



Bruksela, dnia 15.5.2018 r.
C(2018) 3051 final

Zawiadomienie Komisji

Wytyczne dotyczące zamówień publicznych na innowacje

Wytyczne dotyczące zamówień publicznych na innowacje

Zastrzeżenie prawne:

celem niniejszego zawiadomienia jest dostarczenie praktycznych wytycznych w zakresie zamówień publicznych na innowacje. Nie jest ono prawnie wiążące. Choć niniejsze zawiadomienie odnosi się niekiedy do przepisów UE, jego celem nie jest rozszerzenie ani ograniczenie praw i obowiązków ustanowionych w tych przepisach. W zakresie, w jakim zawiadomienie można by uznać za stanowiące wykładnię przepisów UE, należy podkreślić, że dokonywanie prawnie wiążącej wykładni prawa Unii stanowi wyłączną kompetencję Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Przykłady przedstawione w niniejszym zawiadomieniu nie zostały zweryfikowane pod kątem zgodności z prawem Unii. Aby wnieść dodatkowy wkład w proces wymieniania się doświadczeniami, w ramach centrum e-kompetencji należy utworzyć elektroniczną bibliotekę przykładów.

Spis treści

STRESZCZENIE	3
1 NAJWAŻNIEJSZE INFORMACJE NA TEMAT ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH NA INNOWACJE	4
1.1 Dlaczego zamówienia publiczne na innowacje?	4
1.1.1 Świadczenie wysokiej jakości usług publicznych w ramach optymalnego budżetu	4
1.1.2 Zaspokojenie rosnącej potrzeby	6
1.1.3 Modernizacja usług publicznych.....	6
1.1.4 Zapewnianie wsparcia na rzecz tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw typu start-up i innowacyjnych MŚP	8
1.1.5 Zachęcanie rynków do przechodzenia na korzystanie z innowacyjnych rozwiązań	9
1.2 Czym są zamówienia publiczne na innowacje?	9
1.3 Dlaczego wytyczne dotyczące zamówień publicznych na innowacje?.....	10
2 TWORZENIE RAM POLITYKI W OBSZARZE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH NA INNOWACJE	12
2.1 Precyzyjnie określony zakres uprawnień w dziedzinie polityki	12
2.2 Innowacje jako środek przyczyniający się do realizacji różnych celów politycznych.....	15
2.3 Wyznaczanie poziomu ambicji	17
2.4 Przekładanie ambicji na działania i zobowiązania	18
2.5 Budowanie zdolności	19
2.5.1 Szkolenie osób i udzielanie im wsparcia.....	20
2.5.2 Rozważanie możliwości zorganizowania wspólnych zamówień publicznych.....	22
2.6 Przewycięzanie niechęci do ryzyka poprzez tworzenie zachęt sprzyjających wypracowywaniu innowacyjnych rozwiązań	24
3 PRZYCIĄGANIE INNOWATORÓW	27

3.1	Umożliwienie uczestnictwa w zamówieniach publicznych również mniejszym innowatorom	28
3.1.1	Zmniejszanie obciążenia administracyjnego	28
3.1.2	Dostosowywanie kryteriów kwalifikacji	29
3.1.3	Dzielenie zamówień na części	30
3.1.4	Korzystanie ze standardów, otwartych danych, otwartych interfejsów i oprogramowania typu open source	31
3.1.5	Opracowywanie systemów płatności przyjaznych dla MŚP	33
3.2	Mobilizowanie brokerów innowacji	33
4	PRZYCIĄGANIE INNOWACJI.....	35
4.1	Narzędzia przyjazne innowacjom dla wszystkich rodzajów procedur	36
4.1.1	Ocena potrzeb	36
4.1.2	Wstępne konsultacje rynkowe.....	37
4.1.3	Specyfikacje techniczne	39
4.1.3.1	Wymogi opisowe	39
4.1.3.2	Wymagania funkcjonalne	40
4.1.4	Warianty.....	41
4.1.5	Kryteria udzielenia zamówienia	42
4.1.5.1	Cena	42
4.1.5.2	Koszt	42
4.1.5.3	Jakość.....	44
4.1.6	Zarządzanie prawami własności intelektualnej.....	45
4.1.7	Realizacja zamówienia.....	46
4.2	Szczególne postępowania o udzielenie zamówienia sprzyjające innowacjom	47
4.2.1	Dostosowanie innowacji gotowych do użycia – procedury z negocjacjami	47
4.2.1.1	Procedura konkurencyjna z negocjacjami.....	48
4.2.1.2	Dialog konkurencyjny.....	48
4.2.2	Konkursy.....	49
4.2.3	Pobudzanie innowacji poprzez zamówienia w dziedzinie badań i rozwoju.....	49
4.2.3.1	Zamówienia publiczne na usługi badawcze i rozwojowe oraz przyznawanie praw własności intelektualnej oraz praw własności.....	50
4.2.3.2	Przedkomercyjne zamówienie publiczne	51
4.2.3.3	Udzielanie zamówień na dostawy związane z badaniami i rozwojem.....	52
4.2.3.4	Partnerstwo innowacyjne	53

STRESZCZENIE

W niniejszych wytycznych, przyjętych w związku z komunikatem pt. „Odnowiony europejski program na rzecz badań i innowacji – szansa Europy na ukształtowanie własnej przyszłości” oraz wkładem w dyskusje prowadzone w trakcie nieformalnej kolacji przywódców UE zorganizowanej w Sofii w dniu 16 maja 2018 r., w zwięzły sposób omówiono najważniejsze kwestie związane z zamówieniami publicznymi na innowacje: **dlaczego** zamówienia te są ważne, **dla kogo** są one istotne i **w jaki sposób** można je przeprowadzać.

W rezultacie przyjęcia pakietu dotyczącego zamówień publicznych w październiku 2017 r.¹ zainicjowano konsultacje z zainteresowanymi stronami poświęcone wytycznym. W niniejszym dokumencie przedstawiono liczne odpowiedzi otrzymane w ramach tych konsultacji. Poziom szczegółowości dokumentu został celowo określony w taki sposób, by dotarł on do możliwie jak najszerszego grona profesjonalnych podmiotów publicznych (nabywców, decydentów i dostawców) oraz by wzbudził zainteresowanie tych podmiotów, które nigdy nie zajmowały się tą problematyką, które sądziły, że nie wywiera ona na nie wpływu, lub które zwlekały z podjęciem stosownych działań w tym zakresie. Niniejszy dokument będzie stanowił przydatne źródło odesłań do niedawnych inicjatyw i przykładów nawet dla czytelników najlepiej zaznajomionych z poruszaną w nim tematyką.

W zmodernizowanych dyrektywach w sprawie zamówień publicznych z 2014 r.² dostosowano ramy zamówień publicznych do potrzeb nabywców publicznych i wykonawców, które wynikają z rozwoju technologicznego, tendencji gospodarczych i zwiększonego zainteresowania opinii publicznej problematyką zrównoważonych wydatków publicznych.

Przepisy dotyczące zamówień publicznych nie koncentrują się już wyłącznie na udzieleniu odpowiedzi na pytanie „**jak kupować**” – zapewniają również możliwość tworzenia zachęt sugerujących „**co kupować**”, jednak bez wprowadzania w tym względzie nakazów. Cel polegający na zagwarantowaniu **efektywnego wydawania pieniędzy podatników** nabiera nowych wymiarów i wykracza poza samo zaspokajanie podstawowych potrzeb podmiotów publicznych. Za każdym razem, gdy dokonuje się zakupów publicznych, opinia publiczna słusznie interesuje się nie tylko tym, czy rozwiązanie będące przedmiotem zamówienia spełnia obowiązujące wymogi formalne, ale również tym, czy wnosi ono **najwyższą wartość dodaną pod względem jakości, oszczędności kosztowej, wpływu na środowisko i wpływu społecznego**, a także czy tworzy **szanse na rynku dostawców**.

Zamówienia publiczne na innowacje zapewniają możliwość odniesienia się do wszystkich powyższych kwestii. Innowacyjne zamówienia publiczne stwarzają możliwość zapewnienia wyższej **jakości** i przyjęcia **efektywniejszych rozwiązań, w ramach których większą wagę przykładac się będzie do korzyści środowiskowych i społecznych, poprawy opłacalności**, a także tworzenia **nowych możliwości rynkowych dla przedsiębiorstw**.

Dlatego też niniejsze wytyczne podzielono w następujący sposób:

W **rozdziale 1** wyjaśniono **pojęcie zamówień publicznych na innowacje**, ich nadrzędny wymiar i związaną z nimi wartość dodaną.

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3543_pl.htm

² Stosowane w niniejszym dokumencie terminy „zmodernizowane dyrektywy w sprawie zamówień publicznych” lub „zmodernizowane przepisy UE” odnoszą się do dyrektywy 2014/23/UE, dyrektywy 2014/24/UE i dyrektywy 2014/25/UE. Odesłania do konkretnych artykułów należy traktować jako odesłania do artykułów dyrektywy 2014/24/UE, przy czym większość przywoływanych zasad odnosi się również do dyrektyw 2014/23/UE i 2014/25/UE.

W **rozdziale 2** przedstawiono **ramy polityki** niezbędne do zapewnienia możliwości strategicznego wykorzystywania zamówień publicznych na innowacje.

W **rozdziale 3** wskazano, w jaki sposób można **zapewnić innowatorom**, w tym przedsiębiorstwom typu start-up i innowacyjnym MŚP, **możliwość angażowania się w proces udzielania zamówień publicznych**.

W **rozdziale 4** opisano, w jaki sposób można wykorzystać **postępowania o udzielenie zamówienia publicznego** do zmodernizowania usług publicznych dzięki stosowaniu innowacyjnych rozwiązań oraz do tworzenia wzrostu gospodarczego i miejsc pracy.

Niniejsze wytyczne mogą stanowić źródło inspiracji dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces udzielania zamówień publicznych:

- urzędników ds. zamówień publicznych;
- użytkowników końcowych zamawianych rozwiązań;
- podmiotów decyzyjnych i decydentów, których wkład w tworzenie sprzyjających warunków jest niezwykle istotny;
- a także dla dostawców, którzy mogą dowiedzieć się, w jaki sposób lepiej konkurować na rynku innowacyjnych rozwiązań w obszarze zamówień publicznych.

1 NAJWAŻNIEJSZE INFORMACJE NA TEMAT ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH NA INNOWACJE

1.1 Dlaczego zamówienia publiczne na innowacje?

1.1.1 Świadczenie wysokiej jakości usług publicznych w ramach optymalnego budżetu

Innowacyjne rozwiązanie jest rzadko przedmiotem zamówienia wyłącznie z uwagi na jego innowacyjny charakter. W większości przypadków innowacyjne rozwiązanie zaczyna wzbudzać zainteresowanie nabywców publicznych, gdy zapewnia możliwość uzyskania zbliżonych lub wręcz lepszych rezultatów przy zoptymalizowanych kosztach.

PRZYKŁAD INNOWACJE PRZYCZYNIAJĄ SIĘ DO POPRAWY WYNIKÓW PACJENTÓW PRZY ZOPTYMALIZOWANYCH KOSZTACH:

Innowacyjne podejście do zamawiania defibrylatorów do implantacji

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Czołowe szpitale z Hiszpanii, Zjednoczonego Królestwa, Niemiec i Włoch poszukiwały sposobu usprawnienia procesu zarządzania kosztami związanymi z korzystaniem z wszczepialnych kardiowerterów-defibrylatorów, skomplikowanych urządzeń stosowanych w leczeniu pacjentów narażonych na ryzyko nagłej niewydolności serca. Choć szpitale te dysponowały ściśle określonym budżetem, zapotrzebowanie na ich usługi rosło.

Co zrobiono inaczej?

Ogólnym celem nabywców była optymalizacja kosztów opieki poprzez ograniczenie liczby wizyt w szpitalach dzięki wprowadzeniu systemu zdalnego przeprowadzania badań kontrolnych. W tym celu wspomniane szpitale odeszły w pierwszej kolejności od zamówień w oparciu o urządzenia na rzecz zamówień w oparciu o usługi. Po drugie, dokonano podziału ryzyka między szpitale a wykonawcę. Po trzecie, uzależniono wypłatę części należnej kwoty od uzyskanych wyników (3 % łącznej kwoty zamówienia).

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Zastosowanie nowego podejścia doprowadziło do zmniejszenia liczby wizyt w szpitalach o 9,8 %. Ponadto liczba niepożądanych przypadków porażenia prądem przez wszczepialny kardiowerter-defibrylator zmniejszyła się o 29 %, a skuteczność wszczepianych urządzeń wyniosła 98,12 % w porównaniu z 90 % w ramach dawnego podejścia.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

<http://stopandgoproject.eu>

(Projekt współfinansowany ze środków programu na rzecz wspierania polityki w zakresie ICT realizowanego w ramach Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji)

PRZYKŁAD INNOWACJE PRZYCZYNIAJĄ SIĘ DO OBNIŻENIA KOSZTÓW USŁUG PUBLICZNYCH DLA PODATNIKÓW I ŚRODOWISKA:

Wymiana instalacji oświetleniowej w londyńskim metrze

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Transport for London (TfL) został zobowiązany do obniżenia generowanych kosztów o 2,5 mld GBP w ciągu pięciu lat, a jednocześnie do wspomoczenia osiągnięcia celu polegającego na obniżeniu poziomu emisji dwutlenku węgla w Londynie do 60 % ich poziomu z 1990 r. Skłoniło to TfL do przyjrzenia się zainstalowanemu w metrze londyńskim systemowi oświetlenia bazującemu na świetlówkach, a także kwestiom związanym z jego konserwacją i generowanymi przez ten system kosztami energii.

Co zrobiono inaczej?

TfL przeprowadził analizę biznesową, koncentrując się na kosztach cyklu życia i korzyściach związanych z montażem systemu oświetlenia bazującego na diodach LED, aby ustalić, czy – a jeśli tak, to kiedy – można byłoby oczekiwać zwrotu kosztów inwestycji w tę nowszą technologię. Analiza wykazała, że choć koszty wdrożenia systemu oświetlenia bazującego na diodach LED byłyby w perspektywie krótkoterminowej wyższe niż koszty ponoszone w przypadku utrzymania stanu obecnego, to korzyści w perspektywie średnio- i długoterminowej, a w szczególności obniżenie kosztów pracy i energii, zrekompensowałyby zawiązką początkowe wydatki.

Przeprowadzenie tej analizy pomogło również TfL ograniczyć ryzyko początkowe związane z realizacją inwestycji: elementy systemu oświetlenia bazującego na diodach LED zainstalowano początkowo wyłącznie nad schodami ruchomymi i na obszarach, do których można uzyskać dostęp nocą, ponieważ to właśnie tam tradycyjny system oświetlenia generował najwyższe koszty, a zatem wymiana systemu oświetlenia w tych miejscach mogła potencjalnie przynieść największe oszczędności. Środki zaoszczędzone na tym wczesnym etapie mogą następnie zostać wykorzystane do zainstalowania systemu oświetlenia bazującego na diodach LED również w innych częściach sieci londyńskiego metra.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Wprowadzenie systemu oświetlenia bazującego na diodach LED w ramach realizowanej przez okres 8 lat umowy ramowej opiewającej na 8 mln GBP pozwoliło uzyskać oszczędności rzędu 50 %, co przekłada się na miliony funtów szterlingów. Przeprowadzenie oceny stosunku wartości do ceny w perspektywie długoterminowej doprowadziło również do wybrania produktów, które – dzięki zapewnieniu możliwości pięciokrotnego lub wręcz sześciokrotnego obniżenia zużycia energii – są faktycznie lepsze dla środowiska.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue64_Case_Study_128_London.pdf

(Projekt współfinansowany ze środków instrumentu „Łącząc Europę”)

1.1.2 Zaspokojenie rosnącej potrzeby

W niektórych przypadkach zamówienia publiczne na innowacje są konieczne do zaspokojenia wcześniej niezaspokojonych potrzeb lub nowych oczekiwań, które nie mogą zostać w odpowiedni sposób zaspokojone przy wykorzystaniu rozwiązań istniejących w danym momencie na rynku.

PRZYKŁAD INNOWACJE ZAPEWNIAJĄ MOŻLIWOŚĆ REAGOWANIA NA PRZEMIANY SPOŁECZNE:

Zachęcanie uczniów i studentów do uczenia się przy wykorzystaniu rozwiązań technologicznych

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Obecnie wiele dzieci jest bardziej zainteresowanych grami komputerowymi niż matematyką czy naukami przyrodniczymi. Spadkowi entuzjazmu dla uczenia się tych „trudnych” przedmiotów towarzyszy wzrost liczby osób przedwcześnie kończących edukację szkolną i uniwersytecką. Wpływa to na szanse kolejnego pokolenia Europejczyków na znalezienie dobrych miejsc pracy w ramach gospodarki, która w coraz większym stopniu opiera się na wiedzy.

Co zrobiono inaczej?

Szkoły w Halmstad w Szwecji, Viladecans w Hiszpanii, Magdeburgu w Niemczech i Konnevesi w Finlandii zdecydowały się zrealizować wspólne zamówienie, aby sprostać temu wyzwaniu. Wspomniane szkoły zleciły siedmiu innowacyjnym dostawcom podjęcie stosownych działań w obszarze badań i rozwoju, po czym przetestowały i porównały zaproponowane przez nich rozwiązania. Spośród siedmiu dostawców czterech zakwalifikowało się do etapu prototypowego, a dwóch przystąpiło do opracowywania innowacyjnych narzędzi, które zostały przyjęte przez szkoły. Narzędzia te oferują dzieciom uczęszczającym do szkół podstawowych i średnich możliwość uczenia się w bardziej spersonalizowany sposób przypominający granie w grę komputerową poprzez stałe monitorowanie schematów zachowań przy wsparciu sztucznej inteligencji.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Wyniki badań z udziałem ponad 600 uczniów i 45 nauczycieli z czterech państw wykazały, że korzystanie z nowych rozwiązań doprowadziło do zwiększenia poziomu motywacji uczniów oraz do poprawy osiąganych przez nich wyników w zakresie uczenia się matematyki, nauk technologicznych, fizyki i chemii o 55–75 %, a także przełożyło się na wzrost ich zainteresowania rozpoczęciem kariery zawodowej w tych dziedzinach. Korzystanie z innowacyjnych rozwiązań przyczynia się również do skrócenia o 30–40 % czasu, jaki nauczyciele przeznaczają na planowanie i ocenę, a także pozwala szkołom obniżyć koszty związane z materiałami dydaktycznymi.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

www.imaile.eu

(Projekt współfinansowany ze środków programu „Horyzont 2020”)

1.1.3 Modernizacja usług publicznych

Zamówienia publiczne na innowacje mogą przyczynić się do dostosowania sposobu świadczenia usług publicznych do oczekiwań obywatela, który jest coraz bardziej zorientowany na technologie, odpowiedzialny pod względem środowiskowym i świadomy społecznie, oraz do poprawy doświadczeń związanych z korzystaniem z danej usługi publicznej.

PRZYKŁAD INNOWACJE PRZYZYNIAJĄ SIĘ DO ZMNIEJSZENIA STOPNIA WYKORZYSTANIA SAMOCHODÓW OSOBOWYCH PRZEZ ORGANY PUBLICZNE:

Platforma wspólnego zarządzania flotą samochodową portugalskiego Ministerstwa Zdrowia

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Portugalskie Ministerstwo Zdrowia dążyło do optymalizacji procesu zarządzania trasami przejazdu floty samochodowej wykorzystywanej przez wszystkie służby działające pod egidą ministerstwa i portugalskich krajowych instytucji opieki zdrowotnej, ograniczenia wpływu samochodów na środowisko oraz zmniejszenia łącznych kosztów związanych z korzystaniem z floty samochodowej.

Co zrobiono inaczej?

Ministerstwo Zdrowia zrezygnowało z zastosowania prostego rozwiązania polegającego na zakupie nowych samochodów – zamiast tego postanowiło przemyśleć sposób, w jaki można by wykorzystać flotę samochodową. Ministerstwo opracowało projekt platformy elektronicznej zapewniającej możliwość gromadzenia wszystkich informacji dotyczących sposobu korzystania z floty samochodowej w sposób scentralizowany. W 2017 r. wykonawca zewnętrzny wyłoniony w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w ramach którego pożądane rezultaty zostały przedstawione w formie wymogów funkcjonalnych, dostarczył *platformę wspólnego zarządzania flotą samochodową Ministerstwa Zdrowia (GPFMS)*.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Platforma zapewni użytkownikom możliwość wymieniania się wszystkimi dostępnymi zasobami (pojazdami i trasami). Jej wdrożenie pozwoli zmniejszyć liczbę pojazdów, ograniczyć powiązane z nimi koszty (takie jak koszty ubezpieczenia, paliwa i prac konserwacyjnych itp.) oraz obniżyć poziom wywieranego przez nie wpływu na środowisko. Platforma zapewni również możliwość sporządzania sprawozdań dotyczących poziomu wykorzystania zasobów w czasie rzeczywistym; sprawozdania te będą stanowiły źródło wskaźników zachęcających do wydajnego, przejrzystego i skrupulatnego planowania sposobu korzystania z floty samochodowej, zarządzania tą flotą, jej eksploatacji i sprawowania nad nią kontroli.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

<http://spms.min-saude.pt/2016/05/spms-desenvolve-gestao-partilhada-frota-do-ministerio-da-saude>

PRZYKŁAD INNOWACJE ZAPEWNIAJĄ MOŻLIWOŚĆ ROZWIĄZANIA PROBLEMÓW ŚRODOWISKOWYCH:

Ochrona zasobów wodnych

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Woda pozostała po zakończeniu procesu produkcji monet w Austrii zawierała chemikalia, których stężenie przekraczało poziomy określone w obowiązujących przepisach.

Co zrobiono inaczej?

Austriacka Federalna Agencja ds. Zamówień wszczęła trój etapowe postępowanie o udzielenie zamówienia w celu znalezienia innowacyjnego rozwiązania dla Mennicy Austriackiej (podmiotu odpowiedzialnego za produkcję monet). Potencjalni dostawcy zostali poproszeni o przedstawienie swojego dorobku w dziedzinie opracowywania innowacyjnych rozwiązań. W warunkach zamówienia wyznaczono precyzyjne cele w zakresie uzdatniania wody.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Wyłoniony w toku postępowania łatwy w montażu mechanizm odparowywania próżniowego zapewnia możliwość filtrowania szerokiego spektrum cząstek, uwzględniając cząstki metalowe,

galwaniczne, fotograficzne, drukarskie, farmaceutyczne i żywnościowe, co sprawia, że nadaje się on do wykorzystania w różnych sektorach. Ponadto zapotrzebowanie Mennicy Austriackiej na wodę słodką zmniejszyło się o 97 %, co przełożyło się na oszczędności rzędu 4 mln litrów wody rocznie.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue58_Case_Study117_BBG_Austria.pdf

1.1.4 Zapewnianie wsparcia na rzecz tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw typu start-up i innowacyjnych MŚP

Na szczeblu UE siła nabywcza nabywców publicznych odpowiada około 14 % PKB³. W wielu częściach Europy wspomniana siła nabywcza stanowi istotną część gospodarek lokalnych. Oznacza to, że nabywcy publiczni mogą nie tylko zachęcać graczy rynkowych do stosowania innowacyjnych rozwiązań, ale również tworzyć szanse dla MŚP i nowych innowacyjnych przedsiębiorstw, które mogą dysponować rozwiązaniami zapewniającymi zaspokojenie niezaspokojonych potrzeb, ale napotykać trudności przy wprowadzaniu ich na rynek.

Występując w charakterze głównego klienta, nabywcy publiczni mogą zapewnić innowacyjnym przedsiębiorstwom możliwość przetestowania opracowanych przez nie nowych rozwiązań w warunkach rzeczywistych. Ponadto instytucje zamawiające mogą zachęcić innych inwestorów – zarówno publicznych, jak i prywatnych – do inwestowania w działalność prowadzoną przez swoich klientów, ponieważ nawiązanie współpracy z instytucjami zamawiającymi przekłada się na wzrost osiągniętych przez nich obrotów.

WYNIKI BADANIA DOTYCZĄCEGO PRZEDKOMERCYJNYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW UE⁴

OGÓLNY OBRAZ SYTUACJI

Połowa rozwiązań opracowanych w ramach przedkomercyjnych zamówień publicznych finansowanych ze środków UE została wdrożona w ciągu roku:

- zapewniając przedsiębiorstwom typu start-up i innowacyjnym MŚP możliwość wejścia na rynek (71 % zamówień zostało udzielonych MŚP / przedsiębiorstwom typu start-up);
- stymulując ekspansję transgraniczną (34,6 % udzielonych zamówień miało charakter transgraniczny); oraz
- wzmacniając konkurencyjność w Europie (97,5 % wykonawców świadczy 100 %

³ http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_pl

Wyniki corocznego badania dotyczącego wskaźników stosowanych w obszarze zamówień publicznych są dostępne pod adresem:

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_pl

⁴ Zgodnie z definicją przedstawioną w pkt 4.2.3.2 poniżej przedkomercyjne zamówienie publiczne oznacza podejście wiążące się z zastosowaniem odstępstwa od konieczności stosowania dyrektywy przewidzianego w art. 14, które polega na zleceniu świadczenia usług badawczych i rozwojowych szeregowi wykonawców. Do takiej sytuacji dochodzi w przypadku, gdy nabywca publiczny nie zastrzega sobie prawa do czerpania wszystkich korzyści wynikających z realizacji zamówienia publicznego na usługi badawcze i rozwojowe. Ryzyko i korzyści muszą być współdzielone z wykonawcami na warunkach rynkowych zgodnie z zasadami pomocy państwa, w szczególności zgodnie z pkt 2.3 „Zasad ramowych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną” (zasady ramowe dotyczące działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej); zob. COM(2014) 3282 „Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną” [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&qid=1531395568507&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&qid=1531395568507&from=EN).

swoich usług badawczych i rozwojowych w Europie).

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/results-eu-funded-pre-commercial-procurements>

INDYWIDUALNE DOŚWIADCZENIA

Przedsiębiorstwa typu start-up wskazały szereg korzyści związanych z udziałem w przedkomercyjnych zamówieniach publicznych: skrócenie czasu wprowadzania produktu na rynek, szybsze uzyskiwanie dostępu do pierwszych klientów pełniących rolę ambasadorów oferowanych innowacyjnych rozwiązań na szerzej rozumianych rynkach, możliwość rozwoju na szczeblu międzynarodowym, nawet czterokrotnie szybsze tempo rozwoju przedsiębiorstwa.

Pod poniższym adresem można zapoznać się z opiniami przedsiębiorstw (i nabywców publicznych) na temat ich doświadczeń w tym zakresie:

<http://eafip.eu/resources/videos>

1.1.5 Zachęcanie rynków do przechodzenia na korzystanie z innowacyjnych rozwiązań

Jeżeli dany produkt nie jest łatwo dostępny na rynku lub jeżeli na rynku dostępne są wyłącznie produkty niskiej jakości, siła nabywcza nabywców publicznych może zachęcić rynek do przejścia na korzystanie z innowacyjnych rozwiązań.

PRZYKŁAD INNOWACJE ZAPEWNIAJĄ MOŻLIWOŚĆ ROZWIANIA OBAW OPINII PUBLICZNEJ:

Poprawa jakości leczenia pacjentów w szpitalach

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Szwedzkie miasto Örebro chciało zamówić cewniki wolne od szkodliwych związków polichloru winylu. Choć takie cewniki nie były powszechnie dostępne na rynku, miasto mimo to zdecydowało się opublikować zaproszenie do składania ofert. Początkowo na zaproszenie odpowiedział tylko jeden dostawca.

Co zrobiono inaczej?

Pomimo trudności prawnych miasto skutecznie zrealizowało zamówienie na poszukiwane cewniki.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Osiem lat później wszyscy dostawcy oferowali produkt niezawierający polichloru winylu.

1.2 Czym są zamówienia publiczne na innowacje?

Termin „innowacja” może mieć kilka różnych znaczeń⁵. W niniejszych wytycznych przyjęto szeroką definicję tego terminu. „Zamówienia publiczne na innowacje” oznaczają wszelkie zamówienia posiadające jedną z poniższych właściwości lub obydwie poniższe właściwości:

⁵ Przykładowe definicje:

- zgodnie z definicją przedstawioną w dyrektywie 2014/24/UE innowacje oznaczają: „wdrażanie nowego lub znacznie udoskonalonego produktu, usługi lub procesu, w tym między innymi procesów produkcji, budowy lub konstrukcji, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w działalności przedsiębiorczej, organizowaniu pracy, lub relacjach zewnętrznych m.in. po to, by pomóc rozwiązać wyzwania społeczne lub wspierać strategię »Europa 2020« na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”;
- w opracowanym przez OECD Podręczniku Oslo innowację zdefiniowano jako „wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody

- zakup procesu opracowywania innowacyjnych rozwiązań – usługi badawcze i rozwojowe – wraz z (częściowymi) rezultatami;
- zakup rezultatów stosowania innowacyjnych rozwiązań opracowanych przez inne podmioty.

W tym pierwszym przypadku nabywca publiczny kupuje usługi badawcze i rozwojowe zapewniające możliwość opracowywania produktów, usług lub procesów, które jeszcze nie istnieją. Nabywca publiczny opisuje swoją potrzebę, zachęcając przedsiębiorstwa i badaczy do opracowania innowacyjnych produktów, usług lub procesów, które pozwolą ją zaspokoić.

W tym drugim przypadku nabywca publiczny – zamiast kupować gotowy produkt – występuje w charakterze pierwszego użytkownika i dokonuje zakupu produktu, usługi lub procesu, który istnieje na rynku od niedawna, a jego charakter jest w znacznym stopniu nowatorski⁶.

Takie innowacje przynoszące różnym zainteresowanym stronom lepsze wyniki i generujące wartość dodaną dla tych zainteresowanych stron niekiedy dobrze wpasowują się w tradycyjny kontekst (**innowacje stopniowe**), ale niejednokrotnie zaburzają funkcjonowanie starego systemu poprzez tworzenie nowych podmiotów, przepływów i wartości (**innowacje radykalne**), a w niektórych przypadkach mogą wręcz wiązać się z koniecznością dokonania bardziej złożonej transformacji, ponieważ służą zaspokojeniu niezaspokojonych potrzeb i mogą wymagać przeprowadzenia reform strukturalnych lub organizacyjnych (**innowacje transformacyjne**). W niniejszych wytycznych zwrócono uwagę na korzyści związane z różnymi rodzajami innowacji oraz wyjaśniono, w jaki sposób podchodzić do innowacji w ramach procedury udzielania zamówień publicznych.

1.3 Dlaczego wytyczne dotyczące zamówień publicznych na innowacje?

Kontrola ze strony opinii publicznej i presja na finanse publiczne sprawiają, że nabywcy publiczni są ze zrozumiałych względów mało skłonni do podejmowania ryzyka. Ich głównym celem jest zagwarantowanie możliwie jak najstabilniejszego i jak najbardziej niezawodnego wyniku postępowania o udzielenie zamówienia. Nabywcy publiczni zazwyczaj ograniczają ryzyko poprzez:

- poszukiwanie wykonawców o ugruntowanej pozycji i nieposzlakowanej reputacji i historii podatkowej, którzy generują znaczne obroty; oraz
- zamawianie standardowych rozwiązań, których niezawodność została potwierdzona.

W tym kontekście wykazanie zasadności korzystania z innowacyjnych produktów i usług wiążących się z większym poziomem ryzyka może okazać się trudne. Kluczowe znaczenie ma

marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem”.

⁶ Termin „pierwsi użytkownicy” odnosi się do pierwszych 20 % klientów na rynku, którzy zakupili nowy lub istotnie udoskonalony produkt lub proces bądź nową lub istotnie udoskonaloną usługę. Dotyczy to zamówień na produkty, usługi lub procesy, które zostały już zaprezentowane na niewielką skalę i mogą znajdować się już w obrocie w niewielkiej ilości, ale nie zostały jeszcze powszechnie przyjęte przez rynek. Obejmuje to również istniejące rozwiązania, które planuje się wykorzystać w nowy i innowacyjny sposób.

Rola klientów będących pierwszymi użytkownikami w rozpowszechnianiu innowacji jest powszechnie uznawana, również w sektorze publicznym: Rogers Everett (2003), „[Diffusion of Innovations](#)” („[Rozpowszechnianie innowacji](#)”), 5. wydanie. Simon i Schuster. ISBN 978-0-7432-5823-4. OECD (2014), „Intelligent Demand: Policy Rationale, Design And Potential Benefits” („Inteligentny popyt: założenia polityki, struktura i potencjalne korzyści”).

zagwarantowanie, aby decyzja o zakupie innowacji przynosiła nabywcy publicznemu wyraźne korzyści. Korzyści te – niezależnie od tego, czy przybierają formę oszczędności, rozwiązań opracowanych z myślą o zaspokojeniu nowych potrzeb, czy rozwiązań zapewniających możliwość skutecznego zaspokojenia istniejących wcześniej potrzeb – muszą zostać jasno określone i opisane w szczegółowy i przejrzysty sposób; należy również wyznaczyć odpowiednie cele w tym zakresie oraz w obiektywny sposób mierzyć poziom ich realizacji. Ryzyko prawne i budżetowe oraz ryzyko utraty reputacji musi zostać wzięte pod uwagę z odpowiednim wyprzedzeniem i należy je ograniczyć. Celem niniejszych wytycznych jest zachęcenie decydentów w dziedzinie zamówień publicznych do stawienia czoła temu wyzwaniu i dostarczenie im pomysłów w tym zakresie.

Co do zasady, organy publiczne korzystają z zasobów państwowych do zakupu produktów lub usług. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma sprawdzenie, czy spółka biorąca udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia uzyskuje korzyść, której wartość przewyższa warunki rynkowe⁷. Dlatego też w niniejszych wytycznych ustanowiono określone kryteria, które zamówienia publiczne na usługi w zakresie badań i rozwoju powinny spełniać, aby nie dopuścić do udzielenia dostawcy pomocy państwa⁸. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja nie uznaje, że spółkom świadczącym odpowiednie usługi w zakresie badań i rozwoju przyznano pomoc państwa, o ile zamówienia na świadczenie takich usług udzielono w ramach otwartej procedury przetargowej przeprowadzonej zgodnie z obowiązującymi dyrektywami.

Komisja Europejska – działając we współpracy z różnymi partnerami – wydała już szereg wytycznych poświęconych tej kwestii, przy czym dokumenty te pozostają ważnym materiałem referencyjnym⁹. Opierając się na wcześniejszych doświadczeniach i odpowiadając na

⁷ Art. 107 ust. 1 TFUE stanowi, że „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

⁸ Wspomniane kryteria zostały ustanowione w pkt 2.3 zasad ramowych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&qid=1531395568507&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&qid=1531395568507&from=EN)

⁹ Główne źródła wytycznych dotyczących zamówień publicznych na innowacje na szczeblu UE obejmują:

- zestaw narzędzi europejskiej pomocy na rzecz zamówień publicznych na innowacje (EAFIP) (2018),
- <http://eafip.eu/toolkit>
- Zamówienia publiczne siłą napędową innowacji w MŚP i usługach publicznych (2015), <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1>
- Wytyczne dotyczące zamówień publicznych na innowacje (zaktualizowane wydanie z 2014 r.): <http://www.innovation-procurement.org/about-ppi/guidance/>
- https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-procurement_pl
- http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting-issues/innovation-procurement_en.htm

Ponieważ propagowanie innowacji stanowi również główny element polityki spójności UE, w wytycznych dla praktyków zajmujących się zamówieniami publicznymi dotyczących sposobów unikania najpowszechniejszych błędów przy realizacji projektów finansowanych ze środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych poruszono kwestię sposobów uwzględniania celów polityki środowiskowej, społecznej i innowacyjnej w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/guide/

powtarzające się wezwania zainteresowanych stron, w niniejszych wytycznych omówiono w bardziej szczegółowy sposób kwestie związane z polityką; skoncentrowano się w nich na określonych niezbadanych aspektach narzędzi zaproponowanych w zmodernizowanych przepisach UE i wzbogacono je o szerszą perspektywę, odnoszącą się również do ogólnounijnego wsparcia na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i innowacyjnych MŚP.

Dlatego też celem niniejszych wytycznych jest:

- dostarczenie argumentów przemawiających za opracowaniem uzasadnienia biznesowego dla zamówień publicznych na innowacje;
- proponowanie środków z zakresu polityki zapewniających niezbędne wsparcie polityczne i organizacyjne na rzecz innowacyjnych projektów; oraz
- ułatwienie sprawnego eliminowania przypadków braku pewności poprzez objaśnianie ram prawnych UE w zakresie zamówień publicznych obowiązujących w kontekście zamówień publicznych na innowacje, a także poprzez przedstawianie autentycznych przykładów.

Przykłady omówione w niniejszych wytycznych dowodzą, że przedstawione w nich pomysły powinny nadawać się do zastosowania we wszystkich państwach członkowskich, ponieważ podstawowe przepisy dotyczące zamówień publicznych mają swoje źródło w tych samych dyrektywach w sprawie zamówień publicznych. Aby wytyczne mogły dobrze spełniać swoją funkcję źródła inspiracji i punktu odniesienia, planuje się ich uzupełnianie o bardziej szczegółowe informacje za pomocą kart informacyjnych dotyczących konkretnych zagadnień publikowanych na prowadzonej przez Komisję Europejską stronie internetowej **centrum e-kompetencji**¹⁰ poświęconej problematyce zamówień publicznych, a także regularne uzupełnianie sporządzonego wykazu przykładów. W stosownych przypadkach przewidziane są odniesienia do ogłoszeń o zamówieniu, specyfikacji technicznych, umów lub dokumentacji sporządzonej po udzieleniu zamówienia, co ułatwi ich ponowne wykorzystanie i sprawi, że będą mogły posłużyć za źródło inspiracji zawierające szczegółowe informacje.

2 TWORZENIE RAM POLITYKI W OBSZARZE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH NA INNOWACJE

Zamówienia publiczne na innowacje stanowią szansę dla nabywców publicznych, obywateli i przedsiębiorstw. Kompleksowe ramy polityki, w których określono wizję i strategię oraz ustanowiono odpowiednie środki, mają kluczowe znaczenie dla zagwarantowania faktycznego wykorzystania tej szansy. W poniższych punktach przedstawiono najistotniejsze elementy ram polityki w obszarze zamówień publicznych na innowacje.

2.1 Precyzyjnie określony zakres uprawnień w dziedzinie polityki

Przedstawienie przejrzystej wizji politycznej instytucjom i specjalistom zaangażowanym w przebieg strategicznych postępowań o udzielenie zamówienia na szczeblu politycznym ma bardzo duże znaczenie, ponieważ przyznaje tym podmiotom zakres uprawnień niezbędny do zapewnienia im możliwości działania. Jeżeli wspomnianej wizji towarzyszy zrozumiała kampania informacyjna i długoterminowe zobowiązanie budżetowe, szansa na skuteczne zrealizowanie wizji politycznej istotnie wzrasta.

PRZYKŁAD SZWEDZKA KRAJOWA RADA DS. INNOWACJI

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_pl

W skład szwedzkiej Krajowej Rady ds. Innowacji wchodzi ministrowie zajmujący się problematyką związaną z innowacjami oraz eksperci. Radzie przewodniczy premier. Na tym forum zainteresowane strony mogą omawiać kwestie dotyczące innowacji na najwyższym szczeblu, co ułatwia wypracowanie spójnego podejścia organów rządowych do tych kwestii. Działalność Krajowej Rady ds. Innowacji przyczyniła się na przykład do wyjaśnienia kwestii związanych z korzystaniem z kryteriów funkcjonalnych w zamówieniach publicznych.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

<http://www.government.se/government-policy/national-innovation-council>

Zamówienia publiczne na innowacje mają ogromny potencjał strategiczny, zwłaszcza jeżeli chodzi o wspieranie rozwoju technologicznego w sektorze publicznym i przez podmioty działające w tym sektorze. Branże, które są uzależnione od sprzedaży na rzecz sektora publicznego, można zachęcać do wypracowywania innowacyjnych rozwiązań i przyjmowania nowych technologii poprzez generowanie odpowiedniego popytu w sektorze publicznym. Sektory społeczne, takie jak sektor opieki zdrowotnej, sektor uzdatniania wody, sektor ciepłowniczy oraz sektor dróg i kolei, są niemal w całości uzależnione od popytu w sektorze publicznym. W takich przypadkach zamówienia publiczne stanowią najlepszy sposób zgłaszania tego popytu i pełnią funkcję motoru napędowego postępu technologicznego.

PRZYKŁAD INNOWACJE UŁATWIAJĄ REALIZOWANIE ZADAŃ ŚRODOWISKOWYCH NA SZCZEBLU GMINY:

Kopenhaskie zadania środowiskowe zrealizowane dzięki innowacyjnym technologiom

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Po wyznaczeniu ambitnego celu zakładającego osiągnięcie stanu neutralnego pod względem emisji dwutlenku węgla do 2025 r. Kopenhaga przekształca obecnie swój system zarządzania energią. Jednym z kluczowych wymogów zapewniających możliwość osiągnięcia tego celu było istotne ograniczenie zużycia energii przez system oświetlenia ulicznego. W tym celu należało wymienić niemal 20 000 latarni ulicznych.

Władze Kopenhagi wyznaczyły następujące cele w zakresie systemu oświetlenia ulicznego:

- zastąpienie wysokoprężnych lamp sodowych przy kopenhaskich drogach osiedlowych, większych ulicach i autostradach wydajnymi, zaprojektowanymi na zamówienie latarniami LED;
- uzyskanie istotnych oszczędności energii i CO₂, aby ułatwić miastu osiągnięcie stanu neutralnego pod względem emisji dwutlenku węgla do 2025 r.;
- poprawa jakości oświetlenia ulicznego w celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa i komfortu;
- zintegrowanie systemu kontroli oświetlenia z danymi dotyczącymi natężenia ruchu, aby dostosowywać poziomy oświetlenia do stopnia wykorzystania drogi w przyszłości;
- stworzenie centralnego mechanizmu zarządzania skutecznym administrowaniem systemem oświetlenia ulicznego i skuteczną kontrolą tego systemu.

Co zrobiono inaczej?

Institucja zamawiająca opowiedziała się za przeprowadzeniem dialogu konkurencyjnego. Kryteria oceny były zrównoważone: cena: 25 %; wykonanie zadania i organizacja: 25 %; rozwiązanie oświetleniowe: 20 %; kwestie związane z energią i wpływem na środowisko: 30 %. Postępowanie trwało 16 miesięcy – po upływie tego okresu podpisano umowę.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Dzięki przejściu na korzystanie z lamp LED udało się ograniczyć zużycie energii o 57 %, co pozwoliło zmniejszyć ślad węglowy i koszty utrzymania (oszczędności rzędu 1,6 mln EUR

rocznie przy nakładach inwestycyjnych wynoszących 26 mln EUR).

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

<http://spice-project.eu>

http://spice-project.eu/wp-content/uploads/sites/14/2017/08/Copenhagen_Street_Light.pdf

W tym miejscu należy podkreślić, że – poza licznymi korzyściami – zamówienia publiczne na innowacje wiążą się również z ryzykiem i kosztami. Wymaga to dokonania zmiany kulturowej nie tylko wśród samych nabywców publicznych, ale również w ramach całego ekosystemu: wśród organów politycznych, organów odwoławczych, audytorów, a nawet przedstawicieli prasy. W tym kontekście jasne przesłanie polityczne ma kluczowe znaczenie dla rozwiązania problemów związanych z niechęcią do ryzyka i ewentualnymi dodatkowymi kosztami powstającymi wskutek blokowania innowacji.

PRZYKŁAD ZAANGAŻOWANIE URZĘDNIKÓW WYBIERANYCH:

IZBA DS. PLANOWANIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W PARYŻU

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Władze Paryża chciały udoskonalić strategiczne podejście do zamówień publicznych, usprawnić proces realizacji tych zamówień oraz zwiększyć zaangażowanie (wybieralnych) członków rady miasta w działania podejmowane w tym obszarze.

Co zrobiono inaczej?

W 2016 r. Rada Miasta Paryża ustanowiła Izbę ds. Planowania Zamówień Publicznych (*Commission d'anticipation des achats*). W izbie zasiada 10 członków reprezentujących wszystkie frakcje polityczne reprezentowane w paryskiej Radzie Miasta.

Przedmiotem dyskusji prowadzonych na forum Izby są nadchodzące projekty w obszarze zamówień publicznych oraz sposób wdrażania strategicznego podejścia w ramach poszczególnych postępowań. Dzięki temu wybieralni przedstawiciele mogą uzyskać odpowiednie informacje, wymieniać się opiniami i wносить wkład w podejmowane działania na wczesnym etapie, z dużym wyprzedzeniem przed wszczęciem konkretnych postępowań o udzielenie zamówienia.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Zwiększenie zaangażowania przedstawicieli wszystkich frakcji politycznych na wczesnym etapie przyczyniło się do wzmocnienia legitymacji prawnej strategicznego podejścia do zamówień publicznych. Podejście to jest również ustawicznie udoskonalane w oparciu o rezultaty dogłębnych dyskusji prowadzonych na posiedzeniach Izby. W poszczególnych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w większym stopniu bierze się pod uwagę kwestie o charakterze strategicznym.

Stosowanie tego podejścia sprzyjającego większej integracji i większemu zaangażowaniu polityków doprowadziło również do skrócenia czasu trwania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (postępowania te trwają od 1 do 3 miesięcy krócej w porównaniu z sytuacją sprzed ustanowienia Izby).

Wyznaczanie celów, tj. ustalanie odsetka zakupów publicznych, który musi zostać przeznaczony na zamówienia publiczne na innowacje, stanowi skuteczną metodę realizacji silnego mandatu politycznego. Choć takie podejście może nie sprawdzić się we wszystkich sytuacjach, a jego stosowanie wiąże się z określonymi wyzwaniami, w szczególności jeżeli chodzi o kwestie związane z definiowaniem, dokonywaniem pomiaru i rozliczalnością, posiada ono potencjał do stworzenia silnych zachęt o charakterze instytucjonalnym pozwalających przełamać bezwład administracyjny i przewyciężyć niechęć do ryzyka.

CELE NA ŚWIECIE I W EUROPIE

Organy na całym świecie ustanowiły cele, na mocy których zobowiązały się do przeznaczania odsetka swoich budżetów na zamówienia publiczne na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną. Na przykład Stany Zjednoczone dążą do wydawania co najmniej 50 mln USD (~2,5 % PKB) na zamówienia na działalność badawczą i rozwojową, podczas gdy Korea Południowa zamierza przeznaczyć 5 % swoich środków na zamówienia publiczne na opracowywanie innowacyjnych rozwiązań oraz 20 % środków na zamówienia publiczne na wdrażanie tych rozwiązań.

W Europie odpowiednie cele wyznacza się na szczeblu krajowym i regionalnym. Zazwyczaj na wypracowywanie innowacyjnych rozwiązań przeznaczają się 2–5 % środków na zamówienia publiczne. Niektóre samorządy terytorialne wyznaczyły ambitniejsze cele w tym obszarze. Na przykład władze Gandawy zarezerwowały 10 % budżetu na zamówienia w obszarze technologii informacyjno-komunikacyjnych na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną. W europejskiej deklaracji dotyczącej rozwoju działalności zalecono wyznaczenie minimalnych celów zakładających przeznaczanie 3 % środków na przedkomercyjne zamówienia publiczne i 20 % środków na zamówienia publiczne na innowacyjne rozwiązania.

Cel wyznaczony przez władze Gandawy:

https://www.digipolis.be/sites/default/files/20140929_DO_charter%20pdf.pdf

Cele wyznaczone na szczeblu krajowym/regionalnym w UE:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>

Europejska deklaracja dotycząca rozwoju działalności:

<http://scaleupeuropemanifesto.eu>

Opinia ERAC:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1209-2015-INIT/en/pdf>

Wyniki badania dotyczącego analizy porównawczej krajowych ram polityki i nakładów na zamówienia publiczne na innowacje są dostępne pod adresem:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-benchmarking-strategic-use-public-procurement-stimulating-innovation-digital-economy>

2.2 Innowacje jako środek przyczyniający się do realizacji różnych celów politycznych

Przy ustalaniu zakresu uprawnień w obszarze zamówień publicznych na innowacje należy pamiętać o tym, że innowacje stanowią nie tylko kluczowy czynnik sprzyjający zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu, do którego istotny wkład może wnieść siła nabywcza sektora publicznego, ale są również ważnym narzędziem przyczyniającym się do poprawy stosunku wartości do ceny usług publicznych, których świadczenie stanowi jeden z obowiązków organów rządowych.

PRZYKŁAD INNOWACJE WNOSZĄ WKŁAD W OSIĄGANIE CELÓW W ZAKRESIE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU:

Szkockie przepisy dotyczące zamówień publicznych

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Od 2008 r. w Szkocji obowiązuje polityka w zakresie korzystania z klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. W (szkockiej) ustawie o reformie systemu zamówień publicznych z 2014 r. wprowadzono pojęcie „obowiązku zrównoważonego udzielania zamówień”, aby doprecyzować ramy legislacyjne regulujące kwestie związane z podejmowaniem decyzji w przedmiocie zamówień publicznych, które mają przynieść

dotatkowe korzyści społeczne i korzyści dla środowiska.

Co zrobiono inaczej?

„Obowiązek zrównoważonego udzielania zamówień”:

- odnosi się do towarów, usług i robót budowlanych;
- obejmuje wymóg poprawy dostępu do zamówień dla różnych rodzajów przedsiębiorstw (MŚP, trzeci sektor i przedsiębiorstwa korzystające ze wsparcia);
- obejmuje wymóg rozważenia możliwości skorzystania z innowacyjnych rozwiązań; oraz
- został sformułowany w przejrzysty sposób.

Na przykład, zgodnie z przepisami ustawy podmioty publiczne ponoszące istotne wydatki na zamówienia zostały zobowiązane do sporządzania i publikowania organizacyjnych strategii w zakresie zamówień oraz składania co roku stosownych sprawozdań na ten temat, co przyczyni się do poprawy widoczności działań zakupowych podejmowanych przez te podmioty i zapewni im możliwość wykazania, w jaki sposób podejmowane przez nie działania w obszarze zamówień poprawiają stosunek wartości do ceny i wspierają realizację szerszej zakrojonych celów ogólnych i szczegółowych.

Dla podmiotów działających w sektorze publicznym w Szkocji zorganizowano szerokie spektrum szkoleń i opracowano wiele wytycznych, aby zagwarantować, że podmioty te będą dobrze zaznajomione z priorytetami polityki oraz że będą zdawały sobie sprawę z elastycznego charakteru nowego zbioru przepisów.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Ponad 140 podmiotów publicznych opublikowało swoje pierwsze strategie w zakresie zamówień zgodnie z przepisami ustawy. Oczekuje się, że pierwsze roczne sprawozdania dotyczące zamówień sporządzone przez te podmioty zostaną opublikowane po zamknięciu roku budżetowego 2017–18, natomiast pierwsze sprawozdanie szkockich ministrów poświęcone działaniom w obszarze zamówień publicznych w Szkocji, opracowane na podstawie informacji zawartych w tych indywidualnych corocznych sprawozdaniach dotyczących zamówień, ma zostać opublikowane do końca marca 2019 r.

Z treścią (szkockiej) ustawy o reformie systemu zamówień publicznych z 2014 r. można zapoznać się pod adresem:

<http://www.legislation.gov.uk/asp/2014/12/contents>

<http://www.gov.scot/procurementreform>

Wytyczne ustawowe są dostępne pod adresem:

<http://www.gov.scot/publications/2016/03/8410>

Zrównoważone narzędzia związane z zamówieniami zostały udostępnione pod adresem:

<http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/policy/corporate-responsibility/Sustainability/ScottishProcess>

<http://www.gov.scot/Topics/Government/Procurement/policy/corporate-responsibility/Sustainability/ScottishProcess/SustainableProcurementTools>

Ponadto w wizji politycznej należy wyraźnie przedstawić powiązania między zamówieniami publicznymi na innowacje a innymi celami polityki, np. celami polegającymi na ograniczaniu śladu środowiskowego, zwiększaniu efektywności energetycznej, radzeniu sobie ze zmianą klimatu, dążeniem do zapewnienia zrównoważonej opieki zdrowotnej dla starzejącego się społeczeństwa, poprawie dostępu przedsiębiorstw typu start-up i MŚP do rynku, zmniejszaniu kosztów cyklu życia, modernizacji sposobu świadczenia usług publicznych itp.

PRZYKŁAD INNOWACJE UŁATWIAJĄ WDRAŻANIE POLITYKI W DZIEDZINIE ŚRODOWISKA I ZDROWIA:

Nowe podejście do kwestii chłodzenia w polskim szpitalu

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Zmiana klimatu spowodowała, że fale upałów stały się w Polsce dużo częstszym zjawiskiem. Szpital w Suchej Beskidzkiej był jednym z wielu polskich szpitali, w których wpływ wysokich temperatur w pomieszczeniach na personel, pacjentów i sprzęt medyczny stawał się coraz poważniejszym problemem. Ministerstwo Zdrowia zareagowało na tę sytuację, zobowiązując wszystkich świadczeniodawców do zamontowania elementów wyposażenia chroniących przed światłem słonecznym w salach, w których przebywają pacjenci i które są wystawione na intensywne oddziaływanie światła słonecznego. Klimatyzowanie sal, na których przebywają pacjenci, w miesiącach letnich stanowiło jednak duże obciążenie budżetu szpitala w Suchej Beskidzkiej.

Co zrobiono inaczej?

Zamiast zakupić większą liczbę tych samych urządzeń szpital zwrócił się do podmiotów działających na rynku o przedstawienie dostępnych rozwiązań w tym zakresie w ramach dialogu technicznego. Następnie, stosując kryteria funkcjonalne (obniżenie temperatury o 2 °C), szpital – zamiast wskazać konkretne rozwiązanie w ramach procedury otwartej – zdecydował się zamówić zdrowsze i bardziej zrównoważone rozwiązanie: wyposażyć fasadę budynku w panele fotowoltaiczne, które zapewniają zacienienie, nie pogarszając jednocześnie widoczności w salach. Zastosowanie modelu kosztów w całym cyklu życia miało kluczowe znaczenie dla rezultatu postępowania o udzielenie zamówienia, którego przeprowadzenie przyniosło korzyści pacjentom, personelowi i kierownictwu szpitala.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Temperatura wewnątrz szpitala obniżyła się o 10 % pomimo wzrostu temperatury na zewnątrz o 20 %. Panele fotowoltaiczne pokrywają również 5 % zapotrzebowania szpitala na energię elektryczną, co rekompensuje koszty początkowej inwestycji.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<http://www.ecoquip.eu/procurement-projects/cost-effective-and-low-carbon-solutions-to-maintain-the-thermal-comfort-of-patients.html>

http://eafip.eu/wp-content/uploads/2016/11/2_M.Kautsch.pdf

2.3 Wyznaczanie poziomu ambicji

„Zaczynaj na małą skalę i szybko rozwijaj działalność” to motto zamówień publicznych na innowacje. Wdrażanie tego hasła przewodniego w praktyce może stanowić wyzwanie, dlatego też prawdopodobnie najlepiej jest realizować je w ramach procesu uczenia się krok po kroku. Innymi słowy, liczne zmiany – od kulturowych po proceduralne – niezbędne do zapewnienia możliwości efektywnego przeprowadzania zamówień publicznych na innowacje nie mogą być wprowadzane jednocześnie. Proces opracowywania skutecznego projektu wykorzystującego innowacyjne rozwiązania może mieć wręcz charakter oddolny – można to osiągnąć, koncentrując się na prostych, praktycznych problemach na wczesnym etapie tego procesu.

Decydenci i nabywcy publiczni mogą rozpocząć działania w tym obszarze od zidentyfikowania szeregu zagadnień (np. odnoszących się do problematyki środowiska / zmiany klimatu, zdrowia itp.), na których należy skoncentrować się w pierwszej kolejności i w przypadku których zastosowanie innowacyjnego podejścia mogłoby okazać się korzystne. Celem mogłoby być skupienie się najpierw na tych sektorach i projektach, w odniesieniu do których innowacyjne rozwiązania mogłyby zostać łatwiej wdrożone, a wpływ takich rozwiązań byłby najbardziej odczuwalny. Rozpoczęcie od działań prowadzonych na małą skalę pozwoli zbudować wiarygodność i wzbudzić zaufanie, co na późniejszym etapie będzie stanowiło czynnik przyciągający większe projekty.

W zmodernizowanych przepisach UE przewidziano zestaw narzędzi dla nabywców publicznych, który został dobrze dostosowany do różnych potencjalnych poziomów ambicji. Bardziej szczegółowe informacje na ten temat zawarto w rozdziale 4.

PRZYKŁAD ROZWIĄZANIA DLA WSZYSTKICH POZIOMÓW AMBICJI:

Modelowe kryteria środowiskowe opracowane przez szwedzką Agencję Zamówień Publicznych

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Wielu nabywców publicznych z zadowoleniem przyjmuje opracowywane wytyczne, modelowe kryteria i wzory dokumentów. Te same rozwiązania nie zawsze jednak sprawdzają się we wszystkich przypadkach.

Co zrobiono inaczej?

Szwedzka Agencja Zamówień Publicznych podzieliła kryteria środowiskowe powiązane z innowacjami wykorzystywane w kontekście postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na trzy poziomy: podstawowe, zaawansowane i awangardowe (np. projekt samochodów z napędem wodorowym jest obecnie klasyfikowany jako rozwiązanie awangardowe). Kryteria i poziomy uzgadnia się w trakcie szeregu spotkań z udziałem wszystkich istotnych zainteresowanych stron: nabywców publicznych na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, producentów, dealerów samochodowych, przedsiębiorstw taksówkarskich i kurierskich itp. Wspomniane kryteria i poziomy są regularnie aktualizowane stosownie do postępu technologicznego w poszczególnych dziedzinach. Po wypracowaniu porozumienia w kwestii danego kryterium Agencja opracowuje odpowiedni tekst prawny, dbając o to, by został on sporządzony na tyle rzetelnie, aby można było oprzeć się na nim w toku postępowania sądowego i aby każdy nabywca publiczny mógł umieścić go w specyfikacjach istotnych warunków swoich zamówień. Kryteria są udostępniane nieodpłatnie, a korzystanie z nich jest dobrowolne.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Zastosowanie tego podejścia doprowadziło do wdrożenia i rozpowszechnienia na rynku innowacyjnych rozwiązań opracowanych z myślą o sektorach energochłonnych, takich jak sektor sprzętu AGD, sektor transportu publicznego lub sektor ciepłowniczy, co pozwoliło zmniejszyć poziom uzależnienia Szwecji od energii jądrowej o 15 %.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/sustainable-public-procurement/sustainable-procurement-criteria>

Aby zapoznać się z konkretnymi studiami przypadku, zob.:

<http://www.ecomotion.us/results/pdfs/108es.pdf>

2.4 Przekładanie ambicji na działania i zobowiązania

Aby zapewnić przełożenie ambicji na konkretne działania podejmowane w terenie, należy opracować strategiczne ramy polityki wraz z planem działania w dziedzinie zamówień publicznych na innowacje. W ramach polityki określa się zazwyczaj cele i priorytety polityki, w tym definicje, wskaźniki, role i obowiązki. W planie działania przedstawia się szereg precyzyjnie określonych działań, podmiotów, narzędzi, zasobów, budżetów i oczekiwanych rezultatów oraz ustanawia się harmonogram realizacji stosownych działań. Zaangażowanie zainteresowanych stron stanowi kluczowy element opracowywania planu działania w taki sposób, aby zagwarantować udział wszystkich odpowiednich podmiotów w tym procesie.

PRZYKŁAD PRZEKSZTAŁCANIE WIZJI W DZIAŁANIA:

Austriacka federalna strategia na rzecz badań, technologii i innowacji

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Od 2011 r. organizowanie „zamówień publicznych sprzyjających propagowaniu innowacji” stanowi priorytet ustanowiony w austriackiej federalnej strategii na rzecz badań, technologii i innowacji.

Co zrobiono inaczej?

Aby wdrożyć tę strategię w praktyce i wzmocnić synergię z innymi dziedzinami polityki, przyjęto odpowiedni plan działania. Federalna Agencja Zamówień Publicznych pełni funkcję centralnego [austriackiego centrum kompetencji na rzecz zamówień publicznych na innowacje](#) i oferuje nabywcom publicznym w Austrii możliwość wzięcia udziału w szkoleniach, zapoznania się z dokumentacją, a także uzyskania wsparcia i niewielkich [dotacji](#) na przeprowadzenie postępowania o udzielenie przedkomercyjnego zamówienia publicznego lub postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na innowacyjne rozwiązania. MŚP mogą otrzymać gwarancję finansową, która ułatwi im uzyskanie dostępu do przetargów. W 2014 r. ustanowiono system monitorowania zapewniający możliwość dokonywania pomiaru nakładów na zamówienia publiczne na innowacje ponoszonych każdego roku w Austrii.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<http://www.ioeb.at>

<https://era.gv.at/object/document/2177>

Zamówień publicznych na innowacje nie udziela się w oderwaniu od innych polityk. Proces udzielania tych zamówień może przebiegać sprawniej, jeżeli będzie wspierany przez inne polityki sektorowe i horyzontalne sprzyjające innowacjom. W ramach polityki i planach działania opracowywanych z myślą o konkretnych sektorach (np. sektorze bezpieczeństwa, sektorze zdrowia, sektorze zmiany klimatu itp.) oraz w ramach innych horyzontalnych polityk wspierających (np. polityki w zakresie badań naukowych i innowacji, systemu podatkowego itp.) można przewidzieć określone działania w obszarze zamówień publicznych na innowacje. W tym kontekście w nowym unijnym planie działania w sprawie VAT¹¹ planuje się zapewnić państwom członkowskim możliwość obniżenia stawek VAT. Dzięki temu państwa członkowskie mogłyby stosować nawet zerowe stawki VAT, na przykład w odniesieniu do zamówień publicznych na usługi badawcze i rozwojowe sprzyjające wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu nowych miejsc pracy w Europie¹².

2.5 Budowanie zdolności

Zamówienia publiczne na innowacje wiążą się z koniecznością podjęcia szeregu konkretnych działań, które nie mogą być wynikiem improwizacji. Niezależnie od poziomu ambicji podjęcie tych działań będzie wymagało odpowiedniej ilości czasu, środków pieniężnych i wiedzy fachowej. Organizowanie specjalistycznych szkoleń (2.5.1), przeprowadzanie wspólnych zamówień publicznych (2.5.2) i propagowanie kultury zasadniczo zakorzenionej w przedsiębiorczości może sprzyjać budowaniu niezbędnej zdolności umożliwiającej przeprowadzanie zamówień publicznych na innowacje przy jednoczesnym utrzymaniu kosztów na rozsądnym poziomie.

Szereg państw członkowskich utworzyło krajowe centra kompetencji na rzecz zamówień publicznych na innowacje, które pełnią funkcję punktu kompleksowej obsługi sprzyjającego zwiększaniu świadomości, koordynującego działania w obszarze budowania zdolności

¹¹ Unijny plan działania w sprawie VAT: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_en

¹² Stosowanie zerowych stawek VAT w odniesieniu do usług badawczych i rozwojowych sprawiłoby, że usługi te stałyby się od 18 % (Malta) do 27 % (Węgry) tańsze dla nabywców publicznych. W realny sposób wzmocniłoby to proces udzielania zamówień publicznych w Europie.

i wspierającego nabywców publicznych w procesie wdrażania zamówień publicznych na innowacje¹³.

CENTRA KOMPETENCJI

Komisja Europejska finansuje działania wnoszące wkład w tworzenie sieci kontaktów między krajowymi centrami kompetencji za pośrednictwem europejskiej sieci krajowych centrów kompetencji na rzecz zamówień publicznych na innowacje – projekt Procure2Innovate.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-funded-projects>

<https://www.innovation-procurement.org/projects/others/procure2innovate>

https://cordis.europa.eu/project/rcn/213117_pl.html

Organizacje zawodowe i stowarzyszenia branżowe mogą udzielać podobnego wsparcia w postaci podręczników, wytycznych, wzorów dokumentów, projektów kryteriów oceny lub metod dokonywania pomiaru. Ponieważ wspomniane organizacje i stowarzyszenia dysponują dogłębną wiedzą na temat funkcjonowania rynku, przekazanie ich wiedzy fachowej nabywcom publicznym mogłoby umożliwić tym ostatnim określenie potrzeb w tym obszarze i sporządzenie specyfikacji technicznych w sposób w największym stopniu zgodny z aktualnym stanem wiedzy naukowej i technicznej¹⁴.

2.5.1 Szkolenie osób i udzielanie im wsparcia

Aby zapewnić optymalne wykorzystanie środków finansowych, osoby zaangażowane w proces udzielania zamówień publicznych na innowacje muszą posiadać wysoki poziom motywacji i dysponować odpowiednią wiedzą fachową. Profesjonalizm jest jednym z kluczowych czynników decydujących o sukcesie. W przypadku niektórych przykładów zamówień publicznych na innowacje, które odniosły największy sukces, takich jak zamówienia zrealizowane w Barcelonie, Lombardii, Austrii lub Szwecji, połączono silny mandat polityczny przyznający innowacjom centralną pozycję w ramach lokalnych polityk gospodarczych z wysoce zmotywowanym, profesjonalnym personelem.

¹³ Przykłady centrów kompetencji w Europie:

- <https://www.pianoo.nl/pianoo-in-english>
- <http://www.procurementcompetence.fi/>
- <https://www.koinno-bmwi.de/en/>
- <https://www.vinnova.se/en/>
- <http://www.ioeb.at/>

¹⁴ Przykłady materiałów stanowiących wytyczne sektorowe – niezatwierdzonych przez Komisję Europejską:

- usługi cateringowe: <http://www.contract-catering-guide.org>
- usługi ochroniarskie: <http://www.securebestvalue.org>
- opieka zdrowotna (ramy koncepcyjne):
- http://www.medtecheurope.org/sites/default/files/resource_items/files/ECONOMIC%20VALUE%20AS%20A%20GUIDE%20FOR%20INVESTING%20IN%20HEALTH%20AND%20CARE%20Concept%20Framework_3.pdf
- opieka zdrowotna (ramy polityki):
- http://www.medtecheurope.org/sites/default/files/resource_items/files/ECONOMIC%20VALUE%20AS%20A%20GUIDE%20FOR%20INVESTING%20IN%20HEALTH%20AND%20CARE%20Policy%20Framework_3.pdf
- zamówienia publiczne bazujące na wartości w sektorze opieki zdrowotnej w Kanadzie: <http://www.conferenceboard.ca/e-library/abstract.aspx?did=7480>

Aby skutecznie realizować zamówienia publiczne na innowacje, nabywca publiczny powinien korzystać z wiedzy i umiejętności w następujących obszarach:

- wiedza:
 - zaangażowanie rynku i zainteresowanych stron;
 - odpowiednie produkty lub usługi;
- umiejętności podstawowe:
 - odpowiednie ramy prawne;
 - negocjacje;
 - zarządzanie umowami;
- umiejętności powiązane bezpośrednio z innowacjami:
 - ocena ryzyka;
 - zarządzanie prawami własności intelektualnej;
 - przedsiębiorczość polityczna.

Wspomniane zdolności można budować, organizując szkolenia wewnętrzne, prowadząc ukierunkowaną rekrutację, opierając się na zewnętrznych ekspertach i konsultantach lub wymieniając się wiedzą fachową z innymi nabywcami publicznymi. Nawet przy niższym poziomie ambicji pomocna może okazać się dobra znajomość rynku oraz umiejętność korzystania z podstawowych narzędzi przewidzianych w zmodernizowanych przepisach UE, takich jak kryteria oferty najkorzystniejszej ekonomicznie lub wymogi funkcjonalne.

Ten proces uczenia się nie odnosi się wyłącznie do nabywców publicznych. Spółki, w szczególności przedsiębiorstwa typu start-up i innowacyjne MŚP, również powinny stopniowo angażować się we współpracę z podmiotami sektora publicznego w ramach procesów biznesowych koncentrujących się na innowacjach oraz zaznajamiać się z określonymi praktykami administracyjnymi.

PRZYKŁAD PROFESJONALIZACJA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH:

Szkolenie pracowników Rady Miasta Barcelony

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Zamówienia publiczne na innowacje wiążą się z koniecznością dysponowania odpowiednimi umiejętnościami i wiedzą.

Co robi się inaczej?

Rada Miasta Barcelony we współpracy z Europejskim Instytutem Administracji Publicznej (EIPA) organizuje program szkoleniowy w zakresie zamówień publicznych na innowacje dla zarządców miasta, urzędników służby cywilnej, konsultantów, przedsiębiorstw i radców prawnych. Podmioty zaangażowane w realizację przedmiotowego programu pt. *Przedkomercyjne zamówienia publiczne na innowacje w miastach* mogą uzyskać informacje na temat tego, w jaki sposób przekształcić dane miasto w miasto propagujące korzystanie z innowacyjnych rozwiązań od strony popytowej.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<http://seminars.eipa.eu/en/activities09/show/&tid=6141>

<http://formacio.eapc.gencat.cat/infoactivitats/AppJava/DetalleActividad.do?codi=10251&ambit=1&edicio=1&any=2017>

PRZYKŁAD WYMIANA DOŚWIADCZEŃ NA SZCZEBLU MIĘDZYNARODOWYM

Komisja Europejska współfinansowała tworzenie platformy internetowej służącej do wymiany doświadczeń w obszarze zamówień publicznych na innowacje. Platformę tę obsługuje ICLEI. Dzięki funkcjonującym w jej ramach forum ds. zamówień i centrum zasobów platforma ułatwia nabywcom publicznym, decydentom, badaczom i innym zainteresowanym stronom odpowiednie wykorzystanie potencjału zamówień publicznych na innowacje.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

www.innovation-procurement.org

2.5.2 Rozważanie możliwości zorganizowania wspólnych zamówień publicznych

Termin „wspólne zamówienia publiczne” obejmuje różne rodzaje współpracy między nabywcami publicznymi.

Tworzenie specjalnych podmiotów – takich jak centralne jednostki zakupujące, stowarzyszenia miast, konsorcja na rzecz europejskiej infrastruktury badawczej (ERIC)¹⁵ lub europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)¹⁶ – bądź zlecenie tym podmiotom regularnego przeprowadzania wspólnych zamówień publicznych stanowi najbardziej uporządkowaną metodę prowadzenia współpracy. Centralne jednostki zakupujące to instytucje zajmujące się zarządzaniem procesem udzielania zamówień publicznych w imieniu innych nabywców publicznych. Instytucje rządowe na szczeblu centralnym mogą tworzyć centralne jednostki zakupujące na szczeblu krajowym, podczas gdy samorządy terytorialne mogą tworzyć je na szczeblu regionalnym i lokalnym. Jednostki te mogą być również tworzone przez nabywców publicznych w konkretnych sektorach.

CENTRALNE JEDNOSTKI ZAKUPUJĄCE

Centralne jednostki zakupujące stają się kluczowymi podmiotami w procesie organizowania zamówień publicznych w państwach członkowskich UE. W całej Europie stworzono wiele centralnych jednostek zakupujących, które działają na różnych szczeblach (centralnym¹⁷, regionalnym¹⁸ i sektorowym¹⁹). Istnieje około 50 centralnych jednostek zakupujących, które

ERIC to podmioty prawne ustanawiane na podstawie wspólnotowych ram prawnych w celu tworzenia i obsługi nowych lub istniejących infrastruktur badań naukowych i innowacji o znaczeniu europejskim. ERIC są zwolnione z VAT i mogą przyjmować własne reguły prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia, o ile będą one zgodne z zasadami określonymi w Traktacie. ERIC odpowiedzialne za obsługę infrastruktury w państwach członkowskich działają na przykład w obszarach takich jak zdrowie, starzenie się, wychwytywanie dwutlenku węgla, duże zbiory danych, morza i zmiana klimatu itp. Dodatkowe informacje można uzyskać pod adresem:

<https://ec.europa.eu/research/infrastructures/index.cfm?pg=eric>

¹⁶ EUWT stanowią instrument prawny stosowany w ramach europejskiej polityki regionalnej do usprawniania i propagowania transgranicznej współpracy międzyregionalnej. Dzięki EUWT organy publiczne różnych państw członkowskich mogą współpracować w celu wspólnego świadczenia usług bez konieczności wcześniejszego podpisania umowy międzynarodowej i jej ratyfikowania przez parlamenty narodowe. W takim przypadku za właściwe prawo zamówień publicznych uznaje się prawo zamówień publicznych państwa członkowskiego, w którym znajduje się oficjalna siedziba główna EUWT. Dodatkowe informacje:

http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/policy/cooperation/european-territorial/egtc/

¹⁷ Na przykład: <http://ogp.gov.ie/>; <http://www.consip.it/>; <https://www.bbg.gv.at/english/about-the-fpa/>; <https://www.ugap.fr/>; <https://www.espap.pt/Paginas/home.aspx>; <https://www.avropa.se/topplankar/In-English/>; <https://contratacioncentralizada.gob.es/en/quehacemos>.

¹⁸ Na przykład: <https://bric.brussels/en/our-solutions/purchasing-group>; <https://www.estar.toscana.it>

każdego roku udzielają ponad 15 zamówień, i aż 200 jednostek, które każdego roku udzielają od 5 do 15 zamówień.

Dodatkowe informacje można uzyskać pod adresem:

https://ec.europa.eu/growth/content/public-buyers-save-money-cooperative-procurement-0_pl

Wspólne zamówienia publiczne rozumiane ogólnie, a w szczególności wspólne zamówienia publiczne przeprowadzane przy wykorzystaniu stałych struktur tworzonych specjalnie w tym celu, charakteryzują się szeregiem właściwości usprawniających proces udzielania zamówień publicznych na innowacje:

- Wspólne zamówienia publiczne zachęcają specjalistów dysponujących wiedzą fachową do wskazania specyficznych i złożonych potrzeb, prowadzenia uporządkowanej współpracy z podmiotami działającymi na rynku oraz przygotowywania procedur, które doprowadzą do wypracowania innowacyjnych rozwiązań.
- Generują one korzyści skali niezbędne do stworzenia pierwszych rynków dla innowacyjnych produktów i usług.
- Zamówienia te zwiększają zakres oddziaływania innowacyjnych rozwiązań, ponieważ poszczególne rozwiązania mogą być wdrażane przez różnych nabywców publicznych.

Należy jednak podkreślić, że przy przeprowadzaniu wspólnych zamówień publicznych jako takich trzeba dbać o to, by wskutek nadmiernej standaryzacji nie zamknąć rynku zamówień publicznych na produkty zindywidualizowane lub dopasowane do indywidualnych potrzeb.

Wspólne zamówienia publiczne mogą również przyjmować mniej uporządkowane formy, takie jak sieci i stowarzyszenia nabywców publicznych, którzy łączą siły na zasadzie *ad hoc* w celu wspólnego przeprowadzenia określonego zamówienia publicznego na innowacje, zorganizowania wymiany dobrych praktyk oraz wzięcia udziału w procesie wzajemnego uczenia się.

PRZYKŁAD POŁĄCZENIE SIŁ W RAMACH UTWORZONEJ AD HOC GRUPY NABYWCÓW INNOWACYJNYCH ROZWIĄZAŃ:

Zamówienie publiczne na usługi obliczeń wielkiej skali

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Obliczenia wielkiej skali (HPC) są wykorzystywane w szeregu dziedzin sektora publicznego, m.in. w obszarze cyberbezpieczeństwa, energii, zmiany klimatu i zdrowia, ponieważ zapewniają możliwość opracowywania, testowania i wdrażania szczególnie złożonych aplikacji.

Co zrobiono inaczej?

W 2017 r. czołowe ośrodki obliczeń wielkiej skali z Francji, Włoch, Hiszpanii i Niemiec powołały grupę nabywców *ad hoc* w celu przeprowadzenia wspólnego zamówienia publicznego na innowacyjne rozwiązania. Nabywcy publiczni dostosowali swoje plany działania w zakresie zapewniania możliwości korzystania z zasobów HPC w całej Europie.

Jaki jest oczekiwany rezultat?

Całkowity budżet, który planuje się przeznaczyć na przeprowadzenie tego pierwszego wspólnego zamówienia publicznego na innowacyjne rozwiązania w obszarze HPC, opiewa na kwotę 73 mln EUR. Pozwoli to w istotnym stopniu udoskonalić infrastrukturę HPC od 2019 r. i umożliwi przeprowadzenie kolejnych inwestycji w Europie o wartości 1 mld EUR za pośrednictwem Europejskiego Wspólnego Przedsięwzięcia w dziedzinie Obliczeń Wielkiej Skali, które

¹⁹ Na przykład: <http://www.resah.fr/>; <http://www.amgros.dk/en>; <https://www.gdekk.de>

utworzono na mocy umowy między UE a państwami członkowskimi podpisanej w styczniu 2018 r.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<http://www.prace-ri.eu/pcp>

<https://www.ppi4hpc.eu>

<http://eurohpc.eu>

Co więcej, pojedynczy nabywcy publiczni dysponujący wystarczającą siłą nabywczą – tacy jak większe miasta lub duże przedsiębiorstwa użyteczności publicznej – również mogą czerpać korzyści ze wspólnych zamówień publicznych. Wspomniani nabywcy publiczni są naturalnymi kandydatami do udziału w zamówieniach publicznych na innowacje, ponieważ dysponują zdolnością identyfikowania i testowania innowacyjnych towarów i usług przed przystąpieniem do ich hurtowego kupowania jako produktu powszechnie dostępnego na rynku.

PRZYKŁAD ŁĄCZENIE SIŁ NA RZECZ PODEJMOWANIA UPORZĄDKOWANYCH DZIAŁAŃ ZORIENTOWANYCH NA INNOWACJE:

Norweski program na rzecz rozwoju krajowych dostawców

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Wiele innowacyjnych procesów udzielania zamówień publicznych inicjowanych przez pojedynczych nabywców publicznych skutkuje wypracowaniem dobrych rozwiązań, ale kończy się na etapie pilotażowym lub prototypowym, ponieważ pojedynczy nabywca nie jest w stanie wygenerować dostatecznie dużego popytu.

Co zrobiono inaczej?

W ramach norweskiego programu na rzecz rozwoju krajowych dostawców systematycznie podejmuje się starania, aby zachęcić nabywców publicznych o zbliżonych interesach (np. osiągnięcie określonego celu politycznego w dziedzinie klimatu lub zdrowia) i o podobnych potrzebach do połączenia sił już na początku procesu i do wspólnego stawienia czoła wyzwaniom rynkowym w celu wypracowania rozwiązania, które pozwoli im osiągnąć ich wspólny cel. Wspólne projekty zapewniają potencjalnym dostawcom przewidywalność, przejrzystość oraz – co niezwykle istotne – ilość zasobów niezbędną do skutecznego skomercjalizowania danego rozwiązania i przystąpienia do jego seryjnej produkcji.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Przy realizacji jednego wspólnego projektu w ramach programu rozwoju współpracowali ze sobą najwięksi nabywcy publiczni w kraju odpowiedzialni za inicjowanie i nadzorowanie realizacji projektów budowlanych, w tym projektów budowy nowych szkół, przedszkoli, uniwersytetów, szpitali i budynków administracji publicznej. Wspólne wyzwanie, przed którym stanęli ci nabywcy, polegało na wypracowaniu bardziej zrównoważonych procedur budowlanych i przyczynieniu się tym samym do wypełnienia zobowiązań spoczywających na Norwegii zgodnie z porozumieniem klimatycznym z Paryża. Korzystając ze wsparcia udzielanego w ramach programu rozwoju, wspomniani nabywcy wspólnie rzucili rynkowi wyzwanie, deklarując, że zamierzają zagwarantować zerowy poziom emisji generowanych przez maszyny na placach budowy. Ujawnili oni swój łączny budżet przeznaczony na działalność budowlaną w kolejnych pięciu latach, aby przedstawić ewentualnym dostawcom potencjalną wielkość rynku. Opracowywanie nowych rozwiązań technologicznych, które nie byłoby możliwe w przypadku braku odpowiedniej ilości zasobów na rynku, jest obecnie w toku.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<http://innovativeanskaffelser.no/about>

2.6 Przewycięzanie niechęci do ryzyka poprzez tworzenie zachęt sprzyjających wypracowywaniu innowacyjnych rozwiązań

Należy pokreślić, że przeprowadzanie zamówień publicznych na innowacje wiąże się z ryzykiem, np. może skutkować niedostarczeniem produktu lub usługi, niedopasowaniem dostarczonego rozwiązania do oczekiwanych rezultatów itp. Nabywcy publiczni są często sceptycznie nastawieni do dodatkowego ryzyka w organizowanych przez siebie postępowaniach o udzielenie zamówienia – jest to spowodowane faktem, że rozporządzają środkami publicznymi. Co więcej, ponieważ nabywcy publiczni nie są narażeni na presję rynkową, jakiej podlegają wykonawcy, trudniej jest im uzasadnić konieczność poniesienia dodatkowego ryzyka związanego z zamówieniami publicznymi na innowacyjne rozwiązania. Dlatego też kwestie te powinny zostać należycie uwzględnione przy opracowywaniu projektów, które mają być przedmiotem zamówień publicznych na innowacje.

Przewyciężenie niechęci do ryzyka wymaga zmiany motywacji nabywców publicznych za pomocą zachęt o charakterze finansowym i niefinansowym.

Zachęty niefinansowe wpływające na zmianę zachowania obejmują na przykład docenianie korzystania z dobrych praktyk (np. poprzez przyznawanie krajowych nagród z tytułu przeprowadzania zamówień publicznych na innowacje), wskazanie zamówień publicznych jako nadrzędnego celu przy wyznaczaniu corocznych zadań zawodowych urzędnikom lub kierownikom zajmującym się zamówieniami publicznymi (np. poprzez opracowywanie kluczowych wskaźników skuteczności działania), a także zapewnianie lepszych możliwości awansu nabywcom publicznym, którzy skutecznie przeprowadzają zamówienia publiczne na innowacje, przyczyniając się tym samym do szybszej modernizacji usług publicznych. Inny sposób na to, by zachęcić odpowiednie podmioty do zmiany zachowania, to skoncentrowanie się na wpływie, jaki zamówienia publiczne na innowacje mogą wywrzeć na ich okręgi wyborcze.

NAGRODY W DZIEDZINIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH NA INNOWACJE

Każdego roku niemieckie centrum kompetencji na rzecz zamówień publicznych na innowacje KOINNO nagradza wzorowe zamówienia publiczne na innowacje przeprowadzone przez niemieckich nabywców publicznych, przyznając nagrodę „Innowacje dają przewagę” pod patronatem niemieckiego Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Energii.

Podobnie europejska sieć na rzecz zrównoważonych zamówień publicznych Procura+ co roku przyznaje nagrody dla zrównoważonych i innowacyjnych zamówień. Na stronie internetowej Procura+ zamieszczono krótki opis wszystkich wyróżnionych projektów oraz objaśniono najistotniejsze elementy innowacyjnego podejścia.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

<https://www.koinno-bmwi.de/koinno/innovationspreis>

<http://www.procuraplus.org/awards>

Finansowanie stanowi często kluczowy czynnik przy podejmowaniu decyzji o przeprowadzeniu zamówienia publicznego na innowacje, w szczególności jeżeli poziom ambicji w kwestiach związanych z innowacyjnością jest wysoki. Aby uzasadnić decyzję o wykorzystaniu środków z budżetów na zamówienia publiczne do celów związanych z innowacjami, nabywcy publiczni muszą przedstawić przekonujące uzasadnienie biznesowe wyraźnie dowodzące, że oczekiwane korzyści wynikające ze stosowania innowacyjnych rozwiązań (np. poprawa jakości/wydajności, obniżenie kosztów w cyklu życia itp.) przeważają nad kosztami inwestycji, które trzeba będzie ponieść. Dowody potwierdzające potencjalne korzyści wynikające ze stosowania nowych technologii mają zatem znaczenie dla nabywcy publicznego, który może wykorzystać je do sporządzenia uzasadnienia biznesowego przemawiającego za podjęciem decyzji inwestycyjnej. Certyfikacja innowacyjnych rozwiązań ułatwia przekonanie nabywców publicznych, że nowe technologie będą w stanie sprostać pokładanym w nich nadziejom.

Ponadto istnieje szereg źródeł finansowania, które mogą zostać wykorzystane w charakterze zachęt finansowych dla nabywców publicznych, aby skłonić ich do organizowania zamówień publicznych na innowacje. Konkretnie źródła finansowania mogą zostać wykorzystane do pokrycia znacznej części kosztów związanych z zamówieniami publicznymi na innowacje, np. kosztów przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia i zarządzania tym postępowaniem, kosztów wstępnych konsultacji rynkowych, negocjacji, badań i rozwoju (np. opracowywania prototypów, testowania i certyfikacji), pozyskiwania określonej technicznej lub prawnej wiedzy fachowej, dostosowywania procedur administracyjnych itp. Te źródła finansowania mogą również zrekompensować koszty o charakterze niematerialnym wynikające z konieczności zmiany kulturowej i zmiany nawyków.

PROGRAMY WSPARCIA NA RZECZ ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH NA INNOWACJE NA SZCZEBLU KRAJOWYM I REGIONALNYM

W szeregu państw UE przyjęto programy wsparcia na rzecz zamówień publicznych na innowacje na szczeblu krajowym lub regionalnym. W ramach tych programów nabywcy publiczni mogą zazwyczaj uzyskać pewne środki finansowe na przygotowanie lub wdrożenie zamówień publicznych na innowacje, aby zrównoważyć ryzyko związane ze stosowaniem innowacyjnych rozwiązań. Na przykład w ramach programu na rzecz zamówień publicznych na innowacje realizowanego w Finlandii wsparto już realizację ponad 70 zamówień publicznych na innowacje. Władze włoskiego regionu Lombardia uznały przedkomercyjne zamówienia publiczne i zamówienia publiczne na innowacyjne rozwiązania za jeden z celów strategicznych w przepisach ich prawa regionalnego oraz przyznały finansowanie na rzecz regularnego organizowania zaproszeń – skierowanych do nabywców publicznych w regionie – do zgłaszania potrzeb w zakresie innowacji; w odpowiedzi na te potrzeby przeprowadza się następnie nowe postępowania o udzielenie zamówienia.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-initiatives-around-europe>

<http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/impresa/ricerca-e-innovazione-per-le-imprese/appalti-pre-commerciali>

SYSTEMY FINANSOWANIA UE

UE wspiera zamówienia publiczne na innowacje za pośrednictwem różnych programów finansowania.

Środki z głównego programu UE w dziedzinie badań naukowych i innowacji – „Horyzont 2020” – są regularnie wykorzystywane do finansowania zaproszeń do koordynacji i działań wspierających (w ramach których udziela się finansowania na rzecz działań w obszarze koordynacji i tworzenia sieci kontaktów na potrzeby przygotowywania przyszłych zamówień publicznych na innowacje), zaproszeń do działań w zakresie przedkomercyjnych zamówień publicznych (w ramach których współfinansuje się również koszty zamówień na badanie, rozwijanie i testowanie innowacyjnych rozwiązań) oraz zaproszeń do podejmowania działań w obszarze zamówień publicznych na innowacyjne rozwiązania (w ramach których współfinansuje się również koszty zamawiania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań).

Pod poniższym adresem można zapoznać się z przeglądem wszystkich zamówień publicznych na innowacje objętych finansowaniem:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-funded-projects>

Dodatkowe informacje na temat wsparcia udzielanego w ramach programu „Horyzont 2020” można uzyskać pod adresem:

<http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/cross-cutting->

[issues/innovation-procurement_en.htm](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement)

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

Środki pochodzące z programu UE na rzecz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) – COSME (<https://ec.europa.eu/easme/en/cosme>) – są wykorzystywane do finansowania innowacyjnych projektów realizowanych z udziałem MŚP.

Państwa członkowskie UE i ich regiony mogą również współfinansować zamówienia publiczne na innowacje, w tym przedkomercyjne zamówienia publiczne, ze środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) w ramach swoich strategii inteligentnej specjalizacji. Zob. specjalne wytyczne poświęcone tej problematyce, w których wyjaśniono, w jaki sposób można przeprowadzać zamówienia publiczne na innowacje w ramach funduszy ESI i przy zapewnieniu synergii z finansowaniem pochodzącym z programu „Horyzont 2020”:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/synergy/synergies_pl.pdf.

Aby zapoznać się z przykładami finansowanych z funduszy ESI projektów realizowanych w wyniku przeprowadzenia zamówień publicznych na innowacje, zob.:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_30.pdf

PRZYKŁAD: W RAMACH ESI NA LITWIE SFINANSOWANO PROGRAM WSPIERAJĄCY ZAMÓWIENIA PUBLICZNE NA INNOWACJE.

W następstwie wystosowanego w 2016 r. pierwszego zaproszenia dotyczącego rządowego programu wsparcia przedkomercyjnych zamówień publicznych w 2017 r. na Litwie ogłoszono 15 przedkomercyjnych zamówień publicznych. Program wsparcia jest współfinansowany w ramach ESI. Drugie zaproszenie ogłoszono w 2017 r., aby zaprosić litewskich nabywców publicznych do przedstawiania nowych pomysłów dotyczących nowych przedkomercyjnych zamówień publicznych.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

<https://www.interregeurope.eu/ecoris3/news/news-article/1607/the-start-of-pre-commercial-procurement-in-lithuania>

W przyszłości można zbadać możliwości w zakresie mechanizmów zarządzania ryzykiem, takich jak systemy ubezpieczeń lub gwarancji.

3 PRZYCIĄGANIE INNOWATORÓW

Przyciąganie innowatorów, w szczególności zaawansowanych technologicznie przedsiębiorstw typu start-up oraz innowacyjnych MŚP, stanowi jedno z największych wyzwań zamówień publicznych na innowacje. W niektórych sektorach gospodarki przedsiębiorstwa te w dużym stopniu opierają się na nabywcach publicznych pod względem absorpcji ich innowacyjnych rozwiązań²⁰, natomiast nabywcy publiczni mogą potrzebować ich potencjału innowacyjności, aby móc świadczyć usługi publiczne zgodne z obecnym stanem wiedzy. Jednocześnie przedsiębiorstwom typu start-up i MŚP często brakuje mocnych zdolności oraz historii realizacji, których zwykle wymagają nabywcy publiczni.

Nabywcy publiczni mogą rozważyć dwa główne sposoby działania: dostosowanie postępowań o udzielenie zamówienia do tych innowatorów (3.1) oraz mobilizację brokerów innowacji (3.2).

²⁰ W niektórych sektorach popyt prywatny jest bardzo niski (sektor drogowy, zarządzania ruchem, gospodarowania odpadami itp.). Niekiedy jedynymi – lub głównymi – rynkami zbytu ich rozwiązań są rynki zamówień publicznych.

3.1 Umożliwienie uczestnictwa w zamówieniach publicznych również mniejszym innowatorom

Zgodnie z Traktatem zasady wszystkich zamówień publicznych na innowacje – czy to poniżej, czy też powyżej wartości progowej – muszą być otwarte dla podmiotów gospodarczych niezależnie od ich wielkości. Niemniej jednak zamówienia publiczne na innowacje spotykają się z większym zainteresowaniem ze strony innowacyjnych przedsiębiorstw niż standardowe zamówienia dotyczące produktów gotowych. W 2014 r. w unijnych przepisach dotyczących zamówień publicznych umożliwiono nabywcom publicznym opracowywanie procedur dostosowanych nie tylko do dużych przedsiębiorstw, lecz również do mniejszych, innowacyjnych dostawców.

3.1.1 Zmniejszanie obciążenia administracyjnego

Obciążenie administracyjne często zniechęca MŚP i przedsiębiorstwa typu start-up do uczestnictwa w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W zależności od państwa członkowskiego i instytucji zamawiającej przedsiębiorstwa muszą przedstawiać świadectwa administracyjne poświadczające ich legitymację procesową, zdolności ekonomiczne i finansowe oraz ich ofertę w celu zweryfikowania pod kątem kryteriów wykluczenia i kwalifikacji.

W nowych unijnych przepisach uproszczono te wymagania. Obecnie oferenci mogą przedstawić oświadczenie własne, wskazując, czy spełniają wszystkie administracyjne warunki wstępne. Ponadto przedstawiają zaświadczenia na potwierdzenie oświadczeń własnych, jednak dzieje się tak wyłącznie w przypadku, gdy ich oferta zostanie oceniona jako najlepsza. Więcej sensu z punktu widzenia biznesowego ma zebranie zaświadczeń przed samym podpisaniem umowy, a nie na początku postępowania.

W przypadku wersji elektronicznej tego oświadczenia własnego – jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia²¹ – proces ten jest jeszcze łatwiejszy. W jednolitym europejskim dokumencie zamówienia dopuszcza się ponowne wykorzystanie danych, aby umożliwić oferentom szybsze składanie wniosków. Stanowi to znaczne uproszczenie zarówno dla nabywców publicznych, jak i dla oferentów.

Stosowanie tego nowego podejścia przez nabywców publicznych stanie się jeszcze łatwiejsze, gdy państwa członkowskie włączą jednolity europejski dokument zamówienia (ESPD)²² do swoich ram prawnych i do interoperacyjnych platform elektronicznych zamówień publicznych. Obecnie, w 2018 r., szereg państw członkowskich już prowadzi serwisy ESPD, a utworzonych zostanie jeszcze więcej tego typu serwisów. Jednolity europejski dokument zamówienia stanowi gotowy wykaz elementów, które mogą pojawić się w oświadczeniu własnym i które mogą być wymagane do celów uczestnictwa w postępowaniu o udzielenie zamówienia. W odniesieniu do każdego postępowania nabywcy publiczni dokonali wyboru odpowiednich wymogów, do których muszą odnieść się oferenci.

W bardziej zintegrowanym systemie elektronicznych zamówień publicznych i administracji elektronicznej²³ zaleca się, aby w odniesieniu do łączy elektronicznych między jednolitym europejskim dokumentem zamówienia a państwowymi elektronicznymi rejestrami generującymi odpowiednie zaświadczenia wdrożyć zasadę jednorazowości. Zgodnie z tą zasadą nabywcy publiczni mogą uzyskać bezpośredni dostęp do niezbędnych dowodów. Dzięki temu oferent nie musi przedkładać ręcznie informacji, które państwa członkowskie już posiadają w swoich

²¹ <https://ec.europa.eu/tools/espd>

²² Art. 59 dyrektywy 2014/24/UE.

²³ Obowiązek wprowadzenia elektronicznych zamówień publicznych od października 2018 r.

systemach. Razem z systemem e-Certis²⁴, który jest systemem mapującym dowody z wszystkich państw europejskich, jest to możliwe w kontekście transgranicznym.

SERWISY OBSŁUGUJĄCE JEDNOLITY EUROPEJSKI DOKUMENT ZAMÓWIENIA (ESPD):

Finlandia wykazuje potencjał w zakresie uproszczenia

Serwisy ESPD są obecnie wdrażane w całej Europie. Niektóre z nich oferują funkcje podstawowe, np. dowody na spełnienie kryteriów wykluczenia (uiszczenie należności z tytułu podatków i świadczeń społecznych itd.). Rośnie jednak liczba serwisów łączących ESPD z krajowymi bazami danych oraz z innymi usługami o wartości dodanej. Należą do nich przechowywanie profili przedsiębiorstwa w celu ograniczenia obciążenia administracyjnego spoczywającego na organach i dostawcach.

W Finlandii podczas wdrażania serwisu ESPD centralny serwis eTendering został połączony z ośmioma bazami danych. Organy mogą uzyskać bezpośredni dostęp do informacji przedstawionych przez dostawców, które będą przechowywane w profilu przedsiębiorstwa, aby można było je łatwo wykorzystać w przyszłości. Ponadto główny dostawca może zwrócić się do członków konsorcjum i podwykonawców o wypełnienie jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia bezpośrednio za pośrednictwem platformy eTendering. Możliwość ta znacznie ułatwia udział MŚP w większych projektach zamówień publicznych.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

<https://ec.europa.eu/tools/esp/>

www.hanki-palvelu.fi

3.1.2 Dostosowywanie kryteriów kwalifikacji

Często od podmiotów gospodarczych wymaga się zbyt wysokich gwarancji finansowych na wykazanie ich zdolności finansowej. Niekiedy wymagany obrót jest wielokrotnie wyższy niż wartość danego zamówienia. Wymóg ten niekoniecznie gwarantuje dobrą realizację zamówienia. Wyklucza on również wszystkich potencjalnych oferentów, którzy osiągają niższy obrót, a którzy mogą mieć konieczną zdolność oraz – co ważniejsze – mogą zaproponować lepsze rozwiązania.

Zgodnie z nowymi zasadami – z wyjątkiem sytuacji uzasadnionych szczególnymi okolicznościami – nabywcy publiczni nie mogą już wymagać obrotu, którego wysokość przewyższa dwukrotność wartości zamówienia²⁵. Dzięki tej zasadzie łatwiej jest uczestniczyć przedsiębiorstwom typu start-up i innowacyjnym MŚP, w przypadku których istnieje większe prawdopodobieństwo, że zostały ustanowione niedawno oraz że ich obrót jest mniejszy.

PRZYKŁAD STWARZANIE MOŻLIWOŚCI DLA MŚP:

Drony i środki ochrony indywidualnej na potrzeby walki z pożarami lasów w Bułgarii i Serbii

Dlaczego rozważono zastosowanie innowacyjnych rozwiązań?

Miasta Kula w Bułgarii i Boljevac w Serbii chciały kupić pojazdy specjalistyczne, drony nadzorujące i spersonalizowane środki ochrony indywidualnej, aby walczyć z pożarami lasów. Ponieważ w tej dziedzinie innowacyjne MŚP mogą zapewniać dobrej jakości rozwiązania, nabywcy publiczni chcieli zapewnić, aby mieli oni dostęp do zamówień.

Co zrobiono inaczej?

Oba miasta wystosowały podobne zaproszenia do składania ofert. Obrót minimalny wymagany w kryteriach zdolności finansowej równał się wartości składanej przez nich oferty (i nie wynosił

²⁴ <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis>

²⁵ Art. 58 ust. 3 tiret drugie dyrektywy 2014/24/UE.

więcej). Średni obrót roczny oferenta z ostatnich trzech lat przy rachunkach zamkniętych musiał być większy niż wartość składanej przez niego oferty.

Dzięki temu, że nabywcy podzielili również zamówienie na kilka części – rozbijając całkowitą wartość zamówienia na różne części, tj. pojazd, dron i środki ochrony indywidualnej – MŚP mogły spełnić wymóg w zakresie zdolności finansowej.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Podejście to umożliwiło MŚP wygranę przetargu na innowacyjne środki.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<http://obshtina-kula.com/bg/?p=1915>

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:222939-2017:TEXT:PL:HTML&tabId=0> (w odniesieniu do Kuli)

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:433112-2017:TEXT:PL:HTML&tabId=0>

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:99979-2018:TEXT:PL:HTML&tabId=0> (w

odniesieniu do miejscowości Boljevac)

(współfinansowane w ramach transgranicznego bułgarsko-serbskiego programu INTERREG-IPA)

3.1.3 Dzielenie zamówień na części

Dzielenie zamówień publicznych na części stanowi inny sposób na przyciągnięcie innowatorów. Wielkość poszczególnych części może zostać dostosowana do zdolności operacyjnych przedsiębiorstw typu start-up i innowacyjnych MŚP. Dzielenie zamówień na części pozwala również ograniczyć skalę zjawiska uzależnienia od jednego dostawcy, nawet w przypadkach, w których zamówienie jest realizowane głównie przez dużych dostawców. W takich sytuacjach nabywca publiczny może ustanowić wymogi w zakresie interoperacyjności lub wymogi w zakresie standardów otwartych, aby utworzyć wzajemne połączenia między różnymi elementami systemu, które dostawcy dostarczają w ramach poszczególnych części zamówienia. W tym względzie w umowie zawartej z dostawcą należy określić zasady korzystania w przyszłości z wszelkich nowych praw własności intelektualnej powstałych wskutek realizacji projektu.

Zgodnie z nowymi przepisami UE oczekuje się, że nabywcy publiczni będą rozważali możliwość podziału zamówienia na części w odniesieniu do wszystkich zamówień publicznych²⁶. W praktyce nabywcy publiczni muszą w odpowiedni sposób zrównoważyć dwie kwestie: z jednej strony, dzielenie zamówień na części w celu ułatwienia małym, innowacyjnym dostawcom udziału w postępowaniu i sprzyjania przechodzeniu na korzystanie z bardziej otwartych, interoperacyjnych rozwiązań, a z drugiej strony – ograniczanie do minimum własnych obciążeń administracyjnych poprzez zlecenie realizacji zamówienia pojedynczemu wykonawcy, który będzie ponosił odpowiedzialność za wykonanie wszystkich zadań.

PRZYKŁAD SZANSE DLA MŚP NA UDZIAŁ W REALIZACJI WIĘKSZYCH PROJEKTÓW:

Dostosowane do przyszłych wyzwań centra zarządzania ruchem w Anglii i Niderlandach

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Niderlandzkie i angielskie organy administracji drogowej – Rijkswaterstaat i Highways England – dążyły do przejścia na korzystanie z otwartej, modułowej platformy oprogramowania z myślą o swoich centrach zarządzania ruchem nowej generacji. Działania te miały na celu

²⁶ Art. 46 dyrektywy 2014/24/UE.

wyeliminowanie uzależnienia od jednego dostawcy i zapewnienie mniejszym innowacyjnym przedsiębiorstwom możliwości świadczenia nowych innowacyjnych usług.

Co zrobiono inaczej?

Aby osiągnąć ten cel, nabywcy publiczni wszczęli dwa wspólne postępowania o udzielenie zamówienia, które były prowadzone równolegle:

- 1) zamówienie publiczne mające na celu zastąpienie wcześniejszej dostosowanej do indywidualnych potrzeb platformy oprogramowania nową platformą wykorzystującą funkcje otwartego interfejsu;
- 2) przedkomercyjne zamówienie publiczne w przedmiocie opracowania nowych, innowacyjnych modułów zarządzania ruchem, które uzupełniałyby nową otwartą platformę. Aby zapewnić odpowiedni poziom konkurencyjności dostawców i interoperacyjności między poszczególnymi modułami, nabywcy publiczni podzielili przedkomercyjne zamówienie publiczne na części – każda część obejmowała jeden moduł.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Pierwsze postępowanie o udzielenie zamówienia doprowadziło do wytworzenia zdrowej konkurencji między istniejącymi większymi dostawcami w kwestii rozbudowania bazowej platformy oprogramowania. Dzięki drugiemu postępowaniu, które dotyczyło udzielenia zamówienia na opracowanie rozwiązań w zakresie badań i rozwoju, na rynek weszła większa liczba MŚP, w tym MŚP, które wcześniej nie zajmowały się problematyką zarządzania ruchem.

W rezultacie opracowano znakomite nowe moduły zapewniające możliwość (i) zaawansowanego zarządzania siecią rozproszoną pozwalającego zmniejszyć liczbę korków i obniżyć poziom emisji CO₂; (ii) przewidywania wypadków drogowych i przeciwdziałania takim wypadkom, co przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego; oraz (iii) wdrażania opartych na współpracy, inteligentnych systemów transportu, które ułatwiają wprowadzanie inteligentnych samochodów i innych innowacji technologicznych.

Ponadto ustalono, że zastosowanie opisanego podejścia bazującego na przedmiotowej otwartej architekturze modułowej doprowadzi do oszczędności kosztów rzędu 20 %.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<http://charmprogramme.com>

3.1.4 Korzystanie ze standardów, otwartych danych, otwartych interfejsów i oprogramowania typu open source

Standardy, otwarte dane, otwarte interfejsy i oprogramowanie typu open source stanowią kolejną metodę otwarcia ekosystemów. Korzystanie z tych rozwiązań może zapewnić mniejszym innowatorom możliwość odgrywania roli przy realizacji większych projektów lub pozwolić im samodzielnie wygrywać postępowania o udzielenie zamówienia i rozwijać prowadzoną przez siebie działalność. W umowach należy jednak określić zasady udzielania dostępu do już istniejących praw własności intelektualnej niezbędnych do pomyślnego przeprowadzenia procesu opracowywania innowacyjnych rozwiązań, a także zasady udzielania dostępu do nowych praw własności intelektualnej powstałych w rezultacie procesu opracowywania innowacyjnych rozwiązań.

PRZYKŁAD PRZEPROWADZANIE OTWARTEGO POSTĘPOWANIA O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA PUBLICZNEGO NA INNOWACJE:

Inteligentna sieć energetyczna na potrzeby „Miasta światła”

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Władze miasta Eindhoven w Niderlandach dążyły do poprawy jakości życia w mieście i zwiększenia jego renomy wynikającej z faktu, że jest ono nazywane „Miastem światła”.

Co zrobiono inaczej?

Zamiast pozyskać określony produkt lub rozwiązanie władze miasta zdecydowały się przeprowadzić otwarte postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na innowacje. To nowe podejście wynikało z postanowień planu działania, w którym określono ambicje miasta do 2030 r. U jego podstaw leżała bieżąca współpraca między dostawcą usług, obywatelami, instytucjami badawczymi i władzami miasta. Głównym celem tego podejścia było zaangażowanie użytkowników w działania podejmowane w ramach „żywego laboratorium”, aby wychwytywać zmiany, których nabywca nie mógł przewidzieć na początkowym etapie całego procesu, i reagować na te zmiany.

Procedura udzielania zamówień publicznych obejmowała konsultacje rynkowe, dialog konkurencyjny (prowadzony w trzech kolejnych rundach z trzema wybranymi wcześniej konsorcjami), etap przetargowy oraz etap przed zawarciem umowy w celu zatwierdzenia zwycięskiej oferty. Jednym z kryteriów kwalifikacji był „potencjał innowacyjny”, który obejmował poglądy, strategię i doświadczenia związane z wdrażaniem otwartych innowacji. Przy wyborze ofert stosowano metodykę „najlepszego stosunku wartości do ceny”.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Miasto przystąpiło do partnerstwa innowacyjnego. Pojedynczy dostawca opracował powiązany, inteligentnie zaprojektowany, „otwarty” system łączący systemy oświetlenia zainstalowane w przestrzeni publicznej. System ten jest (lub może być) wykorzystywany do świadczenia wielu usług przez różnych innych dostawców innowacyjnych rozwiązań, w tym przedsiębiorstwa typu start-up i innowacyjne MŚP, w celu ciągłego wprowadzania dalszych innowacji.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<https://www.jouwlichtop040.nl>

PRZYKŁAD TWORZENIE WARUNKÓW SPRZYJAJĄCYCH ROZWOJOWI PRZEDSIĘBIORSTW TYPU START-UP:

Dbanie o zachowanie dziedzictwa kulturowego dzięki korzystaniu z innowacyjnych archiwów cyfrowych bazujących na oprogramowaniu open source

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Krajowe instytucje kultury, archiwa materiałów audio-wizualnych, biblioteki publiczne i instytucje dziedzictwa lokalnego ze Szwecji, Belgii, Irlandii, Niderlandów, Niemiec, Hiszpanii, Estonii i Grecji dążyły do przezwyciężenia tego samego wyzwania: poprawy jakości plików cyfrowych będących nośnikami treści kulturowych w perspektywie długoterminowej, aby nie dopuścić do pogorszenia jakości przechowywania danych w miarę upływu czasu.

Co zrobiono inaczej?

Działając wspólnie, wspomniane podmioty zamówiły rozwiązania w obszarze badań i rozwoju od szeregu przedsiębiorstw, aby opracować nowe znormalizowane narzędzia bazujące na oprogramowaniu open source, które mogłyby ułatwić archiwistom zapewnienie zgodności wszystkich plików z wymogami, jakie muszą zostać spełnione, aby zagwarantować, że pliki te nadają się do długotrwałego przechowywania.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Dostawcy, którym udzielono zamówienia, byli małymi innowacyjnymi przedsiębiorstwami, głównie przedsiębiorstwami typu start-up. Spośród sześciu przedsiębiorstw, które wzięły udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia, trzy pomyślnie opracowały innowacyjne narzędzia, których stosowanie (i) pozwoliło obniżyć koszty; (ii) zwiększyło precyzję i ogólną jakość procesu digitalizacji oraz pozwoliło zagwarantować zachowanie treści kulturowych w długiej perspektywie czasowej.

Instytucje zajmujące się ochroną dziedzictwa w innych częściach świata, w tym w Stanach Zjednoczonych, korzystają z niektórych spośród najbardziej zaawansowanych rozwiązań opracowanych przez przedsiębiorstwa typu start-up odnoszące sukcesy w tej dziedzinie.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<http://www.preforma-project.eu>

3.1.5 Opracowywanie systemów płatności przyjaznych dla MŚP

Przedsiębiorstwa typu start-up i innowacyjne MŚP są uzależnione od regularnych płatności na wczesnym etapie realizacji projektu, ponieważ nie posiadają buforów finansowych podobnych do tych, jakimi dysponują większe przedsiębiorstwa. Nabywcy publiczni mogą przewidzieć różne systemy płatności w zależności od tego, czy dane MŚP jest bezpośrednim wykonawcą, czy też podwykonawcą.

Jeżeli MŚP występuje w charakterze bezpośredniego wykonawcy, wypłacanie płatności zaliczkowych może stanowić czynnik o decydującym znaczeniu dla zapewnienia mu możliwości wzięcia udziału w postępowaniu.

Jeżeli MŚP występuje w charakterze podwykonawcy, państwa członkowskie mogą zobowiązać nabywców publicznych do realizowania płatności bezpośrednich na rzecz podwykonawców. W ramach takiego skróconego łańcucha płatności podwykonawcy – np. przedsiębiorstwa typu start-up i innowacyjne MŚP – będą mogli otrzymać należne im płatności wcześniej. Dzięki temu podwykonawcy mogliby również uniknąć ryzyka opóźnień w płatnościach z powodu jakichkolwiek niedociągnięć ze strony głównego wykonawcy.

W przypadkach, w których płatności bezpośrednie nie są najodpowiedniejszym rozwiązaniem, podwykonawców można wspierać w inny sposób, np. zachęcając głównych wykonawców do skrócenia terminów płatności.

NAPĘDZANIE PRZEDSIĘBIORSTW TYPU START-UP TERMINOWYMI PŁATNOŚCIAMI

Wypłacanie zaliczek

Władze Paryża zauważyły, że standardowe systemy płatności, w których przewiduje się wypłacanie niewielkich płatności okresowych oraz dużej płatności końcowej na zakończenie realizacji zamówienia, utrudniały MŚP udział w postępowaniach. Aby umożliwić przedsiębiorstwom typu start-up oraz innowacyjnym MŚP udział w przetargach publicznych, w 2017 r. władze Paryża zwiększyły zaliczki z 5 do 20 %.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

https://www.paris.fr/professionnels/l-entreprise-au-quotidien/achats-et-marches-publics-3526#la-politique-fournisseur_1

Zniechęcanie do opóźniania płatności

Zgodnie z hiszpańskim kodeksem zamówień publicznych instytucje zamawiające mogą w wykazie kryteriów oceny zdolności finansowej uwzględnić średnie terminy płatności na rzecz podwykonawców. W 2016 r. władze Madrytu w zamówieniu na zbieranie odpadów uwzględnili karę z tytułu braku płatności na rzecz podwykonawców, która to kara może wynosić nawet 50 % kwoty należnej.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=031_Codigo_de_Contratos_del_Sector_Publico&modo=1

3.2 Mobilizowanie brokerów innowacji

Powiązania między przedsiębiorstwami typu start-up oferującymi innowacyjne rozwiązania i innowacyjnymi MŚP, z jednej strony, a nabywcami publicznymi, z drugiej strony, są często słabe i nie powstają spontanicznie. Brokerzy innowacji mogą pomóc w ich budowaniu lub wzmacnianiu.

Brokerem innowacji może być każda instytucja, która posiada zdolność dopasowania powstającej innowacji do potrzeby po stronie popytu oraz której celem jest takie dopasowanie. Broker może być częścią całego cyklu życia innowacji oraz siłą napędową zamówień publicznych na innowacje. Może być zaangażowany w kierowanie pomysłami od potencjalnych dostawców innowacji do sieci potencjalnych publicznych nabywców innowacji – miast, szpitali, organów odpowiedzialnych za ochronę ludności lub każdego innego stosownego nabywcy publicznego. Z drugiej strony broker może przekazywać odpowiednim sektorom informacje na temat potrzeb takich nabywców publicznych. Brokerzy innowacji mogą również ułatwiać przygotowywanie innowacyjnych pomysłów na potrzeby konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zadania brokerów mogą obejmować:

- doradzanie nabywcom publicznym w kwestii sposobu, w jaki powinni oni określać potrzeby, które potencjalnie mogłyby zostać zaspokojone w drodze zamówień publicznych na innowacje;
- organizowanie nabywców publicznych zainteresowanych innowacyjnymi zamówieniami publicznymi w sieci, w ramach których mogą oni dzielić się wiedzą, wymieniać dobrymi praktykami oraz komunikować się z rynkiem (np. konsultacje rynkowe, wspólne zaangażowanie w zamówienia publiczne na innowacje w przyszłości);
- identyfikowanie obiecujących rozwiązań innowacyjnych, które mogą odpowiadać potrzebom nabywców publicznych. Takie rozwiązania mają zazwyczaj potencjał w zakresie komercjalizacji i rozwoju innowacji radykalnych, a nie stopniowych.

W zależności od modelu biznesowego brokerzy mogą również ułatwiać dostęp do finansowania i pomagać w zarządzaniu prawami własności intelektualnej.

Brokerzy innowacji nie powinni pełnić roli sprzedawców niezamówionych ofert wobec nabywców publicznych ani nie powinni ich zastępować. Nabywcy publiczni w dalszym ciągu pozostają odpowiedzialni za to, by cała procedura – zaangażowanie w rynek przed zamówieniem oraz realizacja samego zamówienia²⁷ – była otwarta, przejrzysta i niedyskryminująca.

BROKERSTWO INNOWACJI W EUROPIE

TekesMatch w Finlandii

Niedawna fińska innowacja, TekesMatch, to oprogramowanie służące do dopasowywania semantycznego, które w ciągu kilku minut dopasuje inwestorów do innowatorów. Przed wprowadzeniem tego innowacyjnego narzędzia proces dopasowania zajmował trzy tygodnie. Narzędzie TekesMatch zostało wynalezione dzięki przeprowadzeniu konkursu oraz hakatonu. Ułatwienie inwestycji poprzez zastosowanie tego rodzaju oprogramowania poszerza wachlarz możliwości, jeżeli chodzi o wzrost przedsiębiorstw typu start-up.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

<http://www.aalto.fi/en/current/news/2017-03-06/>

²⁷ Nawet jeżeli część procedury jest realizowana przez brokera innowacji w imieniu nabywców publicznych.

<https://www.twobirds.com/en/news/press-releases/2017/finland/tekesmatch>

Austriacka platforma wymiany

„Budowanie mostu między nabywcami publicznymi a dostawcami” to misja centrum kompetencji ds. innowacji w zakresie zamówień w Austrii (IÖB-Serviceestelle). Aby umożliwić realizację tego pomysłu, przedsiębiorstwo IÖB-Serviceestelle z powodzeniem uruchomiło platformę cyfrową, która jest coraz częściej używana przez nabywców publicznych w ramach ich regularnej działalności w zakresie badania rynku.

W ramach platformy oferuje się informacje, w tym dane kontaktowe, na temat szerokiego zakresu różnych innowacyjnych produktów i usług, które są oceniane przez niezależnych ekspertów i które są gotowe do użycia w sektorze publicznym. Ponadto platforma daje nabywcom publicznym możliwość informowania o wyzwaniach, z jakimi musieli się oni ostatnio zmierzyć, w celu skonsultowania się z rynkiem w kwestii nowych pomysłów i koncepcji.

W 2018 r. w internecie istnieje ponad 100 innowacyjnych rozwiązań w takich kategoriach produktów jak: IT, energia elektryczna, mobilność, zarządzanie obiektami czy zdrowie; umożliwia to dostawcom skontaktowanie się z nabywcami publicznymi. Równocześnie kilkunastu nabywców publicznych poinformowało o wyzwaniach, z jakimi musiało się ostatnio zmierzyć w takich dziedzinach jak: automatyzacja, marketing i PR, technologia czujników i zarządzanie obiektami. Nabywcy ci otrzymali z rynku ponad 230 różnych pomysłów.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

www.innovationspartnerschaft.at

Projekt pilotażowy dotyczący europejskich brokerów innowacji

W 2017 r. Komisja Europejska uruchomiła projekt pilotażowy, w ramach którego broker innowacyjnych zamówień publicznych ma opracować i wdrożyć zrównoważoną metodę skutecznego ułatwienia zamówień publicznych na innowacje. Nacisk zostanie położony na szeroki zakres zagadnień związanych ze zrównoważeniem środowiskowym i efektywnością energetyczną na europejskim jednolitym rynku.

Ogólnym celem tego zaproszenia do składania wniosków jest wyznaczenie brokera zamówień publicznych na innowacje, który skupi nabywców publicznych, dostawców innowacji (ze szczególnym naciskiem na MŚP i przedsiębiorstwa typu start-up), inwestorów i badaczy oraz ułatwi stosunki handlowe między nimi.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

<https://ec.europa.eu/easme/en/cos-linkpp-2017-2-02-innovation-procurement-broker-creating-links-facilitation-public-procurement>

4 PRZYCIĄGANIE INNOWACJI

Kiedy otworzy się droga dla wszystkich rodzajów potencjalnych innowatorów, nabywcy publiczni będą mogli skoncentrować się na przyciąganiu innowacji w każdym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Do każdego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego można włączyć wiele narzędzi, w tym powszechnie stosowaną procedurę otwartą i procedurę ograniczoną (4.1). Alternatywne procedury udzielania zamówień publicznych mogą również w szczególny sposób uwzględniać innowacje, np. procedura negocjacyjna, dialog konkurencyjny, konkurs, partnerstwo innowacyjne lub podejście uwzględniające przedkomercyjne zamówienie publiczne (4.2).

Wyboru procedury oraz specyfikacji technicznych dokonują nabywcy publiczni. Ostatecznie udane innowacje będą zależały od ich decyzji. Przedstawiona poniżej propozycja nie jest rozwiązaniem uniwersalnym. Jest to raczej elastyczny zestaw narzędzi służący inspirowaniu do stosowania nowych podejść, które są możliwe dzięki zmodernizowanym przepisom UE.

4.1 Narzędzia przyjazne innowacjom dla wszystkich rodzajów procedur

W niniejszej sekcji opisano warianty, które są dostępne dla wszystkich projektów zamówień publicznych. Stosunkowo niewielka inwestycja w przygotowanie i zorganizowanie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób sprzyjający innowacjom jest wystarczająca, aby zacząć dostrzegać korzyści zarówno z perspektywy nabywcy publicznego, jak i rynku dostawców.

4.1.1 Ocena potrzeb

Przed opracowaniem specyfikacji technicznych nabywcy publiczni powinni dokonać wielowymiarowej oceny potrzeb, aby określić problem, który należy rozwiązać. Etap ten może wydawać się zbędny, ponieważ cel postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest zazwyczaj oczywisty. W rzeczywistości jest to jednak moment kluczowy, który może zainicjować rozpowszechnienie innowacji. Zamiast po prostu zastępować przestarzały sprzęt kolejnym takim samym sprzętem lub odnawiać zamówienie publiczne na usługi, którego termin obowiązywania upłynął, nabywca publiczny przeprowadza analizę funkcjonalną potrzeb organizacji oraz jej partnerów/użytkowników i określa wszelkie problemy lub obszary wymagające poprawy. Analiza ta wykaże, czy sprzęt oraz usługi, z jakich korzystano do tej pory, (wciąż) są najbardziej odpowiednie.

PRZYKŁAD WSLUCHANIE SIĘ W GŁOS UŻYTKOWNIKÓW USŁUG PUBLICZNYCH:

Inteligentny port w Tallinnie

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Aby sprostać wyzwaniu, jakim jest zarządzanie rosnącym ruchem, władze portu w Tallinnie w Estonii chciały zakupić nowy elektroniczny system odprawy zarówno dla pasażerów, jak i dla pojazdów ciężarowych.

Co zrobiono inaczej?

Aby określić swoje potrzeby, nabywca publiczny przeprowadził czterdzieści rozmów z pasażerami, sześć rozmów z kierowcami, cztery rozmowy z przedstawicielami operatorów promów, dwie rozmowy z dostawcami usług sztauerskich oraz cztery rozmowy z pracownikami portu.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Dzięki ocenie potrzeb użytkowników nabywca publiczny mógł zamówić innowacyjne rozwiązanie dotyczące całego procesu podróży samochodów osobowych i ciężarowych od internetowej rejestracji wstępnej po internetową odprawę i w pełni zautomatyzowane zarządzanie ruchem, które kieruje pojazdy na statek.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

<http://www.portoftallinn.com/smart-port>

PRZYKŁAD OCENA RZECZYWISTYCH POTRZEB ZAMIAST KUPOWANIA PO RAZ KOLEJNY TEGO SAMEGO:

Przejście Malty na rozwiązanie w formie chmury obliczeniowej

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Kiedy kończy się cykl życia nośnika danych, nabywcy publiczni zazwyczaj ogłaszają kolejne zamówienie publiczne na dostawy na podobny serwer danych. Metoda ta może nie być najlepszym sposobem na zaspokojenie bieżących potrzeb, które mogą być inne niż w przeszłości.

Co zrobiono inaczej?

Rząd maltański przechodzi na infrastrukturę opartą na chmurze obliczeniowej, aby zoptymalizować przechowywanie danych publicznych. Nabywcy publiczni oceniają swoje potrzeby w zakresie przechowywania danych w odniesieniu do pojemności, bezpieczeństwa, warunków dostępu dla różnych kategorii użytkowników (np. wewnątrzzakładowych / pracujących zdalnie), mobilności itp. Mogą również rozważać rozwiązania alternatywne, np. wspólne centrum danych z innymi jednostkami administracji lub rozwiązania oparte na chmurze obliczeniowej. Poza oszczędnościami kosztów związanych ze sprzętem komputerowym i kosztów utrzymania, przechowywanie danych w chmurze zwiększa również możliwość przenoszenia danych i tym samym mobilność pracowników.

Szczegółowe informacje na temat maltańskiej strategii dostępne pod adresem:

<https://procurement.mta.gov.mt/open-calls/t04717-on-premise-private-cloud-enabling-infrastructure-and-software>

(projekt współfinansowany w ramach europejskich funduszy strukturalnych)

Określenie potrzeb wymaga odpowiedniego dystansu względem aktualnego rozwiązania, by móc je ocenić w sposób jak najbardziej bezstronny. Istotne jest, by zachować otwartość w stosunku do wprowadzania zmian lub całkowitego zastępowania istniejących rozwiązań. W pewnych przypadkach konieczna może być dogłębna zmiana pod względem organizacji, zwłaszcza jeżeli proces działania został zautomatyzowany. W praktyce ocena potrzeb może prowadzić do rozważenia innego rodzaju zamówienia niż dotychczasowe, tj. zamiast zamówienia na dostawy, bardziej odpowiednie dla nowych technologii lub procesów może być zamówienie publiczne na usługi lub zamówienie mieszane (na dostawy i usługi).

Aby umożliwić uwzględnianie nowych tendencji i zwiększyć obiektywność, ocenę potrzeb mogą przeprowadzać – w oparciu o zamówienie publiczne na usługi – wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne lub potencjalni dostawcy, którzy posiadają potrzebną wiedzę fachową. Wszelkie informacje podlegające wymianie należy publikować lub przekazywać innym potencjalnym oferentom²⁸ w celu uniknięcia preferencyjnego traktowania. Zoptymalizowane koszty oraz zwiększona skuteczność usługi publicznej powinny zrównoważyć koszt takiej usługi.

4.1.2 Wstępne konsultacje rynkowe

Kiedy potrzeby nabywców publicznych zostaną już jasno określone, mogą oni badać rynek pod kątem rozwiązań. Odpowiednie innowacyjne rozwiązania mogą już istnieć lub mogą powstać w wyniku dostosowania lub połączenia istniejących rozwiązań. Rynek również może być w stanie stworzyć innowacyjne rozwiązanie w odpowiednim czasie, pod warunkiem że będzie miał taką możliwość. Głównym celem wstępnych konsultacji rynkowych²⁹ jest zatem sprawdzenie stanu techniki.

Poprzez dodanie specjalnego artykułu dotyczącego wstępnych konsultacji rynkowych w zmodernizowanej dyrektywie 2014/24/UE zinstytucjonalizowano dawny „dialog techniczny”, o którym mowa w motywie 8 dyrektywy 2004/18/WE, aby zwiększyć bezpieczeństwo prawne nabywców publicznych podczas konsultacji rynkowych przed przygotowaniem specyfikacji technicznych.

Takie konsultacje rynkowe mogą przybrać różne formy, np. spotkań bezpośrednich oraz przez internet lub kwestionariuszy. Uzupełnieniem tych spotkań mogą być prezentacje oraz badanie próbek umożliwiające użytkownikom końcowym weryfikację stosowności zaproponowanych rozwiązań w rzeczywistych warunkach. Można rozważyć mniej tradycyjne metody, takie jak

²⁸ Art. 41 dyrektywy 2014/24/UE.

²⁹ Art. 40 dyrektywy 2014/24/UE.

konkursy, hakatony, systemy głosowania na pomysły (ang. *idea markets*) lub plany działania w zakresie innowacji.

PRZYKŁAD OPARTE NA SIECI WSTĘPNE KONSULTACJE RYNKOWE DOTYCZĄCE SPRZĘTU MEDYCZNEGO:

Institut chorób układu krążenia we wschodniej Słowacji (VÚSCH)

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Jako specjalistyczne centrum medyczne VÚSCH potrzebowało sposobu przekazywania dostawcom informacji o swoich szczególnych potrzebach w zakresie sprzętu medycznego. W 2015 r. VÚSCH stworzyło własną stronę internetową, aby prowadzić wstępne konsultacje rynkowe z dostawcami sprzętu medycznego. Podstawowym celem było usprawnienie przygotowawczego etapu zamówienia oraz zwiększenie jego skuteczności.

Co zrobiono inaczej?

To elektroniczne narzędzie umożliwia ogółowi społeczeństwa dostęp do całego procesu konsultacji, zapewniając tym samym przejrzystość i uczestnictwo. Zainteresowani uczestnicy mogą z łatwością zadawać pytania lub zgłaszać elektronicznie uwagi do trwających konsultacji. Co ważne, internetowe narzędzie znacząco skraca czas trwania wcześniejszych konsultacji rynkowych ze 180 do około 90 dni.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Dzięki skutecznej komunikacji narzędzie sieciowe pozwala centrum medycznemu określać odpowiednie parametry, unikać ustalania dyskryminujących kryteriów, zapewniać wysoki poziom uczestnictwa oraz uzyskiwać lepszy stosunek wartości do ceny i znaczące obniżenie cen w przetargach. Dodatkowo narzędzie to służy do zwiększania przejrzystości i generowaniu zainteresowania udziałem w przetargu.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

<http://www.vusch.sk/pripravne-trhove-konzultacie>

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_22.pdf

W każdym wypadku konsultacje muszą być przejrzyste i niedyskryminujące, tj. nie mogą traktować w sposób uprzywilejowany jednego produktu, jednej technologii lub jednego procesu kosztem innych. W dzisiejszej epoce cyfrowej platforma elektroniczna zawierająca ogólnounijne lub ogólnokrajowe publikacje ogłoszeń wydaje się najbardziej odpowiednim narzędziem do ogłaszania zbliżających się wstępnych konsultacji rynkowych oraz rozpowszechniania związanych z tym procesem kluczowych informacji i wniosków.

Ponieważ innowacyjne rozwiązania nieuchronnie pociągają za sobą niepewność i ewentualne zmiany kierunku, istotne jest, by jak najwcześniej rozpocząć proces konsultacji. W powtarzających się zamówieniach opłacalne może być utrzymywanie wstępnych konsultacji rynkowych jako ciągłego procesu.

PRZYKŁAD PROAKTYWNE PODEJŚCIE DO ZAMÓWIEŃ:

Telemedycyna ratująca życie na oddziałach intensywnej opieki medycznej w europejskich szpitalach

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Szpitaly w Belgii, Hiszpanii, Niderlandach i Finlandii starały się rozwinąć wysoce interoperacyjną platformę telemedyczną do zdalnego wykrywania i zdalnej opieki nad pacjentami oddziałów intensywnej opieki medycznej (OIOM), u których występuje podwyższone ryzyko śmierci z powodu sepsy.

Co zrobiono inaczej?

Szpital ogłosił wstępne konsultacje rynkowe w drodze wstępnego ogłoszenia informacyjnego w publikatorze Tenders Electronic Daily (w późniejszym terminie wyniki opublikowano również w internecie). Konsultacje rynkowe przeprowadzono w formie serii bezpośrednich spotkań uzupełnionych kwestionariuszem internetowym. Podejście to dało nabywcom publicznym wielowymiarowy wgląd w aktualny stan techniki. Potwierdzono dzięki temu, że budżet przewidziany na zamówienie był odpowiedni, oraz ujawniono, jakich dodatkowych informacji brakuje.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Kolejne przedkomercyjne zamówienia publiczne doprowadziły do opracowania nowych algorytmów i udoskonalenia rozwiązań w zakresie wykrywania ryzyka. Zapewniają one wcześniejszą diagnozę i znacząco poprawiają skuteczność OIOM-ów. W efekcie umieralność z powodu sepsy spadła o 25 %. Również czas pobytu w szpitalu skrócił się o 20–50 %.

W ramach zamówienia stanowiącego działanie następcze szpitale poszerzyły grupę nabywców, aby w szerszym wymiarze wdrożyć te innowacyjne rozwiązania w całej Europie. Uruchomiono nowe konsultacje z otwartym rynkiem do celów tego zamówienia, aby być na bieżąco, jeżeli chodzi o najnowsze osiągnięcia w stanie techniki.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<http://www.thalea-pcp.eu/market-consultation>

<http://www.thalea-pcp.eu/thalea-2-ppi-overview>

<http://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:69348-2018:TEXT:PL:HTML>

4.1.3 Specyfikacje techniczne

Dzięki odpowiednim konsultacjom rynkowym nabywcy publiczni lepiej rozumieją istniejące rozwiązania – ich parametry, szczególne właściwości i mierzalne wskaźniki. Może to pomóc nabywcom w opracowaniu lepszych specyfikacji technicznych, umożliwiając zastosowanie efektywniejszych i bardziej innowacyjnych rozwiązań, także nowych, dzięki czemu będą mogli konkurować na rynku i zapewnią nabywcy publicznemu największą korzyść. Konkretnie rzecz ujmując, nabywcy publiczni mogą opracowywać specyfikacje techniczne w sposób opisowy lub funkcjonalny. Każda z tych metod ma pewne korzyści – jednak wymogi funkcjonalne w dużo większym stopniu sprzyjają innowacjom.

4.1.3.1 Wymogi opisowe

Istnieje stosunkowo mała szansa, że opisowe specyfikacje techniczne będą stymulować rynek do tworzenia innowacyjnych rozwiązań. Specyfikacje te – w najlepszym przypadku – odzwierciedlają obecne możliwości na rynku. Jeżeli chodzi o opisowe specyfikacje techniczne wykraczające poza to, co aktualnie oferuje się na rynku, nabywca publiczny ryzykuje, że nie otrzyma odpowiedzi.

Opisowe specyfikacje techniczne mogą nie mieć wystarczająco szerokiego zakresu, aby zapewnić uczciwą konkurencję rozwiązań opartych o różne rodzaje technologii, procesów lub aplikacji. Istnieje duże ryzyko faworyzowania jednego rozwiązania. Mogłoby to stanowić zagrożenie dla postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z uwagi na działania odwoławcze. W związku z tym nabywcy publiczni mają dodatkową zachętę do sprawdzania obecnego stanu rzeczy przed opracowaniem specyfikacji z uwzględnieniem odpowiednich wstępnych konsultacji rynkowych.

W przypadku opisowych specyfikacji technicznych nabywca publiczny podaje obowiązkowe, szczegółowe rozwiązanie i ponosi pełną odpowiedzialność za jego poziom jakości i realizacji. Niektórzy wykonawcy mogą oferować rozwiązania znacząco wykraczające poza minimalne wymagania określone w opisowych specyfikacjach technicznych. Jest to jednak mało prawdopodobne – tańsze rozwiązanie, które jest mniej innowacyjne, lecz nadal zawiera się w minimalnych wymaganiach, może mieć większą szansę na odniesienie sukcesu. Pozostawia to

jedynie mały margines swobody, jeżeli chodzi o stosowanie innowacji w przypadku konkurencji opartej na stosunku jakości do ceny.

Opisowe specyfikacje techniczne najlepiej jest zatem stosować w przypadkach, w których instytucja zamawiająca doskonale wie, jaki jest potencjał rynkowy. Nawet w takich przypadkach pozwolenie na częściowe zastosowanie procesu innowacji może pomóc w osiągnięciużądanego wyniku.

PRZYKŁAD SKUTECZNE ZASTOSOWANIE SPECYFIKACJI OPISOWYCH:

Budowa Muzeum Guggenheima w Bilbao

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Muzeum Guggenheima w Bilbao uznawane jest za jeden z najbardziej ikonicznych budynków w Europie. Architekt Frank Ghery w sporządzonych przez siebie szczegółowych specyfikacjach technicznych określił dokładny kształt i wielkość budynku oraz materiały, które należy zastosować. Najtrudniejszą do zbudowania częścią był wykonany z tytanu dach o falistych liniach oraz kształt i kolor budynku, które miały wytrzymać działanie słońca i wiatru.

Co zrobiono inaczej?

Aby umożliwić wykonanie tej konstrukcji architektonicznej i zrealizować ją w ramach specyfikacji technicznych, jak również w określonym czasie i przy uwzględnieniu ograniczeń, wykonawcy zastosowali innowacje w procesie produkcji i budowania. Wykonawcy ci skorzystali z zaawansowanego oprogramowania stworzonego dla przemysłu lotniczego i kosmicznego, by obliczyć wymiary oraz pociąć i pozginać panele z tytanu.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Cyfryzacja procesu projektowania, produkcji i budowania oraz wykorzystanie bardzo cienkich paneli z tytanu zrewolucjonizowały świat architektury. Przedsiębiorstwu, które dokonało cięcia i dostarczenia dachu z tytanu, pomogło to osiągnąć sukces i zdobyć uznanie na całym świecie.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<https://www.guggenheim-bilbao.eus/en/the-building/the-construction>

http://www.gastdoz.arch.ethz.ch/pmeyer/Infos/Pollalis/case_Guggenheim.pdf

4.1.3.2 Wymagania funkcjonalne

W specyfikacjach technicznych określonych w postaci wymogów funkcjonalnych przesunięto odpowiedzialność za osiąganie lepszych wyników na rynek. Nabywca publiczny określa minimalne wymagania w celu uniknięcia oferty o skrajnie niskiej efektywności, lecz nie narzuca w nadmierny sposób środków służących osiągnięciu oczekiwanego wyniku. Wykonawcom zapewnia się swobodę i elastyczność w zakresie osiągnięcia optymalnej realizacji.

Sformułowanie prawidłowych wymogów funkcjonalnych i kryteriów ich oceny pozostaje jednak wyzwaniem; w sprostaniu temu wyzwaniu pomocne mogą być dobra znajomość potencjału rynku i najbardziej odpowiednich technologii. Taka wiedza jest kluczowa w przypadku określania ambitnych, ale realistycznych wymogów i może być gromadzona dzięki wstępnym konsultacjom rynkowym.

Można by utworzyć platformę, w ramach której nabywcy publiczni i wykonawcy mogliby dzielić się doświadczeniami związanymi ze specyfikacjami technicznymi i kryteriami udzielenia zamówienia, komentować te doświadczenia i je oceniać³⁰. Chociaż w bazie danych nie będą zapewniane prawnie sprawdzone informacje, to wielu użytkowników wykazało zainteresowanie tym źródłem inspiracji.

³⁰ Istnieje już podobna strona internetowa zawierająca kryteria dotyczące zielonych zamówień publicznych: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

PRZYKŁAD ZMIANA POLEGAJĄCA NA SKONCENTROWANIU SIĘ NA INNYCH ASPEKTACH ZAMÓWIENIA:

Podjęcie funkcjonalne włoskiej krajowej jednostki zakupującej

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Celem jest zwiększenie szansy na osiągnięcie sukcesu dzięki specyfikacjom zamówień opartym o cel do osiągnięcia, a nie środki służące jego osiągnięciu.

Co zrobiono inaczej?

Włoska krajowa centralna jednostka zakupująca CONSIP podchodzi do innowacji z funkcjonalnego punktu widzenia. Zamiast nabywać układy ogrzewania lub chłodzenia, jednostka ta kupuje dla swoich klientów „temperaturę”. W specyfikacji zamówienia wymaga się od dostawców, aby zagwarantowali ustalony wcześniej komfort termiczny, oszczędności energii i redukcję emisji dwutlenku węgla. W specyfikacjach przewidziano następujące wymagania: w budynkach ma być odpowiednia temperatura; zamontowane zostaną mierniki elektroniczne służące stałemu monitorowaniu temperatury wewnątrz budynku; przeprowadzona zostanie ocena optymalnego poziomu zużycia w odniesieniu do usług ogrzewania i usług energetycznych; a także przeprowadzane będą kontrole każdego budynku w zakresie energii. Zamówienie zawiera klauzulę dotyczącą realizacji, w której określono wymóg dotyczący minimalnego poziomu zaoszczędzonej energii.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Ilość energii zaoszczędzonej w związku z umową ramową jest szesnaście razy większa niż wymagane minimum.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

http://www.sppregions.eu/fileadmin/user_upload/Resources/POBS_Best_Practice_Report.pdf

<http://www.consip.it/media/news-e-comunicati/consip-vince-il-premio-europeo-energy-service-award>

4.1.4 Warianty

Nabywcy publiczni mogą dopuścić oferty z „wariantami”: ofercie, która ściśle odpowiada specyfikacjom technicznym, może towarzyszyć co najmniej jedno rozwiązanie alternatywne, zazwyczaj oparte na alternatywnych technologiach lub procesach. Dostawcy mogą zaproponować – oprócz tradycyjnego, „bezpiecznego” rozwiązania – rozwiązanie bardziej innowacyjne. Może to przyciągnąć uwagę nabywców publicznych ze względu na potencjał osiągnięcia wyników lepszych niż oczekiwane pod względem kosztów, jakości lub elastyczności. Nabywcy publiczni mogą nawet wymagać złożenia samych wariantów (zgodnych z minimalnymi wymaganiami). Może to ułatwić uczestnictwo przedsiębiorstw typu start-up i innowacyjnych MŚP podających tylko jedno rozwiązanie innowacyjne.

Jeżeli nabywcy publiczni zezwalają na warianty lub wskazują, które należy zastosować, w dokumentach zamówienia należy wskazać minimalne wymagania, które muszą zostać spełnione w przypadku tych wariantów, w tym dotyczące ich przedstawienia. Ważne jest, aby wyjaśnić, czy oferent może przedłożyć same warianty, czy tylko warianty będące uzupełnieniem oferty (która nie stanowi wariantu).

Stosowanie wariantów jest jednym z najprostszych i najbezpieczniejszych sposobów stymulowania innowacji w przypadku zamówień publicznych. Nabywca publiczny musi tylko zezwolić na stosowanie wariantów. Jeżeli bardziej innowacyjne warianty się nie sprawdziły, dużą szansę na wygraną w przetargu ma wciąż wykonawca przedstawiający ofertę bardziej konserwatywną.

Stosowanie wariantów jest efektywniejsze, gdy jest powiązane z wymogami funkcjonalnymi i kryteriami udzielenia zamówienia, które pozwalają porównać różne rozwiązania pod względem

wykonania, efektywności, opłacalności, różnorodności lub wytrzymałości. Bez tych parametrów trudno jest porównywać warianty.

PRZYKŁAD OGRANICZANIE RYZYKA DZIĘKI WARIANTOM:

Stopniowe przechodzenie francuskich miejscowości na odnawialne źródła energii

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Szukając nowego dostawcy energii, samorząd terytorialny Bourg-en-Bresse chciał zezwolić na innowację, lecz bez ponoszenia dodatkowych kosztów lub podejmowania dużego ryzyka.

Co zrobiono inaczej?

W specyfikacjach zamówień pozwolono dostawcom na zaproponowanie wariantów względem tradycyjnej oferty opartej na paliwach kopalnych. Dostawcy w dalszym ciągu mogli oferować tradycyjne paliwa kopalne.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Dzięki możliwości zastosowania wariantów jeden z dostawców złożył ofertę, w której uwzględnił 3 % biogazu z gwarancjami pochodzenia i która nie wiązała się z niemal żadnymi dodatkowymi kosztami.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

http://primes-eu.net/media/12194495/1-case-study-bba-natural-gaz-1_vulc-4.pdf

4.1.5 Kryteria udzielenia zamówienia

Oferta najkorzystniejsza ekonomicznie jest jedynym kryterium udzielenia zamówienia, o którym mowa w zmodernizowanej dyrektywie. Mądre określenie kryteriów udzielenia zamówienia pod kątem oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, w związku z którymi to kryteriami nagradzane będą jednocześnie jakość i cena, stanowi ważny potencjał, jeżeli chodzi o zamówienia publiczne na innowacje.

Kryteria te obejmują następujące aspekty:

4.1.5.1 Cena

Nabywcy publiczni mogą podjąć decyzję o uwzględnieniu tylko kryterium ceny, jeżeli dozwolone jest to w ich prawodawstwie krajowym (państwa członkowskie mają możliwość uznania innych kryteriów za obowiązujące w ramach transpozycji, przykładem jest Szkocja)³¹. W takim przypadku cena odnosi się wyłącznie do wartości zakupu dostaw, usług lub robót budowlanych (niezależnie od warunków dokonywania płatności). Cena ta nie obejmuje żadnych dalszych kosztów związanych z użytkowaniem, utrzymywaniem, recyklingiem lub unieszkodliwianiem. Istnieje bardzo niewielka szansa, że branie pod uwagę ceny jako jedynego kryterium udzielenia zamówienia będzie stymulowało innowacje, chyba że to kryterium ceny stosuje się w połączeniu z wymogami funkcjonalnymi lub wariantami.

4.1.5.2 Koszt

Oprócz kryterium ceny nabywcy publiczni mogą także rozważyć koszt. Zazwyczaj dotyczy to pieniężnej wartości produkcji, nabywania, korzystania, zużywania, utrzymywania, wzajemnego

³¹ W art. 67 i 68 dyrektywy 2014/24/UE podano pewne instrukcje dotyczące tego, w jaki sposób stosować w praktyce kryteria udzielenia zamówienia pod kątem oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Art. 67 ust. 2 tiret ostatnie: „Państwa członkowskie mogą postanowić, że instytucje zamawiające nie mogą stosować wyłącznie ceny lub wyłącznie kosztu jako jedynego kryterium udzielenia zamówienia, lub ograniczyć ich zastosowanie do określonych kategorii instytucji zamawiających lub określonych rodzajów zamówień”.

łączenia, recyklingu lub unieszkodliwiania przedmiotu zamówienia publicznego. Aby tę wartość obliczyć, nabywcy publiczni powinni wykorzystać dostępne i obiektywne metodyki kosztu cyklu życia.

W ramach odpowiedniej metodyki kosztu cyklu życia przypisuje się znaczące wartości numeryczne do uzasadnionych interesów nabywcy publicznego, np. koszt zużywania i utrzymywania floty samochodowej. Wartość przypisywana każdemu elementowi kosztów będzie różna w zależności od charakteru nabywcy publicznego i jego szczególnych potrzeb, np. pojazdy pocztowe przemieszczające się w okolicy miejskiej wymagają innej oceny kryteriów niż pojazdy dostawcze kursujące na długich trasach, które poruszają się po autostradach i obszarach wiejskich i mają mniejsze możliwości ponownego zatankowania i skorzystania z czynności obsługowych.

Połączenie ceny i kosztu jako kryteriów udzielenia zamówienia może stymulować innowacje. Innowacyjny pojazd może osiągać lepsze wyniki pod względem zużycia, zielonej energii lub cyklu utrzymania, nawet jeżeli początkowa cena nabycia jest wyższa niż ta oferowana standardowo. W ten sposób zoptymalizuje się koszty cyklu życia ponoszone przez nabywcę publicznego – zastosowanie rozwiązania innowacyjnego przyczyni się nie tylko do odzyskania poniesionych kosztów, lecz także zmniejszenia ogólnego wydatku związanego z cyklem życia. Tymczasem wykonawcy – dzięki uznaniu lepszych wyników innowacyjnych produktów pod względem kryteriów kosztu – będą mogli sprzedawać te produkty, które w przeciwnym wypadku mogłyby nie znaleźć miejsca na rynku.

PRZYKŁAD ZAPEWNIANIE LEPSZYCH WYNIKÓW DZIĘKI METODYCE KOSZTU CYKLU ŻYCIA:

Bardziej zielone pojazdy dla słoweńskich służb publicznych

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Agencja ds. zamówień publicznych w Słowenii nabywa pojazdy dla 130 organów publicznych. Agencja ta ma obowiązek nabywać „zielone” produkty w ramach krajowego planu działania dotyczącego zielonych zamówień publicznych.

Co zrobiono inaczej?

Przy nabywaniu pojazdów agencja ta oblicza koszt cyklu życia pojazdów, wykorzystując obowiązkową, powszechną metodykę obliczania kosztów emisji CO₂ dla całego cyklu użytkowania, określoną w dyrektywie w sprawie czystych ekologicznie pojazdów.

Na przykład: operacyjny koszt emisji CO₂ dla całego cyklu użytkowania samochodu osobowego w przypadku samochodu, który emituje CO₂ na poziomie 155g/km: 200 000 km x 0,155 kg/km x 0,04 EUR/kg = **31 000,04 EUR** stanowiące przypisany koszt operacyjny dotyczący CO₂ emitowanego przez cykl użytkowania.

Wartość tę można dodać do ceny zakupu lub dowolnego innego kosztu operacyjnego. Przetarg wygra pojazd posiadający najlepszą wartość zbiorczą, która obejmuje wszystkie parametry (cenę, koszt i wartość społeczną emisji CO₂).

Jaki wynik udało się osiągnąć? Stosując koszt cyklu życia jako część kryteriów udzielenia zamówienia i określając wymogi dotyczące maksymalnych poziomów CO₂, słoweńska agencja ds. zamówień publicznych otrzymała oferty pojazdów o niższej emisji CO₂. W związku z tym doszło do redukcji emisji wynoszącej od 3g/km do 45 g/km na pojazd.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/vehicles/directive_pl

http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue17_Case_Study40_Slovenia_vehicles.pdf

4.1.5.3 Jakość

„Najlepsza relacja jakości do ceny” to termin stosowany w zmodernizowanych przepisach UE służący definiowaniu związku między ceną a przedmiotem zamówienia publicznego i wszelkich innych kryteriów o szczególnym znaczeniu dla nabywcy publicznego. Kryteria jakościowe mogą obejmować aspekty jakościowe, środowiskowe, społeczne lub innowacyjne produktów, usług lub robót budowlanych. Nabywcy publiczni mają duży margines swobody, jeżeli chodzi o formułowanie tych kryteriów i przypisywanie wagi zgodnie z ich konkretnymi potrzebami.

PRZYKŁAD NACISK NA ZAPEWNIENIE JAKOŚCI W PROCESIE SELEKCJI:

Drukarki dla Komisji Europejskiej bardziej przyjazne dla środowiska i użytkowników

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Komisja Europejska pragnie zmniejszyć wpływ swojej administracji na środowisko naturalne i uczynić swoje środowisko pracy lepszym dla personelu, w tym dla pracowników o specjalnych potrzebach.

Co zrobiono inaczej?

Drukarki biurowe brane są pod uwagę jedynie wtedy, gdy w pełni spełniają wymogi określone w ramach programu Energy Star 2.0 i w dyrektywie w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji. Muszą one również pozwalać na korzystanie z papieru w 100 % pochodzącego z recyklingu.

Koszt cyklu życia oblicza się w celu uwzględnienia kwestii środowiskowych i zminimalizowania zużycia energii występującego przez pełen cykl życia drukarki, aż do momentu jej ostatecznego unieszkodliwienia jako odpadu.

Oferty mogą również zyskać dodatkowe punkty w ocenie za dodatkowe aspekty, takie jak ograniczony poziom hałasu, ponowne użycie wkładów lub ergonomia przyjazna dla użytkowników na wózkach.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<http://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:287253-2016:TEXT:PL:HTML>

Dokładnie wybrane wymogi dotyczące najlepszej relacji jakości do ceny mogą stanowić obiektywne uzasadnienie faktu, że preferowane są produkty, usługi lub procesy, które dzięki swoim innowacyjnym cechom są bardziej odpowiednie w odniesieniu do potrzeb i etosu nabywcy publicznego.

PRZYKŁAD WDRAŻANIE PODEJŚCIA HOLISTYCZNEGO W PROCESIE UDZIELANIA ZAMÓWIEŃ

Zakup pieluch dla dorosłych w Danii

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Nabywca publiczny postanowił ogłosić przetarg, stosując podejście holistyczne, ponieważ jasne było, że głównych kosztów związanych z opiekowaniem się osobami z problemem inkontynencji nie stanowiły ceny pieluch, tj. koszty produktów, lecz wszystkie koszty dodatkowe dotyczące opieki związanej z pieluchami. Przykładowo czas poświęcony przez pielęgniarki na zmianę pieluchy oraz wszystkie wydatki związane z tą czynnością, gdy np. założą pacjentom złe pieluchy itp.

Co zrobiono inaczej?

Zastosowano następujące kryteria udzielenia zamówienia:

- aspekt ekonomiczny – 40 %;
 - cena produktu – 30 %;
 - koszty całkowite – 70 %;
- jakość – 25 %;

- edukacja/konsultacje – 20 %;
- ekonomiczne działania następcze – 15 %.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:69650-2015:TEXT:PL:HTML&tabId=1>

4.1.6 Zarządzanie prawami własności intelektualnej

W przypadku wszystkich zamówień publicznych, które mogą wiązać się z innowacją, ważne jest, aby nabywcy publiczni jasno określili z góry w dokumentacji przetargowej prawa własności intelektualnej związane z zamówieniem publicznym³². Unijne dyrektywy w sprawie zamówień publicznych oraz zasady pomocy państwa pozostawiają otwartą możliwość wyboru między przydzielaniem praw własności intelektualnej nabywcy publicznemu a przekazywaniem praw własności intelektualnej wykonawcom biorącym udział w procedurze³³.

Istnieją dwa główne warianty, przy czym możliwe są również rozwiązania pośrednie między tymi dwoma wariantami. Wariant pierwszy polega na tym, że nabywca publiczny uzyskuje wszystkie nowe prawa własności intelektualnej wynikające z projektu. Wariant drugi polega na tym, że dostawca uzyskuje wszystkie nowe prawa własności intelektualnej wynikające z projektu. Wariant pierwszy jest wariantem klasycznym, ponieważ podmiot zamawiający pokrywa 100 % kosztów, ma on prawo do wszystkich wyników. Przedsiębiorstwa skarżą się jednak, że w porównaniu z innymi częściami świata nabywcy publiczni w Europie bez uzasadnionego powodu hamują innowacje, zachowując prawa własności intelektualnej tylko dla siebie³⁴. Dostawcy mogą zatem nie mieć możliwości ponownego wykorzystania lub nawet dostosowania/poprawy produktu lub usługi w innym kontekście lub na rzecz innego klienta.

W szczególności w przypadkach, gdy nie ma nadrzędnego interesu publicznego w zachowaniu przez nabywców publicznych całości lub części praw własności intelektualnej, prawa te mogą pozostać po stronie dostawców. W pewnych okolicznościach dostawcy mogą znajdować się w lepszej pozycji do komercjalizacji innowacji będących wynikiem zamówienia publicznego niż nabywcy publiczni, aby zapewnić odpowiednią ochronę własności intelektualnej i chronić prawa własności intelektualnej w sądach. W takich przypadkach może jednak okazać się konieczne, aby nabywcy publiczni – nieodpłatnie – zachowali prawa do korzystania z innowacyjnych rozwiązań. Nabywcy publiczni mogą również wymagać od dostawców udzielenia niektórym osobom trzecim licencji na korzystanie z praw na uczciwych i rozsądnych warunkach rynkowych. Ustalenia te mogą być konieczne w przypadku rozszerzenia lub przejęcia projektu, aby uniknąć uzależnienia od jednego dostawcy.

ZARZĄDZANIE PRAWAMI WŁASNOŚCI INTELEKTUALNEJ W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH W RÓŻNYCH PAŃSTWACH

Główni partnerzy handlowi Europy domyślnie przyznają związane z zamówieniami publicznymi prawa własności intelektualnej uczestniczącym wykonawcom, chyba że w grę wchodzi wyjątkowy nadrzędny interes publiczny. Tylko nieliczne kraje europejskie, a mianowicie Belgia, Finlandia, Francja, Szwecja i Szwajcaria, pozostawiają jednak domyślnie własność praw własności intelektualnej przedsiębiorstwom. W większości państw członkowskich UE ramy

³² Pkt 33 lit. b) komunikatu COM(2014) 3282 „Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną” [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&qid=1531395568507&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&qid=1531395568507&from=EN).

³³ Art. 42 dyrektywy 2014/24/UE i art. 60 dyrektywy 2014/25/UE.

³⁴ Konsultacje publiczne w sprawie poszanowania praw własności intelektualnej i tajemnic przedsiębiorstwa w zamówieniach publicznych w Europie, 2016 r., http://ec.europa.eu/growth/content/consultation-respect-intellectual-property-public-procurement-procedures_pl

prawne dotyczące zamówień publicznych nie przypisują domyślnie praw własności intelektualnej przedsiębiorstwom.

Szczegółowe informacje dostępne pod adresem:

http://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection.cfm?item_id=56812

Pozostawienie praw własności intelektualnej dostawcom może napędzać komercjalizację innowacyjnych rozwiązań na skalę przemysłową i obniżyć koszty zamówień dla sektora publicznego. Państwa członkowskie mogą zatem rozważyć domyślne pozostawienie własności intelektualnej dostawcom uczestniczącym w zamówieniach na warunkach opisanych powyżej oraz zagwarantowanie, aby nie doszło do zakłócenia bodźców zachęcających przedsiębiorstwa do innowacji oraz aby dostęp do rynków nie został ograniczony.

4.1.7 Realizacja zamówienia

Żaden z opisanych powyżej instrumentów nie będzie funkcjonował, jeżeli postanowienia umowne nie będą odzwierciedlały istotnych aspektów sprzyjających innowacjom. Jeżeli zamówienia publicznego udziela się na podstawie kryteriów jakości lub realizacji, ale nie można go wyegzekwować karami umownymi, takimi jak indeksacja cen lub przedterminowe rozwiązanie umowy, nabywca publiczny może stracić szansę na osiągnięcie innowacyjnego rozwiązania. Może to również prowadzić do różnych form rekompensaty.

Zapisy dotyczące realizacji zamówienia powinny obejmować co najmniej następujące aspekty:

- kryteria efektywności realizacji zamówienia, wymierne wskaźniki jakości i cele w zakresie realizacji zamówienia³⁵;
- zapisy umowne dotyczące odstąpienia w przypadku niezadowolających wyników lub w przypadku, gdy rynek oferuje odpowiednie rozwiązanie niż to, nad którym obecnie trwają prace (wraz ze sprawiedliwymi warunkami odstąpienia dla dostawcy);
- zapisy umowne dotyczące modyfikacji zamówienia ze względu na zmienność i duży potencjał dalszych innowacji stwierdzony podczas realizacji zamówienia.

Zapisy dotyczące realizacji zamówienia mogą również zawierać tzw. zapisy umowne dotyczące analizy wartości³⁶. Zachęcają one dostawców nie tylko do dostarczania rozwiązań spełniających wymagania dotyczące realizacji, ale także do dalszego podnoszenia jakości i kosztów dostarczanych rozwiązań w fazie ich wdrażania. Zapisy te mogą przewidywać wypłatę premii dostawcom za poprawę jakości rozwiązań; dają one możliwość dzielenia się z dostawcami dodatkowymi oszczędnościami kosztów, jakie wygenerują na rzecz nabywcy publicznego w trakcie realizacji zamówienia. Więcej informacji na temat analizy wartości można znaleźć w module 3 europejskiego zestawu narzędzi na rzecz wspierania zamówień publicznych na innowacje (<http://eafip.eu/toolkit>).

³⁵ Przykład całościowego spojrzenia na przygotowanie dokumentacji przetargowej z wykorzystaniem kluczowych wskaźników skuteczności działania na etapie realizacji zamówienia w oparciu o wyniki znajduje się w europejskim szablonie specyfikacji projektu *Stop and Go*:

- http://stopandoproject.eu/wp-content/uploads/2017/04/WP2_STOPandGO_D2.2_Update_European_Specification_Template_v1.2.pdf

³⁶ Dodatkowe informacje na temat uzależnionych od wyniku systemów płatności / analizy wartości wraz z różnymi odniesieniami można znaleźć w poniższym przykładzie:

- www.senat.fr/rap/r16-668/r16-6685.html
- <http://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=47450>
- <https://innovation.cms.gov/initiatives/cjr>

PRZYKŁAD NACISK NA JAKOŚĆ PODCZAS REALIZACJI ZAMÓWIENIA:

Ciągła poprawa jakości wody w prowincji Limburgia

Dlaczego rozważano możliwość zastosowania innowacyjnego rozwiązania?

Przedsiębiorstwo wodociągowe z Limburgii dążyło do zdobycia tańszego i solidniejszego systemu informatycznego do zarządzania dystrybucją wody w ramach swojej sieci.

Co zrobiono inaczej?

Ponieważ oprogramowanie jest dziedziną, która nieustannie się rozwija, również po podpisaniu umowy, nabywca publiczny zawarł zapisy umowne dotyczące analizy wartości, aby zachęcić sprzedawców do podniesienia jakości i obniżenia kosztów dostarczanych rozwiązań w trakcie wykonywania umowy.

Jaki wynik udało się osiągnąć?

Takie podejście doprowadziło do poprawy jakości i obniżenia kosztów systemu: zmniejszono liczbę serwerów z 50 do 4, dzięki czemu zmniejszono związane z serwerami koszty utrzymania, natomiast przestoje ograniczono do 0,005 %.

Szczegółowe informacje są dostępne pod adresem:

<http://eafip.eu/wp-content/uploads/2015/06/ParijsLV7.pdf>

<https://www.croonwolterendros.nl/nl/industrie/actueel/revolutie-procesautomatisering-waterketen-helder-proces-voor-schoon-water>

4.2 Szczególne postępowania o udzielenie zamówienia sprzyjające innowacjom

4.2.1 Dostosowanie innowacji gotowych do użycia – procedury z negocjacjami

Jedną z nowości w zmodernizowanych przepisach UE jest możliwość zastosowania procedury negocjacyjnej w odniesieniu do zamówień publicznych polegającej na dostosowaniu łatwo dostępnych rozwiązań (w tym projektów lub innowacyjnych rozwiązań), które mają szczególnie złożony charakter lub w przypadku których nie można ustalić specyfikacji technicznych w wystarczająco precyzyjny sposób³⁷. W tych okolicznościach zmodernizowane przepisy UE dają nabywcom publicznym możliwość wyboru między dwiema procedurami: procedurą konkurencyjną z negocjacjami³⁸ i dialogiem konkurencyjnym³⁹.

Główna różnica między procedurą konkurencyjną z negocjacjami a dialogiem konkurencyjnym polega na stopniu zrozumiałości projektu przez nabywcę publicznego. W pierwszym przypadku nabywca publiczny ma dokładniejsze pojęcie o charakterze i przedmiocie zamówienia publicznego, natomiast w drugim przypadku nadal konieczne jest dokonanie wstępnych wyborów.

PROCEDURA KONKURENCYJNA Z NEGOCJACJAMI A DIALOG KONKURENCYJNY

Procedura konkurencyjna z negocjacjami będzie bardziej odpowiednia, gdy nabywca publiczny wie, że tunel dwukierunkowy pod korytem rzeki musi zostać zbudowany w ramach zamówienia publicznego na roboty budowlane finansowanego z jego własnego budżetu. Negocjacje będą ukierunkowane wyłącznie na techniczne aspekty robót budowlanych, w tym na kwestie cenowe i jakościowe.

Nabywca publiczny może natomiast skorzystać z dialogu konkurencyjnego w celu ustalenia, czy most lub tunel (jedno- lub dwukierunkowy, na dnie rzeki lub pod jej korytem) należy zbudować

³⁷ Art. 26 ust. 4 dyrektywy 2014/24/UE.

³⁸ Wcześniej procedurę negocjacyjną z publikacją ogłoszenia o zamówieniu dopuszczano jedynie w ściśle określonych sytuacjach wynikających z niepowodzenia innych procedur.

³⁹ Dialog konkurencyjny uległ znacznemu uproszczeniu w ramach zmodernizowanych dyrektyw.

na podstawie zamówienia publicznego na roboty budowlane lub koncesji na roboty budowlane oraz czy projekt ten powinien być finansowany ze środków własnych, czy też z zewnętrznych źródeł finansowania.

4.2.1.1 Procedura konkurencyjna z negocjacjami

Procedura konkurencyjna z negocjacjami zapewnia nabywcom publicznym większą elastyczność w udzielaniu zamówień, jeżeli gotowe rozwiązania są niedostępne na rynku. Może być również stosowana w przypadkach, gdy stosunkowo proste, przejrzyste i udokumentowane negocjacje mogą umożliwić nabywcom publicznym wynegocjowanie dostosowania istniejących elementów lub warunków opracowania innowacyjnego rozwiązania, które będzie odpowiadało potrzebom opisanym w specyfikacjach technicznych.

Procedura ta powinna zbliżyć nabywców publicznych do branży. Otwiera ona bezpośredni dialog na temat konkretnych cech opracowywanych rozwiązań.

Elementami niezbędnymi dla powodzenia innowacji w ramach tej procedury mogą być wymogi funkcjonalne lub wymagania dotyczące realizacji, odpowiednie kryteria udzielenia zamówienia w zakresie jakości oraz innych wymiernych wskaźników, w tym ostatecznie faza opracowania prototypu.

Procedurę konkurencyjną z negocjacjami wprowadzono dopiero niedawno – na mocy dyrektywy w sprawie zamówień publicznych z 2014 r., które w większości państw członkowskich transponowano w 2016 r. – w związku z czym w chwili sporządzania niniejszego dokumentu, tj. na początku 2018 r., nie znaleziono żadnych istotnych przykładów. W przyszłości w elektronicznej bibliotece centrum e-kompetencji mogą być jednak zamieszczane przykłady⁴⁰.

4.2.1.2 Dialog konkurencyjny

Dialog konkurencyjny jest procedurą dwuetapową, w której nabywca publiczny opisuje swoje potrzeby w dokumencie opisowym lub ogłoszeniu o zamówieniu, określa minimalne wymagania dla kandydatów i kryteria udzielenia zamówienia oparte na najlepszej relacji jakości do ceny.

Po weryfikacji kryteriów kwalifikacji kandydatów nabywca rozpoczyna dialog konkurencyjny z uczestnikami spełniającymi minimalne wymagania. Negocjacje odbywają się indywidualnie z każdym kandydatem, co zapewnia poufność każdego rozwiązania. Wymagają one od pracowników nabywcy publicznego wysokiego poziomu wiedzy fachowej, jak również przydzielenia wystarczającej ilości czasu. Wyznaczenie ważnych etapów pomaga ocenić postęp negocjacji i ostatecznie sporządzić skrócony wykaz kandydatów.

Potencjał innowacyjny tej procedury polega na szerokim spektrum rozwiązań, które uczestnicy mogą zaproponować. W kontekście tych ścisłych i gruntownych negocjacji kandydaci powinni mieć wystarczająco dużo czasu na otrzymanie wszystkich istotnych informacji, aby zapewnić innowacyjne rozwiązanie dostosowane do indywidualnych potrzeb. Innowacyjny charakter może polegać na aspektach technicznych, finansowych lub administracyjnych lub na całkowitym przeorganizowaniu procesu operacyjnego nabywcy publicznego.

Gdy nabywca publiczny uzna, że dialog konkurencyjny osiągnął pożądaną etap, pozostali uczestnicy są proszeni o złożenie ostatecznych ofert. Umowę zawiera się w oparciu o najlepszą relację jakości do ceny. Wstępne zaproszenie do składania ofert zawiera starannie określone kryteria jakości, tak aby były obiektywnie wymierne i porównywalne.

Aby zapoznać się z przykładami dialogów konkurencyjnych, zob.:

⁴⁰

https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_pl

- przykład Kopenhagi przedstawiony w pkt 2.2;
- przykład Eindhoven przedstawiony w pkt 3.1.4.

4.2.2 Konkursy

Konkursy tradycyjnie służą opracowywaniu prac projektowych w dziedzinach urbanistyki, architektury, inżynierii i przetwarzania danych. Zgodnie z przepisami UE procedura ta jest jednak odpowiednia również dla innych rodzajów projektów, takich jak projekty z dziedziny inżynierii finansowej. Konkursy mogą być organizowane w celu przyznania nagród (wraz z płatnościami) lub udzielenia zamówień publicznych na usługi w ramach późniejszej procedury negocjacyjnej, bez publikowania ogłoszenia o zamówieniu.

W przypadku konkursów nabywca publiczny zapewnia uczestnikom dużą swobodę przy proponowaniu najlepszego rozwiązania odpowiadającego potrzebom opisanym w ogłoszeniu o konkursie. W tym właśnie tkwi potencjał innowacji. Oceny wniosków projektowych dokonuje niezależny sąd konkursowy składający się z członków niezależnych od uczestników. Co najmniej jedna trzecia członków sądu konkursowego powinna posiadać kwalifikacje, których wymaga się od uczestników. Sąd konkursowy może zadawać uczestnikom pytania wyjaśniające i podejmować decyzje w oparciu o kryteria określone w ogłoszeniu o konkursie.

Konkurs ma również jedną szczególną zaletę. W tym kontekście sąd konkursowy może zapewnić profesjonalną i niezależną ocenę kryteriów, takich jak przystępność dla użytkownika, przydatność, ergonomia oraz artystyczny, renomowany lub innowacyjny charakter propozycji. Wszystkie te aspekty mogą być trudniejsze do zmierzenia, porównania i oceny w innych rodzajach procedur, w których obiektywne i wymierne wskaźniki mogą być trudne do ustalenia i sklasyfikowania.

Wyzwaniem dla tej procedury jest zapewnienie najbardziej obiektywnego i przejrzystego sposobu oceny. W tym celu rozsądne może być zastosowanie kombinacji kryteriów – takich jak obiektywnie mierzalne koszty nabycia i realizacji, efektywność i kryteria jakości – w proporcjonalnym i uzasadnionym stosunku.

Aby zapoznać się z przykładem wykorzystania konkursu do celów zamówienia innowacyjnych pomysłów, zob. przykład TekesMatch przedstawiony w pkt 3.2. Brokerzy innowacji.

4.2.3 Pobudzanie innowacji poprzez zamówienia w dziedzinie badań i rozwoju

Może zaistnieć konieczność zamówienia przez nabywcę publicznego usług badawczych i rozwojowych w celu opracowania innowacyjnego rozwiązania dostosowanego do indywidualnych potrzeb. Sytuacja taka może mieć miejsce, gdy rynek nie oferuje zadowalającego rozwiązania lub gdy dostosowanie istniejących rozwiązań prawdopodobnie nie zaspokoi odpowiednich potrzeb. W zależności od procedury wynik procesu badawczo-rozwojowego pomoże w opracowaniu specyfikacji technicznych dla kolejnego etapu, jakim jest zamówienie praktycznego wdrożenia innowacyjnego rozwiązania.

Zamówienie podstawowych dostaw lub usług związanych z badaniami i rozwojem jest szczególnym zadaniem, które wykonują instytucje posiadające wiedzę specjalistyczną. Jest to również zasadniczo rozwiązanie dla nabywców publicznych. Może im to pomóc we wprowadzeniu na rynek przełomowego rozwiązania lub przyjęciu innowacyjnego rozwiązania z innego obszaru na własne potrzeby. Zamówienia na usługi badawczo-rozwojowe wymagają oczywiście określonego poziomu potencjału zawodowego i finansowego, doświadczenia i odporności na ryzyko związane z tego rodzaju innowacyjnymi projektami.

Jeżeli jednak uda się je starannie przygotować i skutecznie przeprowadzić, możliwe jest zrównoważenie wszystkich tych trudności i dodatkowych kosztów rozwoju dzięki poprawie

kosztów, podniesieniu jakości lub zwiększeniu korzyści społecznych wynikających z innowacyjnego rozwiązania dla nabywców publicznych. Może to mieć miejsce w przypadku środków zapewniających dostępność dla osób niepełnosprawnych. Rynek również skorzysta z istnienia klienta startowego w przypadku zamówień na innowacyjne rozwiązania bazujące na wynikach badań i rozwoju. Może to stworzyć potencjał do dalszej realizacji oraz otwierać możliwości rynkowe.

Aby zapewnić zgodność z zasadami pomocy państwa, nabywcy publiczni powinni zwracać szczególną uwagę na pkt 33 zasad ramowych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną, które mają zastosowanie do wszystkich przypadków, w których nie przeprowadzono żadnej procedury otwartej zgodnie z dyrektywami w sprawie zamówień publicznych.

W poniższych punktach opisano główne elementy konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego obejmującego zlecenie usług badawczych i rozwojowych. W wielu przypadkach wyznaczone finansowanie z etapu badań i rozwoju może być dostępne na poziomie krajowym i poziomie UE. W niniejszym dokumencie nie analizowano tej kwestii.

4.2.3.1 Zamówienia publiczne na usługi badawcze i rozwojowe oraz przyznawanie praw własności intelektualnej oraz praw własności

Jeden ze sposobów na udzielenie zamówienia na usługi badawcze i rozwojowe polega na zastosowaniu procedury wymienionej w dyrektywach UE (np. procedury otwartej lub ograniczonej), tak jak w przypadku wszelkiego innego rodzaju usług. Dopóki otwarta i przejrzysta procedura przetargowa jest przeprowadzana zgodnie z dyrektywami w sprawie zamówień publicznych, Komisja ogólnie uzna, że dostawcom nie przyznano żadnej pomocy państwa. To samo dotyczy procedur ograniczonych, chyba że zainteresowanym dostawcom uniemożliwiono złożenie oferty bez ważnych powodów.

Zgodnie ze zmodernizowanymi przepisami UE⁴¹, w ramach których nabywca publiczny zastrzega sobie prawo do czerpania wszystkich korzyści wynikających z badań i rozwoju (w tym wszystkich praw własności intelektualnej oraz praw własności), przypadki nabywania usług badawczych i rozwojowych wchodzą w zakres dyrektyw w sprawie zamówień publicznych. Jeżeli nabywca publiczny nie zastrzega sobie prawa do czerpania wszystkich korzyści wynikających z usług badawczych i rozwojowych, takie przypadki nabycia są wyłączone z zakresu dyrektyw w sprawie zamówień publicznych⁴². W związku z tym istotną część specyfikacji technicznych i późniejszego zamówienia należy poświęcić przyznaniu praw własności intelektualnej wynikających ze świadczenia usług badawczych i rozwojowych.

Jeśli nabywca publiczny zachowuje prawa własności intelektualnej, może podjąć decyzję o wdrożeniu innowacyjnych rozwiązań wynikających z przeprowadzonych badań. W takim przypadku specyfikacje techniczne wszelkiego dalszego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego mogą opierać się na wyniku zamówienia na usługi badawcze i rozwojowe. Możliwe jest również, że nabywca publiczny podejmie decyzję o bezpłatnym udzieleniu licencji w zakresie nowych praw własności intelektualnej wszystkim zainteresowanym stronom, mając na celu pobudzenie dalszych innowacji. W warunkach udzielenia licencji można przewidzieć, że wszelkie dalsze innowacje oparte na tych prawach własności intelektualnej zostaną bezpłatnie udostępnione innym zainteresowanym stronom.

⁴¹ Art. 25 dyrektywy 2014/23/UE, art. 14 dyrektywy 2014/24/UE i art. 32 dyrektywy 2014/25/UE.

⁴² Zob. poniżej pkt 4.2.3.2. dotyczący przedkomercyjnego zamówienia publicznego.

Jeśli nabywca publiczny podejmie decyzję o pozostawieniu dostawcy nowych praw własności intelektualnej wynikających z zamówienia na usługi badawcze i rozwojowe, należy dołączyć stosowne warunki, aby uniknąć zakłócania konkurencji w drodze pomocy państwa. W szczególności dostawca musi zapłacić wynagrodzenie odpowiadające cenie rynkowej. Faktyczną wartość rynkową praw własności intelektualnej wynikających z postępowania przetargowego można określić *ex post*.

Nabywca publiczny może określić dodatkowe warunki, które na przykład uprawniają nabywcę publicznego do korzystania z tych praw w celu wdrożenia rozwiązania lub zobowiązują dostawcę do udzielenia osobom trzecim licencji w zakresie tych praw w niektórych sytuacjach na uczciwych (otwartych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych) i rozsądnych warunkach rynkowych.

4.2.3.2 Przedkomercyjne zamówienie publiczne

Przedkomercyjne zamówienie publiczne polega na udzieleniu zamówienia na usługi badawcze i rozwojowe na korzystnych warunkach kilku wykonawcom.

Przedkomercyjne zamówienie publiczne jest podejściem dostępnym od 2007 r.⁴³ Podejście to stanowi praktyczne zastosowanie wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie zamówień publicznych w odniesieniu do usług badawczych i rozwojowych w jednym określonym przypadku⁴⁴: jeżeli nabywca publiczny nie zastrzega sobie prawa do czerpania wszystkich korzyści wynikających z realizacji zamówienia publicznego na usługi badawcze i rozwojowe, ale dzieli się nimi z wykonawcami w warunkach rynkowych⁴⁵.

W ramach tego systemu podziału korzyści nabywca publiczny pozostawia nowe prawa własności intelektualnej wynikające z umowy z uczestniczącymi wykonawcami, jednak zachowuje (i) prawo do wykorzystywania wyników badań i rozwoju; oraz (ii) prawo do (zobowiązania wykonawców do) udzielenia licencji osobom trzecim na uczciwych i rozsądnych warunkach rynkowych. Może stanowić to obopólnie korzystne rozwiązanie. Wykonawcy mogą sprzedać te rozwiązania innym nabywcom publicznym lub wprowadzić na inne rynki. Jeżeli chodzi o nabywców publicznych, oprócz prawa do wykorzystywania rozwiązania i udzielania licencji w jego zakresie w dalszym postępowaniu o udzielanie zamówienia publicznego w celu wdrożenia rozwiązania, mogą oni pominąć kosztowną rejestrację lub proces związany z utrzymaniem praw wynikające z posiadania praw własności intelektualnej.

Przedmiot przedkomercyjnego zamówienia publicznego należy do jednej lub kilku kategorii badań i rozwoju (badań podstawowych, badań przemysłowych, rozwoju eksperymentalnego). Zamówienie musi być ograniczone w czasie i może obejmować opracowanie prototypów lub ograniczone rozpowszechnianie pierwszych produktów bądź usług w formie serii testowych. Nabycie produktów lub usług do komercyjnego rozpowszechniania nie może być przedmiotem tego samego zamówienia⁴⁵. Zamówienie może jednak obejmować nabycie prototypów lub produktów końcowych bądź usług do ograniczonego rozpowszechniania, opracowanych w trakcie przedkomercyjnego zamówienia publicznego, o ile wartość usług przekracza wartość produktów objętych zamówieniem.

Z definicji wynika, że zamówienia publiczne na usługi dotyczące badań i rozwoju stosuje się w tych obszarach, w których rozwiązania istniejące na rynku nie zaspokajają potrzeb nabywcy publicznego.

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0799&from=EN>

⁴⁴ Art. 14 dyrektywy 2014/24/UE.

⁴⁵ Przedkomercyjne zamówienie publiczne obejmuje podział ryzyka i korzyści, a w związku z tym przyznanie praw własności intelektualnej dostawcy co do zasady nie stanowiłoby pomocy państwa.

Istnieje kilka korzyści dla nabywcy publicznego. Możliwe jest uzyskanie wkładu na potrzeby przyszłych zamówień publicznych; powoduje to konkurencję z większą liczbą wykonawców stopniowo wybranych na podstawie ich wyników uzyskanych na wcześniej określonych etapach i za oferty dotyczące kolejnego etapu. Ponadto nabywcy publiczni mogą zakończyć realizację projektu w każdym momencie, jeśli wyniki nie odpowiadają przewidywanym celom.

Procedura ta może być również atrakcyjna dla wykonawców. Możliwe jest zapewnienie rozwiązania w odniesieniu do potrzeby, której obecny rynek nie może zaspokoić w zadowalający sposób. W przypadku powodzenia może spowodować to powstanie interesującego rynku wśród podobnych nabywców publicznych, doświadczających takiego samego braku na rynku łatwo dostępnych rozwiązań.

W dokumentach zamówienia dotyczących dalszych zamówień publicznych nabywca publiczny może wykorzystać doświadczenie zdobyte w ramach przedkomercyjnego zamówienia publicznego. Zawsze musi mieć to charakter niedyskryminacyjny, tak aby każdy wykonawca mógł złożyć ofertę. Nabywca publiczny nie może jednak ujawnić szczegółów, które (i) utrudniałyby stosowanie prawa; (ii) byłyby sprzeczne z interesem publicznym; (iii) wywoływałyby szkodę dla uzasadnionych interesów gospodarczych dostawców zaangażowanych w przedkomercyjne zamówienie publiczne⁴⁶; lub (iv) mogłyby zakłócać uczciwą konkurencję na rynku między uczestniczącymi dostawcami usług badawczych i rozwojowych lub innymi podmiotami.

Za pośrednictwem przedkomercyjnego zamówienia publicznego możliwe jest również skrócenie czasu wprowadzania produktu na rynek. W szczególnych okolicznościach postępowania o udzielenie zamówienia wykonawcy mają możliwość opracowania i przetestowania innowacyjnych rozwiązań w wyznaczonym okresie. Doświadczenie to stanowi podwójną korzyść – dla nabywców i dla dostawców: nabywcy mają bliższy kontakt z graczami rynkowymi, a dostawcy wcześniej otrzymują informacje zwrotne od klientów na temat ich potencjału innowacyjnego w rzeczywistych warunkach.

Jest to szczególnie istotne w przypadku innowacyjnych przedsiębiorstw typu start-up, przedsiębiorstw typu scale-up lub MŚP, które chcą otrzymać pierwsze opinie klientów na temat potencjału. Dostęp do tego postępowania jest również uproszczony. Ponieważ nie obejmuje to zamówień publicznych na komercyjne rozpowszechnianie innowacyjnych rozwiązań, oferenci muszą jedynie spełnić wymogi dotyczące kwalifikacji zawodowych i zdolności finansowej w zakresie badań i rozwoju, a nie w zakresie komercyjnego rozpowszechniania rozwiązań.

W celu zapoznania się z przykładami przedkomercyjnych zamówień publicznych zob.:

- możliwości dla MŚP w ramach większych projektów, pkt 3.1.3;
- projekt Thalea, pkt 4.1.2.

4.2.3.3 Udzielanie zamówień na dostawy związane z badaniami i rozwojem

Zamówienia publiczne na dostawy związane z badaniami i rozwojem obejmują zakup prototypów lub pierwszych kompletnych produktów lub usług opracowanych po przeprowadzeniu prac badawczo-rozwojowych, ich badanie i ocenę, aby wybrać najlepszy wariant przed ostatecznym zakupem na dużą skalę. Można tego dokonać w drodze każdego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

⁴⁶ Np. w odniesieniu do chronionej prawami własności intelektualnej i prawami własności specyfiki ich indywidualnych podejść do rozwiązań.

W ramach szczególnego wyjątku dopuszcza się procedurę negocjacyjną bez ogłaszania zamówienia publicznego na dostawy związane z badaniami i rozwojem. Zamówione produkty lub usługi należy dostarczać lub świadczyć jedynie do celów badawczych, doświadczalnych, naukowych lub rozwojowych, a zamówienie nie może obejmować produkcji seryjnej służącej osiągnięciu rentowności ekonomicznej lub pokryciu kosztów badań i rozwoju. Tę procedurę negocjacyjną bez ogłoszenia można zastosować, aby zakupić dostawy do ograniczonego rozpowszechniania, które opracowano w trakcie przedkomercyjnego zamówienia publicznego.

4.2.3.4 Partnerstwo innowacyjne

Partnerstwo innowacyjne⁴⁷ to nowy rodzaj procedury udzielania zamówień publicznych przewidziany w dyrektywie 2014/24/UE, który można zastosować jedynie w przypadkach, gdy żadne rozwiązanie w stosunku do potrzeb nabywcy publicznego nie jest dostępne na rynku. W takich sytuacjach partnerstwo innowacyjne jest jedną z przewidzianych w dyrektywie możliwości udzielenia zamówienia na innowację i jej realizację.

Główną cechą partnerstwa innowacyjnego jest fakt, że innowacja ma miejsce w trakcie realizacji zamówienia. W przypadku innych procedur⁴⁸ nabywca publiczny wie już, jaki rodzaj rozwiązania nabywa: innowacja ma miejsce na etapie poprzedzającym udzielenie zamówienia i zazwyczaj dobiega końca wraz z zawarciem umowy, gdy ustalone zostaną dokładne cechy rozwiązania⁴⁹.

W ramach partnerstwa innowacyjnego nabywca publiczny zawiera umowę z najlepszym potencjalnym dostawcą innowacji. Oczekuje się, że dostawcy stworzą innowacyjne rozwiązanie i zapewnią jego rzeczywistą realizację na rzecz nabywcy publicznego. Potrzeby nabywcy publicznego należy opisać z wystarczającą precyzją, aby umożliwić potencjalnym oferentom zrozumienie charakteru i zakresu wyzwania oraz zapewnić wystarczającą ilość informacji do podjęcia decyzji, czy uczestniczyć w postępowaniu.

Proces postępowania w ramach partnerstwa innowacyjnego składa się z trzech etapów:

- **Etap kwalifikacji** ma miejsce na samym początku postępowania, gdy jeden najbardziej odpowiedni partner lub większa ich liczba są wybierani na podstawie ich umiejętności i zdolności. Następnie udziela się zamówień ustanawiających partnerstwo innowacyjne w oparciu o najlepszą zaproponowaną relację jakości do ceny. Etap ten jest podobny do procedury ograniczonej.
- Na kolejnym etapie partnerzy opracowują nowe rozwiązanie we współpracy z nabywcą publicznym. Ten **etap badań i rozwoju** można w dalszym stopniu podzielić na kilka etapów wyznaczonych do przeprowadzenia oceny pomysłów, opracowania prototypów lub zbadania efektywności. W trakcie każdego etapu liczbę partnerów można zmniejszyć na podstawie wcześniej określonych kryteriów.
- Na **etapie komercyjnym** partnerzy przedstawiają końcowe wyniki.

Istotne jest zwrócenie uwagi na dwa aspekty:

- kryteria dotyczące wyboru partnera przedstawiającego najlepszą zdolność do przeprowadzenia badań i rozwoju oraz zapewnienia rzeczywistej realizacji

⁴⁷ Art. 31 dyrektywy 2014/24/UE.

⁴⁸ Oprócz procedur udzielania zamówień na usługi badawcze i rozwojowe, w tym przedkomercyjnego zamówienia publicznego.

⁴⁹ Ja opisano powyżej w pkt 4.1.7, takie cechy można w dalszym stopniu rozszerzyć na podstawie postanowień umowy opartej na inżynierii wartości, jednak zazwyczaj nie będą one dotyczyć podstawowej części innowacyjnego rozwiązania.

innowacyjnych rozwiązań (np. dotyczących wyników osiągniętych w przeszłości, opinii klientów, składu zespołu, obiektów, systemów zapewniania jakości itp.); oraz

- zapisy umowne dotyczące wykonania, które umożliwią instytucji zamawiającej:
 - monitorowanie jakości realizacji poprzez wskaźniki umożliwiające pomiar poziomu zgodności;
 - rozwiązanie umowy, jeśli nie zostały zrealizowane cele dotyczące wyniku technicznego, operacyjnego lub gospodarczego;
 - rozwiązanie umowy, jeśli rynek zapewnia alternatywne rozwiązanie i partnerstwo innowacyjne stanie się zbędne (na warunkach uczciwych w stosunku do dostawcy);
 - dopilnowanie, aby prawa własności intelektualnej były proporcjonalne do interesu nabywcy publicznego wynikającego z ich posiadania, biorąc pod uwagę każdą przyszłą potrzebę dostosowania, zmiany lub przekazania działania związanego z innowacyjnym rozwiązaniem innemu nabywcy publicznemu;
 - dopilnowanie, aby struktura partnerstwa innowacyjnego (w szczególności czas jego obowiązywania i wartość) odzwierciedlała stopień innowacji proponowanego rozwiązania;
 - zapewnienie równowagi między wartością dostaw i inwestycją konieczną do ich opracowania, aby zapobiec nadużywaniu tej procedury.

Ponadto, chociaż procedurę nazywa się „partnerstwem”, a uczestników „partnerami”, chodzi o postępowania o udzielenie zamówienia publicznego podlegające odpowiednim przepisom UE i przepisom Światowej Organizacji Handlu, zwłaszcza podstawowej zasadzie niedyskryminacji zapisanej w Traktacie UE.

Brak osobnego postępowania o udzielenie zamówienia dotyczącego nabycia produktów lub usług końcowych do komercyjnego rozpowszechniania również wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na unijne zasady dotyczące pomocy państwa, w szczególności zasady, że pomocy państwa unika się wyłącznie, jeśli m.in. „zamówienie nie powoduje preferencyjnego traktowania żadnego uczestniczącego dostawcy w kontekście dostawy produktu końcowego lub usługi końcowej do komercyjnego rozpowszechniania”⁵⁰. Jest to tym ważniejsze, jeśli innowacja poszukiwana przez nabywcę publicznego jest radykalna, ponieważ w takim przypadku istnieje wysokie ryzyko wykluczenia konkurencji na rynkach technologicznych oraz wypierania innych inwestycji w badania i rozwój.

W związku z tym, aby zminimalizować to ryzyko, domniemanie braku pomocy państwa ma zastosowanie jedynie w sytuacjach, gdy nabywca publiczny udziela zamówienia na produkty lub usługi, które są tak unikalne lub specjalistyczne, że nabywca publiczny jest jedynym potencjalnym nabywcą i nie istnieją inni potencjalni dostawcy na rynku poza partnerstwem innowacyjnym, którzy mogliby znaleźć się w niekorzystnej sytuacji.

Aby uniknąć przyznania pomocy państwa, nabywca publiczny musi być w stanie określić przed postępowaniem wszystkich wykonawców, którzy mogą zarówno opracować, jak i dostarczyć końcowe produkty lub usługi⁵¹. Na przykład istotne informacje na temat dostępności

⁵⁰ Pkt 33 lit. c) zasad ramowych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną.

⁵¹ W przypisie 29 do pkt 33 lit. c) zasad ramowych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną wyjaśniono, że warunek dotyczący „braku preferencyjnego traktowania” pozostaje „bez uszczerbku dla postępowań, które obejmują zarówno opracowanie, jak i późniejsze nabycie unikalnych lub specjalistycznych produktów lub usług” <https://eur->

poszukiwanego rozwiązania lub potencjalnie zainteresowanych oferentów można pozyskać za pośrednictwem wstępnych konsultacji rynkowych, publikowanych przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia.

Ponieważ partnerstwo innowacyjne zostało wprowadzone dopiero niedawno za pośrednictwem dyrektyw w sprawie zamówień publicznych z 2014 r., które transponowano w większości państw członkowskich w 2016 r., przykłady partnerstwa innowacyjnego dopiero niedawno zaczęto realizować w praktyce. W przyszłości należy dodać przykłady do elektronicznej biblioteki w ramach centrum e-kompetencji⁵².

[lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&qid=1531395568507&from=EN](http://lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&qid=1531395568507&from=EN)

⁵² https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_pl