

MARIUSZ ZABOROWSKI

## ZAMÓWIENIA INNOWACYJNE JAKO CZYNNIK WSPIERAJĄCY ROZWÓJ INNOWACJI

### WSTĘP

Dzisiaj wyznacznikiem sprawnego funkcjonowania państwa zarówno w kategoriach ekonomicznych, rozwoju produkcji, systematycznego poziomu podnoszenia życia obywateli, jak i rozwoju i funkcjonowania przedsiębiorstw jest efektywna i ekonomiczna administracja państwowa. Szeroko pojęta administracja państwowa w Polsce dysponuje ciągle ogromnymi środkami, które w zdecydowanej większości wydatkowane są poprzez procedury udzielania zamówień publicznych. Zamówienia publiczne natomiast są ważnym elementem działalności dla wielu przedsiębiorstw w Polsce. To właśnie dzięki nim wiele przedsiębiorstw może w ogóle funkcjonować na rynku, jak również rozwijać się pomimo zmniejszającej się w ostatnich latach wartości rynku zamówień publicznych<sup>1</sup>.

Istotnym czynnikiem w rozwoju i funkcjonowaniu przedsiębiorstw mogą być zamówienia innowacyjne, gdzie uczestnictwo w nich przedsiębiorców może być sposobem na zwiększenie zysków, ale także osiągnięcie przewagi nad konkurencją. Ma to o tyle ważne znaczenie, że zamówienia te nie są popularne wśród zamawiających, co pokazują badania przeprowadzone przez

---

Dr MARIUSZ ZABOROWSKI – adiunkt Katedry Przedsiębiorczości i Prawa Gospodarczego na Wydziale Zarządzania i Ekonomii Politechniki Gdańskiej; adres do korespondencji: ul. G. Narutowicza 11/12, 80-233 Gdańsk (siedziba ul. R. Traugutta 79); e-mail: [mzabo@pg.gda.pl](mailto:mzabo@pg.gda.pl)

<sup>1</sup> Wartość rynku zamówień publicznych w oparciu o sprawozdania systemowe Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wyniosła w 2015 r. 116,3 mld zł, odpowiednio w 2014 r. 133,2 mld zł i 2013 r. 143,2 mld zł.

PARP w 2013 r., według których aż 51% badanych zamawiających nigdy nie realizowała zamówień nazywanych innowacyjnymi<sup>2</sup>. Jest to więc okazja dla podmiotów obecnych na rynku do podjęcia ryzyka i wykorzystania okazji, działań przedsiębiorczych.

Na dzień dzisiejszy trudno znaleźć dynamicznie rozwijającą się gospodarkę, w której rządzący i dysponenci środków nie stawialiby na rozwiązania innowacyjne. Państwa, które postawiły na rozwiązania innowacyjne, nowe technologie, dziś są liderami światowymi pod względem nowych rozwiązań technologicznych, a stało się to dzięki wykorzystywaniu zamówień innowacyjnych w zakresie badań i rozwoju<sup>3</sup>. Jest to szczególnie istotne, kiedy dotyczy zaspokajania potrzeb publicznych obywateli danego państwa. To właśnie potrzeby publiczne są ważnym czynnikiem innowacyjnym w wielu sektorach gospodarki, takich jak energetyka, telekomunikacja, motoryzacja czy służba zdrowia<sup>4</sup>. Dlatego badania rozwojowe stymulowane zamówieniami publicznymi bądź też nie, wspierać będą zapotrzebowanie na zamówienia innowacyjne. W całym cyklu innowacyjności istotna będzie również rola państwa, by umożliwić i promować innowacyjność w działalności przedsiębiorców oraz promować zamówienia innowacyjne.

## 1. POJĘCIE INNOWACJI

Pojęcie innowacji pochodzi od łacińskiego słowa *innovatio*, *innovare*, co w tłumaczeniu oznacza ‘odnowienie’, ‘zmieniać’, ‘odświeżać’. W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele definicji tego pojęcia. Nauki ekonomiczne i związane z zarządzaniem pod pojęciem *innowacyjność* rozumieją wprowadzanie nowych technologii oraz tworzenie organizacji i instytucji. Obecnie działalność innowacyjna uważana jest za warunek rozwoju gospodarczego. Innowacje organizacyjne i instytucjonalne wiążą się z przedsiębiorczością, co jest również związane z ponoszeniem znacznego ryzyka przy wprowadzaniu innowacji. Wprowadzanie i wykorzystywanie innowacji wiąże się również z przełamywaniem oporu społecznego, zwłaszcza jej konserwatywnej części.

---

<sup>2</sup> A. KOWALSKA, J. SZUT, *Nowe podejście do zamówień Raport z badań 2013*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości 2013 s. 19.

<sup>3</sup> Państwa takie jak: Stany Zjednoczone, Japonia, Chiny, Korea Południowa.

<sup>4</sup> A. PANASIUK, *Partnerstwo innowacyjne-pomoc w rozwoju innowacyjnej gospodarki*, w: *Kontrola Państwowa*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli 2015 s. 155.

Pomimo obaw i ryzyka przedsiębiorcy konkurujący między sobą sami wytwarzają potrzebę innowacyjności, by zaproponować rynkowi nowe lepsze, korzystniejsze, często tańsze rozwiązania<sup>5</sup>.

Analizując pojęcie innowacji należy przede wszystkim wspomnieć o prekursorze – J. Schumpeterze. To właśnie Schumpeter wyrażał pogląd o innowacyjnym podejściu do rozwoju przedsiębiorstw i gospodarki. Jako element tego rozwoju Schumpeter postulował, by przedsiębiorstwa były inspiratorem zmian, przedsięwzięć innowacyjnych. Samo zarządzanie przedsiębiorstwem nie wystarczy, by osiągnąć sukces, ale by generować zyski i móc konkurować na rynku, należy stawiać sobie wysokie cele i podejmować decyzje związane z rozwojem i innowacjami<sup>6</sup>. Tym samym to właśnie innowacje mogą być motorem napędowym dla wielu przedsiębiorstw by osiągnąć sukces na rynku, gdzie przewaga nowych technologii, innowacyjności daje możliwość bycia konkurencyjnym i osiągnięcia przewagi w ubieganiu się o kontrakt publiczny. Wprowadzenie innowacji w jednej dziedzinie wymusza ich implementację w innych dziedzinach. Tym samym sprzyja to rozprzestrzenianiu się innowacji i twórczym rozwiązaniom<sup>7</sup>. Schumpeter najważniejszą rolę w gospodarce przypisywał innowacjom, które wpływać powinny na rozwój przedsiębiorstw. Według niego główną i najważniejszą siłą rynkową jest właśnie przedsiębiorca. To on powinien dążyć do nowych rozwiązań (innowacji), dzięki którym będzie miał możliwość bycia konkurencyjnym na rynku. Nie bez znaczenia w procesie innowacyjnych rozwiązań są zamówienia dokonywane przez administrację państwową, która dla wielu przedsiębiorstw jest jednym z ważniejszych kontrahentów, jeśli chodzi o ich działalność i funkcjonowanie na rynku. Tym samym w działaniach i rozwiązaniach innowacyjnych siłą napędową będzie administracja publiczna, zlecająca do realizowania dostawy, usługi i roboty budowlane, mające znamiona innowacji.

Schumpeter uważał, że celem twórczego przedsiębiorcy jest maksymalizacja nadwyżki siły innowacji. Innowacja może mieć pięć typów, takich jak:

---

<sup>5</sup> H. NOWICKI, *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, Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych 2011 s. 111.

<sup>6</sup> M. BROJAK-TRZASKOWSKA, *Innowacyjność warunkiem rozwoju współczesnych przedsiębiorstw*, w: *Uwarunkowania rynkowe rozwoju mikro i małych przedsiębiorstw*, red. A. Bielańska, Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2005, s. 18.

<sup>7</sup> J. WASILCZUK, *Wzrost małych i średnich przedsiębiorstw aspekty teoretyczne i badania empiryczne*, Gdańsk: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej 2005, s. 14.

1. zasadniczo zmodyfikowane produkty;
2. nowa metoda produkcji (innowacje technologiczne);
3. wprowadzenie nowych surowców, półproduktów;
4. nowy sposób organizacji produkcji;
5. zdobycie nowego rynku zbytu (nowej niszy).

Według Schumpetera dla działań innowacyjnych najważniejsza jest sama koncepcja, innowacja, zakłócenie pewnej równowagi<sup>8</sup>. Aby innowacje można uważać za udane, powinny przyczyniać się do rozwoju przedsiębiorstwa, a tym samym ich wprowadzenie musi zakończyć się sukcesem. W dzisiejszych czasach najczęściej działania innowacyjne przedsiębiorców podyktowane są potrzebą rynku, w odniesieniu zaś do zamówień publicznych potrzebami i planowaniem tych potrzeb przez podmioty publiczne. To w dużej mierze od planowania i podejmowanych decyzji przez podmioty publiczne przedsiębiorcy podejmować będą decyzje strategiczne dotyczące innowacji.

Istotnym elementem będzie podejmowanie takich decyzji, jak określenie obecnych i przyszłych wydatków podmiotów publicznych. Budżetowanie w odniesieniu do wydatków będzie miało na celu przydzielenie odpowiednich środków finansowych na realizację przyjętych celów. To od wizji podmiotów publicznych uzależnione będzie budowanie pożądaných stanów przyszłości<sup>9</sup>. Dlatego u przedsiębiorcy podejmującego działania w odniesieniu do wdrożenia nowych technik, produktu czy metod zarządzania wizja podmiotów publicznych będzie skorelowana z ich procesem planowania.

Schumpeter uważał, że kolejną fazą po koncepcji, wizji jest faza wdrożenia, która wymaga dużych nakładów inwestycyjnych, natomiast finansowanie innowacji według niego nie musi być dokonywane z zasobów przedsiębiorcy. Przedsiębiorca, nie musząc korzystać z własnego kapitału, winien korzystać głównie z kapitału obcego, którym mogą być również środki pochodzące od zamawiających (np. zaliczki).

Również Peter F. Druckner definiował pojęcie innowacji. Uważał on, że innowacje przenikają wszystkie sfery działalności przedsiębiorstwa. Według niego przedsiębiorcy po to wprowadzają innowacje, czyli takie działania, które nadają zasobom nowe możliwości tworzenia bogactwa. Tym samym innowacja to także wykorzystywanie danego zasobu do tworzenia bogactwa.

---

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> K. RACZKOWSKI, *Zarządzanie publiczne Teoria i Praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2015, s. 37.

Współcześnie według podręcznika OSLO MANUAL, opisującego zasady gromadzenia oraz interpretacji danych, które dotyczą innowacji, innowacja to wdrożenie nowego lub w znacznym stopniu udoskonalonego<sup>10</sup>: produktu (rozumianego jako wyrób lub usługa); procesu; metody marketingowej; metody organizacyjnej. Również zamówienia innowacyjne są przykładem rodzenia się wielu pomysłów i technologicznych rozwiązań. Podejmowanie działań innowacyjnych przez zamawiających mogą prowadzić do powstawania i tworzenia nowych przedsiębiorstw, co między innymi miało swoje miejsce w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Wiele przedsiębiorstw funkcjonujących w Dolinie Krzemowej to przedsiębiorstwa, które tworzą nowe rozwiązania innowacyjne na potrzeby rządu USA, ale również wiele z nich powstało właśnie po to, by takie zamówienia realizować.

## 2. POJĘCIE ZAMÓWIENIE INNOWACYJNE

Jedną z funkcji udzielania zamówień publicznych jest wzmocnienie działań prowadzących do osiągnięcia przewagi nad konkurencją tak, by móc uzyskać możliwość realizowania kontraktu publicznego. W takiej sytuacji zamówienia innowacyjne i uczestnictwo w nich mogą być jedną z możliwości osiągnięcia przewagi nad konkurentami uczestniczącymi w rynku zamówień publicznych. Wykorzystywanie nowych technologii, ulepszonych systemów produkcji i zarządzania przedsiębiorstwem to klucz do realizacji zamówień innowacyjnych. Do momentu wejścia w życie nowelizacji ustawy prawo zamówień publicznych z sierpnia 2016 r., w prawie polskim nie występowała definicja pojęcia *innowacyjne zamówienia publiczne*. W samej definicji zamówienia publicznego nie ma nic o innowacyjności zamówienia. Zgodnie z art. 2 ustawy prawo zamówień publicznych zamówienie publiczne to: umowa odpłatna zawierana między zamawiającym a wykonawcą, która dotyczy dostawy, usługi i roboty budowlanej<sup>11</sup>. Również pozostała treść wspomnianego artykułu nie definiuje w żaden sposób pojęcia *zamówienie innowacyjne*. W definicji ustawowej nacisk położono na odpłatność jako podstawę udzielenia zamówienia publicznego. Próba podjęcia się zdefiniowania została określona dopiero w przepi-

---

<sup>10</sup> OECD, EUROSTAT, *Podręcznik OSLO MANUAL Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji*, Warszawa: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego 2008, s. 15.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., *Prawo zamówień publicznych*, Dz.U. 2015 r., poz. 2164; Dz.U. 2016 r., poz. 831.

sach dotyczących trybu udzielania zamówień publicznych – partnerstwo innowacyjne. Zgodnie z brzmieniem art. 73a ust. 3 ustawy „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”.

Zgodnie z ustawą prawo zamówień publicznych przedmiotem udzielenia zamówienia publicznego może być dostawa, usługa lub robota budowlana. Poprzez dostawę należy rozumieć nabywanie rzeczy oraz innych dóbr, w szczególności na podstawie umowy sprzedaży, dostawy, najmu, dzierżawy oraz leasingu z opcją lub bez opcji zakupu, które może obejmować dodatkowo rozmieszczenie bądź instalację. Usługa natomiast to wszelkie świadczenia, które nie są robotą budowlaną lub dostawą. Przez robotę budowlaną należy rozumieć wykonanie albo zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 2c lub obiektu budowlanego, a także realizację obiektu budowlanego za pomocą dowolnych środków, zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego. Pojęcie zamówienia innowacyjnego w literaturze przedmiotu również do tej pory nie było jednolicie interpretowane.

Jak sugeruje A. Borowiec<sup>12</sup>, za innowacyjną dostawę należy uznać dostawę innowacji materialnej lub niematerialnej. W przypadku innowacji materialnej uznać należy dostawę całkowicie nowego i nieznanego produktu lub produktu, który w znaczący sposób jest ulepszony. Natomiast innowacja niematerialna to dostawa prawa z dziedziny autorskich prawa majątkowych lub dostawy prawa z dziedziny własności przemysłowej, które nie były do tej pory wykorzystywane, np. w danej instytucji.

Innowacyjna usługa natomiast to zamówienie, którego celem najczęściej będzie opracowanie nowych, innowacyjnych procesów, metod, organizacji. Innowacyjna usługa nie tylko musi dotyczyć całkowicie nowego przedmiotu zamówienia, ale za takie zamówienie uznać należy zamówienie, którego przedmiotem może być ulepszenie rozwiązania już istniejącego<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> A. BOROWIEC, *Zamówienia publiczne jako instrument kreowania popytu na innowacje*, Poznań: Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej 2013, s. 50-52.

<sup>13</sup> Najczęściej zamówienie na usługę innowacyjną to zamówienie na przeprowadzenie badań.

Innowacyjna robota budowlana w głównej mierze dotyczy procesu lub organizacji<sup>14</sup>. Przede wszystkim innowacyjność roboty budowlanej polegać może na wykorzystywaniu nowych technologii, nowych i ulepszonych procesów zarządzania przedsięwzięciem budowlanym, wykorzystywaniem nowych bądź ulepszonych materiałów budowlanych, surowców czy też innowacyjnych zastosowań w ochronie środowiska.

Jednocześnie definicję tę trzeba rozszerzyć także na sposób przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Nie tylko przedmiot zamówienia powinien być innowacyjny, by móc takie zamówienie zdefiniować jako innowacyjne, ale także za takie zamówienie można uznać te, w których zamawiający wykorzystuje nowe procesy i tryby udzielania zamówienia publicznych.

W świetle przedstawionych definicji zamówienia innowacyjnego istotne jest także to, jak sami dysponenci środków publicznych (zamawiający) postrzegają i definiują zamówienie innowacyjne. Według badania przeprowadzonego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w roku 2013<sup>15</sup> zamawiający najczęściej definiują zamówienie innowacyjne jako w głównej mierze zakup nowych produktów, technologii, usług czy też rozwiązań. Takie skojarzenie miało 35% respondentów. Natomiast w badaniu przeprowadzonym w roku 2012 przez PARP zamówienie innowacyjne łączono przede wszystkim z procesem „ułatwione, unowocześnione, nowatorskie, rozwojowe”, podczas gdy w roku 2013 nieco ponad jedna dziesiąta badanych w taki sposób rozumiała termin *innowacyjne zamówienia publiczne*. Jak można zauważyć, preferencje samych decydentów potrafią się w znaczny sposób zmienić.

Objęci badaniem zamawiający uznali, że innowacyjne zamówienie publiczne to przede wszystkim zamówienia:

- których celem jest promowanie innowacji;
- realizowane za pośrednictwem platformy elektronicznej (przez Internet);
- produktów będących nowością w skali kraju;
- zamówienia sprzętu IT, technologii komputerowych;
- zamówienia kierowane w stronę ekologii (duże znaczenie ma ich ekologiczne wykonanie);
- zamówienia, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną;
- zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich kon-

---

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> A. KOWALSKA, J. SZUT *Nowe podejście*, s. 170.

sultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wnosić własne rozwiązania).

W rozumieniu pojęcia *zamówienie innowacyjne* istotne jest również, jak definiują i postrzegają takie zamówienie uczestnicy rynku zamówień publicznych, a mianowicie wykonawcy. Przedsiębiorcy postrzegają zamówienie innowacyjne w następujący sposób. Przede wszystkim łączą takie zamówienia z procesem wyłaniania wykonawców do realizowania zamówienia publicznego. Jednocześnie postrzegają zamówienie innowacyjne przez pryzmat produktowy – zamawiane mają być innowacyjne produkty. Innowacyjność jest również silnie kojarzona z ekologią.

Za pojęcie najlepiej oddające ideę zamówienia innowacyjnego przedsiębiorcy badani przez PARP uznali:

- zamówienia promujące innowacje;
- zamówienia, gdzie relatywnie duże znaczenie ma ekologia (ekologiczne wykonanie, zastosowanie ekologicznych materiałów);
- zamówienia realizowane za pośrednictwem platformy elektronicznej (przez Internet),
- zamawiania produktów i usług będących nowością w skali kraju;
- zamówienia, gdy potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną;
- zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wnosić swoje własne rozwiązania)<sup>16</sup>.

Reasumując, pojęcie zamówienia innowacyjnego można interpretować bardzo szeroko, od typowego nowego produktu, dostawy, usługi czy też roboty budowlanej, aż po nowatorskie rozwiązania w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Natomiast na gruncie zamówień publicznych przyjęć należy definicję opisaną w art. 73a.

### 3. WYKORZYSTYWANIE INNOWACJI PRZEZ ZAMAWIAJĄCYCH I TRYBY UDZIELANIA ZAMÓWIEŃ INNOWACYJNYCH

Od lat w obowiązującym systemie zamówień publicznych zasada jest niezmienna – do podstawowych trybów udzielania zamówień publicznych zaliczamy tryb przetargu nieograniczonego i ograniczonego. Oznacza to, że w każ-

---

<sup>16</sup> Tamże, s. 86.



dej zaistniałej sytuacji, bez względu na to, co byłoby przedmiotem zamówienia, zamawiający mogą wykorzystać wspomniane tryby do udzielenie zamówienia publicznego. Jednocześnie każdy zainteresowany wykonawca na rynku ma możliwość wzięcia udziału w postępowaniach prowadzonych we wspomnianych trybach. Nie jest tak, że wspomniane podstawowe tryby nie sprzyjają przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia innowacyjnego, ale do trybów kreujących innowacje należy zaliczyć przede wszystkim tryby oparte na procedurze negocjacyjnej, dialogu czy też partnerstwa innowacyjnego. Widoczne jest to zwłaszcza we wskazaniu ustawodawcy, który w art. 55 ust. 1 wprowadził ostatnią nowelizacją między innymi możliwość wykorzystania trybu negocjacji z ogłoszeniem w sytuacji, „gdy rozwiązania dostępne na rynku nie mogą zaspokoić, bez ich dostosowania, potrzeb zamawiającego oraz gdy roboty budowlane, dostawy lub usługi obejmują rozwiązania projektowe lub innowacyjne, a także jeżeli zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczający precyzyjny sposób przez odniesienie do określonej normy, europejskiej oceny technicznej, wspólnej specyfikacji technicznej lub referencji”.

Tym samym zastosowanie tego trybu, a szczególnie części negocjacyjnej, służyć będzie w odniesieniu do wymienionych przesłanek definiowaniu i doprecyzowaniu rozwiązań innowacyjnych przedmiotu zamówienia. W wyniku przeprowadzonych negocjacji zamawiający może dokonać zmian lub uzupełnień specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie prowadzonych negocjacji<sup>17</sup>. Z punktu widzenia innowacyjnych zamówień publicznych tryb ten daje możliwość wpływania przez potencjalnych wykonawców na kształt opisu przedmiotu zamówienia w odniesieniu do rozwiązań innowacyjnych. Taka możliwość przekłada się na obniżenie ryzyka co do właściwych rozwiązań innowacyjnych, zarówno od strony zamawiającego, jak i wykonawcy.

Kolejnym z trybów udzielania zamówień publicznych wpisujących się w problematykę zamówień innowacyjnych jest tryb negocjacji bez ogłoszenia. Co prawda w trybie tym ograniczona jest możliwość negocjowania przedmiotu zamówienia i tym samym wpływu na niego (możliwe jest negocjowanie warunków umowy), ale samo wykorzystanie niniejszego trybu przez zamawiających możliwe jest między innymi na przesłance wpisującej się w innowacyjny przedmiot zamówienia. Przesłanka ta wymieniona została w art. 62 ust. 1 pkt 3 w którym to artykule wskazane jest, że możliwość wykorzystania trybu negocjacji bez ogłoszenia możliwa jest, „gdy przedmiotem zamówienia

---

<sup>17</sup> Art. 59, ust. 1 Ustawy prawo zamówień publicznych.

na dostawy są rzeczy wytwarzane wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych, naukowych lub rozwojowych, które nie służą prowadzeniu przez zamawiającego produkcji masowej służącej osiągnięciu rentowności rynkowej lub pokryciu kosztów badań lub rozwoju”. Jak można zauważyć, wykorzystanie trybu negocjacji bez ogłoszenia na podstawie wymienionej przesłanki daje możliwość zamawiającemu kreowania produktów innowacyjnych, służących w głównej mierze do prowadzenia przez niego badań naukowych, rozwojowych, doświadczalnych.

Kolejnymi trybami wspierającymi innowacyjność są dialog konkurencyjny oraz nowy tryb – partnerstwo innowacyjne. Dialog konkurencyjny to tryb udzielenia zamówienia publicznego, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi negocjacje z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert. Tryb ten można wykorzystać, jeżeli zachodzą okoliczności wymienione w art. 55 ust. 1, czyli w przypadkach dotyczących negocjacji z ogłoszeniem. Dialog, który zamawiający prowadzi z wykonawcami, może dotyczyć wszelkich aspektów zamówienia. Dlatego to, co jest przedmiotem zamówienia, w pewien sposób jest kreowane przez uczestników dialogu, które są poufne. Dialog przez zamawiającego z wykonawcami prowadzony jest do momentu, gdy jest on w stanie określić przedmiot zamówienia. Służyć temu ma porównywanie rozwiązań proponowanych przez wykonawców, by móc wybrać rozwiązanie lub rozwiązania najbardziej spełniające jego potrzeby. To właśnie poprzez dialog wykonawcy mogą proponować rozwiązania bardziej innowacyjne niż te, które zamawiający pierwotnie chciał lub o nich nie wiedział.

Nowym trybem kierowanym do zamówień innowacyjnych, jest partnerstwo innowacyjne. Wynika to bezpośrednio z treści art. 73a ust. 1, w którym to wskazano, że „partnerstwo innowacyjne to tryb udzielenia zamówienia, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu zamawiający zaprasza wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych, prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza do składania ofert na opracowanie innowacyjnego produktu, usług lub robót budowlanych niedostępnych na rynku oraz sprzedaż tych produktów, usług lub robót budowlanych”. Poprzez przeprowadzenie postępowania w trybie partnerstwa innowacyjnego zamawiający winien dokonać zakupu innowacyjnego produktu, usług lub robót budowlanych. Zakup ten może być spełniony, jeżeli oferowane przedmioty zamówienia odpowiadają poziomem wydajności i maksymalnym kosztem uzgodnionym między stronami. Znaczenie w niniejszym trybie będą miały negocjacje, jakie prowadzić będzie zamawiający z wyko-

nawcami, by uzyskać jak najlepszy innowacyjny produkt, usługę czy też robotę budowlaną. Zainteresowane podmioty na rynku składać będą wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, które oceniane będą przez zamawiającego w szczególności pod kątem zdolności wykonawcy w zakresie badań i rozwoju oraz opracowania i wdrażania innowacyjnych produktów, usług lub robót budowlanych<sup>18</sup>. Partnerstwo składa się z etapów, które odpowiadają działaniom w procesie badawczo-rozwojowym, co może obejmować działania mające na celu opracowanie prototypów, wytworzenie produktów, świadczenie usług, czy też ukończenie robót budowlanych. Co ważne, w trybie tym zamawiający może wybrać kilka ofert złożonych przez kilku wykonawców. Tym samym umowa może być zawarta z więcej niż jednym wykonawcą, ale na etapie partnerstwa innowacyjnego zamawiający może zmniejszyć liczbę partnerów przez rozwiązanie poszczególnych umów pod warunkiem, że wskazał w specyfikacji istotnych warunków zamówienia taką możliwość oraz określił warunki skorzystania z niej. Ważną rolę w trybie tym spełnia zamawiający, gdyż to on jest zobowiązany zapewnić, by struktura partnerstwa innowacyjnego odzwierciedlała stopień innowacyjności proponowanego rozwiązania oraz kolejność działań niezbędnych do opracowania innowacyjnego produktu, usługi lub roboty budowlanej.

Przedstawione tryby udzielania zamówień publicznych są trybami mającymi i mogącymi wspierać działania innowacyjne. Jednak w głównej mierze powodzenie tych trybów, uzależnione będzie od faktycznych potrzeb, dotyczących innowacyjnych zamówień publicznych oraz świadomości zamawiających. Mimo promowania w ostatnich latach trybów odnoszących się do zamówień innowacyjnych wykorzystanie ich pozostawia, niestety, wiele do życzenia, co prezentuje poniższa tabela.

Struktura stosowania trybów udzielania zamówień publicznych w latach 2007-2015

Struktura stosowania trybów udzielania zamówień publicznych w latach 2007-2015									
Tryby	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Przetarg nieograniczony	63,79%	70,39%	68,28%	77,94%	82,07%	84,43%	81,00%	82,19%	83,39%
Zamówienie z wolnej ręki	28,27%	22,19%	25,98%	17,20%	13,90%	12,26%	14,73%	13,42%	11,75%

<sup>18</sup> Art. 73d Ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zapytanie o cenę	5,87%	5,73%	4,27%	3,55%	2,91%	2,34%	3,16%	3,14%	3,55%
Przetarg ograniczony	1,30%	0,97%	0,79%	0,69%	0,64%	0,56%	0,56%	0,74%	0,83%
Negocjacje bez ogłoszenia	0,54%	0,53%	0,39%	0,29%	0,17%	0,15%	0,16%	0,21%	0,13%
Negocjacje z ogłoszeniem	0,14%	0,11%	0,11%	0,13%	0,14%	0,07%	0,10%	0,08%	0,07%
Licytacja elektroniczna	0,05%	0,05%	0,16%	0,17%	0,13%	0,17%	0,26%	0,21%	0,27%
Dialog konkurencyjny	0,04%	0,03%	0,02%	0,03%	0,04%	0,02%	0,03%	0,01%	0,01%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w latach 2007-2015*.

Jak wskazują dane przedstawiane przez Urząd Zamówień Publicznych, na przestrzeni ostatnich lat wykorzystanie trybów uważanych za innowacyjne zmniejszyło swój udział w strukturze stosowanych trybów udzielania zamówień publicznych. Nie można o tym powiedzieć w odniesieniu do partnerstwa innowacyjnego, które tegoroczną nowelizacją zostało wprowadzone do prawa zamówień publicznych i dopiero po roku 2016 i 2017 będzie można stwierdzić, jakim powodzeniem ten tryb się cieszy u zamawiających. Jednakże należy przypuszczać, że wykorzystanie wspomnianego trybu udzielania zamówień publicznych klasyfikować się będzie w dolnych rejestrach zaprezentowanej tabeli.

## ZAKOŃCZENIE

Innowacyjna polityka w Unii Europejskiej ma coraz większe znaczenie, co zostało zaakcentowane w strategii Europa 2020. Wskazuje się, że jednym z kluczowych obszarów wspierania innowacji powinny być zamówienia publiczne<sup>19</sup>. Niestety, rzeczywistość jest odmienna niż plany i strategie, co pokazuje poziom polskich zamówień innowacyjnych. Należy podkreślić, że w rozwoju przedsiębiorstw i gospodarki, innowacje a tym samym zamówienia innowacyjne, mają do odegrania pierwszoplanową rolę. Możliwości, jakie dają przepisy prawa w kreowaniu zamówień innowacyjnych na gruncie prawa zamówień publicznych,

<sup>19</sup> J. WIKTOROWICZ, *Zamówienia publiczne motorem innowacyjności przedsiębiorstw*, 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, Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych 2011, s. 213.

są, co nie zmienia faktu, że wiele jest jeszcze do zmiany w zakresie obowiązujących przepisów, a zwłaszcza w stabilności i przejrzystości prawa. Mimo problemów, które zawsze będą miały miejsce, to promowanie i zapotrzebowanie na zamówienia innowacyjne w głównej mierze uzależnione będzie od realnych potrzeb zamawiających, kreujących popyt na tego typu zamówienia.

#### BIBLIOGRFIA

- BOROWIEC A.: Zamówienia publiczne jako instrument kreowania popytu na innowacje, Poznań: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej 2013.
- BROJAK-TRZASKOWSKA M.: Innowacyjność warunkiem rozwoju współczesnych przedsiębiorstw, w: Uwarunkowania rynkowe rozwoju mikro i małych przedsiębiorstw, Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2005, s. 18.
- KOWALSKA A., SZUT J.: Nowe podejście do zamówień Raport z badań 2013, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- 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, Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych 2011, s. 111.
- OECD, EUROSTAT: Podręcznik OSLO MANUAL Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji, Warszawa: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego 2008.
- PANASIUK A.: Partnerstwo innowacyjne-pomoc w rozwoju innowacyjnej gospodarki, w: Kontrola Państwowa, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli 2015, s. 155.
- RACZKOWSKI K.: Zarządzanie publiczne Teoria i Praktyka, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2015.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2015 r., poz. 2164; Dz.U. 2016 r., poz. 831.
- WASILCZUK J.: Wzrost małych i średnich przedsiębiorstw aspekty teoretyczne i badania empiryczne, Gdańsk: Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej 2005.
- WIKTOROWICZ J.: Zamówienia publiczne motorem innowacyjności przedsiębiorstw – szanse i bariery, w: Nowe podejście do zamówień publicznych-zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne, Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych 2011, s. 213.

#### ZAMÓWIENIA INNOWACYJNE JAKO CZYNNIK WSPIERAJĄCY ROZWÓJ INNOWACJI

##### Streszczenie

W artykule przedstawiono i omówiono zamówienia publiczne, które mogą być czynnikiem wspierającym innowacje. Równocześnie wskazano, że zamówienia innowacyjne nie tylko

wspierają innowacje, ale mogą być istotnym czynnikiem w rozwoju i funkcjonowaniu przedsiębiorstw i tym samym sposobem na zwiększenie przez nie zysków.

Najpierw przedstawiono występującą w literaturze przedmiotu wieloznaczność definicji pojęcia *innowacja*, następnie zdefiniowano pojęcie *zamówienie innowacyjne* (dostawy, usługi i innowacyjnej roboty budowlanej). Wykazano, że innowacyjne zamówienia publiczne nie należy tylko definiować jako zamówienia dotyczące innowacyjnej dostawy, usługi czy też roboty budowlanej, ale także za takie zamówienia można uznać te, w których zamawiający wykorzystują nowe procesy i tryby udzielania zamówień publicznych. To między innymi wykorzystywanie nowych technologii, ulepszonych systemów produkcji i zarządzania przedsiębiorstwem jest kluczem do realizacji zamówień innowacyjnych. Na takie podejście, wskazali również uczestnicy rynku zamówień publicznych badani przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.

Następnie przedstawiono i omówiono innowacyjne tryby udzielania zamówień publicznych takie, jak: negocjacje z ogłoszeniem, negocjacje bez ogłoszenia, dialog konkurencyjny oraz nowy tryb partnerstwa innowacyjnego. Zaprezentowane tryby udzielania zamówień publicznych są trybami mającymi i mogącymi wspierać działania innowacyjne. W artykule podkreślono, że mimo promowania w ostatnich latach trybów odnoszących się do zamówień innowacyjnych, wykorzystanie ich pozostawia, niestety, wiele do życzenia. W głównej mierze powodzenie wymienionych trybów uzależnione będzie nie od ich promocji wśród zamawiających i wykonawców, lecz od faktycznych potrzeb dotyczących innowacyjnych zamówień publicznych oraz świadomości uczestników tego rynku.

**Słowa kluczowe:** dostawa innowacyjna; robota budowlana; usługa innowacyjna; innowacje; przedsiębiorca; przetarg; rozwój; rynek zamówień publicznych; tryby; wykonawca; zamawiający; zamówienie innowacyjne; zamówienia publiczne.

## INNOVATIVE CONTRACTS AS A FACTOR SUPPORTING THE DEVELOPMENT OF INNOVATION

### Summary

The article presents and discusses public procurement, which may be a factor supporting innovation. The text also points out that innovative procurement promotes innovation, as well as it can be an important factor in the development and functioning of businesses and a way to increase their profits.

First, the ambiguity of the definition of the concept of innovation in the literature was described, then the concept of innovative procurement (deliveries, services and innovative construction) was defined. A study showed that innovative public procurement should not only be defined as procurement for an innovative supply, a service or a construction work, but also for those in which the procuring entities use new processes and modes of public procurement. The use of new technologies, improved production systems and enterprise management are the key

to implementing innovative procurement. This approach was also indicated by public procurement market participants surveyed by the Polish Agency for Enterprise Development.

Innovative modes of public procurement such as negotiation with announcement, negotiation without announcement, competitive dialogue and new mode of innovation partnership were presented and discussed. The presented modes of public procurement are modes that are likely to support innovative activities. The article stresses that, despite promoting the modes of innovative procurement in recent years, unfortunately their use leaves much to be desired. Mainly, the success of these modes will depend not on their promotion among the contracting entities and the contractors, but on the real needs for innovative public procurement and the awareness of the market participants.

**Key words:** innovative supply; innovative service; construction work; innovation; public procurement market; contractor; contracting entity; public procurement.

*Translated by Karolina Jurak*