

ИНОВАТИВНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ – ПОТЕНЦИАЛ ЗА МАКСИМИЗИРАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПОЛИТИКИТЕ

Кристина Василева¹, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Разходите на публичния сектор под формата на обществени поръчки формират 14% от брутния вътрешен продукт на Европейския съюз. Това възлиза на повече от 1,9 трилиона евро. В този смисъл преосмислянето на основни политики и пренасочването на покупателната способност на публичния сектор чрез иновативни обществени поръчки е възможно да се превърне в мощен инструмент за стимулиране на иновациите, а оттам и за максимизиране на резултатите от политиките в редица области. Разглеждането на възможните подходи и практики за иновативно възлагане на обществени поръчки е въпрос, чиято актуалност се подсилва от комплексността на задачите за решаване в дневния ред на съвременното публично управление.

Ключови думи: иновативно възлагане, обществени поръчки, иновации, предпазарно възлагане, партньорство за иновации

INNOVATIVE PUBLIC PROCUREMENT – POTENTIAL FOR MAXIMIZING POLICIES OUTCOMES

Kristina Vasileva², Sofia University “St. Kliment Ohridski”

Abstract

Public sector expenditures through public procurement system accounts for about 14% of the EU's GDP. This equates more than 1.9 trillion euros. Rethinking basic policies and redirecting the purchasing power of the public sector through innovative public procurement can become a powerful tool for stimulating innovation and thereby maximizing policy outcomes in different areas. Survey and analysis of possible approaches and practices for

¹ Кристина Василева е магистър по специалността „Публична администрация“ и докторант във Философския факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. Работи като главен експерт в отдел „Стратегически документи и сътрудничество“, дирекция „Законодателство и методология“ в Агенцията по обществени поръчки. Лектор е в Института по публична администрация (Прилагане на Закона за обществени поръчки). Гост-лектор е в УНСС (Финансов контрол, Обществени поръчки) и е автор на публикации в областта на развитието на дигиталните компетенции на служителите в държавната администрация.

² Kristina Vasileva has a Master's Degree in Public Administration and she is a Ph.D. student at the Faculty of Philosophy in Sofia University “St. Kliment Ohridski”. She works as a chief expert at Strategic Documents and Cooperation Department at Legislation and Methodology Directorate in the Public Procurement Agency. She is a lecturer at the Public Administration Institute (Implementation of the Public Procurement Act) and a guest lecturer at the University of National and World Economy (Financial Control, Public Procurements). Author of publications in the field of digital competencies development of public administration employees.

innovative public procurement is a matter whose significance is reinforced by the complexity of the ongoing tasks in the modern public governance agenda.

Keywords: *innovative public procurement, public procurement, innovation, pre-commercial procurement, innovation partnership*

УВОД

Социално-икономическото развитие и постигането на устойчивост във всички сфери на обществения живот е от ключово значение за повишаването на благосъстоянието на обществата, каквато е и главната цел на публичното управление. Промените в обществените отношения, определени най-вече от акселерацията в развитието на информационните и комуникационните технологии и тяхната експлоатация, както и глобализацията на социалните, икономическите и екологичните процеси в обществото, оказваха въздействие върху концепциите и визията за съвременно публично управление. Въпросите на днешния ден, свързани с повишаване стандарта на живот, борбата с климатичните промени, намаляване на социалните и икономическите различия и редица други въпроси, налагат преосмисляне на използваните методи за реакция от страна на публичния и частния сектор. Тези предизвикателства се подсилват от събитията през последните две години – пандемията от COVID-19 и войната в Украйна, които усложниха социалната, икономическата и политическата обстановка. Поради присъщата си функция на изменение иновациите често пъти се разглеждат в концепциите за съвременното добро управление като ключ към промените, към повишаването на качеството на живот и към осигуряването на устойчиво развитие.

Израз на стремежа към по-добро и устойчиво управление на публичните финанси е преместването на фокуса през последните години върху иновативното възлагане на обществени поръчки. Разходите на публичния сектор под формата на обществени поръчки формират 14% от брутния вътрешен продукт (БВП) на Европейския съюз (ЕС).³ Това възлиза на повече от 1,9 трилиона евро. Последното важи особено за сектори като енергетиката, транспорта, отбраната, ИТ и здравните услуги, където публичният сектор е ключов източник на търсене. Осъзнавайки този потенциал, редица държави насочват поглед към иновативното възлагане на обществени поръчки, като търсенето на най-добрата цена постепенно отстъпва пред търсенето на *най-добрата стойност на парите* (value for money). Освен основните икономически принципи за ефективност, ефикасност и икономичност социалните и екологосъобразни съображения все по-често намират място в процеса на разходване на публични средства чрез обществени поръчки. Някои държави членки, като Финландия например, залагат цели, свързани с иновативно възлагане, в националните си планове за възстановяване и устойчивост.⁴

³ European Commission, Single Market Scoreboard – https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

⁴ Национален план за възстановяване и устойчивост на Финландия [Suomen kestävä kasvun ohjelma] – https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163176/VN_2021_52.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Пренасочването на популателната способност на публичния сектор чрез иновативни обществени поръчки е възможно да се превърне в мощен инструмент за стимулиране на иновациите, а оттам и за максимизиране на резултатите от политиките в редица области. Този потенциал е все още слабо осъзнат и още по-слабо разгърнат в редица държави в Европа. Последното задълбочава различията в социалното и икономическо развитие на отделните държави членки и регионите и способностите им за реакция в отговор на различните кризи. В този смисъл разглеждането на възможните подходи и практики за иновативно възлагане на обществени поръчки е въпрос, чиято актуалност се подсилва от комплексността на задачите за решаване в дневния ред на съвременното публично управление.

ИНОВАТИВНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ – ИНСТРУМЕНТ ЗА МАКСИМИЗИРАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПОЛИТИКИТЕ

Правилата за обществените поръчки вече не разглеждат само като това „как да се купува“ – те предлагат възможност за стимули за това „какво да се купува“, но без да ги налагат. Появата и развитието на концепцията за *най-добрата стойност на парите* (value for money)⁵ през последните години предостави възможност на възложителите да купуват стратегически, без основната водеща цел да е намиране на най-ниската цена.⁶ Новата концепция обхваща екологични, социални и иновативни съображения; мерки за подкрепа на малките и средни предприятия (МСП); налагане на стандарти за отговорно бизнес поведение при участието в обществените поръчки и др. Целта е да се увеличи добавената стойност при разходването на публични средства с принос към принципите на кръговата икономика, цифровия и зеления преход. Обект на анализ в настоящата работа са иновативните обществени поръчки и възможните подходи, както и наложените се практики за възлагане на този тип обществени поръчки.

Понятието *обществена поръчка* се характеризира с това, че поръчките се възлагат в сфери, предназначени за удовлетворяване на обществени потребности. Обществената поръчка се характеризира с три елемента – *лице (възложител)*, което изпълнява публични функции, свързани със защита на обществени интереси, или извършва определени дейности с обществено значение; *обект* – конкретна стока, услуга или строителни работи, които е необходимо да бъдат изпълнени, и *разход* на средства от бюджета на лицето, което възлага поръчката. Обществената поръчка може да се дефинира като „придобиване от един или няколко възложители посредством договор за обществена поръчка на строителство, доставки или услуги от избрани от тях изпълнители, предназначени за обществени цели или за нуждите на публични възложители, а при секторни възложители - за изпълнение на секторни дейности“⁷.

⁵ Karanja, M. (2021) *Value for Money (VfM) in the public sector*, PwC Rwanda.

⁶ Европейска комисия (2017) *Повишаване на ефективността на обществените поръчки в Европа и в полза на Европа*. Страсбург, 3.10.2017 г. [COM (2017) 572 final], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572&from=EN>

⁷ Павлова, М. (2017) *Обществени поръчки – управление и контрол*. София: УНСС [Pavlova, M. (2017) *Obshtestveni porachki – upravlenie i kontrol*. Sofia: UNSS].

Не е налице единна дефиниция за *иновативна обществена поръчка*. Всъщност е обичайно да се намират препратки към разнообразни термини или акроними в различни статии, документи, наредби и т.н., а понякога „обществени поръчки за иновации“ (public procurement for innovation) се използва взаимнозаменяемо с „иновативни обществени поръчки“ (innovation procurement) и дори „обществени поръчки за иновативни решения“ (public procurement for innovative solutions). Представената употреба е неправилна, доколкото, както ще видим по-нататък, термините се разграничават съдържателно и се отнасят до различни фази на иновацията като процес (ниво на технологична готовност и зрелост на развитието на решението).

Във всеки случай най-същественото съображение, което може да се използва за избистряне на описанието на тези термини, е, че особеност на възлагането на иновативни обществени поръчки е, че възложителят възнамерява да купи нещо, което не се предлага масово на пазара и следователно изисква (повече или по-малко продължителна) фаза на изследване и развитие или фаза на адаптация и комерсиализация. Съответно възлагането на *иновативни обществени поръчки* може да включва придобиване на иновационния процес, т.е. действията за научноизследователска и развойна дейност (НИРД), извършвани от икономическите оператори за проектиране на идея или прототип, и/или придобиването на резултатите от такава дейност или иновативните решения, приложими на пазара.⁸

Можем да приемем, че *иновативна обществена поръчка е всяка поръчка, която цели придобиване на иновация като краен продукт, или като резултат от процес на научноизследователска и развойна дейност*. От друга страна, възлагането на иновативни обществени поръчки е *процес*, чрез който публичните органи (възложителите) купуват иновативно строителство, стоки или услуги от организации, селектирани с тази цел. Освен всичко този процес следва да се осъществява при спазване на принципите за ефективност при разходване на публичните средства; въз основа на сериозна оценка, следвайки формални правила; без всякакъв вид фаворизиране и с осигуряване на широк достъп.

Възлагането на обществени поръчки придобива нови измерения, излизайки извън елементарното задоволяване на определени потребности. *Стратегическите поръчки включват възлагане на екологични (зелени), социално отговорни и иновативни поръчки*. През последните десетилетия именно обществените поръчки започват да се разглеждат все по-често като ключово рамково условие за *стимулиране на иновациите и като фактор за подобряване на иновационната екосистема*.⁹ Те се свързват с публичните политики чрез своя хоризонтален характер. Най-общо казано, обществените поръчки представляват инструмент на всички секторни политики. Това се дължи на факта, че всяка една от провежданите в държавите членки политики се осъществява чрез

⁸ European Commission (2021) *Guidance on public procurement in innovation* – <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975>

⁹ Reillon, V. EU Innovation Policy – Part II, EU policies and instruments supporting innovation, EPRS | European Parliamentary Research Service, Members' Research Service, May 2016 — PE 583.779.

разходването на публични средства в съответствие с предвидените в директивите¹⁰ правила. В резултат тази материя е изправена постоянно пред нови предизвикателства, свързани с ефективност при постигане на стратегическите цели на политиката и социалните ценности.

Тук е мястото да се внесе уточнението, че една обществена поръчка сама по себе си може да бъде едновременно екологична, социална и иновативна. Подобно на комплексния характер както на политиките, така и на инструментите за тяхното прилагане, а и на самите иновации по същество, обществените поръчки могат да постигат едновременно различни цели на политиките и да добавят стойност едновременно в различни сектори.

ПРАКТИЧЕСКИ ПОДХОДИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕТО НА ИНОВАТИВНИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Както бе посочено, иновативното възлагане може да включва придобиването на иновационния процес, т.е. действията за научноизследователска и развойна дейност, извършвани от икономическите оператори за проектиране на идея или прототип, и/или придобиването на резултатите или иновативните решения, приложими на пазара. В този смисъл се разграничават няколко метода за възлагане на тези поръчки:

- *Предпазарно възлагане (Pre-commercial Procurement, PCP)*: публичният купувач описва своите нужди и дава възможност на пазара – предприятия и изследователи, да разработят иновативни продукти, услуги или процеси за задоволяване на идентифицираните потребности.

- *Обществени поръчки за иновации (Public Procurement for Innovation, PPI)*: публичният купувач действа като ранен потребител¹¹ на иновативни решения, нови за пазара, или поръчва иновативни решения, които са на разположение на пазара.

- *Партньорство за иновации (Innovation Partnership, IP)*, който „комбинира“ PCP и PPI – възложителят задоволява идентифицираните потребности, като в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка закупува както НИРД, така и резултатите в необходимия обем.

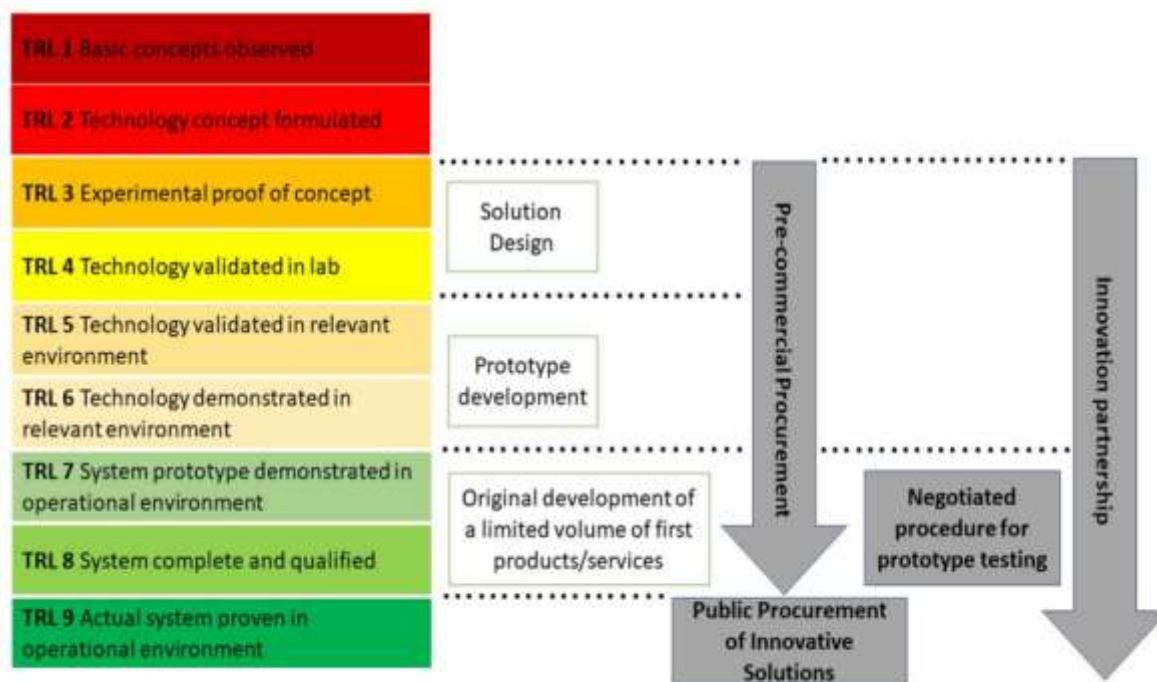
От гледна точка на фазата нивото на технологична готовност и зрялост на развитието при прилагане на предпазарното възлагане (PCP) възложителят купува процеса на научноизследователска и развойна дейност, при обществените поръчки за иновации (PPI) – резултата от научноизследователската и развойна дейност, а при партньорство за иновации (IP) – и двете.

¹⁰ Директива ЕС/24/2014, ЕС/25/2014 и ЕС/18/2009 [EU/24/2014, EU/25/2014, EU/18/2009].

¹¹ Понятието *ранен потребител* се отнася до първите 20% от потребителите на пазара, които купуват нов или значително подобрен продукт, услуга или процес. Това включва обществени поръчки за продукти, услуги или процеси, които вече са били демонстрирани в малък мащаб и може почти да са достигнали до пазара или вече да се предлагат в малки количества, но все още не са били широко възприети от пазара. Включва също и съществуващи решения, които се използват по нов или иновативен начин. Широко е призната ролята на клиентите – ранни потребители, за разпространението на иновациите: Rogers Everett (2003) *Diffusion of Innovations*, 5th edition, Simon & Schuster. ISBN 978-0-7432-5823-4; OECD (2014) *Intelligent Demand: Policy Rationale, Design and Potential Benefits*.

За илюстриране на тази диверсификация и връзката между нивата на технологична готовност и различните форми на придобиване на иновации (Фигура 1) ще въведем методологията *нива на технологична готовност* (Technology Readiness Levels, TRL)¹², която се използва и в програмата „Хоризонт 2020“ (H2020)¹³.

Фигура 1: Нива на технологична готовност (Technology Readiness Levels, TRL)



Тази обща рамка обаче може да варира. Понякога националното законодателство или насоки на държавите членки може да предвиждат различно съответствие между нивата на технологична готовност (TRL) и различните начини за възлагане на иновативни обществени поръчки. Поради тази особеност на правилата на всяка държава и специфичните разпоредби на всеки възлагач орган прилагането на рамката по представения начин не следва (и не може) да се разглежда като правило и не претендира за общовалидност.

Оттук следва и разграничаването на термините *иновативно възлагане*, което включва всички подходи без оглед на нивото на технологична готовност на решението, и *обществена поръчка за иновации*, която предполага пазарна фаза на технологична готовност на решението (т.е. не включва закупуване на НИРД).

¹² White paper: How to procure e-mobility solutions. Page 14. Technology Readiness Level and development maturity. Adapted from EAFIP (2018). European Assistance for Innovation Procurement (Eafip) Module.

¹³ Technology Readiness Level, 2b1st Consulting, 2018 – <https://2b1stconsulting.com/technology-readiness-level-definition/>

ПРЕДПАЗАРНО ВЪЗЛАГАНЕ (PRE-COMMERCIAL PROCUREMENT, PCP)

Понятието *предпазарно възлагане* до момента не е въведено в българския език. При задълбочен контент анализ на официално преведените документи на ЕС (от Службата за преводи на Европейската комисия), понятието *pre-commercial procurement* е преведено като *обществени поръчки за продукти в предпазарен стадий*. Може да се твърди, че този превод е ограничен и донякъде подвеждащ, доколкото с този вид възлагане се цели задоволяване на конкретна нужда (в услуга на обществения интерес) и не може със сигурност да се приеме, че то ще се изрази единствено в *продукт*. Задоволяването на конкретна необходимост е възможно да се осъществи чрез разработване на нова услуга и/или чрез нов процес, т.е. не може във всички случаи да наричаме един или друг подход за решаване на проблем *продукт*. В този смисъл в настоящата работа се въвежда и използва по-широкото значение на вида възлагане като „решение“ и в същото време буквално преведено наименование на *pre-commercial procurement*, а именно **„предпазарно възлагане“ (ППВ)**.

В съобщението си от декември 2007 г. – *Pre-Commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high-quality public service in Europe*, Европейската комисия (ЕК) насочва вниманието на държавите членки към съществуващата, но недостатъчно използвана възможност за прилагане на подхода ППВ с цел стимулиране на иновациите за гарантиране на устойчиви висококачествени обществени услуги в Европа (European Commission's PCP communication (COM/799/2007)¹⁴. Съобщението разглежда концепцията за ППВ, която се отнася до фазата на НИРД преди комерсиализацията. ППВ е дефинирано като **подход** (approach) за възлагане на обществени поръчки за услуги за научноизследователска и развойна дейност, различен от тези, при които „ползите се натрупват изключително за възлагащия орган за използването му при провеждането на собствените му дела, при условие че предоставената услуга се заплаща изцяло от възлагащия орган“ и това не представлява държавна помощ.

Това е и първата официална дефиниция на понятието в рамките на ЕС. *ППВ е специфичен подход за изпълнение на обществена поръчка за услуги за научноизследователска и развойна дейност (НИРД), която следва три принципа, определени в съобщението на Европейската комисия за предпазарно възлагане (COM/799/2007) и свързания работен документ за персонала (SEC/2007/1668). Трите принципа са: защита на конкуренцията по време на фазата на разработка, споделяне на рисковете и ползите и споделяне на правата над разработката между изпълнителя и възложителя. Провеждането на обществени поръчки за продукти в предпазарен стадий не попада в обхвата на Директивите на ЕС за обществените поръчки и*

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe, Brussels, 14.12.2007. – <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0799:FIN:EN:PDF>.

Споразумението за държавните обществени поръчки към Световната търговска организация (ГПА)¹⁵.

Предпазарното възлагане се иницира от възложителите в отговор на идентифицирана необходимост от решаване на социално-икономически проблем или предизвикателство от обществен интерес, за което все още няма налично решение на пазара. Този подход не се занимава със закупуването на съществуващи продукти или услуги на пазара. Преди да възприемат използването му, възложителите следва да са проучили пазара за съществуващи решения. В случай че такива не съществуват, възложителите имат възможност чрез подхода на ППВ да иницират разработването на иновативни решения, които отговарят на техните нужди.

Подходът на ППВ се основава на:

- ✓ Споделяне на риска и ползите според пазарните условия;
- ✓ Конкурентно и поетапно провеждане на фазите;
- ✓ Разделяне на фазата на научноизследователска и развойна дейност от комерсиализацията на търговски обеми от крайни продукти.

Подходът е фокусиран върху развитието на нови технологии, а не върху развитието на постепенни или преходни технологии. Това означава, че в резултат от провеждането им следва да е налице цялостно иновативно решение на конкретната потребност. Закупуването на търговски обеми от решението не трябва да бъде предмет на същата поръчка.

Подходът на предпазарното възлагане се съсредоточава върху разсроченото във времето поетапно доставяне на научноизследователски и развойни дейности и поставянето на компаниите в конкурентни условия с цел осигуряване на възможност за избор между няколко алтернативи (Фигура 2)¹⁶.

¹⁵ A PRACTICAL GUIDE TO PCP Implementation for PROGR-EAST pilots Innovative PROCurement techniques to support the GRowth of competitiveness for public services in EASTern Europe, 2013, https://archiwum.ncbr.gov.pl/fileadmin/files/pl/980/1/przewodnik_pcp.pdf

¹⁶ Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe, European Commission.

Фигура 2: Примерна схема, илюстрираща процеса на предпазарно възлагане (фаза от 0 до 3) и възлагане на обществена поръчка за иновации (фаза 4)



Чрез ППВ, като подход за иновативно възлагане, възложителите имат възможност да провокират пазара да създаде подходящо решение за конкретно идентифицирана нужда, като финансират всички етапи от изработване на концепция и анализ на осъществимостта до провеждането на научноизследователска и развойна дейност и създаването и тестването на прототип. Въпреки че подходът попада в изключение от европейското законодателство в областта на обществените поръчки, прилагането му следва да е в съответствие с принципите на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и по-специално тези за свободно движение на стоки, свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги и взаимно признаване, както и с произтичащите от тях принципи на публичност и прозрачност, пропорционалност, свободна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. По тази причина комерсиализацията на резултатите от проведено ППВ е необходимо да се осъществи по правно предвидения ред за възлагане на обществени поръчки – чрез обществена поръчка за иновации.

ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА ЗА ИНОВАЦИИ (PUBLIC PROCUREMENT FOR INNOVATION, PPI)

Обществената поръчка за иновации (PPI) е подход за възлагане на иновативни обществени поръчки, насочен към комерсиализация на резултатите от научноизследователската и развойната дейност. PPI предполага производство и комерсиализирани в голям мащаб от резултата на пазара. Най-общо казано, обществена

поръчка за иновации е поръчка за закупуване на нови и/или значително подобрени стоки, и/или услуги, и/или строителство от публичен купувач (възложител). Решенията, базирани на съществуващи технологии, които се използват по нов и иновативен начин, също могат да бъдат предмет на обществена поръчка за иновации.

Обществените поръчки за иновации могат да бъдат *експлицитни* – да изискват от доставчиците разработване на конкретно ново или адаптиране на вече съществуващо решение за задоволяване на идентифицираната потребност, или *имплицитни* – да изискват предлагане на вече съществуващи на пазара решения. И в двата случая обаче възложителят не закупува в рамките на поръчката за иновация научноизследователската и развойна дейност за създаване на решението.

Важно е да се подчертае още, че няма определен ред или правило за използване на конкретен вид процедура (от предвидените в законодателството в областта на обществените поръчки) от възложителите при възлагане на обществени поръчки за иновации. Еднакво подходящи биха били както конкурентните (например открита процедура), така и процедурите на договаряне, предвидени в Директивите. Изборът на подходяща процедура е в оперативната самостоятелност на възложителите и преценката по целесъобразност на избрания ред е тяхна. Ето защо е важно разработването на подходящи стимули за възложителите да купуват стратегически и да се възползват от възможностите на възлагането на обществени поръчки за иновации.

Един от подходящите методи за превръщане на конвенционалното възлагане в иновативно например е да се залага на *функционални*, а не на *технически спецификации*. Техническата спецификация обикновено точно описва *какво* желае да закупи възложителят в рамките на конкретната процедура, докато функционалната спецификация се основава на *целта* на закупуването, като описва *желания краен резултат*. Например, ако вместо да детайлизира параметрите на климатична система, възложителят опише желаната температура, която иска да постигне в работните си помещения, възможностите на пазара да отговорят с иновативно решение се увеличават в пъти.

ПАРТНЬОРСТВО ЗА ИНОВАЦИИ (INNOVATION PARTNERSHIP)

Партньорството за иновации е нова процедура за възлагане на обществени поръчки, въведена в европейското законодателство с приемането на Директива 2014/24/ЕС през 2014 г. Според мотивите на ЕК в законодателното предложение тази процедура предоставя възможност на икономическите оператори, ориентирани към изследователска дейност, структурирано дългосрочно партньорство с купувачите от публичния сектор.¹⁷

¹⁷ COMMISSION STAFF WORKING PAPER IMPACT ASSESSMENT, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Public Procurement and the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal sector, Brussels, 20.12.2011, SEC(2011) 1585 final;

Самата процедура за възлагане представлява партньорство между публичния купувач и потенциалния(ите) изпълнител(и) до достигане на желаня резултат, което протича в три етапа:

- I етап: Подбор – след покана за участие в състезателна процедура се избират един или повече от най-подходящите партньори въз основа на техните способности.

- II етап: Разработка – новото решение се разработва в сътрудничество с публичния купувач (на този етап научноизследователската и развойна дейност може допълнително да се раздели на различни фази, предназначени за оценяване на концепции, разработване на прототипи и/или изпитване на ефективността, като през всеки етап броят на партньорите може да се намалява въз основа на предварително определени критерии).

- III етап: Търговски – предоставят се окончателните резултати, но само ако те съответстват на нивата на изпълнение и максималните разходи, договорени между публичния купувач и партньора(ите).

Въпреки че процедурата се нарича *партньорство*, а участниците – *партньори* и до известна степен може да се оприличи на публично-частно партньорство, това е процедура за възлагане на обществена поръчка, по отношение на която са приложими съответните правила за възлагане в ЕС. По-специално процедурата трябва да се проведе при спазване на основните принципи на обществените поръчки – конкуренция, прозрачност и недискриминация. Ето защо е важно партньорството за иновации да се структурира по начин, който може да осигури необходимия „пазарен стимул“, т.е. да насърчи разработването на новаторско решение, без да се ограничава пазарът.¹⁸

ПРИМЕРИ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ИНОВАТИВНИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В ЕС

Blue Ocean Desinfection Robots – пример за PCP+PPI

През 2020 г. ЕК избира изпълнител за доставка на 200 иновативни робота за дезинфекция, предназначени за използване в болници в цяла Европа след спешна процедура за обществена поръчка с бюджет от 12 милиона евро, който се финансира от Европейския инструмент за спешна подкрепа (European Emergency Support Instrument).¹⁹ В резултат на отчетения положителен резултат малко по-късно са поръчани още 100 робота от същия вид. Роботите за дезинфекция са част от усилията на ЕК да предостави оборудване на държавите членки в помощ за справянето с пандемията от COVID-19.

Интересното в случая е, че роботите за дезинфекция са разработени от датска стартираща компания – UVD Robots, създадена специално за участие в *pre-commercial procurement* проект, иницииран от датски болници за намаляване на разпространението

¹⁸ Съображение 49 от Директива 2014/24/ЕС [49, 2014/24/EU].

¹⁹ TED, Disinfection Robots for European Hospitals (COVID-19), Contract award notice, <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:626998-2020:TEXT:EN:HTML&src=0>

на инфекции в болниците през 2014 – 2016 г., много преди пандемията от COVID-19 да удари света. Самият UVD Desinfection Robot е резултат от проведеното предпазарно възлагане. Основни характеристики на технологията са мобилен, напълно автономен робот, който интегрира UVC светлина за дезинфекция срещу вируси и бактерии не само на повърхности, но и във въздуха, осигурявайки напълно цялостно решение за контрол и превенция на инфекции. Чрез ултравиолетова светлина роботът дезинфектира и убива болестотворни вируси, бактерии и други видове вредни органични микроорганизми в околната среда, като разгражда тяхната ДНК структура. Роботът унищожава 99,99% от бактериите и вирусите.

Ранното въвеждане на технологията на пазара е през 2018 г. Днес UVD Robot се продават в над 60 страни по света, включително в Китай, като технологията се внедрява не само в сферата на здравеопазването, но и в хотели, летища, училища, търговски центрове, офис сгради и други. Датската стартираща компанията (днес Blue Ocean Robotics²⁰) отбелязва значителен растеж, като привлича рисково финансиране в размер на 48,7 милиона щатски долара и повече от 200 служители и се смята за следващият „еднорог“ (unicorn) в Дания²¹. В България УМБАЛ „Свети Георги“ е първата болница, която получава робота безвъзмездно в резултат на обществената поръчка на ЕК.

Според главния изпълнителен директор на Blue Ocean Robotics и председател на борда на UVD Robots възможността тази технология да е налице на пазара и чрез нея да може сравнително бързо и ефективно да се отговори на кризата, предизвикана от COVID-19, е „благодарение на работата, която беше стартирана от гледащи напред болници в доставките на развойни продукти“.²²

Поръчката на *UVD Robot* заема първо място в оценката на ЕК, която класира различни дезинфектиращи роботи по техническо съвършенство и зрялост на технологията, качество на подхода при внедряване, време за реакция при техническа поддръжка и обща стойност.²³ Успехът на тази поръчка може да бъде разглеждан не само като добра практика в борбата с пандемията, но и като способстваща технологичния трансфер и разпространение (allocation, distribution) на иновативна технология в областта на роботиката. Поръчката на UVD Robot е добър пример за това как обществена поръчка за иновативни решения, която следва развойна поръчка (pre-commercial procurement), може да помогне за справяне с различни по вид кризи, но и още повече – способства разпространението на ползите от иновациите сред широката общественост, като същевременно помага за растежа на европейските стартиращи (start-up) компании.

²⁰ Blue Ocean Robotics, official website, <https://www.blue-ocean-robotics.com/about>

²¹ European Commission (2020) Danish disinfection robots save lives in the fight against the Corona virus, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/danish-disinfection-robots-save-lives-fight-against-corona-virus>

²² Пак там.

²³ European Commission (2021) European Commission procurement triggers wider deployment of innovative disinfection robots across Europe's hospitals, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/european-commission-procurement-triggers-wider-deployment-innovative-disinfection-robots-across>

IoT Network to monitor and report on life rings for efficient and effective replacement in Dublin and Ireland – пример за PPI (открита процедура)

През 2018 г. Градският съвет на Дъблин, Ирландия, открива процедура за възлагане на обществена поръчка за разрешаване на обществен проблем с управлението на пръстеновидни шамандури за безопасност.²⁴ Подкрепа при възлагането на тази поръчка възложителят получава от Европейската помощ за обществени поръчки за иновации (European Assistance For Innovation Procurement, Eafip) – инициатива, финансирана от ЕК, за предоставяне на помощ на възложители на обществени поръчки за стартиране на нови обществени поръчки за иновации и за насърчаване на добри практики и укрепване на базата от доказателства за завършени обществени поръчки за иновации.²⁵

Проблемът, който трябва да се разреши чрез възлагането на тази поръчка за иновативно решение, се състои в това, че Градският съвет на Дъблин управлява приблизително 130 пръстеновидни шамандури в града. Голяма част от тези спасителни пръстени изчезват (най-често биват откраднати) всяка седмица, което поставя живота на гражданите в риск. Идентифицираният проблем съществува във всички 31 области на местните власти в Ирландия. Времето от момента на идентифициране на липсваща шамандура до нейната доставка и монтаж отнема понякога до 4 седмици. Освен това подмяната на съоръженията струва на Градския съвет на Дъблин над 20 000 евро годишно. Отчетено е още, че голяма част от липсващите шамандури се оказват на сметищата, създавайки голямо количество пластмасови отпадъци, което не съответства на целите на програмите за устойчивост на местната власт.

Иновационните предизвикателства са:

- ✓ Да се намали броят на пръстеновидните шамандури, които липсват.
- ✓ Да се намали периодът от време, през който липсва шамандура.
- ✓ Да се намали нивото на емисиите, отделяни в момента от превозните средства, използвани от властите за проверка на шамандурите.
- ✓ Да се намалят отпадъците, създадени от шамандурите.
- ✓ Да се намали сметката на данъкоплатеца за закупуване на нови шамандури.

Поръчката е за иновативно решение, а избраният подход от властите в Дъблин е *открита процедура с двуфазен подход (включва етап на тестване) за сключване на рамково споразумение*. Целта е първо да се тестват цялостни решения (end-to-end solutions), базирани на *Интернет на нещата* (Internet of Things, IoT). Системата трябва да бъде по-евтина за управление от стандартните клетъчни/SIM решения, които са лесно достъпни, и трябва да работи изцяло с батерии. Цялостното иновативно решение трябва да представлява мрежа от сензори с ниска мощност и ниска цена, които да наблюдават пръстеновидните шамандури. Сензорите трябва да са свързани към

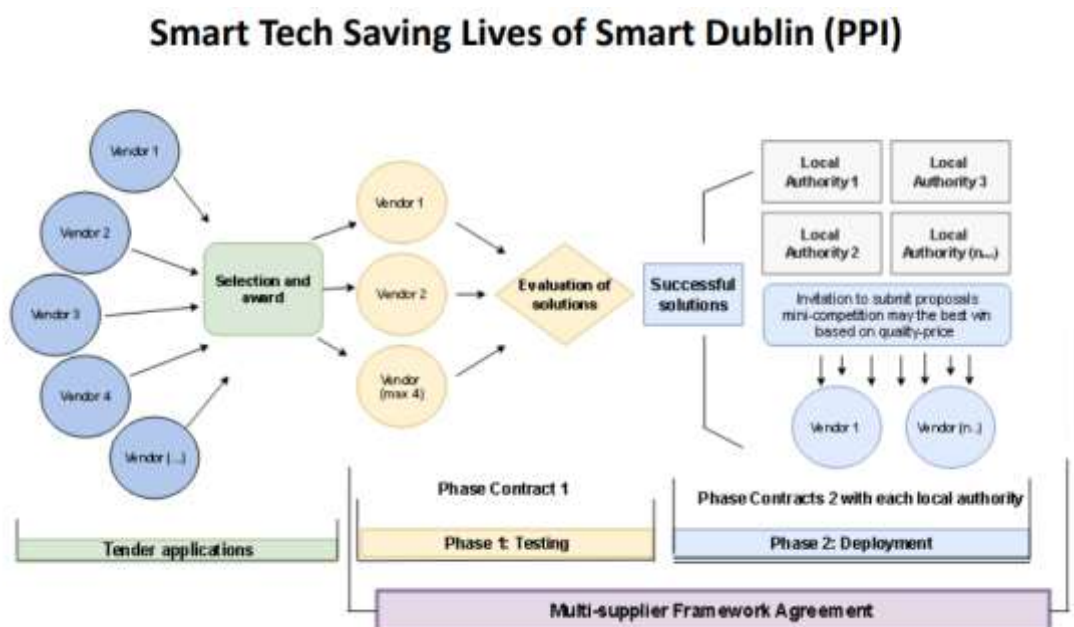
²⁴ TED, contract notice, <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:361503-2020:TEXT:EN:HTML>

²⁵ European Commission, European Assistance For Innovation Procurement DUBLIN CITY COUNCIL – SMART DUBLIN, <https://eafip.eu/assistance/procurers-receiving-assistance/smart-dublin/>

електронна платформа, която визуализира евентуална липса в реално време и алармира властите за кражба/увреждане.

Иновативното в подхода за възлагане на поръчката е, че на практика е осигурена неограничена конкуренция – всеки може да подаде оферта в открита процедура. В същото време е привнесен сам по себе си иновативен елемент в провеждането – етап на тестване на решенията. След първоначалната оценка са избрани няколко икономически оператори, чиито решения да бъдат тествани за период от 12 месеца в Дъблин. В следващия етап всяко решение се оценява, а договарят се само с избраните изпълнители. Останалите участници получават малка финансова компенсация за участието си. Схема на провеждането на обществената поръчка за иновации е представена на Фигура 3.²⁶

Фигура 3. Схема на провеждане на обществената поръчка за иновативно решение, IoT Network to monitor and report on life rings for efficient and effective replacement in Dublin and Ireland, открита процедура



В резултат на проведената процедура е сключено рамково споразумение с четирима доставчици, а 23 възложители (местни власти) могат да се възползват от договора като купувачи.

Този пример онагледява това, че самият подход на възлагане на обществени поръчки за иновативни решения притежава потенциал да бъде иновативен сам по себе си. От друга страна, опитът на Дъблин показва, че дори при възлагане на поръчки чрез конкурентни

²⁶ Схема на провеждане на обществената поръчка за иновативно решение IoT Network to monitor and report on life rings for efficient and effective replacement in Dublin and Ireland, Eafip, Example of a two-phase and framework agreement procurement strategy for testing and mini-competitions with multiple vendors and buyers – https://eafip.eu/wp-content/uploads/2021/02/EAFIP-Toolkit-case-box-Smart-Tech-Ring-Buoys-PPI_2021.pdf

процедури, може да се постигне иновация, стига това да е желан от възложителя резултат. Не на последно място следва да се отбележи, че за правилно и законосъобразно провеждане на поръчки от този вид, при спазване на всички принципи, се изисква административен капацитет – специалисти от различни области и разбира се, в областта на обществените поръчки. Последното поставя въпроса за професионализацията на служителите по обществени поръчки като необходимо условие за развитието на иновативното възлагане и използване на възможностите, които предоставя.

РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА ИНОВАЦИИ В ЕС VS РАМКА НА ПОЛИТИКИ ЗА ИНОВАТИВНО ВЪЗЛАГАНЕ

Разпространението на иновации в ЕС е неравномерно. Това е видимо и в публикувания от ЕК доклад относно напредъка на държавите членки по внедряване на иновации за 2021 г., озаглавен „Европейски сравнителен доклад за иновациите (ЕСДИ) за 2021 г.“, както и European Innovation Scoreboard 2022²⁷. Според таблото от 2015 г. до края на 2021 г. иновационните резултати на ЕС са се увеличили с 9,9 процентни пункта. Иновационните резултати са се увеличили в 26 държави – членки на ЕС, като най-голямо увеличение е отчетено в Кипър, Естония и Гърция. Белгия, Дания, Финландия, Холандия и Швеция са лидери в иновациите с иновационни резултати над средните за ЕС. Австрия, Кипър, Франция, Германия, Ирландия и Люксембург са силни иноватори с резултати също над средните за ЕС. Под средното за ЕС е представянето на Чехия, Естония, Гърция, Италия, Литва, Малта, Португалия, Словения и Испания. Тези държави са умерени иноватори. България, Хърватия, Унгария, Латвия, Полша, Румъния и Словакия са нововъзникващи иноватори с резултати значително под средните за ЕС. В посочените проучвания не се използват индикатори, свързани с иновативното възлагане, а се измерва общият напредък в областта на иновациите. Засега не е налице надежден метод за измерване и мониторинг на иновативното възлагане на държавите членки. Това се дължи на факта, че от една страна, прогнозната стойност на някои от иновативните поръчки попада под европейските прагове и възложителите не са задължени да публикуват информация за тях в Официален вестник на ЕС. От друга страна, причина е и липсата на централен регистър за иновативни поръчки в Съюза, както и разнообразната форма на регистриране на тези поръчки на национално ниво. Можем обаче да обърнем внимание на сравнителния анализ на националните политически рамки за възлагане на обществени поръчки за иновации, резултатите от който са публикувани в доклада на ЕК „Стратегическо използване на иновативните обществени поръчки в дигиталната икономика“²⁸ (The strategic use of public procurement for innovation in the digital economy). Индикаторите, включени в анализа, оценяват до

²⁷ EUROPEAN INNOVATION SCOREBOARD 2022, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-10/ec_rtd_eis-2022-main-report.pdf

²⁸ European Commission (2021) *The strategic use of public procurement for innovation in the digital economy*, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology 2021, <https://www.bing.com/search?q=the+strategic+use+of+public+procurement+in+economy&cvid=6f178ed638d74da7b70e760241507a08&aqs=edge..69i57j69i64.13115j0j9&FORM=ANAB01&PC=DCTS&ntref=1>

каква степен мерките на политиката, прилагани в различни страни, изграждат всеобхватна политическа рамка за обществени поръчки за иновации. Те варират от наличието на ясни официални дефиниции и правна рамка за иновативни обществени поръчки; благоприятстването на иновациите на пазара на обществени поръчки в страната; степента, в която обществените поръчки за иновации са включени като стратегически приоритет в хоризонталните, секторните и ИКТ политиките, до разработването на планове за действие; осигуряване на целеви средства; механизми за стимулиране; мониторинг и мерки за изграждане на капацитет за възлагане на иновативни обществени поръчки. Като цяло рамките на политиката за иновативни обществени поръчки в Европа работят с малко над една четвърт от пълния си потенциал (26,6%). Финландия е единствената страна, която се представя силно, като постоянно постига резултати над средните за Европа по различни мерки на политиката. Следва групата с добри резултати (Австрия, Холандия, Белгия, Швеция, Естония, Норвегия, Испания, Обединеното кралство), в която рамката на политиката за иновативни обществени поръчки изпълва между една трета и половината от пълния си потенциал. Клъстерът от умерени изпълнители (Германия, Франция, Италия, Словения, Литва) са активирали само една четвърт до една трета от мерките за създаване на цялостна рамка на политиката за иновативни обществени поръчки. Останалите държави имат резултат под средния за Европа. Ниско представящите се (предимно страни от Централна и Източна Европа, съответно с някои изключения) са страни, в които рамката на политиката за иновативни обществени поръчки е слабо застъпена.

Дори с невъоръжено око биха могли да се отчетат съществени прилики в резултатите на държавите по навлизане на иновациите и по потенциал на рамките на политиката за иновативни обществени поръчки. Виждаме, че силните иноватори са разработили и прилагат „силни“ политики в областта. Разбира се, не може да се твърди, че резултатите по навлизане на иновациите се дължат изцяло на политиките за иновативни обществени поръчки, респективно иновативното възлагане в тези държави. С разумна увереност обаче може да се предложи твърдението, че държавите, които вземат предвид и полагат усилия да разгърнат потенциала на иновативното възлагане, постигат по-добри резултати на иновативната карта на Европа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От изложеното можем да заключим, че възлагането на иновативни обществени поръчки е от значение за постигане на целите на политиките в различни области и за справяне с предизвикателствата на днешния ден. Иновациите могат да се разглеждат като значимо средство за решаване на съществените проблеми на XXI век, затова възможностите за разгръщане на техния потенциал не бива да бъдат пренебрегвани.

Иновативното възлагане допринася за повишаване на добавената стойност при разходване на публичните средства, осигурява относителна бързина на внедряването на иновативни решения и разбира се, дава възможност за засилване на иновативния потенциал чрез активно участие на публичния сектор в иновационната екосистема. Иновативните обществени поръчки потенциално биха максимизирали резултатите от

политиките в различни области, включително политиките за иновации, като, от една страна, възложителите действат като ранни потребители и дават възможност за появата на иновативно решение на пазара, а от друга, като подпомагат комерсиализацията на резултатите от научноизследователската и развойна дейност.

Видно от изложеното, иновативните обществени поръчки имат положително отношение към овладяването и справянето с кризата, предизвикана от COVID-19, а така също не следва да се negliжира потенциалът им за възстановяване на държавите и осигуряване на устойчивост. Иновативното възлагане позволява реалното навлизане, реалната употреба на постиженията на науката и изследванията, на пазарните възможности като цяло в дейността на организациите от публичния сектор. Необходимо е да се отчете също връзката между иновативното възлагане и създаването на икономически растеж и стабилност поради способността на обществените поръчки да „отварят“ пазара за малки и средни компании, включително стартиращи (start-up), и да участват във формирането на предлагането на пазара предвид пазарния си дял. Допълнително, иновативните обществени поръчки стимулират сътрудничеството между различни пазарни участници и не на последно място – повишават престижа и печелят обществено одобрение за организацията, която ги провежда.

Въпреки доказаните ползи и предимства на иновативното възлагане, то е все още слабо развито в редица държави, включително в България. Необходимо е популяризиране на възможните подходи и добрите практики в тази сфера за осигуряване на реално приложение. Осигуряването на формални и неформални стимули за възложителите, както и подходяща стратегическа и нормативна основа, са също елементи от значение за развитие на този вид възлагане. Изграждането на подходяща рамка на политиките и инструментите за подобряване на средата за иновативно възлагане са подходящ обект за анализ в бъдещо изследване по темата.

БИБЛИОГРАФИЯ

Директива ЕС/24/2014, ЕС/25/2014 и ЕС/18/2009 [EU/24/2014, EU/25/2014, Eu/18/2009].

Pavlova, M. (2017) *Obshtestveni porachki – upravlenie i kontrol*. Sofia: UNSS.

Европейска комисия (2017) *Повишаване на ефективността на обществените поръчки в Европа и в полза на Европа*. Страсбург, 3.10.2017 г. [COM(2017) 572 final], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572&from=EN>

Павлова, М. (2017) *Обществени поръчки – управление и контрол*. София: УНСС [Pavlova, M. (2017) *Obshtestveni porachki – upravlenie i kontrol*. Sofia: UNSS].

Съображение 49 от Директива 2014/24/ЕС [49, 2014/24/EU].

IoT Network to monitor and report on life rings for efficient and effective replacement in Dublin and Ireland, Eafip, Example of a two-phase and framework agreement procurement strategy for testing and mini-competitions with multiple vendors and buyers,

https://eafip.eu/wp-content/uploads/2021/02/EAFIP-Toolkit-case-box-Smart-Tech-Ring-Buoys-PPI_2021.pdf

A Practical Guide To PCP Implementation for PROGR-EAST pilots Innovative PROCurement techniques to support the GRowth of competitiveness for public services in EASTern Europe, 2013, https://archiwum.ncbr.gov.pl/fileadmin/files/pl/980/1/przewodnik_pcp.pdf

Blue Ocean Robotics, official website, <https://www.blue-ocean-robotics.com/about>

Commission Staff Working Paper Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Public Procurement and the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal sector, Brussels, 20.12.2011, SEC(2011) 1585 final;

Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe, Brussels, 14.12.2007., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0799:FIN:EN:PDF>

European Commission (2020) Danish disinfection robots save lives in the fight against the Corona virus, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/danish-disinfection-robots-save-lives-fight-against-corona-virus>

European Commission, European Assistance For Innovation Procurement Dublin City Council – Smart Dublin, <https://eafip.eu/assistance/procurers-receiving-assistance/smart-dublin/>

European Commission (2021) European Commission procurement triggers wider deployment of innovative disinfection robots across Europe's hospitals, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/european-commission-procurement-triggers-wider-deployment-innovative-disinfection-robots-across>

European Commission (2021) Guidance on public procurement in innovation, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975>

European Commission (2021) The strategic use of public procurement for innovation in the digital economy, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology 2021, https://www.bing.com/search?q=the+strategic+use+of+public+procurement+in+economy&cv_id=6f178ed638d74da7b70e760241507a08&aqs=edge..69i57j69i64.13115j0j9&FORM=ANAB01&PC=DCTS&ntref=1

European Commission, Single Market Scoreboard, https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

European Innovation Scoreboard 2022, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-10/ec_rtd_eis-2022-main-report.pdf

Karanja, M. (2021) Value for Money (VfM) in the public sector, PwC Rwanda.

Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe, European Commission.

Reillon, V. (2016) EU Innovation Policy – Part II, EU policies and instruments supporting innovation, EPRS | European Parliamentary Research Service, Members' Research Service, May 2016 – PE 583.779.

Suomen kestävä kasvun ohjelma (2021)

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163176/VN_2021_52.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Technology Readiness Level, 2b1st Consulting, 2018,
<https://2b1stconsulting.com/technology-readiness-level-definition/>

TED, contract notice, <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:361503-2020:TEXT:EN:HTML>

TED, Disinfection Robots for European Hospitals (COVID-19), Contract award notice,
<https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:626998-2020:TEXT:EN:HTML&src=0>

White Paper How To Procure e- Mobility Solutions. Page 14. Technology Readiness Level and development maturity. Adapted from EAFIP (2018) European Assistance for Innovation Procurement (Eafip) Module.