swojej odmianie niekomercyjnej (publicznej) zaimplementowana w amerykańskim mieście Charlotte

¹⁹ H. Johannsen, G.T. Page, *International Dictionary of Management*, Houghton Mifflin Company, Boston 1975, p. 87.

²⁰ J. Nesterak, M.J. Kowalski, B. Czerniachowicz, *Controlling strategiczny w praktyce przedsiębiorstw działających w Polsce*, Stowarzyszenie Krakowska Szkoła Controllingu, Kraków 2016, s. 46.

w Karolinie Północnej²¹. Jak wykazują badania przeprowadzone przez J. Nesteraka dotyczące controllingu strategicznego w polskich przedsiębiorstwach, jedną z podstawowych koncepcji zarządzania strategicznego, która została w miarę poprawnie zaimplementowana, jest właśnie BSC. Uściślając zagadnienie, według badań J. Nesteraka w analizowanych polskich przedsiębiorstwach 18,0% respondentów wskazywało właśnie BSC jako jedną z najważniejszych sformalizowanych koncepcji pomocnych w realizowaniu strategii przedsiębiorstwa, tableau de bord – 1,7%, inne – 10,8%, przy czym głównie wskazywano na szcztkowe elementy BSC. Istotne jest, że ponad połowa badanych przedsiębiorstw nie stosowała żadnej sformalizowanej metody w realizacji strategii²².

Jednostki sektora publicznego charakteryzują się pewnego rodzaju specyfiką, która wynika z immanentnej natury podmiotów w nim występujących. W przypadku podmiotu komercyjnego głównym wyznacznikiem efektywności jego funkcjonowania jest zwiększanie swojej wartości, co ściśle podlega księgowej emanacji w postaci liczb. W odniesieniu do podmiotów będących elementem sektora publicznego kardynalnym kryterium „dobrego” działania jest optymalne zaspokajanie potrzeb beneficjentów, czyli mieszkańców gminy.

Trzeba nadmienić, iż w odniesieniu do zagadnienia BSC i sektora publicznego istotna jest koncepcja tzw. kosztów transakcyjnych, która zakłada, iż w tym sektorze koszty te są bardzo wysokie²³.

Problematyka kosztów w odniesieniu do BSC w administracji publicznej dotyczy refleksji na temat kosztów w sektorze publicznym w ogóle. W przypadku JST koszty ujmuje się w dość szerokim aspekcie. W wielu przypadkach mają one charakter dość enigmatyczny, tzn. mało sprecyzowany. Oczywiście nie jest to koherentne z klasyczną definicją kosztów, która występuje w rachunkowości podmiotów komercyjnych²⁴. Chodzi głównie o zagadnienie tzw. kosztów społecznych, utraconych możliwości (ang. *opportunity costs*). Zagadnienie to jest oczywiście powiązane z księgową wizją kosztów, ale w zasadniczym ujęciu jest to płaszczyzna teorii ekonomii, *explicite* mikroekonomii. Idąc za W. Kappem, można skonstatować dość enigmatycznie, iż koszty społeczne odnoszą się do różnorodnych płaszczyzn życia społecznego. Oznacza to, iż dotyczą różnorodnych strat o charakterze bezpośrednim i pośrednim. Są poniesione przez społeczeństwo bądź też jego członków, co jest wynikiem działalności gospodarczej prowadzonej przez różnorakie podmioty.

²¹ T. Kafel, *op. cit.*, s. 34.

²² J. Nesterak, M.J. Kowalski, B. Czerniachowicz, *op. cit.*, s. 81.

²³ M. Podstawka, *Finanse instytucje, Instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, PWN, Warszawa 2017, s. 37.

²⁴ T. Kafel, *op. cit.*, s. 36–37.

W odniesieniu do organizacji komercyjnej można wiązać BSC ze szczególnie nowoczesnymi modelami kosztów, głównie rachunkiem kosztów działań (ABC – *activity based costing*) i kosztów docelowych (*target costing*)²⁵.

Z perspektywy mikroekonomicznej konkretnej organizacji komercyjnej powiązania BSC z rachunkiem kosztów działań za Kaplanem i Nortonom możemy rozpatrywać w trzech płaszczyznach:

- 1) relacji operacyjnych;
- 2) związków z rentownością klientów;
- 3) relacji z procesem budżetowania opartym na działaniach²⁶.

Z punktu widzenia doświadczeń w realizowaniu strategii i niepowodzeń w tym zakresie istotne jest, aby wyjść poza myślenie idealistyczne w kierunku konfrontacji z rzeczywistością.

Z punktu widzenia BSC chodzi o proces operacjonalizacji, czyli przeniesienia górnolotnych idei z „chmur” na przysłowiową ziemię. W odniesieniu do jednostek publicznych, jak się wydaje, proces ten jest dość utrudniony, co związane jest z mniejszą elastycznością materii prawnej, w zawieszeniu której te jednostki występują.

Sami kreatorzy BSC zwrócili uwagę, iż funkcjonowanie tej metody zarządzania w realnym świecie w praktyce napotyka wiele problemów, o których można mówić jako „uniwersalnych” – oczywiście w pejoratywnym znaczeniu tego słowa. Badania przeprowadzone przez Kaplana i Nortona²⁷ wykazują, iż do głównych barier optymalnego wdrażania strategii należą:

- 1) ograniczenie zasobowe – około 60% analizowanych przedsiębiorstw nie uwzględnia, iż BSC wymaga swoistego „zainwestowania”, co w praktyce sprowadza się do braku budżetu przeznaczanego na realizację BSC;
- 2) ograniczenie związane z uczeniem się – około 85% zespołów, które zajmują się implementacją i monitorowaniem BSC w organizacji – mówiąc kolokwialnie, „nie uczy się”, tzn. nie konsultuje, nie monitoruje się BSC w organizacji; Kaplan i Norton podają jeszcze dokładniejsze informacje w tym zakresie, twierdząc, iż zespoły związane z funkcjonowaniem BSC przeznaczają na to mniej niż godzinę w ciągu miesiąca;
- 3) problemy z weryfikacją mierników – około 15 % badanych organizacji, w których funkcjonuje BSC, nie dokonuje oceny wyznaczonych mierników, co implikuje brak odpowiednich korekt sterowniczo-regulacyjnych w tym zakresie;

²⁵ B. Nita, *Modele rachunku kosztów a zrównoważona karta wyników*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 32, s. 1–4.

²⁶ R.S. Kaplan, D.P. Norton, *op. cit.*, p. 157.

²⁷ R.S. Kaplan, D.P. Norton, *The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance*, „Harvard Business Review” 2005, no. 1–2; M. Borowik, *op. cit.*

- 4) deficyty związane z absorpcją informacji przez „szeregowych” członków organizacji, przedsiębiorstwa – wyniki badań autorów BSC są zatrważające, bowiem okazuje się, iż tylko 5% pracowników jest świadomych tego, czym BSC jest, nie mówiąc o intelektualnej refleksji na jej temat.

W odniesieniu do aspektu implementacyjnego BSC w sektorze publicznym trzeba nadmienić, iż istotna bariera w tym zakresie związana jest z mniejszą plastycznością wymiaru finansowego, na którym oparta jest gospodarka tego sektora.

5. Podsumowanie

M. Mazur²⁸, twórca polskiej szkoły cybernetyki, w książce *Cybernetyka i Charakter* stwierdza, iż wszystkie teorie naukowe u podstaw nacechowane są błędnością. Różnica między nimi polega jednak na tym, iż poziom błędów w nich zawartych jest dość odmienny. Stwierdzenie polskiego cybernetyka jak najbardziej rezonuje z metodami, technikami i koncepcjami, których zadaniem jest zwiększenie efektywności funkcjonowania podmiotów sektora publicznego.

Strategiczna czy też inaczej Zrównoważona Karta Wyników należy do koncepcji, które *expresis verbis* wpisują się w najnowszy nurt związany z zarządzaniem w sektorze publicznym. Metoda oparta na zasadach controllin-gowego myślenia posiada znamiona zarówno elementów zmian, które mają charakter rewolucyjny, jak i tych, których domeną jest powolne doskonalenie organizacji, czyli ewolucja. Szeroko pojęte doświadczenia empiryczne związane z BSC w jej mateczniku, czyli podmiotach komercyjnych, pokazują dość jednoznacznie, iż nie do końca jest ona rozwiązaniem optymalizującym wymiar strategiczny organizacji. Nie można kategorycznie skonstatować, co jest tego przyczyną. Trzeba uwzględnić fakt, iż we współczesnym antropogenicznym świecie procesy w nim zachodzące uległy niezwyklej akceleracji, co niekoniecznie jest symptomem pozytywnym. W relacji do koncepcji zarządzania i teorii, które powstają na bazie empirii galopującego antropouniwersum, wytworzyła się zasada sztucznego i modnego wyróżniania rodem ze świata celebrytów, który opisują tabloidy. Potrzeba naukowego zaistnienia za wszelką cenę doprowadza w wielu wypadkach do tworzenia „potworkowatych” koncepcji i idei, które nijak mają się do klasycznych zasad logicznego myślenia, a przede wszystkim do zdroworozsądkowej idei prawdy. Implikacją

²⁸ M. Mazur, *Cybernetyka i Charakter*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976, s. 2–38.

takich założeń jest w wielu przypadkach niemożność prawidłowej implementacji i weryfikacji określonej koncepcji zarządzania – np. zrównoważonej karty wyników. Brak pozytywnych efektów powoduje w zarządach frustrację, która jest kompensowana wdrażaniem nowych metod i „kuracji” dla przedsiębiorstwa. Organizacje *sensu largo* stają się bytami zdehumanizowanymi będącymi przedmiotem eksperymentów niekoniecznie humanitarnych. Organizacja jest *a priori* wykreowana przez ludzi i dla ludzi, o czym świadczy zarówno jej starogrecka etymologia, jak i jej rozumienie współczesne. Fakt ten jest podkreślany przez najważniejszych luminarzy szeroko pojętych nauk ekonomicznych A. Smitha i P. Druckera²⁹. Nietrudno zauważyć także istotną dychotomię oraz brak logiki pomiędzy zamierzeniami, idealistycznymi aksjomatami a rzeczywistością implementacji w empirii. W nawiązaniu do terminologii ze wstępu jest to zerwanie z klasycznym pojęciem tożsamości i niesprzeczności. Egzemplifikując, z jednej strony dąży się do racjonalizacji działań w zakresie np. zatrudnienia w administracji, z drugiej zaś multiplikuje się w ujęciu cybernetycznym funkcje i procesy, co w konsekwencji prowadzi do monstrualnego wzrostu w administracji. Nie jest to wymysł teoretyczny. Jak wykazują dane z GUS, od transformacji systemowej z 1989 r. do czasów obecnych następuje ciągły wzrost zatrudnienia w tym obszarze systemu państwa. Przyczyna takiego stanu leży nie w jednym czynniku ani też kilku, lecz w wielofaktorowej synergii rozumianej w sposób negatywny. Jednym z nich, o czym wielu zapomina, są kwestie kulturowe. W relacji do polskiej perspektywy analizowanego zagadnienia wynika to z mieszanki cywilizacyjnej bizantyjsko-łacińskiej z odcieniem turańskim. Odmienne aksjomaty, na jakich są one zbudowane, nie prowadzą raczej do pozytywnych rezultatów.

Bibliografia

- Borowik M., *Doskonalenie sytemu zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej*, Edu, Libri, Kraków 2013.
- Budżet zadaniowy, E- Szkolenie dla grupy kierowniczej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, PWN, Warszawa 2008.
- Drucker P.F., *Zarządzanie w XXI wieku – wyzwania*, New Media, Warszawa 2000.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe, nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.

²⁹ Drucker P.F., *Zarządzanie w XXI wieku – wyzwania*, New Media, Warszawa 2000, s. 141.

- Hermann M., Pentek T., Otto B., *Design Principles for Industrie 4.0 Scenarios: A Literature Review*, „Technische Universitaet Dortmund Working Paper” 2015, no. 01.
- Johannsen H., Page G.T., *International Dictionary of Management*, Houghton Mifflin Company, Boston 1975.
- Kafel T., *Zrównoważona karta wyników jako narzędzie realizacji strategii w jednostkach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2004, nr 648.
- Kagermann H., Wahlster W., Helbig J., *Recommendations for Implementing the Strategic Initiative Industrie 4.0: Final Report of the Industrie 4.0 Working Group*, Forschungsunion, Acatech, Frankfurt/Main 2013.
- Kamba-Kibathsi M., *Reforma sektora finansów publicznych w kontekście integracji Polski ze strefą euro w dobie kryzysu gospodarczego*, Difin, Warszawa 2013.
- Kaplan R.S., Norton D.P., *The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance*, „Harvard Business Review” 2005, no. 1–2.
- Kaplan R.S., Norton D.P., *Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part II*, „Accounting Horizons” 2001, vol. 15, no. 2.
- Kisilowski M., Kisilowska I., *Administrategia. Jak osiągnąć sukces osobisty, zarządzając w administracji publicznej*, Studio EMKA, Warszawa 2016.
- Kołodko G., *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009.
- Koncepcje i instrumenty zarządzania w administracji publicznej*, red. A. Gołębiowska, P.B. Zienarski, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2017.
- Kossecki J., *Metacybernetyka*, Polska Akademia Informacyjna, Warszawa 2018.
- Krupski R., *Redundancje zasobów i procedur, jako panaceum na niepewność otoczenia*, „Organizacja i Kierowanie” 2012, nr 2 (151).
- Krupski R., *Zarządzanie strategiczne: koncepcje, metody*, AE we Wrocławiu, Wrocław 2001.
- Machaczka J., *Zarządzanie rozwojem organizacji Czynniki, modele, strategia, diagnoza*, PWN, Warszawa 1998.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos Biuro Analiz Sejmowych” 2014, nr 18 (178).
- Maryniarczyk A., *Racjonalność i celowość świata osób i rzeczy*, Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu, Lublin 2007.
- Mazur M., *Cybernetyka i Charakter*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1976.
- Modern Times* (pol. *Dzisiejsze czasy*) [film], reż. Charlie Chaplin, Charles Chaplin Production USA, 1936.
- Nesterak J., Kowalski M.J., Czerniachowicz B., *Controlling strategiczny w praktyce przedsiębiorstw działających w Polsce*, Stowarzyszenie Krakowska Szkoła Controllingu, Kraków 2016.
- Nita B., *Modele rachunku kosztów a zrównoważona karta wyników*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 32.
- Owsiak S., *O racjonalizację wydatków publicznych*, [w:] *Ekonomia i polityka. Wokół teorii Grzegorza W. Kołodko*, red. E. Mączyńska, PWN, Warszawa 2019.

- Partnerstwo publiczno-prywatne, praca zbiorowa, poradnik*, red. B. Korbus, A. Panasiuk, UZP, Warszawa 2010, https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0017/24713/Partnerstwo_publiczno_prywatne.pdf (dostęp: 7.07.2020).
- Podstawka M., *Finanse instytucje, Instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, PWN, Warszawa 2017.
- Vance J., *Chaplin: Genius of the Cinema*, Harry N. Abrams, New York 2003.
- Zimny A., *Rachunkowość w jednostkach samorządu terytorialnego. Plany kont, ewidencja, sprawozdawczość*, PWSZ, Konin 2013.

Dialog konkurencyjny jako rekomendowany tryb postępowania przetargowego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego

Dagmara Hajdys

(Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki)

1. Wprowadzenie

W roku 2019 minęło dziesięć lat od wejścia w życie przepisów regulujących współpracę sektora publicznego z prywatnym partnerem w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Jednostki samorządu terytorialnego (JST) zobligowane zostały do realizacji zadań publicznych, których katalog nie ma charakteru zamkniętego i na przestrzeni ostatnich lat wyraźnie obserwuje się systematyczne jego poszerzanie. Konsekwencją zmiany zakresu zadań jest konieczność zagwarantowania źródeł finansowania. Ograniczenia budżetowe stanowią jedną z głównych przesłanek poszukiwania nowych, niekonwencjonalnych rozwiązań w zakresie realizacji zadań publicznych, a szczególnie tych o charakterze inwestycyjnym. Partnerstwo publiczno-prywatne jest jedną z takich form. Kluczowym elementem przy wykorzystaniu tej formuły jest wybór partnera prywatnego poprzedzony właściwym trybem przetargowym. Waga wyboru regulacji prawnych, które będą stanowić o ścieżce postępowania przetargowego przekłada się w ostateczności na sukces całego projektu, w tym wybór podmiotu prywatnego.

Celem rozdziału jest prezentacja dialogu konkurencyjnego jako rekomendowanego postępowania przetargowego dla projektów inwestycyjnych realizowanych przez władze samorządowe w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Sformułowano hipotezę, zgodnie z którą wybór dialogu konkurencyjnego jako trybu postępowania na wybór partnera prywatnego w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego jest korzystniejszy niż tryb przetargu nieograniczonego.

W opracowaniu posłużono się metodą dedukcji oraz analizą dwóch projektów PPP realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego i administrację rządową w kontekście procedur przetargowych. Do analizy wykorzystano literaturę przedmiotu, akty prawne oraz materiały dostępne na stronie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

2. Dialog konkurencyjny w partnerstwie publiczno- prywatnym

Ustawa o partnerstwie publiczno- prywatnym¹ reguluje zasady i tryb współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno- prywatnego. Treścią tej współpracy jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy stroną publiczną a prywatną. W zależności od formy wynagrodzenia partnera prywatnego reżim prawa zamówieniowego Unii Europejskiej, wyznaczany dyrektywami i zasadami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wyróżnia ogólne zasady wyboru partnera oraz przepisy koncesyjne. Dyrektywa 2004/18/WE z dnia 31 marca 2004 r.² (tzw. Dyrektywa klasyczna) wprowadziła w art. 29 nowy tryb udzielania zamówień publicznych zwany „dialogiem konkurencyjnym”. Po raz pierwszy został on zaproponowany jako kolejna odmiana procedury negocjacyjnej z ogłoszeniem, ale obecnie jest odrębną procedurą postrzeganą jako sposób podejmowania złożonych kwestii odnoszących się do partnerstwa publiczno- prywatnego. W preambule tejże dyrektywy ustawodawca unijny stwierdził, że zastosowanie procedur otwartych lub ograniczonych nie pozwala na udzielenie zamówień szczególnie złożonych, co skłania do przyjęcia procedury elastycznej, z jednej strony chroniącej konkurencję pomiędzy przedsiębiorcami, a z drugiej – stwarzającej zamawiającym możliwość omówienia wszystkich aspektów danego zamówienia z każdym kandydatem.

W obecnie obowiązującej ustawie Prawo zamówień publicznych (PZP)³ procedurę udzielania zamówień publicznych w trybie dialogu konkurencyjnego określono w art. 60a–60e, które są wynikiem dostosowania art. 29 Dyrektywy klasycznej. Przedmiotowe zmiany wprowadzone zostały Ustawą

¹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

² Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE L 134 z 30.4.2004.).

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177, z późn. zm.).

z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawą o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴. W uzasadnieniu do projektu ustawy PZP ustawodawca wskazał, że zmiany mają na celu:

[...] umożliwić udzielanie złożonych i skomplikowanych zamówień, w szczególności związanych z projektami infrastrukturalnymi, technologiami teleinformatycznymi lub projektami obejmującymi złożone procesy finansowania. Skorzystanie z tego trybu będzie możliwe w przypadku zamówień o szczególnie złożonym charakterze np. projektach związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP), dotyczących przeprowadzenia magistrali kolejowej w terenie górzystym, gdzie zamawiający nie jest w stanie określić, które z rozwiązań będzie dla niego najkorzystniejsze. Dodatkowo ta złożoność zamówienia będzie musiała uniemożliwiać udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego⁵.

Zgodnie z zapisem dyrektywy z 2004 r.:

[...] dialog konkurencyjny oznacza procedurę, w której o udział ubiegać się może każdy wykonawca oraz w ramach której instytucja zamawiająca prowadzi dialog z dopuszczonymi do udziału kandydatami w celu wypracowania jednego lub większej liczby odpowiednich rozwiązań, spełniających jej wymogi, a na ich podstawie wybrani kandydaci są następnie zapraszani do składania ofert. W celu skorzystania z procedury zamówienie publiczne uważa się za „szczególnie złożone”, w przypadku gdy instytucje zamawiające: nie mogą obiektywnie określić środków technicznych bądź nie mogą obiektywnie określić struktury prawnej lub finansowej projektu⁶.

Implementacja zapisu dyrektywy znalazła odzwierciedlenie w art. 60a ustawy Prawo zamówień publicznych, w którym dialog konkurencyjny określony został jako „tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu

⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2005, nr 14, poz. 114, z późn. zm.).

⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, druk sejmowy nr 127 z 19.10.2005 r., V kadencja, s. 11; zob. też M. Burnett, *Using Competitive Dialogue in EU Public Procurement – Early Trends and Future Developments*, „Eipascope” 2009, no. 2, p. 17, http://aei.pitt.edu/12381/1/20100114121857_Eipascope_2009_2_Article2.pdf (dostęp: 15.05.2020).

⁶ M. Stachowiak, M. Falkowska, A. Osiecka, *Dialog konkurencyjny krok po kroku*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 10.

o zamówieniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert”⁷.

Wprowadzenie procedury dialogu konkurencyjnego jest związane z polityką Unii Europejskiej w zakresie promowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Z uwagi na stopień złożoności projektów kwalifikowanych do realizacji w formule PPP trudno na etapie procedury przetargowej związanej z wyborem partnera prywatnego precyzyjnie sformułować wszystkie założenia techniczno-finansowe. Strona publiczna, wybierając tryb dialogu konkurencyjnego, gwarantuje sobie możliwość wypracowania najkorzystniejszych warunków realizacji przedsięwzięcia przejawiających się w redukcji ponoszonych kosztów, niższej cenie, wzroście jakości, zmniejszeniu ryzyka, poprawie koordynacji czy zwiększeniu potencjału technicznego.

3. Przesłanki zastosowania dialogu konkurencyjnego w partnerstwie publiczno-prywatnym

Zastosowanie dialogu konkurencyjnego do wyboru podmiotu prywatnego bez względu na formułę realizacji zadania publicznego wymaga spełnienia określonych przesłanek, które zostały określone w art. 60b ust. 1 ustawy PZP. Zgodnie ze wskazanym artykułem dialog konkurencyjny znajduje zastosowanie, gdy:

- 1) nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 30 i 31 lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia;
- 2) cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty.

Pierwsza z wymienionych przesłanek dotyczy dwóch zasadniczych aspektów: braku możliwości zastosowania uważanych za podstawowe trybów zamówienia (nieograniczonego lub ograniczonego) ze względu na złożony charakter zamówienia oraz uwarunkowania prawne lub finansowe. Wielu autorów⁸ zwraca uwagę, że ustawa Prawo zamówień publicznych nie precyzuje przesłanki niemożności udzielenia zamówienia w trybach przetargu nieograniczonego lub ograniczonego oraz które zamówienie ma charakter szczególnie złożony.

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177, z późn. zm.), art. 60a.

⁸ S. Babiarez, Z. Czarnik, P. Janda, P. Pełczyński, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 442.

Oznacza to, że na zamawiającym ciąży obowiązek wykazania okoliczności prowadzących do wyboru dialogu konkurencyjnego jako tego właściwego dla konkretnego przypadku.

Ponadto podmiot publiczny, będący zamawiającym, nie będzie w stanie obiektywnie i wyczerpująco opisać przedmiotu zamówienia. Wspomniany opis powinien być dokonany za pomocą cech technicznych i jakościowych, z zachowaniem Polskich Norm przenoszących normy europejskie lub norm innych państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁹. W sytuacji, gdy przedmiot zamówienia ma charakter unikatowy, a na etapie postępowania przetargowego niemożliwe jest precyzyjne sformułowanie założeń technicznych, uzasadnione jest wskazanie dialogu konkurencyjnego jako trybu wyłonienia wykonawcy projektu. Niedopuszczalna jest natomiast sytuacja, w której zamawiający sięga po ten tryb z powodu niedotrzymania należytej staranności z jego strony.

Drugą z przesłanek zastosowania trybu dialogu konkurencyjnego jest przesłanka zastosowania innych niż cena kryteriów oceny ofert. Zamawiający ma obowiązek zastosować, poza cenowymi, inne kryteria oceny ofert. Waga tej przesłanki w kontekście projektów partnerskich wynika także z regulacji ujętych w art. 6.1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Najkorzystniejsza jest oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia partnera prywatnego albo spółki lub kosztu przedsięwzięcia ponoszonego przez podmiot publiczny i innych kryteriów odnoszących się do przedsięwzięcia, w szczególności¹⁰:

- 1) podziału dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym, w tym dochodów w postaci udziału w zysku spółki;
- 2) stosunku wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego;
- 3) efektywności realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywności wykorzystania składników majątkowych;
- 4) kryteriów odnoszących się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakości, funkcjonalności, parametrów technicznych, poziomu oferowanych technologii, kosztu utrzymania, serwisu;
- 5) podziału zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym;

⁹ M. Stachowiak, M. Falkowska, A. Osiecka, *op. cit.*, s. 12; G. Bełowski, *Dialog konkurencyjny*, s. 39, <http://www.kdzp.com.pl/images/docs/publikacje/Dialog%20konkurencyjny.pdf> (dostęp: 12.05.2020).

¹⁰ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.), art. 6.1.

6) terminów i wysokości przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane.

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że w obecnie obowiązującym porządku prawnym cena nie może być już jedynym kryterium wyboru oferty, gdyż od 19 października 2014 r. znowelizowany art. 91 ustawy PZP wyklucza – poza wyjątkami – możliwość zastosowania ceny jako tylko jednego kryterium.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Urząd Zamówień Publicznych rekomendują zasady, którymi powinni kierować się zamawiający, przyjmując inne, pozacenowe kryteria. Należą do nich następujące pryncypia¹¹:

- 1) przyjęte kryteria nie wpływają na ograniczenie konkurencji i nie służą wprowadzeniu nieuzasadnionych preferencji dla określonych grup dostawców;
- 2) przyjęte przez zamawiającego kryteria nie muszą odnosić się bezpośrednio do ekonomicznie wymiernych aspektów ofert, pod warunkiem jednak, że:
 - a) są związane z przedmiotem zamówienia,
 - b) nie przyznają zamawiającemu nieograniczonej swobody wyboru oferty,
 - c) są wskazane w dokumentacji przetargowej i ogłoszeniu o zamówieniu,
 - d) są zgodne z całością prawa europejskiego, w szczególności z zasadą niedyskryminacji;
- 3) zamawiający decyduje o doborze kryteriów oraz przypisanej im wadze pod warunkiem, że służą one wyborowi najkorzystniejszej oferty;
- 4) zamawiający musi sprecyzować i stosować zasady oceny oferty pod względem każdego z przyjętych kryteriów;
- 5) kryterium wraz z opisem jego stosowania musi być sformułowane jednoznacznie i precyzyjnie, aby nie powodowało trudności interpretacyjnych po stronie wykonawcy;
- 6) każde kryterium musi być powiązane z przedmiotem zamówienia;
- 7) kryteria oceny ofert nie podlegają zmianie po upływie terminu składania ofert oraz przez cały czas trwania procedury są interpretowane jednakowo;
- 8) jeżeli w toku procedury odwoławczej którekolwiek kryterium zostanie uchylone, wówczas oferty nie można oceniać pod względem tylko pozostałych kryteriów, wobec czego zamawiający jest zobowiązany do unieważnienia postępowania;
- 9) w przypadku, gdy kilku ofertom zostanie przyznana taka sama punktacja, ofertą najkorzystniejszą jest ta, która zawiera najniższą cenę;
- 10) nie można zrezygnować z kryterium ceny, choć jego znaczenie nie musi być dominujące.

¹¹ *Kryteria oceny ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego – przykłady i zastosowania*, red. J. Sadowy, UZP, Warszawa 2011, s. 12.

Katalog kryteriów zaproponowanych przez ustawodawcę ma charakter otwarty i stanowi jedynie propozycję dla zamawiających. Kryteria oceny ofert zastosowane w konkretnym postępowaniu powinny być dobrane do przedmiotu zamówienia oraz realizować cele stojące przed zamówieniem. Zamawiający określa liczbę i rodzaj kryteriów¹².

4. Przebieg postępowania w dialogu konkurencyjnym dla projektów partnerstwa publiczno-prywatnego

Podmiot publiczny realizujący inwestycję, która wymaga wyłonienia prywatnego wykonawcy w trybie zamówień publicznych, tworzy komisję przetargową złożoną z pracowników, których zadaniem jest przygotowanie i przeprowadzenie wszystkich czynności formalno-prawnych określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Zasadnicza procedura wyboru partnera prywatnego dla inwestycji realizowanej w formule partnerstwa publiczno-prywatnego rozpoczyna się od opublikowania ogłoszenia zawierającego szereg szczegółowych informacji wynikających z art. 41 i 48 ust. 2 oraz 60c:

- 1) nazwę (firmę) i adres zamawiającego;
- 2) określenie trybu zamówienia;
- 3) określenie przedmiotu zamówienia, z podaniem informacji o możliwości składania ofert częściowych;
- 4) informację o możliwości złożenia oferty wariantowej;
- 5) termin wykonania zamówienia;
- 6) warunki udziału w postępowaniu, opis sposobu dokonywania oceny spełnienia tych warunków oraz ich znaczenie;
- 7) informację o oświadczeniach lub dokumentach, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu;
- 8) liczbę wykonawców, którzy zostaną zaproszeni do składania ofert;
- 9) opis obiektywnego i niedyskryminacyjnego sposobu dokonywania wyboru wykonawców, którzy zostaną zaproszeni do składania ofert, gdy liczba wykonawców spełniających warunki udziału w postępowaniu będzie większa niż określona w ogłoszeniu o zamówieniu;
- 10) informację na temat wadium;

¹² T.M. Budzyński, *Kryteria oceny ofert w dialogu konkurencyjnym w procesie zamówień publicznych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40 (4), s. 11.

- 11) kryteria oceny ofert i ich znaczenie;
- 12) miejsce i termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu;
- 13) adres strony internetowej, na której jest udostępniana specyfikacja istotnych warunków zamówienia, jeżeli zamawiający udostępnia ją na tej stronie;
- 14) informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień¹³.

Wszczęcie postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego poprzedzają prace przygotowawcze, które obejmują m.in.: oszacowanie wartości zamówienia, opis przedmiotu zamówienia, którego złożony charakter stanowi przesłankę wyboru przedmiotowego trybu zamówienia. Ogłoszenie zamieszcza się w Biuletynie Zamówień Publicznych udostępnianym na stronach portalu internetowego Urzędu Zamówień Publicznych i/lub publikuje w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jeżeli są przekazywane Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, co jest uzależnione od wartości zamówienia. Po wpłynięciu ofert zamawiający dokonuje ich oceny zgodnie z kryteriami określonymi w ogłoszeniu i kwalifikuje wykonawców do udziału w postępowaniu. Ich liczba nie może być mniejsza niż 3, a w przypadku przekroczenia kwot określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki liczba zaproszonych nie może być mniejsza niż 5¹⁴. Dialog to najistotniejszy etap procedury prowadzonej w tym trybie. Jest on również najbardziej czasochłonny, co w konsekwencji przekłada się na całkowity czas postępowania przetargowego. Dlatego ważne jest, aby komisja przetargowa przygotowała harmonogram prowadzenia dialogu z wykonawcami i go przestrzegą. Postuluje się, aby dialog prowadzony był przy zachowaniu dwóch istotnych elementów: równego traktowania wszystkich wykonawców oraz poufności. Przez równe traktowanie wykonawców rozumie się dbałość, aby wszystkie informacje, oświadczenia i inne dokumenty związane z postępowaniem były udostępniane i przekazywane wszystkim wykonawcom na równych zasadach. Poufność prowadzonego dialogu oznacza, że żadna ze stron nie może bez zgody drugiej strony ujawnić informacji technicznych i handlowych związanych z dialogiem¹⁵. Wynikiem prowadzonego dialogu jest wypracowanie porównywalnych rozwiązań wykonania przedmiotu zamówienia. Po jego zakończeniu komisja przetargowa przystępuje do przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) i zaprasza wykonawców do złożenia ofert. Jest to ostatni moment na

¹³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177, z późn. zm.).

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ G. Bełłowski, *op. cit.*, s. 31.

dokonanie przez zamawiającego modyfikacji wymagań dotyczących przedmiotu zamówienia (przy uwzględnieniu rozwiązań wypracowanych w trakcie dialogu), sprecyzowania i dopracowania treści ofert oraz przedstawienia informacji dodatkowych. Niedopuszczalne jest natomiast dokonywanie istotnych zmian w treści ofert oraz zmian wymagań zawartych w SIWZ.

5. Korzyści i ograniczenia wykorzystania dialogu konkurencyjnego w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego

Tryb dialogu konkurencyjnego rekomenduje się do realizacji inwestycji skomplikowanych technologicznie lub innowacyjnych, dla których w dotychczasowym obrocie nie wypracowano standardowych rozwiązań. Zamawiający ma pomysł, ale nie zna dokładnych sposobów i technologii, w jakich dana usługa czy produkt powinny być wykonane. Zaletą dialogu konkurencyjnego jest możliwość ustalenia z wykonawcami kwestii technicznych, technologicznych i finansowych. Zamawiający może mieć pomysł, natomiast sposób realizacji ustala się w trakcie dialogu. Ta forma negocjacji pozwala na lepszą komunikację między stronami negocjacji, co w konsekwencji pozwala lepiej określić potrzeby instytucji zamawiającej, umożliwia lepszą konstrukcję projektu oraz zastosowanie innowacyjnych narzędzi. Współdziałanie wykonawców w postępowaniu pozwala zamawiającemu na skorzystanie z ich *know-how* i znajomości rynku. Z punktu widzenia samego podmiotu publicznego pozwala na dokonywanie zmian (w tym także budżetowych)¹⁶ wymagań na skutek przeprowadzonego dialogu przed zaproszeniem do składania ofert, czego nie zapewniają pozostałe tryby postępowania przetargowych¹⁷.

Dialog stwarza większą presję konkurencji. Oferenci przez długi czas konkurują między sobą, wypracowując optymalne rozwiązania. Sama procedura jest wysoce ustrukturyzowana i sformalizowana, co „ogranicza możliwość rozrastania się projektu oraz zwiększania jego ceny”¹⁸.

¹⁶ M.C.J. Nagelkerke, M. van Rijn, G.J. Huith, M. van Valkenburg, *Competitive Dialogue: Abyss or Opportunity?*, [in:] *3rd International Public Procurement Conference Proceedings, 28–30 August 2008*, p. 280, <http://www.ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC3/Chapter19.pdf> (dostęp: 15.05.2020).

¹⁷ U. Lisiecka, P. Lisiecki, M. Michałowska, *Stosowanie trybów negocjacyjnych udzielania zamówień publicznych*, PARP, Warszawa 2011, s. 39.

¹⁸ EPEC, *Udzielanie zamówień w ramach PPP w Europie – wykorzystanie trybu dialogu konkurencyjnego. Przegląd praktyk sektora publicznego w UE*, Luksemburg 2013, s. 12, <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/2013-11-14-Udzielanie-zamowien-w-ramach-ppp.pdf> (dostęp: 12.05.2020).

Tryb dialogu konkurencyjnego nie jest jednak pozbawiony ograniczeń. Jednym z nich jest długość trwania postępowania. Złożoność procedury i liczba etapów powoduje, że jest to proces długotrwały. Dialog z wykonawcami, sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia są najbardziej czasochłonnymi elementami. Liczba zaproszonych do negocjacji wykonawców, liczba zaplanowanych spotkań i dyskusowanie zakresu merytorycznego mogą zająć kilka miesięcy. W przypadku skomplikowanych, innowacyjnych projektów przygotowanie SIWZ także może rozciągnąć się w czasie. W ostateczności okres od zaproszenia wykonawców do dialogu po zaproszenie do składania ofert trwa wiele miesięcy.

Sama procedura wymaga poniesienia większych nakładów w porównaniu z pozostałymi procedurami zarówno przez instytucję zamawiającą, jak i przez oferentów. Wliczają się w to koszty zorganizowania posiedzeń komisji przetargowej, przybycia oferentów, często zatrudnienia zewnętrznych doradców. Na tym etapie ważne jest także przygotowanie harmonogramu, w którym zamawiający określi czas i zakres merytoryczny przewidziany do dyskusji na poszczególnych etapach. W czasie trwania negocjacji strona zamawiająca powinna poszczególne zagadnienia omówić z każdym z potencjalnych wykonawców, zapoznać się z jego propozycjami, a następnie odnieść się do nich¹⁹. Z jednej strony pozwala to na wypracowanie optymalnych rozwiązań, a z drugiej – wydłuża etap prac przedinwestycyjnych.

Kolejna bariera związana jest z niewielką elastycznością procedury. Zbyt długi czas trwania negocjacji, a potem proces wyboru najkorzystniejszej oferty i podpisania umowy może przeciągać się na lata. W tym czasie uwarunkowania zewnętrzne mogą ulec takim zmianom, że oferent nie jest już zainteresowany współpracą z podmiotem prywatnym²⁰.

Pomimo rekomendacji dialogu konkurencyjnego jako najlepszego trybu wyłonienia partnera prywatnego dla formuły PPP podmiot publiczny, wybierając ten rodzaj przetargu, powinien rozważyć wszystkie jego zalety i wady. Mając świadomość, że inwestycje planowane do realizacji jako partnerskie same w sobie mają znamiona projektów innowacyjnych, to wiele procesów inwestycyjnych i eksploatacyjnych jest w sektorze publicznym od lat realizowanych w formie klasycznego zamówienia (przetarg nieograniczony lub ograniczony) i warto wybór trybu poprzedzić analizą dobrych praktyk.

¹⁹ M. Łuczak-Golenia, *Tryby udzielania zamówień publicznych – wady i zalety*, <https://www.rp.pl/Zamowienia-publiczne/307169991-Tryby-udzielania-zamowien-publicznych--wady-i-zalety.html> (dostęp: 12.05.2020).

²⁰ J. Jarnicka, *Wieloetapowość procedury dialogu konkurencyjnego – wada czy zaleta?*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2018, nr 7, s. 15, <http://www.jmgj.pl/wp-content/uploads/2018/08/Wieloetapowość-procedury-dialogu-konkurencyjnego.pdf> (dostęp: 12.05.2020).

6. Doświadczenia z przebiegu dialogu konkurencyjnego w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego na przykładzie Polski

European PPP Expertise Centre (EPEC) w 2013 r. opublikowało raport²¹ będący oceną wykorzystania dialogu konkurencyjnego w postępowaniu na wybór partnera prywatnego w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego. Kwestionariusz ankiety skierowany został do 24 państw członkowskich, które realizowały projekty PPP od stycznia 2007 do grudnia 2009 r. Odpowiedzi ostatecznie udzieliło 17 respondentów. Otrzymane wyniki jednoznacznie wskazują, że do projektów PPP mają zastosowanie wszystkie procedury udzielania zamówień publicznych, a dialog konkurencyjny jest trybem dominującym. Ankietowani wskazali, że 60% z nich stosuje przedmiotowy tryb „często”, 12% „czasami”, a 28% „nigdy”. To oznacza, że pozostałe tryby również znajdują praktyczne zastosowanie.

W Polsce w ciągu ostatnich dziesięciu lat, liczonych od wejścia w życie obecnie obowiązujących regulacji prawnych, wszczęto 564 postępowania i zawarto łącznie 155 umów, z czego w fazę realizacji weszło 137, pozostałe 18 są umowami nierealizowanymi (tabela 1).

Tabela 1. Liczba postępowań PPP i zawartych umów w latach 2009–2019

Wyszczególnienie	Lata											Suma
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Liczba wszczętych postępowań	38	60	43	80	70	52	61	60	36	47	22	569
Liczba zawartych umów, w tym:	2	12	13	20	23	18	25	10	11	16	9	159
umowy realizowane i zrealizowane	2	8	11	15	20	16	23	10	11	16	9	141
umowy niezrealizowane	0	4	2	5	3	2	2	0	0	0	0	18

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Raport rynku PPP 2009 – I kw. 2020*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, s. 3, www.ppp.gov.pl (dostęp: 15.05.2020).

Polski rynek partnerstwa publiczno-prywatnego charakteryzuje wolny, ale stabilny wzrost zarówno liczby, jak i wartości wszczynanych postępowań oraz umów. Wartość wszystkich dotychczas ogłoszonych postępowań wyniosła 21 823 mln zł, natomiast umów ponad 7 mld zł.

Polski rynek jest rynkiem samorządowym. To jednostki samorządu terytorialnego są najczęściej inicjatorem projektów partnerskich. Na 159 zawartych

²¹ EPEC, *op. cit.*

umów władze lokalne zawarły 112, a jednostki podległe samorządowym organom władzy – 12. Administracja rządowa realizuje 7 projektów.

Najwięcej umów PPP realizowanych jest w sektorach: infrastruktura transportowa (22), sport i turystyka, efektywność energetyczna (21). W roku 2019 sektorem z najwyższą wartością projektów był sektor gospodarki odpadami (31% wartości wszystkich zawartych w Polsce umów PPP). We wcześniejszych latach największy udział, na poziomie 22%, należał do sektora telekomunikacyjnego²².

Zgodnie z informacją zamieszczoną w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach największa liczba przetargów organizowana była w trybie nieograniczonym. Ta tendencja utrzymywała się także przy uwzględnieniu wartości udzielonych zamówień. Postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego na całym rynku zamówień publicznych kształtowały się na stałym poziomie 0,01–0,03% dla liczby udzielonych zamówień (tabela 2). Tak niski udział postępowania w całym rynku zamówień jednoznacznie wskazuje, że inwestycje o szczególnym, innowacyjnym charakterze w sektorze publicznym realizowane są rzadko.

Powodzenie projektu PPP wynika z dwóch podstawowych przesłanek – po pierwsze, determinacji podmiotu publicznego do wykonania przedsięwzięcia w przedmiotowej formule, a tym samym poprawnie przygotowanego i przeprowadzonego postępowania przetargowego; po drugie, precyzyjnie zdefiniowanej potrzeby publicznej i metod, narzędzi jej realizacji.

Pierwsza przesłanka jest istotna z punktu widzenia długookresowej współpracy partnerów. Dlatego wybór trybu postępowania przetargowego, a następnie odpowiednio wynegocjowane warunki umowy przesądzą o sukcesie projektu. Dotychczasowe doświadczenie pokazuje, że przy wyborze partnera prywatnego dialog konkurencyjny, jako podstawowy tryb zamówienia, został zastosowany dla projektów z czterech obszarów: gospodarki odpadami, transportu, budynków publicznych oraz efektywności energetycznej.

Obecnie w Polsce tworzy się bazę dobrych praktyk. Na stronie www.ppp.gov.pl zamieszczane są informacje związane z projektami zakwalifikowanymi do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Prawidłowo dobrane do projektu rozwiązania legislacyjne przekładają się na wybór trybu postępowania przetargowego. Wzorcowe postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego dla formuły PPP przeprowadzono dla projektu realizowanego przez samorząd pt. „System gospodarki odpadami dla miasta Poznania” oraz projektu administracji

²² *Raport rynku PPP 2009 – I kw. 2020*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, s. 4, www.ppp.gov.pl (dostęp: 15.05.2020).

Tabela 2. Struktura udzielonych zamówień w podziale na wybrane tryby w latach 2009–2018

Wyszczególnienie		Rodzaj trybu zamówień publicznych				
lata	odsetek	przetarg nieograniczony	przetarg ograniczony	dialog konkurencyjny	negocjacje z ogłoszeniem	negocjacje bez ogłoszenia
2009	liczby	68,28	0,79	0,02	0,11	0,39
	wartości	63,04	18,51	0,05	2,49	0,83
2010	liczby	77,94	0,69	0,03	0,13	0,29
	wartości	60,37	15,44	0,09	3,06	12,27
2011	liczby	82,07	0,64	0,04	0,14	0,17
	wartości	67,55	10,75	1,99	1,24	9,98
2012	liczby	84,43	0,56	0,02	0,07	0,15
	wartości	67,56	7,38	0,12	12,60	2,34
2013	liczby	81,00	0,56	0,03	0,10	0,16
	wartości	80,42	5,54	3,08	2,27	0,28
2014	liczby	82,19	0,74	0,01	0,08	0,21
	wartości	75,75	8,11	0,17	6,24	0,24
2015	liczby	83,39	0,83	0,01	0,07	0,13
	wartości	75,21	13,40	0,15	0,93	0,32
2016	liczby	81,80	0,70	0,01	0,05	0,11
	wartości	78,71	10,64	0,04	0,41	0,34
2017	liczby	86,10	0,40	0,02	0,05	0,14
	wartości	77,12	12,23	0,16	0,67	0,28
2018	liczby	88,00	0,34	0,02	0,04	0,11
	wartości	81,79	6,29	2,61	0,64	0,11

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w latach 2009–2018, UZP, Warszawa, <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/analizy-systemowe/sprawozdania-o-funkcjonowaniu-systemu-zamowien-publicznych> (dostęp: 17.05.2020).

rządowej „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Sączu przy ul. Grunwaldzkiej”. Przebieg postępowań przedstawiono w tabeli 3.

Proces przygotowania i realizacji projektu planowanego do realizacji w formule PPP prowadzony jest wielopłaszczyznowo. Szereg czynności ma charakter organizacyjny i obejmuje powołanie zespołu/komisji ds. projektu, pozyskanie zewnętrznych doradców, ekspertów, przygotowanie niezbędnej dokumentacji projektowej oraz przeprowadzenie analiz przedinwestycyjnych. Celem analiz jest wykazanie opłacalności i zasadności realizacji inwestycji w formule współpracy międzysektorowej w stosunku do realizacji tradycyjnej (zamówienia publicz-

Tabela 3. Harmonogram przebiegu postępowania przetargowego w ramach dialogu konkurencyjnego dla projektów „System gospodarki odpadami dla miasta Poznania” i „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Sączu przy ul. Grunwaldzkiej”

Etapy postępowania przetargowego	Projekt: „System gospodarki odpadami dla miasta Poznania”	Projekt: „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Sączu przy ul. Grunwaldzkiej”
Data i miejsce publikacji ogłoszenia o zamówieniu – dialog konkurencyjny	4.04.2011 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej	10.10.2013 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Planowana liczba zaproszonych do dialogu wykonawców	5	5
Ostateczny termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu	październik 2011	20.12.2013
Data zaproszenia do dialogu	14.09.2012	5.02.2014
Dialog konkurencyjny – 5 tur	listopad 2011 – maj 2012	20.02–17.07.2014
Data zakończenia dialogu konkurencyjnego	czerwiec 2012	4.08.2014
Data wysłania zaproszenia do składania ofert	1.08.2012	3.10.2014
Otwarcie i analiza ofert	15.11. 2012	styczeń–luty 2015
Wybór najkorzystniejszej oferty	21.12.2012	4.02.2015
Podpisanie umowy partnerstwa publiczno-prywatnego	8.04.2013	5.03.2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji zawartych na stronie <https://www.ppp.gov.pl/praktyczne-doswiadczenia/> (dostęp: 17.05.2020).

nego). Główne prace koncentrują się jednak na postępowaniu przetargowym związanym z wyborem podmiotu prywatnego, który będzie faktycznie odpowiadał za realizację inwestycji. Jest to źródłem jego znacznej wagi. Z informacji zawartych w tabeli 3 jednoznacznie wynika, że dialog konkurencyjny jest procesem długim. W przypadku projektu miasta Poznania cała procedura przetargowa, liczona od opublikowania ogłoszenia o zamówienie do podpisania umowy z wykonawcą, trwała 2 lata. Postępowanie przetargowe na projekt rządowy zostało przeprowadzone w ciągu 17 miesięcy. Czas trwania samego dialogu dla inwestycji wyniósł do 6 miesięcy dla projektu związanego z budową sądu i do 8 miesięcy przy projekcie spalarni. Komisja przetargowa działająca przy Sądzie Rejonowym w Nowym Sączu pierwotnie zakładała przeprowadzenie 3 tur dialogu, które miały zakończyć się 31 stycznia 2014 r. Ostatecznie odbyło się 5 rund. Negocjacje rozpoczęły się 20 lutego i trwały do 17 lipca 2014 r. Czas trwania negocjacji wydłużył się o 51 dni w stosunku do pierwotnie zakładanego,

co wynikało ze złożoności projektu²³. Przy projekcie spalarni sam dialog trwał 6 miesięcy, ale korespondencja tradycyjna i mailowa po zakończeniu rozmów przedłużyła się o kolejne 2, co w ostatecznym rachunku trwało 8 miesięcy²⁴. Negocjacom podlegały zagadnienia prawnopodatkowe, techniczne, finansowe oraz środowiskowe.

Ważnym elementem dialogu jest liczba zaproszonych wykonawców. W każdym z omawianych przykładów zamawiający określił, że do dialogu zaprosi maksymalnie 5 z nich. O zaproszenie do dialogu w pierwszym projekcie wnioskowało 11 firm, a w drugim – 6²⁵.

W wyniku przeprowadzonych negocjacji zamawiający sformułowali opisy warunków realizacji zamówienia. W projekcie dotyczącym spalarni czas ten wyniósł 107 dni, natomiast sądu – 77 dni. Tak długi okres podyktowany był skomplikowaną naturą transakcji. Na zaproszenie Urzędu Miasta w Poznaniu do składania ofert odpowiedziały 3 firmy. W wyniku przeprowadzonych analiz i ocen 21 grudnia 2012 r. miasto ogłosiło informację o wyborze najkorzystniejszej oferty. Z uwagi na odwołania ostatecznie umowę partnerstwa publiczno-prywatnego podpisano 8 kwietnia 2013 r. z SITA Zielona Energia Sp. z o.o.

W Nowym Sączu otwarcie ofert miało miejsce 26 stycznia 2015 r. Zainteresowanie realizacją zamówienia wyraziło 5 wykonawców, wszyscy, którzy zostali dopuszczeni do udziału w dialogu, co należy uznać za duży sukces tej inwestycji. Stroną umowy podpisanej 15 marca 2015 r. został WARBUD-Infrastruktura Sp. z o.o.

Przedstawione przykłady wyraźnie wskazują, że projekty planowane do realizacji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego charakteryzują się złożonością i wymagają indywidualnego podejścia w przeciwieństwie do tradycyjnych zamówień publicznych. Wobec tego rekomendowany jest także szczególny tryb postępowania przetargowego, jakim jest dialog konkurencyjny. Z uwagi na elastyczność znajduje on zastosowanie w tego typu przedsięwzięciach, ale niesie ze sobą także ograniczenie, jakim jest czas trwania procedury.

²³ *Doświadczenia z postępowania na wybór partnera prywatnego – dialog konkurencyjny „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej” – pierwszy projekt administracji rządowej realizowany w formule PPP*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, s. 35, <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Raport-dialog-konkurencyjny.pdf> (dostęp: 20.05.2020).

²⁴ *Raport z doświadczeń w przygotowaniu i realizacji projektu pn. „System gospodarki odpadami komunalnymi w Poznaniu”*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, s. 38, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/2013-11-26-Raport-do-publickacji-26112013-1-.pdf> (dostęp: 20.05.2020).

²⁵ *Ibidem*, s. 38; *Doświadczenia z postępowania...*, s. 14.

7. Podsumowanie

Dialog konkurencyjny jest jednym z trybów udzielania zamówień publicznych, przewidzianych przez ustawę Prawo zamówień publicznych. Stanowi on alternatywę dla trybów podstawowych (przetargu nieograniczonego i przetargu ograniczonego) w sytuacjach, gdy do prawidłowego przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego konieczne jest przeprowadzenie negocjacji z wykonawcami. Najczęściej ma to miejsce, gdy zamówienie dotyczy przedsięwzięć nowatorskich, mających charakter intelektualny, proekologicznych albo skomplikowanych pod względem technologicznym, finansowym lub prawnym. Wiele z tych cech jest charakterystycznych dla projektów realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Komisja Europejska dialog konkurencyjny rekomenduje jako jeden z trybów najlepiej odpowiadających specyfice tego typu projektów. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że podmioty publiczne chętnie wybierają to postępowanie przetargowe. Dialog konkurencyjny jest nie tylko płaszczyzną negocjacji pomiędzy stroną publiczną i prywatną, ale przede wszystkim pozwala na wypracowanie nowatorskich rozwiązań w zakresie realizacji zadań publicznych. Mankamentem tego postępowania jest niewątpliwie czas, który jest wymagany przy tego typu rozwiązaniach. Sformułowana w rozdziale hipoteza została zweryfikowana pozytywnie, o czym świadczą dotychczasowe doświadczenia. Realizacja dużych projektów infrastrukturalnych w Polsce realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego procedowana była z wykorzystaniem dialogu konkurencyjnego. Same postępowania zakończone zostały sukcesem w postaci podpisanych umów PPP.

Bibliografia

- Babiarz S., Czarnik Z., Janda P., Pełczyński P., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Bebłowski G., *Dialog konkurencyjny*, <http://www.kdzp.com.pl/images/docs/publikacje/Dialog%20konkurencyjny.pdf> (dostęp: 12.05.2020).
- Budzyński T.M., *Kryteria oceny ofert w dialogu konkurencyjnym w procesie zamówień publicznych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 40 (4).
- Burnett M., *Using Competitive Dialogue in EU Public Procurement – Early Trends and Future Developments*, „Eipascope” 2009, no. 2, http://aei.pitt.edu/12381/1/20100114121857_Eipascope_2009_2_Article2.pdf (dostęp: 15.05.2020).
- Doświadczenia z postępowania na wybór partnera prywatnego – dialog konkurencyjny „Budowa budynku Sądu Rejonowego w Nowym Sączu przy ul. Grunwaldzkiej” – pierwszy projekt*

- administracji rządowej realizowany w formule PPP*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015, <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/Raport-dialog-konkurencyjny.pdf> (dostęp: 20.05.2020).
- Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE L 134 z 30.4.2004).
- EPCC, *Udzielanie zamówień w ramach PPP w Europie – wykorzystanie trybu dialogu konkurencyjnego. Przegląd praktyk sektora publicznego w UE*, Luksemburg 2013, <https://www.ppp.gov.pl/file.php?i=przegladarka-plikow/2013-11-14-Udzielanie-zamowien-w-ramach-ppp.pdf> (dostęp: 12.05.2020).
- Jarnicka J., *Wieloetapowość procedury dialogu konkurencyjnego – wada czy zaleta?*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” 2018, nr 7, <http://www.jmgj.pl/wp-content/uploads/2018/08/Wieloetapowość-procedury-dialogu-konkurencyjnego.pdf> (dostęp: 12.05.2020).
- Kryteria oceny ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego – przykłady i zastosowania*, red. J. Sadowy, UZP, Warszawa 2011.
- Lisiecka U., Lisiecki P., Michałowska M., *Stosowanie trybów negocjacyjnych udzielania zamówień publicznych*, PARP, Warszawa 2011.
- Łuczak-Golenia M., *Tryby udzielania zamówień publicznych – wady i zalety*, <https://www.rp.pl/Zamowienia-publiczne/307169991-Tryby-udzielania-zamowien-publicznych--wady-i-zalety.html> (dostęp: 12.05.2020).
- Nagelkerke M.C.J., van Rijn M., Huith G.J., van Valkenburg M., *Competitive Dialogue: Abyss or Opportunity?*, [in:] *3rd International Public Procurement Conference Proceedings, 28–30 August 2008*, <http://www.ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC3/Chapter19.pdf> (dostęp: 15.05.2020).
- Raport rynku PPP 2009 – I kw. 2020*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, www.ppp.gov.pl (dostęp: 15.05.2020).
- Raport z doświadczeń w przygotowaniu i realizacji projektu pn. „System gospodarki odpadami komunalnymi w Poznaniu”*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, <https://www.ppp.gov.pl/media/system/podstrony/2013-11-26-Raport-do-publicacji-26112013-1-.pdf> (dostęp: 20.05.2020).
- Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w latach 2009–2018, UZP, Warszawa, <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/analizy-systemowe/sprawozdania-o-funkcjonowaniu-systemu-zamowien-publicznych> (dostęp: 17.05.2020).
- Stachowiak M., Falkowska M., Osiecka A., *Dialog konkurencyjny krok po kroku*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2005, nr 14, poz. 114, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, druk sejmowy nr 127 z 19.10.2005 r., V kadencja.

Korzyści i bariery rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce w opinii uczestników postępowań

Arkadiusz Kijek

(Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

1. Wstęp

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), jako wspólne przedsięwzięcie instytucjonalne między sektorem publicznym a prywatnym, cieszy się znacznym zainteresowaniem na świecie od ponad 40 lat. Jest ono szeroko stosowanym narzędziem w realizacji projektów w dziedzinie infrastruktury i usług publicznych, takich jak transport, woda i ścieki, energia, ochrona środowiska, zdrowie publiczne i inne. Wiele krajów i regionów wykorzystuje PPP w sytuacjach, w których nie sprawdzają się zamówienia publiczne (ZP). W Wielkiej Brytanii, Niemczech, Stanach Zjednoczonych, Hiszpanii i innych krajach rozwiniętych odnotowywany jest stały wzrost liczby tych projektów. Kraje rozwijające się również wykorzystują PPP do budowy i eksploatacji własnej infrastruktury¹.

Rosnąca rola PPP w funkcjonowaniu gospodarek krajowych i regionalnych wynika z coraz większej potrzeby współpracy podmiotów sektora publicznego i prywatnego przy realizacji zadań publicznych². Bardzo dobrze sprawdza się ono w przypadku złożonych projektów i usług publicznych, z którymi mierzą się rządy na całym świecie. Wynika to z faktu, że PPP sprzyja wspólnemu

¹ H. Wang, W. Xiong, G. Wu, D. Zhu., *Public-private Partnership in Public Administration Discipline: A Literature Review*, „Public Management Review” 2018, vol. 20 (2).

² G.A. Hodge, C. Greve, *Public-private Partnerships: An International Performance Review*, „Public Administration Review” 2007, vol. 67 (3).

rozwojowi i podziałowi ryzyka między partnerami, które to rozwiązania nie zostały uwzględnione w tradycyjnych formach udzielania zamówień.

Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce również jest w coraz większym zakresie wykorzystywane na wielu obszarach realizacji zadań publicznych. Po negatywnych początkowych doświadczeniach z lat 2005–2008 i względnie dynamicznym rozwoju w latach 2009–2017 obecnie ma miejsce próba ożywienia tego instrumentu realizacji polityki podmiotów publicznych. PPP w Polsce będzie potrzebne, zarówno jako mechanizm finansowania zadań sektora publicznego, jak i jako narzędzie gwarantujące wysoką jakość oraz dostępność ich rezultatów³.

PPP jako forma współpracy międzysektorowej niesie ze sobą szereg korzyści, które w warunkach ograniczonego dostępu do środków finansowych w sektorze publicznym mogą przeważać nad barierami w skutecznej realizacji projektów. Celem niniejszej pracy jest zbadanie korzyści i barier występujących w procesie realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce. Przeprowadzone zostało badanie ankietowe wśród uczestników PPP w Polsce w celu zebrania ich opinii na temat doświadczeń z tym związanych. Przeprowadzona analiza pozwoliła na określenie natężenia występowania różnych czynników i praktyk na poszczególnych etapach realizacji projektów PPP oraz wskazanie potencjalnych możliwości usprawnienia współpracy pomiędzy ich uczestnikami.

Struktura rozdziału jest następująca: w pierwszej części omówiona została istota oraz proces realizacji projektów PPP, w kolejnej zaprezentowano korzyści i bariery stosowania postępowań PPP, w części empirycznej zbadano podmioty sektora publicznego i prywatnego w zakresie ich doświadczeń zdobytych w trakcie uczestnictwa w postępowaniach PPP, w zakończeniu wyciągnięto wnioski z przeprowadzonych analiz oraz wskazano kierunki przyszłych studiów w tym obszarze.

2. Istota i etapy postępowań o PPP

Partnerstwo publiczno-prywatne posiada wiele definicji, w tym opracowanych przez organizacje międzynarodowe. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju⁴ definiuje PPP jako przedsięwzięcia realizowane w oparciu o umowę między rządem a jednym lub większą liczbą partnerów prywatnych, na pod-

³ M. Kania, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy po nowelizacji z 5 lipca 2018 r.*, Difin, Warszawa 2018.

⁴ *Public-private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD, Paris 2008.

stawie której partner prywatny świadczy usługi publiczne, łącząc realizację celów publicznych z własnymi korzyściami, poprzez odpowiedni podział ryzyka między stronami. Zgodnie z Ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵, PPP polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

Z definicji PPP wynika przede wszystkim, że stanowi ono wspólne działanie sektora publicznego i prywatnego przy realizacji przedsięwzięć publicznych, które opiera się na ustalonym podziale zadań i ryzyka. Ze względu na rosnące potrzeby społeczne w zakresie jakości i dostępności infrastruktury oraz usług o charakterze publicznym, połączone z ograniczonymi możliwościami ich finansowania ze środków publicznych, wynikającymi z wysokiego deficytu finansów publicznych oraz rosnącego długu publicznego, występuje wzrost zainteresowania instrumentami angażującymi podmioty prywatne we wsparcie rządów i samorządów w tym zakresie. Powoduje to, że PPP staje się coraz powszechniej stosowanym narzędziem na świecie, w tym również w Polsce. Oprócz wymienionych powszechnie występujących przyczyn rosnącego wykorzystania PPP w Polsce motywacją do podejmowania tej formy współpracy są dodatkowo zacofanie w obszarze infrastruktury i usług publicznych, będące pozostałością okresu socjalizmu, oraz konieczność współfinansowania własnymi funduszami rosnącej liczby kapitałochłonnych projektów korzystających ze wsparcia z środków unijnych.

Ze względu na złożoność projektów PPP przedsięwzięcia realizowane w tej formule stanowią długotrwały i skomplikowany proces. Mimo że projekty PPP ze swojej natury są niestandardowe, można w nich wyodrębnić pewne typowe etapy ich procedowania. Należą do nich⁶:

1. identyfikacja przez sektor publiczny potrzeb i możliwości realizacji przedsięwzięcia w formule PPP (niekiedy w tej roli występuje podmiot prywatny);
2. wybór formy realizacji projektu;
3. wybór partnera prywatnego przez jednostkę publiczną;
4. zamknięcie strony finansowej projektu;
5. realizacja projektu – przygotowanie i realizacja inwestycji;
6. realizacja projektu – eksploatacja;
7. zakończenie realizacji przedsięwzięcia.

⁵ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

⁶ J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Praktyczny poradnik partnerstwa*, ODDK, Gdańsk 2016.

Z kolei Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju⁷ dzieli realizację projektu PPP na trzy główne etapy: przygotowawczy, inwestycyjny i operacyjny. Na etapie przygotowawczym podmiot publiczny definiuje i przygotowuje projekt, przeprowadza odpowiednie analizy, weryfikuje przyjęte założenia w ramach prowadzonych analiz i dialogu z rynkiem, prowadzi uzgodnienia z interesariuszami danego projektu. Następnie, na etapie inwestycyjnym, partner prywatny zgodnie z postanowieniami umowy o PPP projektuje, buduje, przebudowuje lub remontuje określoną infrastrukturę publiczną. Na etapie operacyjnym partner prywatny utrzymuje infrastrukturę publiczną lub nią zarządza zgodnie z wymaganiami określonymi w umowie, otrzymując wynagrodzenie od podmiotu publicznego, użytkowników lub podmiotów trzecich, i rozpoczyna spłatę zaciągniętego finansowania. Finałnym momentem kończącym fazę operacyjną i projekt PPP jest przekazanie przez partnera prywatnego infrastruktury publicznej podmiotowi publicznemu.

Każdy etap ma swoje specyficzne uwarunkowania, które decydują o jego sukcesie bądź porażce. Dlatego warto podjąć badania nad postrzeganiem przez uczestników PPP czynników oddziałujących na proces jego realizacji na poszczególnych etapach

3. Korzyści i bariery w realizacji PPP

Zastosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji zadań publicznych może być traktowane jako właściwe rozwiązanie, w przypadku gdy prowadzi do osiągnięcia korzyści przez każdą z zainteresowanych stron. Ze względu na to, że formuła PPP stanowi zamówienie publiczne obejmujące podział zadań w ramach świadczenia usług publicznych i związanego z ich wykonaniem ryzyka, poprzez umiejętne połączenie kompetencji wszystkich jej uczestników, możliwe jest uzyskanie wysokiej efektywności projektu. Każde przedsięwzięcie posiada swoje specyficzne uwarunkowania i okoliczności, dlatego niezbędna jest ich identyfikacja i wielopłaszczyznowa analiza w celu wyboru optymalnej formy współpracy, zapewniającej maksymalne korzyści jej uczestnikom.

Wśród korzyści odnoszonych przez podmioty publiczne można wskazać⁸:

- obniżenie kosztów świadczenia usług publicznych, dzięki kompleksowej realizacji inwestycji oraz zasobom i doświadczeniu partnera prywatnego, którymi nie dysponują podmioty publiczne;

⁷ *Wytuczne w zakresie przygotowania projektów PPP*, MliR, Warszawa 2018.

⁸ *Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań, wyjaśnień, interpretacji*, red. R. Cieślak, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

- polepszenie jakości usług publicznych;
- korzystne skutki budżetowe, dzięki niezaliczaniu zobowiązań z tytułu PPP do długu sektora finansów publicznych;
- lepszą alokację ryzyka;
- zwiększoną efektywność procesu wdrażania i zarządzania projektem;
- kompleksowy charakter przedsięwzięcia, w którym partner prywatny oprócz wytworzenia składnika majątkowego zobowiązany jest do późniejszej eksploatacji nowo powstałej infrastruktury.

Z kolei do korzyści osiąganych przez sektor prywatny można zaliczyć:

- długookresową współpracę z sektorem publicznym, pozwalającą na długofalowe planowanie przychodów oraz zapewniającą przewagę na rynku nad konkurencją;
- stałe źródło finansowania;
- rozszerzenie działalności o sferę zarezerwowaną wyłącznie dla sektora publicznego;
- budowanie marki przedsiębiorstwa na rynku.

Wymienione korzyści dla sektora publicznego i prywatnego sprawiają, że PPP stanowi atrakcyjną formę współpracy dla wszystkich stron. Ze względu na niewielkie doświadczenie w jego wykorzystaniu w Polsce, połączone ze złożonym charakterem samych przedsięwzięć, istnieje wiele uwarunkowań ograniczających rozwój tego instrumentu realizacji zadań publicznych. Wśród barier rozwoju PPP w Polsce należy wymienić⁹:

- niepewność co do wpływu zobowiązań z umowy PPP na państwowy dług publiczny, wynikająca z niedostatecznych rozwiązań prawnych;
- brak standaryzacji modeli prawnych i umów dotyczących PPP i koncesji, będący efektem małego doświadczenia z tą formą współpracy;
- brak dostatecznej wiedzy na temat PPP;
- problemy z finansowaniem projektów PPP, wynikające z dużego dystansu instytucji finansowych do projektów PPP;
- wysokie koszty związane z przygotowaniem projektów PPP;
- dłuższy czas potrzebny na dokonanie wyboru partnera prywatnego niż w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych;
- brak szczegółowych regulacji prawnych dotyczących wdrażania projektów hybrydowych;
- obawy o korupcję lub innego rodzaju nieprawidłowości występujące w projektach PPP, blokujące rozważenie PPP jako alternatywy dla innych form realizacji zadań publicznych;

⁹ *Ibidem.*

- niechęć do ponoszenia ryzyka przez sektor publiczny, pomimo konstrukcji PPP uwzględniającej podział ryzyka pomiędzy strony.

Wskazane zalety postępowania PPP i bariery ich wdrażania powodują, że istnieje potrzeba podejmowania działań, z jednej strony motywujących podmioty sektora publicznego i prywatnego do wspólnych inicjatyw, z drugiej – ograniczających występujące trudności i pomagających w rozwiązywaniu problemów pojawiających się przy realizacji projektów.

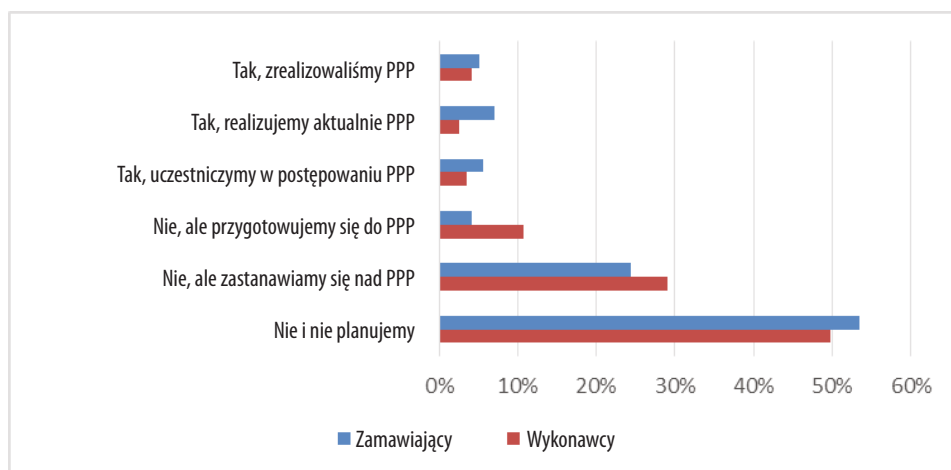
4. Aktualna sytuacja uczestników PPP w Polsce

Badanie zostało przeprowadzane w ramach projektu pt. „Współpraca nauki z interesariuszami zamówień publicznych i uczestnikami projektów PPP a innowacyjność ofert” w ramach programu DIALOG finansowanego przez MNiSW. Celem badania jest ocena funkcjonowania podmiotów na rynku zamówień publicznych oraz partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście innowacyjności, wzajemnej współpracy oraz zaangażowania uczelni wyższych.

Badanie przeprowadzono w okresie marzec–maj 2020 r. i objęto nim 520 podmiotów biorących udział w zamówieniach publicznych, w tym 213 zamawiających i 307 wykonawców. Kwestionariusz ankiety obejmował szeroki zakres problemów związanych z innowacyjnością zamówień publicznych i PPP. Był skierowany do osób odpowiedzialnych za realizację zamówień publicznych w instytucjach publicznych i przedsiębiorstwach.

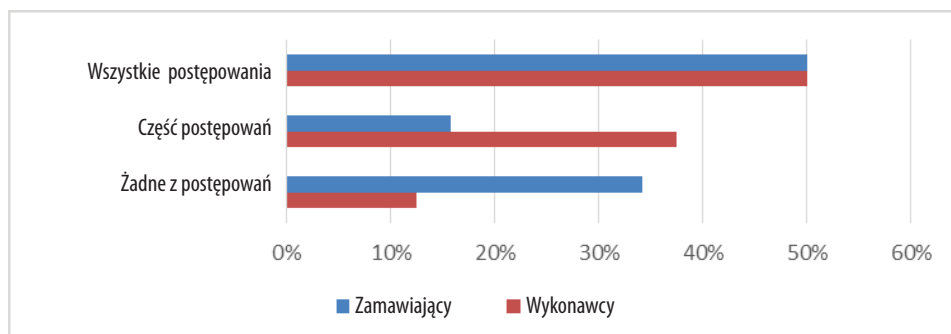
Pośród przebadanych podmiotów zamawiających (wykres 1) 18% brało lub bierze udział w postępowaniu PPP, z czego 12% realizuje bądź zrealizowało projekt PPP. Z kolei 29% instytucji przygotowuje się lub zastanawia się nad wzięciem udziału w PPP, natomiast 53% jednostek w ogóle nie rozważa zaangażowania w PPP. Wśród wykonawców zamówień publicznych odsetek podmiotów uczestniczących w postępowaniu PPP był mniejszy niż wśród zamawiających i wynosił 10%. Jednakże zdecydowanie wyższy procent przedsiębiorstw (40%) bierze pod uwagę wzięcie udziału w PPP. Podobny procent, około 50%, nie planuje takiego przedsięwzięcia.

Odsetek podmiotów posiadających pozytywne doświadczenia z postępowaniami PPP na etapie przygotowawczym (wykres 2) jest wyższy wśród wykonawców (88%) niż wśród zamawiających (66%), przy czym w obydwu grupach podmiotów połowa jednostek zakończyła wszystkie postępowania w tej fazie sukcesem.



Wykres 1. Uczestnictwo podmiotów zamawiających i wykonawców zamówień publicznych w postępowaniach PPP

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

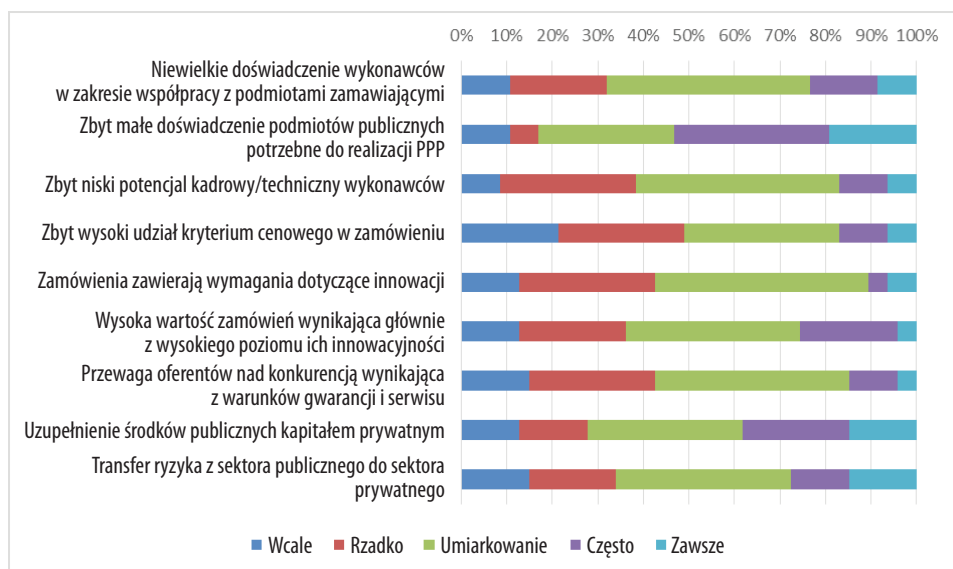


Wykres 2. Udział postępowań PPP zakończonych powodzeniem na etapie przygotowawczym w opinii zamawiających i wykonawców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Podmioty zamawiające, które posiadają doświadczenie z PPP, w różny sposób oceniają uwarunkowania postępowań na etapie przygotowania (wykres 3). Najczęściej występującą okolicznością jest zbyt małe doświadczenie podmiotów publicznych potrzebne do realizacji PPP (53% odpowiedzi „często” lub „zawsze”). Do stosunkowo często stosowanych praktyk instytucje publiczne zaliczają uzupełnienie środków publicznych kapitałem prywatnym (38%). Jednocześnie stosunkowo rzadko występuje zbyt wysoki udział kryterium cenowego w zamówieniu (49% odpowiedzi „wcale” lub „rzadko”). Relatywnie niską częstotliwością

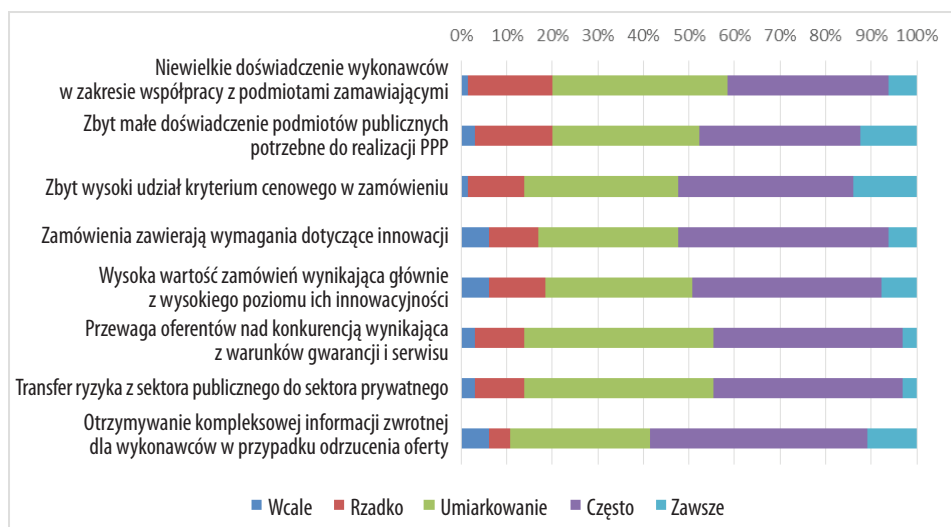
odznaczają się również sytuacje, w których zamówienia zawierają wymagania dotyczące innowacji oraz występuje przewaga oferentów nad konkurencją wynikająca z warunków gwarancji i serwisu (po 43%).



Wykres 3. Częstość występowania czynników warunkujących przebieg etapu przygotowawczego w postępowaniach PPP w opinii zamawiających

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

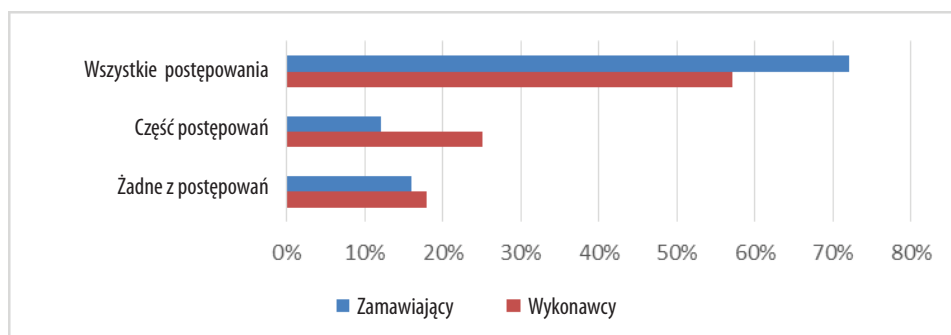
Przedsiębiorstwa posiadające praktykę w PPP, oceniając częstotliwość występowania czynników warunkujących etap przygotowania (wykres 4), wykazały się większą jednorodnością wskazań niż instytucje publiczne. Wszystkie czynniki cechuje wysoka częstotliwość występowania (ponad 40% wskazań „często” lub „zawsze”), przy czym najczęściej ma miejsce otrzymywanie kompleksowej informacji zwrotnej dla wykonawców w przypadku odrzucenia oferty (59%). Z kolei stosunkowo rzadko wskazywano na niewielkie doświadczenie wykonawców w zakresie współpracy z podmiotami zamawiającymi oraz zbyt małe doświadczenie podmiotów publicznych potrzebne do realizacji PPP (po 20% odpowiedzi „wcale” lub „rzadko”), co należy ocenić pozytywnie i co daje dobre perspektywy na przyszłość.



Wykres 4. Częstość występowania czynników warunkujących przebieg etapu przygotowawczego w postępowaniach PPP w opinii wykonawców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

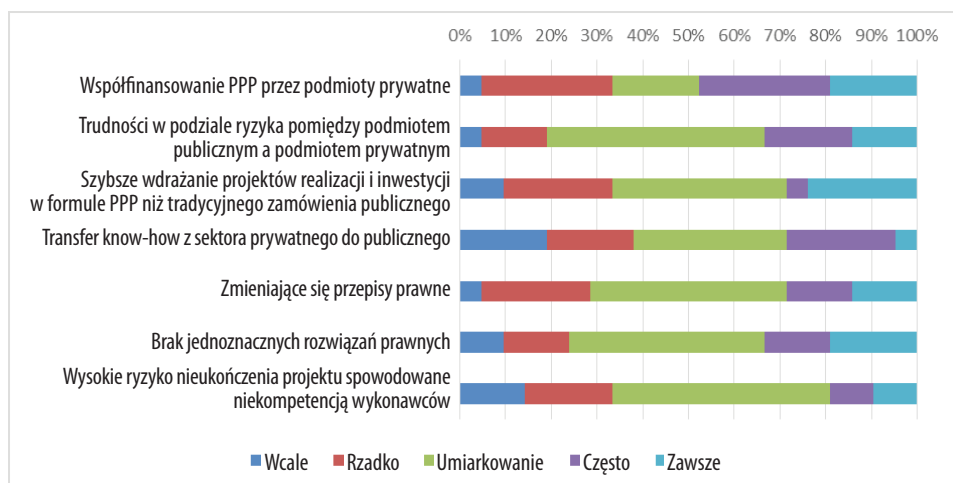
Odsetek wykonawców, którzy osiągnęli pozytywne efekty w fazie realizacji PPP (wykres 5), jest niewiele niższy niż w fazie przygotowawczej (82% wobec 88%), z kolei wśród zamawiających jest on zdecydowanie wyższy i wynosi 84% (66% na etapie przygotowawczym). Aż 72% podmiotów wśród zamawiających zakończyło sukcesem wszystkie postępowania, natomiast wśród wykonawców – 57%. Analogiczne odsetki dla fazy przygotowawczej wyniosły po 50%.



Wykres 5. Udział postępowań PPP zakończonych powodzeniem na etapie realizacji w opinii wykonawców i zamawiających

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

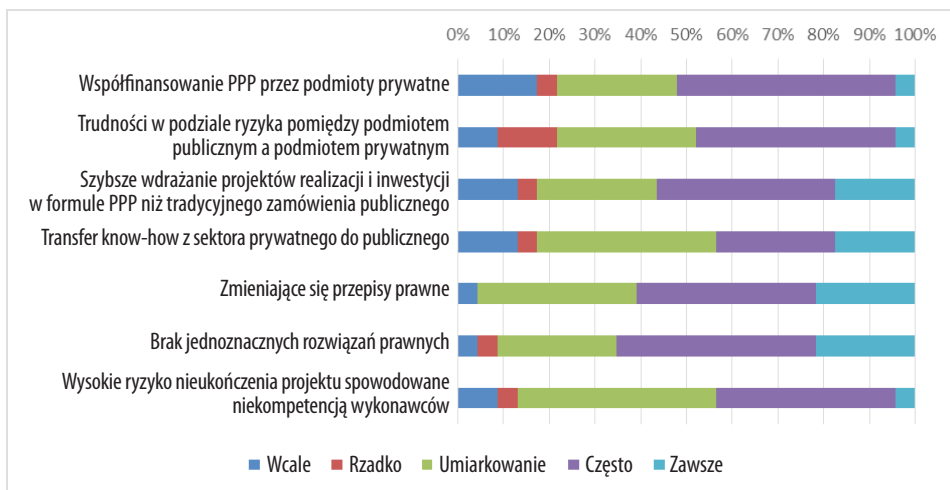
Z listy wymienionych praktyk obecnych na etapie realizacji PPP (wykres 6) zamawiający wybrali jako najczęściej występującą współfinansowanie PPP przez podmioty prywatne (48% odpowiedzi „często” lub „zawsze”). Do stosunkowo często występujących okoliczności należą również trudności w podziale ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotem prywatnym oraz brak jednoznacznych rozwiązań prawnych (po 33%). Z kolei najniższą częstotliwością występowania cechuje się transfer *know-how* z sektora prywatnego do publicznego (38% odpowiedzi „wcale” lub „zawsze”). Stanowi to niepokojącą okoliczność, gdyż transfer *know-how* stanowi jeden z najbardziej pożądaných efektów projektów PPP.



Wykres 6. Częstość występowania czynników warunkujących przebieg etapu realizacji w postępowaniach PPP w opinii zamawiających

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

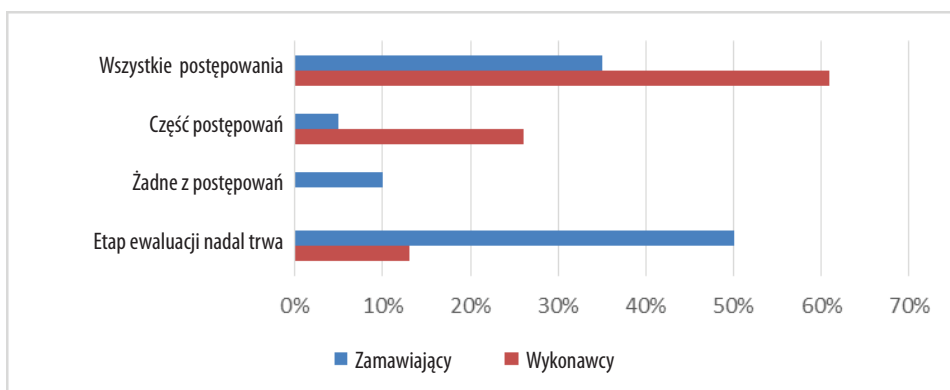
Na etapie realizacji PPP wykonawcy oceniają częstotliwość występowania wszystkich wskazanych czynników jako wysoką – ponad 40% odpowiedzi często lub zawsze (wykres 7). Do najczęściej pojawiających się problemów w opinii wykonawców należą brak jednoznacznych rozwiązań prawnych oraz zmieniające się przepisy prawne (odpowiednio 65% i 61% odpowiedzi „często” lub „zawsze”).



Wykres 7. Częstość występowania czynników warunkujących przebieg etapu realizacji w postępowaniach PPP w opinii wykonawców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

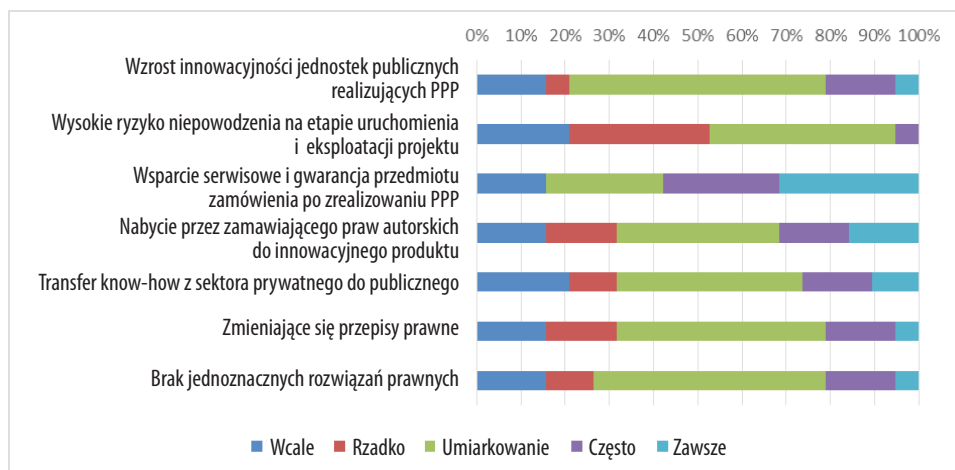
Spośród badanych instytucji sektora publicznego posiadających doświadczenie związane z projektami PPP (wykres 8) 50% nie zakończyło etapu ewaluacji, 40% zakończyło przynajmniej część postępowań powodzeniem, a 10% nie doprowadziło żadnego projektu do końca. Spośród przedsiębiorstw 87% podmiotów ukończyło etap ewaluacji z sukcesem, natomiast w przypadku pozostałych 13% jednostek etap ewaluacji trwa nadal.



Wykres 8. Udział postępowań PPP zakończonych powodzeniem na etapie ewaluacji w opinii zamawiających i wykonawców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

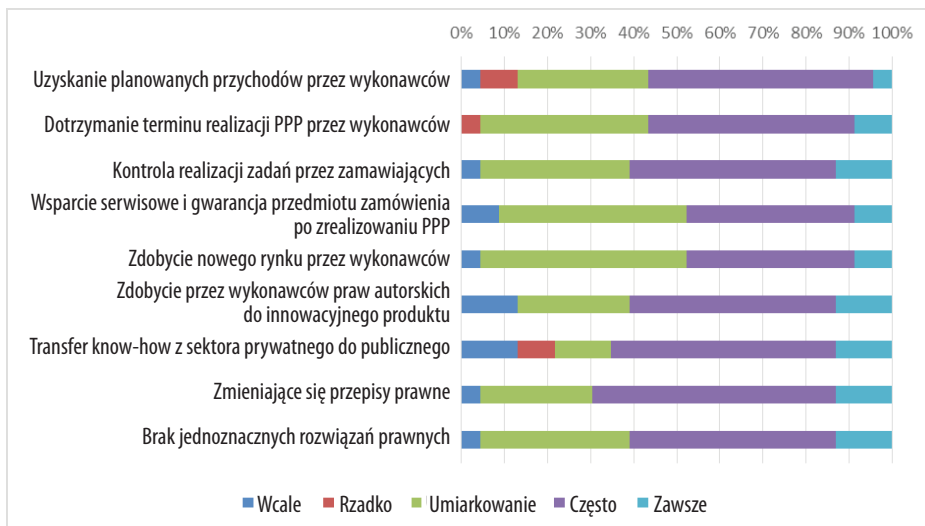
Analizując częstość występowania poszczególnych uwarunkowań na etapie ewaluacji (wykres 9), należy ocenić pozytywnie postrzeganie przez zamawiających tej fazy procesu PPP. Najczęściej wymieniano tutaj wsparcie serwisowe i gwarancję przedmiotu zamówienia po zrealizowaniu PPP (58% odpowiedzi „często” lub „zawsze”) oraz nabycie przez zamawiającego praw autorskich do innowacyjnego produktu (32%). Natomiast „rzadko” lub „wcale” wskazywano na wysokie ryzyko niepowodzenia na etapie uruchomienia i eksploatacji projektu (32%).



Wykres 9. Częstość występowania czynników warunkujących przebieg etapu ewaluacji w postępowaniach PPP w opinii zamawiających

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

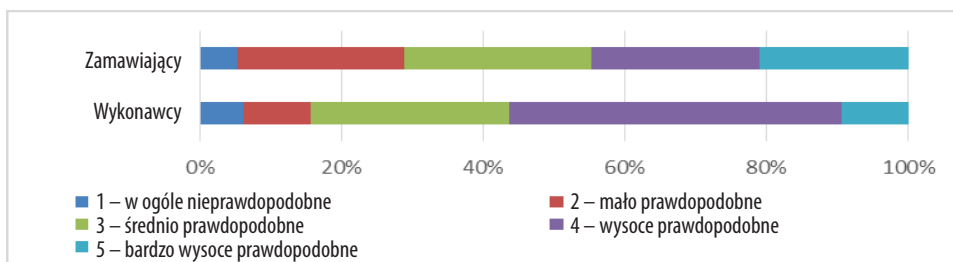
Podobnie jak na etapie realizacji PPP na etapie ewaluacji wykonawcy oceniają częstość występowania wszystkich wymienionych czynników jako wysoką – od 48% do 70% odpowiedzi „często” lub „zawsze” (wykres 10). Ponownie wśród najczęściej występujących wskazywane są zmieniające się przepisy prawne (70%), natomiast na kolejnym miejscu znalazł się transfer *know-how* z sektora prywatnego do publicznego (65%).



Wykres 10. Częstość występowania czynników warunkujących przebieg etapu ewaluacji w postępowaniach PPP w opinii wykonawców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

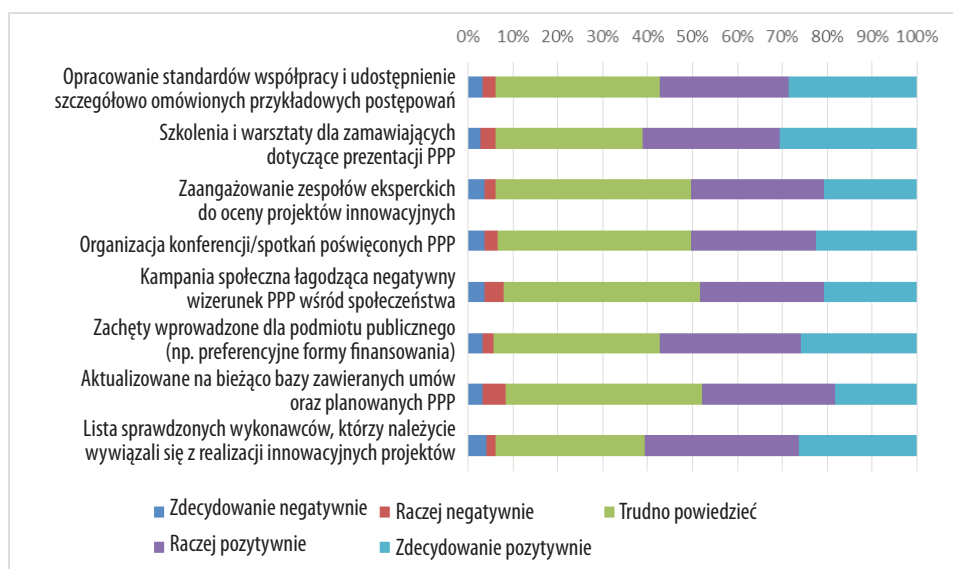
Podmioty uczestniczące w PPP, zarówno zamawiający, jak i wykonawcy, mają na ogół pozytywne doświadczenia związane z ich realizacją (wykres 11). Przekłada się to na wysokie prawdopodobieństwo polecenia realizacji PPP innym jednostkom publicznym lub przedsiębiorstwom (56% odpowiedzi „wysoce” lub „bardzo wysoce prawdopodobne” wśród wykonawców oraz 45% wśród zamawiających). Jednakże wśród wykonawców tylko 16% podmiotów wskazuje jako w ogóle lub mało prawdopodobne polecenie realizacji PPP innym podmiotom, natomiast wśród zamawiających odsetek ten wynosi 29%. Rozkład udzielonych odpowiedzi świadczy o lepszym podejściu do projektów PPP przez wykonawców niż przez zamawiających.



Wykres 11. Prawdopodobieństwo polecenia realizacji PPP innym jednostkom publicznym lub przedsiębiorstwom przez zamawiających i wykonawców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

W celu zbadania możliwości usprawnienia współpracy uczestników PPP podmioty publiczne dokonały oceny przydatności różnych propozycji wsparcia (wykres 12). Niewielkie doświadczenie instytucji związane z uczestnictwem w PPP powoduje, że nie są one świadome użyteczności wymienionych narzędzi, o czym świadczy wysoki odsetek w każdym przypadku odpowiedzi „trudno powiedzieć” (od 33% do 44%). Korzystna jest natomiast zdecydowana przewaga ocen pozytywnych (od 48% do 61%) nad ocenami negatywnymi (od 6% do 8%). Z najbardziej pozytywnym odbiorem spotkały się szkolenia i warsztaty dla zamawiających dotyczące prezentacji, czym jest PPP i jak je poprawnie stosować, oraz lista sprawdzonych wykonawców, którzy należycie wywiązali się z realizacji innowacyjnych projektów (po 61%). Z kolei najmniej pozytywnych ocen otrzymały kampania społeczna łagodząca negatywny wizerunek PPP wśród społeczeństwa (łamanie stereotypów dotyczących korupcji, postrzegania PPP jako prywatyzacji) oraz aktualizowane na bieżąco bazy zawieranych umów oraz planowanych PPP (odpowiednio po 48%).

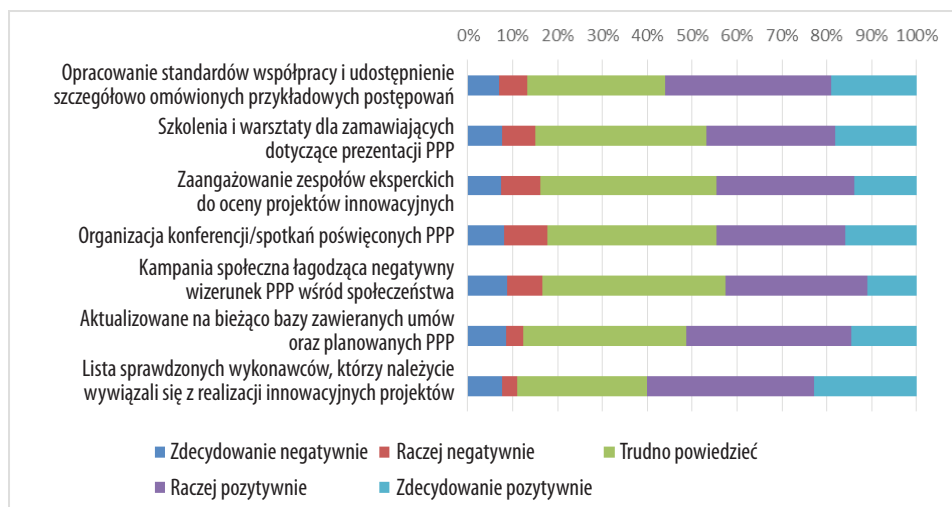


Wykres 12. Ocena możliwości usprawnienia współpracy w zakresie PPP przez zamawiających

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Analogicznie do propozycji usprawnień współpracy uczestników PPP ustunkowały się podmioty prywatne (wykres 13). Podobnie pojawia się także stosunkowo wysokie niezdecydowanie przedsiębiorców, jeśli chodzi o ocenę wymienionych narzędzi (od 29% do 41% odpowiedzi „trudno powiedzieć”), oraz

zdecydowana przewaga ocen pozytywnych (od 43% do 60%) nad negatywnymi (od 11% do 18%). Podobnie jak zamawiający wykonawcy również najwyżej ocenili listę sprawdzonych wykonawców, którzy należycie wywiązali się z realizacji PPP (60% odpowiedzi pozytywnych), a najmniej korzystnie kampanią społeczną łagodzącą negatywny wizerunek PPP wśród społeczeństwa oraz łamanie stereotypów dotyczących korupcji i postrzegania PPP jako prywatyzacji (43% odpowiedzi pozytywnych).



Wykres 13. Ocena możliwości usprawnienia współpracy w zakresie PPP przez wykonawców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

5. Zakończenie

Partnerstwo publiczno-prywatne jest ważnym instrumentem polityki inwestycyjnej państwa, umożliwiającym jego rozwój gospodarczy. Przyczynia się ono do rozwoju infrastruktury oraz wysokiego standardu usług publicznych, zgodnego z oczekiwaniami społecznymi. W efektywnym rozwoju PPP kluczową rolę odgrywa zaangażowanie instytucji państwowych, których celem jest wzrost skali inwestycji przy jednoczesnym zabezpieczeniu realizacji interesu publicznego. Konstrukcja PPP sprawia, że do realizacji zadań publicznych włączany jest kapitał prywatny oraz doświadczenie sektora prywatnego w zarządzaniu i utrzymaniu infrastruktury, a także w przygotowaniu i realizacji projektów.

Optymistycznym wnioskiem płynącym z przeprowadzonych badań jest pozytywne doświadczenie uczestników PPP związane z ich realizacją, które przekłada

się na wysokie prawdopodobieństwo polecenia zaangażowania w PPP innym jednostkom publicznym lub przedsiębiorstwom. Uczestnictwo w postępowaniach PPP wiąże się z różnym ich odbiorem zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne. Pozytywnie należy ocenić często występujące uzupełnianie środków publicznych kapitałem prywatnym oraz odpowiednie doświadczenie w zakresie współpracy między podmiotami. Korzystne są także wskazania uczestników etapu ewaluacji na wsparcie serwisowe i gwarancję przedmiotu zamówienia oraz nabycie przez zamawiającego praw autorskich do innowacyjnego produktu po zrealizowaniu PPP. Z kolei negatywnym sygnałem jest niewielki udział wymagań dotyczących innowacji w zamówieniach oraz niski transfer *know-how* z sektora prywatnego do publicznego na etapie przygotowania i realizacji projektów, czyli praktyk bardzo pożądanym z punktu widzenia polityki innowacyjnej państwa. Zgodnie z oczekiwaniami wśród ograniczeń uczestnicy PPP często wymieniają bariery natury prawnej, takie jak brak jednoznacznych rozwiązań prawnych oraz zmieniające się przepisy.

Omówione powyżej pozytywne i negatywne doświadczenia podmiotów uczestniczących w postępowaniach PPP pokazują obszary wymagające aktywnych działań ze strony instytucji państwowych. Szczególnie ważne jest to ze względu na wysoki potencjał tego narzędzia w intensyfikacji rozwoju polskiej gospodarki, poprzez dostarczenie i finansowanie wysokiej jakości infrastruktury publicznej. Włączenie partnera prywatnego w realizację zadań publicznych umożliwia wykorzystanie jego zasobów, osiągnięć organizacyjnych i zarządczych, standardów świadczenia usług oraz rozwiązań technicznych i technologicznych. Dodatkową konsekwencją może być podniesienie efektywności wykorzystania funduszy UE, poprzez realizację projektów łączących środki unijne i prywatne.

Przeprowadzone studia mogą stanowić przyczynek do przyszłych badań nad skutecznością rozwiązań instytucjonalnych w obszarze usprawniania współpracy podmiotów publicznych i prywatnych w postępowaniach PPP. Poza tym kolejne badania powinny zostać uzupełnione o dane dla dużych krajów europejskich posiadających znaczące osiągnięcia w dziedzinie PPP, w celu przeprowadzenia analiz porównawczych.

Bibliografia

- Hodge G.A., Greve C., *Public-private Partnerships: An International Performance Review*, „Public Administration Review” 2007, vol. 67 (3).
- Kania M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy po nowelizacji z 5 lipca 2018 r.*, Difin, Warszawa 2018.

Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań, wyjaśnień, interpretacji, red. R. Cieślak, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Public-private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, OECD, Paris 2008.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

Wang H., Xiong W., Wu G., Zhu D., *Public-private Partnership in Public Administration Discipline: A Literature Review*, „Public Management Review” 2018, vol. 20 (2).

Wytyczne w zakresie przygotowania projektów PPP, MiiR, Warszawa 2018.

Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Praktyczny poradnik partnerstwa*, ODDK, Gdańsk 2016.



Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „DIALOG” w latach 2018–2020 w wyniku realizacji projektu badawczego o nr. 0260/20185.

Partnerstwo publiczno-prywatne w polskim sektorze energetycznym

Paulina Kozieł

(Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)

1. Wprowadzenie

Jedną z kluczowych cech współczesnego zarządzania publicznego jest przekazywanie, zarówno przez władze państwowe, jak i samorządowe, przedsięwzięć o charakterze publicznym do wykonania podmiotom prywatnym. Podmioty sektora publicznego wycofują się z wielu dziedzin praktycznej działalności gospodarczej, społecznej oraz publicznej, przy jednoczesnym utrzymaniu odpowiedzialności publicznoprawnej za stan rzeczy. Dzięki takim działaniom dostęp do wielu rynków zdominowanych przez państwo zyskują także inne podmioty krajowe i zagraniczne, czyniąc wspomniane rynki bardziej liberalnymi. Jest to powodem prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, które z powodzeniem mogą być realizowane przez podmioty prywatne – nie ma konieczności, aby ta działalność była prowadzona samodzielnie przez władze publiczne. Ta forma współdziałania, która łączy w sobie współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym, nazywana jest partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP)¹.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza i ocena aspektów partnerstwa publiczno-prywatnego z uwzględnieniem jego obecnego stanu i kierunków rozwoju w Polsce. Szczególnie skupię się na wykorzystaniu PPP w sektorze energetycznym. Podstawę źródłową opracowania stanowi dostępna literatura przedmiotu

¹ M. Wawrzyniak, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP)*, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, https://www.paih.gov.pl/prawo/partnerstwo_publiczno-prywatne (dostęp: 20.06.2020 r.).

oraz dane źródłowe Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, dotyczące projektów PPP. Zastosowanymi w rozdziale metodami badawczymi są metoda badania dokumentów oraz metoda analizy i krytyki piśmiennictwa. Wykorzystano następujące techniki badawcze: analizę krajowej literatury przedmiotu, analizę dokumentów źródłowych (źródeł zastanych) – badanie *desk research*, analizę studiów przypadków opisanych w literaturze przedmiotu oraz metody wnioskowania (dedukcję i indukcję). Niniejsze rozważania są podstawą teoretyczną badań empirycznych, będących celem dysertacji doktorskiej. Otrzymany w wyniku badań materiał empiryczny może stanowić ważny argument w rozważaniach nad obecnym stanem i kierunkami rozwoju polskiego sektora energetycznego.

2. Istota partnerstwa publiczno- prywatnego

Partnerstwo publiczno- prywatne definiowane jest na wiele sposobów, głównie ze względu na różnorodność czynników, które charakteryzują ten typ kontraktów. Pojęcie to na gruncie polskiego prawa istnieje od kilkunastu lat. Pierwsza ustawa dotycząca PPP w Polsce powstała w 2005 r.², jednak nie zawierała definicji PPP, a jedynie zasady, zgodnie z którymi powinno być realizowane partnerstwo. Sytuację zmieniła ustawa z 2008 r.³, uchylając poprzednią ustawę i regulując najważniejsze kwestie dotyczące PPP. Na jej mocy „partnerstwo publiczno- prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”⁴. Z kolei według Wytocznych Komisji Europejskiej z 2003 r. partnerstwo publiczno- prywatne to współpraca sektora publicznego i prywatnego, której celem jest realizacja określonych przedsięwzięć lub świadczenie konkretnych usług, standardowo realizowanych przez sektor publiczny⁵.

Do głównych cech współpracy w ramach PPP zalicza się przede wszystkim⁶:

- 1) współpracę pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym;
- 2) umowny charakter (w ramach stosunku cywilnoprawnego);

² Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1420 – uchylona).

³ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

⁴ *Ibidem*, art. 1 § 2.

⁵ Polska Agencja Inwestycji i Handlu, Grupa PFR, *Partnerstwo Publiczno- Prywatne (PPP)*, https://www.paih.gov.pl/prawo/partnerstwo_publiczno- prywatne (dostęp: 20.06.2020).

⁶ *Ibidem*.

- 3) celowy charakter (realizacja przedsięwzięć lub świadczenie usług, które należą do kompetencji sektora publicznego);
- 4) optymalny podział zadań pomiędzy strony;
- 5) podział ryzyk;
- 6) obustronną korzyść dla stron.

Dobrym, zagranicznym przykładem tego, że właściwie każdy projekt, niezależnie od sektora, o ile tylko pozwoli inwestorowi na stopę zwrotu z zainwestowanych środków, może być realizowany w formie PPP, jest Wielka Brytania. Przy pomocy PPP powstają tam nowe szkoły (ponad 800 szkół w ciągu dziesięciu lat), szpitale (ponad 44 od 1997 r.), więzienia (w 13 takich obiektach zbudowanych przy pomocy PPP przebywa ponad 10% wszystkich osadzonych), drogi, linie kolejowe, odcinki londyńskiego metra oraz wiele budynków rządowych, m.in. Ambasada Brytyjska w Berlinie czy Ministerstwo Skarbu Państwa w Londynie, a także wiele projektów z obszaru gospodarki odpadami, ochrony środowiska czy transportu publicznego⁷.

Wykorzystanie PPP niesie ze sobą szereg korzyści, zarówno dla sektora publicznego, jak i prywatnego. Przede wszystkim są to korzyści finansowe, wynikające z faktu, iż dzięki PPP władze publiczne mogą rozdzielić koszty inwestycji i płacić jedynie za świadczone usługi, zasilając finansowo sektor prywatny⁸. Nie są one jedyne. Korzyści dla sektora publicznego wynikające z realizacji przedsięwzięcia w ramach PPP to m.in.⁹:

- znaczne obniżenie kosztów inwestycyjnych;
- możliwość rozbudowy infrastruktury bez konieczności zadłużenia się przez sektor publiczny;
- obniżenie kosztów operacyjnych;
- możliwość wykorzystania potencjału sektora publicznego w innych przedsięwzięciach;
- zwiększenie wpływów do budżetu poprzez większe wykorzystanie inwestycji infrastrukturalnych;
- wykorzystanie nowoczesnych technologii, a także sprawne zarządzanie inwestycją;
- mniejsze wpływy polityczne dotyczące podejmowania decyzji gospodarczych.

⁷ *Ibidem*.

⁸ O. Ławińska, K. Kowalczyk, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako trend zarządzania zadaniami publicznymi w Polsce w latach 2009–2016*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2017, nr 28, t. 1, s. 134.

⁹ A. Bleja, *Partnerstwo publiczno-prywatne w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2010, nr 243, s. 64.

Do korzyści dla sektora prywatnego zalicza się natomiast¹⁰:

- stabilny kontrakt o charakterze długoterminowym;
- elastyczność związana z ustalaniem specyfikacji produktu końcowego lub usługi;
- możliwość generowania dodatkowych przychodów od osób trzecich (np. związanych z wynajmem);
- niezależność od rocznego budżetu sektora publicznego;
- bodźce do osiągnięcia dobrych wyników i dostarczania usług wysokiej jakości;
- możliwość komercyjnego wykorzystania innowacji;
- promocja podmiotu sektora prywatnego.

Literatura przedmiotu wskazuje także na bariery i wady związane z wykorzystaniem PPP. Należą do nich¹¹:

- ograniczenie wpływu samorządu lokalnego na wybór inwestycji;
- słabsza pozycja negocjacyjna władz publicznych;
- zwiększenie opłat związanych z korzystaniem z obiektów infrastruktury;
- zwiększenie kosztów transakcyjnych;
- ograniczenie dostępu do określonych usług;
- możliwość obniżenia poziomu świadczonych usług;
- możliwość utraty pracy przez pracowników sektora publicznego;
- możliwość podwyższenia ceny na usługi przez podmiot prywatny w związku ze swobodą ustalania cen;
- ograniczony wpływ sektora publicznego na działania operacyjne podmiotu sektora prywatnego, jeśli popyt na usługi będzie niższy niż prognozowany.

Mimo licznych ograniczeń i wad, które są związane z PPP, zarówno sektor publiczny, jak i prywatny dostrzegają dużo więcej korzyści związanych z tą współpracą, co skutkuje zwiększeniem zainteresowania współdziałaniem w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w ostatnich latach w Polsce.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce

Ministerstwo Rozwoju, widząc korzyści wynikające z PPP, w 2017 r. stworzyło trzyletni projekt #PakietDlaPPP. Ma on na celu m.in. edukację administracji rządowej i samorządowej na temat partnerstwa publiczno-prywatnego oraz opra-

¹⁰ M. Łakomy, *Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 30, s. 71.

¹¹ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przestanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 80–82.

cowanie publikacji poświęconych tej tematyce, w tym analizy rynku i dobrych praktyk, które mają zachęcać do wykorzystywania PPP. Projekt ma służyć popularyzacji idei PPP oraz pomóc w przełamywaniu barier w jej rozwoju. Według założeń rządu w latach 2017–2020 powinno zostać zawartych 100 nowych umów PPP. Wszystkie działania w ramach projektu #PakietDlaPPP zostały wpisane do projektu Polityki Rządu w zakresie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego, którą w 2017 r. przyjął Stały Komitet Rady Ministrów¹².

W Polsce można zaobserwować stopniowy rozwój w zakresie wykorzystania PPP. W latach 2005–2008 podpisano jedynie jedną umowę PPP¹³, natomiast w kolejnych latach podpisywano coraz więcej umów oraz wszczynano coraz więcej postępowań (w latach 2009 – I kw. 2020 wszczęto 574 postępowania PPP, jednak tylko 144 podpisane umowy weszły w fazę realizacji)¹⁴. Tabela 1 przedstawia liczbę umów zawartych w ramach PPP w Polsce na koniec I kwartału 2020 r.

Tabela 1. Liczba zawartych umów PPP, w tym realizowanych, zrealizowanych oraz niezrealizowanych, w Polsce w latach 2009 – I kw. 2020 (stan na 31.03.2020)

Rok	Zawarte umowy PPP	Realizowane i zrealizowane umowy PPP	Niezrealizowane umowy PPP
2009	2	2	0
2010	12	8	4
2011	13	11	2
2012	20	15	5
2013	23	20	3
2014	18	16	2
2015	25	23	2
2016	10	10	0
2017	11	11	0
2018	16	16	0
2019	9	9	0
I kw. 2020	3	3	0
Razem	162	144	18

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej – *Raport rynku PPP 2009 – I kw. 2020*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, www.ppp.gov.pl (dostęp: 27.06.2020).

¹² *Pakiet dla PPP: Ministerstwo Rozwoju przeszkoli administrację rządową i samorządową*, 31.03.2017, <https://www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/pakiet-dla-ppp-ministerstwo-rozwoju-przeszkoli-administracje-rzadowa-i-samorzadowa,91921.html> (dostęp: 20.06.2020).

¹³ O. Ławińska, K. Kowalczyk, *op. cit.*, s. 135.

¹⁴ *Raport rynku PPP 2009 – I kw. 2020*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, www.ppp.gov.pl (dostęp: 27.06.2020).

W latach 2009 – I kw. 2020 w Polsce zostały zawarte 162 umowy w ramach PPP, z czego 18 nie zostało zrealizowanych, a 144 weszły w fazę realizacji. Rokiem, który najbardziej obfitował w zawieranie umów PPP, był rok 2015, w którym zawarto 25 umów, w tym aż 23 z nich są realizowane. Z kolei najgorszym rokiem pod tym względem był rok 2009, w którym były zawarte 2 umowy PPP (wszystkie z nich weszły w fazę realizacji). Można sądzić, że miało to związek z wprowadzeniem w 2008 r. nowej ustawy regulującej kwestie PPP.

Warto podkreślić, że od 2016 r. wszystkie zawarte umowy weszły w fazę realizacji. Zatem w latach 2016 – I kw. 2020 żadna z podpisanych umów nie jest umową niezrealizowaną.

Pod względem realizacji umów PPP (tabela 2) w okresie 2009–24.06.2020 z pewnością pozytywnie wyróżniają się województwa: mazowieckie (28 umów), śląskie (21 umów) oraz pomorskie (18 umów). Wynik województwa mazowieckiego stanowi niemal 1/5 wszystkich umów w fazie realizacji (ok. 19,31%). Również pod względem liczby zamierzeń inwestycyjnych PPP najwyższy wynik ma województwo mazowieckie – 23, co stanowi ok. 17,56% wszystkich zamierzeń inwestycyjnych PPP. Najmniej zamierzeń inwestycyjnych wykazały województwa: lubelskie, łódzkie, podkarpackie i świętokrzyskie – 3 (ok. 2,29%).

Tabela 2. Liczba realizowanych i zrealizowanych umów PPP oraz zamierzeń inwestycyjnych PPP w Polsce w okresie 2009–24.06.2020 według podziału na województwa (stan na 24.06.2020)

Lp.	Województwo	Liczba realizowanych i zrealizowanych umów PPP	Liczba zamierzeń inwestycyjnych PPP
1.	dolnośląskie	16	19 (w tym 1 z woj. lubuskim)
2.	kujawsko-pomorskie	3	10
3.	lubelskie	1	3
4.	lubuskie	2	4 (w tym 1 z woj. dolnośląskim)
5.	łódzkie	5	3
6.	małopolskie	13	11 (w tym 1 z woj. opolskim i woj. śląskim)
7.	mazowieckie	28	23
8.	opolskie	4	5 (w tym 1 z woj. małopolskim i woj. śląskim)
9.	podkarpackie	2	3
10.	podlaskie	2	4
11.	pomorskie	18	7

Tabela 2. cd.

12.	śląskie	21	18 (w tym 1 z woj. małopolskim i woj. opolskim)
13.	świętokrzyskie	3	3
14.	warmińsko-mazurskie	9	7
15.	wielkopolskie	12	7
16.	zachodniopomorskie	6	7
Razem		145	131

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, *Baza zawartych umów PPP*, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/> (dostęp: 27.06.2020); *Baza zamierzeń inwestycyjnych PPP*, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zamierzen-inwestycyjnych-ppp/> (dostęp: 27.06.2020).

W Polsce umowy PPP realizowane są w 15 sektorach: budynki publiczne, edukacja, efektywność energetyczna, energetyka, gospodarka odpadami, gospodarka wodno-kanalizacyjna, infrastruktura transportowa, kultura, mieszkalnictwo, ochrona zdrowia, rewitalizacja, sport i turystyka, telekomunikacja, usługi transportowe i inne (tabela 3). Około 15% wszystkich umów PPP realizuje się w zakresie infrastruktury transportowej – 23. Najmniej umów PPP (1) dotyczy mieszkalnictwa. Z kolei pod względem liczby zgłoszonych zamierzeń inwestycyjnych PPP przoduje sport i turystyka (28 – ok. 21,37%), najmniejszą liczbę zamierzeń inwestycyjnych PPP zgłoszono natomiast w ramach telekomunikacji (1).

Tabela 3. Liczba realizowanych i zrealizowanych umów PPP oraz zamierzeń inwestycyjnych PPP w Polsce w okresie 2009–24.06.2020 według podziału na sektory (stan na 24.06.2020)

Lp.	Sektor	Liczba realizowanych i zrealizowanych umów PPP	Liczba zamierzeń inwestycyjnych PPP
1.	infrastruktura transportowa	23	20
2.	sport i turystyka	21	28
3.	efektywność energetyczna	21	15
4.	gospodarka wodno-kanalizacyjna	17	6
5.	usługi transportowe	9	9
6.	telekomunikacja	9	1
7.	gospodarka odpadami	8	2
8.	kultura	6	4
9.	edukacja	5	2
10.	rewitalizacja	4	9

Tabela 3. cd.

11.	ochrona zdrowia	4	5
12.	energetyka	3	2
13.	budynki publiczne	3	8
14.	mieszkalnictwo	1	16
15.	inne	11	4
Razem		145	131

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, *Analiza rynku PPP*, <https://www.ppp.gov.pl/analiza-ryнку-ppp/> (dostęp: 27.06.2020).

4. PPP w polskim sektorze energetycznym

Sektor energetyczny jest jednym z kluczowych sektorów polskiej gospodarki. Kwestia bezpieczeństwa energetycznego jest częścią strategii każdego państwa. Jest to także sektor, który cieszy się dużym zainteresowaniem inwestorów, zatem związany jest również z partnerstwem publiczno-prywatnym. Ze względu na szybki rozwój gospodarczy wszystkie sektory gospodarki będą zużywać więcej energii, co spowoduje wzrost zapotrzebowania na jej dostarczenie. W tym wypadku PPP będzie korzystnym rozwiązaniem dla każdej ze stron współpracy. Podmiot sektora prywatnego ma gwarancję, ponieważ zapotrzebowanie na energię rośnie, natomiast podmiot sektora publicznego jest ociążony finansowo, przy tym spełniając swój cel społeczno-gospodarczy¹⁵.

Eksperti twierdzą, że PPP powinno być wykorzystane jako ważny czynnik w realizacji założeń polityki energetycznej do roku 2030. Wskazują, że możliwości zagospodarowania w energetyce odłożonych zasobów kapitałowych w ramach PPP są duże¹⁶.

Ważnym pojęciem związanym z sektorem energetycznym oraz PPP jest efektywność energetyczna, której problematyka leży u podstaw europejskiej polityki energetycznej. Jest ona jednym z głównych filarów, na których opiera się strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej „Europa 2020”, przyjęta przez Radę Europejską w 2010 r. Głównym celem strategii jest

¹⁵ K. Hawran, J. Kowalik, *Analiza porównawcza dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego na przykładzie sektora energetycznego*, „Studia i Prace WNEIZ US” 2016, nr 46 (1), s. 329–330.

¹⁶ B. Mikołajczyk, *PPP może pomóc w rozwoju energetyki*, 26.09.2010, <https://forsal.pl/artykuly/453606,ppp-moze-pomoc-w-rozwoju-energetyki.html> (dostęp: 20.06.2020).

zmniejszenie przez państwa członkowskie zużycia energii pierwotnej o 20% do 2020 r. (w stosunku do zużycia w 2010 r.). Jako jeden ze skutecznych sposobów, który pomoże w zwiększeniu efektywności energetycznej na tym obszarze, Unia Europejska wskazuje właśnie partnerstwo publiczno-prywatne¹⁷.

W polskim sektorze energetycznym umowy PPP cieszą się rosnącą popularnością (tabela 3). W zakresie efektywności energetycznej w fazie realizacji w okresie 2009–24.06.2020 znalazło się 21 umów, co daje drugie miejsce pod względem ich liczby według sektorów (niemal 15% wszystkich umów w realizacji). Z kolei w zakresie energetyki w fazie realizacji znalazły się jedynie 3 umowy, co w porównaniu do innych sektorów jest jednym z najniższych wyników. Liczba zamierzeń inwestycyjnych PPP dla efektywności energetycznej również jest relatywnie wysoka – 15 zamierzeń inwestycyjnych PPP, dla energetyki podobnie jak poprzednio – jeden z najniższych wyników (2 zamierzenia inwestycyjne PPP).

W zakresie efektywności energetycznej i energetyki w fazie realizacji znalazły się zatem 24 projekty PPP (tabela 4). Pierwszy projekt PPP w sektorze energetycznym to umowa, dla której wszczęcie postępowania miało miejsce w 2009 r. (województwo śląskie). Dotyczyła ona zakresu efektywności energetycznej (termomodernizacja budynków oświatowych), a wartość projektu wynosiła 8 181 874 zł.

Województwami, w których realizuje się najwięcej projektów PPP w sektorze energetycznym w okresie 2009 – I kw. 2020, są: mazowieckie (po 7 projektów PPP w 2012 i 2013 r., w 2014 r. 3 projekty, w 2015 r. 2 projekty) i śląskie (po 5 projektów PPP – w 2009, 2012, 2013, 2014 i 2016 r.).

Najbardziej efektywne dla sektora energetycznego pod względem PPP były lata 2014 i 2015. Wszczęto w nich po 5 postępowań (umowy później weszły w fazę realizacji) – w 2014 r. w województwach: świętokrzyskim (1 projekt), śląskim (1 projekt) i mazowieckim (3 projekty), a w 2015 r. w województwach: wielkopolskim (1 projekt), łódzkim (2 projekty) i mazowieckim (2 projekty). Wszystkie dotyczyły efektywności energetycznej.

Najdroższy w sektorze energetycznym był projekt z 2015 r. dotyczący termomodernizacji budynków oświatowych Miasta Zgierza (woj. łódzkie). Jego wartość to 56 411 000 zł. Wartość powyżej 10 000 000 zł miało 15 projektów, natomiast 5 z nich miało wartość wyższą niż 20 000 000 zł.

¹⁷ D. Hajdys, D. Burzyńska, *Efektywność projektów PPP w obszarze termomodernizacji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2017, nr 4 (129), s. 121–122.

Tabela 4. Wykorzystanie PPP w polskim sektorze energetycznym w okresie 2009 – I kw. 2020 (stan na 31.03.2020)

Lp.	Podmiot publiczny (województwo)	Nazwa projektu	Rok wszczęcia postępowania	Wartość projektu brutto (w zł)	Sektor
1.	Urząd Miasta Radzionków (woj. śląskie)	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych: Gimnazjum im. Ojca Ludwika Wrodarczyka, Zespół Szkół Podstawowo-Gimnazjalnych, Liceum Ogólnokształcące, Szkoła Podstawowa Nr 2 i Przedszkole Nr 3 stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Radzionków	2009	8 181 874,00	Efektywność energetyczna
2.	Agencja Mienia Wojskowego Oddział Regionalny w Gdyni (woj. pomorskie)	Świadczenie usług w zakresie zarządzania gospodarką energetyczną, tj. produkcji energii ciepłej na potrzeby centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej oraz jej przesyłu do odbiorców, usług w zakresie zarządzania gospodarką wodno-kanalizacyjną, tj. wykonywania zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców osiedla w m. Siemirowice i przepompowywanie ścieków wraz z usługami remontu i utrzymania infrastruktury	2011	17 710 000,00	Energetyka
2.	Gmina Karczew – Urząd Miejski w Karczewie (woj. mazowieckie)	Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej Gminy Karczew w formule partnerstwa publiczno- prywatnego	2012	10 736 968,67	Efektywność energetyczna
3.	Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o. w Rucianem-Nidzie (woj. warmińsko-mazurskie)	Kompleksowa modernizacja systemu grzewczego kotłowni przy ul. Szkolnej 2 w miejscowości Ruciane-Nida –Budowa kotłowni opalanej biomasą o mocy 1,8 MW	2012	2 250 000,00	Energetyka
4.	Urząd Miejski w Wołowie (woj. dolnośląskie)	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych: Wołowskiego Ośrodka Kultury – Filia w Lubiążu, Przedszkola Słoneczko w Wołowie, ZSP w Lubiążu stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Wołów	2012	4 795 179,24	Efektywność energetyczna
5.	Urząd Miasta Bytomia (woj. śląskie)	Termomodernizacja obiektów oświatowych w Bytomiu w formule partnerstwa publiczno- prywatnego	2012	46 873 256,86	Efektywność energetyczna

Tabela 4. cd.

6.	Urząd Gminy Świdnica (woj. lubuskie)	Kompleksowa termomodernizacja budynków komunalnych na terenie Gminy Świdnica w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego	2013	4 625 779,36	Efektywność energetyczna
7.	Urząd Miejski w Wołowie (woj. dolnośląskie)	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych: Przedszkole Chatka Puchatka, Gimnazjum Publiczne w Wołowie, Hala plus hotel (OSIR), Domek Klubowy (OSIR) i budynek Ratusza stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Wołów	2013	9 480 954,00	Efektywność energetyczna
8.	Urząd Miasta Radzionków (woj. śląskie)	Osiągnięcie oszczędności zużycia energii elektrycznej oświetlenia ulicznego w gminie Radzionków	2013	4 535 586,91	Efektywność energetyczna
9.	Urząd Gminy Dębe Wielkie (woj. mazowieckie)	Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Gminie Dębe Wielkie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	2013	10 922 401,66	Efektywność energetyczna
10.	Urząd Gminy w Piekoszowie (woj. świętokrzyskie)	Kompleksowa termomodernizacja budynku Zespołu Placówek Oświatowych w Piekoszowie, stanowiącego budynek użyteczności publicznej Gminy Piekoszów	2014	6 576 134,25	Efektywność energetyczna
11.	Urząd Miasta Rudy Śląskiej (woj. śląskie)	Kompleksowa termomodernizacja wraz z zarządzaniem energią (7 placówek oświatowych) oraz oddanie w zarządzanie energią (5 placówek oświatowych) w formule PPP	2014	14 178 366,21	Efektywność energetyczna
12.	Urząd Miasta Kobyłki (woj. mazowieckie)	Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej Miasta Kobyłka	2014	10 871 308,14	Efektywność energetyczna
13.	Urząd Miasta Płocka (woj. mazowieckie)	Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku	2014	18 168 776,08	Efektywność energetyczna
14.	Urząd Gminy Parysów (woj. mazowieckie)	Modernizacja oświetlenia ulicznego w Gminie Parysów	2014	1 584 000,00	Efektywność energetyczna
15.	Urząd Miejski w Pabianicach (woj. łódzkie)	Poprawa efektywności wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej Gminy Miejskiej Pabianice	2015	33 082 080,00	Efektywność energetyczna
16.	Urząd Miasta Ząbki (woj. mazowieckie)	Remont sieci i utrzymanie oświetlenia ulicznego na terenie Miasta Ząbki w formule partnerstwa publiczno-prywatnego w systemie zaprojektuj i wybuduj	2015	3 567 010,80	Efektywność energetyczna
17.	Urząd Gminy Wiązowna (woj. mazowieckie)	Systemowa modernizacja obiektów przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	2015	47 905 904,70	Efektywność energetyczna

Tabela 4. cd.

18.	Urząd Miasta Zgierza (woj. łódzkie)	Termomodernizacja budynków oświatowych Miasta Zgierza	2015	56 411 000,00	Efektywność energetyczna
19.	Gmina Opalenica – Urząd Miejski w Opalenicy (woj. wielkopolskie)	Termomodernizacja wraz z zarządzaniem źródłami ciepła w budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Opalenica	2015	11 500 000,00	Efektywność energetyczna
20.	Miejski Zakład Zasobów Lokalowych w Sosnowcu (woj. śląskie)	Energomodernizacja budynków na osiedlu Juliusz stanowiących zasób lokalowy Miasta Sosnowiec wraz z wieloletnim zarządzaniem gospodarką cieplną	2016	10 181 248,47	Efektywność energetyczna
21.	Gmina Miasta Sopotu (woj. pomorskie)	Postępowanie prowadzone w trybie dialogu konkurencyjnego na wybór Partnera Prywatnego dla Przedsięwzięcia pn. „Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Sopocie”	2016	25 849 510,00	Efektywność energetyczna
22.	Gmina Ścinawa – Urząd Miasta i Gminy w Ścinawie (woj. dolnośląskie)	Budowa sieci gazowej średniego podwyższonego ciśnienia De 250 Prochowice – Ścinawa	2018	13 798 481,73	Energetyka
23.	Gmina Mielno (woj. zachodniopomorskie)	Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Gminie Mielno	2019	15 361 793,53	Efektywność energetyczna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, *Baza zawartych umów PPP*, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/> (dostęp: 27.06.2020).

5. Podsumowanie

Problem partnerstwa publiczno-prywatnego od wielu lat jest popularnym tematem. Korzyści wynikające z wykorzystywania PPP są bezsporne, dostrzegają je również polskie władze, które stworzyły projekt, mający na celu popularyzację tego rodzaju współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym.

W Polsce w latach 2009–2020 wzrosło zainteresowanie projektami PPP, jednak nadal jest to bardzo powolny wzrost. Według założeń rządu w latach 2017–2020 powinno zostać zawartych 100 umów PPP, podczas gdy od 2017 r. do końca I kwartału 2020 r. zawartych zostało 39 umów PPP. Analizując wzrost w poszczególnych latach, myślę, że w ciągu kolejnych trzech kwartałów 2020 r. nie uda się podpisać kolejnych 61 umów PPP.

Niewątpliwym plusem jest natomiast skuteczność umów PPP we wspomnianych latach – każda z podpisanych umów weszła w fazę realizacji, co oznacza,

że skuteczność w tym wypadku wynosi 100%. Może to napawać optymizmem na przyszłość i zachęcać potencjalne podmioty do PPP.

Efektywność energetyczna jest jednym z obszarów, w którym najczęściej podpisywano umowy PPP. Z kolei energetyka to jeden z obszarów o najmniejszym zainteresowaniu w związku z partnerstwem publiczno-prywatnym. Eksperti jednak twierdzą, że możliwości są o wiele większe i widzą w energetyce potencjał PPP, który nie jest wykorzystany.

Bibliografia

- Analiza rynku PPP*, <https://www.ppp.gov.pl/analiza-ryнку-ppp/> (dostęp: 27.06.2020).
- Baza zamierzeń inwestycyjnych PPP*, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zamierzen-inwestycyjnych-ppp/> (dostęp: 27.06.2020).
- Baza zawartych umów PPP*, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/> (dostęp: 27.06.2020).
- Bleja A., *Partnerstwo publiczno-prywatne w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2010, nr 243.
- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006.
- Hajdys D., Burzyńska D., *Efektywność projektów PPP w obszarze termomodernizacji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 4 (129).
- Hawran K., Kowalik J., *Analiza porównawcza dotycząca partnerstwa publiczno-prywatnego na przykładzie sektora energetycznego*, „Studia i Prace WNEIZ US” 2016, nr 46 (1).
- Łakomy M., *Istota i rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 30.
- Ławińska O., Kowalczyk K., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako trend zarządzania zadaniami publicznymi w Polsce w latach 2009–2016*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2017, nr 28, t. 1.
- Mikołajczyk B., *PPP może pomóc w rozwoju energetyki*, 26.09.2010, <https://forsal.pl/artykuly/453606,ppp-moze-pomoc-w-rozwoju-energetyki.html> (dostęp: 20.06.2020).
- Pakiet dla PPP: Ministerstwo Rozwoju przeszkoli administrację rządową i samorządową*, 31.03.2017, <https://www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/pakiet-dla-ppp-ministerstwo-rozwoju-przeszkoli-administracje-rzadowa-i-samorzadowa,91921.html> (dostęp: 20.06.2020).
- Polska Agencja Inwestycji i Handlu, Grupa PFR, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP)*, https://www.paih.gov.pl/prawo/partnerstwo_publiczno-prywatne (dostęp: 20.06.2020).
- Raport rynku PPP 2009 – I kw. 2020*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, www.ppp.gov.pl (dostęp: 27.06.2020).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1420 – uchylona).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

Wawrzyniak M., *Partnerstwo Publiczno-Privatne (PPP)*, Instytut Partnerstwa Publiczno-Privatnego, https://www.paih.gov.pl/prawo/partnerstwo_publiczno-privatne (dostęp: 20.06.2020).

Postrzeganie roli uczelni wyższych w zamówieniach publicznych oraz partnerstwie publiczno-prywatnym przez uczestników rynku zamówień publicznych

Arleta Kędra

(Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

1. Wstęp

Zamówienia publiczne i partnerstwo publiczno-prywatne stanowią formy realizacji współpracy pomiędzy podmiotami reprezentującymi sektor publiczny i prywatny. Zgodnie z art. 2 pkt. 13 Prawa zamówień publicznych (Pzp) zamówienia publiczne są formą realizacji współpracy, gdy zamawiający i wykonawca zawierają umowę na odpłatne wykonanie usługi, dostawy lub robót budowlanych¹. Innym rodzajem współpracy jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), w którym zgodnie z art. 1 pkt. 2 Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca nawiązywana jest pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym i opiera się na podziale zadań i ryzyk pomiędzy nimi². Ryzyka te obejmują m.in. ryzyko finansowe i polityczne, których podział pomiędzy podmioty musi być wskazany przed rozpoczęciem realizacji projektu i powinien być dokonany w sposób umożliwiający jak najlepsze zarządzanie ryzykiem³.

¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1843).

² Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

³ B.U. Wigger, *Vor- und Nachteile Öffentlich-Privater Partnerschaften*, „List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik” 2017, vol. 42 (4), DOI: 10.1007/s41025-017-0054-x

Casady i in.⁴ wskazują, iż model PPP na dojrzałym rynku powinien opierać się na trzech filarach: *legitimacy* (prawomocność), *trust* (zaufanie) i *capacity* (zdolność). Niewątpliwą zaletą ZP jest potwierdzona najnowszymi badaniami wysoka skłonność podmiotów uczestniczących w ZP do rozwiązywania ewentualnych sporów w sposób polubowny i/lub pozasądowy – zdecydowana większość dostawców chce rozwiązywać konflikty w ramach postępowań pozasądowych, a 37% podmiotów uczestniczących w badaniu (zarówno wykonawców, jak i zamawiających) deklaruje chęć znalezienia rozwiązania wyłącznie poprzez negocjacje z partnerem⁵. Stanowi to korzyść zarówno dla podmiotów realizujących zamówienie, jak i dla pozostałych uczestników rynku, wpływając na poprawę stabilności tego rynku.

W związku z wydatkowaniem środków publicznych kryterium najniższej ceny stanowi bardzo istotny czynnik wyboru najlepszej, najkorzystniejszej oferty. W związku jednak z podkreśleniem ważkości pozacenowych determinantów atrakcyjności złożonej oferty, jak np. koszt cyklu życia produktu, jakość, cechy estetyczne i funkcjonalne, dostępność dla wszystkich kategorii użytkowników, cechy środowiskowe i innowacyjne lub warunki dostawy, UE zaleca odchylenie od kryterium najniższej ceny jako czynnika wyboru najkorzystniejszej oferty⁶. Celem jest rezygnacja z wyboru wykonawców, którzy mogą oferować usługi lub produkty o niskiej jakości, rekompensując sobie tym samym niskie przychody z realizacji zamówienia, wybranego poprzez kryterium najniższej ceny. Pysmenna i in.⁷ proponują uporządkowanie czynników wyboru oferty lub nadawanie im wag według ich istotności, co powinno prowadzić do zlecenia i wykonywania zamówień i projektów w ramach PPP, które cechować się będą wyższą innowacyjnością oraz jakością.

Podmiotami, które w szczególny sposób mogą być uczestnikami zarówno zamówień publicznych, jak i projektów w formule PPP, są uczelnie wyższe. Stanowią one z jednej strony ośrodek kształcenia, z drugiej zaś są jednostkami badawczo-naukowymi, które prowadzą badania naukowe oraz prace rozwojowe, dysponując wykwalifikowaną kadrą akademicką oraz wysokiej jakości

⁴ C.B. Casady, K. Eriksson, R.E. Levitt, W.R. Scott, *(Re)defining Public-private Partnerships (PPPs) in the New Public Governance (NPG) Paradigm: An Institutional Maturity Perspective*, „Public Management Review” 2020, vol. 22 (2), DOI: 10.1080/14719037.2019.1577909

⁵ National Research University Higher School of Economics, Rodionova Y.D., *Conflict Resolution Practice in Public Procurement: An Empirical Study*, „Journal of Institutional Studies” 2020, vol. 12 (1), DOI: 10.17835/2076-6297.2020.12.1.160-176

⁶ M. Pysmenna, N. Pohribna, M. Kalnytska, *Assessment System of the Public Procurement Efficiency*, „Baltic Journal of Economic Studies” 2020, vol. 5 (5), DOI: 10.30525/2256-0742/2019-5-5-136-144

⁷ *Ibidem*.

sprzętem. Uczelnie wyższe powinny więc podejmować działania zmierzające do upowszechniania wiedzy i jej rozwoju, m.in. poprzez komercjalizację swoich badań i współpracę z biznesem, do czego uczelnia może powołać spółkę celową w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej⁸. Uczelnie wyższe są podmiotami zaufania publicznego, których celem powinno być tworzenie rozwiązań na wysokim poziomie jakościowym, a także korzystanie z najlepszych rozwiązań, przy czym kierowanie się kryterium najniższej ceny przy wyborze najkorzystniejszej oferty wykonawców nie zawsze skutkuje wyborem oferty o najwyższej jakości. Dlatego też, biorąc pod uwagę zwiększające się zainteresowanie czynnikami pozacenowymi oceny i wyboru ofert, a także wysoki poziom zaufania i zaangażowania podmiotów realizujących zamówienia publiczne i uczestniczących w partnerstwie publiczno-prywatnym, należy stwierdzić, iż uczelnie mają znaczny potencjał, który mogą wykorzystać jako podmioty na rynku ZP. Warto zatem zweryfikować, jak postrzegana jest rola uczelni wyższych w opinii uczestników rynku ZP oraz uczestników projektów w formule PPP.

W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej zanalizowano, jaki był wpływ realizacji wybranych działań IV osi POIR oraz programów KE na rozwój jednostek naukowych⁹. W ramach tego badania przeprowadzono analizę tekstu (*text mining*) 77 strategii uczelni wyższych pod kątem częstości występowania poszczególnych słów kluczowych, co zaprezentowano na rysunku 1.

Z przeprowadzonego badania wynika, iż zarówno pojęcia rozwoju, jak i współpracy pojawiają się często w strategiach polskich uczelni wyższych. Warto zauważyć, że często pojawiającym się terminem jest również „potencjał”. Potwierdza to możliwości uczelni wyższych, które mogą uczestniczyć w różnych przedsięwzięciach, dysponując wysokiej jakości zapleczem technologicznym oraz wysoko wykwalifikowanym personelem. Warto zauważyć, że autorzy badania wykazali, iż w przypadku współpracy w ramach konsorcjum preferowaną formą współpracy jest podwykonawstwo – deklarowane przez 31% respon-

⁸ M. Guziński, *Uczelnia publiczna jako podmiot zamówień publicznych (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Zamówienia publiczne – stan obecny i perspektywy*, red. T. Kocowski, J. Kaspryszyn, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 270, Wrocław 2012.

⁹ T. Klimczak, K. Pylak, *Ocena wpływu realizacji wybranych działań IV osi POIR oraz programów KE na rozwój jednostek naukowych, pobudzenie współpracy i komercjalizacji oraz rozwój kadr B+R a także na umiędzynarodowienie nauki polskiej i możliwości budowania partnerstw międzynarodowych w celu aplikowania do Programu Ramowego UE moduł: MODUŁ I – Ocena wpływu realizacji wybranych działań IV osi na rozwój jednostek naukowych, pobudzenie współpracy i komercjalizację*, EGO s.c. i EB&E sp. z o. o. na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020.



Rysunek 1. Najczęściej występujące słowa kluczowe w strategiach polskich uczelni wyższych

Źródło: T. Klimczak, K. Pylak, *Ocena wpływu realizacji wybranych działań IV osi POIR oraz programów KE na rozwój jednostek naukowych, pobudzenie współpracy i komercjalizacji oraz rozwój kadr B+R a także na umiędzynarodowienie nauki polskiej i możliwości budowania partnerstw międzynarodowych w celu aplikowania do Programu Ramowego UE moduł: MODUŁ I – Ocena wpływu realizacji wybranych działań IV osi na rozwój jednostek naukowych, pobudzenie współpracy i komercjalizację*, EGO s.c. i EB&E sp. z o. o. na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020, s. 73.

dentów, konsorcjum, w którym liderem jest przedsiębiorca – 27%, oraz takie, w którym liderem jest jednostka naukowa – 22%¹⁰. W tym samym badaniu wskazano również, iż w 67% przypadków zakończonej sukcesem współpracy jednostki naukowe chcą kontynuować współpracę z partnerami – podmiotami gospodarczymi. Warto zauważyć, iż znaczna część przedsiębiorców spodziewa się wzrostu przychodów przedsiębiorstwa po zakończeniu realizacji projektu – 82%, natomiast 60% jednostek naukowych deklaruje wzrost rozpoznawalności jednostki w środowisku przedsiębiorstw.

W niniejszej pracy skupiono się na postrzeganiu roli uczelni wyższych na rynku zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego, co zostało zbadane poprzez wywiady z podmiotami reprezentującymi sektor prywatny i publiczny, a także stronę zarówno zamawiających, jak i wykonawców.

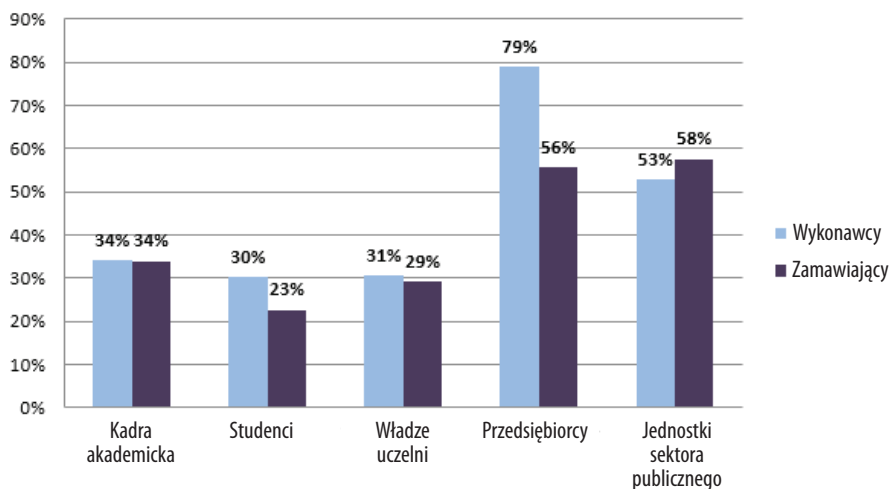
¹⁰ *Ibidem.*

2. Percepcja roli uczelni wyższych na rynku zamówień publicznych

Badanie zostało przeprowadzane w ramach projektu pt. „Współpraca nauki z interesariuszami zamówień publicznych i uczestnikami projektów PPP a innowacyjność ofert” w ramach programu DIALOG finansowanego przez MNiSW, przy użyciu techniki CATI (*Computer Aided Telephone Interviewing*) w 2020 r. W badaniu wzięło udział 213 podmiotów sektora publicznego, reprezentujących stronę zamawiających w zamówieniach publicznych, oraz 307 podmiotów, reprezentujących wykonawców. W części kwestionariusza poświęconej percepcji uczelni wyższych w innowacyjnych zamówieniach publicznych zamawiający z sektora publicznego określali sposób, w jaki postrzegają rolę tychże w zamówieniach publicznych. Zweryfikowano również, jak przez wykonawców postrzegane są uczelnie wyższe jako uczestnicy rynku zamówień publicznych.

Pierwsze pytanie, które zadano zarówno zamawiającym, jak i wykonawcom, dotyczyło istnienia zapotrzebowania na współpracę uczelni z jednostkami sektora publicznego i prywatnego w zakresie zamówień publicznych lub partnerstwa publiczno-prywatnego. Niemal połowa zamawiających deklaruje istnienie potrzeby takiej współpracy, z niewielką przewagą odpowiedzi przeczących – 49,77% zamawiających stwierdziło, że widzą potrzebę współpracy uczelni z jednostkami sektora publicznego i prywatnego w zakresie ZP lub PPP. Spośród badanych uczelni wyższych połowa jednostek wskazała istnienie zapotrzebowania na tego rodzaju współpracę. Wśród wykonawców zauważalne jest częstsze niż w przypadku zamawiających pozytywne postrzeganie potrzeby współpracy z uczelnią – deklaruje to 57% badanych.

Następnie zweryfikowano, jakie podmioty oczekują, że uczelnia podejmie współpracę w zakresie zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego, w opinii zamawiających i wykonawców. Uzyskane wyniki dotyczące zamawiających oraz wykonawców zaprezentowano na wykresie 1. Liczbę odpowiedzi, dotyczących poszczególnych grup osób, odniesiono do liczby odpowiedzi twierdzących w pytaniu poprzednim, tj. zweryfikowano jedynie odpowiedzi osób, które potwierdziły istnienie potrzeby współpracy uczelni z sektorem prywatnym i publicznym w zakresie ZP i PPP. Z wykresu 1 wynika, że zamawiający, widzący potrzebę współpracy uczelni z sektorem prywatnym i publicznym, najczęściej deklaruje, że jednostki sektora publicznego i przedsiębiorcy oczekują, iż uczelnia będzie współpracować w zakresie ZP i PPP. Może to stanowić o wysokim potencjale uczelni wyższych jako podmiotów mogących uczestniczyć w ZP lub PPP jako partner jednostek sektora publicznego i przedsiębiorców, gdyż zamawiający z sektora publicznego dostrzegają wysokie oczekiwania właśnie tych podmiotów co do współpracy z uczelniami wyższymi. Innymi słowy, podmioty



Wykres 1. Podmioty, które, zdaniem zamawiających i wykonawców, powinny współpracować w ramach ZP i PPP

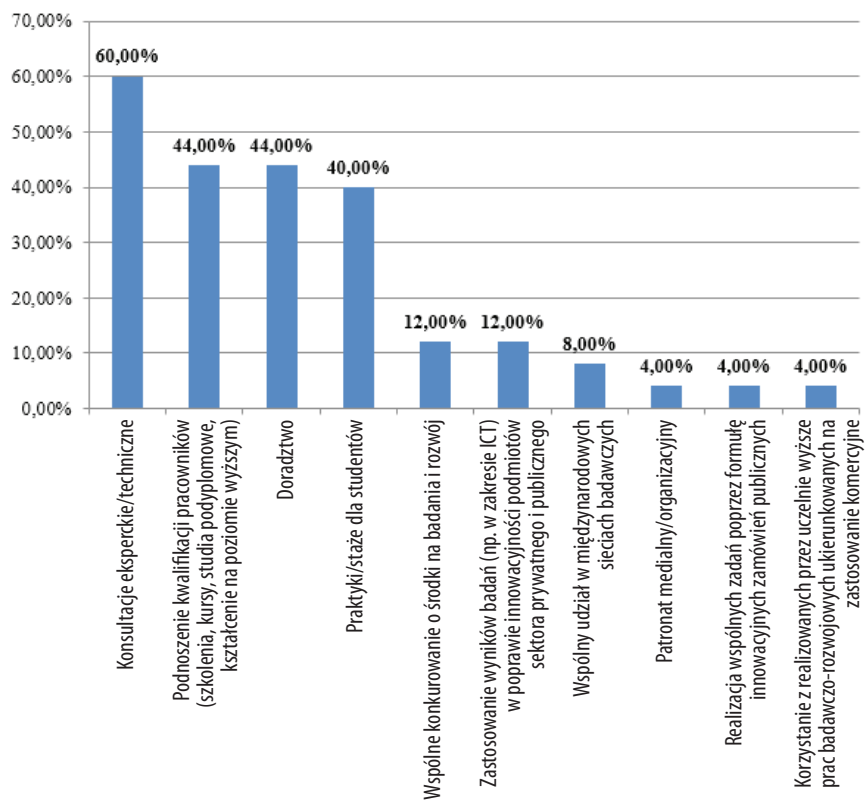
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

reprezentujące sektor publiczny i prywatny jako zamawiający wskazują na chęć i potrzebę współpracy z uczelniami wyższymi w zakresie ZP oraz PPP, co z kolei tworzy szansę, którą mogą (i powinny) wykorzystać uczelnie wyższe jako podmioty tej współpracy. Analizując odpowiedzi badanych uczelni wyższych, można zauważyć, iż jedna czwarta badanych podmiotów uważa, że to kadra akademicka oczekuje współpracy uczelni w zakresie zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego, natomiast połowa wskazuje na potrzebę współpracy ze strony władz uczelni oraz przedsiębiorców. W przypadku wykonawców, uczestniczących w zamówieniach publicznych oraz widzących potrzebę uczestnictwa w nich uczelni wyższych, w przeważającej większości (79%) zadeklarowano, że to przedsiębiorcy oczekują współpracy uczelni wyższych na rynku zamówień publicznych. Ponad połowa badanych podmiotów uważa, iż to jednostki sektora publicznego spodziewają się współpracy ze strony uczelni. Około jedna trzecia uważa, że oczekiwania takie powstają po stronie kadry akademickiej (34%), władz uczelni (31%) oraz studentów (30%).

Respondenci, którzy potwierdzili współpracę ich jednostki z uczelnią wyższą, wskazywali następnie na realizowane formy współpracy. Z wykresu 2 wynika, że najczęstszą formą współpracy, którą przedstawiciele zamawiających z sektora publicznego obserwują w swojej kooperacji z uczelniami wyższymi, są konsultacje eksperckie lub techniczne – tę formę współpracy zadeklarowało 60% respondentów. Wysokim odsetkiem charakteryzuje się również współpraca

polegająca na podnoszeniu kwalifikacji pracowników poprzez różnego rodzaju szkolenia, kursy czy studia podyplomowe oraz doradztwo, oferowane przez uczelnie – z wynikiem równym 44%, a także praktyki oraz staże dla studentów – 40% badanych zamawiających wskazało na te formy. Znacznie rzadziej wybieranymi formami kooperacji są wspólne konkurowanie o środki na badania i rozwój, a także zastosowanie wyników badań (np. w zakresie ICT) w poprawie innowacyjności podmiotów sektora prywatnego i publicznego – te formy współpracy realizowane są przez 12% ankietowanych podmiotów. Niewielka część respondentów, reprezentujących zamawiających z sektora publicznego, wskazała wspólny udział w międzynarodowych sieciach badawczych (8%), a także patronat medialny/organizacyjny, realizację wspólnych zadań przez formułę innowacyjnych zamówień publicznych oraz korzystanie z realizowanych przez uczelnie wyższe prac badawczo-rozwojowych ukierunkowanych na zastosowania komercyjne – każda z tych form współpracy została zadeklarowana zaledwie przez 4% badanych podmiotów.

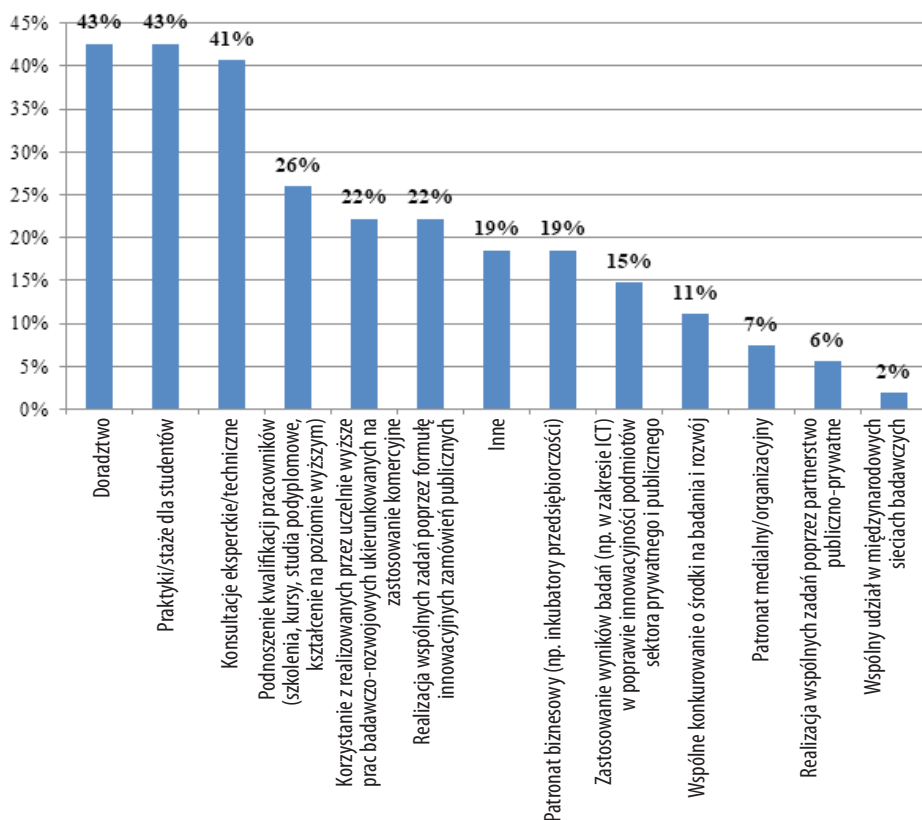
Ankietowani wykonawcy identyfikowali formy współpracy, które są podejmowane w ramach kooperacji ich podmiotu z uczelnią wyższą (por. wykres 3). Wykonawcy najczęściej deklarowali, iż ich podmiot współpracuje z uczelnią wyższą w zakresie doradztwa – 43%, praktyk oraz staży dla studentów – 40%, także konsultacji eksperckich i/lub technicznych – 41%. Ankietowani podkreślali również podnoszenie kwalifikacji pracowników poprzez szkolenia, kursy, studia podyplomowe oraz kształcenie na poziomie wyższym – 26%, korzystanie z realizowanych przez uczelnie wyższe prac badawczo-rozwojowych, ukierunkowanych na zastosowania komercyjne – 22%, a także realizację wspólnych zadań poprzez formułę innowacyjnych zamówień publicznych – 22%. Nieznacznie mniejsza grupa wykonawców wskazała na współpracę z uczelnią wyższą, polegającą na patronacie biznesowym, który przejawia się m.in. poprzez tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości – 19%. Tak samo często wykonawcy wskazali na inne formy własnej współpracy z uczelnią wyższą. Połowa spośród nich podała jako przykład realizację dostaw, natomiast 20% zadeklarowało realizację różnego rodzaju zamówień i dostaw. Wśród wszystkich wykonawców współpracujących z uczelnią 15% oświadczyło, iż ich podmiot współpracuje z uczelnią poprzez zastosowanie wyników badań (np. w zakresie ICT) do poprawy innowacyjności podmiotów sektora prywatnego i publicznego, podczas gdy 11% współpracuje poprzez wspólne ubieganie się o środki na badania i rozwój. Niewielka część respondentów prowadzi współpracę z uczelniami wyższymi w zakresie patronatu medialnego i/lub organizacyjnego – 7%, realizację wspólnych zadań poprzez partnerstwo publiczno-prywatne – 6%, a także poprzez wspólny udział w międzynarodowych sieciach badawczych – 2%.



Wykres 2. Formy współpracy z uczelnią wyższą realizowanej przez zamawiających

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Respondentów, którzy potwierdzili fakt współpracy ich jednostki z uczelnią wyższą poproszono następnie o wskazanie tego, kto był inicjatorem poszczególnych form współpracy (por. tabela 1). Procent udzielonych odpowiedzi to liczba podmiotów, które wskazały stronę inicjującą daną formę współpracy, w odniesieniu do liczby wszystkich podmiotów, które potwierdziły współpracę z uczelnią wyższą. W zdecydowanej większości zamawiający deklarowali, że to jednostka publiczna była inicjatorem współpracy (76%), warto również zauważyć, że w przypadku niektórych form współpracy uczelnia wyższa nigdy nie wystąpiła w roli inicjatora współpracy z jednostką sektora publicznego. Najczęściej inicjowanymi przez jednostkę publiczną formami współpracy są konsultacje eksperckie/techniczne (56%) oraz podnoszenie kwalifikacji pracowników (36%) i doradztwo (32%). Najczęściej inicjowaną przez uczelnie wyższe formą współpracy są staże i praktyki dla studentów (28%).



Wykres 3. Formy współpracy z uczelnią wyższą realizowanej przez wykonawców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Wykonawcy, którzy potwierdzili współpracę ich podmiotu z uczelnią wyższą, również zostali poproszeni o wskazanie strony inicjującej tę współpracę. Procent udzielonych odpowiedzi to liczba wykonawców, którzy wskazywali stronę inicjującą daną formę współpracy, w odniesieniu do liczby wszystkich podmiotów, które potwierdziły współpracę z uczelnią wyższą. Zdecydowanie częścię wskazywali oni przedsiębiorstwo jako inicjatora współpracy (w porównaniu do uczelni) – w 68% przypadków, przy czym najczęściej inicjowaną przez przedsiębiorstwa formą współpracy było doradztwo – 37% oraz konsultacje eksperckie i/lub techniczne – 35%. Około 20% wykonawców deklaruje, że przedsiębiorstwo inicjuje współpracę z uczelnią wyższą w przypadku podnoszenia kwalifikacji pracowników oraz korzystania z realizowanych przez uczelnie wyższe prac badawczo-rozwojowych ukierunkowanych na zastosowania komercyjne. Najczęściej, zdaniem badanych wykonawców, inicjowaną przez uczelnię formą

Tabela 1. Inicjatory współpracy zamawiających z uczelniami wyższymi w opinii zamawiających

Lp.	Wyszczególnienie	Uczelnia	Jednostka publiczna
1.	Konsultacje eksperckie/techniczne	4%	56%
2.	Podnoszenie kwalifikacji pracowników	8%	36%
3.	Doradztwo	12%	32%
4.	Praktyki/staże dla studentów	28%	12%
5.	Wspólne ubieganie się o środki na badania i rozwój	–	12%
6.	Zastosowanie wyników badań (np. w zakresie ICT) w poprawie innowacyjności podmiotów sektora prywatnego i publicznego	–	12%
7.	Patronat medialny/organizacyjny	–	4%
8.	Realizacja wspólnych zadań poprzez formułę innowacyjnych zamówień publicznych	–	4%
9.	Korzystanie z realizowanych przez uczelnie wyższe prac badawczo-rozwojowych ukierunkowanych na zastosowania komercyjne	–	4%
10.	Wspólny udział w międzynarodowych sieciach badawczych	4%	4%
11.	Patronat biznesowy (np. inkubatory przedsiębiorczości)	–	–
12.	Realizacja wspólnych zadań poprzez partnerstwo publiczno-prywatne	–	–

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

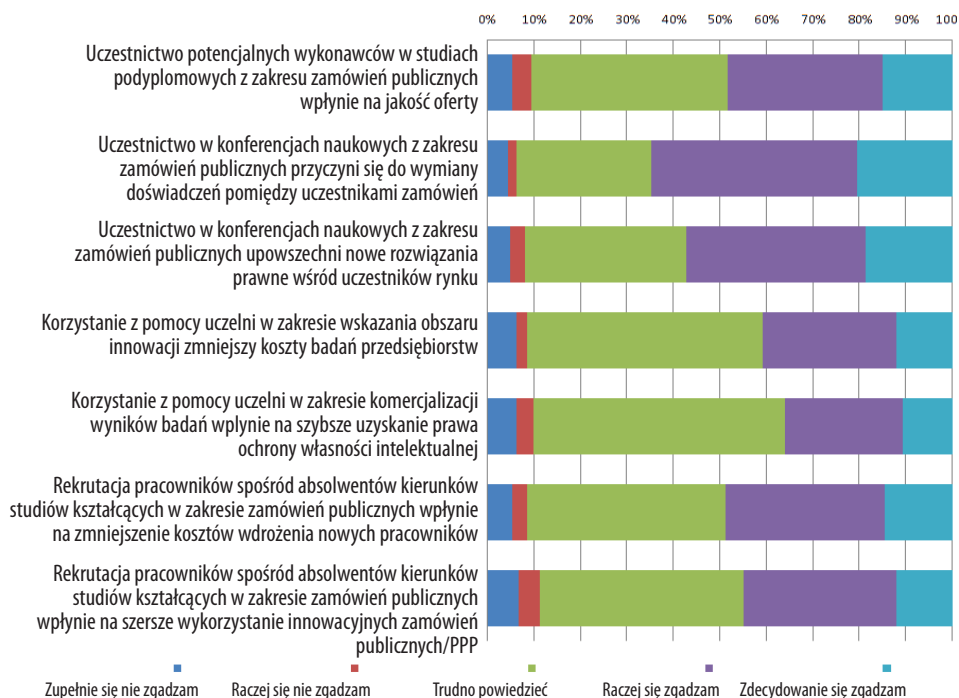
Tabela 2. Inicjatory współpracy wykonawców z uczelniami wyższymi w opinii wykonawców

Wyszczególnienie	Przedsiębiorstwo	Uczelnia
Doradztwo	37%	6%
Konsultacje eksperckie/techniczne	35%	6%
Podnoszenie kwalifikacji pracowników	19%	7%
Korzystanie z realizowanych przez uczelnie wyższe prac badawczo-rozwojowych ukierunkowanych na zastosowania komercyjne	19%	4%
Praktyki/staże dla studentów	17%	26%
Zastosowanie wyników badań (np. w zakresie ICT) w poprawie innowacyjności podmiotów sektora prywatnego i publicznego	13%	2%
Realizacja wspólnych zadań poprzez formułę innowacyjnych zamówień publicznych	11%	11%
Wspólne konkurowanie o środki na badania i rozwój	11%	0%
Patronat biznesowy (np. inkubatory przedsiębiorczości)	6%	13%
Patronat medialny/organizacyjny	6%	2%
Realizacja wspólnych zadań poprzez partnerstwo publiczno-prywatne	6%	0%
Inne	4%	15%
Wspólny udział w międzynarodowych sieciach badawczych	0%	2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

współpracy są praktyki i staże dla studentów – zaobserwowane w 26% przypadków oraz realizowanie dostawy – 15% (podane przez respondentów w kategorii „inne”). Warto zauważyć, że przedsiębiorstwa nigdy nie inicjują wspólnego udziału w międzynarodowych sieciach badawczych, natomiast uczelnia nigdy nie wystąpiła w roli inicjatora realizacji wspólnych zadań poprzez partnerstwo publiczno-prywatne.

Ostatnie pytanie w kwestionariuszu, dotyczące percepcji uczelni wyższych i współpracy z nimi przez jednostki sektora publicznego, obejmowało określenie roli uczelni wyższych w podnoszeniu kompetencji pracowników sektora publicznego w zakresie innowacyjnych zamówień publicznych lub partnerstwa publiczno-prywatnego. Zamawiający publiczni mieli wskazać, z którymi z zaproponowanych stwierdzeń zgadzają się (ocena 5 została przyporządkowana odpowiedzi „zupełnie się zgadzam”), a z którymi nie (ocena 1 została przyporządkowana odpowiedzi „zupełnie się nie zgadzam”). Wartość 3 została przypisana odpowiedzi „trudno powiedzieć”. Rozkład odpowiedzi respondentów dla poszczególnych stwierdzeń przedstawia wykres 4.



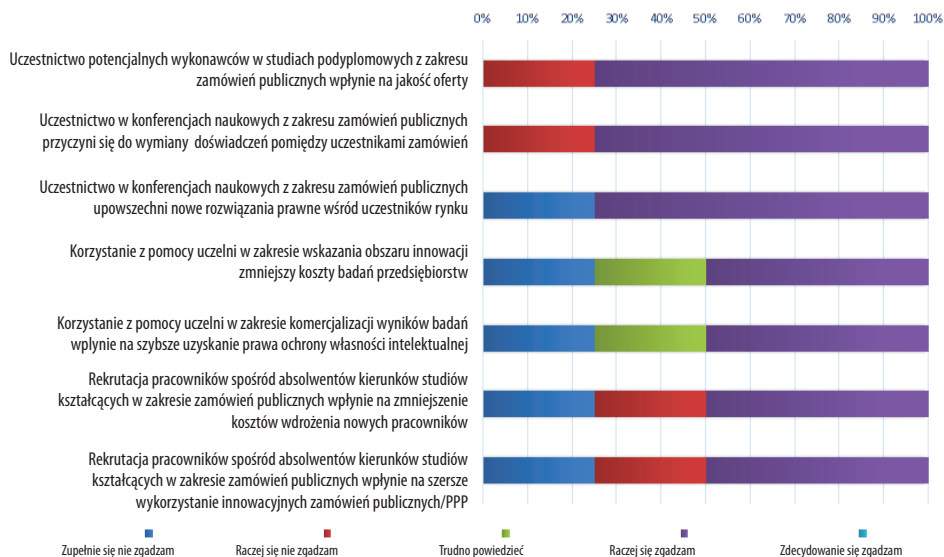
Wykres 4. Ocena roli uczelni wyższych w podnoszeniu kompetencji pracowników sektora publicznego w zakresie innowacyjnych ZP i PPP przez zamawiających

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Najwyżej ocenianym aspektem jest ten dotyczący uczestnictwa w konferencjach naukowych z zakresu zamówień publicznych, które przyczynia się do wymiany doświadczeń pomiędzy uczestnikami zamówień – ok. 65% badanych zgadza się z tym stwierdzeniem, a jedynie ok. 6% się z nim nie zgadza. Około 57% badanych zamawiających uważa, że uczestnictwo w konferencjach naukowych z zakresu zamówień publicznych upowszechni nowe rozwiązania prawne wśród uczestników rynku, podczas gdy ok. 8% respondentów nie zgadza się z tym stwierdzeniem. Niemal połowa ankietowanych zamawiających (ok. 48%) zgadza się z tym, że uczestnictwo potencjalnych wykonawców w studiach podyplomowych z zakresu zamówień publicznych wpłynie pozytywnie na jakość ofert, oraz ze stwierdzeniem, że rekrutacja pracowników spośród absolwentów kierunków kształcących w zakresie zamówień publicznych wpłynie na szersze wykorzystanie innowacyjnych zamówień publicznych lub partnerstwa publiczno-prywatnego. Z tymi stwierdzeniami nie zgadza się ok. 9% badanych. Znaczna część pytanych zamawiających z sektora publicznego (ok. 45%) potwierdziła, że rekrutacja pracowników spośród absolwentów kierunków kształcących w zakresie zamówień publicznych wpływa na szersze wykorzystanie innowacyjnych zamówień publicznych lub PPP, natomiast 41% ankietowanych podmiotów zgodziło się ze stwierdzeniem, że korzystanie z pomocy uczelni w zakresie wskazania obszaru innowacji zmniejszy koszty badań przedsiębiorstw, a 36% respondentów wyraziło przekonanie, że korzystanie z pomocy uczelni w zakresie komercjalizacji wyników badań wpłynie na szybsze uzyskanie prawa ochrony własności intelektualnej.

Analizując wyłącznie uczelnie wyższe jako zamawiających, można uznać, że struktura odpowiedzi dotyczących oceny roli uczelni w podnoszeniu kompetencji pracowników sektora publicznego w zakresie innowacyjnych zamówień publicznych i partnerstwa publiczno-prywatnego kształtuje się nieco inaczej, co przedstawiono na wykresie 5.

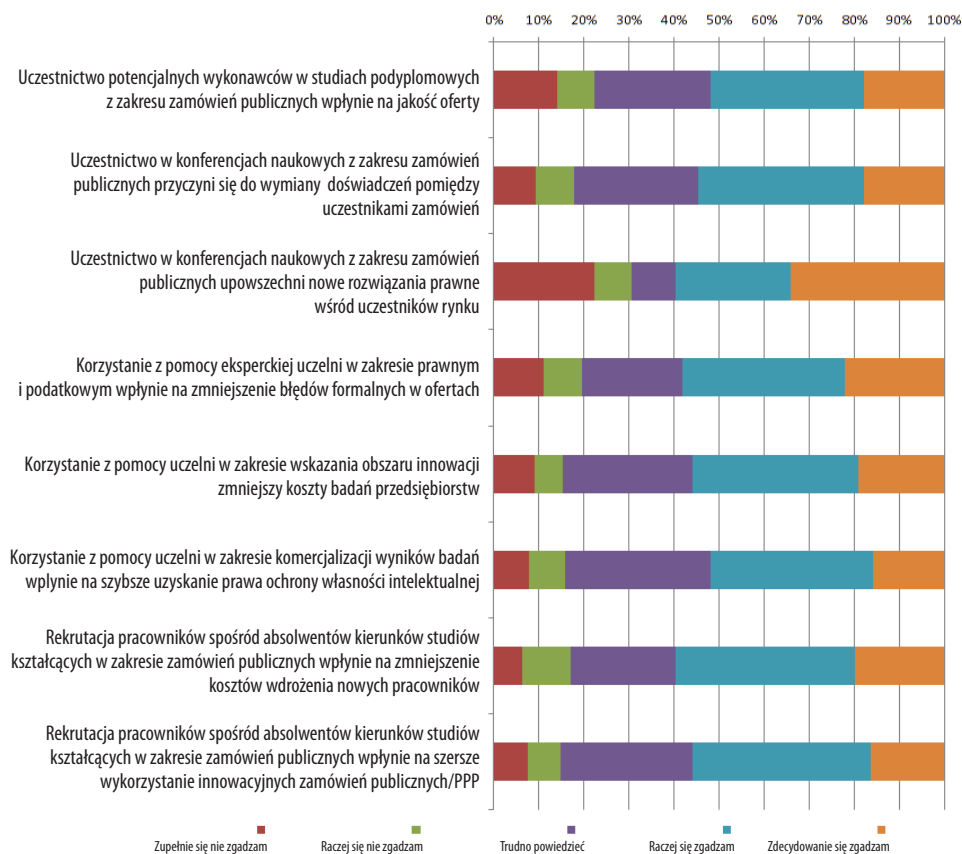
Z przedstawionego wykresu wynika, że jednostki sektora publicznego, będące uczelniami, częściej zgadzają się z tym, że przedstawione wyżej działania wpływają pozytywnie zarówno na relacje pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami, jak też na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz rynku zamówień publicznych. Jednak połowa badanych uczelni wyższych nie zgadza się ze stwierdzeniem, że rekrutacja pracowników spośród absolwentów kierunków studiów kształcących w zakresie zamówień publicznych zredukuje koszty wdrożenia nowych pracowników oraz wpłynie na szersze wykorzystanie innowacyjnych ZP/PPP. Może to świadczyć o negatywnym stosunku do aktualnie oferowanych programów studiów w zakresie zamówień publicznych lub o posiadaniu niewystarczającej wiedzy o programach tych studiów.



Wykres 5. Ocena roli uczelni wyższych w podnoszeniu kompetencji pracowników sektora publicznego w zakresie innowacyjnych ZP i PPP w perspektywie uczelni wyższych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

Ostatnim aspektem badania percepcji roli uczelni wyższych na rynku zamówień publicznych przez wykonawców było sprawdzenie, jak wykonawcy postrzegają pewne aspekty działalności uczelni, co zaprezentowano na wykresie 6. W przypadku każdej formy aktywności uczelni ponad połowa oceniających je wykonawców zgadza się z tym, że mają one korzystny wpływ na rynek zamówień publicznych. Większość wykonawców uważa, że uczestnictwo w konferencjach naukowych z zakresu zamówień publicznych upowszechni nowe rozwiązania prawne wśród uczestników rynku – 63%, a także, że rekrutacja pracowników spośród absolwentów kierunków studiów kształcących w zakresie zamówień publicznych wpłynie na zmniejszenie kosztów wdrażania nowych pracowników – 60%. Co ciekawe, w przypadku upowszechnienia nowych rozwiązań prawnych poprzez uczestnictwo w konferencjach odnotowano również najwyższy odsetek osób, które nie zgadzają się z tym stwierdzeniem – 32%. Znaczna część respondentów potwierdza, że korzystanie z pomocy eksperckiej uczelni w zakresie prawnym i podatkowym wpłynie na zmniejszenie błędów formalnych w ofertach – 58%. Nieznacznie mniejsza część uważa, że korzystanie z pomocy uczelni w zakresie wskazania obszaru innowacji zmniejszy koszty badań przedsiębiorstw oraz że rekrutacja pracowników spośród absolwentów kierunków studiów kształcących w zakresie



Wykres 6. Ocena wybranych aspektów działalności uczelni wyższych przez wykonawców ZP

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania ankietowego.

zamówień publicznych wpłynie na szersze wykorzystanie innowacyjnych zamówień publicznych/PPP – 56%. Zdaniem 55% ankieterowanych wykonawców uczestnictwo w konferencjach naukowych z zakresu zamówień publicznych przyczyni się do wymiany doświadczeń pomiędzy uczestnikami zamówień. Według 52% badanych uczestnictwo potencjalnych wykonawców w studiach podyplomowych z zakresu zamówień publicznych wpłynie pozytywnie na jakość ofert. Taka sama część respondentów uważa, że poprawa jakości ofert wynika z uczestnictwa potencjalnych wykonawców w studiach podyplomowych z zakresu zamówień publicznych.

3. Podsumowanie

Z przeprowadzonego badania wynika, iż postrzeganie roli uczelni wyższych na rynku zamówień publicznych oraz współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest zróżnicowane. Mniej niż połowa zamawiających i nieco ponad połowa wykonawców deklaruje potrzebę współpracy swojej jednostki z uczelnią publiczną. Warto zauważyć, że najczęściej realizowaną formą kooperacji z uczelniami są konsultacje eksperckie (wskazywane przez zamawiających) oraz doradztwo i praktyki/staże dla studentów (deklarowane przez wykonawców). Co więcej, badani zamawiający bardzo często wskazują, iż uczestnictwo w tematycznych konferencjach organizowanych przez uczelnie wyższe przyczynia się do wymiany doświadczeń pomiędzy uczestnikami ZP. Większość ankietowanych wykonawców uważa ponadto, iż uczestnictwo w takich konferencjach wpływa na upowszechnianie nowych rozwiązań prawnych wśród uczestników rynku. Ponadto sądzą oni, że jeżeli potencjalni wykonawcy uczestniczą w studiach z zakresu zamówień publicznych, to zauważalny jest wpływ tych doświadczeń na polepszenie jakości składanych przez nich ofert. Ankietowani wykonawcy w większości zgadzają się co do tego, że rekrutując pracowników spośród absolwentów kierunków kształcących w zakresie ZP, zmniejszą oni koszty zastosowania nowych pracowników do pracy.

Można stwierdzić, że uczelnie wyższe budzą zaufanie podmiotów działających na rynku zamówień publicznych oraz współpracujących w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, co z kolei może być szansą dla uczelni na komercjalizację swoich badań naukowych oraz prac rozwojowych, poprzez współpracę z biznesem.

Bibliografia

- Casady C.B., Eriksson K., Levitt R.E., Scott W.R., *(Re)defining Public-private Partnerships (PPPs) in the New Public Governance (NPG) Paradigm: An Institutional Maturity Perspective*, „Public Management Review” 2020, vol. 22 (2), DOI: 10.1080/14719037.2019.1577909
- Guziński M., *Uczelnia publiczna jako podmiot zamówień publicznych (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Zamówienia publiczne – stan obecny i perspektywy*, red. T. Kocowski, J. Kaspryszyn, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 270, Wrocław 2012.
- Klimczak T., Pylak K., *Ocena wpływu realizacji wybranych działań IV osi POIR oraz programów KE na rozwój jednostek naukowych, pobudzenie współpracy i komercjalizacji oraz rozwój kadr B+R a także na umiędzynarodowienie nauki polskiej i możliwości budowania partnerstw międzynarodowych w celu aplikowania do Programu Ramowego UE moduł: MODUŁ I – Oce-*

na wpływu realizacji wybranych działań IV osi na rozwój jednostek naukowych, pobudzenie współpracy i komercjalizację, EGO s.c. i EB&E sp. z o. o. na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020.

National Research University Higher School of Economics, Rodionova Y.D., *Conflict Resolution Practice in Public Procurement: An Empirical Study*, „Journal of Institutional Studies” 2020, vol. 12 (1), DOI: 10.17835/2076-6297.2020.12.1.160-176

Pysmenna M., Pohribna N., Kalnytska M., *Assessment System of the Public Procurement Efficiency*, „Baltic Journal of Economic Studies” 2020, vol. 5 (5), DOI: 10.30525/2256-0742/2019-5-5-136-144

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1843).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.).

Wigger B.U., *Vor- und Nachteile Öffentlich-Privater Partnerschaften*, „List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik” 2017, vol. 42 (4), DOI: 10.1007/s41025-017-0054-x



Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „DIALOG” w latach 2018–2020 w wyniku realizacji projektu badawczego o nr. 0260/20185.

Spółeczna odpowiedzialność jako płaszczyzna współpracy pomiędzy uczelnią a biznesem – studium przypadku

Anna Krzysztofek

(Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)

1. Wstęp

Już w czasie Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 r. współpraca partnerska angażująca sektor publiczny, sektor gospodarczy i organizacje pozarządowe została uznana przez ONZ za podstawę dążenia do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju¹.

Zgodnie z definicją odpowiedzialności społecznej, zawartą w Komunikacie Komisji Europejskiej z 25 października 2011 r.², przedsiębiorstwa wypełniają swoje zobowiązania w ścisłej współpracy z zainteresowanymi stronami. W języku CSR (społecznej odpowiedzialności biznesu) zainteresowane strony to po prostu interesariusze, czyli grupy bądź jednostki, na które organizacja bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje i które mają wpływ na działalność danej organizacji. Należą do nich m.in. pracownicy, dostawcy, konsumenci i organizacje pozarządowe, społeczność lokalna.

¹ E. Albińska, *CSR a współpraca międzysektorowa*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, 17 lipca 2012, <http://odpowiedzialnybiznes.pl/artykuly/csr-a-wspolpraca-miedzyssektorowa> (dostęp: 29.06.2020).

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, Bruksela, dnia 25.10.2011, KOM(2011) 681 wersja ostateczna, s. 4, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:PL:PDF> (dostęp: 29.06.2020).

Podejście do społecznej odpowiedzialności zaprezentowane w Komunikacie Komisji Europejskiej mówi o szerszym aspekcie CSR. Mianowicie zdecydowanie rozszerzone zostaje oddziaływanie przedsiębiorstwa. Nie jest ono tylko miejscem pomnażania zysku, ale oczekuje się od niego także pełnego spojrzenia na swoją działalność. Dlatego uwzględnienie współpracy z administracją publiczną, uczelniami i sektorem obywatelskim w projektach CSR jest konieczne.

Celem rozdziału jest zaprezentowanie przykładowych projektów, które przedsiębiorstwa realizują ze sferą nauki, uczelniami, oraz tego, jak wygląda współpraca ośrodków naukowych, uczelni ze środowiskiem biznesowym, czyli przedsiębiorstwami. Za przykład posłuży przedstawienie projektu, jaki realizuje Santander Bank Polska (*Santander Universidades*) z ośrodkami akademickimi.

2. Społeczna odpowiedzialność

Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw (CSR – *Corporate Social Responsibility*) jest koncepcją, według której przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają w swojej działalności relacje z różnymi grupami interesariuszy (*stakeholder*)³.

Pojęcie interesariusz rozpowszechnione zostało na początku lat 80. ubiegłego stulecia przez R.E. Freemana, według którego „interesariuszem” jest każda osoba, mogąca wywierać wpływ na organizację lub na którą ta organizacja wywiera wpływ. Zatem interesariuszami są wszelkie osoby, społeczności, instytucje, organizacje, urzędy, które mogą wpływać na przedsiębiorstwo oraz pozostają pod wpływem jego działalności⁴.

Realizowanie działań związanych ze społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw jest odpowiedzią na rozmaite presje, działania czy sytuacje. Możemy wyróżnić trzy główne motywy nacisku na przedsiębiorstwa, aby działały zgodnie z zasadami społecznej odpowiedzialności: instrumentalny, relacyjny oraz moralny⁵. Motyw instrumentalny związany jest ze szczególnym interesem danej grupy, na przykład organizacje pozarządowe mogą współpracować z przedsię-

³ Więcej A. Krzysztofek, *Odpowiedzialność w nadzorze korporacyjnym spółek z Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie*, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2019, s. 50–54.

⁴ W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałecka, B. Rok, G. Szulczewski, *Zasady etyki i społecznej odpowiedzialności w praktyce firm w Polsce*, [w:] *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, red. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 244–245.

⁵ R.V. Aguiler, D.E. Rupp, C.A. Williams, J. Ganapathi, *Putting the Back in Corporate Social Responsibility: A Multilevel Theory of Social Change in Organizations*, „Academy of Management Review” 2007, vol. 32, no. 3, pp. 836–863.

biorstwami z powodu realizacji celów statutowych. Motyw relacyjny oparty jest na charakterze relacji przedsiębiorstwa z jego interesariuszami, z kolei motyw moralny związany jest z etycznymi standardami i zasadami moralnymi⁶.

W związku z tym w rozdziale zaprezentowana zostanie relacja, współpraca, jaka występuje pomiędzy przedsiębiorstwami a uczelniami.

W prawidłowym pojmowaniu społecznej odpowiedzialności biznesu niezwykle istotne jest zrozumienie, że działania realizowane w jej ramach są nie tylko częścią PR przedsiębiorstwa, ale powinny wynikać z wysokiej świadomości społecznej przedsiębiorcy i jego głębszej potrzeby włączenia się w rozwiązywanie społecznie istotnych problemów, takich, jakimi w Polsce są chociażby bezrobocie, ubóstwo, nierówne szanse na rynku pracy czy utrudniony dostęp do edukacji na wsi, a także niewystarczający poziom ochrony środowiska.

Taki przedsiębiorca prowadzi swoją działalność w sposób uwzględniający zarówno aspekty ekonomiczne, jak i interes społeczny czy ekologiczny, pomiędzy którymi powinna zachodzić równowaga. Strategia CSR realizuje więc w praktyce postulat dążenia do zrównoważonego rozwoju, w którym ekonomia, ekologia i sprawy społeczne są tak samo istotne⁷.

3. Sfera edukacji, nauka – uczelnia

W nowoczesnym społeczeństwie uczelnie wyższe są nie tylko ośrodkami badawczymi, stanowiącymi wyłącznie zaplecze działalności dydaktycznej, ale też instytucjami zapewniającymi proces kształcenia studentów, specjalistów, przyszłe kadry gospodarki. Pełnię swojej istoty uzyskują dopiero wówczas, kiedy stwarzają warunki do wykorzystania potencjału intelektualnego, wiedzy oraz pomysłów pracowników nauki⁸.

Głównym impulsem wzrostu produktywności w gospodarkach rozwiniętych są innowacje oparte na solidnym fundamencie, tworzonym na bazie wiedzy, edukacji oraz działalności badawczo-rozwojowej. Współpraca pomiędzy uczelniami

⁶ S. Zadek, *The Civil Corporation: The New Economy of Corporate Citizenship*, Earthscan, London 2001, p. 169.

⁷ A.B. Carroll, *A Three-dimensional Conceptual Model of Corporate Performance*, „Academy of Management Review” 1979, no. 4 (4), p. 498; A. Krzysztofek, *Modele społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Regionalny program rozwoju na tle strategii UE Europa 2020 z uwzględnieniem roli ubezpieczeń na przykładzie Województwa Świętokrzyskiego*, red. I. Jędrzejczyk, Iuris, Poznań 2012, s. 103.

⁸ *Współpraca nauki i biznesu, Doświadczenia i dobre praktyki wybranych projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013*, red. K. Bromski, PARP, Warszawa 2013, s. 18.

wyższymi a przedsiębiorstwami odgrywa bardzo ważną rolę zarówno w rozwoju podmiotów sektora publicznego i prywatnego, jak też rozwoju regionalnym.

Jednym z elementów, na których opiera się rozwój gospodarczy, jest wykorzystanie wiedzy oraz doświadczenia. W tym celu uczelnie wyższe powinny współpracować ze swoim otoczeniem biznesowym, przedsiębiorstwami w coraz szerszym zakresie. Uczelnie wyższe oraz przedsiębiorstwa są świadome konieczności podejmowania współpracy.

Wymagania współczesnego rynku pracy oraz duża liczba absolwentów kończących studia w ostatnich latach stawiają przed uczelniami wyższymi konieczność stałego podnoszenia jakości kształcenia, natomiast celem przedsiębiorstwa jest zwiększenie produktywności i efektywności działania.

Współpraca ośrodków naukowych ze środowiskiem biznesowym to wieloaspektowy proces, który przekłada się na korzyści dla wszystkich zaangażowanych stron: uczelni, studentów i kadry naukowej oraz przedsiębiorstw.

Powiązania pomiędzy uczelniami a przemysłem dotyczą przede wszystkim transferu wiedzy, poglądów, przenikania się podejść: akademickiego i biznesowego, a także możliwego do osiągnięcia efektu synergii, który może być wywoływany za pomocą różnorodnych mechanizmów⁹.

Mogą one polegać na rekrutacji absolwentów uczelni wyższych, wymianie personelu, prowadzeniu wspólnych badań, tworzeniu wspólnych patentów i publikacji, licencjonowaniu, otwieraniu firm typu *spin-off*¹⁰, laboratoriów, jak również mogą mieć charakter kontaktów nieformalnych, takich jak spotkania czy konferencje. Wśród form transferu technologii z uczelni do przemysłu wyróżnia się natomiast opinie, ekspertyzy, recenzje wniosków bądź projektów wykonywane przez pracowników uczelni dla przedsiębiorstw, publikowane zgłoszenia wynalazków i opisy patentów będące własnością uczelni i jej pracowników, badania zamawiane (kontraktowe, usługowe) realizowane przez uczelnie dla przemysłu, projekty badawcze realizowane dla przedsiębiorstw i we współpracy z przedsiębiorstwami, wspólne projekty realizowane w ramach konsorcjów czy partnerstwa strategicznego, umowy o udostępnieniu czy korzystaniu z *know-how* oraz zakup licencji¹¹.

⁹ B. Buczkowski, T. Dorożyński, A. Kuna-Marszałek, T. Serwach, J. Wieloch, *Spółeczna odpowiedzialność biznesu. Studia przypadków firm międzynarodowych*, Uniwersytet Łódzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 90–92.

¹⁰ *Spin-off* to firmy, które powstały w drodze uniezależnienia i usamodzielnienia się pracownika lub pracowników laboratorium badawczego, szkoły wyższej lub innego typu ośrodka naukowego bez wykorzystywania zasobów jednostki macierzystej.

¹¹ A. Kuna-Marszałek, R. Lisowska, *Współpraca sfery nauki i przedsiębiorstw – przegląd badań*, [w:] *Współpraca nauki i biznesu jako czynnik wzmacniający innowacyjność regionu łódzkiego*, red. J. Różański, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2013, s. 29.

Uczelnie wyższe zapewniają też przedsiębiorstwom wysoko wykwalifikowanych pracowników, a coraz więcej przedsiębiorstw dostrzega potencjał w studentach i absolwentach.

Podstawowym celem uczelni wyższej w inicjowaniu współpracy z otoczeniem biznesowym jest poprawa jakości kształcenia, prowadzenie badań. Dla środowiska naukowego zachętą do współpracy z przedsiębiorstwami jest dynamizowanie rozwoju nauki i dostosowywanie badań do potrzeb nauki, a także posiadanie dodatkowego źródła dochodów, np. z licencji. Istotne jest ponadto skrócenie czasu wdrażania nowych technologii oraz większe możliwości na rynku pracy dla absolwentów. Jednostki naukowe mogą prowadzić komercjalizację w szczególności przez zawierane umowy cywilnoprawne z zainteresowanymi podmiotami – przedsiębiorcami lub tworzenie samodzielnie czy też wspólnie z przedsiębiorcami zewnętrznych podmiotów, których działalność koncentruje się na współpracy z rynkiem. Umowy cywilnoprawne najczęściej dotyczą przeniesienia prawa majątkowego (np. umowa sprzedaży prawa do patentu, umowy przeniesienia autorskiego prawa majątkowego) lub udzielenia licencji¹².

Głównymi celami przedsiębiorstw decydujących się na współpracę z sektorem edukacyjnym są¹³:

- podnoszenie kwalifikacji obecnych pracowników;
- pozyskiwanie i kształcenie nowych pracowników;
- budowanie dobrego wizerunku wśród obecnych i potencjalnych pracowników.

Dostosowanie programów dydaktycznych do potrzeb rynku pracy służy jednocześnie podnoszeniu jakości kapitału ludzkiego, co również przekłada się na lepsze wyniki przedsiębiorstw oraz na większą satysfakcję absolwentów.

Współpraca przyczynia się także do zwiększenia rozpoznawalności uczelni wśród pracodawców i potencjalnych kandydatów na studia. Skutkuje to większą liczbą kandydatów na studia oraz pozyskiwaniem nowych partnerów biznesowych. Natomiast dla przedsiębiorstw może skutkować pozyskiwaniem najlepszych absolwentów do pracy.

¹² *Ibidem*, s. 18.

¹³ P. Bryła, *Możliwości współpracy polskich uczelni wyższych ze sferą biznesu*; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2575833 (dostęp: 4.06.2020).

4. Współpraca przedsiębiorstwo-uczelnia

Coraz częściej dochodzi do współpracy środowiska biznesowego i naukowego, a jej przebieg może mieć różnorodny charakter.

Najczęstszą formą współpracy pomiędzy uczelnią a przedsiębiorstwem jest: organizacja praktyk i staży zawodowych, często płatnych i uwzględniających możliwość przyszłego zatrudnienia. Odbywają się również targi pracy, prezentacje przedsiębiorstw mające za zadanie informowanie studentów i absolwentów o możliwości podjęcia pracy.

Coraz częściej kooperacja ma również charakter długookresowy i polega na współtworzeniu kierunków studiów. W takim przypadku przedsiębiorstwo ma wpływ na tematykę zajęć, treści kształcenia i niejednokrotnie współuczestniczy w procesie dydaktycznym, a jego przedstawiciele mogą prowadzić lub współprowadzić zajęcia o charakterze praktycznym. Włączanie przedsiębiorstw w proces dydaktyczny stanowi odpowiedź na zapotrzebowanie zgłaszane przez rynek i może być związane z pojawieniem się w danej lokalizacji inwestycji wymagającej wielu specjalistów z danej dziedziny, niedostatkami na rynku pracy zgłaszanymi przez samorządy i administrację publiczną lub nowym obszarem wiedzy, w którym brakuje kadry akademickiej, a źródłem informacji są przedsiębiorstwa, np. wykorzystujące nowe technologie lub rozwiązania. Zdarza się również, że przedsiębiorstwo, współpracując z uczelnią, kształci pracowników dla własnej instytucji, a ośrodki akademickie w konsultacji z przedsiębiorstwem dostosowują program studiów do wymagań przyszłego stanowiska. Taka forma współpracy pozwala na wczesne dopasowanie wykształcenia pracownika do wymagań rynku pracy oraz ułatwia absolwentom wejście na ten rynek, wyposażając ich w praktyczną wiedzę, której poszukują pracodawcy.

Kolejną formą współpracy uczelni z przedsiębiorcami jest realizacja kursów edukacyjnych z wykorzystaniem rzeczywistej działalności podmiotów gospodarczych jako uzupełnienia lub rozszerzenia zakresu zdobywanej na uczelni wiedzy. Studenci i młodzi naukowcy poprzez aktywne włączenie się w pracę przedsiębiorstw zyskują praktyczne umiejętności wykorzystania wiedzy wynoszonej z uczelni. Wiedza ta z kolei ma szczególną wartość, jeśli może wywołać bezpośredni efekt w przedsiębiorstwie, które przyjmuje studentów „pod swoją opiekę”¹⁴.

Przedsiębiorstwa oferują również stypendia dla studentów wybranych przez pracodawców kierunków lub tych, których zainteresowania naukowe koncen-

¹⁴ K. Bromski, *Współpraca nauki i biznesu, Doświadczenia i dobre praktyki wybranych projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013*, PARP, Warszawa 2013, s. 28.

trują się na dziedzinach istotnych z punktu widzenia regionu lub działalności przedsiębiorstwa. Stypendia sponsorowane są bezpośrednio przez przedsiębiorstwa bądź fundacje przez nie założone lub finansowane.

Przedsiębiorstwa angażują się również we współpracę z kołami naukowymi, patronując konkretnym przedsięwzięciom, zapewniając jednocześnie wsparcie merytoryczne i finansowe. Pracownicy przedsiębiorstw mogą uczestniczyć w spotkaniach studenckich organizowanych w ramach wykładów eksperckich lub też jako specjaliści zapraszani indywidualnie przez prowadzących zajęcia. Przedsiębiorstwa mogą udostępniać swoje bazy danych, wykorzystywane podczas zajęć z wykładowcami.

Przedsiębiorstwa mogą również zapraszać studentów na wizytacje do swoich firm, mogą to być jednorazowe lub cykliczne spotkania w ramach zajęć.

Społeczna odpowiedzialność tych działań polega przede wszystkim na nieodpłatnym dzieleniu się wiedzą i doświadczeniem przez pracowników przedsiębiorstw, a także wsparciu merytorycznym i finansowym, dzięki którym studenci mogą realizować ambitne projekty oraz zdobywać i pogłębiać wiedzę.

Tego typu inicjatywy podejmuje wiele korporacji międzynarodowych, np. Infosys BPO Poland, której przedstawiciele zasiadają w Radach Biznesu Uniwersytetu Łódzkiego. Firma wspiera finansowanie projektów podejmowanych na uczelniach, działa na rzecz dostosowania programów studiów do wymogów rynku pracy, a jej pracownicy prowadzą zajęcia na łódzkich uczelniach, współtworzą studium podyplomowe oraz programy studiów. Korporacja wspiera również inicjatywy skierowane na rynek pracy, rozwój przedsiębiorczości, organizuje warsztaty, wykłady oraz programy stażowe.

5. Case study – Santander Universidades w Polsce

Działalność banków jest pracą na rzecz zrównoważonego rozwoju i poprawy jakości życia ludzi. Bez usług bankowych, np. kredytowania inwestycji, gospodarka nie mogłaby się rozwijać.

Santander Bank Polska, podobnie jak cała Grupa Santander, konsekwentnie podejmuje działania na rzecz dostępu do edukacji, podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz wspierania przedsiębiorczości studentów.

Jednym z najważniejszych projektów jest *Santander Universidades*¹⁵ – program rozwijający globalną sieć współpracy z biznesem oraz przeszło 1 200 uczel-

¹⁵ *Przewodnik inspiracji, pomysły na działania biznesu na rzecz celów zrównoważonego rozwoju*, CSR Consulting, Warszawa 2018, s. 48.

niami z całego świata, w tym 57 z naszego kraju. W Polsce projekt został zainaugurowany w grudniu 2011 r. Idea programu opiera się na założeniu, że współpraca biznesu ze środowiskiem akademickim w bezpośredni sposób przełoży się na rozwój nowych technologii, programów badawczych, a transfer *know-how* do Polski z pewnością pozytywnie wpłynie na gospodarkę.

Realizowany projekt powstał w odpowiedzi na niedostatecznie wykorzystany potencjał, tkwiący we współdziałaniu, wymianie wiedzy i doświadczeń pomiędzy światem nauki i biznesu, oraz w wyniku rosnącego znaczenia społecznej odpowiedzialności biznesu we współczesnej gospodarce.

Wspieranie szkolnictwa wyższego, badań naukowych oraz idei przedsiębiorczości jest jednym z fundamentów zaangażowania społecznego, ale również wspiera projekty sprzyjające krzewieniu wiedzy w innych, także nienaukowych, obszarach. Rozwija również internetowy portal edukacji finansowej Finansiaki.pl, którego celem jest kształtowanie kompetencji z obszaru finansów i przedsiębiorczości wśród uczniów szkół podstawowych, gimnazjów i liceów, a także ich rodziców oraz nauczycieli.

W 2017 r. w wyniku prowadzonych działań udało się wywrzeć pozytywny wpływ na ponad 173 000 osób. Byli to m.in. beneficjenci programów grantowych Fundacji Santander Bank Polska, uczestnicy szkoleń, warsztatów czy zajęć z zakresu edukacji finansowej.

Bank poprzez Santander Universidades i ściśłą współpracę z uczelniami realizuje jeden ze swoich strategicznych celów, jakim jest wspieranie edukacji i rozwoju szkolnictwa wyższego. Ścisły kontakt z uczelniami pozwala bankowi na poznawanie i wsłuchiwanie się w potrzeby środowiska akademickiego, a także na prowadzenie otwartego dialogu i pozycjonowanie się jako instytucji rozumiejącej potrzeby zarówno organizacji akademickich, jak i obecnych oraz potencjalnych klientów, a także pracowników.

Poza wsparciem finansowym innowacyjnych projektów naukowych i badawczych realizowanych przez uczelnie bardzo ważnym elementem współpracy są korzyści pozafinansowe skierowane głównie do studentów w postaci możliwości udziału m.in. w programie samodoskonalącym „Grand Tour – poznaj samego siebie!”, w konkursach i warsztatach edukacyjnych, w międzynarodowych programach rozwojowych organizowanych przez najlepsze uczelnie na świecie czy stażach w Santander Bank Polska. W ramach udostępniania uczelniom najnowocześniejszych rozwiązań bank przygotował i wdrożył Smartcard, czyli wielofunkcyjną elektroniczną legitymację wyposażoną w funkcję płatniczą. Kolejnym krokiem jest rozwijanie funkcjonalności tej karty w oparciu o ściśłą współpracę z uczelniami, aby jak najlepiej spełniała wszystkie potrzeby społeczności akademickich.

Wśród korzyści społecznych można wymienić wsparcie procesu komercjalizacji wyników badań, innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwój studentów i pracowników uczelni w kategoriach wielowymiarowych dzięki aktywnej współpracy środowisk akademickich z biznesem. Uczelnie partnerskie Santander Universidades przełamują stereotypy i udowadniają, że oba te światy mogą funkcjonować w symbiozie, czerpiąc obopólne korzyści. Efekty projektów realizowanych przez uczelnie i wspieranych finansowo oraz merytorycznie przez Santander Bank Polska mają przełożenie na społeczność w wymiarze lokalnym, ogólnopolskim oraz międzynarodowym.

Natomiast korzyści uczelni wyższych są następujące: dzięki pozyskiwaniu dofinansowania realizacji projektów badawczych, naukowych oraz edukacyjnych, a także dzięki stażom, programom mobilności studentów i kadry naukowej wzbogacają swoje środowisko akademickie oraz wzmacniają własną pozycję jako instytucji otwartych na współpracę z biznesem, rozumiejących konieczność budowania własnej atrakcyjności dla przyszłych studentów, co jest szczególnie istotne w kontekście mającego miejsce niżu demograficznego. Niezwykle ważne jest także rozbudowywanie networkingu biznesowo-naukowego dzięki współpracy z ponad 1 100 uczelniami z całego świata¹⁶.

Santander Universidades oparty jest na długoterminowej, stabilnej i silnej strategii, dlatego w planach jest dalszy rozwój sieci uczelni zarówno w Polsce, jak i na świecie.

6. Podsumowanie

Jak zostało zaprezentowane w pracy, istnieją liczne możliwości nawiązania współpracy między sferą nauki i biznesu. Obie strony – zarówno ośrodki akademickie, jak i przedsiębiorstwa – muszą przeanalizować, które formy współpracy są dla nich korzystne i odpowiednie do realizacji. Wymienione formy i możliwości takiej współpracy wymagają działań podejmowanych przez obydwie strony.

W rozdziale ujęto zarówno działania, jakie może podejmować sfera nauki, aby stworzyć lepszą relację z przedsiębiorstwem, jak i to, jakie projekty oraz przedsięwzięcia może realizować biznes w stosunku do uczelni.

Przedstawiono przykład projektu Santander Universidades realizowanego przez Santander Bank Polska.

¹⁶ M. Karwacka, M. Grzybek, *15 polskich przykładów społecznej odpowiedzialności biznesu*, cz. 3, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2014, s. 18.

Podsumowując, można wskazać najważniejsze działania realizowane we współpracy pomiędzy sferą nauki i biznesu:

- kształcenie ustawiczne pracowników;
- wspieranie łączenia pracy i edukacji przez pracowników – z korzyścią dla obu stron;
- współpraca biznesu z uczelniami i szkołami – informowanie, jakie kompetencje i umiejętności będą w przyszłości potrzebne;
- prowadzenie przez biznes pozaszkolnej edukacji, np. dotyczącej zdrowego żywienia, kompetencji cyfrowych, edukacji finansowej;
- rozwój nowych technologii w edukacji;
- wspieranie kształcenia technicznego (STEM), szczególnie kobiet;
- wspieranie kształcenia artystycznego, rozwijanie kreatywności;
- wspieranie kształcenia ustawicznego nauczycieli, aby mogli nauczać kompetencji i umiejętności przyszłości.

Rozwój gospodarki i społeczeństwa wymaga ciągłej współpracy zainteresowanych podmiotów: uczelni wyższych i instytutów badawczych dysponujących potencjałem naukowych oraz przedsiębiorstw i instytucji otoczenia biznesu.

Zaprezentowane w opracowaniu projekty są przykładem, jak ośrodki naukowe, uczelnie wyższe mogą współpracować z przedsiębiorstwami tak, aby oba podmioty miały z tego korzyści. Kooperacja pomiędzy tymi podmiotami jest wciąż potrzebna i trzeba ją rozwijać.

CSR jest płaszczyzną transferu wiedzy i kreowania wspólnych przedsięwzięć odpowiedzialnych społecznie.

Bibliografia

- Aguiler R.V., Rupp D.E., Williams C.A., Ganapathi J., *Putting the Back in Corporate Social Responsibility: A Multilevel Theory of Social Change in Organizations*, „Academy of Management Review” 2007, vol. 32, no. 3.
- Albińska E., *CSR a współpraca międzysektorowa*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, 17 lipca 2012, <http://odpowiedzialnybiznes.pl/artykuly/csr-a-wspolpraca-miedzyssektorowa> (dostęp: 29.06.2020).
- Bryła P., *Możliwości współpracy polskich uczelni wyższych ze sferą biznesu*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2575833 (dostęp: 4.06.2020).
- Buczowski B., Dorożyński T., Kuna-Marszałek A., Serwach T., Wieloch J., *Spółeczna odpowiedzialność biznesu. Studia przypadków firm międzynarodowych*, Uniwersytet Łódzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.

- Carroll A.B., *A Three-dimensional Conceptual Model of Corporate Performance*, „Academy of Management Review” 1979, no. 4 (4).
- Gasparski W., Lewicka-Strzałecka A., Rok B., Szulczewski G., *Zasady etyki i społecznej odpowiedzialności w praktyce firm w Polsce*, [w:] *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, red. L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Karwacka M., Grzybek M., *15 polskich przykładów społecznej odpowiedzialności biznesu*, cz. 3, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2014.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, Bruksela, dnia 25.10.2011, KOM(2011) 681 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:PL:PDF> (dostęp: 29.06.2020).
- Krzysztofek A., *Modele społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Regionalny program rozwoju na tle strategii UE Europa 2020 z uwzględnieniem roli ubezpieczeń na przykładzie Województwa Świętokrzyskiego*, red. I. Jędrzejczyk, Iuris, Poznań 2012.
- Krzysztofek A., *Odpowiedzialność w nadzorze korporacyjnym spółek z Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie*, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2019.
- Kuna-Marszałek A., Lisowska R., *Współpraca sfery nauki i przedsiębiorstw – przegląd badań*, [w:] *Współpraca nauki i biznesu jako czynnik wzmacniający innowacyjność regionu łódzkiego*, red. J. Różański, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2013.
- Przewodnik inspiracji, pomysły na działania biznesu na rzecz celów zrównoważonego rozwoju, CSR Consulting*, Warszawa 2018.
- Współpraca nauki i biznesu, Doświadczenia i dobre praktyki wybranych projektów w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013*, red. K. Bromski, PARP, Warszawa 2013.
- Zadek S., *The Civil Corporation: The New Economy of Corporate Citizenship*, Earthscan, London 2001.

Uwarunkowania współpracy w zakresie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw sektora ochrony zdrowia

Jadwiga Kaczmarska-Krawczak

(Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)

Dorota Starzyńska

(Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki)

1. Wstęp

Dzięki wykorzystywaniu wiedzy i innowacji rozwija się gospodarka oparta na wiedzy. Innowacyjność odgrywa niekwestionowaną rolę jako domena liderów branż i przedsiębiorstw wiodących na rynku, a działalność innowacyjna przedsiębiorstw jest postrzegana jako istotny czynnik w budowaniu przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw. W procesie tworzenia i wdrażania innowacji szczególnego znaczenia nabiera współpraca w zakresie działalności innowacyjnej. Kooperacja z innymi podmiotami stanowi bardzo ważny element działalności każdego przedsiębiorstwa, ponieważ umożliwia szerszy dostęp do wiedzy i nowych technologii oraz powoduje wzrost efektywności ich funkcjonowania. Wdrażanie innowacji w przedsiębiorstwach umożliwia im maksymalizację zysków, dynamiczny rozwój oraz poprawę pozycji na rynku.

W niniejszym rozdziale podjęto tematykę współpracy przedsiębiorstw – w podziale na produkcyjne i usługowe – z innymi podmiotami w zakresie działalności innowacyjnej. Przedmiotem badań są firmy funkcjonujące w regionie łódzkim. Celem opracowania jest diagnoza uwarunkowań współpracy w zakresie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw sektora ochrony zdrowia. W rozdziale wykorzystano analizę literatury przedmiotu oraz wyniki badania empirycznego przeprowadzonego wśród przedsiębiorstw sektora ochrony zdrowia w regionie łódzkim.

2. Działalność innowacyjna przedsiębiorstw – zagadnienia teoretyczne

Działalność innowacyjna przedsiębiorstw odnosi się do działań o charakterze naukowym, technicznym, finansowym, organizacyjnym i komercyjnym, które prowadzą lub mają w zamierzeniu prowadzić do wdrażania innowacji. Niektóre z tych działań mają charakter innowacyjny, z kolei inne nie są nowością, lecz są konieczne do wdrażania innowacji¹. Realizacja tych działań łączy się z ponoszeniem nakładów finansowych związanych z tworzeniem lub nabywaniem innowacji oraz ich wdrażaniem w przedsiębiorstwie. Środki pieniężne związane z realizacją inwestycji o charakterze innowacyjnym można pozyskać z różnych źródeł. Powoduje to konieczność posługiwania się określonymi instrumentami, aby ich wybór był najbardziej racjonalny i umożliwił podjęcie decyzji o realizacji przedsięwzięcia². Według metodologii zastosowanej przez GUS i Eurostat działalność innowacyjna, która dotyczy produktów lub procesów, może oznaczać zarówno działalność innowacyjną aktualnie prowadzoną, jak i działalność innowacyjną zaniechaną³. W przypadku działalności organizacyjnej lub marketingowej zawsze odnosi się do działalności zakończonej, co oznacza, że zmiana organizacyjna została wdrożona, a nowa bądź ulepszona metoda marketingowa została zastosowana⁴.

Charakteryzując przedsiębiorstwo innowacyjne, A. Sosnowska twierdzi, że jest to organizacja inteligentna, systematycznie tworząca i realizująca rozwiązania o wysokim poziomie nowoczesności i konkurencyjności. Jeśli traktować innowacyjność jako czynnik decydujący – jak stwierdza A. Pomykański o sukcesie firm działających na konkurencyjnym rynku – to można powiedzieć, że przedsiębiorstwo innowacyjne to przedsiębiorstwo inteligentne, przedsiębiorstwo przyszłości, w którym wzrasta ranga zasobów niematerialnych (wiedzy), maleje zaś znaczenie zasobów materialnych (ziemi, pracy i kapitału). Jednym z głównych elementów gospodarki opartej na wiedzy są bowiem innowacje i związana z nimi działalność badawczo-rozwojowa⁵. Podobnie zauważa J. Bogdanienko, według którego przedsiębiorstwo innowacyjne oznacza organizację posiadającą

¹ M. Neć, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w Polsce na tle krajów Europy*, [w:] *Świt innowacyjnego społeczeństwa. Trendy na najbliższe lata*, red. P. Zadura-Lichota, PARP, Warszawa 2013, s. 34.

² P. Kokot-Stępień, *Finansowanie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2016, t. 24 (1), s. 16.

³ *Nauka i technika w 2015 r.*, GUS, Warszawa 2016, s. 25.

⁴ *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012–2014*, Informacje i Opracowania Statystyczne, GUS, Warszawa 2015, s. 29.

⁵ A. Pomykański, *Zarządzanie innowacjami*, PWN, Warszawa 2001, s. 3.

umiejętność sprawnego wprowadzania nowych technologii i metod organizacji niezbędnych do realizacji zmieniających się celów rozwojowych⁶. Przedsiębiorstwo innowacyjne to także organizacja, która w badanym okresie wprowadziła na rynek przynajmniej jedną innowację produktową lub procesową⁷.

Czynniki, które warunkują procesy innowacyjne przedsiębiorstw, możemy podzielić na wewnętrzne, związane z przedsiębiorstwem, oraz zewnętrzne, wynikające z otoczenia przedsiębiorstwa. Do czynników wewnętrznych zaliczane są między innymi: wielkość przedsiębiorstwa, z którą wiąże się dynamika innowacyjności, wycucie rynku, decydujące o tym, czy dana innowacja spotka się z zainteresowaniem klientów, oraz ciągłość kierownictwa przedsiębiorstwa, powiązana z długookresowością procesów innowacyjnych i wysokością prognozy wejścia na rynek, wymuszająca skoncentrowanie się, również finansowo, na mniejszej liczbie projektów, ale z zamiarem zdobycia możliwie dużego udziału w rynku. Natomiast do czynników zewnętrznych przyporządkować można tempo postępu technicznego, koniunkturę czy zakres wpływu państwa na gospodarkę⁸. Wydaje się, iż spośród czynników wewnętrznych do najważniejszych zaliczyć trzeba także siłę finansową przedsiębiorstwa, pozwalającą na ponoszenie pewnego ryzyka związanego z kosztami działalności innowacyjnej i z jej faktycznymi efektami oraz gotowość i motywację kadry zarządzającej do podejmowania ryzyka, związanego z wdrożeniem innowacji, wynikających z efektów działalności innowacyjnej w przedsiębiorstwie. Wśród czynników zewnętrznych jednym z najważniejszych uwarunkowań procesów innowacyjnych jest tempo postępu technicznego oraz koniunktura stanowiąca zapotrzebowanie na nowości innowacyjne.

W działalności innowacyjnej mogą występować utrudnienia czy też czynniki ograniczające realizację procesów innowacyjnych. Wywołują one trzy kategorie skutków⁹:

- 1) opóźnienie realizacji procesów innowacyjnych;
- 2) przerwanie procesów innowacyjnych w trakcie ich realizacji;
- 3) uniemożliwienie rozpoczęcia realizacji procesów innowacyjnych.

Pojawiające się utrudnienia, zależne i niezależne od przedsiębiorstwa, można podzielić na trzy grupy:

⁶ *Innowacyjność przedsiębiorstw*, red. J. Bogdanienko, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004, s. 23.

⁷ *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012–2014...*, s. 29.

⁸ W. Janasz, K. Kozioł, *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007, s. 51

⁹ J. Baruk, *Innowacyjność polskich przedsiębiorstw i jej utrudnienia*, [w] *Nowoczesność przemysłu i usług. Przedsiębiorczość i innowacje. Uwarunkowania i czynniki rozwoju*, red. J. Pyka, TNOiK, Warszawa 2007, s.180.

- 1) utrudnienia ekonomiczne jak np. zbyt wysokie koszty innowacji, brak właściwego źródła funduszy;
- 2) utrudnienia wewnętrzne, tj. brak wykwalifikowanego personelu, brak informacji na temat technologii oraz brak informacji o rynku;
- 3) pozostałe utrudnienia, czyli uregulowania prawne, normy i przepisy¹⁰.

3. Współpraca w zakresie działalności innowacyjnej

Zglobalizowany i zintegrowany rynek nasycony nowościami i produktami wysokiej jakości jest areną walki konkurencyjnej, w której nie koszty czy udziały w rynku decydują o sukcesie firmy. Prawdziwą wartość tworzą innowacje we wszystkich obszarach funkcjonowania przedsiębiorstwa. Współpraca z innymi podmiotami w zakresie działalności innowacyjnej odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu każdej firmy. Zdaniem GUS i Eurostatu współpraca w zakresie działalności innowacyjnej oznacza czynny udział we wspólnych przedsięwzięciach z innymi przedsiębiorstwami lub instytucjami niekomercyjnymi. Taka współpraca może mieć charakter perspektywiczny i długofalowy i nie musi pociągać za sobą bezpośrednich, wymiernych korzyści ekonomicznych dla biorących w niej udział partnerów¹¹. Warto podkreślić, że według przyjętej metodologii za współpracę w zakresie działalności innowacyjnej nie uznaje się zamawiania prac u wykonawców zewnętrznych, jeżeli przedsiębiorstwo nie bierze aktywnego udziału w ich realizacji. Zdaniem M.E. Portera niewiele przedsiębiorstw jest w stanie prowadzić swoją działalność innowacyjną w odosobnieniu, a otoczenie firm odgrywa kluczową rolę w uwalnianiu potencjału przedsiębiorstw. Dzięki współpracy w tworzeniu innowacji przedsiębiorstwa uzyskują wiele korzyści, a przede wszystkim dostęp do nowych technologii, co przekłada się na obniżenie kosztów i ryzyka prowadzonej działalności gospodarczej, a także sprzyja wymianie doświadczeń i wiedzy. Innowacje pozwalają kreować nowe składowe wartości oferowane klientom, co skutkuje wzrostem konkurencyjności, a przez wzrost skali wytwarzania zwiększają rentowność i efektywność ekonomiczną. Współpraca może być podejmowana w zakresie pozyskiwania brakujących zasobów i wiedzy, prowadzenia prac badawczo-rozwojowych czy też generowania oraz upowszechniania nowych produktów, usług lub procesów. Podjęcie decyzji o rozpoczęciu współpracy jest z jednej strony wyrazem świadomości przedsiębiorcy w zakresie strategicznego wymiaru relacji we współczesnej gospodar-

¹⁰ *Ibidem*, s.181–182.

¹¹ *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012–2014...*, s. 97

ce, a z drugiej – dążeniem do umocnienia trwałej pozycji rynkowej w wyniku nieustannie zachodzących zmian otoczenia. Nawiązanie współpracy sprzyja aktywności innowacyjnej w dwojaki sposób – prowadzi do podziału pracy między podmioty kooperujące, adekwatnej do poziomu posiadanych zasobów i umiejętności, oraz umożliwia uzyskanie efektu synergii poprzez systematyczny transfer wiedzy między partnerami, co przekłada się na ograniczenie kosztów w dziedzinie B+R¹².

Działalność innowacyjna charakteryzuje się fragmentarycznością, a współpracujące podmioty wyraźnie wpisują się w ideę tworzenia efektów synergii. Budowanie potencjału innowacyjnego w oparciu o współpracę przedsiębiorstw z innymi podmiotami powinno być traktowane przez firmy jako strategia ich rozwoju, przy uwzględnieniu relacji występujących między nakładami a efektami, które będą satysfakcjonujące dla wszystkich organizacji biorących udział we współpracy. Korzyści wynikające z nawiązania współpracy przy przedsięwzięciu innowacyjnym będą dotyczyły:

- 1) zmniejszenia obszaru niepewności związanego z procesem innowacyjnym;
- 2) unikania replikowania działalności B+R dotyczącej tego samego lub podobnego produktu;
- 3) osiągnięcia korzyści z „ekonomii skali”;
- 4) współfinansowania działalności B+R.

Do głównych korzyści osiąganых z tytułu współpracy w zakresie działalności innowacyjnej można również zaliczyć¹³:

- 1) skrócenie czasu realizacji przedsięwzięcia;
- 2) przyspieszenie pozyskiwania deficytowych zasobów (szczególnie niematerialnych), które stają się źródłem przewagi konkurencyjnej;
- 3) upowszechnienie postępu technicznego i technologicznego;
- 4) zwiększenie poziomu innowacyjności zarówno przedsiębiorstwa, jak i całej gospodarki;
- 5) współfinansowanie działalności innowacyjnej, a w konsekwencji obniżenie kosztów tej działalności.

W rozwiniętych gospodarkach rynkowych szanse na rozwój mają jedynie te przedsiębiorstwa, które są w stanie konkurować z innymi firmami. Firmy

¹² M. Fritsch, *Co-operation in Regional Innovation Systems*, „Regional Studies” 2001, no. 35.4, pp. 297–307.

¹³ W. Popławski, *Znaczenie i uwarunkowania współpracy z instytucjami naukowo-badawczymi w budowaniu potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw*, [w:] *Czynniki wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów*, red. W. Karaszewski, M. Haffer, Wydawnictwo UMK, Toruń 2009, s. 215.

innowacyjne z reguły działają z myślą o klientach, dążąc do zaspakajania zmieniających się potrzeb odbiorców towarów i usług.

Przedsiębiorstwa mogą pozyskiwać wiedzę na temat innowacji z różnych źródeł, między innymi poprzez partnerstwo, alianse i *joint ventures* z podmiotami zewnętrznymi lub nabywanie wiedzy przez zakup licencji czy umowy na prowadzenie prac B+R¹⁴. W działalności innowacyjnej przedsiębiorstw, zgodnie z *Podręcznikiem Oslo*, uwzględniane są następujące rodzaje instytucji partnerskich¹⁵:

- 1) dostawcy wyposażenia, materiałów, komponentów i oprogramowania;
- 2) klienci;
- 3) konkurenci i inne przedsiębiorstwa z tej samej dziedziny działalności;
- 4) firmy konsultingowe (konsultanci), laboratoria komercyjne, prywatne instytucje B+R;
- 5) placówki naukowe PAN;
- 6) instytuty badawcze;
- 7) zagraniczne publiczne instytucje B+R;
- 8) szkoły wyższe;
- 9) inne przedsiębiorstwa należące do tej samej grupy przedsiębiorstw.

Przy wyborze określonego źródła finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw uwzględnia się takie kryteria, jak: dostępność kapitału, koszt jego pozyskania, możliwość elastycznego zwiększania nakładów, ocenę efektu dźwigni finansowej czy ryzyko obsługi¹⁶. Możliwość wykorzystania określonego źródła finansowania zależy również od rodzaju wdrażanej działalności, poziomu nowości innowacji, wielkości przedsiębiorstwa oraz od poziomu innowacyjności firmy¹⁷. Wśród wymienionych determinant wyboru źródeł finansowania na szczególną uwagę zasługuje rodzaj innowacji i stopień ich nowości.

Działalność innowacyjna przedsiębiorstwa powinna służyć realizacji konkretnych celów, być ściśle powiązana z jego misją i strategią organizacyjną oraz przekładać się na takie rozwiązania, które firma jest w stanie wdrażać z powodzeniem. Najważniejszym zadaniem w pomiarze innowacyjności jest identyfikacja uwarunkowań wpływających na osiągnięcie sukcesu w danym sektorze.

¹⁴ *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012–2014...*, s. 10.

¹⁵ *Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, OECD, Eurostat, 2006, s. 86.

¹⁶ A. Rutkowski, *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2000, s. 45.

¹⁷ A. Spielkamp, Ch. Rammer, *Financing of Innovation – Thresholds and Options*, „Management & Marketing” 2009, vol. 4 (2), p. 14.

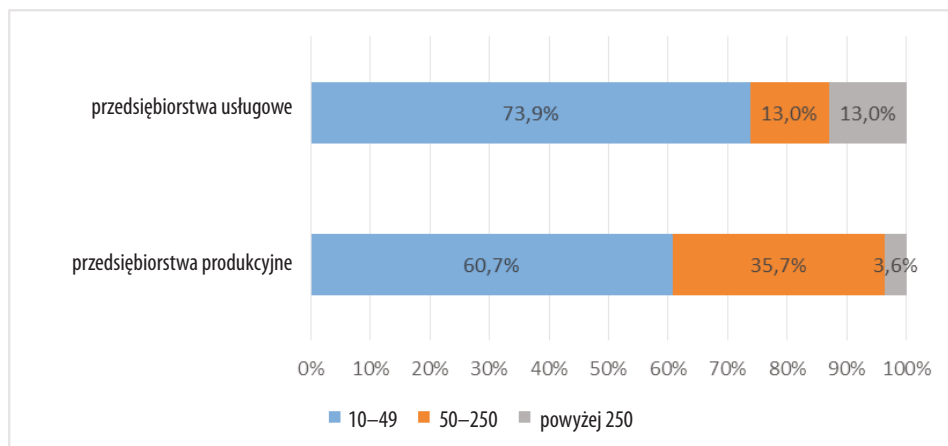
4. Metodyka badania

Podstawowym zagadnieniem metodycznym był wybór przedsiębiorstw sektora ochrony zdrowia jako podmiotów realizujących działalność innowacyjną oraz często podejmujących współpracę w tym obszarze. Sektor ochrony zdrowia charakteryzuje intensywna konkurencja oraz ciągłe dążenie do usprawnienia oferowanych produktów lub usług. Przedsiębiorstwa reprezentujące ten sektor posiadają duży potencjał rozwojowy i innowacyjny oraz silnie wpływają na inne sektory gospodarki. Ponadto ochrona zdrowia zaliczana jest do sektorów podlegających szybkim zmianom technologicznym. Sektor ochrony zdrowia został zdefiniowany jako grupa przedsiębiorstw produkcyjnych lub usługowych, których podstawowy obszar działalności (kod PKD 2007) należał do następujących klas działalności gospodarczej. W sekcji C – przetwórstwo przemysłowe wytypowano pięć kodów PKD na poziomie czterocyfrowym: 20.42Z – produkcja wyrobów kosmetycznych i toaletowych, 21.10Z – produkcja podstawowych substancji farmaceutycznych, 21.20Z – produkcja leków i pozostałych wyrobów farmaceutycznych, 32.50Z – produkcja urządzeń, instrumentów oraz wyrobów farmaceutycznych, włączając dentystyczne. W grupie przedsiębiorstw usługowych znalazły się następujące typy działalności gospodarczej sklasyfikowane w ramach sekcji M – działalność profesjonalna, naukowa i techniczna. Wytypowano tutaj następujące rodzaje działalności gospodarczej: 72.11Z – badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie biotechnologii, 72.19Z – badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie pozostałych nauk przyrodniczych i technicznych.

Kolejnym etapem prowadzonego badania był dobór jednostek do próby. Zgodnie z wytypowaną listą działalności gospodarczych realizowanych w ramach sektora ochrony zdrowia została zamówiona baza przedsiębiorstw działających w regionie łódzkim w ramach wskazanych siedmiu rodzajów działalności. W badaniu ankietowym wzięło udział ok. 150 przedsiębiorstw ochrony zdrowia, były to wszystkie podmioty z tego sektora zarejestrowane na terenie województwa łódzkiego. Badanie ankietowe zostało zrealizowane metodą CATI i ostatecznie otrzymano 99 poprawnie wypełnionych ankiet. Zebrany materiał statystyczny został opracowany przy pomocy programu IBM SPSS Statistics.

5. Charakterystyka przedsiębiorstw sektora ochrony zdrowia w województwie łódzkim

W badanej grupie przedsiębiorstw reprezentujących sektor ochrony zdrowia 28,9% ogółu badanych stanowiły przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją na potrzeby sektora, natomiast nieco ponad 70% to przedsiębiorstwa usługowe.

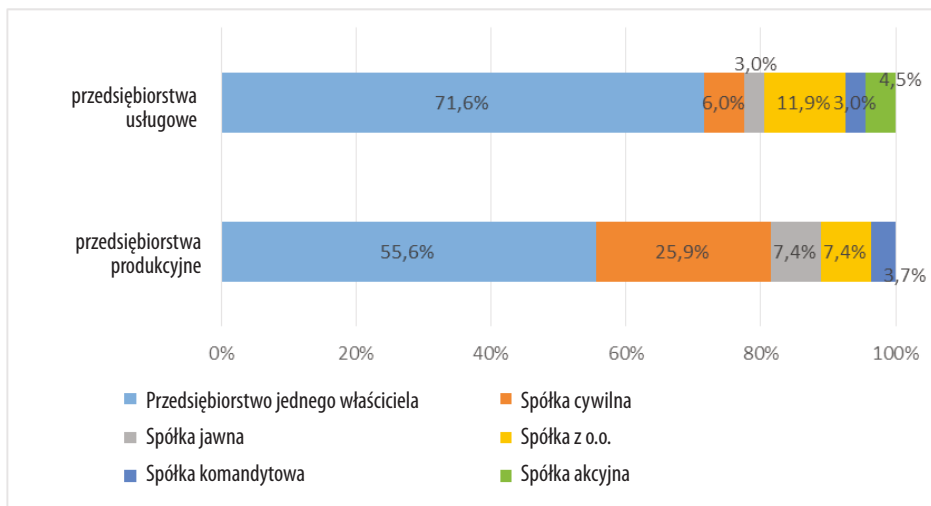


Wykres 1. Charakterystyka badanych przedsiębiorstw ze względu na obszar działalności i klasy wielkości
Źródło: Opracowanie własne.

Zdecydowana większość, bo aż 70,1% to przedsiębiorstwa małe, zatrudniające od 10 do 49 pracowników, 19,6% ogółu badanych stanowiły przedsiębiorstwa średnie, natomiast 10,3% to podmioty duże, w których zatrudnienie przekroczyło 250 osób. Spośród przedsiębiorstw reprezentujących usługi blisko 3/4 podmiotów to przedsiębiorstwa małe, natomiast podmioty średnie i duże stanowiły po 13%. W przypadku przedsiębiorstw zajmujących się produkcją w analizowanym sektorze struktura badanych podmiotów jest nieco odmienna, dominują przedsiębiorstwa małe – 60,7%, ale zdecydowanie jest większy odsetek podmiotów średniej klasy – 35,7%, natomiast duże przedsiębiorstwa to jedynie 3,6% (por. wykres 1).

Kolejną cechą opisującą badaną grupę podmiotów jest forma organizacyjno-prawna. Spośród badanych 67% to przedsiębiorstwa jednego właściciela, 12% ogółu stanowiły spółki cywilne, a 10,6% spółki z o.o. Pozostałe formy, takie jak spółki jawne, komandytowe czy akcyjne, pojawiały się zdecydowanie rzadziej. Szczegółowy rozkład badanych podmiotów ze względu na zakres prowadzonej działalności i formę organizacyjno-prawną prezentuje wykres 2.

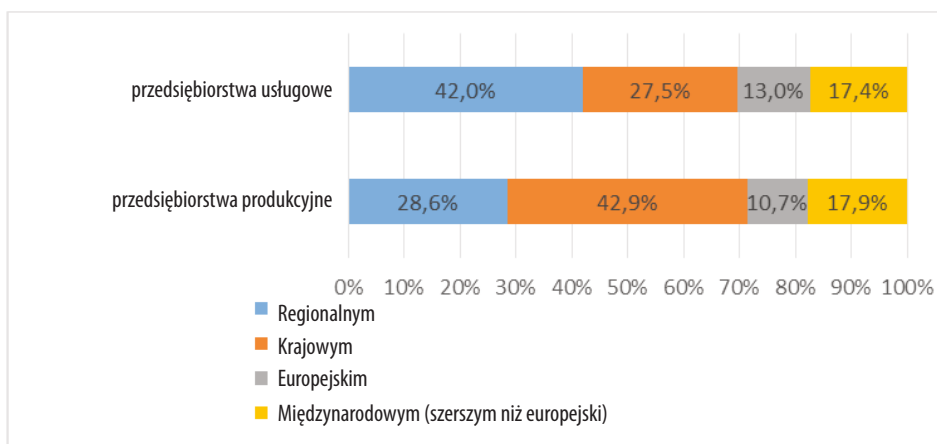
Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia celu opracowania jest rynek, na jakim działają badane przedsiębiorstwa. Największy odsetek badanych – 38,1%



Wykres 2. Charakterystyka badanych przedsiębiorstw ze względu na obszar działalności i formy organizacyjno-prawną

Źródło: Opracowanie własne.

sprzedaje swoje produkty i usługi na rynku regionalnym, 31,3% – na rynku krajowym, natomiast pozostałe przedsiębiorstwa, blisko 30% ogółu badanych, działają na rynkach międzynarodowych. Biorąc pod uwagę obszar działalności analizowanych podmiotów gospodarczych, struktura rynku, na jakim działają analizowane przedsiębiorstwa, różni się (por. wykres 3). W przypadku przed-



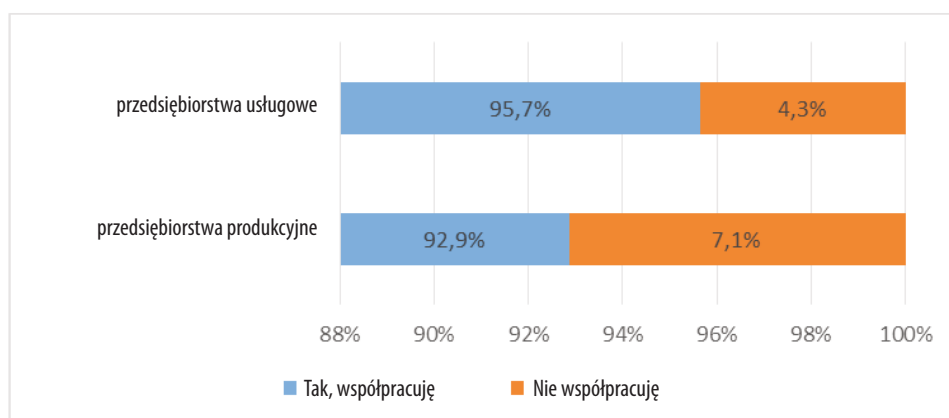
Wykres 3. Charakterystyka badanych przedsiębiorstw ze względu na obszar działalności i rynek, na jakim działają

Źródło: Opracowanie własne.

siębiorstw usługowych największy odsetek tych podmiotów – 42% działa na rynku regionalnym, 27,5% na rynku krajowym, a nieco ponad 30% – na rynkach międzynarodowych. Przedsiębiorstwa produkcyjne natomiast zdecydowanie częściej oferują swoje produkty na rynku krajowym (blisko 43%), rzadziej kierują swój asortyment na rynek regionalny (28,6%) czy międzynarodowy (28,6%).

6. Uwarunkowania współpracy w zakresie działalności innowacyjnej – wyniki badania

Kolejnym etapem prowadzonego badania była analiza i ocena współpracy w zakresie działalności innowacyjnej badanych przedsiębiorstw, reprezentujących sektor ochrony zdrowia. Zdecydowana większość, blisko 95% analizowanych przedsiębiorstw deklaruje współpracę w zakresie działalności innowacyjnej z innymi podmiotami i organizacjami otoczenia biznesu. Jeśli weźmiemy pod uwagę obszar prowadzonej działalności gospodarczej, to 95,7% firm usługowych zadeklarowało realizację omawianej współpracy, w przypadku przedsiębiorstw produkcyjnych odsetek ten jest niższy o 2,8 punktu procentowego i wynosi 92,9% (por. wykres 4).



Wykres 4. Charakterystyka badanych przedsiębiorstw ze względu na obszar działalności i współpracę w zakresie działalności innowacyjnej

Źródło: Opracowanie własne.

Kolejną analizowaną zmienną był obszar realizowanej współpracy w zakresie prowadzonej przez badane przedsiębiorstwa działalności innowacyjnej. Współpraca ta dotyczyła w przypadku ogółu następujących obszarów. Naj-

liczniejsza grupa przedsiębiorstw zadeklarowała przygotowanie wspólnie nowych lub ulepszanych produktów/usług – 67,4% wskazań, na drugim miejscu znalazła się działalność szkoleniowa – 59,8% wskazań, a kolejnym obszarem była współpraca w zakresie opracowania nowych lub ulepszonych technologii (31,5% wskazań). Co czwarte przedsiębiorstwo zadeklarowało współpracę w zakresie działalności innowacyjnej w celu pozyskania zewnętrznych środków finansowych. Zdecydowanie rzadziej współpracowano nad innowacjami organizacyjnymi czy marketingowymi – zaledwie 8,7% podmiotów realizowało tego typu współpracę. Ciekawych informacji dostarczyła analiza obszarów współpracy w zależności od obszaru działalności badanych przedsiębiorstw (por. tabela 1).

Tabela 1. Obszary współpracy w zakresie działalności innowacyjnej

Obszar współpracy	Sektor działalności podstawowej według klasyfikacji PKD:					
	przedsiębiorstwa produkcyjne		przedsiębiorstwa usługowe		ogółem	
	liczebność	% z N w kolumnie	liczebność	% z N w kolumnie	liczebność	% z N w kolumnie
Nowy/ulepszony produkt/ usługa	16	61,5	46	69,7	62	67,4
Nowa/ulepszona technologia	5	19,2	24	36,4	29	31,5
Nowe/ulepszone metody marketingowe	4	15,4	4	6,1	8	8,7
Nowe/ulepszone metody organizacji i zarządzania	3	11,5	5	7,6	8	8,7
Pozyskanie zewnętrznych środków finansowych	6	23,1	17	25,8	23	25,0
Działalność szkoleniowa	17	65,4	38	57,6	55	59,8
Inny obszar	3	11,5	3	4,5	6	6,5
Ogółem	26	100,0	66	100,0	92	100,0

Źródło: Opracowanie własne.

Przedsiębiorstwa produkcyjne najchętniej współpracowały w ramach działalności szkoleniowej (65,4%) oraz w zakresie opracowania nowych lub istotnie ulepszonych produktów (61,5%). W przypadku firm usługowych współpraca ta koncentrowała się na ulepszaniu oferowanych usług (69,7%), szkoleniach (57,6%) oraz nowoczesnych technologiach (36,4%).

Kolejnym istotnym elementem charakteryzującym realizowaną współpracę przedsiębiorstw ochrony zdrowia były podmioty, z którymi podejmowano kooperację w ramach realizowanej działalności innowacyjnej (por. tabela 2).

Tabela 2. Podmioty, z jakimi podejmowano współpracę w ramach realizowanej działalności innowacyjnej

Instytucje	Sektor działalności podstawowej według klasyfikacji PKD:					
	przedsiębiorstwa produkcyjne		przedsiębiorstwa usługowe		ogółem	
	liczebność	% z N w kolumnie	liczebność	% z N w kolumnie	liczebność	% z N w kolumnie
Uczelnie wyższe lub/i instytuty badawcze krajowe	12	46,2	16	26,7	28	32,6
Uczelnie wyższe lub/i instytuty badawcze zagraniczne	0	0,0	6	10,0	6	7,0
Inne przedsiębiorstwa działające w sektorze ochrony zdrowia	20	76,9	37	61,7	57	66,3
Inne przedsiębiorstwa działające poza sektorem ochrony zdrowia	13	50,0	27	45,0	40	46,5
Dostawcy	12	46,2	14	23,3	26	30,2
Klienci	11	42,3	15	25,0	26	30,2
Kooperanci	7	26,9	11	18,3	18	20,9
Sieci współpracy (w tym konsorcja naukowo- badawcze krajowe)	11	42,3	19	31,7	30	34,9
Sieci współpracy (w tym konsorcja naukowo- badawcze zagraniczne)	4	15,4	13	21,7	17	19,8
Centra innowacji, centra transferu technologii, parki technologiczne	7	26,9	10	16,7	17	19,8
Prywatne laboratoria	11	42,3	29	48,3	40	46,5
Jednostki ochrony zdrowia publiczne	6	23,1	15	25,0	21	24,4
Jednostki ochrony zdrowia prywatne	4	15,4	9	15,0	13	15,1
Ogółem	26	100,0	60	100,0	86	100,0

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku ogółu badanych przedsiębiorstw ochrony zdrowia najchętniej współpracowano z innymi przedsiębiorstwami działającymi w tym samym sektorze (66,3% wskazań), na drugim miejscu znalazły się prywatne laboratoria

oraz inne przedsiębiorstwa spoza sektora (46,5% wskazań). Kolejne miejsca w omawianym rankingu zajęły sieci współpracy – blisko 35%, krajowe uczelnie wyższe (32,6%) oraz klienci i dostawcy (po 30,2% wskazań). Na uwagę zasługuje fakt, iż badane przedsiębiorstwa realizowały również współpracę z podmiotami najbardziej zainteresowanymi wynikami tych prac, czyli jednostkami ochrony zdrowia (np. szpitalami), zarówno publicznymi, jak i prywatnymi.

Tabela 3. Motywy podjęcia współpracy w ramach realizowanej działalności innowacyjnej

Motywy podjęcia współpracy	Sektor działalności podstawowej według klasyfikacji PKD:					
	przedsiębiorstwa produkcyjne		przedsiębiorstwa usługowe		ogółem	
	liczebność	% z N w kolumnie	liczebność	% z N w kolumnie	liczebność	% z N w kolumnie
Zwiększenie asortymentu	9	34,6	20	30,3	29	31,5
Wzrost wydajności pracy	8	30,8	13	19,7	21	22,8
Zwiększenie zdolności produkcyjnej	4	15,4	6	9,1	10	10,9
Rozwój zawodowy pracowników	8	30,8	9	13,6	17	18,5
Poprawa jakości oferowanych produktów	13	50,0	17	25,8	30	32,6
Zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko	2	7,7	6	9,1	8	8,7
Poprawa rentowności firmy	3	11,5	15	22,7	18	19,6
Dostęp do informacji i wiedzy specjalistycznej	6	23,1	20	30,3	26	28,3
Wejście na nowe rynki	2	7,7	19	28,8	21	22,8
Zwiększenie udziału w rynku	6	23,1	16	24,2	22	23,9
Wzrost prestiżu firmy	4	15,4	13	19,7	17	18,5
Inny	1	3,8	6	9,1	7	7,6
Ogółem	26	100,0	66	100,0	92	100,0

Źródło: Opracowanie własne.

Kolejnym ważnym czynnikiem z punktu widzenia uwarunkowań realizowanej współpracy w zakresie działalności innowacyjnej w grupie badanych przedsiębiorstw jest analiza motywów podjęcia tej współpracy. Badane przedsiębiorstwa wskazały na szereg motywów, które skłoniły je do podjęcia tego typu kooperacji (por. tabela 3). Do najczęściej wskazywanych zaliczyć można tzw. motywy ryn-

kowe, czyli: zwiększenie asortymentu oferowanych dóbr i usług, poprawę jakości oferowanych produktów i usług, wejście na nowe rynki oraz zwiększenie udziału w rynku. Jeśli wziąć pod uwagę podstawowy obszar działalności, to wskazania poszczególnych podmiotów były nieco odmienne. Przedsiębiorstwa produkcyjne koncentrowały się przede wszystkim na poprawie jakości oferowanych produktów (50% wskazań), zwiększeniu asortymentu (34,6%) czy zwiększeniu wydajności pracy pracowników (30,8%). W przypadku przedsiębiorstw usługowych najczęściej wskazywanymi motywami były: zwiększenie asortymentu oferowanych usług oraz dostęp do informacji i wiedzy specjalistycznej (po 30,3% wskazań) oraz wejście na nowe rynki zbytu – 28,8%.

Tabela 4. Źródła finansowania współpracy w ramach działalności innowacyjnej

Źródła finansowania współpracy	Sektor działalności podstawowej według klasyfikacji PKD:					
	przedsiębiorstwa produkcyjne		przedsiębiorstwa usługowe		ogółem	
	liczebność	% z N w kolumnie	liczebność	% z N w kolumnie	liczebność	% z N w kolumnie
Środki własne przedsiębiorstwa	11	45,8	26	40,6	37	42,0
Środki publiczne krajowe (np. środki strukturalne, granty ministerialne)	3	12,5	14	21,9	17	19,3
Środki publiczne międzynarodowe (np. fundusze europejskie w programach ramowych)	6	25,0	16	25,0	22	25,0
Komercyjne kredyty bankowe	4	16,7	16	25,0	20	22,7
Fundusze pożyczkowe	4	16,7	11	17,2	15	17,0
Środki pochodzące od partnerów biznesowych	7	29,2	13	20,3	20	22,7
Ogółem	24	100,0	64	100,0	88	100,0

Źródło: Opracowanie własne.

Głównym źródłem finansowania realizowanej współpracy w zakresie działalności innowacyjnej były środki własne badanych przedsiębiorstw. Aż 42% respondentów wskazało na to źródło finansowania. Co czwarte przedsiębior-

stwo korzystało z międzynarodowych środków publicznych, w tym z funduszy europejskich. Blisko 23% przedsiębiorstw korzystało z komercyjnych kredytów bankowych i środków pochodzących od partnerów biznesowych. Nieco rzadziej korzystano z krajowych środków publicznych (19,3%) i funduszy pożyczkowych (17% wskazań).

7. Zakończenie

Kluczowym czynnikiem rozwoju przedsiębiorstw, działających w zmieniającym się otoczeniu społeczno-gospodarczym, jest realizacja działalności innowacyjnej. Prowadzenie tego typu działań w przedsiębiorstwie na własną rękę wiąże się z dostępem do odpowiednich zasobów, w tym ludzkich, technologicznych, specjalistycznej wiedzy i kapitału. Coraz częściej przedsiębiorstwa, podejmując się działalności innowacyjnej, poszukują odpowiednich podmiotów do współpracy w omawianym obszarze. Są to najczęściej partnerzy biznesowi, dostawcy, odbiorcy czy przedstawiciele sfery nauki.

Przeprowadzona analiza empiryczna pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków. Zdecydowana większość badanych przedsiębiorstw, reprezentujących sektor ochrony zdrowia, współpracuje z innymi podmiotami w ramach realizowanej działalności innowacyjnej. Głównymi obszarami współpracy są: opracowanie nowych lub ulepszanych produktów/usług – 67,4%, działalność szkoleniowa – 59,8% i opracowania nowych lub ulepszonych technologii (31,5% wskazań). Najczęściej współpraca ta realizowana jest wspólnie z innymi przedsiębiorstwami działającymi w tym samym sektorze (66,3%), prywatnymi laboratoriami oraz z innymi przedsiębiorstwami spoza sektora (46,5% wskazań). Badane przedsiębiorstwa wskazywały najczęściej następujące motywy podjęcia współpracy w ramach działalności innowacyjnej: zwiększenie asortymentu oferowanych dóbr i usług, poprawę jakości oferowanych produktów i usług, wejście na nowe rynki oraz zwiększenie udziału w rynku. Realizację tego typu współpracy badane podmioty finansują najczęściej kapitałem własnym, środkami pochodzącymi z funduszy europejskich czy kredytem bankowym.

Bibliografia

- Baruk J., *Innowacyjność polskich przedsiębiorstw i jej utrudnienia*, [w:] *Nowoczesność przemysłu i usług. Przedsiębiorczość i innowacje. Uwarunkowania i czynniki rozwoju*, red. J. Pyka, TNO-iK, Warszawa 2007.
- Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2012–2014*, Informacje i Opracowania Statystyczne, GUS, Warszawa 2015.
- Fritsch M., *Cooperation in Regional Innovation Systems*, „Regional Studies” 2001, no. 35.4.
- Innowacyjność przedsiębiorstw*, red. J. Bogdanienko, Wydawnictwo UMK, Toruń 2004.
- Janasz W., Koziół K., *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007.
- Kokot-Stępień P., *Finansowanie działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2016, t. 24 (1).
- Neć M., *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w Polsce na tle krajów Europy*, [w:] *Świt innowacyjnego społeczeństwa. Trendy na najbliższe lata*, red. P. Zadura-Lichota, PARP, Warszawa 2013.
- Nauka i technika w 2015 r.*, GUS, Warszawa 2016.
- Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, OECD, Eurostat, 2006.
- Pomykański A., *Zarządzanie innowacjami*, PWN, Warszawa 2001.
- Popławski W., *Znaczenie i uwarunkowania współpracy z instytucjami naukowo-badawczymi w budowaniu potencjału innowacyjnego przedsiębiorstw*, [w:] *Czynniki wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów*, red. W. Karaszewski, M. Haffer, Wydawnictwo UMK, Toruń 2009.
- Rutkowski A., *Zarządzanie finansami*, PWE, Warszawa 2000.
- Spielkamp A., Rammer Ch., *Financing of Innovation – Thresholds and Options*, „Management & Marketing” 2009, vol. 4 (2).

Współpraca małych przedsiębiorstw z partnerami biznesowymi w zakresie działalności innowacyjnej

Renata Lisowska

(Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki)

1. Wprowadzenie

Małe przedsiębiorstwa, aby się rozwijać i przetrwać, powinny się koncentrować na budowaniu przewagi konkurencyjnej w oparciu o swój potencjał. Konkurencyjność jest traktowana jako zdolność przedsiębiorstwa do efektywniejszego, w porównaniu z konkurentami, zaspokojenia potrzeb klientów oraz jako umiejętność podejmowania szybkich i adekwatnych do sytuacji działań pozwalających efektywnie zarządzać zasobami¹.

Współczesne małe przedsiębiorstwa coraz intensywniej podejmują działania ukierunkowane na zwiększanie ich zdolności do tworzenia nowatorskich produktów czy rozwiązań organizacyjnych w celu poprawy swojej pozycji konkurencyjnej. Działania te można uznać za zachowania innowacyjne zorientowane na wprowadzanie w przedsiębiorstwie nowych lub udoskonalonych produktów lub oferowanych usług, nowych lub udoskonalonych metod produkcji albo me-

¹ Por. E. Akben-Selcuk, *Factors Affecting Firm Competitiveness: Evidence from an Emerging Market*, „International Journal of Financial Studies” 2016, vol. 4 (2); F. Welter, D. Smallbone, *Institutional Perspectives on Entrepreneurial Behavior in Challenging Environments*, „Journal of Small Business Management” 2011, vol. 49 (1); M. Matejun, *The Role of Flexibility in Building the Competitiveness of Small and Medium Enterprises*, „Management” 2014, vol. 18, R. Tylżanowski, *Wpływ innowacji na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 25; T.W. Man, T. Lau, K.F. Chan, *The Competitiveness of Small and Medium Enterprises: A Conceptualization with Focus on Entrepreneurial Competencies*, „Journal of Business Venturing” 2002, vol 17 (2).

to świadczenia usług oraz nowych lub udoskonalonych metod organizacji przedsiębiorstwa. Jednak droga od pomysłu do wprowadzenia innowacji jest bardzo żmudna oraz czasochłonna i wiąże się często z wieloma barierami, do których najczęściej zalicza się: brak środków finansowych, zbyt wysokie koszty wprowadzenia innowacji, brak zewnętrznych źródeł finansowania, niepewny popyt oraz dostęp do wiedzy. W pewnym stopniu problemy te mogłyby rozwiązać współpraca tych podmiotów z partnerami biznesowymi, która umożliwiłaby m.in. lepsze wykorzystywanie okazji rynkowych, dostęp do wiedzy i doświadczenia partnerów, możliwość pozyskiwania środków finansowych, wspólne przedsięwzięcia i projekty, uzyskanie dostępu do zasobów partnerów, wspólne korzystanie z infrastruktury, np. badawczej, logistycznej, dostęp do wysoko wykwalifikowanych pracowników². Dlatego też celem rozdziału uczyniono identyfikację i ocenę współpracy małych przedsiębiorstw z partnerami biznesowymi w zakresie działalności innowacyjnej.

2. Zdolności innowacyjne a współpraca z partnerami biznesowymi małych przedsiębiorstw

Zarządzanie innowacjami w małych przedsiębiorstwach wymaga budowania wewnętrznej i zewnętrznej zdolności innowacyjnej. Kształtowanie wewnętrznej zdolności innowacyjnej odnosi się do rozwoju umiejętności zarówno kadr menedżerskich, jak i pozostałych pracowników w zakresie tworzenia wiedzy i wdrażania innowacyjnych rozwiązań, formułowania strategii innowacyjnych oraz budowania struktur i kultury organizacyjnej sprzyjających tworzeniu i absorpcji innowacji³. Natomiast budowa zewnętrznej zdolności innowacyjnej obejmuje

² Por. M. Gorynia, B. Jankowska, *Klasy a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2008; R. Lisowska, *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie – stymulatory i bariery*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 402, Wrocław 2015; A. Adamik, *Rola współpracy międzyorganizacyjnej MSP w procesach kształtowania konkurencyjności regionu na przykładzie firm regionu świętokrzyskiego*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, Wydział Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach” 2013, nr 1; B. Plawgo, *Przełamanie i formy powiązań kooperacyjnych przedsiębiorstw*, [w:] *Partnerские współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, red. B. Plawgo, W. Zaremba, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005; M. Ratajczak-Mrozek, *Motywy współpracy małych i średnich przedsiębiorstw – wyniki badań*, [w:] *Kształtowanie konkurencyjności i przewagi konkurencyjnej małych i średnich przedsiębiorstw*, red. A. Adamik, C.H. Beck, Warszawa 2011.

³ M. Zastempowski, *Potencjał innowacyjny małych i średnich przedsiębiorstw na tle liderów polskiej gospodarki w świetle badań empirycznych*, „Współczesne Zarządzanie” 2013, nr 2.

tworzenie sieci powiązań ze sferą nauki i techniki, z partnerami rynkowymi w dziedzinie innowacji oraz korzystanie ze wsparcia publicznego w zakresie innowacji⁴. Zdaniem H. Forsmana w firmach o małej skali można wyróżnić 5 rodzajów zdolności innowacyjnych⁵:

- 1) *przedsiębiorcze* – charakteryzujące się umiejętnością identyfikacji okazji, skłonnością do ryzyka, zdolnością do krystalizacji celów i wiedzy dla równoważenia ich z zasobami;
- 2) *sieciowe* – orientacja, relacje, wrażliwość na uczenie się poprzez sieci, zdolność do internalizacji wiedzy partnerów oraz budowy i utrzymania zaufania między partnerami;
- 3) *dotychczasowa wiedza* – wzmacnia zdolność do modyfikacji i adaptacji zewnętrznej wiedzy oraz ułatwia jej transformację w nowe kombinacje wiedzy;
- 4) *menedżerskie* – umiejętności zarządzania oraz przywództwo;
- 5) *organizacyjne* – elastyczność i szybkość działania we wprowadzaniu zmiany w warunkach, gdzie popyt kieruje procesami, a kultura innowacyjna jest zorientowana na odbiorcę.

Dla pobudzania działalności innowacyjnej małych przedsiębiorstw istotna jest również tzw. motywacja innowacyjna, definiowana jako mechanizm akceptowania nowości, generujący postawę tych podmiotów wobec podejmowania innowacji⁶. Na poziom tej motywacji mają wpływ uwarunkowania: pochodzące z otoczenia bliższego i dalszego (konkurencja, interesariusze), organizacyjno-społeczne (strategia, kultura organizacyjna) i psychologiczne (np. stosunek do zmiany, zachowania przedsiębiorcze).

Dla kształtowania zewnętrznych zdolności innowacyjnych małych przedsiębiorstw istotna jest zatem współpraca tych podmiotów z partnerami biznesowymi. Zdaniem K. Poznańskiej współpraca ta jest obecnie istotnym czynnikiem ich sukcesu, umożliwia bowiem zdobycie dodatkowej przewagi nad konkurentami⁷.

⁴ E. Stawasz, *Factors that Shape the Competitiveness of Small Innovative Companies Operating in International Markets with a Particular Focus on Business Advice*, „Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation” 2019, vol. 15, no. 1.

⁵ H. Forsman, H. Rantanen, *Small Manufacturing and Service Enterprises as Innovators: A Comparison by Size*, „European Journal of Innovation Management” 2011, vol. 14, no.2.

⁶ M. Ratalewska, E. Stawasz, *Innowacje w małych i średnich przedsiębiorstwach*, [w:] *Przedsiębiorczość i zarządzanie w małej firmie*, red. R. Lisowska, J. Ropega, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 401.

⁷ K. Poznańska, *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw z podmiotami zewnętrznymi w zakresie innowacyjności*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 280.

Współpraca przedsiębiorstw w literaturze przedmiotu jest definiowana jako⁸: (i) współdziałanie polegające na skoordynowaniu wykonywanych zadań cząstkowych przewidzianych podziałem pracy; (ii) poziome powiązania między podmiotami na podstawie zawieranych umów, porozumień w celu realizacji określonych zadań oraz (iii) podejmowanie działań komplementarnych i mających pozytywne znaczenie dla osiągnięcia celu. Zatem jest to podejmowanie przez kooperujące jednostki zgodnych i uzupełniających się działań, które mają pozytywne znaczenie z punktu widzenia ich wpływu na realizację określonego działania/projektu innowacyjnego⁹.

Według A. Połomskiej-Jasienowskiej współpraca przedsiębiorstw stanowi działanie, które polega na skoordynowaniu wykonywanych zadań cząstkowych wynikających z podziału pracy lub powiązania między jednostkami gospodarki na podstawie zawieranych przez nie umów, porozumień, uniemożliwiających lub ułatwiających realizację określonych zadań¹⁰.

W literaturze przedmiotu pojęcie współpracy często jest utożsamiane z terminem *współdziałanie*, które polega na zsynchronizowaniu poszczególnych zadań tworzących jedną całość. Współdziałanie rozpatruje się najczęściej z punktu widzenia ogólnego i ekonomiczno-organizacyjnego. W znaczeniu ogólnym to współpraca z kimś, przyczynienie się np. do realizacji celu, natomiast w rozumieniu ekonomiczno-organizacyjnym są to różne relacje zachodzące pomiędzy podmiotami, dążącymi w tym samym okresie do realizacji wspólnych celów lub wzajemnego zapobiegania osiągnięciu celów rozbieżnych¹¹.

Dlatego też dla rozwoju działalności innowacyjnej współpraca tych podmiotów jest istotna i może dostarczać wsparcia, które bez zbytecznego używania własnych ograniczonych zasobów może uaktywnić efekt dźwigni zasobowej oraz finansowej i przynieść korzyści nie tylko małym przedsiębiorstwom, ale również innym podmiotom, np. uczelniom wyższym, jednostkom B+R, jednostkom administracji publicznej, dostawcom i klientom.

⁸ A. Adamik, *Partnerska współpraca w strukturze procesów logistycznych MSP regionu łódzkiego*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica” 2011, nr 251, s. 226.

⁹ R. Kozłowski, M. Matejun, *Współpraca międzyorganizacyjna w zarządzaniu projektami małych i średnich przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji” 2012, nr 6, s. 35.

¹⁰ A. Połomska-Jasienowska, *Specyfika współdziałania gospodarczego małych przedsiębiorstw z innymi podmiotami rynku*, „Zarządzanie Przedsiębiorstwem / Polskie Towarzystwo Zarządzania Produkcją” 2010, nr 2.

¹¹ *Eadem*, *Wewnętrzne uwarunkowania współdziałania gospodarczego małych przedsiębiorstw*, [w:] *Wyzwania i perspektywy zarządzania w małych i średnich przedsiębiorstwach*, red. M. Matejun, C.H. Beck, Warszawa 2010.

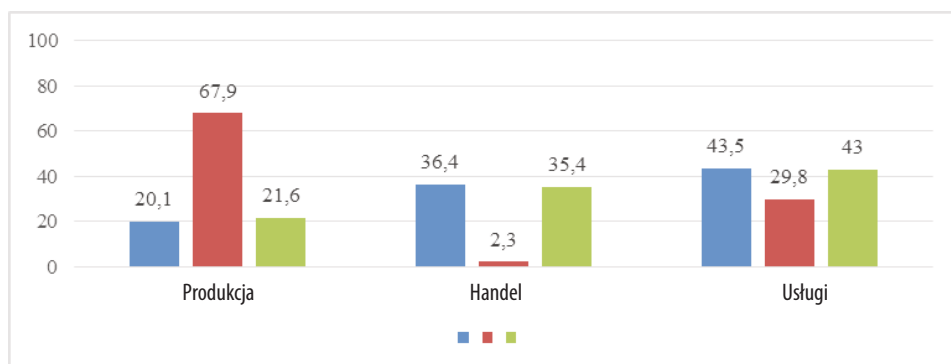
3. Ocena współpracy małych przedsiębiorstw z partnerami biznesowymi – wyniki badań empirycznych

3.1. Metodyka badań i charakterystyka próby badawczej

Badania ankietowe zostały przeprowadzone techniką CATI w okresie październik–listopad 2019 wśród właścicieli/współwłaścicieli mikro i małych przedsiębiorstw w Polsce. W przeprowadzonym postępowaniu badawczym założono pozyskanie próby reprezentatywnej, aby było możliwe uogólnienie uzyskanych wyników na całą populację generalną, z której została pobrana.

W badaniu zastosowano dobór losowy warstwowy, przy czym warstwy zostały wyróżnione ze względu na dwa kryteria: wielkość przedsiębiorstwa (liczba zatrudnionych pracowników w podziale na przedsiębiorstwa mikro zatrudniające 0–9 osób i małe zatrudniające 10–49 osób) oraz województwo, w którym mieści się siedziba przedsiębiorstwa. Operatem losowania była baza Rejestru Gospodarki Narodowej REGON, uznawana za kompletny operat losowania przedsiębiorstw funkcjonujących w Polsce. Liczebność próby została ustalona na 1 200 przedsiębiorstw (400 – próba zasadnicza oraz 800 – próba rezerwowa) i została ona proporcjonalnie podzielona na poszczególne warstwy.

Badana próba liczyła 400 podmiotów gospodarczych funkcjonujących w Polsce i obejmowała 269 mikroprzedsiębiorstw, tj. 67,3% tych, które zatrudniały mniej niż 10 pracowników, oraz 131 małych przedsiębiorstw, tj. 32,7% zatrudniających od 10 do 49 pracowników. Ze względu na rodzaj dominującej działalności przeważały przedsiębiorstwa usługowe i handlowe, stanowiąc odpowiednio 43% i 35,5%. W przypadku mikroprzedsiębiorstw struktura była bardzo zbliżona, natomiast w przypadku małych przedsiębiorstw przeważały podmioty o profilu produkcyjnym (67,9%) oraz usługowym (29,8%) – por. wykres 1.

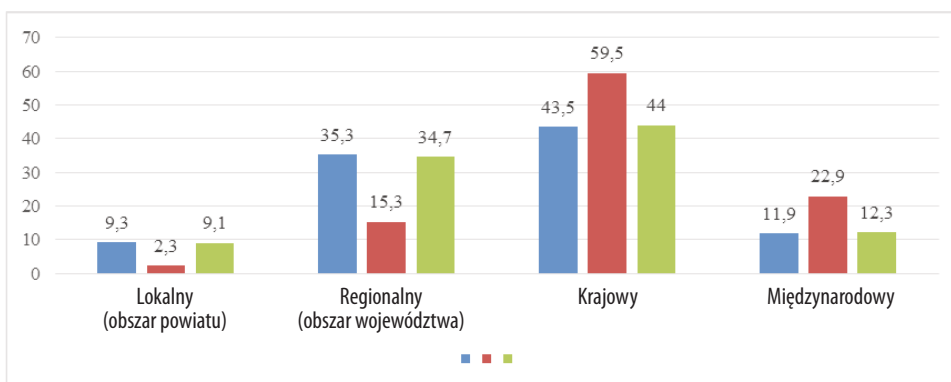


Wykres 1. Struktura badanej próby wg dominującego rodzaju działalności w %

N = 400

Źródło: Opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę dominujący pod względem obrotów zasięg działania rynkowego przedsiębiorstwa, można uznać, że prawie 80% badanych podmiotów operowała na rynku krajowym i regionalnym (odpowiednio 34,7% i 44%), a tylko 12,3% – na rynku międzynarodowym (por. rysunek 2). W przypadku mikroprzedsiębiorstw struktura była prawie taka sama jak w przypadku całej populacji. W małych firmach prawie 23% podmiotów operowała na rynku międzynarodowym, a prawie 60% na rynku krajowym. Najmniej małych firm – 2,3% operowało na rynku regionalnym.



Wykres 2. Struktura badanej próby wg dominującego pod względem obrotów zasięgu działania rynkowego przedsiębiorstwa w %

N = 400

Źródło: Opracowanie własne.

3.2. Partnerzy współpracy

Pierwszym obszarem badawczym było ustalenie, czy badane podmioty prowadzą działalność innowacyjną, a następnie czy współpracują w zakresie tej działalności z partnerami biznesowymi.

Analiza działalności innowacyjnej wykazała, iż 87,5% badanych małych przedsiębiorstw prowadziła taką działalność, tzn. wprowadziła w ostatnich trzech latach w swojej firmie zmiany w produktach, usługach, metodach produkcji lub organizacji, polegające na: (i) wprowadzeniu nowych lub udoskonalonych produktów albo usług oferowanych przez przedsiębiorstwo, (ii) wprowadzeniu nowych lub udoskonalonych metod produkcji albo metod świadczenia usług stosowanych w przedsiębiorstwie, (iii) wprowadzeniu nowych lub udoskonalonych metod organizacji przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa, które wprowadziły innowacje, zostały poproszone o deklarację w zakresie współpracy z partnerami biznesowymi. Uzyskane wyniki ukazały, iż 67,1% tych podmiotów podjęło taką współpracę.

Badane mikro i małe przedsiębiorstwa w ramach prowadzonej działalności innowacyjnej współpracowały z wieloma partnerami biznesowymi (por. tabela 1). Najczęściej wskazywana była współpraca z firmami z branży (87,8% wskazań), dostawcami (78,1% wskazań) oraz instytucjami otoczenia biznesu (71,7% wskazań), a najrzadziej z klastrami i organizacjami pozarządowymi (NGO) – odpowiednio 7,6% i 10,3%.

Tabela 1. Współpraca z partnerami biznesowymi w zakresie działalności innowacyjnej (w %)

Współpracownicy	Mikroprzedsiębiorstwo	Małe przedsiębiorstwo	Ogółem
Firmy z branży	98,7	63,7	87,8
Dostawcy	83,3	66,7	78,1
Odbiorcy	77,1	55,9	70,5
Jednostki B+R i wyższe uczelnie	21,6	61,8	34,0
Grupy producenckie	9,3	42,2	19,5
Klastry	7,5	7,8	7,6
Organizacje pozarządowe (NGO)	9,7	11,8	10,3
Instytucje Otoczenia Biznesu	71,4	72,5	71,7
Jednostki Samorządu Terytorialnego	15,9	19,6	17,0

N = 235

Źródło: Opracowanie własne.

Na kolejnym etapie analizy podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy istnieje zależność pomiędzy wyborem partnera biznesowego do współpracy w zakresie działalności innowacyjnej a wielkością przedsiębiorstwa? Do oceny istotności statystycznej tej zależności zastosowano dokładny test Fishera¹². Wyniki analizy istotności zależności: statystyka w teście dokładnym Fishera, prawdopodobieństwo testowe (p) oraz wartość miernika zależności (współczynnik kontyngencji) zaprezentowano w tabeli 2. Prawdopodobieństwo w teście Fishera jest mniejsze od $\alpha = 0,05$ w przypadku współpracy z 4 analizowanymi partnerami biznesowymi (firmami z branży, dostawcami, jednostkami B+R i uczelniami wyższymi oraz grupami producenckimi), co oznacza, iż zależności są statystycznie istotne i powiązane z wielkością przedsiębiorstwa. Siła tej zależności była największa w przypadku jednostek B+R i uczelni wyższych oraz grup producenckich – odpowiednio 0,368 i 0,329.

Tabela 2. Istotność i siła zależności między współpracą z partnerem biznesowym w zakresie działalności innowacyjnej a wielkością przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa a współpraca w zakresie działalności innowacyjnej	Dokładny test Fishera	p – prawdopodobieństwo w teście dokładnym Fishera	Współczynnik kontyngencji
Firmy z branży	55,867	0,000*	0,279
Dostawcy	39,677	0,008*	0,195
Odbiorcy	43,725	0,004*	0,213
Jednostki B+R i wyższe uczelnie	65,571	0,000*	0,368
Grupy producenckie	52,473	0,000*	0,329
Klustry	21,604	0,296	
Organizacje pozarządowe (NGO)	18,737	0,388	
Instytucje Otoczenia Biznesu	20,187	0,369	
Jednostki Samorządu Terytorialnego	22,356	0,287	

*zależność istotna statystycznie

Źródło: opracowanie własne

Mikroprzedsiębiorstwa najczęściej wskazywały na współpracę w zakresie działalności innowacyjnej z firmami z branży (98,7% wskazań), dostawcami (83,3% wskazań) i odbiorcami (77,1% wskazań), a najrzadziej z klastrami (7,5% wskazań) i grupami producenckimi (9,7% wskazań). Z kolei małe przedsiębiorstwa najczęściej wskazywały na współpracę z instytucjami otoczenia biznesu (72,5% wskazań) oraz dostawcami (66,7% wskazań), natomiast najrzadziej z kla-

¹² Zastosowano test dokładny Fishera, gdyż nie został spełniony warunek stosowania testu niezależności chi-kwadrat, bowiem nie wszystkie liczebności teoretyczne były większe niż 5.

strami (7,8% wskazań). Przyczynami tego zróżnicowania są niewątpliwie inne potrzeby badanych podmiotów w zakresie prowadzonej działalności innowacyjnej oraz rodzaj prowadzonej działalności, w przypadku małych przedsiębiorstw to działalność produkcyjna wymagająca często zmian innowacyjnych w procesach biznesowych i wytwarzanych produktach.

3.3. Motywy i bariery współpracy

Kolejnym obszarem badawczym było poznanie motywów podjęcia współpracy w zakresie działalności innowacyjnej (por. tabela 3). Najczęściej wskazywanymi motywami współpracy były presja rynku (91,5% wskazań), konkurencja (83,6% wskazań) oraz okazje rynkowe (75,1% wskazań), a najrzadziej respondenci wskazywali zlecenie wykonania badania na rzecz firmy (17,0% wskazań).

Tabela 3. Motywy podjęcia współpracy z partnerami biznesowymi w zakresie działalności innowacyjnej (w %)

Motywy	Mikroprzedsiębiorstwo	Małe przedsiębiorstwo	Ogółem
Presja rynku	94,3	85,2	91,5
Konkurencja	87,2	75,4	83,6
Okazje rynkowe (nowe rynki zbytu / wzrost udziału w rynku)	81,9	59,8	75,1
Innowacyjny projekt/produkt/proces	28,2	92,1	48,0
Możliwość pozyskania środków finansowych	68,7	41,1	60,2
Dostęp do informacji	57,7	65,7	60,2
Dostęp do usług (m.in. badawczych, doradczych)	8,8	39,2	29,8
Dostęp do infrastruktury badawczej (np. laboratoriów, maszyn i urządzeń)	71,4	72,5	71,7
Zlecenie wykonania badania na rzecz firmy	15,9	19,6	17,0
Szkolenie personelu firmy	22,9	69,6	37,4

N = 235

Źródło: Opracowanie własne.

Następnie podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy istnieje zależność pomiędzy motywami współpracy w zakresie działalności innowacyjnej a wielkością przedsiębiorstwa? Do oceny istotności statystycznej tej zależności zastosowano test dokładny Fishera. Wyniki analizy istotności zależności: statystyka w teście dokładnym Fishera, prawdopodobieństwo testowe (p) oraz wartość miernika zależności (współczynnik kontyngencji) zaprezentowano w tabeli 4.

Prawdopodobieństwo w teście Fishera jest mniejsze od $\alpha = 0,05$ w przypadku 5 analizowanych motywów współpracy (okazji rynkowych, możliwości pozyskania środków finansowych, innowacyjnych projektów/produktów/procesów, dostępu do usług, m.in. badawczych, doradczych, szkolenia personelu firmy), co oznacza, iż zależności są statystycznie istotne i powiązane z wielkością przedsiębiorstwa. Siła tej zależności była największa w przypadku motywów innowacyjny projekt/produkt/proces i szkolenia personelu (odpowiednio: 0,351 i 0,317).

Tabela 4. Istotność i siła zależności między motywami współpracy z partnerami biznesowymi w zakresie działalności innowacyjnej a wielkością przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa a współpraca w zakresie działalności innowacyjnej	Dokładny test Fishera	p – prawdopodobieństwo w teście dokładnym Fishera	Współczynnik kontyngencji
Presja rynku	22,867	0,109	
Konkurencja	12,677	0,208	
Okazje rynkowe (nowe rynki zbytu / wzrost udziału w rynku)	67,721	0,000*	0,268
Innowacyjny projekt/produkt/proces	72,571	0,000*	0,351
Możliwość pozyskania środków finansowych	52,473	0,000*	0,207
Dostęp do informacji	21,604	0,296	
Dostęp do usług (m.in. badawczych, doradczych)	59,737	0,000*	0,239
Dostęp do infrastruktury badawczej (np. laboratoriów, maszyn i urządzeń)	20,187	0,369	
Zlecenie wykonania badania na rzecz firmy	22,356	0,287	
Szkolenie personelu firmy	69,323	0,000*	0,317

*zależność istotna statystycznie

Źródło: Opracowanie własne.

Mikroprzedsiębiorstwa najczęściej wskazywały jako motywy współpracy w zakresie działalności innowacyjnej presję rynku (94,3%), konkurencję (87,2%) i okazje rynkowe (81,9%). Natomiast małe przedsiębiorstwa za najważniejsze motywy współpracy uznały innowacyjny projekt/produkt/proces (92,1% wskazań), presję rynku (85,2% wskazań) oraz konkurencję (75,4% wskazań) – por. tabelę 3.

Następnie poproszono respondentów o wskazanie barier współpracy w zakresie działalności innowacyjnej (por. tabela 5). Najczęściej wskazywanymi barierami były: obawa przed nieuczciwą konkurencją (87,2% wskazań), brak środków finansowych na wspólne przedsięwzięcia (81,2% wskazań) oraz niekorzystna sytuacja gospodarcza (78,1% wskazań), a najrzadziej respondenci wskazywali brak chęci współpracy (39,2 % wskazań).

Tabela 5. Bariery współpracy z partnerami biznesowymi w zakresie działalności innowacyjnej (w %)

Bariery	Mikroprzedsiębiorstwo	Małe przedsiębiorstwo	Ogółem
Brak środków finansowych na wspólne przedsięwzięcia	92,5	55,9	81,2
Brak chęci współpracy	36,6	45,1	39,2
Brak wiedzy o możliwościach współpracy	48,5	59,8	52,0
Trudności w dotarciu do partnerów	25,6	79,4	42,2
Brak wymiernych korzyści ze współpracy	39,6	41,2	40,1
Biurokracja, zbyt trudne, długie procedury związane z realizacją współpracy	44,1	48,0	45,3
Niedostosowanie oferowanych rozwiązań do potrzeb przedsiębiorstwa	44,9	85,3	57,4
Obawa przed nieuczciwą konkurencją	90,3	80,4	87,2
Brak zaufania do partnerów	40,1	55,9	45,0
Niekorzystna sytuacja gospodarcza	78,4	77,5	78,1

N = 400

Źródło: Opracowanie własne.

Następnie podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy istnieje zależność pomiędzy barierami współpracy w zakresie działalności innowacyjnej a wielkością przedsiębiorstwa? Do oceny istotności statystycznej tej zależności zastosowano test dokładny Fishera. Wyniki analizy istotności zależności: statystyka w teście dokładnym Fishera, prawdopodobieństwo testowe (p) oraz wartość miernika zależności (współczynnik kontyngencji) zaprezentowano w tabeli 6. Prawdopodobieństwo w teście Fishera jest mniejsze od $\alpha = 0,05$ w przypadku 3 analizowanych barier współpracy (brak środków finansowych na wspólne przedsięwzięcia, trudności w dotarciu do partnerów, niedostosowanie oferowanych rozwiązań do potrzeb przedsiębiorstwa), co oznacza, iż zależności są statystycznie istotne i powiązane z wielkością przedsiębiorstwa. Siła tej zależności była największa w przypadku barier: niedostosowanie oferowanych rozwiązań do potrzeb przedsiębiorstwa oraz niekorzystna sytuacja gospodarcza (odpowiednio: 0,383 i 0,346).

Mikroprzedsiębiorstwa najczęściej wskazywały jako bariery współpracy w zakresie działalności innowacyjnej brak środków finansowych na wspólne przedsięwzięcia (92,5% wskazań), obawę przed nieuczciwą konkurencją (90,3% wskazań), a najrzadziej trudności w dotarciu do partnerów (25,6% wskazań). Natomiast małe przedsiębiorstwa za najważniejsze bariery uznały niedostosowanie oferowanych rozwiązań do potrzeb przedsiębiorstwa (85,3% wskazań) oraz obawę przed nieuczciwą konkurencją (80,4% wskazań) – por. tabelę 6.

Tabela 6. Istotność i siła zależności między barierami współpracy z partnerami biznesowymi w zakresie działalności innowacyjnej a wielkością przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa a współpraca w zakresie działalności innowacyjnej	Dokładny test Fishera	p – prawdopodobieństwo w teście dokładnym Fishera	Współczynnik kontyngencji
Brak środków finansowych na wspólne przedsięwzięcia	22,867	0,109	
Brak chęci współpracy	12,677	0,208	
Brak wiedzy o możliwościach współpracy	11,123	0,183	
Trudności w dotarciu do partnerów	25,657	0,249	
Brak wymiernych korzyści ze współpracy	51,472	0,000*	0,278
Biurokracja, zbyt trudne, długie procedury związane z realizacją współpracy	18,604	0,202	
Niedostosowanie oferowanych rozwiązań do potrzeb przedsiębiorstwa	63,662	0,000*	0,383
Obawa przed nieuczciwą konkurencją	20,187	0,369	
Brak zaufania do partnerów	32,367	0,112	
Niekorzystna sytuacja gospodarcza	58,521	0,000*	0,346

*zależność istotna statystycznie

Źródło: Opracowanie własne.

3. Wnioski z przeprowadzonych badań

Wysoka aktywność innowacyjna badanych małych przedsiębiorstw jest uzależniona od możliwości absorpcji innowacji z zewnątrz – ze względu na to, iż podmioty te odznaczają się niskim potencjałem innowacyjnym. Z przeprowadzonych badań wynika, iż przedsiębiorstwa te charakteryzują się wysokim poziomem zaufania do partnerów biznesowych jako potencjalnych partnerów do współpracy w zakresie działalności innowacyjnej. Najczęściej wskazywana była współpraca z firmami z branży, dostawcami oraz instytucjami otoczenia biznesu, a najrzadziej z klastrami i organizacjami pozarządowymi (NGO). Obserwuje się stosunkowo wysoki udział przedsiębiorstw nawiązujących współpracę z jednostkami B+R i uczelniami wyższymi szczególnie w przypadku małych przedsiębiorstw.

Współpraca badanych małych przedsiębiorstw z partnerami biznesowymi miała szeroki charakter, tzn. obejmowała oprócz kontraktów typowo gospodarczych także wymianę wiedzy i różnego rodzaju przedsięwzięcia i usługi (zlecenie ekspertyz, analiz i opracowań, udziału w targach, wystawach i konferencjach, wspólne zakupy czy użytkowanie parku maszynowego).

Zidentyfikowane w opracowaniu motywy i bariery współpracy, zdaniem autorki nie wyczerpują katalogu czynników stymulujących i ograniczających procesy

współpracy w zakresie działalności innowacyjnej, co mogłoby stanowić obszar kolejnych badań. Badane przedsiębiorstwa wskazały najczęstsze motywy współpracy: presję rynku, konkurencję i okazje rynkowe oraz zauważały najważniejsze bariery, do których zaliczyły: obawę przed nieuczciwą konkurencją, brak środków finansowych na wspólne przedsięwzięcia oraz niekorzystną sytuację gospodarczą.

Zaprezentowane badania posiadają niewątpliwie ograniczenia badawcze, m.in. omawiają warunki polskie, które cechują się niższym doświadczeniem w analizie współpracy małych przedsiębiorstw z partnerami biznesowymi w porównaniu z innymi gospodarkami światowymi. Badania mają charakter statyczny, gdyż dotyczą tylko jednego okresu. Wobec tego przyszłe badania powinny zostać ukierunkowane na głębsze rozpoznanie motywów i barier współpracy małych przedsiębiorstw z partnerami biznesowymi w krajach o odmiennym stopniu rozwoju tych podmiotów. Odrębnego potraktowania wymaga również identyfikacja korzyści współpracy z partnerami biznesowymi dla rozwoju działalności innowacyjnej w małych przedsiębiorstwach. Interesujące byłyby badania odnoszące się do różnych okresów, pozwalające na porównanie zmian w postrzeganiu tych korzyści. Weryfikacja empiryczna tych zagadnień może stać się źródłem nowej wiedzy dla przedsiębiorców, która zwiększy efektywność zarządzania małym przedsiębiorstwem w zakresie realizowanej działalności innowacyjnej.

Bibliografia

- Adamik A., *Partnerska współpraca w strukturze procesów logistycznych MSP regionu łódzkiego*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica” 2011, nr 251.
- Adamik A., *Rola współpracy międzyorganizacyjnej MSP w procesach kształtowania konkurencyjności regionu na przykładzie firm regionu świętokrzyskiego*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, Wydział Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach” 2013, nr 1.
- Akben-Selcuk E., *Factors Affecting Firm Competitiveness: Evidence from an Emerging Market*, „International Journal of Financial Studies” 2016, vol. 4 (2).
- Forsman H., Rantanen H., *Small Manufacturing and Service Enterprises as Innovators: A Comparison by Size*, „European Journal of Innovation Management” 2011, vol. 14, no. 2.
- Gorynia M., Jankowska B., *Klasy a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2008.
- Kozłowski R., Matejun M., *Współpraca międzyorganizacyjna w zarządzaniu projektami małych i średnich przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji” 2012, nr 6.
- Lisowska R., *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie – stymulatory i bariery*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 402, Wrocław 2015.

- Man T.W., Lau T., Chan K.F., *The Competitiveness of Small and Medium Enterprises: A Conceptualization with Focus on Entrepreneurial Competencies*, „Journal of Business Venturing” 2002, vol 17 (2).
- Matejun M., *The Role of Flexibility in Building the Competitiveness of Small and Medium Enterprises*, „Management” 2014, vol. 18.
- Plawgo B., *Przesłanki i formy powiązań kooperacyjnych przedsiębiorstw*, [w:] *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, red. B. Plawgo, W. Zaremba, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Połomska-Jasienowska A., *Specyfika współdziałania gospodarczego małych przedsiębiorstw z innymi podmiotami rynku*, „Zarządzanie Przedsiębiorstwem / Polskie Towarzystwo Zarządzania Produkcją” 2010, nr 2.
- Połomska-Jasienowska A., *Wewnętrzne uwarunkowania współdziałania gospodarczego małych przedsiębiorstw*, [w:] *Wyzwania i perspektywy zarządzania w małych i średnich przedsiębiorstwach*, red. M. Matejun, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Poznańska K., *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw z podmiotami zewnętrznymi w zakresie innowacyjności*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 280.
- Ratajczak-Mrozek M., *Motywy współpracy małych i średnich przedsiębiorstw – wyniki badań*, [w:] *Kształtowanie konkurencyjności i przewagi konkurencyjnej małych i średnich przedsiębiorstw*, red. A. Adamik, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Ratalewska M., Stawasz E., *Innowacje w małych i średnich przedsiębiorstwach*, [w:] *Przedsiębiorczość i zarządzanie w małej firmie*, red. R. Lisowska, J. Ropęga, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Stawasz E., *Factors that Shape the Competitiveness of Small Innovative Companies Operating in International Markets with a Particular Focus on Business Advice*, „Journal of Entrepreneurship, Management and Innovation” 2019, vol. 15, no. 1.
- Tylżanowski R., *Wpływ innowacji na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 25.
- Welter F., Smallbone D., *Institutional Perspectives on Entrepreneurial Behavior in Challenging Environments*, „Journal of Small Business Management” 2011, vol. 49 (1).
- Zastempowski M., *Potencjał innowacyjny małych i średnich przedsiębiorstw na tle liderów polskiej gospodarki w świetle badań empirycznych*, „Współczesne Zarządzanie” 2013, nr 2.

Potencjał konkurencyjny Lublina w kontekście rozwoju współpracy pomiędzy środowiskiem nauki, biznesu i administracji

Kinga Ewa Bednarzewska

(Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

1. Wstęp

Atrakcyjność inwestycyjna ma istotne znaczenie dla rozwoju regionalnego. Są to specyficzne cechy danego terytorium mające wpływ na nakłady inwestycyjne oraz koszty prowadzonej działalności gospodarczej, wartość produkcji oraz jej opodatkowanie. Przykładem waloru lokalizacyjnego może być równinność ukształtowanie terenu, dzięki czemu inwestor nie ponosi kosztów niwelacji terenu. Na konkurencyjność danej lokalizacji wpływ ma otoczenie biznesowe oraz wsparcie dla przedsiębiorstw w tworzeniu warunków rozwoju ekonomicznego. Istotnym czynnikiem jest wzrost zaangażowania uniwersytetów, ośrodków naukowo-badawczych tworzących sieci współpracy. Z kooperacji trzech środowisk: nauki, biznesu i administracji płynie wzajemna wartość oraz zauważalne są procesy synergii. Niniejsze rozważania stały się podstawą do przeprowadzenia badań dotyczących oceny gotowości do współpracy przedstawicieli nauki, biznesu oraz administracji lokalnej w Lublinie.

2. Konkurencyjność a wymiary atrakcyjności inwestycyjnej

Globalizacja procesów zachodzących w gospodarce uwarunkowana jest postępowaniem naukowo-technicznym, wzmożoną konkurencją o niezbędne zasoby w postaci inwestycji i liberalną polityką ekonomiczną. Istotnego znaczenia nabiera

konkurencyjność gospodarki Polski i lokalnych gospodarek. Konkurencyjność lokalizacji uwarunkowana jest przez specyficzną koniunkturę związaną chociażby z warunkami naturalnymi i czynnikami produkcji, takimi jak zasoby ludzkie. A. Klasik definiuje konkurencyjność regionu jako „zdolność organizacji działających w regionie do plasowania wytwarzanych w nim produktów i usług na rynkach międzynarodowych, równocześnie pewien osiągnięty poziom uczestnictwa regionu w wymianie z otoczeniem”¹. Podkreśla także, że utrzymujące się trwale wyższe znaczenie regionów w dziedzinie przedsiębiorczości i konkurencyjności determinuje ich rozwój społeczno-gospodarczy, co oznacza stan przewagi w stosunku do innych lokalizacji. Przewaga miast określana jest jako konkurowanie pośrednie, które sprowadza się do tworzenia i utrzymywania podstaw do rozwoju przedsiębiorczości. Trwałość tej przewagi uwarunkowana jest działaniami władz lokalnych ukierunkowanych na pozyskiwanie inwestorów, instytucji otoczenia biznesu, a także włączaniem do sieci współpracy uczelni wyższych. Tego rodzaju działania są konkurowaniem bezpośrednim, a warunkują je czynniki takie jak wiedza i kompetencje władz lokalnych, a także możliwości finansowe poszczególnych organów władzy publicznej². Konkurencyjność jest determinowana poprzez dostępność i potencjał kapitału ludzkiego, wiedzy, elastyczność przedstawicieli biznesu, nauki i władz samorządowych, skłonność do nawiązywania trwałych relacji opartych na transferze wiedzy z nauki do gospodarki. A. Oleksiuk podkreślił, że:

[...] osiągnięcie globalnej przewagi konkurencyjnej w stosunku do największych konkurentów wymaga stworzenia efektywnego systemu wielowymiarowych, formalnych i nieformalnych powiązań o charakterze sieciowym. Sieć taka stymuluje efektywną dyfuzję wiedzy oraz transfer technologii, jak również umożliwia skuteczną absorpcję nowoczesnych rozwiązań, minimalizując zagrożenie narastania luki technologicznej³.

Autorka niniejszego artykułu podjęła próbę uzupełnienia pojęcia konkurencyjności gospodarki o czynniki związane z gotowością do nawiązywania trwałych relacji pomiędzy podmiotami kraju przyjmującego inwestycje takimi jak: władze samorządu lokalnego oraz uczelnie wyższe z podmiotami biznesu, lokującymi kapitał w wybranej destynacji. Podmioty te powinny tworzyć spójny zorientowa-

¹ A. Klasik, *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Podstawy teoretyczne i metodologiczne*, „Prace Naukowe. Akademia Ekonomiczna w Katowicach” 2006, s. 22.

² *Atrakcyjność inwestycyjna jako źródło przedsiębiorczych przewag konkurencyjnych*, red. H. Godlewska-Majkowska, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2012, s. 93–94.

³ A. Oleksiuk, *Konkurencyjność regionów a parki technologiczne i klastry przemysłowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2009, s. 71–72.

ny na wspólne cele lokalny system innowacji, który generując wartość dodaną, stanowiłby przewagę konkurencyjną dla innych gospodarek. Analiza konkurencyjności gospodarki powinna być rozpatrywana w perspektywie wewnętrznej jako kraju goszczącego i perspektywie zewnętrznej – jako napływu potencjalnych uczestników sieci współpracy w postaci inwestorów zagranicznych.

Należy zaznaczyć, że przewaga konkurencyjna związana jest z różnymi formami atrakcyjności inwestycyjnej regionu. Jest pojęciem szerszym niż atrakcyjność inwestycyjna, ponieważ współtworzą ją czynniki, które wpływają na sposób prowadzenia rywalizacji i współpracy w regionie. Jednocześnie są one związane z polityką regionalną lub strategią firm, które ulokowały swój kapitał w regionie⁴.

3. Współpraca nauki, biznesu i administracji w świetle modelu potrójnej helisy

Współcześnie budowanie konkurencyjności regionu wymaga nie tylko wspierania przedsiębiorczości i działalności badawczo-rozwojowej oraz współpracy między tymi podmiotami, ale przede wszystkim stworzenia sprawnie funkcjonującego systemu obejmującego wszystkie podmioty, które przyczyniają się do podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej ośrodków nowoczesnych usług biznesowych. Jednym z wymiarów atrakcyjności inwestycyjnej jest współpraca administracji publicznej, nauki i biznesu tworząca efekty synergiczne definiujące wartość dla ośrodków nowoczesnych usług biznesowych w postaci kumulacji inwestycji. Proces ten opiera się na współpracy podmiotów reprezentujących trzy środowiska: administracji publicznej, nauki oraz biznesu lub przemysłu. Współpraca tych trzech sfer określana jest w literaturze mianem potrójnej helisy (ang. *Triple Helix*)⁵. H. Etzkowitz i L. Leydesdorff⁶ wyróżniają trzy podstawowe rodzaje interakcji występujących między wymienionymi podmiotami:

1. *model etatystyczny* relacji administracja publiczna – nauka – przemysł, opisujący sytuację, w której sektor władzy publicznej obejmuje środowisko nauki i przemysłu, kierując także ich wzajemnymi relacjami;

⁴ *Atrakcyjność inwestycyjna jako źródło...*, s. 95.

⁵ Określenie to nawiązuje do zaproponowanego w 1953 r. przez J. Watsona i F. Cricka modelu struktury DNA w postaci podwójnej helisy, czyli dwóch łańcuchów spiralnie owijających się wokół wspólnej osi. Sam termin „helisa” pochodzi z matematyki i oznacza linię śrubową w postaci krzywej trójwymiarowej.

⁶ H. Etzkowitz, L. Leydesdorff, *The Dynamics of Innovation: From National System and Model to a Triple Helix of University – Industry – Government Relations*, „Research Policy” 2000, no. 29, pp. 109–123.

2. *model leseferyczny* – składa się z trzech oddzielnych sfer: administracja publiczna – nauka – przemysł, pomiędzy którymi występują wyraźne granice i bardzo ograniczone relacje;
3. *model potrójnej helisy* – model wzajemnego oddziaływania pól potrójnej helisy⁷.

Różnica między tymi określeniami jest dość istotna, ponieważ właściwy model helisy jest modelem trójwymiarowym. H. Etzkowitz zaznaczył, że model potrójnej helisy ma trzy wymiary.

1. „Wewnętrzne przekształcenia w jednostkach każdego z trzech węzłów, może to być rozwój zależności między przedsiębiorstwami przemysłowymi w firmie, np. aliansów lub klastrów albo wzrost ekonomicznej misji uniwersytetów.
2. Oddziaływanie jednostek jednego węzła na jednostki innego węzła, np. wpływanie przez politykę przemysłową lub naukową na zachowanie przedsiębiorstw i jednostek naukowych w zakresie przepływu wiedzy, technologii i informacji.
3. Powstawanie nowych struktur sieciowych w wyniku interakcji między wszystkimi węzłami w celu generowania nowych idei, zwłaszcza high-tech, np. w postaci klastrów”⁸.

Modelowi opisanemu przez H. Etzkowitza brakuje jednak dokładnych wskaźników i technik pomiarowych, których uzupełnienie można znaleźć w innych dziedzinach nauki. Teoria pola, zaczerpnięta z fizyki, została użyta do stworzenia metody analizy potrójnej helisy, która może służyć jako podstawa dla przyszłych badań interakcji potrójnej helisy⁹. Teoria pola przedstawia potrójną helisę z rdzeniem wewnętrznym i zewnętrznym przestrzeni pola. Model interakcji pól (rysunek 1) wyjaśnia, dlaczego te trzy sfery utrzymują stosunkowo niezależny i odrębny status, pokazuje też, gdzie odbywają się ich interakcje i dlaczego dynamika modelu potrójnej helisy może być tworzona z gradacją pomiędzy niezależnością a współzależnością: konfliktów i przenikania się interesów. W procesie transferu technologii uczelnia może odgrywać rolę branży, ale nie prawdziwego przedsiębiorstwa. To samo dotyczy przemysłu i rządu. Przemysł może tworzyć dydaktyczne i badawcze jednostki akademickie, ale jest mało prawdopodob-

⁷ H. Etzkowitz, *University-Industry-Government: The Triple Helix Model of Innovation*, Business School Newcastle University, Newcastle 2007, <http://www.eoq.org/> (dostęp: 29.06.2020).

⁸ E. Skawińska, R. I. Zalewski, *Klasy biznesowe w rozwoju konkurencyjności i innowacyjności regionów. Świat-Europa-Polska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 96–97.

⁹ Ch. Zhou, *On Science and Technology Field*, „Science of Science and Management of S&T” 2001, no. 22(4), pp. 13–15.

ne, aby zbyt oddalał się od swojej podstawowej misji. Sfera instytucjonalna może stracić swój odrębny charakter, jeśli nie utrzyma względnej niezależności. Na przykład naukowo zorientowane start-upy, czyli zakładane mikrofirmy, mogą skoncentrować się wyłącznie na badaniach i utracić swoją pozycję rynkową. Jest to bardzo trudne dla sfery w zewnętrznej przestrzeni pola, ponieważ pomieszczenie funkcji lub ról nieuchronnie prowadzi do zaburzeń systemu.



Rysunek 1. Obraz interakcji pól potrójnej helisy

Źródło: H. Etzkowitz, *University-Industry-Government: The Triple Helix Model of Innovation*, Business School Newcastle University, Newcastle 2007, <http://www.eoq.org/> (dostęp: 29.06.2020).

Warto nadmienić, że strategie bazujące na bilateralnych relacjach pomiędzy uczelniami wyższymi a biznesem, biznesem a władzami rządowymi oraz uczelniami wyższymi a władzami miasta w konsekwencji doprowadziły do powstania trójstronnej kooperacji. Model Triple Helix ma swoje źródło także w publikacjach J.A. Sábato i N. Botana¹⁰. Autorzy wskazali na przyjęcie paradygmatu rozwoju innowacji poprzez wykorzystanie relacji władz rządowych, sektora produkcji oraz sektora naukowo-technologicznego. Relacje pomiędzy trzema podmiotami realizowane są poprzez następujące zależności:

¹⁰ K. Hatakeyama, D. Ruppel, *Sábato's Triangle and International Academic Cooperation: The Importance of Extra-Relations for the Latin American Enhancement*, International Conference on Engineering Education and Research "Progress through Partnership," Olomouc and Bouzov Castle, Czech Republic, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.462.2843&rep=rep1&type=pdf> (dostęp: 7.07.2020), pp. 535–539; M. Salazar, *Communication Channels Among the Actors of the Colombian System of Science, Technology and Innovation: A Test of the Sabato's Triangle Model*, Doctoral dissertation, Communication, Art & Technology: School of Communication, 2010, pp. 10–14.

- wewnętrzne dotyczące każdego podmiotu indywidualnie;
- zewnętrzne pomiędzy trzema podmiotami;
- zewnętrzne podmiotu Triple Helix i innej organizacji;
- zewnętrzne więcej niż jednego podmiotu Triple Helix oraz innej organizacji¹¹.

Współpraca tych trzech sfer określana jest w literaturze mianem potrójnej helisy (Triple Helix)¹², a teoria potrójnej helisy nawiązuje do łańcucha składającego się ze spiralnie zwiniętych i komplementarnych względem siebie łańcuchów charakteryzujących pewien szczególny model współpracy. Przedstawiciele każdego ze środowisk w ramach współpracy wnoszą określone zasoby, oczekując z podjętej kooperacji wartości, które zostały przedstawione w tabeli.

Tabela 1. Zasoby i oczekiwane korzyści interesariuszy współpracy

Podmiot	Zasoby	Oczekiwania
Uczelnie wyższe	<ul style="list-style-type: none"> – Wiedza – Nowe technologie – Kapitał ludzki – Kreatywne pomysły – Laboratoria i infrastruktura badawcza 	<ul style="list-style-type: none"> – Komerccjalizacja wyników badań – Zlecenia na usługi i specjalistyczne ekspertyzy – Finansowanie badań naukowych – Zatrudnienie absolwentów
Administracja lokalna	<ul style="list-style-type: none"> – Inicjatywa i koordynacja działań – Finansowanie statutowe – Zamówienia publiczne – Programy wsparcia – Usługi publiczne 	<ul style="list-style-type: none"> – Dynamizacja procesów rozwojowych – Wzrost wpływów podatkowych <ul style="list-style-type: none"> – Nowe miejsca pracy – Poprawa pozycji konkurencyjnej – Poprawa wizerunku regionu/miasta
Biznes	<ul style="list-style-type: none"> – Zdolność do podjęcia ryzyka – Rynki zbytu, kanały dystrybucji – Inwestycje 	<ul style="list-style-type: none"> – Nowe produkty i technologie – Wykwalifikowana siła robocza <ul style="list-style-type: none"> – Partycypacja w zyskach – Poprawa infrastruktury

Źródło: K. Matusiak, *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2010, s. 211, K. Bednarzewska, *Triple Helix Readiness – Assessment of Readiness to Cooperate in Relations Between Science, Business and Administration*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. 18, z. 7, cz. 2, s. 10.

Podsumowując podjęte rozważania, można stwierdzić, że nawiązywanie współpracy nauki z biznesem dominuje w dyskusjach nad tworzeniem gospodarki opartej na wiedzy, której podstawową cechą jest zdolność do stałego wprowadzania innowacji poprzez komercjalizację wiedzy. Dla prawidłowego

¹¹ D.M. Trzmielak, M. Grzegorzczak, B. Gregor, *Transfer wiedzy i technologii z organizacji naukowo-badawczych do przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 34.

¹² K. Bednarzewska, *University-Business-Government. The Triple Helix Model Of Innovation*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. 17, z. 9, cz. 2, s. 38.

funkcjonowania powiązań na płaszczyźnie nauki i biznesu zgodnie z modelem potrójnej helisy potrzebne są jeszcze działania podmiotów publicznych, szczególnie jednostek samorządu terytorialnego. Władze lokalne, tworząc warunki do budowania sieci, stymulują przepływ wiedzy. Są one podmiotem odpowiedzialnym za rozwój gospodarki opartej na wiedzy oraz stałe podnoszenie poziomu innowacyjności danej przestrzeni. Uwaga skoncentrowana jest na przedsiębiorstwach, natomiast środowiska nauki i administracji przyjmują rolę wspomagającą wobec procesów innowacyjnych rozwijanych w firmach, które lokują swój kapitał w wybranej lokalizacji. Pewien kierunek współpracy wyznacza napływ inwestorów zagranicznych, którzy nawiązują relacje z podmiotami gospodarki lokalnej, mianowicie uczelniami wyższymi oraz władzami administracyjnymi.

4. Metody badawcze

Narzędzia badawcze zostały przygotowane indywidualnie dla każdej grupy podmiotów poddanej badaniu. Badania empiryczne przeprowadzone zostały przy pomocy platformy internetowej¹³ w oparciu o specjalnie skonstruowane trzy kwestionariusze ankiet. Etapem poprzedzającym rozesłanie ankiet do całej próby badawczej była ocena narzędzia badawczego przez uczestników badania¹⁴. Kolejno kwestionariusz ankiety w postaci elektronicznej został skierowany do całej próby badawczej, tj. pracowników uczelni wyższych, przedsiębiorstw świadczących usługi w sektorze BPO (ang. *business process outsourcing* – outsourcing procesów biznesowych) oraz urzędów miast. Planowano przebadanie 25 respondentów zatrudnionych w przedsiębiorstwach z branży BPO, 20 respondentów z uczelni wyższych oraz respondenta zatrudnionego w urzędzie miasta na stanowisku kierowniczym do spraw nawiązywania współpracy z gospodarką. Poszczególne podmioty są komponentami potrójnej helisy. Narzędzie badawcze wykorzystane w trakcie badań zostało przygotowane indywidualnie dla przedstawicieli środowiska nauki, biznesu oraz administracji. Każdy z kwestionariuszy zbudowany był z metryczki oraz trzech części zasadniczych:

- siatki wrażliwości dotyczącej zakresu współpracy w ramach modelu potrójnej helisy;
- testu zaawansowania dotyczącego uwarunkowań współpracy;

¹³ Platforma internetowa: <https://ankiety.umcs.pl>.

¹⁴ Konsultacja i ocena narzędzia badawczego została wykonana przez pracowników środowiska nauki, biznesu i administracji w Lublinie.

- karty oceny gotowości dotyczącej poziomu skłonności do podejmowania i rozszerzania współpracy w ramach trójstronnej relacji.

Podział kwestionariusza na trzy części został przyjęty za A. Hartmanem, J. Sifonisem, J. Kadorem¹⁵, jednak zawartość merytoryczna każdej z części jest wkładem własnym autorki rozdziału. Na potrzeby niniejszego tekstu wykorzystano wyniki pochodzące z karty oceny gotowości. Założeniem rozdziału jest wypełnienie luki badawczej poprzez uzupełnienie badań dotyczących stanu współpracy środowiska administracji publicznej, nauki i biznesu. Na potrzeby badania dotyczącego tej współpracy w Lublinie zdecydowano poddać analizie postawy respondentów w obszarach *przywództwa*, *stylu zarządzania*, *kompetencji* oraz *technologii*¹⁶. Celem było także stworzenie metody pomiaru odchyień bieżącego stopnia zaawansowania współpracy środowiska nauki, biznesu oraz administracji lokalnej od optymalnego modelu potrójnej helisy. Dodatkowym obszarem analizy i oceny były potencjalne różnice w postawach poszczególnych grup podmiotów¹⁷.

5. Wyniki badań i rekomendacje

W Lublinie kwestionariusze ankiet zostały wypełnione przez Urząd Miasta Lublina, uczelnie wyższe takie jak: Uniwersytet Marii-Curie-Skłodowskiej (5 ankiet), Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II (4 ankiety), Politechnika Lubelska (6 ankiet) oraz Uniwersytet Medyczny (4 ankiety). Środowisko biznesu reprezentowane było w badaniach przez 23 podmioty z branży zewnętrznych usług

¹⁵ A. Hartman, J. Sifonis, J. Kador, *E-biznes. Strategie sukcesu w gospodarce internetowej*, K.E. Lider, Warszawa 2001, s. 340–351.

¹⁶ *Przywództwo, styl zarządzania, kompetencje, technologie* – obszary, które odnoszą się do warunków charakteryzujących współpracę. Obszary te są składową Karty oceny gotowości do współpracy będącej częścią kwestionariusza ankiety. Autorka odwołuje się do metodyki Net Readiness autorstwa A. Hartmana, J. Sifonisa oraz J. Kadora. W metodyce zostały określone cztery elementy: *przywództwo*, *styl zarządzania*, *kompetencje* i *technologie* decydujące o zdolności przedsiębiorstw do efektywnego działania w e-biznesie i realizowania projektów mających bardzo duży wpływ na kształt organizacji. Zob. A. Hartman, J. Sifonis, J. Kador, *op. cit.*, s. 2–39, 347–351. Przy analizie danych wykorzystano średnie arytmetyczne dla każdej z grup podmiotów w danym kryterium dla każdego z 4 obszarów: *przywództwo*, *styl zarządzania*, *kompetencje*, *technologie*, np. dla przywództwa respondenci oceniali 5 czynników decydujących o gotowości do współpracy, czyli $Psr = i = 15xi5$.

¹⁷ Analizę wykonano w porównaniu do modelu idealnego będącego wzorcem zaawansowania współpracy. Wykorzystano ujęcie wyników w wartościach względnych (%) i bezwzględnych. Wzorcowy, przyjęty przez autorkę model odnosi się do wartości równej 5 i został opracowany na podstawie pięciostopniowej skali Likerta wykorzystanej w kwestionariuszu ankiety.

dla biznesu. Podmioty, oceniając poziom przygotowania do podjęcia zewnętrznej kooperacji, używały podziału na obszary przywództwa, stylu zarządzania, kompetencji i technologii. Miasta charakteryzują się wysokim oddaleniem od modelu (wartości równej 5). Wskazania poszczególnych odpowiedzi pozwoliły zauważyć, że zarówno w obszarze stylu zarządzania, jak i technologii luka stanowi 55%. Odchylenia te mogą być spowodowane barierami wynikającymi z zaburzenia procesu administracyjnego organizacji pracy w zakresie projektów współpracy czy braku stabilnych wskaźników pozwalających na ocenę wpływu efektów realizacji przedsięwzięć koordynowanych przez miasto. Obszarem, który wymaga poprawy, są także przywództwo i kompetencje. Urząd Miasta zaznacza, że za wsparcie biznesu odpowiada Zespół Obsługi Inwestorskiej – jednostka działająca w modelu typowym dla rynku korporacyjnego, zgodnie z przyjętymi w świecie biznesu standardami oraz formami komunikacji. System obsługi inwestora oparty jest na precyzyjnej segmentacji branżowej, dedykowanej opiece oraz doskonałym rozeznaniu w procedurach, zasobach i relacjach.

Uczelnie są oddalone od modelu w obszarze przywództwa – o 39,25%, technologii – o 39%, stylu zarządzania – o 37,75% i kompetencji – o 36,50%. Przedstawiciele uczelni zwracają uwagę na brak zachęt do podjęcia współpracy, przepływu informacji na temat ofert, warunków wspólnych przedsięwzięć czy brak wzorów jednolitych umów. Uczelnie zauważyły także, że każdy z podmiotów dba jedynie o własne interesy, a nie o efekt synergii, co spowodowane jest różną mentalnością osób reprezentujących poszczególne grupy interesariuszy. Zbyt długi czas poświęcany na dyskusje nie przynosi oczekiwanej wartości. Wyniki pokazują także, że podejmowane działania z udziałem uczelni są nieefektywne. Uczelnie zwróciły szczególną uwagę na dużą biurokrację w relacjach nauka-administracja. Środowisko biznesu największe oddalenie od modelu posiada w obszarze stylu zarządzania (47,50%), kolejno w zestawieniu znalazło się przywództwo oddalone o 36%, technologie o 34% oraz kompetencje o 28,75%. Respondenci zaznaczyli, że wsparcie władz lokalnych i uczelni przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych jest istotne, jednak dodatkowymi czynnikami zachęcającymi do inwestycji są także koszty prowadzenia działalności oraz dostęp do Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Różnice w przygotowaniu swoich obszarów w poszczególnych środowiskach są być może spowodowane odmiennością postrzegania współpracy i jej znaczenia dla rozwoju danego podmiotu. Najbardziej zbliżonym poziomem przygotowania do funkcjonowania w sieci współpracy charakteryzują się władze miejskie i przedsiębiorstwa. Różnice w odpowiedziach w obszarze przywództwa wynoszą zaledwie 1%, zaś najwyższe dotyczą technologii (21%). Wyniki przedstawiono w tabeli.

Tabela 2. Porównanie ocen gotowości do współpracy w Lublinie

Kryteria	Oceny poszczególnych podmiotów			Model idealny	Odchylenia od modelu idealnego w wartościach bezwzględnych (liczbowych)			Odchylenia od modelu idealnego w wartościach względnych (%)		
	miasto	uczelnie	biznes		miasto	uczelnie	biznes	miasto	uczelnie	biznes
Przywództwo	3,6	3,43	3,56	5,0	1,4	1,57	1,44	35,0	39,25	36,00
Styl zarządzania	2,8	3,49	3,10	5,0	2,2	1,51	1,90	55,0	37,75	47,50
Kompetencje	3,4	3,54	3,85	5,0	1,6	1,46	1,15	40,0	36,50	28,75
Technologia	2,8	3,44	3,64	5,0	2,2	1,56	1,36	55,0	39,00	34,00
Kryteria	Odległości pomiędzy podmiotami w wartościach bezwzględnych (liczbowych)			Odległości pomiędzy podmiotami w wartościach względnych (%)						
	miasto – uczelnie	miasto – biznes	uczelnie – biznes	miasto – uczelnie	miasto – biznes	uczelnie – biznes				
Przywództwo	0,17	0,04	0,13	4,25	1,00	3,25				
Styl zarządzania	0,69	0,30	0,39	17,25	7,50	9,75				
Kompetencje	0,14	0,45	0,31	3,50	11,25	7,75				
Technologia	0,64	0,84	0,20	16,00	21,00	5,00				

$N_m = 1$, $N_u = 19$, $N_b = 23$

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Na podstawie uzyskanych wyników badań można sformułować rekomendacje, dotyczące działań, na których powinny skoncentrować się podmioty zaangażowane w proces kooperacji. Urzędy miast powinny skierować swoją uwagę na opracowanie systemu, który umożliwiłby pomiar efektywności realizowanych projektów. Dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie planów realizacji projektów i wymiernych oczekiwań, które mogłyby być generowane przez ich wykonywanie. Miasta, bazując na wspieraniu i rozwijaniu poszczególnych dziedzin gospodarki, zwiększają szanse na napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które determinują rozwój danej branży. Urzędy miast powinny być bardziej elastyczne w realizacji przedsięwzięć angażujących zewnętrzne podmioty. Każde z nich kieruje się nieco odmiennymi celami, zwłaszcza w kwestii oczekiwanych wyników, przekazywanych na dany cel zasobów, zarówno tych materialnych, jak i związanych z *know-how*.

Uczelnie spotykają się z tym samym problemem, co urzędy miast. Dotyczy on braku systemu, który umożliwiłby kontrolę efektywności realizowanych wspólnie przedsięwzięć. Uczelnie powinny być zorientowane nie tylko na podstawy teoretyczne, ale przede wszystkim na rozwiązania praktyczne, które mogłyby być zaimplementowane do lokalnych gospodarek, wspierając ich rozwój i podnosząc

konkurencyjność. Obecnie uczelnie w perspektywie zmian prawnych, zgłaszając patenty, kierują się głównie zdobyciem punktów do oceny parametrycznej. Nie zawsze ma to odzwierciedlenie w faktycznym wdrożeniu danego rozwiązania, co przekłada się na wciąż niski wskaźnik ich praktycznego zastosowania. Uczelnie w celu budowy pomostu pomiędzy nauką a biznesem powinny dostosowywać specjalizacje do trendów dyktowanych przez rynek.

Wśród rekomendacji, które zostały sformułowane dla przedstawicieli biznesu, znajdują się te, skoncentrowane na obszarze pomiaru efektów trójstronnej współpracy i kontroli. Przedsiębiorstwa, realizując wspólne przedsięwzięcia, nie zawsze kierują się ich priorytetowym postrzeganiem. Współpraca często jest dla inwestorów tłem podstawowej działalności. Kierują się zasadą, że wspólne przedsięwzięcia stanowią pewną wartość, ale większość działań firm nie jest zorientowana na nawiązywanie relacji zewnętrznych. Przedstawiciele biznesu czują się docenieni przez władze miejskie, które w ramach tworzenia przyjaznego klimatu inwestycyjnego włączają inwestorów w sieć współpracy, chociażby zapraszając ich na wspólne spotkania dotyczące rozwoju danej branży. Wsparcie polega także na pomocy przy wyborze terenów pod inwestycje, wyjaśnieniu kwestii prawnych oraz podatkowych, a także na działaniach promocyjnych. Można wywnioskować, że przedsiębiorcy często włączają się do systemu współpracy z pobudek kreowania wizerunku w otoczeniu jako public relations. Dobrą praktyką byłoby wdrożenie systemu wskaźników, które stanowiłyby informację o wymiernych efektach współpracy przekładającej się na konkurencyjność przedsiębiorstw, nie tylko w wymiarze wizerunkowym.

Podsumowując, obszarami, które wymagają poprawy w celu podniesienia sprawności współpracy, są: opracowanie systemu pomiaru efektywności, zwiększenie elastyczności w dostosowywaniu się do często zróżnicowanych oczekiwań partnerów oraz opracowanie strategii. Działania zmierzające do eliminacji luk na styku współpracy pomiędzy środowiskiem nauki, biznesu i administracji lokalnej mogłyby polepszyć wizerunek inwestycyjny miasta, a tym samym konkurencyjność na tle pozostałych gospodarek. Kooperacja może zostać wykorzystana jako siła przetargowa w postrzeganiu miasta jako dojrzałej lokalizacji inwestycyjnej.

Bibliografia

- Atrakcyjność inwestycyjna jako źródło przedsiębiorczych przewag konkurencyjnych*, red. H. Godlewska-Majkowska, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2012.
- Bednarzewska K., *Triple Helix Readiness – Assessment of Readiness to Cooperate in Relations Between Science, Business and Administration*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. 18, z. 7, cz. 2.

- Bednarzewska K., *University-Business-Government. The Triple Helix Model of Innovation*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. 17, z. 9, cz. 2.
- Etzkowitz H., *University-Industry-Government: The Triple Helix Model of Innovation*, Business School Newcastle University, Newcastle 2007, <http://www.eoq.org/> (dostęp: 29.06.2020).
- Etzkowitz H., Leydesdorff L., *The Dynamics of Innovation: From National System and Model to a Triple Helix of University – Industry – Government Relations*, „Research Policy” 2000, no. 29.
- Hartman A., Sifonis J., Kador J., *E-biznes. Strategie sukcesu w gospodarce internetowej*, K.E. Lider, Warszawa 2001.
- Hatakeyama K., Ruppel D., *Sábato's Triangle and International Academic Cooperation: The Importance of Extra-Relations for the Latin American Enhancement*, International Conference on Engineering Education and Research „Progress through Partnership”, Olomouc and Bouzov Castle, Czech Republic, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.462.2843&rep=rep1&type=pdf> (dostęp: 7.07.2020).
- Klasik A., *Przedsiębiorczość i konkurencyjność a rozwój regionalny. Podstawy teoretyczne i metodologiczne*, „Prace Naukowe. Akademia Ekonomiczna w Katowicach” 2006.
- Matusiak K., *Budowa powiązań nauki z biznesem w gospodarce opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2010.
- Oleksiuk A., *Konkurencyjność regionów a parki technologiczne i klastry przemysłowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2009.
- Salazar M., *Communication Channels Among the Actors of the Colombian System of Science, Technology and Innovation: A Test of the Sabato's Triangle Model*, Doctoral dissertation, Communication, Art & Technology: School of Communication, 2010.
- Skawińska E., Zalewski R.I., *Klastry biznesowe w rozwoju konkurencyjności i innowacyjności regionów. Świat-Europa-Polska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Trzmielak D.M., Grzegorzczak M., Gregor B., *Transfer wiedzy i technologii z organizacji naukowo-badawczych do przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Zhou Ch., *On Science and Technology Field*, „Science of Science and Management of S&T” 2001, no. 22 (4).

Konkurencyjność przedsiębiorstw w klastrach świętokrzyskich i poza nimi

Agnieszka Predygier

(Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)

1. Wprowadzenie

Współczesne wyzwania konkurencyjne świata wymuszają na przedsiębiorstwach wprowadzenie kompleksowych zmian dostosowawczych. Zarządzanie zmianą w XXI w. polega na dostosowaniach innowacyjnych, technologicznych, organizacyjnych i poszukiwaniu nowych narzędzi budowania przewag konkurencyjnych na rynku globalnym¹. Strategie nowoczesnych przewag konkurencyjnych są wprowadzane przez profesjonalnie przygotowane kadry kreatywnych pracowników o wysokim kapitale intelektualnym i społecznym. Poszukiwanie nowych przewag konkurencyjnych związane jest z transferem wiedzy i innowacji, budowaniem sojuszy i wielopoziomowych sieci relacji międzyorganizacyjnych. W takiej rzeczywistości tradycyjnie rozumiana konkurencyjność przedsiębiorstw oparta na ostrej rywalizacji i bezwzględnym eliminowaniu konkurentów zwana „strategią czerwonego oceanu” nie zdaje egzaminu. W sytuacji wzrastającej konkurencji przedsiębiorstw na rynkach globalnych konieczne jest poszukiwanie nowoczesnych strategii, narzędzi, metod zarządzania wzmocniających system usprawnień przedsiębiorstw poprzez współpracę i partnerstwo („strategia błękitnego oceanu”)². Usprawnienia zarządcze wprowadzające optymalizację kosztów,

¹ K. Kelly, *Nowe reguły nowej gospodarki*, WIG, Warszawa 2001.

² W. Chan Kim, R. Mauborgne, *Blue Ocean Strategy*, Harvard Business School Press, Boston 2005.

czasu i wzrost jakości produktu już nie wystarczą do budowania trwałej przewagi konkurencyjnej na rynkach światowych³. Organizacje poddane presji konkurencyjnej, poszukując swoich szans konkurencyjnych na rynku, coraz częściej decydują się na wprowadzenie strategii współpracy w sieci międzyorganizacyjnej. Nowym procesem wsparcia konkurencyjnego jest współpraca w klastrach⁴. Dziesięcioletnie funkcjonowanie klastrów w regionie świętokrzyskim skłania do analizy i oceny ich efektywności. Celem rozdziału jest odpowiedź na pytania: Czy klastry powstały tylko po to, aby wykorzystać fundusze europejskie?, Czy klastry mają przyszłość?, Jaka jest ocena konkurencyjności podmiotów funkcjonujących w klastrach? Na te pytania autor szuka odpowiedzi w podjętych badaniach, z których wnioski zostaną przedstawione w kolejnych artykułach.

2. Rola i znaczenie klastrów w budowaniu konkurencyjności przedsiębiorstw

Struktury klastrowe determinują wzrost konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw i MSP. Według definicji OECD klastry są to geograficzne koncentracje wzajemnie powiązanych ze sobą przedsiębiorstw i instytucji danego obszaru działalności gospodarczej⁵. M.E. Porter definiuje grona jako geograficzne skupiska branżowo powiązanych przedsiębiorstw, instytucji rządowych i pozarządowych, a także oświatowych. W definicji UNIDO klastry stanowią regionalne i terytorialne koncentracje firm produkujących i sprzedających podobne lub komplementarne produkty, a przez to zmuszonych do wspólnego przewycięzania problemów i wyzwań. W rezultacie utworzenia klastra dostawcy maszyn i surowców oraz producenci, zindywidualizowani usługodawcy specjalizują się szybciej i osiągają lepsze rezultaty. Tempo wzrostu konkurencyjności klastrów uzależnione jest od: mobilności społeczeństwa, mobilności transportowej, mentalności i oczekiwań społecznych⁶. Doświadczenia zagraniczne wykazały w zakresie polityki klastrowej brak uniwersalnego modelu, który można upowszechnić w każdym innym miejscu. Regiony różnią się otoczeniem prawnym i administracyjnym, zakresem rozwoju infrastruktury, jakością instytucji okołobiznesowych, stopniem rozwoju systemu finansowego, zakresem rozwoju i wykorzystania w regionie technologii

³ M.E. Porter, *Przewaga konkurencyjna*, wyd. 1, Helion, Gliwice 2006.

⁴ *Idem*, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.

⁵ E. Wojnicka, M. Wargacki, *Procesy innowacyjne w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw*, „Studia o Gospodarce” 2003, nr 1.

⁶ E. Bojar, J. Bis, *Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w klastrach*, „Przegląd Organizacji” 2006, nr 10, s. 32–36.

informatycznych i komunikacyjnych, strukturą gospodarczą, strukturą społeczną i demograficzną, potencjałem innowacyjnym, poziomem zakumulowanej wiedzy, kwalifikacjami zasobów ludzkich, charakterystyką i strukturą popytu wewnętrznego (regionalnego) czy istniejącym modelem współpracy kooperacyjnej firm. Struktury klastrowe stanowią najskuteczniejsze narzędzie pomocy publicznej z zakresu nowoczesnej polityki gospodarczej. Za pomocą tych narzędzi w lokalnej polityce gospodarczej można dokonać wielu pozytywnych zmian, np. tworzyć skuteczne mechanizmy wsparcia funkcjonowania firm i poprawy otoczenia prowadzenia działalności gospodarczej poprzez tworzenie struktur wsparcia⁷. Sukces konkurencyjny klastra wzrasta tym bardziej, im więcej mocnych konkurencyjnie organizacji znajdzie się w sieci jego oddziaływania. Stowarzyszenie się „w strukturach klastrowych stwarza przedsiębiorstwom różnorodne szanse rozwojowe”⁸ ułatwiające kreowanie konkurencyjności, „wynikające m.in. z nagromadzenia w jednej lokalizacji podmiotów reprezentujących te same lub pokrewne sektory gospodarki”⁹.

3. Case study Świętokrzysko-Podkarpackiego Klastra Budowlanego INNOWATOR

Nieodłącznym elementem funkcjonowania przedsiębiorstw jest konkurencyjność:

[...] gdzie jest zachowana otwarta gra rynkowa. Umożliwia ona uczestniczenie w procesie konkurencji. [...] Na konkurencyjność ma wpływ zakres działalności rynkowej, gdzie w przeważającej części podmioty gospodarcze obsługują rynek lokalny (gmina i powiat). W zakresie rynku mikropodmioty kształtują konkurencyjność rynku lokalnego. W obszarze przewag konkurencyjnych mikroprzedsiębiorstwa woj. świętokrzyskiego istnieją korzyści związane ze skalą produkcji/sprzedaży i świadczonych usług, kanały dystrybucji oraz efektywniejsza promocja. Podmioty w zdecydowany sposób orientują się na zdobycie nowych klientów, rozszerzanie oferty produktowej/usługowej, dążą do zwiększania

⁷ E. Wojnicka, *System innowacyjny Polski z perspektywy przedsiębiorstwa*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004; *The Emergence and Development of Clusters in Poland*, eds. E. Bojar, Z. Olesiński, Difin, Warsaw 2007; Z. Olesiński, A. Predygiel i in., *Raport: rozwój struktur klastrowych w Polsce Wschodniej*, opracowane na podstawie projektu Białostockiej Fundacji Kształcenia Kadr na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w Warszawie, grudzień 2007, s. 51–71, 121–141.

⁸ A. Lis, *Wspólna lokalizacja jako katalizator i inhibitor rozwoju klastrów*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 351, s. 133.

⁹ *Ibidem*, s. 133.

środków finansowych na promocję i redukcję kosztów. Na planie drugim znajdują się pozyskanie partnera krajowego do wspólnego przedsięwzięcia, pozyskanie zewnętrznych środków finansowych oraz przetrwanie na dotychczasowym rynku¹⁰.

Koncepcja klastra jako dystryktu przemysłowego przynoszącego wartość uczestnikom, co pokazują chociażby doświadczenia Doliny Krzemowej opisywanej przez M. Portera, znana jest od dawna. Natomiast w Polsce o klastrach zaczęto mówić dopiero od 2002 r. Wtedy to zespół pod kierownictwem prof. Z. Olesińskiego opublikował badania grona budowlanego w województwie świętokrzyskim¹¹.

Do 2004 r. w województwie świętokrzyskim istniał niesformalizowany klaster budowlany złożony ze 180 firm funkcjonujących w relacjach prostego łańcucha wartości dostawca surowca – producent materiałów budowlanych – przedsiębiorcy produktów budowlanych – wytwórcy aparatury – usługodawcy – firmy wykończenia wnętrz – otoczenie finansowo-ubezpieczeniowe budynków – firmy obsługi księgowej, marketingowej, szkoleniowej przedsiębiorstw i otoczenie biznesu. Na skutek integracji Polski z krajami Unii Europejskiej nastąpiły liczne zmiany w branży budowlanej. Szczególnie wzrost podatku VAT na artykuły budowlane z 7% do 22%, zmiany na giełdzie i nietrafione inwestycje lokalowe w mieszkania o podwyższonym standardzie, których nie można sprzedać, wpłynęły na sytuację konkurencyjną wielu przedsiębiorstw. Pod wpływem tych przemian i pojawiających się problemów wcześniejsi potentaci tworzący grono budowlane zbankrutowali lub odeszli z działalności budowlanej np.: EXBUD S.A., PIA Piasecki S.A., BICK S.A. Pozycja konkurencyjna wielu przedsiębiorstw budowlanych, takich jak MITEK S.A., uległa zmianie. Jednocześnie wzrastała pozycja konkurencyjna na rynku nowych, bardziej innowacyjnych przedsiębiorstw, które zaczęły rozwijać się i intensywnie angażować w produkcję i działalność usługową na rynku krajowym. Do nowych liderów branży budowlanej w regionie świętokrzyskim należy Dorbud S.A., który został uczestnikiem klastra budowlanego INNOWATOR. Klaster ma tendencje wzrostowe. Docelowo może zrzeszać nieograniczoną liczbę aktywnych podmiotów gospodarczych, których pozycja rynkowa jest dość znacząca na rynku regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Pozycja rynkowa, skłonność do wdrażania i opracowania innowacji i możliwości inwestycyjne przedsiębiorstw stały się kryterium doboru

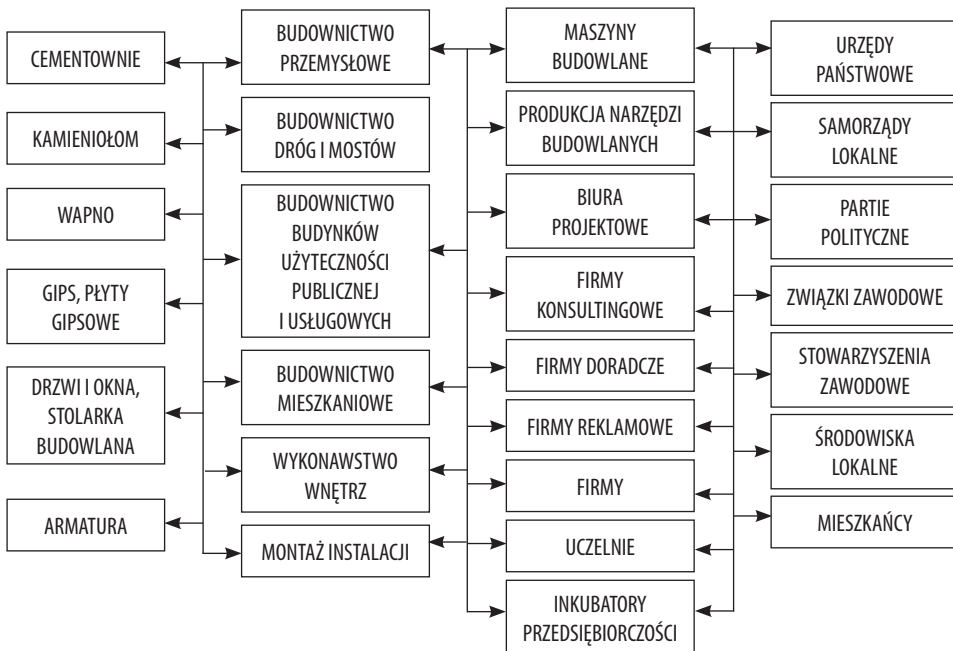
¹⁰ A. Predygier, A. Rzempała, K. Bartczak, *Restrukturyzacja polskich przedsiębiorstw*, Texter, Warszawa 2017, s. 90.

¹¹ Z. Olesiński, A. Predygier, *Identyfikacja i analiza grona na przykładzie grona budowlanego województwa świętokrzyskiego*, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 3.

członków klastra. Klaster budowlany jest organizacją otwartą dla wszystkich podmiotów działających zgodnie z przyjętymi w regulaminie zasadami i zachowującymi wartości etyki biznesu. Od 2010 r. członkowie klastra budują wzrost konkurencyjny poprzez strategię wspólnych działań według „Strategii tworzenia i funkcjonowania Świętokrzysko-Podkarpackiego Klastra Budowlanego INNO-WATOR” przyjętej przez Staropolską Izbę Przemysłowo-Handlową w Kielcach – lidera działań klastrowych w branży budowlanej¹².

Wartością klastra budowlanego jest inspirowanie działań zmierzających do uproszczenia procedur administracyjnych ważnych w procesach inwestycyjnych, przyczynianie się do wzrostu atrakcyjności terenów inwestycyjnych regionów.

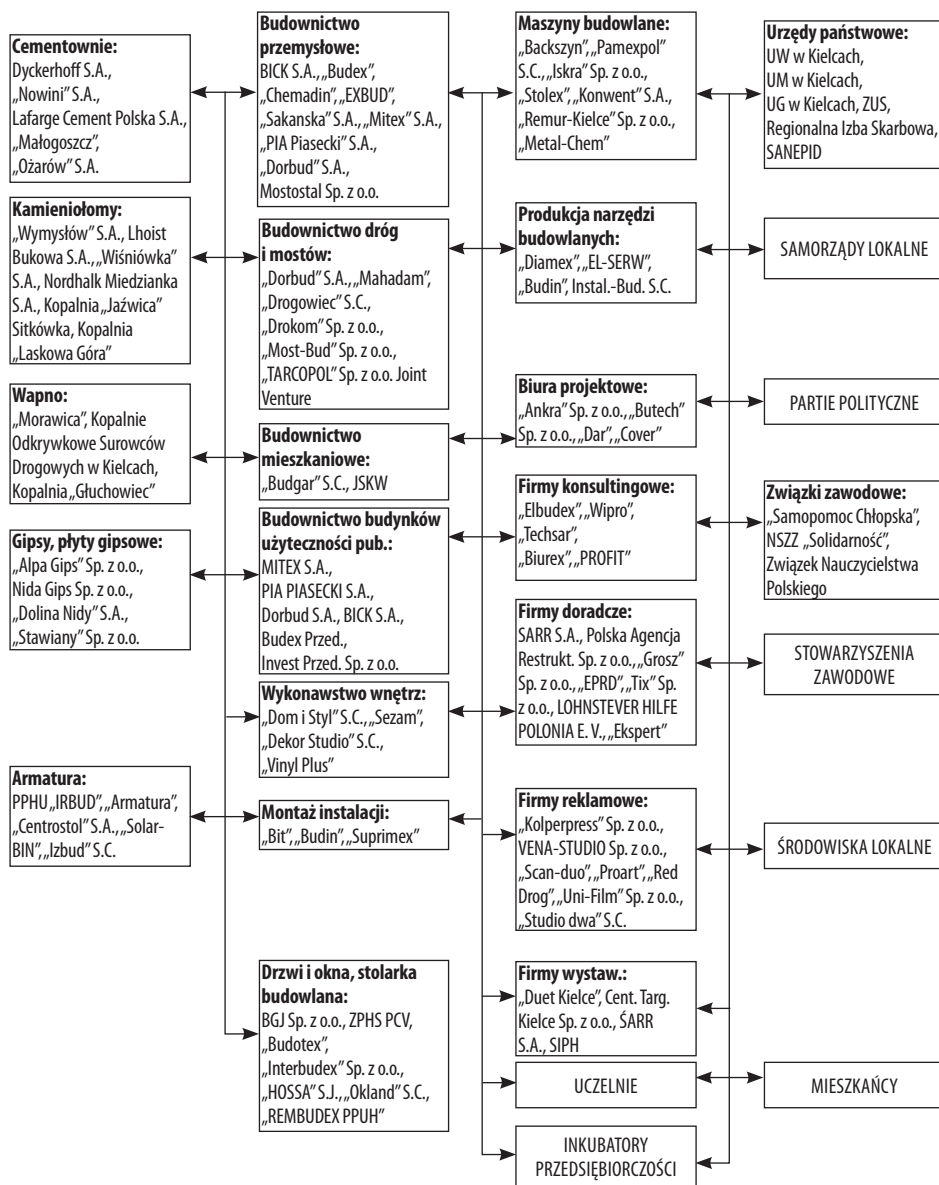
Relacje międzyorganizacyjne kształtowały przemiany przedsiębiorstw w sektorze budowlanym w województwie świętokrzyskim. Struktury klastrowe zostały poddane badaniom już w 2001 r. przez zespół prof. Zbigniewa Olesińskiego. Ówczesne struktury nieformalnego klastra kształtowały się w następujący sposób.



Schemat 1. Świętokrzyskie grono budowlane

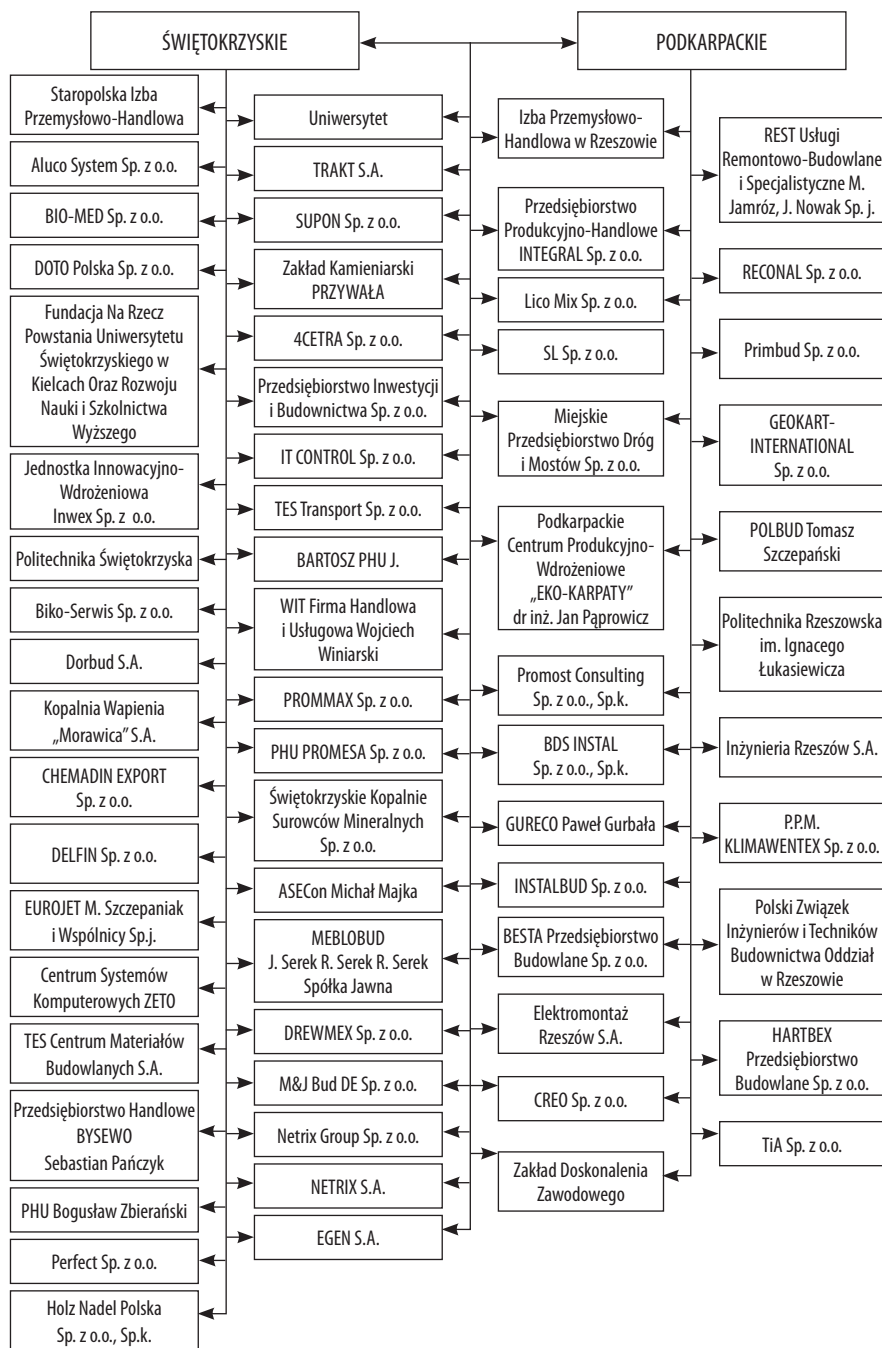
Źródło: Z. Olesiński, A. Predyger, *Kształtowanie partnerstwa regionalnego na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, 2002 [praca niepublikowana dla MBA].

¹² Z. Olesiński, A. Predyger i in., *op. cit.*



Schemat 2. Świętokrzyskie grono budowlane

Źródło: Z. Olesiński, A. Predygiec, *Identyfikacja i analiza grona na przykładzie grona budowlanego województwa świętokrzyskiego*, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 3.



Schemat 3. Świętokrzysko-Podkarpacki Klaster Budowlany INNOWATOR

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów źródłowych ze Staropolskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w Kielcach, „Strategia Świętokrzysko-Podkarpackiego Klastra Budowlanego Innowator”, Kielce 2019.

W 2010 r. sformalizował się klaster sektora budowlanego w województwie świętokrzyskim. Liderem klastra została organizacja otoczenia biznesu z 70-letnim doświadczeniem budowania współpracy przedsiębiorstw przemysłowych – Staropolska Izba Przemysłowo-Handlowa w Kielcach. Świętokrzysko-Podkarpacki Klaster Budowlany INNOWATOR to grupa przedsiębiorstw regionu świętokrzyskiego i podkarpackiego branży budowlanej, współpracujących wzajemnie ze sobą oraz z jednostkami samorządowymi i administracją państwową.

Celem klastra jest tworzenie mechanizmów umożliwiających uzyskanie potrzebnej wiedzy, wdrażanie najnowszych technologii, wymiana informacji pomiędzy członkami klastra budowlanego. Głównym założeniem jest ułatwienie komunikacji pomiędzy podmiotami z branży budowlanej, wymiana doświadczeń, jak również tworzenie powiązań pomiędzy przedsiębiorstwami w celu realizacji większych projektów budowlanych, co sprzyja zwiększeniu konkurencyjności członków klastra. Sektor budowlany ww. regionów daje duże możliwości rozwoju, ponieważ wokół dużych przedsiębiorstw budowlanych rozwijają się mniejsze, które są wytwórcami komponentów budowlanych lub świadczą usługi. Wartością dodaną klastra budowlanego jest inspirowanie działań zmierzających do uproszczenia procedur administracyjnych ważnych w procesach inwestycyjnych, przyczynianie się do wzrostu atrakcyjności terenów inwestycyjnych regionów. Klaster zrzesza 64 firmy.

Klustry sprzyjają tworzeniu struktur wertykalnych, które mogą być kształtowane między innymi przez współpracę z organizacjami otoczenia biznesu i organizacjami nauki¹³. Relacje międzyorganizacyjne poprzez struktury klastrowe kształtują konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorstw, która odgrywa kluczową rolę w globalizującym się świecie.

4. Studium przypadku „Grono Targowego Kielce”

Kolejnym klastrem z powodzeniem działającym w województwie świętokrzyskim jest „Grono Targowe Kielce”, które zostało powołane do życia w 2008 r. Utworzenie grona targowego poprzedzono szczegółową analizą uwarunkowań lokalnych i regionalnych na podstawie dokumentów strategicznych miasta Kielce i województwa świętokrzyskiego. Analiza pozwoliła zidentyfikować mocne i słabe

¹³ S. Kaźmierska, *Polityka ukierunkowana terytorialnie jako nowe podejście do procesów klasteringu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 466, Wrocław 2017.

be strony miasta i regionu, mające duży wpływ na dalszy rozwój i zwiększenie konkurencyjności wielu branż gospodarki województwa¹⁴.

Klaster zrzesza firmy i instytucje specjalizujące się w obsłudze imprez wystawienniczych odbywających się w Targach Kielce. Podmioty gospodarcze zrzeszone w klastrze mają do zaoferowania usługi z zakresu: doradztwa, wystawiennictwa, poligrafii, szkoleń, promocji, hotelarstwa, gastronomii, transportu, a także kultury, sportu i promocji.

Istotnym elementem działalności grona targowego są podmioty z otoczenia biznesu: banki, firmy doradztwa biznesowego itp. Podmioty te stanowią część składową klastra lub też ściśle współdziałają w oparciu o odpowiednie umowy lub porozumienia.

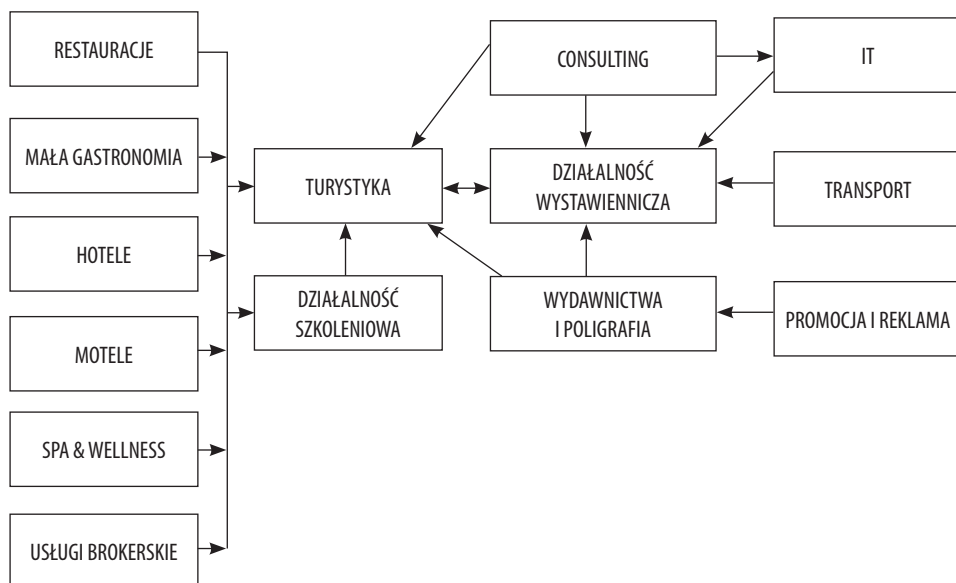
Grono Targowe Kielce zostało powołane w celu podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw działających w branży specjalizującej się w obsłudze imprez targowo-kongresowych. Zadaniem klastra jest reprezentacja interesów firm zrzeszonych w klastrze poprzez:

[...] organizowanie pomocy członkom klastra w rozwiązywaniu problemów ekonomicznych, organizacyjnych i prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, ułatwianie przepływu informacji i doświadczeń zarówno między firmami z branż pokrewnych, jak i instytucjami edukacyjnymi oraz prowadzenie działalności promocyjnej na rzecz klastra targowo-kongresowo-usługowego¹⁵.

Firmy zrzeszone w klastrze łączy działalność targowo-wystawiennicza Targów Kieleckich, które są trzecim ośrodkiem wystawienniczym w Europie Środkowo-Wschodniej (po Poznaniu i Brnie). Targi Kielce posiadają drugą pod względem wielkości w kraju nowoczesną infrastrukturę konferencyjną i wystawową, wyposażoną w instalację wodną i elektryczną, internet, specjalistyczne usługi teleinformatyczne, co znacznie zwiększa przewagę konkurencyjną członków grona.

¹⁴ *Strategia rozwoju Kręgu Branża Targowo-Kongresowa w województwie świętokrzyskim. Diagnoza potencjału konkurencyjności specjalizacji Branży Targowo-Kongresowej (BTK) w województwie świętokrzyskim*, Kielce 2012; *Koncepcja utworzenia i działalności klastra usługowego „Grono Targowe Kielce”*, EPRD Biuro Polityki Gospodarczej i Rozwoju Regionalnego, Kielce 2006.

¹⁵ S. Pastuszka, *Wpływ klastra „Grono Targowe Kielce” na rozwój województwa świętokrzyskiego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 2 (74), s. 186–187.

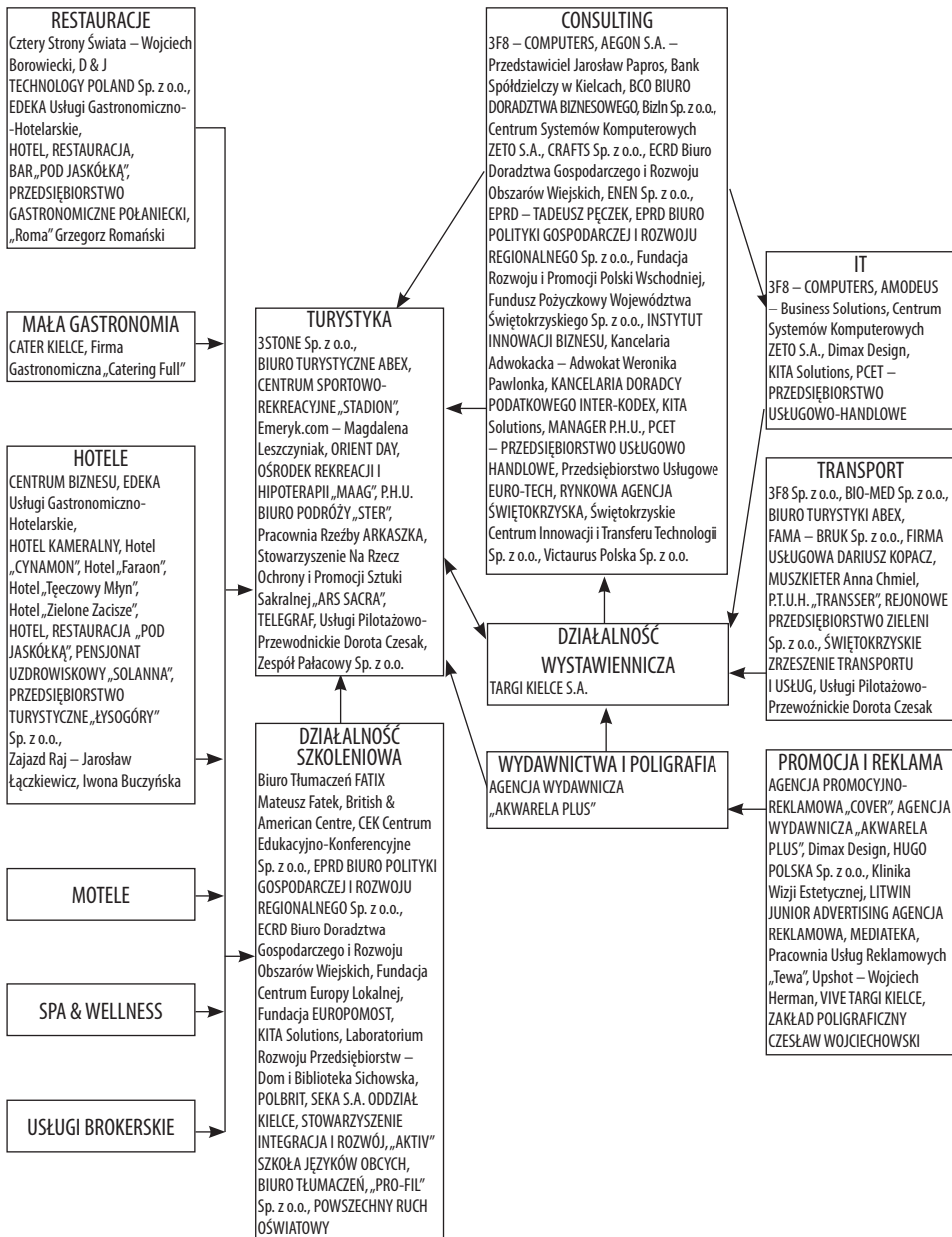


Schemat 4. Model Grona Targowego Kielce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów źródłowych Grona Targowego Kielce, Kielce 2019.

Wiodącą rolą Targów jest przyciągnięcie i obsługa turysty biznesowego. Założono, że klaster poza korzyściami dla bezpośrednich członków będzie również generował szereg pozytywnych efektów zewnętrznych dla otoczenia i wpłynie pozytywnie na zwiększenie konkurencyjności regionu. Swoją działalnością przyczyni się do podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw działających w gronie i podniesienia jakości obsługi imprez targowo-kongresowych. Chodzi tu o firmy świadczące usługi z zakresu: hotelarstwa, gastronomii, doradztwa, szkoleń, promocji, transportu, poligrafii oraz odnowy biologicznej¹⁶. Przyjęto, że cele klastra Grono Targowe Kielce będą realizowane m.in. przez: realizację projektów współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej nakierowanych na promocję przedsiębiorczości, rozwój współpracy sieciowej wewnątrz i na zewnątrz klastra w celu podnoszenia ich konkurencyjności.

¹⁶ *Strategia rozwoju Kręgu...*, s. 8.



Schemat 5. Podmioty funkcjonujące w Gronie Targowym Kielce

Źródło: Opracowanie własne.

Działalność ośrodka targowego w Kielcach ma również duży wpływ na rozwój infrastruktury hotelowej i gastronomicznej oraz zwiększenie jakości ich usług.

Powstanie Grona Targowego Kielce jest wyrazem zapotrzebowania na tworzenie zinstytucjonalizowanej sieci współpracy między podmiotami działającymi w branży targowo-kongresowej na terenie Kielc i województwa świętokrzyskiego. Wzmocnienie więzi i współpraca między przedsiębiorstwami klastra i otoczeniem instytucjonalnym – szkołami wyższymi, jednostkami naukowo-badawczymi, instytucjami wspomagania biznesu oraz administracją publiczną – przyczynia się do podnoszenia jakości oferty i standardu usług dla wymagających gości targowych.

5. Podsumowanie

Dynamika przemian społecznych i technologicznych, nowe wyzwania i innowacje wyodrębniły nowe determinanty przemian związanych ze zmianą strategii konkurowania, kapitałem społecznym i intelektualnym jako uwarunkowaniami sukcesu konkurencyjnego organizacji.

Instrumentami wsparcia konkurencyjności stały się „nie tylko fundusze europejskie, nowoczesne koncepcje i metody zarządzania, innowacje produktowe, marketingowe, organizacyjne i techniczne, ale przede wszystkim rozwój relacji międzyorganizacyjnych”¹⁷ przejawiających się w zrzeszaniu się w klastrach.

Zwiększeniu konkurencyjności przedsiębiorstw zrzeszonych w strukturze klastrowej sprzyja łatwy przepływ wiedzy. Pomaga w tym:

[...] wysoka mobilność pracowników, ale przede wszystkim silne interakcje społeczne i kulturowe: zaufanie, wspólnota norm kulturowych, wspólne obyczaje, więzi społeczne (a więc kapitał społeczny i kulturowy). Wspólne pochodzenie i nabyte doświadczenie umożliwiają przedsiębiorcom w gronie korzystanie ze wspólnej bazy wiedzy i dzielenie się tą wiedzą¹⁸.

Inną ważną sprawą są wyspecjalizowane instytucje zarządzające klastrem posiadające wyspecjalizowanych menedżerów z wysokimi kompetencjami, etyczny charakter niezarobkującej instytucji i samowystarczalność. Współpraca klastrowa zapewnia korzyści dzięki pojedynczym organizacjom z różnych środowisk,

¹⁷ A. Predygier, A. Rzempała, K. Bartczak, *op. cit.*, s. 88.

¹⁸ A. Lis, *op. cit.*, s. 134.

które tworzą więzi organizacyjne, poznawcze i społeczne, oparte na zaufaniu i efekcie synergicznej współpracy¹⁹.

Wzrost potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw w klastrze zależy od: lokalizacji terytorialnej klastra, głębokości łańcucha powiązań, szerokości klastra (specjalizacji), gęstości klastra (znaczenie aktywności organizacji wiedzy), struktury własności (układ sił, samodzielność podmiotów, BIZ)²⁰.

Wyzwania współczesnego świata powodują poszukiwanie przewag konkurencyjnych w technologii, *know-how*, współpracy międzyorganizacyjnej. Budowanie strategii konkurencyjnej przedsiębiorstw osiągnane jest poprzez wprowadzenie zasad restrukturyzacji sieciowej. Narzędziem spełniającym wymogi współczesnej konkurencji są strategie oparte na powiązaniach sieciowych. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności współczesnych przedsiębiorstw może zostać osiągnięty poprzez korzystanie z narzędzi takich jak klastry. Klastry mogą zapewnić trwałą przewagę konkurencyjną przedsiębiorstw poprzez aktywną współpracę „pomiędzy podmiotami w klastrze”²¹. Współpraca pomiędzy członkami klastrów „jest postrzegana jako główny czynnik osiągnięcia trwałej konkurencyjności przedsiębiorstw klastrowych oraz samego klastra”²². Warunkiem sukcesu konkurencyjnego przedsiębiorstw jest aktywne uczestnictwo organizacji nauki i transfer wiedzy.

Bibliografia

- Arthurs D., Cassidy E., Davis Ch.H., Wolfe D., *Indicators to Support Innovation Cluster Policy*, „International Journal of Technology Management” 2009, vol. 46, no. 3–4.
- Bojar E., Bis J., *Rola bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w klastrach*, „Przegląd Organizacji” 2006, nr 10.
- Chan Kim W., Mauborgne R., *Blue Ocean Strategy*, Harvard Business School Press, Boston 2005.
- Każmierska S., *Polityka ukierunkowana terytorialnie jako nowe podejście do procesów klasteringu*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 466, Wrocław 2017.
- Kelly K., *Nowe reguły nowej gospodarki*, WIG, Warszawa 2001.
- Koncepcja utworzenia i działalności klastra usługowego „Grono Targowe Kielce”*, EPRD Biuro Polityki Gospodarczej i Rozwoju Regionalnego, Kielce 2006.

¹⁹ K. Kubiak, *Klastry – czynnik wsparcia przedsiębiorczości i rozwoju regionów*. „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, t. 18.

²⁰ D. Arthurs, E. Cassidy, Ch.H. Davis, D. Wolfe, *Indicators to Support Innovation Cluster Policy*, „International Journal of Technology Management” 2009, vol. 46, no. 3–4.

²¹ A. Lis, *op. cit.*, s. 133.

²² *Ibidem*, s. 133.

- Kubiak K., *Klasy – czynnik wsparcia przedsiębiorczości i rozwoju regionów*. „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, t. 18.
- Lis A., *Wspólna lokalizacja jako katalizator i inhibitor rozwoju klastrów*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 351.
- Olesiński Z., Predygier A., *Identyfikacja i analiza grona na przykładzie grona budowlanego województwa świętokrzyskiego*, „Organizacja i Kierowanie” 2002, nr 3.
- Olesiński Z., Predygier A., *Kształtowanie partnerstwa regionalnego na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, 2002 [praca niepublikowana dla MBA].
- Olesiński Z., Predygier A. i in., *Raport: rozwój struktur klastrów w Polsce Wschodniej*, opracowane na podstawie projektu Białostockiej Fundacji Kształcenia Kadr na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w Warszawie, grudzień 2007.
- Pastuszka S., *Wpływ klastra „Grono Targowe Kielce” na rozwój województwa świętokrzyskiego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 2 (74).
- Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
- Porter M.E., *Przewaga konkurencyjna*, wyd. 1, Helion, Gliwice 2006.
- Predygier A., Rzepała A., Bartczak K., *Restrukturyzacja polskich przedsiębiorstw*, Texter, Warszawa 2017.
- Strategia rozwoju Kręgu Branża Targowo-Kongresowa w województwie świętokrzyskim. Diagnoza potencjału konkurencyjności specjalizacji Branży Targowo-Kongresowej (BTK) w województwie świętokrzyskim*, Kielce 2012.
- Strategia Świętokrzysko-Podkarpackiego Klastra Budowlanego Innowator*, Kielce 2019
- The Emergence and Development of Clusters in Poland*, eds. E. Bojar, Z. Olesiński, Difin, Warsaw 2007.
- Wojnicka E., *System innowacyjny Polski z perspektywy przedsiębiorstwa*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.
- Wojnicka E., Wargacki M., *Procesy innowacyjne w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw*, „Studia o Gospodarce” 2003, nr 1.

Informacje o autorach

dr Kinga Ewa Bednarzewska – Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: k.bednarzewska@poczta.umcs.lublin.pl; ORCID: 0000-0002-5786-928X

dr Rafał Bielawski – Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach; e-mail: rafal.bielawski@ujk.edu.pl; ORCID: 0000-0002-6203-4367

dr hab. Dagmara Hajdys, prof. UŁ – Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki; e-mail: dagmara.hajdys@uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0001-6371-5423

mgr Mateusz Halka – Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: mateusz.halka@poczta.umcs.lublin.pl; ORCID: 0000-0002-8329-8003

dr Vitaliy Humenyuk – Wydział Administracji, Politechnika Lwowska; e-mail: vitaliy.V.Humenyuk@lpnu.ua; ORCID: 0000-0003-0657-1720

dr Jadwiga Kaczmarska-Krawczak – Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach; e-mail: jkrawczak@ujk.edu.pl; ORCID: 0000-0002-0471-0873

mgr Arleta Kędra – Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: arleta.kedra@umcs.pl; ORCID: 0000-0002-5867-3078

dr hab. Arkadiusz Kijek, prof. UMCS – Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: akijek@poczta.umcs.lublin.pl; ORCID: 0000-0001-5595-7449

mgr Paulina Koziel – Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach; e-mail: paulina.koziel@ujk.edu.pl; ORCID: 0000-0003-3741-5018

dr Anna Krzysztofek – Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach; e-mail: akrzysztofek@ujk.edu.pl; ORCID: 0000-0001-7757-473X

dr hab. Renata Lisowska, prof. UŁ – Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki; e-mail: renata.lisowska@uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0001-7591-2117

prof. dr hab. Zhanna Poplavska – Wydział Administracji, Politechnika Lwowska; e-mail: Zhanna.V.Poplavska@lpnu.ua; ORCID: 0000-0002-5031-7802

dr Agnieszka Predygier – Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach; e-mail: agnieszka.predygier@ujk.edu.pl; ORCID: 0000-0003-3283-2592

mgr Agnieszka Rozwadowska – Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach; e-mail: agnieszka.rozwadowska@ujk.edu.pl; ORCID: 0000-0001-6660-899X

dr Lidiya Seniv – Wydział Administracji, Politechnika Lwowska; e-mail: Lidiia.A.Seniv@lpnu.ua; ORCID: 0000-0003-3088-6108

dr Dorota Starzyńska – Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki; e-mail: dorota.starzyńska@uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0001-5355-016X

prof. dr hab. Wacława Starzyńska – Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: wacława.starzynska@poczta.umcs.lublin.pl; ORCID: 0000-0002-7533-1790

dr Anna Wójtowicz-Dawid – Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Rzeszowski; e-mail: wojtowicz.anna@vp.pl; ORCID: 0000-0003-3437-3289

Monografia *Współpraca: sektor publiczny – nauka – biznes. Warunki rozwoju innowacyjności poprzez zamówienia publiczne i partnerstwo publiczno-prywatne* porusza problematykę współpracy uczestników zamówień publicznych i PPP w zakresie poprawy ich innowacyjności. Wiele uwagi poświęcono roli uczelni wyższych jako elementu łączącego zamawiających i wykonawców kontraktów publicznych. Zagadnienia poruszane w poszczególnych rozdziałach są ważne, a problemy z nimi związane wciąż stanowią przedmiot dyskusji świata nauki i praktyki gospodarczej.

[...] To wielowątkowa, ciekawa i wartościowa merytorycznie publikacja poświęcona problemom współpracy pomiędzy różnymi podmiotami gospodarki. Na pierwszy plan wysuwają się badania związane ze współdziałaniem uczestników rynku zamówień publicznych oraz w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Rozważania rozszerzono o wątki współpracy z jednostkami naukowymi. Elementem, który łączy wszystkie rozdziały monografii, jest problem innowacyjności. Przeprowadzone badania oraz sformułowane wnioski mają duże walory aplikacyjne, przez co mogą być wykorzystane w praktyce gospodarczej, np. jako podstawa rekomendacji przy tworzeniu instrumentów wsparcia dla polityki proinnowacyjnej.

dr hab. Jakub Marszałek, prof. UŁ
Wydział Zarządzania, Uniwersytet Łódzki

Monografia jest efektem realizacji projektu badawczego pt. „Współpraca nauki z interesariuszami zamówień publicznych i uczestnikami projektów PPP a innowacyjność ofert” w ramach programu DIALOG, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

wydawnictwo.umcs.eu

