



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 14.12.2007
KOM(2007) 799 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I
KOMITETU REGIONÓW**

**Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości
i wysokiej jakości usług publicznych w Europie**

{SEC(2007) 1668}

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I
KOMITETU REGIONÓW**

**Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości
i wysokiej jakości usług publicznych w Europie**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. Wprowadzenie

W komunikacie dotyczącym „szeroko zakrojonej strategii innowacyjnej dla UE”¹ podkreślono znaczenie zamówień publicznych dla wzmocnienia potencjału innowacyjnego UE przy jednoczesnej poprawie jakości i wydajności usług publicznych. Podkreślono również, że możliwości związane z zamówieniami przedkomercyjnymi nie są w Europie wykorzystywane. W swoich konkluzjach² dotyczących wspomnianego komunikatu Rada zwróciła się do Komisji o opracowanie wytycznych w sprawie wykorzystania przepisów UE w zakresie zamówień publicznych do stymulowania innowacyjności. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z czerwca 2007 r. dotyczącej transpozycji i wdrożenia prawodawstwa w zakresie zamówień publicznych³ zachęcono do szerszego wykorzystania zamówień przedkomercyjnych w UE.

W niedawno opublikowanym przewodniku⁴ nt. wykorzystania dostępnych innowacyjnych produktów, robót budowlanych i usług w sektorze publicznym wskazano dziesięć elementów dobrych praktyk w celu promowania potencjału zamówień publicznych dla stymulowania innowacyjności.

W niniejszym komunikacie zajęto się pojęciem „zamówień przedkomercyjnych”, które dotyczą etapu badań i rozwoju poprzedzającego komercjalizację. Do celów niniejszego komunikatu „zamówienia przedkomercyjne” oznaczają podejście do udzielania zamówień na usługi badawczo-rozwojowe inne niż usługi, z których „korzyści przypadają wyłącznie instytucji zamawiającej, dla potrzeb jej własnej działalności, pod warunkiem że całość wynagrodzenia za świadczoną usługę wypłaca instytucja zamawiająca”^{5,6} i że wynagrodzenie to nie stanowi pomocy państwa. Mówiąc bardziej precyzyjnie, w **zamówieniach przedkomercyjnych**:

¹ COM(2006) 502 wersja ostateczna.

² Konkluzje 2769-tego posiedzenia Rady UE ds. Konkurencyjności, 4 grudnia 2006 r.

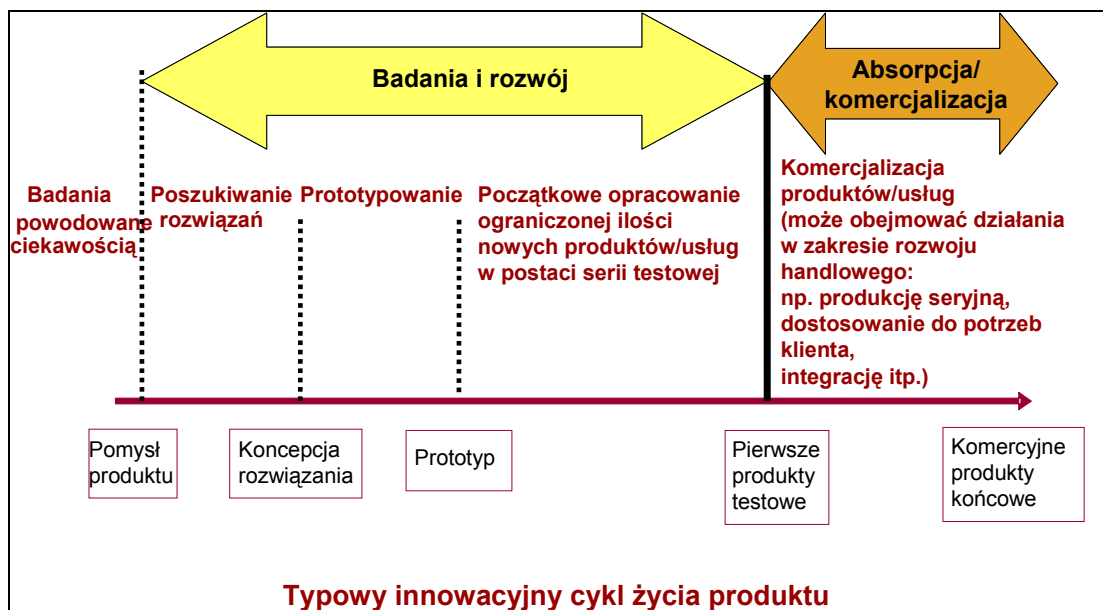
³ PE 2006/2084(INI).

⁴ SEC (2007) 280.

⁵ W tym przypadku nie stosuje się przepisów dyrektyw w sprawie zamówień publicznych (zob. art. 16 lit. f) dyrektywy 2004/18/WE i art. 24 lit. e) dyrektywy 2004/17/WE). Zwolnienia te mają zastosowanie jedynie do zamówień publicznych na usługi badawczo-rozwojowe, a nie do dostaw lub robót budowlanych o charakterze badawczo-rozwojowym.

⁶ Zamówienia obejmujące nie tylko usługi są nadal uważane za zamówienia publiczne na usługi, jeżeli wartość usług przekracza wartość produktów objętych zamówieniem.

- (1) **Zakres zamówienia obejmuje jedynie usługi badawczo-rozwojowe:** Badania i rozwój mogą obejmować działania takie jak poszukiwanie i projektowanie rozwiązań, prototypowanie, aż po opracowanie ograniczonej ilości nowych produktów lub usług w postaci serii testowej (patrz rysunek 1). „Oryginalny rozwój pierwszego produktu lub usługi może objąć ograniczony zakres produkcji lub dostaw w celu włączenia wyników testów oraz zademonstrowania, że dany produkt lub usługa nadaje się do produkcji lub dostaw w ilości o akceptowalnych normach jakości”⁷. Prace badawczo-rozwojowe nie obejmują działań służących rozwojowi handlowemu, takich jak produkcja seryjna, dostawy mające na celu osiągnięcie rentowności rynkowej lub pokrycie kosztów badań i rozwoju, integracja, dostosowanie do potrzeb klienta, dalsze adaptacje lub ulepszanie istniejących produktów lub procesów.



Rys. 1: *Badania i rozwój a etap komercjalizacji*

- (2) **Stosuje się podział ryzyka i korzyści:** W przypadku zamówień przedkomercyjnych nabywca publiczny nie zastrzega wyników badań i rozwoju wyłącznie do użytku własnego. Instytucje publiczne i branża przemysłowa dzielą się ryzykiem i korzyściami związanymi z pracami badawczo-rozwojowymi potrzebnymi do opracowania nowych, innowacyjnych rozwiązań, przewyższających rozwiązania dostępne na rynku.
- (3) **Udzielanie zamówień odbywa się na zasadach konkurencyjnych, aby wykluczyć pomoc państwa:** Zorganizowanie podziału ryzyka i korzyści oraz całego procesu zamawiania w sposób, który zapewnia maksymalną konkurencję, przejrzystość, otwartość, równość i określanie cen na warunkach rynkowych, umożliwi nabywcy publicznemu znalezienie najlepszych rozwiązań oferowanych przez rynek.

⁷ Artykuł XV Porozumienia w sprawie zamówień rządowych zawartego w ramach WTO.

Celem niniejszego komunikatu jest zwrócenie państwom członkowskim uwagi na istniejące, ale niewykorzystywane możliwości zamówień przedkomercyjnych. W załączniku⁸ przedstawiono, jako przykład, jedną z możliwych realizacji⁹ tej koncepcji zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi. Z uwagi na małe doświadczenie UE w zakresie zamówień przedkomercyjnych Komisję interesuje ustalenie, w jakim stopniu zamówienia przedkomercyjne mogłyby faktycznie przyczynić się do zwiększenia badań i rozwoju w UE, a tym samym przynieść konkretne korzyści społeczeństwu i gospodarce. Za pomocą niniejszego komunikatu oraz przewodnika⁴ Komisja odniesie się, zgodnie z wnioskiem Rady, do możliwości oferowanych przez prawodawstwo UE w zakresie stymulowania innowacyjności poprzez zamówienia publiczne, zarówno na etapie badań i rozwoju, jak i na etapie komercjalizacji.

Działania podejmowane w ramach zamówień przedkomercyjnych nie mogą wykluczyć konkurencyjności na etapie komercjalizacji, ponieważ do tego etapu stosuje się w pełni zasady Traktatu oraz oparte na nich dyrektywy w sprawie zamówień publicznych.

2. Podejmowanie wyzwań społecznych w Europie za pomocą zamówień przedkomercyjnych

Sektor publiczny w UE, podobnie jak w innych częściach świata, zmagają się z ważnymi wyzwaniami społecznymi. Należą do nich: zapewnienie wysokiej jakości opieki zdrowotnej po rozsądnych cenach w celu zaradzenia skutkom starzenia się społeczeństw, walka ze zmianami klimatycznymi, poprawa efektywności energetycznej, zapewnienie wyższej jakości i lepszego dostępu do edukacji oraz bardziej efektywne zajmowanie się zagrożeniami w zakresie bezpieczeństwa.

Podejmowanie takich wyzwań może wymagać nowych i lepszych rozwiązań. Trzeba będzie dysponować nowym sprzętem m.in. po to, aby prowadzić przełomowe badania medyczne, dokonywać wczesnej diagnozy chorób i znajdować nowe metody leczenia, ograniczać zużycie energii w budynkach i transporcie publicznym, chronić obywateli przed zagrożeniami bez naruszania ich prywatności. Niektóre spośród koniecznych ulepszeń są tak wymagające pod względem technologicznym, że nie jest obecnie możliwe znalezienie na rynku stabilnych rozwiązań komercyjnych, albo też istniejące rozwiązania posiadają wady, co wymaga nowych prac badawczo-rozwojowych. Rozwijając ambitne strategie udzielania zamówień, obejmujące zamówienia w zakresie badań i rozwoju mające na celu opracowanie nowych rozwiązań, które podejmują te wyzwania, sektor publiczny¹⁰ może wywierać znaczący wpływ na wydajność i efektywność usług publicznych w średnim i długim okresie, a także na potencjał innowacyjny i konkurencyjność europejskiej branży przemysłowej.

Europa musi podnieść swój potencjał innowacyjny w stosunku do jej głównych konkurentów¹¹. Celem strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia jest nie tylko znalezienie rozwiązania problemu ciągłego niedoinwestowania badań i rozwoju, ale także poprawa zdolności Europy do przełożenia wynalazków na nowe produkty i miejsca pracy. Stosunkowo powolna absorpcja innowacji przez sektor publiczny w Europie oraz rozproszenie popytu ze strony tego sektora zostały wskazane przez branżę przemysłową jako

⁸ SEC(2007)...

⁹ Przedstawienie przykładu wdrożenia nie wyklucza tego, że istnieją inne możliwe podejścia do tej kwestii.

¹⁰ Zamówienia publiczne (17 % PKB w EU-25) stanowią 35 % wydatków publicznych EU-25.

¹¹ COM (2006) 589 wersja ostateczna.

istotne kwestie, którymi należy się zająć, aby skrócić proces komercjalizacji i uczynić z Europy bardziej atrakcyjne miejsce do inwestowania w innowacje i badania.

Zamówienia w zakresie badań i rozwoju są powszechnie wykorzystywane przez przedsiębiorstwa do uzyskania przewagi pierwszeństwa na rynku. Sektor publiczny w Europie mógłby wykorzystywać je szerzej w celu poprawy wydajności i jakości usług. Wymagałoby to zapewne opracowania przez sektor publiczny strategii udzielania zamówień, która nie ograniczałaby się tylko do zakupu produktów i usług dostępnych na rynku, ale obejmowałaby również zamówienia badawczo-rozwojowe w zakresie nowych rozwiązań, lepszych od tych, które oferowane są obecnie przez rynek. Niniejszy komunikat wprowadza i wyjaśnia podejście w zakresie udzielania zamówień na usługi badawczo-rozwojowe.

3. Europa może osiągnąć więcej: udzielanie strategicznych zamówień badawczo-rozwojowych w celu utrzymania przewodnictwa

Potrzeby publiczne stanowiły zawsze ważny czynnik innowacyjny w wielu sektorach, takich jak telekomunikacja, energetyka, służba zdrowia, transport, bezpieczeństwo i obronność. W zglobalizowanym środowisku konkurencyjnym należy przededefiniować rolę sektora publicznego w zakresie korzystania z innowacji oraz jej wspierania. W dużym stopniu dokonali już tego główni partnerzy handlowi UE – np. Stany Zjednoczone i Japonia – wykorzystujący, jako ważny mechanizm stymulowania innowacyjności, udzielanie zamówień w zakresie badań i rozwoju w celu znalezienia odpowiedzi na potrzeby społeczne, dla których rynek nie oferuje żadnych rozwiązań.

Przykłady innowacyjnych rozwiązań, które zmieniły nasze życie, będących wynikiem zamówień w zakresie badań i rozwoju, obejmują technologię IP (protokół internetowy), GPS (Globalny System Pozycjonowania), technologię HPC oraz kluczowe innowacje dotyczące technologii półprzewodników. W ostatnim czasie udzielenie zamówień badawczo-rozwojowych dotyczących konkretnych problemów społecznych - takich jak usuwanie zanieczyszczeń gleby, czy też diagnozowanie choroby Alzheimera – umożliwiło władzom publicznym USA stworzenie nowych rynków aplikacji biotechnologicznych i nanotechnologicznych¹⁵.

Poprzez zamówienia badawczo-rozwojowe w dziedzinach energetyki i środowiska naturalnego instytucje publiczne w Stanach Zjednoczonych i Japonii¹² dokonały znaczącej redukcji kosztów stacji tankowania paliw palnych. Pozwoliło to uczynić z autobusów stosujących paliwa palne rentowne i wydajne energetycznie rozwiązanie w zakresie transportu publicznego. W ubiegłym roku w Chinach długoterminowy plan w zakresie nauki i technologii oficjalnie wprowadził zamówienia publiczne na technologie jako środek wspierania innowacyjności¹³.

Sektor publiczny w Stanach Zjednoczonych wydaje rocznie 50 miliardów dolarów¹⁴ na zamówienia badawczo-rozwojowe, co jest kwotą dwadzieścia razy większą niż w przypadku Europy i stanowi około połowę różnicy między Stanami Zjednoczonymi a Europą, jeżeli

¹² „Commercialising University Research”, opracowanie w ramach programu zrównoważonych technologii ESRC, Chris Hendry.

¹³ Artykuły 22-26 polityki uzupełniającej „Wytyczne dotyczące średnio- i długoterminowego krajowego planu rozwoju w zakresie nauki i technologii”, serwis polityczny agencji Xinhua, 2006.

¹⁴ Przytoczona liczba dotyczy całkowitej wielkości zamówień publicznych w zakresie badań i rozwoju, a nie tylko zamówień, które mogłyby zostać uznane za zamówienia przedkomercyjne.

chodzi o łączne nakłady inwestycyjne w zakresie badań i rozwoju. Odgrywa to często znaczącą rolę w poprawie jakości usług publicznych oraz tworzeniu przedsiębiorstw konkurencyjnych w skali światowej¹⁵.

Różnice w zakresie wydatków na zamówienia badawczo-rozwojowe między Stanami Zjednoczonymi a Europą wynikają głównie z nierówności budżetów przeznaczanych na sektor obronny i kosmiczny. Jednakże wydatki tego typu w USA są cztery razy wyższe także w przypadku sektorów publicznych innych niż sektor obronny lub kosmiczny, takich jak służba zdrowia, energetyka, edukacja, transport i ochrona środowiska. W kategoriach bezwzględnych różnica ta wynosi 3,4 mld dolarów¹⁶. Eksperti^{12,17} wskazują na niewykorzystany potencjał innowacyjny w tych nieobronnych sektorach, w przypadku których Europa mogłaby uzyskać przewoźnictwo. Istnieją poważne różnice, jeżeli chodzi o ramy regulacyjne i politykę w zakresie zamówień publicznych w przypadku UE i innych krajów. Należy zatem przeanalizować wspomniane wyżej doświadczenia, aby określić, w jaki sposób można przełożyć je na kontekst UE.

4. Opracowanie na wyłączność

Opracowanie na wyłączność oznacza, że nabywca publiczny zastrzega wszystkie wyniki i korzyści z rozwoju (w tym prawa własności intelektualnej) wyłącznie do użytku własnego. Firmy, które opracowały produkt/usługę nie mogą wówczas wykorzystać ich ponownie dla innych potencjalnych klientów. Oznaczać to będzie z reguły wyższą cenę.

Są jednak przypadki, w których opracowanie na wyłączność ma swoje uzasadnienie: np. jeżeli nabywca publiczny „potrzebuje” wyłącznych praw do wyników projektu (np. w dziedzinach związanych z obronnością lub bezpieczeństwem), lub jeżeli nabywca publiczny „jest” jedynym zainteresowanym klientem (np. opracowanie bardzo specyficznego sprzętu).

Zdaniem ekspertów¹⁷ nabywcy publiczni w Europie wybierają zazwyczaj opcję opracowania na wyłączność. W większości przypadków „wyłączność” wyników projektu nie jest jednak nabywcy publicznemu¹⁷ niezbędna, ponieważ jest on tylko jednym z wielu potencjalnych użytkowników opracowanego rozwiązania. Co więcej, nabywcy publiczni zapominają często o dodatkowych kosztach i nakładach¹⁸ koniecznych do czerpania korzyści z wyników. Jeżeli nabywcy publiczni nie posiadają upoważnienia i konkretnych planów wobec komercyjnego wykorzystania wyników badań, ponoszenie wysokich kosztów i ryzyka związanych z opracowaniem na wyłączność nie ma często uzasadnienia.

W takich przypadkach opracowanie na wyłączność może szkodzić innowacyjności. Przyznanie wyłącznych praw nabywcy publicznemu pozbawia firmy bodźca do inwestowania w dalszą komercjalizację. Wysoka cena wyłącznej własności wyników projektu obniża

¹⁵ „US defence R&D spending: an analysis of the impacts”, raport EURAB, PREST, 2004.

¹⁶ Liczba przytoczona za „Pre-commercial Procurement: a missing link in the European Innovation cycle”, raport niezależnego eksperta, marzec 2006. W 2004 r. 15% łącznego budżetu federalnego na zamówienia (49 mld dolarów) zostało wydane na zamówienia badawczo-rozwojowe: Z tego 90,6 % przez agencje ds. obrony i agencje kosmiczne, a 9,4 % przez agencje niezajmujące się obroną. W 2004 r. mniej niż 1,5 % łącznego budżetu na zamówienia w całej UE (2,5 mld euro) wydatkowano na zamówienia badawczo-rozwojowe: z czego 49% wydatków dotyczyło obrony/badań kosmicznych.

¹⁷ „Public Procurement for research and innovation”, raport niezależnej grupy ekspertów Wilkinson, 2005.

¹⁸ np. koszty i zobowiązania związane z zabezpieczeniem i zachowaniem praw własności intelektualnej (np. złożenie wniosku, opłaty za utrzymanie praw, odpowiedzialność właściciela praw w sporach sądowych z dostawcami).

skłonność nabywcy publicznego do dzielenia się tymi wynikami z innymi potencjalnymi nabywcami publicznymi. Efektem tego może być:

1. **Fragmentacja rynku:** Jeżeli różni nabywcy publiczni w tym samym sektorze opracowują własne rozwiązania podobnego problemu, nie dzieląc się między sobą informacjami, jest mało prawdopodobne, aby te liczne opracowane rozwiązania odpowiadały potrzebom rynków światowych.
2. **Bariery finansowe dotyczące udzielania zamówień na konkurencyjne opracowania:** Jeżeli wiele technologii i wariantów koncepcyjnych może zaoferować rozwiązanie, wysokie koszty związane z opracowaniem na wyłączność sprawiają, że nabywcy publicznego nie stać już na zamawianie konkurencyjnych rozwiązań od różnych firm. Może to prowadzić do związania się nabywców publicznych z jednym dostawcą.
3. **Niewykorzystane szanse na bardziej innowacyjne rozwiązania:** Opracowanie na wyłączność oznacza dla nabywcy publicznego nie tylko czerpanie wszystkich korzyści z badań i rozwoju, ale również ponoszenie całego związanego z nimi ryzyka. W rezultacie nabywcy publiczni skupiają się zazwyczaj na rozwiązaniach bliskich rynkowi i nie wykorzystują możliwości wynikających z opracowania bardziej innowacyjnych rozwiązań, które mogłyby potencjalnie zapewnić sektorowi publicznemu lepszy stosunek jakości do nakładów.

5. Zamówienia przedkomercyjne: zamawianie usług badawczo-rozwojowych przy podziale ryzyka/korzyści na warunkach rynkowych

W przypadku zamówień przedkomercyjnych nabywca publiczny nie zastrzega wyników badań i rozwoju wyłącznie do własnego użytku⁵. Jak określono w sekcji 1, zamówienia przedkomercyjne oznaczają takie podejście do udzielania zamówień w zakresie badań i rozwoju, które obejmuje dzielenie się ryzykiem/korzyściami⁵ i nie stanowi pomocy państwa¹⁹. Mówiąc bardziej precyzyjnie, podejście to oparte jest o:

- Podział ryzyka/korzyści na warunkach rynkowych
- Rozwój konkurencyjny prowadzony etapami
- Oddzielenie etapu badań i rozwoju od etapu komercyjnego rozpowszechniania produktów końcowych

Celem jest ułatwienie opracowania efektywnych pod względem kosztów rozwiązań innowacyjnych dla usług publicznych w szerszej i bardziej światowej perspektywie.

5.1 Podział ryzyka/korzyści na warunkach rynkowych

W ramach tego podejścia nabywca publiczny dzieli się wynikami badań i rozwoju z innymi instytucjami publicznymi i przemysłowymi poprzez publikację i standaryzację, a także poprzez ich komercjalizację.

¹⁹ Więcej szczegółów nt. realizacji zawarto w przykładzie przedstawionym w załączniku (patrz przypis 8).

W celu zapewnienia, że rozwiązanie takie będzie korzystne zarówno dla nabywcy publicznego, jak i przedsiębiorstw uczestniczących w zamówieniach przedkomercyjnych, ryzyka i korzyści związane z badaniami i rozwojem dzieli się w taki sposób, aby zachęcić obie strony do dążenia do szerokiej komercjalizacji i przyjmowania nowych rozwiązań.

Jeżeli dzielone korzyści obejmują prawa własności intelektualnej, należy zwrócić uwagę, aby przekazanie praw własności intelektualnej przedsiębiorstwom uczestniczącym w zamówieniach przedkomercyjnych odbyło się w sposób nieprzynoszący tym przedsiębiorstwom jakiegokolwiek przewagi podczas udzielania ewentualnych przyszłych zamówień, a także umożliwiający nabywcy publicznemu uzyskanie dostępu do wystarczająco dużego i konkurencyjnego łańcucha dostaw. Przykładowo, nabywca publiczny może wymagać od uczestników udzielenia licencji do praw własności intelektualnej osobom trzecim na równych i rozsądnych warunkach rynkowych. Nabywca publiczny może także domagać się bezpłatnej licencji na wykorzystanie wyników badań i rozwoju do użytku własnego.

Zapewnienie wszystkim potencjalnym oferentom równych szans udziału oznacza również, iż proces udzielania zamówienia, w tym rozwiązania w zakresie praw własności intelektualnej, nie powoduje dyskryminacji któregośkolwiek z potencjalnych dostawców, a w szczególności MSP.

Jeżeli podział ryzyka i korzyści nie odbywa się na warunkach rynkowych, a cena płacona za świadczone usługi jest wyższa od ceny rynkowej, sytuacja taka zostanie zasadniczo zakwalifikowana jako pomoc państwa, którą należy zgłosić i poddać ocenie Komisji zgodnie z art. 87-88 Traktatu WE oraz zasadami ramowymi dotyczącymi pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną²⁰.

Aby zapewnić, że podział ryzyka i korzyści odbywa się na warunkach rynkowych, nabywca publiczny, który dzieli się jakąkolwiek korzyścią z firmą uczestniczącą w zamówieniu przedkomercyjnym, powinien otrzymać od niej rekompensatę po cenach rynkowych. Można tego dokonać na przykład poprzez obniżkę ceny w stosunku do kosztu opracowania na wyłączność, która odpowiada rynkowej wartości otrzymanych korzyści i ryzyka podjętego przez firmę²¹.

W przedstawionym wyżej przykładzie podziału ryzyka i korzyści zarówno przedsiębiorstwa, jak i nabywcy publiczni zyskują na szerokiej komercjalizacji i przyjmowaniu opracowanych rozwiązań. Dostarcza to obu stronom bodźca do dążenia do standaryzacji i publikacji wyników badań i rozwoju, a tym samym pomaga zmniejszyć rozproszenie popytu publicznego. Rekompensata finansowa, którą nabywcy publiczni otrzymają za to, że nie zastrzegą sobie na wyłączność korzyści wynikających z prac badawczo-rozwojowych, może sprawić, że w porównaniu do opracowania na wyłączność, stać ich będzie na kontraktowanie wielu opracowań u konkurujących ze sobą firm oraz zamawianie większej ilości prac badawczo-rozwojowych na późniejszych etapach.

Zaangażowanie nabywcy publicznego na wczesnych etapach badań i rozwoju zwiększa szanse na uzyskanie lepszej relacji jakości do ceny z następujących powodów:

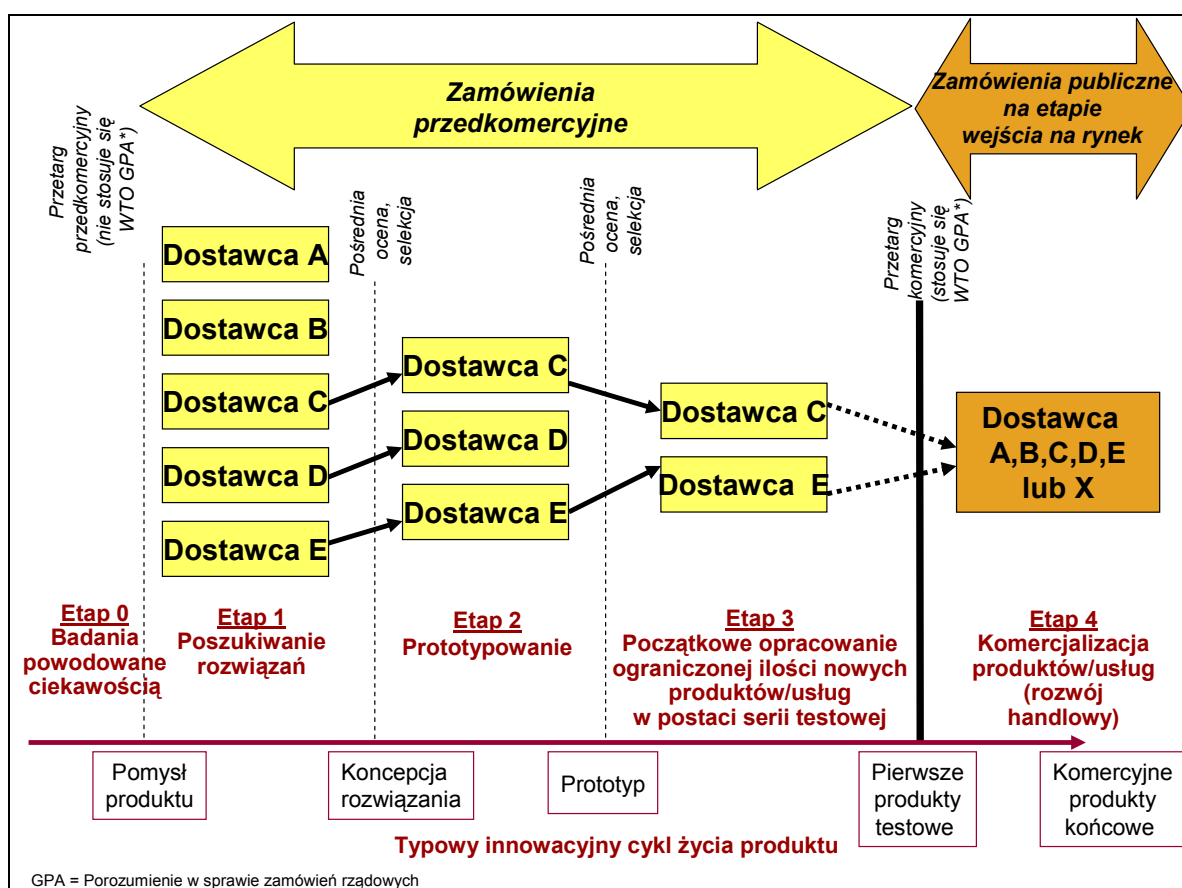
²⁰ Dz.U. C 323 z 30.12.2006.

²¹ Więcej informacji można znaleźć w sekcji 4.3 załącznika (patrz przypis 8).

- Ocena działania roboczych prototypów i produktów testowych w rzeczywistym środowisku operacyjnym klienta umożliwia nabywcy publicznemu dostosowanie rozwoju produktów do priorytetów klienta w momencie, w którym można jeszcze wpływać na plany przemysłowe oraz przygotowywane normy. Możliwość lepszego przewidywania popytu na nowe rozwiązania skraca dostawcom proces komercjalizacji i pomaga instytucjom publicznym wprowadzić szybciej nowe rozwiązania.
- Wczesne zaangażowanie się w proces innowacyjny umożliwia instytucjom publicznym wykrycie na wcześniejszym etapie potencjalnych zagadnień dotyczących polityki i regulacji, którymi należy się zająć, aby zapewnić wprowadzenie na czas nowych rozwiązań na rynek usług publicznych oraz inne rynki.
- Wczesna kontrola zgodności prac badawczo-rozwojowych w przedsiębiorstwach z konkretnymi publicznymi potrzebami zakupowymi zwiększa wydajność procesu badawczo-rozwojowego i optymalizuje wydatki na badania i rozwój.

5.2 Rozwój konkurencyjny prowadzony etapami

Kolejny element zmniejszenia ryzyka i kosztów związanych z badaniami i rozwojem dotyczy zamawiania prac badawczo-rozwojowych etapami rozłożonymi w czasie oraz zapewnienia konkurencji między przedsiębiorstwami w celu uzyskania serii wariantów (rysunek 2).



Rys. 2: Przykład ilustrujący proces udzielania zamówień przedkomercyjnych etapami

Opiera się to o następujące zasady:

- Odwołanie się do rynku w otwarty i przejrzysty sposób i zaproszenie pewnej liczby przedsiębiorstw do konkurencyjnego opracowania najlepszych możliwych rozwiązań problemu.
- Analiza i porównanie zalet i wad innych rozwiązań. Ten proces wzajemnego uczenia się przez nabywców publicznych i przedsiębiorstwa pomaga uzyskać potwierdzenie zarówno co do potrzeb funkcjonalnych i wymogów eksploatacyjnych po stronie popytowej, jak i możliwości i ograniczeń nowych rozwiązań technologicznych po stronie podażowej.
- Organizacja udzielania zamówień jako procesu etapowego, obejmującego przeprowadzanie oceny po każdej fazie prac badawczo-rozwojowych, w celu kolejnej selekcji najlepszych rozwiązań. Umożliwia to nabywcom publicznym sterowanie rozwojem w trakcie całego procesu w celu jego najlepszego dopasowania do potrzeb sektora publicznego.
- Wysiłki podejmowane po każdym etapie prac badawczo-rozwojowych w celu zapewnienia interoperacyjności i wymienialności różnych przygotowywanych rozwiązań ułatwiają zastosowanie otwartych standardów oraz uniknięcie ryzyka, że na podmioty przyjmujące innowacyjne rozwiązania nałożony zostanie dodatkowy ciężar dostosowania ich rozwiązań do norm określonych później.
- Zapewnienie udziału co najmniej dwóch przedsiębiorstw aż do ostatniego etapu w celu zagwarantowania przyszłej konkurencji na rynku. Utrzymanie korzystnej presji konkurencyjnej na dostawców umożliwia nabywcom publicznym uzyskanie najlepszych rozwiązań, jakie może zaoferować rynek, zapobiegając jednocześnie związaniu się z jednym dostawcą.

Ponadto przedsiębiorstwo, które musiało sprostać wyzwaniom związanym z konkurencyjnym rozwojem, będzie lepiej przygotowane do funkcjonowania na rynkach światowych oraz do przyciągnięcia inwestycji zewnętrznych, takich jak kapitał podwyższonego ryzyka, w celu wykorzystania dalszych możliwości rynkowych. Jest to szczególnie ważne dla MSP.

W krótkim okresie konkurencyjny proces rozwoju może oznaczać konieczność dokonania większych inwestycji w porównaniu do zakupu od jednego dostawcy eksperymentalnego rozwiązania w wyniku ograniczonych badań i rozwoju. W długim okresie relacja jakości do ceny oraz wskaźnik powodzenia procesu rozwoju będą prawdopodobnie lepsze. Poszukiwanie rozwiązań, które będą mogły mieć światowe, a nie tylko lokalne zastosowanie, dzięki standaryzacji i publikacji wyników badań i rozwoju, powinno również przynieść obniżkę kosztów końcowych rozwiązań komercyjnych. Koszty badań i rozwoju można dalej zmniejszyć poprzez agregowanie popytu z innymi nabywcami publicznymi, a także poprzez zachęty finansowe oferowane nabywcom publicznym przez agencje odpowiedzialne za politykę innowacyjną. Mogłyby one obejmować instrumenty w zakresie finansowania lub dzielenia ryzyka (patrz załącznik⁸).

5.3 Oddzielenie etapu badań i rozwoju od etapu komercyjnego rozpowszechniania produktów końcowych

Z uwagi na nieodłączne ryzyko niepowodzenia w przypadku prac badawczo-rozwojowych sukces technologiczny nie zawsze może mieć miejsce. Dopiero na końcowym etapie zamówienia przedkomercyjnego nabywca publiczny posiada dowód w postaci testu porównawczego, pozwalający stwierdzić, czy opracowane rozwiązania rzeczywiście przewyższają inne rozwiązania dostępne na rynku. Fakt, iż przedsiębiorstwo przeprowadziło prace badawczo-rozwojowe i opracowało roboczą serię testową nie gwarantuje sam w sobie uzyskania w ich następstwie zamówienia na masową produkcję.

Zamówienie przedkomercyjne jest działaniem przygotowawczym, które umożliwia nabywcom publicznym przefiltrowanie ryzyka związanego z badaniami i rozwojem technologicznym różnych potencjalnych rozwiązań przed udzieleniem zamówienia na produkt komercyjny wprowadzany na rynek na szeroką skalę.

Wydzielenie z procesu udzielania zamówień publicznych na etapie wprowadzenia na rynek zamówień przedkomercyjnych pozwala skupić się w ich przypadku na nabywaniu wiedzy potrzebnej do określenia „najlepszego” możliwego rozwiązania, jakie może zaoferować rynek w momencie wprowadzenia na rynek, nie dopuszczając jednocześnie do udzielania przez państwo jednostronnej pomocy branży przemysłowej.

Oddzielenie zamówień przedkomercyjnych od zamówień publicznych na etapie wprowadzenia na rynek jest także zgodne w przepisami Porozumienia w sprawie zamówień rządowych zawartego w ramach WTO oraz obowiązującymi umowami dwustronnymi. Z wyjątkiem Porozumienia EOG oraz Układu o Stabilizacji i Stowarzyszeniu z krajami partnerskimi w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, UE nie ma zobowiązań w zakresie traktowania narodowego²² i zakazu dyskryminacji wobec państw z innych części świata w odniesieniu do zamówień na usługi badawczo-rozwojowe⁶, chociaż posiada takie zobowiązania w odniesieniu do zamówień na dostawy²³.

Ponieważ zamówienia przedkomercyjne dotyczą usług badawczo-rozwojowych, nabywcy publiczni mogą decydować w poszczególnych przypadkach o dopuszczeniu ofert z całego świata, biorąc pod uwagę pełny potencjał europejskiej przestrzeni badawczej²⁴.

6. Wnioski

Niniejszy komunikat porusza kwestie dotyczące potrzeby większej innowacyjności w sektorze publicznym i proponuje sposób podejścia do zamawiania usług badawczo-rozwojowych (zamówienia przedkomercyjne). Rozpoczyna on dyskusję nt. sektorów, w których możliwe byłoby przyjęcie przedstawionego podejścia do zamówień przedkomercyjnych. Dyskusję tę należy widzieć w szerszym kontekście debaty politycznej nt. innowacyjności i rynków pilotażowych motywowanych podażą i popytem²⁵. Zamówienia

²² Obowiązek traktowania narodowego oznacza, że państwa nie mogą stosować środków dyskryminujących wobec usług i dostawców zagranicznych w porównaniu do usług i dostawców krajowych.

²³ Obowiązek ten nie dotyczy jedynie końcowych produktów komercyjnych. Zamówienia na dostawy w zakresie badań i rozwoju nie są także zwolnione z obowiązku niedyskryminacji.

²⁴ COM(2007) 161, zielona księga w sprawie europejskiej przestrzeni badawczej.

²⁵ COM(2007)..., Inicjatywa dla Europy w zakresie rynków pilotażowych.

przedkomercyjne różnią się od innych instrumentów innowacyjnych, takich jak dotacje, zachęty podatkowe, dostęp do finansowania, wspólne inicjatywy technologiczne itd. Realizowane w ramach skoordynowanej polityki, obejmującej także normalizację, regulację i zamówienia na inne innowacyjne towary i usługi, mogą one skrócić proces komercjalizacji i zachęcić rynek do przyjmowania nowych technologii.

Ponieważ horyzont czasowy wydatków publicznych jest często krótszy niż w przypadku innowacji technologicznych, dyskusja mogłaby w pierwszej kolejności dotyczyć konkretnych średnio- i długoterminowych potrzeb publicznych, które wymagają opracowania nowych rozwiązań technologicznych. Zainteresowane władze publiczne oraz Komisja mogłyby następnie ocenić potencjalną rolę strategii dotyczących zamówień przedkomercyjnych w realizacji odpowiednich celów politycznych.

Na podstawie wyników tej debaty Komisja rozważy w drugiej połowie 2008 r. zaproponowanie serii działań w odniesieniu do zamówień przedkomercyjnych w dziedzinach objętych priorytetem politycznym w oparciu o odpowiednie oceny skutków. W szczególności przeanalizuje ona ewentualne zapotrzebowanie na nowe platformy umożliwiające współpracę w zakresie zamówień przedkomercyjnych.

Krokiem w tym kierunku mogłoby być również wsparcie przez Komisję tworzenia sieci ds. zamówień przedkomercyjnych na szczeblu europejskim. Mogłaby ona przewidzieć ustalenie obszarów interesu publicznego, takich jak wydajność energetyczna, ochrona środowiska²⁶, usługi zdrowotne, bezpieczeństwo itd.²⁷ Dziedziny te mogłyby dostarczyć następnie przykładów zastosowania zamówień przedkomercyjnych w tych obszarach, aby promować sposób podejścia oraz wymianę doświadczeń między zainteresowanymi podmiotami.

²⁶ Informacje nt. zielonych zamówień można znaleźć pod adresem: http://ec.europa.eu/environment/etap/index_en.htm

²⁷ Przykładowo ministerstwa i agencje z dziesięciu państw członkowskich zebrały się już się w ramach europejskich działań koordynujących, aby dzielić się doświadczeniami w zakresie najlepszych sposobów zlecenia opracowywania zaawansowanych technologicznie rozwiązań zaspokajających potrzeby publiczne (www.omc-ntp.eu). Innym przykładem jest inicjatywa Danii i Szwecji dotycząca wspólnego badania zamówień na usługi badawczo-rozwojowe w zakresie e-zdrowia (http://www.si-oresund.org/in_english.6).