

INNOWACYJNOŚĆ

Unijna procedura wdrażania zamówień na innowacje

Wsparciem dla samorządów we wdrażaniu przedkomercyjnych zamówień publicznych mogą być unijne procedury przewidziane dla zamówień na innowacje. Komisja Europejska i inne instytucje Unii Europejskiej pracują także nad dokumentami, które będą bezpośrednio dotyczyły tego nowego instrumentu rozwoju innowacyjności regionów.

Předkomercyjne zamówienia publiczne (ang. *Pre-Commercial Procurement*; dalej: PCP) to nowoczesne narzędzie współpracy sektora publicznego z prywatnym w zakresie wdrażania innowacji i nowych technologii. Rolą podmiotów publicznych jest w przypadku PCP współpraca z twórcami nowoczesnych rozwiązań i współfinansowanie już na etapie tworzenia innowacyjnego produktu oraz jego komercjalizacji, a nie tylko sam zakup nowych technologii.

O przedkomercyjnych zamówieniach publicznych pisaliśmy w nr. 13/14 z 2010 r. „GSiA” w artykule pt. „Przedkomercyjne zamówienia publiczne szansą na rozwój polskich regionów”.



Patrz strona www.gsia.infor.pl

>> Archiwum >> Rok 2010 >> nr 13/14.

Od wielu lat narzędzie to jest stosowane w USA, a od pewnego czasu interesuje się nim także Unia Europejska. Do realizacji pierwszego projektu PCP w Polsce przymierza się województwo kujawsko-pomorskie.

Regulacje unijne

Na poziomie europejskim nie istnieją szczegółowe przepisy regulujące bezpośrednio problematykę PCP. Najistotniejszy wydaje się jednak fakt, że w przypadku realizacji PCP nie znajdują zastosowania postano-

wienia dyrektyw dotyczących zamówień publicznych, a więc dyrektywa nr:

- 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi oraz
- 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.

Zamówienia publiczne dotyczące sektora B+R zostały również wyłączone z zakresu stosowania „Porozumienia w sprawie zamówień rządowych” (GPA) Światowej Organizacji Handlu – odnosi się to zarówno do kwestii traktowania narodowego, jak i do zakazu dyskryminacji.

Obie dyrektywy zawierają przepisy wyłączające ich zastosowanie do *zamówień dotyczących usług badawczych i rozwojowych innych niż te, z których korzyści*



Instytucje unijne wydadzą najprawdopodobniej szczegółowe wytyczne dotyczące wdrażania PCP.

przypadają wyłącznie instytucji zamawiającej, na potrzeby jej własnej działalności, pod warunkiem że całość wynagrodzenia za świadczoną usługę wypłaca instytucja zamawiająca. Specyfika i zakres zamówień publicznych powodują, że etapy poprzedzające komercjalizację nie kwalifikują się do tego typu postępowań. Inaczej rzecz ma się na ostatnim etapie procedury PCP, tj. w trakcie komercjalizacji wytworzonego produktu – wówczas postanowienia obu dyrektyw stosowane są w pełnym zakresie.

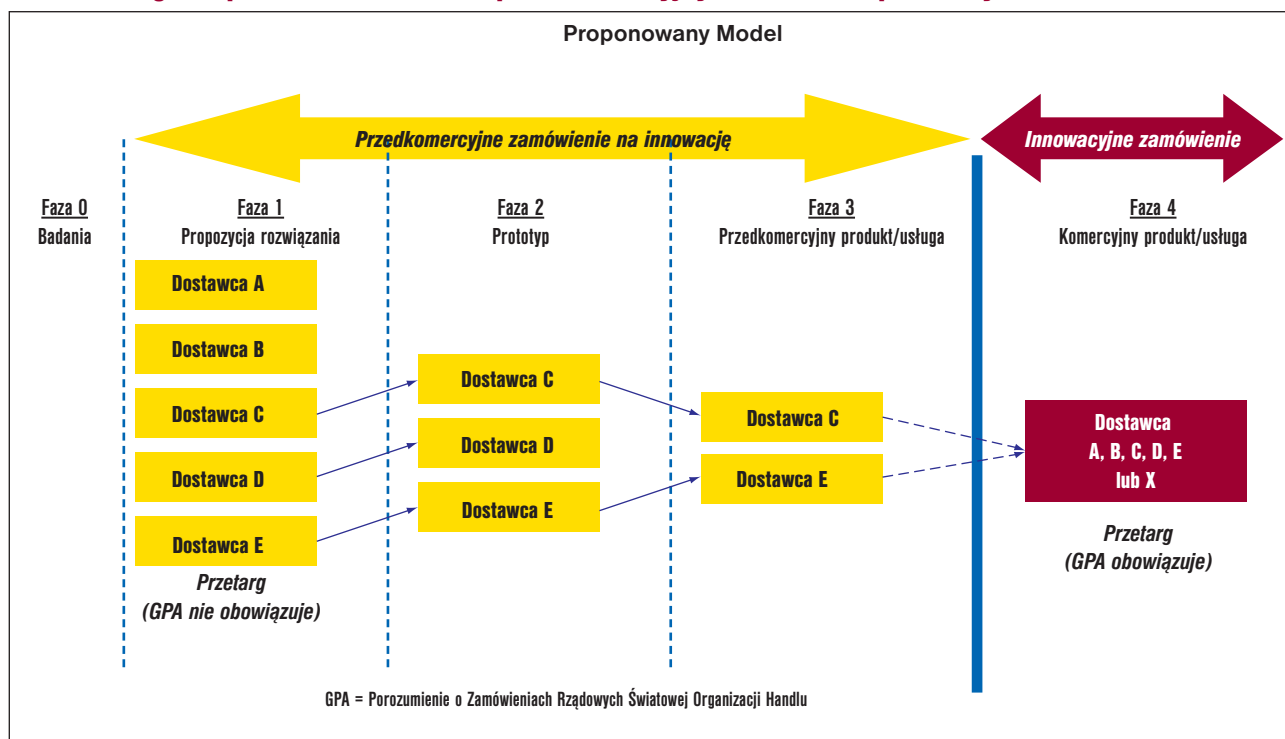
Stanowisko Komisji Europejskiej

Jak na razie Komisja Europejska i inne organy UE wyrażają zainteresowanie problematyką PCP, choć czynią to w sposób ograniczony. Najpełniej zagadnienia zamówień przedkomercyjnych poruszono w Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie” (dalej: Komunikat). Dokument ten, wydany pod koniec 2007 r., stanowił pierwsze bardziej wyczerpujące opracowanie koncepcyjne regulujące przeprowadzanie PCP. Głównym celem Komunikatu było zwrócenie uwagi na istniejące, lecz niewykorzystywane możliwości realizacji zamówień przedkomercyjnych. Do Ko-

munikatu dołączono dodatkowy dokument pt. „Przykład możliwego podejścia w zakresie udzielania zamówień na usługi badawczo-rozwojowe przy stosowaniu podziału ryzyka i korzyści na warunkach rynkowych, tj. zamówienia przedkomercyjne”.

Komisja Europejska podkreśla w Komunikacie, że pomimo wyłączenia PCP spod reżimu dyrektyw dotyczących zamówień publicznych, nie zwalnia to zamawiającego z obowiązku przestrzegania podstawowych zasad wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: Traktat). Komisja przypomina także, że podmioty, które udzielają zamówień, pochodzące z państw członkowskich muszą przestrzegać postanowień Traktatu obejmujących swobodny przepływ towarów, przedsiębiorczości, swobodę świadczenia usług, zasadę niedyskryminacji, równego traktowania, przejrzystości, proporcjonalności i wzajemnego uznawania. Spełnienie tych wymagań oznacza m.in. konieczność zagwarantowania odpowiedniego upublicznienia informacji o postępowaniu w zakresie PCP (Internet, biuletyny, dzienniki krajowe, regionalne i lokalne) oraz traktowanie podmiotów zainteresowanych udziałem w postępowaniu w sposób przejrzysty i niedyskryminujący (m.in. w zakresie opisu przedmiotu zamówienia, zapewnienie odpowiedniego czasu na przygotowanie i złożenie ofert, dopuszczenie do postępowania liczby podmiotów gwarantujących właściwy poziom konkurencji). Zwraca się także uwagę w Komunikacie, że zasady te sprzyjają uzyskiwaniu optymalnych rozwiązań z punktu widzenia innowacyjności.

Schemat. Ogólna procedura wdrażania przedkomercyjnych zamówień publicznych



Źródło: Komisja Europejska „Pre-Commercial Procurement. Public sector needs as a driver of innovation”

Procedura wdrażania PCP

Na rzecz realizacji PCP **Komisja Europejska zaproponowała kilkuetapową procedurę udzielania zamówień przedkomercyjnych**. W modelowej wersji składa się ona z pięciu faz, przy czym trzy z nich to właściwe fazy przedkomercyjne. Poprzedza je etap wstępny, zaś ich bezpośrednim następstwem jest faza komercjalizacji (patrz: **Schemat**).

Według KE procedura wdrażania PCP może wyglądać następująco:

- 1) **faza 0** to zidentyfikowanie przez zamawiającego własnych potrzeb i oczekiwanego rozwiązania oraz przeprowadzenia wstępnego badania rynku w zakresie wdrożenia zamówienia przedkomercyjnego,
- 2) **faza 1** obejmuje rozpoznanie potrzeb zamawiającego w odpowiedzi na zgłoszony problem, przeprowadzenie wstępnych badań oraz zaprezentowanie przez uczestników postępowania ogólnych koncepcji proponowanych rozwiązań – do fazy 1 przystąpić może nieograniczona liczba podmiotów, spośród których wyłonieni zostaną dostawcy biorący udział w kolejnych etapach procedury,
- 3) **faza 2** prowadzi do opracowania przez dostawców rozwiązań prototypowych i ma na celu sprawdzenie, do jakiego stopnia główne cechy prototypów spełniają wymagania funkcjonalne i eksploatacyjne w stosunku do rozwiązania, którego oczekuje zamawiający – w fazie tej uczestniczy kilku dostawców, zaś do kolejnej fazy wybrani zostają nie więcej niż dwaj uczestnicy postępowania,
- 4) **faza 3** kończy się opracowaniem pierwszej serii produktów przedkomercyjnych, które uprzednio poddane zostaną testom, celem tej fazy jest sprawdzenie, porównanie i ocena wypracowanych rozwiązań w warunkach rzeczywistego funkcjonowania usług lub produktów; a jej istotę stanowi wykreowanie rozwiązań gotowych do wprowadzenia na rynek komercyjny,
- 5) **faza 4** obejmuje komercjalizację finalnego produktu – co istotne, mogą w niej brać udział zarówno wszyscy dostawcy uczestniczący w postępowaniu PCP, jak i podmioty zewnętrzne.

Opisana ścieżka proceduralna PCP nie ma oczywiście charakteru „sztywnego”. W zależności od rodzaju przedsięwzięcia i stopnia jego złożoności może podlegać stosownym modyfikacjom. Propozycję tę należy traktować raczej w kategoriach zachęty do stosowania nowego podejścia do zamówień na usługi B+R, wdrażania innowacji i nowych technologii.

Oczekiwanie na wytyczne

Zgodnie ze stanowiskiem pozostałych organów UE (m.in. Opinia Komitetu Regionów „Zamówienia

*przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie” z 2008 roku oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego „Wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie” z 2009 roku), Komunikat KE stanowi krok w pożądanym kierunku wprowadzenia PCP na obszar UE. Instytucje unijne zwracają jednak uwagę, że **tak skomplikowana materia, jaką stanowią zamówienia przedkomercyjne, wymaga wydania przez KE szczegółowych wytycznych w zakresie ich stosowania i wykorzystywania**. W szczególności ma to znaczenie dla władz regionalnych i lokalnych, którym należy udzielić niezbędnego wsparcia zarówno z poziomu państw członkowskich, jak i samej UE. **Komitet Regionów zaproponował przy tym interesujące rozwiązanie w postaci tworzenia przez samorzady wszystkich szczebli sieci paneuropejskich i nawiązywanie regularnych kontaktów między samorządami położonymi w różnych państwach członkowskich w celu uzyskiwania innowacyjnych rozwiązań wspólnych potrzeb**. W ten sposób ryzyka przedsięwzięcia PCP mogą zostać rozłożone na większą liczbę podmiotów publicznych. Z kolei Parlament Europejski wezwał KE do przygotowania kompletnego przewodnika zawierającego praktyczne wskazówki i przykłady stosowania zasad prawodawstwa europejskiego przy wdrażaniu zamówień przedkomercyjnych. Dokumenty i propozycje organów UE w tym zakresie należy uwzględnić przy tworzeniu procedur wdrażania PCP w poszczególnych państwach członkowskich UE.*

Rafał Cieślak

Kancelaria Doradztwa Gospodarczego
Cieślak & Kordasiewicz



Podstawy prawne

- Dyrektywa nr 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Ur. UE L 134 z 30 kwietnia 2004 r.; ost.zm. Dz.Ur. UE L 314 z 1 grudnia 2009 r.)
- Dyrektywa nr 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.Ur. UE L 134 z 30 kwietnia 2004 r.; ost.zm. Dz.Ur. UE L 314 z 1 grudnia 2009 r.)

W opracowaniu wykorzystane zostały doświadczenia Kancelarii Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz związane ze współpracą w tym zakresie z Urzędem Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego, na rzecz którego Kancelaria wykonała kompleksową ekspertyzę dotyczącą możliwości wdrażania PCP w Polsce.