

# NARZĘDZIE PPI2INNOVATE DLA SEKTORA TECHNOLOGII INFORMACYJNO-KOMUNIKACYJNYCH (SMART-ICT)

---

Raport z wzajemnego uczenia się i wspólnego opracowania  
Narzędzia PPI2Innovate w zakresie SMART - ICT

---



## Spis treści

WSTĘP .....	4
1. PODSTAWY TEORETYCZNE.....	5
1.1. Zamówienia publiczne jako napęd innowacji .....	5
1.2. Podejścia do innowacyjnych zamówień: PCP i PPI .....	9
1.2.1. Zamówienia Przedkomercyjne (PCP) .....	12
1.2.2. Zamówienia Publiczne na Innowacyjne Rozwiązania (PPI) .....	18
1.3. Kontekst polityki europejskiej .....	27
1.3.1. Kontekst polityki europejskiej w dziedzinie ICT .....	31
1.4. Główne przeszkody dla PPI .....	38
1.4.1. Główne przeszkody dla PPI w dziedzinie ICT .....	43
1.5. Cel tego przewodnika.....	45
2. PODEJŚCIE PRAKTYCZNE .....	47
2.1. Uwagi ogólne .....	47
2.2. Działania wstępne.....	49
2.2.1. Ramy polityki w dziedzinie zamówień na innowacyjne rozwiązania .....	49
2.2.1.1. Ramy polityki w zakresie zamówień na innowacyjne rozwiązania w dziedzinie ICT.....	58
2.2.2. Określenie zespołu zarządzającego projektem.....	60
2.2.2.1. Charakterystyka zespołu zarządzającego projektem w zakresie ICT .....	62
2.2.3. Wyznaczanie granic .....	64
2.3. Rozpoznanie i ocena potrzeb.....	70
2.3.1. Rozpoznanie potrzeby .....	70
2.3.1.1. Rozpoznanie potrzeb w dziedzinie ICT .....	75
2.3.2. Opis potrzeby .....	76
2.3.2.1. Opis potrzeb w dziedzinie ICT.....	81
2.3.3. Analiza najnowszych osiągnięć .....	87
2.3.3.1. Analiza najnowszych osiągnięć w dziedzinie ICT .....	90
2.3.4. Wykonanie analizy kosztów i korzyści .....	91
2.3.4.1. Wykonanie analizy kosztów i korzyści w dziedzinie ICT.....	96
2.4. Wstępna konsultacja rynkowa i wstępne ogłoszenie informacyjne (PIN) .....	99
2.4.1. Wstępna konsultacja rynkowa oraz wstępne ogłoszenie informacyjne w dziedzinie ICT.....	107
2.5. Strategia zamówień w zakresie nabywania rozwiązań innowacyjnych: wdrożenie procedury udzielenia zamówienia.....	110



2.5.1. Ustalenie modelu organizacyjnego (KTO NABĘDZIE) oraz dalsza strategia w zakresie zamówień (JAK NABYĆ) .....	110
2.5.2. Przygotowanie wstępnej wersji dokumentów przetargowych .....	143
2.5.2.1. Przygotowanie wstępnej wersji dokumentów przetargowych w dziedzinie ICT .....	147
2.5.3. Ocena ofert oraz udzielenie zamówienia.....	151
2.5.3.1. Ocena ofert oraz udzielenie zamówienia w dziedzinie ICT .....	159
2.6. Wdrożenie zamówienia oraz kwestie realizacji .....	160
2.6.1. Wdrożenie i realizacja zamówienia w dziedzinie ICT .....	163
3. ZARZĄDZANIE ZYZYKIEM .....	166
3.1. Ustal ryzyka .....	166
3.2. Oceniaj ryzyka.....	167
3.3. Zarządzaj ryzykami.....	169
3.4. Charakter ryzyk na każdym etapie przetargu.....	170
3.4.1. Ocena potrzeb.....	170
3.4.2. Organizacja i planowanie.....	170
3.4.3. Dialog z rynkiem.....	170
3.4.4. Wdrażanie strategii zamówień oraz procedura udzielenia zamówienia.....	170
3.4.5. Uzupelnienie i ocena .....	171
3.5. Specyficzne ryzyko w dziedzinie ICT .....	171
4. SŁOWNIK.....	173
5. PRZYDATNE LINKI.....	176



## WSTĘP

Projekt PPI2Innovate (Budowanie potencjału w celu zwiększenia wykorzystania Zamówień Publicznych na Innowacyjne Rozwiązania w Europie Środkowej) jest realizowany w okresie od 1 czerwca 2016 do 31 maja 2019 roku w ramach Programu Interreg Europa Środkowa przez konsorcjum 10 partnerów z 6 krajów Europy Środkowej (Węgry, Czechy, Polska, Włochy, Słowenia i Chorwacja) oraz finansowany przez UE.

Do konsorcjum należą agencje sektorowe (Bicro, CTRIA, RARR), ośrodki badawcze i innowacyjne (Uniwersytet w Turynie (UNITO), Instytut ICT (ICT TN), Centrum Innowacji DEX (DEX IC) i podmioty rządowe oraz samorządowe (Ministerstwo Administracji Publicznej Słowenii (MJU), Region Piemont, Zarząd Powiatu Somogy i Miasto Lublin). Jego głównym celem jest zwiększenie wykorzystania zamówień publicznych na innowacyjne rozwiązania (PPI) przez publiczne podmioty zamawiające w Europie Środkowej.

Ze względu na rolę w pobudzaniu innowacji, PPI są mocno wspierane na poziomie europejskim. Niemniej jednak, niektóre istotne kwestie nadal wymagają uwagi: dostępne narzędzia mogą być lepiej dostosowane do krajowych ram. PPI2Innovate jest skierowany bezpośrednio do Zamawiających na wszystkich szczeblach administracji w Europie Środkowej, aby budować potencjał regionalny w zakresie PPI, zmieniać nastawienie do PPI, wzmacniać więzi wśród odpowiednich uczestników w regionalnych systemach innowacji i w ten sposób zwiększać wykorzystanie PPI w Europie Środkowej.

Projekt zapewni realizację tych celów poprzez:

- **3 tematyczne narzędzia PPI2Innovate** (Inteligentne Zdrowie, Inteligentna Energia i Inteligentne ICT) w pełni dostosowane do 6 krajowych ram instytucjonalnych i przetłumaczone na każdy z narodowych języków;
- **6 planów działań do wykonania przez Centra Kompetencji:** Centra Kompetencji zostaną ustanowione przez współpracujących partnerów, obejmują poziom regionalny w Polsce (RARR), we Włoszech (Uniwersytet w Turynie - UNITO) i na Węgrzech (CTRIA) oraz poziom krajowy w Słowenii (ICT TN), w Chorwacji (Bicro) i w Czechach (DEX IC);
- **środkowoeuropejską sieć centrów kompetencji PPI2Innovate;**
- **szkolenie** nowych członków sieci PPI;
- **programy pilotażowe PPI** w sektorze energii, zdrowia i ICT na Węgrzech (Powiat Somogy), we Włoszech (Region Piemont), w Polsce (Lublin), oraz w Słowenii (Ministerstwo Administracji Publicznej).

W ramach Pakietu Roboczego T1 - prowadzonego przez Profesor Gabriellę M. Racca (Uniwersytet w Turynie - UNITO) - niniejszy dokument został opracowany, aby posłużyć jako przewodnik dla nabywców publicznych w dziedzinie ICT.



# 1. PODSTAWY TEORETYCZNE

## 1.1. Zamówienia publiczne jako napęd innowacji

Zgodnie z dostępnymi szacunkami Dyrekcji Generalnej ds. Rozwoju (dalej również DG ds. Rozwoju), zamówienia publiczne liczone jako całkowite wydatki publiczne w zakresie robót budowlanych, towarów i usług stanowiły w 2015 roku 13.1% europejskiego produktu krajowego brutto (PKB), sięgając 2015,3 mld EUR. W istocie, tak ogromna siła nabywca może znacznie wpływać na wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy, konkurencyjność oraz ogólny dobrostan społeczny. Jak stwierdziła w 2006 roku była Komisarz UE ds. Społeczeństwa Innowacyjnego i Mediów Viviane Redding, „*sektor publiczny posiada ogromną siłę nabywczą, ale potrzebuje właściwych bodźców, aby dzielić ryzyka jak również korzyści inwestowania w nowe technologie i usługi*”. Kompleksowe zamówienia, poprzez centralnych zamawiających (CZ) na szczeblu krajowym, jak również regionalne zamówienia wspólne, „*umożliwiają nabywcom publicznym osiągnięcie rentowności oraz wzmacnianie swojej pozycji na rynku, aby generować oszczędności*”, a „*to może im również umożliwić wzmocnienie wpływu na cele środowiskowe, społeczne i innowacyjne*”. W tej perspektywie „*centralni zamawiający są kluczowymi graczami pejzażu zamówień publicznych i często odgrywają ważną rolę również w odniesieniu do strategicznych zamówień publicznych*” (European Commission - DG GROW, Study on “Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies”, 2016, s. 59). Oprócz bibliotek internetowych, zostały opracowane wyrafinowane narzędzia do wielu innych celów, takich jak obliczanie kosztów cyklu życia, karty wyników do oceny przetargów strategicznych, jak również dopasowania popytu i podaży na innowacyjne towary i usługi (European Commission - DG GROW, Study on “Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies”, 2016, s. 59; zobacz również Pre-commercial public procurement should become a bridge from research to innovation, says Commission ICT expert group, IP/06/373, 24.03.2006; Komisja Europejska, Przewodnik - Zamówienia Publiczne siłą napędową innowacji w MŚP i Usługach, 2014).

**Innowacja** jest faktycznie kluczowym czynnikiem odpowiadającym na współczesne wyzwania społeczne w wielu istotnych sferach - takich jak służba zdrowia, energia, zmiana klimatu, transport, bezpieczeństwo, ochrona środowiska - których ważność dla decydentów jest nadrzędna z powodu konieczności zapewnienia bardziej efektywnych usług publicznych lub jako konsekwencja krajowych i międzynarodowych zobowiązań.

Innowacja zajmuje się rozpoznaniem nowych technologii zdolnych do odpowiedzi na wyzwania społeczne poprzez rozwiązania, które albo już **istnieją na niewielką skalę na rynku** (Zamówienia Publiczne na Innowacyjne Rozwiązania, PPI) lub **mają być opracowane od zera począwszy od fazy B+R** (Zamówienia Przedkomercyjne, PCP).

Strategie innowacji towarzyszą tworzeniu nowych produktów i usług w każdej fazie ewolucji: B+R, produkcja wstępna, produkcja, dystrybucja, szkolenia, przygotowanie rynku oraz nowe metody organizacyjne. Ponadto, nabywcy mogą kształtować i preferować innowacje poprzez dostawców przez definicję przedmiotu zamówienia, zastosowanie specyfikacji technicznych sprzyjających innowacjom, kryteria oceny i udzielanie zamówień



oraz stały nadzór nad realizacją zamówienia włączając nawet bodźce oparte o osiągnięte wyniki.

Schemat 1. PCP i PPI w pigułce



Sektor publiczny - szczególnie w przypadkach, gdy nabywcy publiczni stanowią masę krytyczną - może **napędzać innowacje od strony popytowej** i zapewnić, by jakość i efektywność usług publicznych nie ulegała stagnacji w długim okresie. Takie podejście ze strony popytowej do innowacji było wspierane przez ramy polityki UE przez ostatnie dziesięć lat, w szczególności po przyznaniu się do porażek w subsydiowaniu prywatnego sektora (podejście ze strony podażowej) w celu uzyskania innowacyjności.

W celu pobudzenia innowacyjności od strony popytowej instytucje stosujące procedury oparte na zamówieniach publicznych powinny strategicznie i w odpowiednim czasie stymulować innowacyjność na rynku, tworząc w ten sposób sprzyjające warunki gospodarcze i społeczne oraz dając przemysłowi zachętę do inwestowania w nowe umiejętności, wyposażenie oraz badania i rozwój (B+R). Powinny one planować swoje procedury zakupowe strategicznie oraz w odpowiednim czasie w oparciu o swoje potrzeby oraz biorąc pod uwagę korzyści krótkookresowe i długookresowe. Zamówienia obejmujące swoim zakresem innowacyjne rozwiązania mogą przyczynić się do lepszego zrozumienia i dostępu do rynku oraz bardziej efektywnego procesu decyzyjnego, opartego na dowodach; umożliwiać organom publicznym realizację celów polityk oraz osiągnięcie lepszego wykorzystania środków poprzez optymalne połączenie wyższej jakości, szybszej dostawy i/lub ograniczonych kosztów w całym cyklu życia. Dodatkowo mogą preferować dostęp do zamówień dostawców innowacyjnych wspierając ich wzrost gospodarczy i przemysłowy.

Zamówienia publiczne są jedną ze sfer życia społeczno-gospodarczo-politycznego wpływającego na rozwój, ale i będącego narzędziem i przedmiotem zmian, które uwidaczniają rolę państwa w systemie nabywania towarów, usługi i robót budowlanych.

Zamówienia publiczne stanowią w ocenie Unii Europejskiej kluczową rolę, co zostało zawarte w komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2010 r. zatytułowanym „Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Są one jednym z instrumentów wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego, oraz zagwarantowania efektywnego wykorzystania środków publicznych. W przedmiotowej strategii podkreśla się, że zamiarem Unii Europejskiej jest zwiększenie efektywności wydatków publicznych, ułatwienie udziału



małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w zamówieniach publicznych, oraz umożliwienie zamawiającym lepszego wykorzystania zamówień publicznych dla wsparcia wspólnych celów społecznych, wdrażania innowacyjnych rozwiązań oraz rozwiązań służących ochronie środowiska.

Strategia „Europa 2020” we wstępie zawiera stwierdzenie, iż zamówienia publiczne są ważnym narzędziem polityki Unii Europejskiej i podstawowym stymulatorem rozwoju. Analizując strategię „Europa 2020”, można natknąć się na stwierdzenie, iż należy „w pełni wykorzystać strategię tworzenia popytu np. poprzez zamówienia publiczne”. Ze względu na przekazywanie przez Unię Europejską i państwo członkowskie ogromnych środków na realizację przyjętych w strategiach kluczowych zadań, w zasadniczej części są one wydatkowane przy użyciu ustawy prawo zamówień publicznych, co pozwala w pełni realizować przyjęte założenie.

Przejawem przełożenia wskazanych założeń na praktykę, jest kształtowanie dyrektyw, rozporządzeń, wytycznych, przepisów krajowych czy też specyfikacji istotnych warunków zamówienia tak, aby realizować złożone cele.

Pojęcie „innowacyjne zamówienie publiczne” będące przedmiotem niniejszego opracowania trudno jest zdefiniować. Stąd też jedynym sposobem przybliżenia jego znaczenia jest przedstawienie i wyjaśnienie go przez wskazanie charakterystyki. Do specyficznych cechy takiego zamówienia zaliczamy:

- 1) innowacyjny przedmiot zamówienia,
- 2) trudność w sprecyzowaniu przedmiotu zamówienia na etapie ogłoszenia o zamówieniu,
- 3) zastosowanie procedury umożliwiającej sprecyzowanie przedmiotu zamówienia podczas postępowania,
- 4) większa otwartość w określaniu przedmiotu zamówienia - sektor prywatny uczestniczy w określaniu przedmiotu zamówienia (np. w odniesieniu do możliwości technicznych),
- 5) MEAT (Most Economically Advantageous Tender - oferta najkorzystniejsza ekonomicznie); kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty, dla których cena nie jest podstawowym i najważniejszym elementem,
- 6) większe zaangażowanie ekspertów merytorycznych,
- 7) większe ryzyko związane z zamówieniem (niepewność sukcesu),
- 8) istotna rola przyzwolenia politycznego na innowacyjność.

Przepisy obowiązujące na terenie Rzeczypospolitej Polskiej nie kształtują odmiennego systemu prawnego w zakresie nabywania innowacyjnych towarów, usług czy też robót budowlanych. Stąd też już na wstępie należy wskazać, iż sporządzając dokumentację dla danego postępowania opartego na ustawie prawo zamówień publicznych, dotyczącą innowacyjnych zamówień, nie należy szukać odmiennej podstawy prawnej dla podejmowanych czynności.

Wszystkie działania związane z technologiami informacyjno-komunikacyjnym odbywają się w ramach sektora ICT. Według definicji Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIZ) *„sektor ICT to działania zajmujące się produkcją urządzeń komunikacyjnych i informatycznych oraz usługi im towarzyszące”*. PAIZ wyodrębnił siedem podstawowych branż w mniejszym lub większym stopniu powiązanych z ICT. W grupie produkcji urządzeń komunikacyjnych znalazły się:



- sprzęt komputerowy;
- sprzęt komunikacyjny;
- sprzęt sieciowy i sprzęt do przesyłania danych;
- sprzęt biurowy.

Natomiast w grupie usług znalazły się:

- oprogramowanie;
- usługi telekomunikacyjne;
- usługi IT.

Do źródeł prawa w zakresie zamówień publicznych innowacyjnych w zakresie ICT zaliczane są:

- 1) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku prawo zamówień publicznych (Dz.U z 2017 poz. 1579);
- 2) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 poz. 519);
- 3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 106/2008 - Energy Star;
- 4) Rozporządzenie (UE) nr 1025/2012 (zmieniające dyrektywy 98/34)3 (Rozporządzenie o Normalizacji);
- 5) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią;
- 6) Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. - o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. nr 220, poz. 1447 ze zm.);
- 7) Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz.U. 1994 nr 24 poz. 83 z późniejszymi zmianami;
- 8) W dniu 13 listopada 2013 r. Komitet Rady Ministrów d.s. Cyfryzacji przyjął „Rekomendacje dotyczące prowadzenia postępowań na zakup lub modyfikację systemów informatycznych w administracji publicznej w okresie przed wprowadzeniem euro”. Rekomendacje zostały opracowane przez Grupę Zadaniową ds. Dostosowania Systemów Informatycznych w Administracji Publicznej;
- 9) Rekomendacje Prezesa UZP dotyczące udzielania zamówień publicznych na dostawę zestawów komputerowych - wersja z 10 stycznia 2012 r.;
- 10) Treść „Rekomendacji Prezesa UZP dotyczących udzielania zamówień publicznych na dostawę zestawów komputerowych” umożliwiająca wyszukiwanie tekstowe słów kluczowych - wersja z 10 stycznia 2012 r.;
- 11) Rekomendacje Prezesa UZP dotyczące udzielania zamówień publicznych na dostawę zestawów komputerowych;
- 12) Treść „Rekomendacji Prezesa UZP dotyczących udzielania zamówień publicznych na dostawę zestawów komputerowych” umożliwiająca wyszukiwanie tekstowe słów kluczowych;
- 13) Zalecenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych dotyczące stosowania "klausul społecznych" w zamówieniach publicznych;
- 14) Wytyczne przyjęte przez Komitet Stały Rady Ministrów w dniu 18 listopada 2010 r., dotyczące interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji





- z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki i zapytania o cenę;
- 15) Wytyczne przyjęte przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 17 listopada 2006 r., dotyczące interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki;
  - 16) Rekomendacje Prezesa UZP dotyczące udzielania zamówień publicznych na systemy informatyczne;
  - 17) Rekomendacje MSWiA dotyczące formułowania wymagań zamawiającego dla wybranych parametrów technicznych sprzętu komputerowego.

## 1.2. Podejścia do innowacyjnych zamówień: PCP i PPI

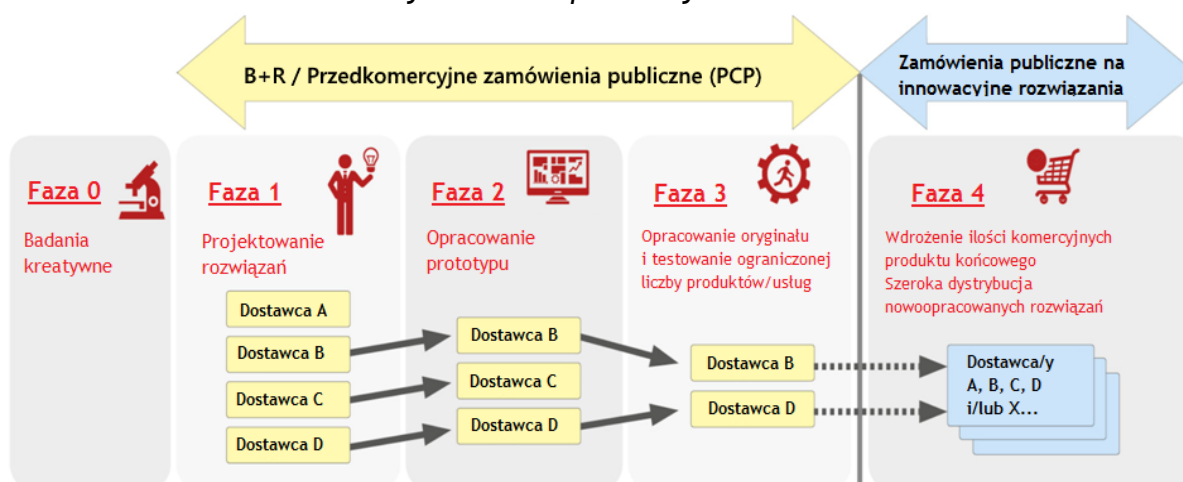
Niniejsze opracowanie opierając się na przepisach krajowych obowiązujących w Polsce, ma za swoje podstawowe zadanie przedstawić sposób stosowania PCP i PPI przez Zamawiających. Stąd też w istotne jest określenie czym jest innowacja, tylko po to, aby zamawiający mieli pełną świadomość zakresu występowania innowacyjnych zamówień.

Unia Europejska promuje innowacje w zamówieniach publicznych zarówno poprzez **zamówienia przedkomercyjne (PCP)** - które „mogą być wykorzystane, gdy nie ma jeszcze rozwiązań bliskich rynkowi i potrzebne są nowe badania i rozwój” - oraz **zamówienia publiczne na innowacyjne rozwiązania (PPI)**, których celem jest nabywanie istniejących innowacji, które jeszcze nie osiągnęły pełnej komercjalizacji, ale nie wymagają nowych działań B+R.

W tym sensie, jeśli innowacja jest celem strategicznym nabywcy, PCP i PPI są dwoma możliwymi podejściami do procesu zamówień, który z kolei musi być wdrażany poprzez specyficzne procedury. Z tego powodu, ogromnie ważne jest pełne wyjaśnienie tych dwóch podejść.

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

Schemat 2. Główne mechanizmy zamówień publicznych



Źródło: portal EAFIP



Zgodnie z obowiązującą w obrocie nomenklaturą, innowacje muszą zawierać w sobie element nowości. Nowość może występować na trzech poziomach:

- nowość dla firmy (*new to the firm*),
- nowość dla rynku (*new to the market*),
- nowość w skali światowej (*new to the world*).

Zasadniczym elementem innowacji jest dyfuzja nowej wiedzy i technologii. Proces rozprzestrzeniania polega przede wszystkim na przyswojeniu wiedzy i technologii.

W literaturze wyróżniono kilka rodzajów innowacji, które występują również w sektorze usług publicznych, realizowanych poprzez procedury zamówień publicznych. W zależności od kryterium podziału możliwe jest wyliczenie kilkudziesięciu rodzajów innowacji, do których należą między innymi:

- **innowacje w obrębie produktów (produktowe)** - to wprowadzenie towaru lub usługi, która jest nowa lub znacząco udoskonalona w stosunku do poprzednio oferowanych towarów lub usług w zakresie swoich cech lub zastosowań. Znaczące udoskonalenie może dotyczyć specyfikacji technicznych, komponentów i materiałów, wbudowanego oprogramowania, łatwości obsługi lub innych cech funkcjonalnych. Znaczące udoskonalenie produktu już istniejącego polega na zmianie materiałów, komponentów oraz innych cech zapewniających lepsze działanie tych produktów. Oznacza to, iż wystarczy dostosowanie istniejącego produktu czy też usługi do zwiększonych potrzeb zamawiającego, poprzez zmianę we wskazanym zakresie jest innowacyjnością w zamówieniu,
- **innowacje w obrębie procesów (procesowe)** - to wdrożenie nowej lub znacząco udoskonalonej metody produkcji lub dostawy. Zalicza się do niej istotne zmiany w zakresie technologii, urządzeń oraz/lub oprogramowania. Jej głównym celem jest obniżenie kosztów jednostkowych produkcji lub dostawy, podniesienie jakości, produkcję lub dostarczenie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów. Znaczące udoskonalenie techniki, urządzenia i oprogramowania ma przede wszystkim znaczenie w działalności pomocniczej, takiej jak: zaopatrzenie, księgowość, obsługa informatyczna i prace konserwacyjne,
- **innowacje marketingowe** - to wdrożenie nowej metody marketingowej wiążącej się ze znaczącymi zmianami w projekcie/konstrukcji produktu lub w opakowaniu, dystrybucji, promocji lub strategii cenowej. Jest ona wyrazem nowej koncepcji lub strategii marketingowej stanowiącej znaczące odejście od metod marketingowych stosowanych dotychczas,
- **innowacje organizacyjne** - to wdrożenie nowej metody organizacyjnej w przyjętych przez przedsiębiorstwo zasadach działania, w organizacji miejsca pracy lub w stosunkach z otoczeniem. Jej celem jest osiągnięcie lepszych wyników poprzez redukcję kosztów administracyjnych lub kosztów transakcyjnych, poprawa sprawności działania i wykorzystania istniejących zasobów pracy oraz majątku danego podmiotu. W zależności od przyjętego kryterium podziału, wyróżnić można wiele rodzajów innowacji organizacyjnych. Jako kryteria podziału przyjmuje się najczęściej: złożoność procesu, oryginalność zmian, dziedziny gospodarki (z której się wywodzą), zakres spowodowanych przez nie skutków, stopień nowości, zasięg oddziaływania, warunki psychospołeczne osób je realizujących, korzyści przynieszone społeczeństwu, możliwe skutki



zastosowania innowacji w przedsiębiorstwie, głębokość powodowanych zmian, przedmiot innowacji,

- **innowacje oryginalne (kreatywne)**- są samodzielnymi wytworami pracy jednostki, zespołu lub przedsiębiorstwa. Typowymi przykładami są odkrycia i wynalazki oraz ich pierwsze praktyczne zastosowanie twórcze,
- **innowacje imitujące**- polegają na naśladownictwie i odtwarzaniu oryginalnych zmian, które w danym czasie i miejscu przynoszą określone korzyści,
- **innowacje twarde** - których przejawem są nowe maszyny i urządzenia. Pochodzą one z dyscyplin technicznych i przyrodniczych,
- **innowacje miękkie**- które mają postać np. nowego systemu organizacji, usprawnienia w systemie szkolenia załogi itp. Mają zastosowanie głównie do nauk organizacji i zarządzania, ekonomiki i nauk społecznych.

Pomimo, iż nie ma legalnej definicji publicznego zamówienia innowacyjnego, można jednak podjąć próby jej sformułowania na gruncie pojęcia zamówienia publicznego funkcjonującego w ustawie prawo zamówień publicznych, uwzględniając wskazane powyżej wybrane rodzaje innowacji. Istotne dla dalszego omawiania zagadnienia innowacyjnych zamówień jest uświadomienie każdemu czytelnikowi, iż innowacyjność nie jest rozumiana tylko i wyłącznie jako nabywanie rozwiązań o spektakularnych zmianach, chronionych patentami. Innowacyjność obejmuje swoim zakresem również drobne zmiany/modyfikacje istniejących towarów, usług, czy też robót w powyżej przedstawionym znaczeniu.

W przypadku wszystkich projektów z elementami innowacji - a także w przypadku wielu innych - nabywca musi posiadać cechy inteligentnego klienta. Mówiąc ogólnie, inteligentny klient musi być otwarty na nowe idee, a zarazem wystarczająco zdyscyplinowany, aby nimi zarządzać. Niezbędne jest zaangażowanie ludzi dysponujących doświadczeniem i umiejętnościami w zakresie zarządzania projektami innowacyjnymi. Przede wszystkim jednak, organizacja, aż po najwyższy szczebel kierownictwa, musi funkcjonować zgodnie z potrzebami projektów tego rodzaju.

W dostępnych na polskim rynku publikacjach stworzono definicję innowacyjnej dostawy, ulgi i roboty budowlanej. Występuje ona m.in. w opinii przygotowanej na zlecenie Ministerstwa Gospodarki przez Grupę Doradczą Sienna Sp. z o. o., zgodnie z którą

1) innowacyjną dostawą może być:

- innowacja produktowa (materialna) w postaci:
  - dostawy zupełnie nowego, nieznanego na terenie kraju lub w danej instytucji zamawiającej produktu (towaru), w tym także maszyny, urządzenia, oprogramowania lub systemu;
  - dostawy produktu znanego już, jednak ulepszanego w takim stopniu, iż z tego powodu cały produkt należy uznać za innowacyjny;
- innowacja niematerialna w postaci:
  - dostawy prawa z dziedziny autorskich praw majątkowych, dotyczące przeniesienia autorskich praw majątkowych do utworu lub prawa do korzystania z utworu, wnoszącego do praktyki elementy nowości;



- dostawy prawa z dziedziny własności przemysłowej, dotychczas niewykorzystywanego na terenie kraju lub w danej instytucji<sup>1</sup>.
- 2) innowacyjną usługą będzie udzielenie zamówienia publicznego na usługi, których celem jest opracowanie innowacyjnych procesów, metod, organizacji. Przykładem mogą być zamówienia na prowadzenie badań, analiz czy wypracowanie pewnych nowatorskich, w danej dziedzinie, rozwiązań. Innowacyjne będzie także zamówienie zakładające ulepszenie rozwiązań już istniejących. Innowacje w zakresie usług można zaliczyć do innowacji organizacyjnej, marketingowej lub procesowej, ale już nie do kategorii innowacji produktowej. Jako przykład usług, których przedmiotem nie są badania naukowe i prace rozwojowe, a które niewątpliwie są zamówieniem o charakterze innowacyjnym podaje się opracowanie oprogramowania wnoszącego nowy wymiar działania danej instytucji, wykonanie wdrożeń systemów organizacji, itp., które będą posiadać nowy lub znacząco ulepszony charakter od rozwiązań dotychczas stosowanych<sup>2</sup>.
- 3) innowacyjną robotą budowlaną może być robota budowlana polegająca na:
- innowacyjności projektu budowlanego w robotach budowlanych typu zaprojektuj + wybuduj;
  - innowacyjności zastosowanych podczas budowy technologii;
  - innowacyjności użytych do budowy materiałów lub surowców;
  - innowacyjności procesu inwestycyjnego;
  - innowacyjności użytych narzędzi informatycznych wspomagających prowadzenie procesu inwestycyjnego;
  - innowacyjności procesu kontroli wykonywanych robót;
  - innowacyjności zastosowanych rozwiązań z dziedziny ochrony środowiska.

Innowacja w robotach budowlanych będzie miała zazwyczaj charakter innowacji procesowej (technologicznej) lub organizacyjnej. W zamówieniach publicznych wyróżnić można także w robotach budowlanych innowacje produktowe, w sytuacji, gdy do wykonania robót niezbędne będzie zastosowanie innowacyjnych materiałów lub urządzeń<sup>3</sup>.

### 1.2.1. Zamówienia Przedkomercyjne (PCP)

Zamówienia Przedkomercyjne (PCP) są planowane z myślą o ukierunkowaniu rozwoju rozwiązań innowacyjnych w zakresie konkretnych potrzeb sektora publicznego (47, Dyrektywa UE 24/2014), szczególnie poprzez nabywanie usług B+R mających na celu rozwój zupełnie nowych rozwiązań i prototypów.

PCP odzwierciedlają zmianę w strategii europejskiej w odniesieniu do innowacji - od 2007 roku Komisja podejmuje decyzje o promowaniu innowacji raczej od strony popytu, a nie poprzez finansowanie firm prywatnych (od strony podaży). Te polityki popytowe jednakże stwarzają również pewne trudności, gdyż finansowanie PCP czasami doprowadza

<sup>1</sup> Tworzenie warunków dla zamówień publicznych sprzyjających innowacjom, ekspertyza przygotowana przez Grupę Doradczą Sienna Sp. z o.o., Warszawa 2007 r., s. 17

<sup>2</sup> Tworzenie warunków dla zamówień publicznych sprzyjających innowacjom, ekspertyza przygotowana przez Grupę Doradczą Sienna Sp. z o.o., Warszawa 2007 r., s. 21.

<sup>3</sup> Tworzenie warunków dla zamówień publicznych sprzyjających innowacjom, ekspertyza przygotowana przez Grupę Doradczą Sienna Sp. z o.o., Warszawa 2007 r., s. 21.



do naruszenia zasad UE w zakresie pomocy publicznej, a wsparcie wypacza konkurencję na pewnych specyficznych rynkach.

Inaczej mówiąc - aby nie narazić się na zarzut udzielania pomocy publicznej - polityki popytowe muszą być wdrażane przez nabywców publicznych, którzy mają realne potrzeby wynikające z działań prowadzonych w swoich organizacjach i którzy znajdują sposoby, aby spełniać te potrzeby, nie tylko wspierają gałęzie przemysłu (zobacz poniżej).

**PCP** mają w podstawowym zakresie **nabywanie usług B+R** od wykonawcy przez jedną lub większą liczbę instytucji zamawiających w celu rozwiązywania wyzwań społeczno-gospodarczych w interesie publicznym, dla których nie ma gotowego rozwiązania, poprzez rozwój nowych technologii **oraz bez żadnego zobowiązania do angażowania się w dalsze PPI**.

PCP mogą być zorganizowane jako kontrakt na pozyskiwanie towaru od wielu dostawców w celu wspierania udziału i konkurencji, aby osiągnąć możliwie przelomowe innowacje podczas decyzji i realizacji. Prawa własności intelektualnej są zwykle przyznawane dostawcom, lecz ryzyko nabywcy publicznego może być zrównoważone (odnośnie zarządzania prawami własności intelektualnej zobacz *poniżej*, niebieska ramka w podpunkcie 2.2.3).

PCP mogą obejmować różnych dostawców rywalizujących w różnych fazach rozwoju: B+R są podzielone na fazy (projekt rozwiązań, prototypowanie, rozwój początkowy i walidacja/testowanie pierwszych produktów), z wieloma konkurującymi dostawcami B+R, których liczba zmniejsza się po każdej fazie oceny.

Faktycznie w przeciwieństwie do PPI, PCP nie są związane z zamówieniami na już istniejący produkt lub usługi - czy to na małą czy dużą skalę - ale z fazą B+R, z badaniem i projektowaniem możliwych alternatywnych i konkurencyjnych rozwiązań aż po prototypowanie oraz rozwój ograniczonej ilości produktów uznawanych za najlepszy możliwy rezultat. Takie podejście do zamówień publicznych charakteryzuje się podziałem ryzyka i korzyści zgodnego z warunkami rynkowymi, konkurencyjnym rozwojem w fazach oraz rozdziałem pomiędzy B+R oraz finalną komercjalizacją produktów końcowych.

W praktyce, **PCP** rozpoczynają się rozpoznaniem potrzeb zebranych przez instytucję zamawiającą od użytkowników końcowych (**podejście oddolne**), która następnie ogłasza zaproszenie do składania ofert przetargowych wykonawcom konkurującym o udzielenie zamówienia w ramach PCP. Zatem instytucja zamawiająca ocenia oferty i może udzielić zamówienie lub kilka zamówień dostawcy/dostawcom, który rozpocznie projektowanie i badanie wykonalności projektu przedstawionego w ofercie. Kolejnym etapem jest zbudowanie prototypu, aby w dalszym działaniu wytwarzać określoną ilość produktów lub usług.

PCP mogą stanowić wstępny etap do dalszego, lecz oddzielnego podejścia PPI poprzez wszystkie dostępne strategie zamówień.

Schemat 3. Przyjmowanie właściwych ról w procesie PCP

## ZAMÓWIENIA PRZEDKOMERCYJNE

### Podstawowa charakterystyka

- 1) podział ryzyka i korzyści zgodnie z warunkami rynkowymi
- 2) rozwój konkurencyjny w fazach
- 3) rozdział pomiędzy B+R a komercjalizacją produktów końcowych

#### DECYDENT

- FINANSOWANIE popytu**
- w celu wdrożenia zamówień innowacyjnych
  - w celu pobudzenia popytu

**PCP w zakresie B+R**  
Kontrakt wiążący obie strony  
oraz z podziałem  
ryzyka i korzyści

Nabywcy  
Publiczni –  
CZ



DOSTAWCY rozwiązań  
innowacyjnych

PCP – w ramach przepisów prawa UE  
w zakresie konkurencji

**PLATNOŚĆ PEŁNYCH KOSZTÓW PO  
CENIE RYNKOWEJ**

Oddzielając zamówienia publiczne od komercyjnego wprowadzania produktów, PCP koncentrują się na nabywaniu usług B+R wymagających znacznych ilości badań i inwestycji rozwojowych, które nie byłyby wykonane przez sektor prywatny bez wsparcia finansowego ze strony sektora publicznego, *tym samym* bez doprowadzenia do jednostronnej pomocy państwa dla branży. Do PCP można podejść zarówno z punktu widzenia krajowego/regionalnego/lokalnego jak i w celu osiągnięcia ponadnarodowej współpracy. Różnica polega głównie na kompleksowości zamówień, liczbie zaangażowanych podmiotów i podstawach prawnych (np. w przypadku transgranicznych PCP musi zostać wybrana krajowa legislacja, aby odnieść się do wszystkich kroków procesu zamówień).

Problematyka zamówień przedkomercyjnych nie jest w polskim porządku prawnie uregulowana oddzielnymi przepisami prawa, a więc stosuje się do nich zapisy obowiązujące w prawie europejskim, oraz ustawie z 29 stycznia 2004 Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z art. 4. ust. 3. pkt e) wyłącza się z ustawy usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenia usług badawczych, które:

- nie są w całości opłacane przez zamawiającego (znaczenia nie ma przy tym fakt, że zamawiający korzysta z zewnętrznego finansowania, np. z funduszy UE. Jednocześnie literalna wykładnia przepisu pozwala na przyjęcie, iż nawet w przypadku, w którym nieznaczną część wynagrodzenia wypłacana jest przez podmiot trzeci, to omawiana przesłanka nie spełni się lub
- których rezultaty nie stanowią wyłącznie jego własności (udostępnienie tych korzyści podmiotom trzecim skutkować będzie wyłączeniem stosowania ustawy) i
- nie są objęte kodami CPV od 73000000-2 do 73120000-9 (Usługi badawcze i eksperymentalno-rozwojowe oraz pokrewne usługi doradcze), 73300000-5 (Projekt



i realizacja badań oraz rozwój), 73420000-2 (Studium przedwykonalności i demonstracja technologiczna) , 73430000-5 (Testy i ocena).

PZP nie definiuje usług badawczo-rozwojowych. Należy je jednak rozumieć jako badania naukowe i prace rozwojowe w rozumieniu art. 2 ustawy o zasadach finansowania nauki. Ustawodawca unijny ograniczył ponadto ewentualność stosowania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych wyłącznie do tego rodzajów usług, które objęte zostały wskazanymi w Dyrektywie (a w konsekwencji ustawie) kodami CPV. Oznacza to, że w stosunku do wszelkich innych usług z zakresu badawczo-rozwojowego ustawa w ogóle nie znajdzie zastosowania.

**TEMAT: PCP I POMOC PAŃSTWA**

Unia Europejska definiuje **Pomoc Państwa** jako dowolną korzyść przyznaną przez organy publiczne ze środków Państwa w sposób wybiórczy dowolnemu wykonawcy, która mogłaby potencjalnie wypaczyć konkurencję i handel w UE.

Aby nie narazić się na zarzut pomocy Państwa i nie łamać Artykułu 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFEU), Ramy pomocy Państwa na badania, rozwój i innowacje na rok 2014 (Komunikat Komisji Bruksela, 21.05.2014 C(2014) 3282, ustęp 2.3. p. 33, str. 17) zakładają, że „Komisja uznaje, że przedsiębiorstwom nie przyznano pomocy państwa, jeżeli cena zapłacona za przedmiotowe usługi w pełni odzwierciedla wartość rynkową korzyści uzyskanych przez podmiot udzielający zamówień publicznych oraz ryzyko poniesione przez uczestniczących usługodawców”, w szczególności jeżeli spełniono wszystkie następujące warunki:

- a) procedura wyboru jest otwarta, przejrzysta i niedyskryminacyjna oraz opiera się na obiektywnych kryteriach kwalifikacji i udzielenia zamówienia określonych przed wszczęciem procedury przetargowej;
- b) planowane ustalenia umowne określające wszelkie prawa i obowiązki stron, w tym w odniesieniu do praw własności intelektualnej, są udostępniane wszystkim zainteresowanym oferentom przed wszczęciem procedury przetargowej;
- c) zamawiający nie będzie traktował w sposób preferencyjny żadnego z uczestniczących dostawców przy dostawie komercyjnych ilości produktów końcowych lub usług nabywcy publicznemu w Państwie Członkowskim, którego to dotyczy; oraz
- d) spełniony jest jeden z poniższych warunków:
  - wszelkie wyniki, które nie powodują powstania praw własności intelektualnej, mogą być rozpowszechniane, np. poprzez publikacje, nauczanie lub przekazanie ich organom normalizacyjnym w sposób umożliwiający innym przedsiębiorstwom ich odtworzenie, a wszelkie prawa własności intelektualnej w pełni przynależą do podmiotu udzielającego zamówień publicznych, lub
  - każdy usługodawca, do którego przynależą wyniki powodujące powstanie praw własności intelektualnej, jest zobowiązany do udzielenia podmiotowi udzielającemu zamówień publicznych nieograniczonego i nieodpłatnego dostępu do tych wyników oraz do udzielenia dostępu stronom trzecim, np. poprzez udzielenie licencji bez prawa wyłączności, na warunkach rynkowych.

Jeżeli nie spełniono tych warunków, państwa członkowskie mogą oprzeć się na indywidualnej ocenie warunków umowy pomiędzy podmiotem udzielającym zamówień publicznych i przedsiębiorstwem, bez uszczerbku dla ogólnego obowiązku zgłoszenia pomocy na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu (TFUE).

Ponadto, Komunikat Komisji UE 799(2007) w zakresie PCP stanowi, że jeśli podział ryzyka i korzyści między zamawiającym a wykonawcą nie ma miejsca na warunkach rynkowych - a cena płacona za świadczone usługi jest wyższa niż cena rynkowa - będzie to „zwykle



*uwazane za pomoc Państwa, która musi być zgłoszona i oceniona przez Komisję zgodnie z Artykułami Traktatu KE (Artykuły 107-108 TFUE) oraz Zasadami ramowymi dotyczącymi pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną”.*

Komunikat Komisji UE 799(2007) w zakresie PCP:

[http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/com\\_2007\\_799.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/com_2007_799.pdf)

*Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną (2014):*

[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=EN)

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

Z prawnego punktu widzenia, do PCP nie ma zastosowania Dyrektywa w sprawie zamówień publicznych z roku 2014 (Art. 14, Dyrektywa 24/2014/UE).

**Przykład: Projekt SILVER** (<http://www.silverpcp.eu/>), konsorcjum instytucji badawczych oraz organizacji sektora publicznego z siedzibą w Danii, Finlandii, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii, którego podstawowym celem jest wyszukiwanie i udostępnianie nowych technologii, aby pomagać osobom starszym z niepełnosprawnością fizyczną lub poznawczą, zajmowało się zamówieniami przedkomercyjnymi (PCP) stosowanymi jako sposób ukierunkowania rozwoju rozwiązań w odniesieniu do konkretnych potrzeb społecznych. Projekt ten został ukończony przez dalsze PPI, w których podmioty publiczne działały jako klienci pierwotni na innowacyjne towary lub usługi.

Na poziomie krajowym, dobry przykład pochodzi ze Szwecji, w której Szwedzka Administracja Transportowa, przy wsparciu Vinnova oraz Szwedzkiej Agencji Energii, uruchomiła dużą ilość PCP na napęd elektryczny dla ciężarówek i innych większych pojazdów. Dostawcy lub grupy dostawców zakwalifikowali się do udziału oraz zostali zaproszeni do przedstawienia swoich pomysłów koncepcyjnych. W oparciu o ocenę pomysłów koncepcyjnych, grupie dostawców zaproponowano kontrakty, aby stworzyć szczegółowe projekty ich proponowanych produktów.

**Przykład związany z ICT: Projekt IMAILE** (<http://www.imaile.eu/>)

01.10.2015 roku, opublikowano międzynarodowe zaproszenie do składania ofert w zakresie PCP w bazie danych TED (Tenders Electronic Daily) w ramach projektu IMAILE. Zaproszenie to ma na celu nabywanie usług B+R w zakresie rozwiązań edukacyjnych opartych na ICT, aby wspierać spersonalizowane środowiska uczenia się, zarówno na poziomie szkół podstawowych, jak i średnich ze szczególnym naciskiem na przedmioty ścisłe.

W projekcie IMAILE stosuje się następującą ogólną metodologię w zakresie PCP:

1. Faza 0 - Przygotowanie PCP
  - Konsultacja Rynkowa
  - o ocena potrzeb ze strony popytowej (potrzeby klienta - grupa nabywców jest zawsze priorytetem)
  - o Ocena strony podaźowej, w tym konsultacja rynkowa (nasze informacje, komunikacja oraz dialog z dostawcami)
  - Opracowanie dokumentów przetargowych oraz
  - Opublikowanie zaproszenia do składania ofert w zakresie PCP
2. Faza PCP (3 etapy)
  - strategia oceny rozwiązań i punktacje IMAILE PLE
  - Faza 1 PCP - wyniki kwalifikacji
  - Faza 2 PCP- wyniki kwalifikacji
  - Faza 3 PCP - wyniki kwalifikacji
3. Faza 4 - Wspólne Europejskie Zamówienia Publiczne w dziedzinie Rozwiązań Innowacyjnych (PPI)
  - po zakończeniu PCP, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz start-upów w komercjalizacji, rozpoczęcie PPI

Etapy IMAILE PCP





Proces Zamówień Przedkomercyjnych jest realizowany w trzech fazach: badanie projektu rozwiązania, stworzenie prototypu oraz weryfikacja poprawności projektu (wykonanie niewielkiej liczby egzemplarzy do testowania) w ramach działań B+R (działania B+R nigdy nie obejmują dostaw komercyjnych).

Zamawiający w 4 krajach zainwestowali 1,2 mln euro, a Komisja Europejska zainwestowała 3,4 mln euro, aby uruchomić projekt oraz sfinansować 3 etapy PCP oraz dostawców, którzy wykonują działania B+R dla projektu.

- Faza 1: Projekt Rozwiązania  
380 000 EUR (dofinansowano do 8 dostawców, okres 3 miesięcy)
- Faza 2: Stworzenie Prototypu  
1 520 000 EUR (dofinansowano do 4 dostawców, okres 6 miesięcy)
- Faza 3: Stworzenie produktu/usługi przedkomercyjnej na małą skalę  
1 900 000 EUR (dofinansowano do 2 dostawców, okres 7 miesięcy)

Seria testów: przy fazie 3, konkurenci będą musieli wziąć pod uwagę potrzebę przetestowania prototypów w realnych scenariuszach w szkołach zlokalizowanych w Halmstad (Szwecja), Magdeburgu (Niemcy), Konnevesi (Finlandia) oraz Viladecans (Hiszpania).

Ocena ofert uzyskanych w wyniku otwartego zaproszenia do składania ofert oraz udzielenie zamówienia są przeprowadzane w różnych fazach przez panel oceniający złożony z zamawiających (grupa nabywców), lokalnych oceniających / ekspertów oraz 3 ekspertów zewnętrznych (Technologia, Pedagogika oraz przedmioty ścisłe).

Przykładem PCP w Polsce jest zamówienie Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia. Przedmiotem zamówienia było opracowanie koncepcji wykonania i wdrożenia prototypu Internetowego Konta Pacjenta. *Wyboru wykonawcy dokonywano w oparciu o złożone przez uczestników konkursu prace konkursowe. Praca konkursowa powinna być zawierać następujące elementy: koncepcję architektury funkcjonalnej, logicznej i technicznej Prototypu oraz sposób realizacji przez tę architekturę celów wdrożenia.*

### Zapamiętaj

- PCP mają na celu ukierunkowanie badań i rozwoju (B+R) rozwiązań innowacyjnych na konkretne potrzeby sektora publicznego.
- PCP porównują i weryfikują podejścia alternatywnych rozwiązań od różnych dostawców przed zaangażowaniem się w zamówienie na dużą skalę produktów wprowadzanych na rynek.
- PCP są szczególnie przydatne przy średnio i długoterminowych istotnych (tj. przełomowych) innowacjach, a nie przy krótkoterminowych stopniowych adaptacjach.
- PCP wykraczają poza zakres Dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych z 2014 roku i są ogólnie uważane przez Komisję Europejską za „darmową pomoc Państwa” jeśli są dokonywane zgodnie z Komunikatem Komisji 799(2007) oraz Komunikatem Komisji Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną z 2014 roku (zobacz *powyżej*, TEMAT pomoc Państwa).
- W celu zapewnienia, aby podział ryzyka i korzyści został dokonany zgodnie z warunkami rynkowymi, dowolna korzyść B+R dzielona przez nabywcę publicznego z firmą uczestniczącą w zamówieniach przedkomercyjnych powinna być równoważona przez firmę względem nabywcy publicznego po cenie rynkowej. Można tego dokonać, na przykład, poprzez obniżenie ceny w porównaniu do wyłącznego kosztu rozwoju, który odzwierciedla wartość rynkową uzyskanych korzyści oraz ryzyka założone przez firmę.



- PCP mogą być dokonywane zarówno na szczeblu krajowym/regionalnym/lokalnym i poprzez współpracę transgraniczną, w zależności od wielkości projektu, stopnia dyfuzji potrzeb, złożoności projektu, wielkości przyznaných zasobów technicznych i gospodarczych.

### 1.2.2. Zamówienia Publiczne na Innowacyjne Rozwiązania (PPI)

PPI są uznawane za podejście do innowacji wspierające zamówienia, w których instytucje zamawiające działają jako **klienci pierwotni** (nazywani również **wczesnymi naśladowcami** lub **pierwszymi kupującymi**) innowacyjnych towarów, robót budowlanych lub usług, które są bliskie rynkowi lub takie, które są **już dostępne na niewielką skalę**, w tym rozwiązania oparte na istniejących technologiach wykorzystywanych w sposób innowacyjny. W konsekwencji, faza B+R wykracza całkowicie poza zakres PPI (zaznaczając różnicę zarówno przy PCP, które koncentrują się głównie na nabywaniu usług B+R, oraz Partnerstwie Innowacyjnym, które obejmuje fazę B+R jako istotną część procedury).

W praktyce, zamawiający w ramach PPI ogłaszają z wyprzedzeniem swój zamiar kupna znacznej ilości rozwiązań innowacyjnych, aby pobudzić przemysł do dostarczenia na rynek rozwiązań o pożądaných wskaźnikach jakości/ceny w danym okresie.

PPI zapewniają wczesną „weryfikację” konkretnych potrzeb nabywania publicznego względem realnych rozwiązań dla nabywców publicznych, a dostawcy mogą lepiej wyprzedzać popyt na nowe rozwiązania i skrócić czas wprowadzania produktu na rynek.

PPI są w pełni regulowane przez postanowienia dyrektyw UE dotyczących zamówień publicznych i dowolny rodzaj procedury zamówień opisany w tych dyrektywach, z wyjątkiem Partnerstwa Innowacji, może zostać wybrany do ich wdrożenia. Procedura ta łączy PCP i PPI, ponieważ zestawia działania B+R oraz kupno rozwiązań innowacyjnych w wyjątkowej etapowej procedurze.

PPI mają na celu nabywanie rozwiązań innowacyjnych oraz umożliwienie im przyspieszonego dostępu do rynku.

Do PPI można podejść z punktu widzenia krajowego/regionalnego/lokalnego lub w celu uzyskania ponadnarodowej współpracy. Różnica tkwi głównie w złożoności zamówień, liczbie zaangażowanych podmiotów oraz podstawach prawnych.

Zgodnie z wytycznymi OECD i Eurostatu innowacje to „wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, nowej metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem”. Tym samym innowacyjnym zamówieniem publicznym będzie takie zamówienie, którego celem jest wdrożenie takiego typu rozwiązań.

PPI pobudzają innowacje poprzez wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań istniejących już na rynku lub istniejących w małej ilości, lecz które jeszcze nie spełniają wymogów sektora publicznego na szerszą skalę. Niejednokrotnie zmiany nie są znane na rynku i powszechnie dostępne, zawężając krąg swoich odbiorców do rynku lokalnego/regionalnego, bądź też branżowego.

Przetarg publiczny na innowacyjne rozwiązania nie jest nową formą prowadzenia postępowania opartego na ustawie prawo zamówień publicznych. Jest tym samym postępowaniem przetargowym tzn. nieograniczonym lub negocjacyjnym, dialogiem konkurencyjnym lub partnerstwem na rzecz innowacji, które są stale wykorzystywane



przez zamawiających. Przetarg publiczny na innowacyjne rozwiązania nie jest również nowym sposobem udzielania zamówień, korzysta z już istniejących form (prace, usługi, dostawy lub partnerstwa publiczno-prywatne).

Zgodnie z art. 73 a ustawy prawo zamówień publicznych, za innowacyjny produkt, usługę lub robotę budowlaną należy rozumieć nowy lub znacznie udoskonalony produkt, usługę lub proces, w tym proces produkcji, budowy lub konstrukcji, nową metodę marketingową lub nową metodę organizacyjną w działalności gospodarczej, organizowaniu pracy lub relacjach zewnętrznych.

Wśród **proinnowacyjnych instrumentów ustawy prawo zamówień publicznych należy wyróżnić przepisy kształtujące:**

- opis przedmiotu zamówienia - zawierające regulacje **dotyczące wymagań wydajnościowych lub funkcjonalnych** (Art. 30),
- opis przedmiotu zamówienia - zawierający regulacje poruszające aspekty innowacyjne związane z realizacją zamówienia (Art. 29). Zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z realizacją zamówienia, które mogą obejmować aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne, ale i związane z **innowacyjnością**. Dodatkowo zamawiający może określić w opisie przedmiotu zamówienia **konieczność przeniesienia praw własności intelektualnej lub udzielenia licencji**,
- selekcja wykonawców (Art. 22) - oceniając zdolność techniczną lub zawodową wykonawcy, zamawiający może postawić minimalne warunki dotyczące **wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, potencjału technicznego** wykonawcy lub osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia, umożliwiające realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości,
- kryteria oceny ofert (Art. 91) - **kryteriami oceny ofert** są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, w tym parametry techniczne, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty **innowacyjne, organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie** osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia. Są to kluczowe kryteria oceny z perspektyw zagadnień dotyczących nabywania innowacyjnych towarów, usług bądź też robót budowlanych,
- dialog techniczny (Art. 31) - zamawiający, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, może poinformować wykonawców o planach i oczekiwaniach dotyczących zamówienia, w szczególności może przeprowadzić **dialog techniczny**, zwracając się do **ekspertów, organów władzy publicznej lub wykonawców** o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy. Dialog techniczny prowadzi się w sposób zapewniający zachowanie **uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie** potencjalnych wykonawców i oferowanych przez nich rozwiązań,
- procedury negocjacyjne - zamawiający może udzielić zamówienia w **trybie negocjacji z ogłoszeniem**, jeżeli rozwiązania dostępne na rynku nie mogą zaspokoić, bez ich dostosowania, potrzeb zamawiającego, lub roboty budowlane,



dostawy lub usługi obejmują rozwiązania projektowe lub innowacyjne, lub też zamówienie nie może zostać udzielone bez wcześniejszych negocjacji z uwagi na szczególne okoliczności dotyczące jego charakteru, stopnia złożoności lub uwarunkowań prawnych lub finansowych lub z uwagi na **ryzyko** związane z robotami budowlanymi, dostawami lub usługami. Wskazane przesłanki ściśle związane są z nabywaniem zamówień innowacyjnych. Poza negocjacjami z ogłoszeniem możliwe jest udzielenie zamówienia na zamówienia innowacyjne w trybie **negocjacji bez ogłoszenia**, jeżeli przedmiotem zamówienia na dostawy są rzeczy wytwarzane wyłącznie w celach **badawczych, doświadczalnych, naukowych lub rozwojowych**, które nie służą prowadzeniu przez zamawiającego produkcji masowej, służącej osiągnięciu rentowności rynkowej lub pokryciu kosztów badań lub rozwoju,

- dialog konkurencyjny (Art. 60) - jest to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do składania ofert,
- partnerstwo innowacyjne (Art. 73) - jest to w systemie prawa polskiego nowa procedura, której przedmiotem jest nabywanie produktów, usług lub robót budowlanych o charakterze innowacyjnym, gdzie elementem niezbędnym realizacji całości zamówienia jest prowadzenie badań. Partnerstwo innowacyjne to tryb udzielenia zamówienia, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu zamawiający zaprasza wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych, prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza do składania ofert na opracowanie innowacyjnego produktu, usług lub robót budowlanych niedostępnych na rynku oraz sprzedaż tych produktów, usług lub robót budowlanych,
- wyłączenia: B+R, dostawy/usługi do celów B+R (Art. 4),
- zamówienie z wolej ręki (art. 67) - dostawy do celów B+R Zamawiający może udzielić w trybie **zamówienia z wolnej ręki**, jeżeli przedmiotem zamówienia na dostawy są rzeczy wytwarzane wyłącznie w celach **badawczych, doświadczalnych, naukowych lub rozwojowych**, które nie służą prowadzeniu przez zamawiającego produkcji masowej, służącej osiągnięciu rentowności rynkowej lub pokryciu kosztów badań lub rozwoju, oraz które mogą być wytwarzane tylko przez jednego wykonawcę,
- oferty wariantowe (Art. 83) - jest to oferta przewidująca, zgodnie z warunkami określonymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, odmienny niż określony przez zamawiającego sposób wykonania zamówienia publicznego. Oferta wariantowa musi spełniać minimalne wymagania określone przez zamawiającego,
- Cykl życia - B+R (Art. 2),
- Oznakowanie (Art. 2),
- BIM lub podobne narzędzia (Art. 10) - BIM (z ang. Building Information Modeling) to modelowanie informacji o obiektach budowlanych. Model obiektu powstaje z użyciem oprogramowania komputerowego, które odtwarza fizyczne i funkcjonalne właściwości poszczególnych jego elementów składowych. W przypadku zamówień na roboty budowlane lub konkursów zamawiający może wymagać użycia **narzędzi elektronicznego modelowania danych budowlanych** lub podobnych narzędzi.



W takim przypadku zamawiający udostępnia środki dostępu do tych narzędzi zgodnie z art. 10d do czasu, gdy takie narzędzia staną się ogólnie dostępne.

PPI daje możliwość nabycia rozwiązań, które spełnią potrzeby zamawiających. Jeśli zamawiający potrzebuje np. bardziej energooszczędnego rozwiązania, które nie jest jeszcze dostępne na rynku na dużą skalę, służy mu do tego PPI. Zamawiający informując dostawców i usługodawców, którzy zwykle nie współpracują z sektorem publicznym, o swoich potrzebach, korzystając z PPI zachęcają ich do opracowywania nowych produktów i inwestowania w nowe technologie, które będą np. mniej szkodliwe dla środowiska, bądź bardziej efektywne.

*Schemat 4. Przegląd podejścia do PPI*

## Zamówienia Publiczne na Innowacyjne Rozwiązania - PPI

**PPI** →

zamówienia, w których instytucje zamawiające działają jako klienci początkowi dla innowacyjnych towarów lub usług, które są blisko rynku lub już dostępne na małą skalę, w tym rozwiązania oparte na istniejących technologiach wykorzystywanych w sposób innowacyjny

**≠ od PCP**

**Przykład:** Finansowany przez Komisję Europejską, HAPPI (projekt Zamówienia Publiczne w zakresie Innowacji dotyczący Zdrowego starzenia (HAPPI): <http://www.happi-project.eu/>) jest jednym z pierwszych konkretnych doświadczeń ponadnarodowych, wspólnych zamówień publicznych w celu nabywania rozwiązań innowacyjnych w dziedzinie dobrego starzenia.

HAPPI posiada 12 europejskich partnerów z Francji (Réseau des Acheteurs Hospitaliers d'Ile-de-France, Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP), BPIFRANCE), Wielkiej Brytanii (NHS Commercial Solutions, BITECIC Ltd), Niemiec (ICLEI - Samorzady na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju), Włoch (Uniwersytet Turyński oraz Società di Committenza Regione Piemonte), Belgii (MercurHosp - Mutualisation Hospitalière), Luksemburga (Fédération des Hôpitaux Luxembourgeois (FHL), Austrii (Federalna Agencja Zamówień Publicznych (FPA) - partner stowarzyszony) oraz Hiszpanii (FIBICO - partner stowarzyszony).

Wśród najbardziej zaawansowanych i innowacyjnych doświadczeń wspólnych zamówień publicznych, projekt HAPPI wyróżnia się połączeniem innowacji produktowej („co kupić”) z ważną innowacją procedury zamówień wspólnie stworzonej i realizowanej przez centralnych zamawiających różnych Państw Członkowskich („jak kupować”: zobacz poniżej).

Partnerzy projektu HAPPI postanowili działać razem od początku, aby podzielić ryzyka.

Zapoczątkowało to współpracę centralnych zamawiających różnych Państw Członkowskich, które zdecydowały się na wspólny zakup innowacyjnych i zrównoważonych rozwiązań dla zdrowego starzenia poprzez zamówienia na istniejące innowacje (Zamówienia Publiczne na Innowacyjne Rozwiązania - PPI). Została stworzona internetowa platforma HAPPI w celu gromadzenia innowacji oraz generowania bazy danych



europejskich innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw w dziedzinie zdrowego starzenia, aby promować WSPÓLNE ZAPROSZENIE DO SKŁADANIA OFERT HAPPI oraz rozpoznawać innowacyjne produkty i usługi.

Ta platforma online to wspólnie opracowana platforma europejska, na której zintegrowane są strony popytowa i podażowa (w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa) oraz narzędzie do umożliwiania badań rynku oraz oceny potrzeb.

Zorganizowano cztery razy dni otwarte (zobacz poniżej) (w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech i Austrii) w celu przekazania wstępnych informacji w zakresie sposobu dostępu do wspólnego zaproszenia do składania ofert HAPPI oraz wyjaśnienia funkcjonowania platformy internetowej w zakresie zgłaszania innowacji.

Dobrym przykładem na szczeblu lokalnym jest Gmina Marburg (Niemcy), w której w 2011 roku złożono zamówienie na nową niezwykle wydajną technologię chłodzenia dla serwerowni miejskiego ratusza. Rozwiązanie łączące ogrzewanie, zasilanie oraz system chłodzenia zapewnia zasilanie dla chłodzenia, jak również wymaganą energię elektryczną dla sprzętu IT w budynku. Przejście od standardowego sposobu chłodzenia do nowego rozwiązania energii zintegrowanej pozwoliło gminie zaoszczędzić ponad 70% całkowitej energii serwerowni. Umożliwia to oszczędności w zakresie kosztów energii elektrycznej do 15,000 EUR rocznie.

#### Przykłady związane z ICT

Projekt **INSPIRE (Sieć zamawiających w celu wspierania popytu na rozwiązania innowacyjne w dziedzinie e-zdrowia)**, [www.inspirecampus.eu](http://www.inspirecampus.eu) był finansowany w ramach programu FP7, trwając od 01.09.2013 do 31.08.2016 roku.

Tematy: technologie w zakresie wspierania niezależnego życia

Źródło: Zamówienia w dziedzinie Rozwiązań Innowacyjnych, Moc funduszy publicznych, 2017, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/innovation-procurement-power-public-purse>

INSPIRE stworzył sieć zamawiających zaangażowanych w kilka zamówień w zakresie PCP i PPI na szczeblu krajowym i UE (np. STOP-AND-GO, THALEA, RELIEF, ANTISUPERBugs, EMPATTICS). Akademia INSPIRE również opracowała materiały szkoleniowe, które ułatwiają wprowadzenie nowych technologii oraz usług opartych na ICT w systemie dostaw w dziedzinie opieki zdrowotnej, poprzez usługę opartą na dowodach oraz model myślenia biznesowego. INSPIRE miał również wpływ praktyczny na wykorzystanie instrumentów w zakresie PCP i PPI łącząc zamówienia w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych z działaniami typu venture capital.

Partnerzy zamawiający: Nordycka Grupa w dziedzinie Opieki Zdrowotnej (FI), BITECIC (UK), AIAQS (ES), Resah-Idf (FR), TEHA (IT), BBG (AT)

Projekt **EURECA** ([http://cordis.europa.eu/project/rcn/194637\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/194637_en.html)), trwający od 01.03.2015 do 31.08.2017, zajmuje się brakiem wiedzy oraz świadomości w zakresie sposobu określenia oraz zamówienia bezpiecznych

i zrównoważonych środowiskowo centrów danych. Praca będzie zawierać rozwiązania w zakresie zamówień przedkomercyjnych oraz zamówienia w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych (PPI).

Zostanie to osiągnięte poprzez skonsolidowanie uznanych oraz nowych kryteriów porównawczych w narzędzie łatwe w użyciu, które może być wykorzystywane przez osoby niebędące ekspertami. EURECA zaleca doskonalenie harmonogramu działania wskazując opcję (opcje) w celu ograniczenia zużycia energii, poprawy efektywności oraz zminimalizowania wpływu na środowisko. Kluczowe kryteria przedstawia analizę kosztów i korzyści, obejmującą cykl życia centrum danych oraz wpływ środowiskowy. Projekt wzmocni scenariusze biznesowe przedstawiając zasoby szkoleniowe i doradcze w zakresie sposobu ustalenia opcji dzięki bezstronnej informacji zarówno technicznej, jak i komercyjnej. Opcje te uwzględniają jako właściwe przeprowadzenie szczegółowych badań dotyczących inwestowania w dotychczasowy personel, wyposażenie obiektów, działania w zakresie konsolidacji, nowe obiekty lub outsourcing - lub konkretne ich połączenia albo niektórych z nich. Zasoby obejmują szablony RFI, ITT lub RFP, katalogi danych technicznych i środowiskowych oraz katalog studiów przypadku, uporządkowane według przepływu pracy w zakresie zamówień. Podstawowym celem jest umożliwienie zespołom w zakresie zamówień wyboru bezpiecznych środowiskowo opcji zakupowych stwarzając prawdziwą i solidną przejrzystość kosztów i korzyści, aby umożliwić pomyślne rozpoczęcie przetargów. W celu



wydajnego wykorzystania efektów projektu, dostarczymy spójny zestaw celowych i efektywnych komponentów szkoleniowych, opracowanych podczas projektu, który wspiera wykorzystanie narzędzia EURECA oraz jego zasobów. Szerokie kontakty konsorcjum z europejskimi oraz międzynarodowymi komisjami ds. standardów oraz grupami branżowymi zapewniają, że program EURECA jest „żywym” zasobem, który jest zrównoważony, interaktywny i zdolny do odzwierciedlenia najnowszych osiągnięć.

Sposób, w jaki zostały osiągnięte cele:

Aby osiągnąć wcześniej wyznaczone cele, konsorcjum przedstawia następujące rezultaty:

- Raport w zakresie praktyk zamówień oraz zalecanych wzorców oceny
- Raport w zakresie analizy wpływu wyborów zamówień zielonych centrów danych
- Ramy i Specyfikacja DC EURECA
- Katalog Zamawiających Sektora Publicznego UE
- Raport w zakresie metody oceny pomiaru oszczędności energii oraz korzyści środowiskowych projektu poprzez zamówienia publiczne w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych
- Plan Upowszechniania i Komunikacji
- Platforma Współpracy Online

Projekt **Wirtualna Budowa Dróg (V-Con)** [http://cordis.europa.eu/project/rcn/105551\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/105551_en.html) (2012-2017) ma na celu poprawę wydajności i efektywności krajowych administracji drogowych poprzez zwiększenie wymiany danych w sektorze infrastruktury cywilnej wykorzystując podejście Modelowania Danych Budowlanych (BIM). BIM zostało już pomyślnie wdrożone w innych sektorach i jest osiągnięciem na światową skalę. Jednak, sektor infrastruktury cywilnej wciąż pozostaje w tyle. Sektor ten nie odczuwa potrzeby inwestowania w standaryzację formatów wymiany danych. Branża w dziedzinie oprogramowania zwleka ze stworzeniem oprogramowania dla swoich klientów, gdy jest zbyt duża niepewność w zakresie potencjału rynkowego ich produktów. Bez oprogramowania wspierającego administracje drogowe nie wykorzystają standardów informacji w swoich własnych procesach i nie będą wymagać wykorzystania standardów od wykonawców. V-Con wyrwie się z tego kręgu zastoju w dziedzinie ICT poprzez zdefiniowanie pierwszego standardu, zamawiając konieczne oprogramowanie i rozpocznie PCP w zakresie BIMserver oraz oprogramowania narzędziowego.

V-Con ma dwa podstawowe cele. Pierwszym jest ustalenie wstępnej wersji standardowej struktury informacji oraz wymiany danych. Drugim jest zamówienie i przetestowanie systemów oprogramowania w ramach PCP, które są zgodne z tą strukturą. Wyniki będą wykorzystane w zamówieniu dwóch dużych zewnętrznych projektów, jednego w Holandii i jednego w Szwecji.

Przewidziane są działania w zakresie koordynacji: po pierwsze pomiędzy dwoma wiodącymi instytucjami badawczymi w tej dziedzinie, TNO z Holandii oraz CSTB z Francji. Po drugie, z krajowymi administracjami drogowymi w Holandii (RWS) i Szwecji (TV). Po trzecie, z dostawcami oprogramowania w sektorze. I po czwarte, z resztą sektora infrastruktury cywilnej. Rezultatem będzie wstępna wersja standardu, który zostanie wykorzystany w oprogramowaniu, które zostanie zamówione w części PCP projektu. Rozpowszechnienie rezultatów V-cons będzie miało miejsce w odpowiednich sieciach tego typu organizacji.

**INTELIĞENTNE ŁAWKI** <https://operatorict.cz/en/smart-benches/> to zaproszenie do programu pilotażowego otwartego przez miasto Praga w celu zebrania ofert na ławki odzwierciedlające potrzeby XXI wieku.

Specjalnie wyposażone ławki umożliwią mieszkańcom Pragi oraz turystom nie tylko relaks, lecz również pozwolą naładować telefon czy tablet, umożliwią połączenie z Internetem, pozwolą dowiedzieć się jaka jest obecna temperatura i wilgotność powietrza lub ilość CO<sub>2</sub> w powietrzu. Ławki mogą być również wyposażone w przycisk ratunkowy połączony ze zintegrowanymi służbami ratunkowymi. I to wszystko bezpośrednio w przestrzeni publicznej miasta bez podłączenia do zasilania elektrycznego, ponieważ ławki będą ładowane poprzez panele słoneczne.

Korzyści:

- odnawialne źródła energii dla sprzętu mobilnego,
- wartość dodana dla ławek służących jako źródło przydatnych informacji,
- zwiększenie poczucia bezpieczeństwa dzięki połączeniu ze służbami ratunkowymi,
- gromadzenie danych do dalszego przetwarzania oraz optymalizacji przestrzeni publicznej.

Podczas półrocznego działania pilotażowego, 4-6 ławek będzie używanych w publicznie dostępnych miejscach w różnych częściach Pragi. Po dokonaniu oceny, Praski Ratusz oraz dzielnice miasta zdecydują, czy ławki mają się znaleźć również na innych obszarach miasta.



Przewidywany Termin Wdrożenia: maj 2017

**Przykład z Polski PPI** - Internetowy Portal Usługowy Urzędu Patentowego RP. Ogłoszenie o zamówieniu, w omawianym postępowaniu, oraz opis potrzeb zamawiającego zawierał wstępne określenie funkcjonalności systemu z zastrzeżeniem zmian, które mogą zostać wprowadzone po przeprowadzeniu dialogu. Opis potrzeb zamawiający stworzył w wyniku prowadzonych wcześniej prac analitycznych. Na etapie jego udostępnienia opis miał charakter jedynie informacyjny, a jego celem było w szczególności umożliwienie wykonawcom orientacji w zakresie planowanych do realizacji zadań oraz przygotowanie się do merytorycznego udziału w dialogu. Pojawiały się też w nim elementy, które nie były przedmiotem zamówienia, lecz ze względu na okoliczność, że system miał funkcjonować w otoczeniu IT zamawiającego, informacja o nich była istotna, ponieważ miały one zostać zintegrowane z systemem.

**Przykłady kolejny z Polski** to realizacji projektu PSIM w województwie podkarpackim. Celem Projektu pn. Podkarpacki System Informacji Medycznej (PSIM) było ułatwienie dostępu do usług zdrowotnych na terenie województwa podkarpackiego. Cele pośrednie, które zostaną osiągnięte w ramach projektu przez wdrożenie systemu informatycznego to: poprawa dostępu do informacji medycznej dla obywateli Podkarpacia, poprawa jakości procesu leczenia i zwiększenie bezpieczeństwa pacjentów, podniesienie efektywności ekonomicznej systemu ochrony zdrowia i zwiększenie dostępności do usług dla obywateli, usprawnienie procesu zarządzania ochroną zdrowia na poziomie wojewódzkim, regionalnym i lokalnym, stworzenie warunków informacyjnych umożliwiających podejmowanie w dłuższej perspektywie optymalnych decyzji w zakresie polityki zdrowotnej niezależnie od przyjętego modelu organizacyjnego opieki zdrowotnej oraz zasad jej finansowania.

#### *Schemat 5. Projekt HAPPI w pigułce*



**UniTO** (odpowiedzialna za stronę naukową: Prof. Gabriella M. Racca) jest partnerem europejskiego projektu **HAPPI – Zdrowe Starzenie w Zamówieniach Publicznych w dziedzinie Rozwiązań Innowacyjnych** (<http://www.happi-project.eu/>) finansowanego w ramach zaproszenia do składania ofert „**Wspieranie zamówień publicznych w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych**” w ramach Programu Ramowego na rzecz Konkurencyjności i Innowacji (**CIP 2007 – 2013**) – ogłoszonego przez DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu Komisji Europejskiej.





Schemat 6. Cele projektu HAPPI

## CO TO JEST PROJEKT HAPPI?

**Projekt europejski:**  
Komisja Europejska podejmuje nową inicjatywę:  
**wspieranie rozwiązań innowacyjnych napędzanych popytem**

Zaproszenie do składania ofert 2011: „Wspieranie Zamówień Publicznych w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych: budowanie sieci kontaktów oraz finansowanie zamówień” (Program CIP)  
Budżet 15 mln € – 8 realizowanych projektów

**2012** **HAPPI: skrót informacji**

- 10 + 2 partnerów
- Data rozpoczęcia: 2.10.2012
- Koniec Projektu: Sierpień 2016

- Czas trwania: 42 miesiące
- Budżet 2 mln € przygotowanie +2,5 mln € zamówienie

**Nie można akceptować starzenia w złych warunkach zdrowotnych**

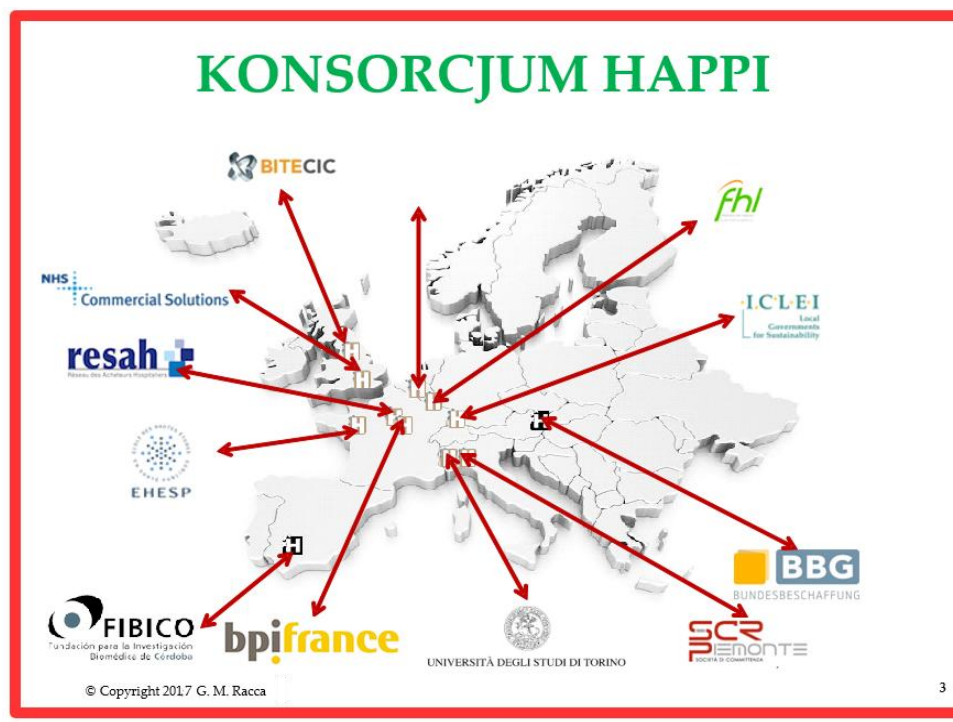
Ze względu na to, że wzrasta średnia długość życia w Europie powodując wzrost kosztów w dziedzinie służby zdrowia, Komisja Europejska uznała temat <<dobrego starzenia>> za strategiczny priorytet na rok 2020

**ROZWIĄZANIA INNOWACYJNE**

Dostawcy w dziedzinie służby zdrowia muszą oferować **rozwiązania innowacyjne** w zakresie ulepszonej opieki w domu, szpitalach i domach opieki oraz udogodnienia w środowisku pracy

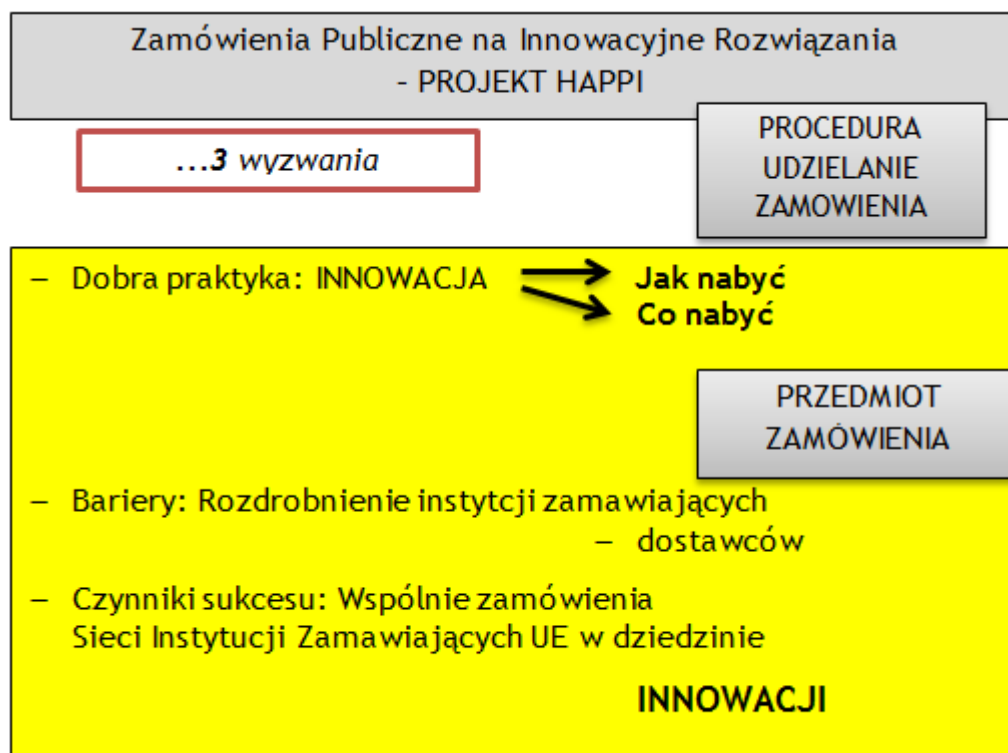
© Copyright 2016 G. M. Racca

Schemat 7. Partnerzy projektu HAPPI





Schemat 8. PPI w Projekcie HAPPI



### Zapamiętaj

- PPI są wykorzystywane, gdy na wyzwania mogą odpowiedzieć innowacyjne rozwiązania, które już istnieją na małą skalę i nie wymagają dalszych działań B+R.
- PPI są wykorzystywane dla zamknięcia luki pomiędzy innowacyjnymi technologiami/procesami a klientami sektora publicznego, którzy mogą czerpać z nich korzyści.
- PPI szybciej wprowadzają nowe technologie na rynek w celu osiągnięcia bardziej wydajnych usług publicznych o lepszej relacji jakości do ceny.
- PPI są szczególnie skuteczne w obszarach, gdzie sektor publiczny stanowi dużą część popytu (np. usługi transportowe, zdrowie, energia, ICT).
- PPI nie są nową formą procedury udzielania zamówień, ponieważ dyrektywy dotyczące zamówień publicznych z 2014 roku potwierdzają te same procedury wyboru dostawców.
- PPI nie mogą być udzielone poprzez Partnerstwo Innowacyjne (art. 31 Dyrektywy 24/2014/UE), ponieważ Partnerstwo Innowacyjne łączy PCP i PPI w unikalnej procedurze udzielania zamówień.
- PPI mogą być dokonywane zarówno na szczeblu krajowym/regionalnym/lokalnym, jak i poprzez współpracę ponadnarodową, w zależności od wielkości projektu, stopnia dyfuzji potrzeby, złożoności projektu, wielkości przydzielonych zasobów technicznych i gospodarczych.



## Schemat 9. Korzyści z PCP i PPI

### Korzyści z PCP i PPI

KORZYŚCI PCP	KORZYŚCI PPI
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wzajemne uczenie się</li> <li>- Stworzenie produktów, które lepiej spełniają wymagania zamawiających</li> <li>- Zmniejszenie ryzyka związanych z wadliwą specyfikacją przetargową</li> <li>- Skrócenie dostawcom czasu na wprowadzenie produktów na rynek</li> <li>- Konkurencja w ramach określonego czasu i ograniczeń budżetowych</li> <li>- Poprawa ogólnej jakości i/lub efektywności usług publicznych</li> <li>- Ułatwienie dostępu dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw</li> <li>- Zwiększone wymagania w zakresie wymagalności produktowej oraz interoperacyjność</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poprawa jakości i/lub efektywności usług publicznych z rozsądnym wykorzystaniem pieniędzy podatników</li> <li>- Instytucje publiczne działające jako pierwsi klienci mogą sygnalizować akceptację rynkową w zakresie innowacji oraz zachęcić innych klientów do przyjęcia innowacji</li> <li>- Instytucje publiczne mogą ustalić rozwiązania dla swoich potrzeb oraz wprowadzać nowych dostawców oraz usługodawców zyskując oszczędności w perspektywie krótko, średnio i długoterminowej</li> <li>- Dostawcy mogą mieć dostęp do klientów cennego sektora publicznego oraz uzyskać możliwość zastosowania wyników badań, a także skomercjalizować pomysły rozumiejąc wyzwania i priorytety sektora publicznego</li> </ul>

### 1.3. Kontekst polityki europejskiej

Unia Europejska i jej Państwa Członkowskie aktywnie wspierają zamawianie innowacji poprzez wiele aktów prawnych oraz dokumentów w zakresie polityk. Niektóre Państwa Członkowskie, powołały **agencje innowacji** oraz stworzyły **programy na szczeblu krajowym i regionalnym** (np. BIS w Wielkiej Brytanii, VINNOVA w Szwecji, IWT w regionie Flandrii), aby zachęcić zamawiających do uwzględnienia innowacji w swojej bieżącej działalności w zakresie zamówień.

Na szczeblu UE, instytucje europejskie wspierają zamówienia w zakresie innowacji poprzez tworzenie dedykowanych planów finansowania oraz ram prawnych bardziej przyjaznych innowacjom (Komisja UE - DG ds. Rozwoju, Studium na temat strategicznego wykorzystania zamówień publicznych, 2016; zobacz również: 5-ta Coroczna Konferencja na temat Zamówień Publicznych w dziedzinie Innowacyjnych Rozwiązań, 26.10.2016 r. Swisoôtel Berlin, Niemcy, dostępna na <http://player.gl-systemhaus.de/european-commission/innovative-public-procurement/int.html> ).



## Schemat 10. Narzędzia finansowe i prawne do wspierania zamówień w zakresie innowacji na szczeblu UE

### Narzędzia finansowe i prawne dla promowania innowacji

- Niektóre Państwa Członkowskie utworzyły **agencje w dziedzinie innowacji** oraz programy na szczeblu krajowym i regionalnym (BIS w Wielkiej Brytanii, VINNOVA w Szwecji, IWT w regionie Flandrii), aby zachęcić zamawiających do uwzględnienia rozwiązań innowacyjnych w swojej działalności.
- Na szczeblu UE instytucje europejskie **wspierają zamówienia w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych** poprzez stworzenie dedykowanych planów finansowania oraz bardziej przyjaznych innowacjom ram prawnych.

#### NARZĘDZIA FINANSOWE

- Program Ramowy na rzecz Konkurencyjności i Innowacji (CIP)
- Program Ramowy w zakresie Badań i Rozwoju Technologicznego (FP7)
- Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (ESIF), w tym INTERREG
- Horyzont 2020

#### NARZĘDZIA PRAWNE

Nowe Dyrektywy w zakresie Zamówień Publicznych (2014/24/UE i 2014/25/UE):

- **wspierają współfinansowanie działań B+R**
- **dają jasną strukturę każdej procedurze w zakresie zamówień**
- **wprowadzają Partnerstwo Innowacji**
- **umożliwiają zrozumiałą wstępną konsultację rynkową**
- **zwiększają znaczenie kryteriów środowiskowych, społecznych i związanych z innowacyjnością przy udzielaniu zamówień**
- **umożliwiają zwiększenie popytu oraz rozłożenie indywidualnego ryzyka zamówień dla wczesnych projektów innowacyjnych poprzez wyjaśnienie zasad w zakresie wspólnych i transgranicznych zamówień**

#### TEMAT: NARZĘDZIA FINANSOWE

Finansowanie zamówień w zakresie innowacji jest możliwe głównie dzięki **Europejskim Funduszom Strukturalnym i Inwestycyjnym (ESIF)** oraz Programowi **Horyzont 2020**. Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne - które obejmują Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (INTERREG) - wspierają ogromne inwestycje w infrastrukturę świadczącą podstawowe usługi obywatelom w obszarach energii, zdrowia, środowiska, transportu oraz ICT. Horyzont 2020, z kolei, wdraża Unię Innowacji - flagową inicjatywę Europa 2020 mającą na celu ochronę europejskiej globalnej konkurencyjności poprzez stymulowanie zdolności do uzyskiwania światowej klasy wybitnych osiągnięć naukowych, wzmacnianie wiodącej pozycji w przemyśle oraz stawianie czoła wyzwaniom społecznym - oraz przewiduje trzy typy wsparcia zamówień w zakresie innowacji dokonywanych przez zamawiających z Państw Członkowskich oraz Państw Stowarzyszonych (Działanie Koordynacyjne i Wspierające w celu **budowania sieci kontaktów nabywców publicznych** w określonej dziedzinie interesu publicznego; Działanie wspólne dla współfinansowania kosztu **wspólnych lub skoordynowanych zamówień w zakresie innowacyjnych rozwiązań**; oraz Działanie w zakresie Zamówień w celu wspierania PPI prowadzonych przez UE w swoim imieniu lub wspólnie z instytucjami zamawiającymi z Państw Członkowskich oraz Państw Stowarzyszonych).

#### TEMAT: RAMY PRAWNE

Środowisko prawne przyjazne innowacjom tworzą nowe Dyrektywy Zamówień Publicznych (2014/24/UE oraz 2014/25/UE, zastępujące Dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE) - weszły w życie z dniem 17 kwietnia 2014 i obecnie **przenoszone są do krajowych ram prawnych** - zachęcają firmy do rozwijania zdolności w zakresie innowacji, jednocześnie chroniąc podstawowe zasady uczciwej konkurencji, transparentności, niedyskryminacji oraz równego traktowania.



Krajowe ramy prawne partnerów projektu PPI2I, z grudnia 2016: **Włochy i Węgry wdrożyły wszystkie stosowne dyrektywy**; trzy państwa częściowo wdrożyły nowe zasady UE (Polska i Słowenia wdrożyły dyrektywy UE 24 i 25/2014, a Czechy wdrożyły dyrektywy 23 i 24/2014); **Chorwacja jest wciąż w fazie wdrażania**, ponieważ nowa Ustawa o Zamówieniach Publicznych oczekuje na zatwierdzenie w Parlamencie krajowym.

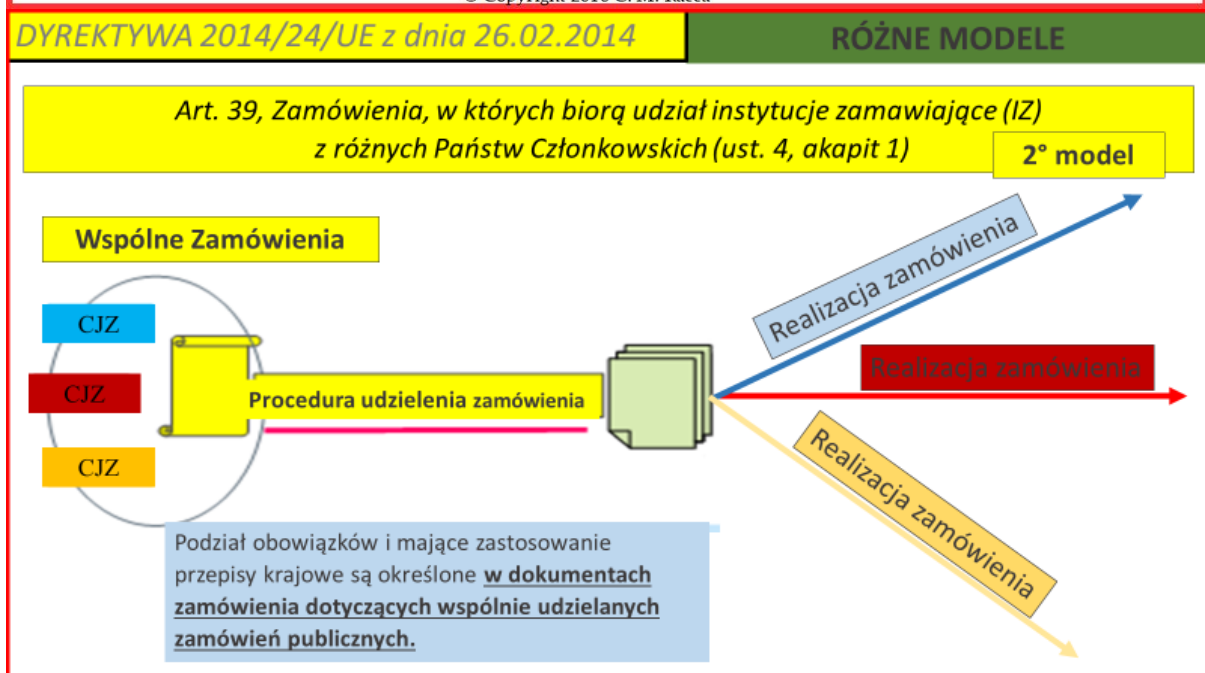
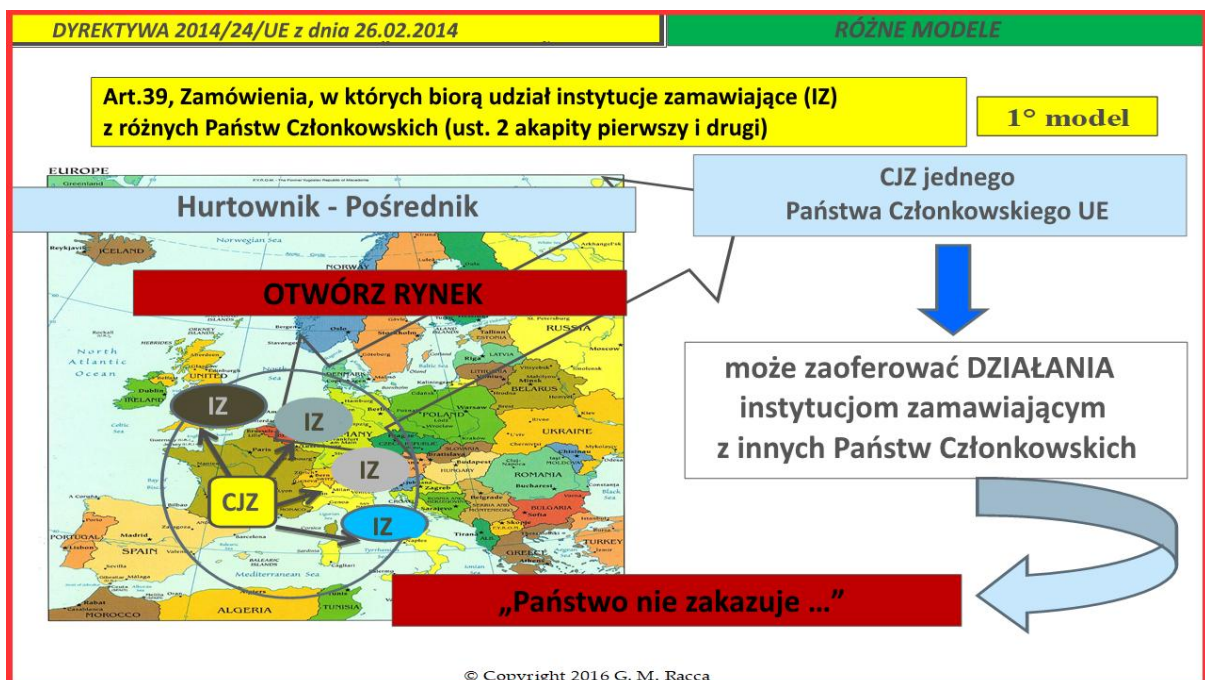
Dyrektywy w zakresie zamówień publicznych UE z 2014 roku zachęcają małe i średnie przedsiębiorstwa do udziału w przetargach publicznych poprzez uproszczenie wymagań dotyczących dokumentacji w fazie kwalifikacji. Ponadto, Dyrektywa UE w sprawie zamówień publicznych z 2014 roku umożliwia lepsze konsultacje rynkowe poprzez wyjaśnienie stosownych zasad oraz poprzez promowanie konkurencyjnych procedur bez negocjacji; kładzie większy nacisk przy składaniu zamówień na kryteria środowiskowe, społeczne związane z innowacyjnością; umożliwia większy popyt i rozkłada ryzyko indywidualnego zamówienia przy wczesnych innowacyjnych projektach poprzez ustalenie zasad w zakresie wspólnych i ponadnarodowych zamówień. Nadaje jasną strukturę procedurze konkurencyjnej z negocjacjami, wykorzystywanej do udoskonalania i dostosowywania przetargów dla uzyskania najlepszych możliwych rezultatów; upraszcza dialog konkurencyjny szczególnie przy projektach złożonych finansowo i technicznie; wprowadza nową procedurę zwaną partnerstwem innowacyjnym (Dyrektywa 2014/24/UE, art. 31), która umożliwia instytucjom zamawiającym dostosowanie innowacyjnego rozwiązania do swoich wymagań poprzez finansowanie B+R w tej samej procedurze jak w zamówieniach w zakresie innowacyjnych rozwiązań.

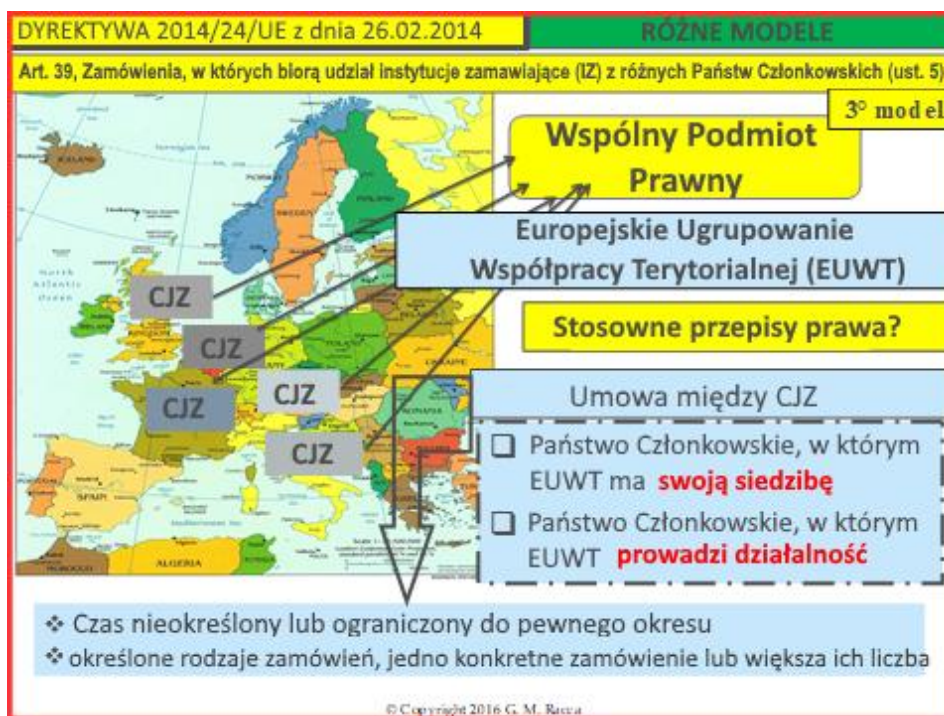
Ponadto, Dyrektywa UE 24/2014 zapewnia szerszy zakres modeli Umów Ramowych (z jednym lub większą liczbą dostawców; zamknięty, otwarty, zamknięty, lecz z możliwością ponownego otwarcia), a instytucjom zamawiającym przedstawiane są nowe szanse współpracy, również o charakterze transgranicznym lub transnarodowym. W szczególności promowana jest współpraca wśród centralnych jednostek zakupujących, aby dążyć do osiągnięcia najlepszej relacji jakości do ceny, jak również innowacyjności i zrównoważonego rozwoju, pokonując istniejące bariery na Jednolitym Rynku UE i oferując nowe szanse dostawcom, szczególnie innowacyjnym małym i średnim przedsiębiorstwom. Art. 39 nowej Dyrektywy zapewnia różne środki, aby umożliwić instytucjom zamawiającym z różnych Państw Członkowskich wspólne udzielanie zamówień publicznych poprzez:

- a. umożliwienie instytucji zamawiającej jednego z Państw Członkowskich **wykorzystania scentralizowanych działań nabywczych oferowanych przez centralnych zamawiających w innym Państwie Członkowskim** (oraz oferowanie, zapewniając tą możliwość w dokumentach przetargowych, ich działania względem instytucji zamawiających z innych Państw Członkowskich: zobacz art. 39 ust. 2 Dyrektywy 24/2014/UE);
- b. umożliwienie **instytucjom zamawiającym z różnych Państw Członkowskich wspólnego udzielenia zamówienia publicznego**, zawierania umowy ramowej lub stosowania dynamicznego systemu zakupów (zobacz art. 39 ust. 3 Dyrektywy 24/2014/UE);
- c. możliwość **utworzenia wspólnego podmiotu, włączając Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EGTC)** (zobacz art. 39 ust. 5 Dyrektywy 24/2014/UE).



Schemat 11. Różne modele przedstawione w Artykule 39, dyrektywy 2014/24/UE





### 1.3.1. Kontekst polityki europejskiej w dziedzinie ICT

**Agenda cyfrowa dla Europy** jest najważniejszym dokumentem dotyczącym ICT (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:si0016>). Zaleca się przejrzeć dokument, a w szczególności rozdziału 2.3.3.1 dotyczącego Opisu potrzeb w dziedzinie ICT oraz wspierania interoperacyjności<sup>4</sup> oraz standardów w zamówieniach publicznych w zakresie ICT.

Kolejnym stosownym dokumentem w tej dziedzinie jest „Plan działań na rzecz administracji elektronicznej UE na lata 2016-2020: Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji, który kontynuuje „Plan działań na rzecz europejskiej administracji elektronicznej na lata 2011-2015” (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:si0021>).

Strona internetowa dotycząca inicjatyw polityk UE w zakresie Zamówień w dziedzinie Rozwiązań Innowacyjnych podaje interesujące informacje, warto zwrócić uwagę na inicjatywę „Konsultacja dotycząca zainteresowania nabywców publicznych w zakresie zamówień w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych opartych na ICT do programu roboczego na lata 2018-2020 w ramach programu Horyzont 2020”, która wskazuje główny obszar zainteresowania (potrzeby/wyzwania) ankietowanych nabywców

<sup>4</sup> ‘Interoperacyjność’ oznacza możliwość współdziałania różnych odrębnych organizacji na rzecz osiągnięcia uzgodnionych i korzystnych dla wszystkich stron celów, przy jednoczesnym dzieleniu się informacjami i wiedzą pomiędzy tymi organizacjami poprzez wspierane przez nie procesy biznesowe, za pomocą wymiany danych za pośrednictwem odpowiednich systemów teleinformatycznych. Źródło: UE: Wskazówki w zakresie nabywania rozwiązań IT, 2015, [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/guideline\\_on\\_procuring\\_it\\_solutions\\_-\\_v1\\_00.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/guideline_on_procuring_it_solutions_-_v1_00.pdf)



publicznych w dziedzinie ICT (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-policy-initiatives-pcp-and-ppi>)

Horyzont 2020 to główne NARZĘDZIE FINANSOWE, zapewniające finansowanie dla każdej fazy procesu innowacji od podstawowych badań do rozpowszechnienia na rynku, zgodnie z zobowiązaniami UE w ramach „Unii Innowacji”. Przewodnik po działaniach związanych z ICT można znaleźć pod: [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc\\_id=11912](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=11912)

**Europejska strategia w zakresie chmury obliczeniowej 2012-2020**, (Agenda cyfrowa: Nowa strategia pobudzania produktywności administracji i biznesu europejskiego poprzez przetwarzanie w chmurze) obejmuje m.in. ustanowienie europejskiego partnerstwa na rzecz chmur obliczeniowych, które przewiduje rozwój branży IT poprzez popyt sektora publicznego (tj. zamówienia) (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-cloud-computing-strategy#Article>).

**Europejska Inicjatywa w zakresie Chmury Obliczeniowej - Budowanie konkurencyjnej gospodarki opartej na danych i wiedzy w Europie**, opiera się na Europejskiej Strategii w zakresie Chmury Obliczeniowej oraz Strategii Obliczeń o Wysokiej Wydajności (HPC) (COM(2012) 45 final). Będzie opierać się na inicjatywach takich jak obecnie ogłoszony ważny projekt stanowiący przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI) w zakresie aplikacji HPC i aplikacji opartych na technologii dużych zbiorów danych (Big Data) (<http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/11/17-conf-data-forum/index.html>).

**Strategia Jednolitego Rynku Cyfrowego** <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en> jest zbudowana na trzech filarach:

1. **Dostęp**: lepszy dostęp dla konsumentów i firm do towarów i usług cyfrowych w Europie;
2. **Środowisko**: tworzenie właściwych warunków i wyrównanego pola gry dla sieci cyfrowych oraz usług w zakresie rozwiązań innowacyjnych umożliwiających im rozwój;
3. **Gospodarka i Społeczeństwo**: maksymalizowanie potencjału wzrostu gospodarki cyfrowej.

Cele strategii są następujące:

1. Kształtowanie Jednolitego Rynku Cyfrowego w celu otwarcia możliwości cyfrowych dla ludzi i biznesu oraz wzmocnienia pozycji Europy jako światowego lidera w gospodarce cyfrowej.
2. Promowanie europejskiej branży cyfrowej w celu zapewnienia, aby biznes, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz branże niezwiązane z technologią mogły korzystać z innowacji cyfrowych w celu stworzenia produktów o wyższej wartości dodanej. Strategia ta łączy inicjatywy krajowe i regionalne oraz promuje inwestycje.
3. Budowanie europejskiej gospodarki opartej na danych: europejska gospodarka oparta na danych wykorzystuje potencjał danych cyfrowych, aby przynosić jak największe korzyści gospodarce i społeczeństwu. Przetłumacza bariery, które utrudniają wolny przepływ danych w celu osiągnięcia europejskiego jednolitego rynku.





4. Poprawianie łączności i dostępu: europejska gospodarka oparta na danych wykorzystuje potencjał danych cyfrowych, aby przynosić jak największe korzyści gospodarce i społeczeństwu. Przetłumacza bariery, które utrudniają wolny przepływ danych w celu osiągnięcia europejskiego jednolitego rynku. Komisja Europejska poprawia dostęp i łączność obywateli poprzez zakończenie pobierania opłat roamingowych, zapewnienie regulacji w zakresie otwartego internetu oraz telekomunikacji. Ma na celu zwiększenie produktywności biznesu poprzez wzmocnienie szerokopasmowej i bezprzewodowej łączności w Europie.
5. Inwestowanie w sieć i technologie: Komisja Europejska finansuje badania, które umożliwiają nowym technologiom 5G oraz internetowi rzeczy (IoT) przynosić korzyści obywatelom Europy poprzez szybki i dostępny internet przyszłości.
6. Dokonywanie postępów w technologii cyfrowej oraz infrastrukturze: Strategia Jednolitego Rynku Cyfrowego wspiera otwartą naukę i otwarty dostęp do wyników badań naukowych. Celem jest zapewnienie europejskiej nauce, przemysłowi oraz instytucjom publicznym doskonałej infrastruktury cyfrowej - przetwarzanie danych dużej wydajności oraz przechowywanie danych.
7. Wspieranie mediów i kultury cyfrowej w celu promowania spójnego podejścia do polityk mediów, włączając legislację w zakresie usług mediów audiowizualnych oraz ochrony dziedzictwa kulturowego.
8. Tworzenie społeczeństwa cyfrowego: Komisja Europejska ma na celu stworzenie globalnego społeczeństwa cyfrowego, które korzysta z jednolitego rynku cyfrowego. Budowanie inteligentnych miast, poprawianie dostępu do usług administracji elektronicznej, e-zdrowia oraz umiejętności cyfrowych stworzy prawdziwie cyfrowe społeczeństwo europejskie.
9. Wzmocnienie zaufania i bezpieczeństwa w celu poprawy bezpieczeństwa podczas surfowania po sieci oraz zwiększenia zaufania i włączenia cyfrowego. Promuje ogólny poziom cyberbezpieczeństwa oraz wspiera prywatność cyfrową w Europie.
10. W Polsce przedsiębiorcy w tym przedsiębiorcy sektorowi z zakresu ICT mogą korzystać z dwóch rodzajów zachęt podatkowych: po pierwsze, z ulgi na nabycie nowych technologii, po drugie, z comiesięcznych odpisów z tytułu działalności B+R oraz ze zwolnienia z podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego do wysokości 200 tys. euro w okresie do 3 lat, pod warunkiem, że firma posiada status centrum badawczo-rozwojowego. Dla przedsiębiorców dostępne są również dotacje ze środków unijnych i budżetu państwa pokrywające wydatki na B+R. Obszerną listę tych dotacji i programów znaleźć możemy m.in. na stronie PAliIZ, NCBiR, czy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w tym np. udzielania dotacji w ramach działań 1.4-4.1, 4.2, 4.4, 4.5, 5.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Wydatki na innowacje, to również rządowe Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020, specjalne strefy ekonomiczne (SSE) czy regionalne programy operacyjne, jak również programy adresowane specyficznie do firm planujących prace badawczo-rozwojowe. Głównym dysponentem środków w tej ostatniej grupie programów jest Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR).

Krajowe dokumenty strategiczne w kontekście zamówień publicznych i innowacji to:



- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju: Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (DSRK) - Dokument strategiczny określający wizję i kierunki rozwoju kraju w perspektywie długookresowej do 2030 roku. Wraz z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, stanowi ramę nowego porządku strategicznego w perspektywie czasowej do 2030 r. Uzupełnieniem jest Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz 9 strategii horyzontalnych (do 2020 r.).
- Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju - Nowa wizja rozwoju Polski, którą przygotowało Ministerstwo Rozwoju we współpracy z innymi resortami oraz partnerami społecznymi, która została przyjęta przez Radę Ministrów w lutym 2017 roku. Uwzględnia ona szereg inicjatyw i przedsięwzięć ujętych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju które mają status w pełni wdrożonych jak również realizowanych lub opracowywanych. W Strategii zaplanowanych zostało szereg projektów (tzw. flagowych), w efekcie których powstaną produkty lub usługi istotne dla dalszego rozwoju gospodarki.
- Raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” jest efektem prac Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów opublikowany w czerwcu 2009 r. Dokument zarysowuje wizję możliwych ścieżek rozwoju Polski w kolejnych dwóch dekadach. Nawiązując do zakończonego już procesu transformacji w Polsce, opracowanie wskazuje dylematy przed jakimi stanie Polska, szczególnie w obszarze polityki gospodarczej, społecznej, infrastrukturalnej, bezpieczeństwa energetycznego, a także sprawnego zarządzania państwem. Raport przedstawia ponadto 10 kluczowych dla przyszłości wyzwań oraz dylematy wymagające rozstrzygnięć, by wyzwania te podjąć. Raport Polska 2030 wskazuje, iż w perspektywie 2030 roku, niezwykle ważne jest zwiększenie nakładów na badania naukowe oraz wprowadzenie mechanizmów promujących efektywność i nowoczesność prowadzonych badań.
- Strategia Sprawne Państwo 2020 (SSP)- Jedna z 9 zintegrowanych strategii rozwoju. SSP prezentuje optymalny model państwa. Założono w nim podniesienie sprawności i efektywności działania administracji publicznej na rzecz obywatela i szeroką z nim współpracę - przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Punktem wyjścia do opracowania projektu strategii był Raport "Polska 2030 - Wyzwania rozwojowe".
- Strategia Rozwoju Kraju 2020: Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka i sprawne państwo (SRK) - Główna strategia rozwojowa w średnim horyzoncie czasowym, wskazuje strategiczne zadania państwa, których podjęcie w perspektywie najbliższych lat jest niezbędne, by wzmocnić procesy rozwojowe (wraz z szacunkowymi wielkościami potrzebnych środków finansowych). Głównym celem SRK jest wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludzi. Strategia wyznacza trzy obszary strategiczne - Sprawne i efektywne państwo, Konkurencyjna gospodarka, Spójność społeczna i terytorialna, w których koncentrować się będą główne działania. SRK określa ponadto jakie interwencje są niezbędne w perspektywie średniookresowej w celu przyspieszenia procesów rozwojowych.



- Policy paper dotyczący rozwoju cyfrowego Polski do 2020 roku - Dokument Programowy MAC (Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji), stanowiący podstawę dla modyfikacji właściwych strategii rozwoju w częściach dotyczących cyfryzacji. Zawiera podsumowanie wszystkich działań dotyczących rozwoju cyfrowego z pakietu dokumentów strategicznych oraz stanowi punkt odniesienia dla programowania interwencji ze środków UE (w szczególności PO PC). *Policy paper*, analizowany łącznie z korespondującymi z nim strategiami rozwoju, tj. Strategią Sprawne Państwo, Strategią Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategią Rozwoju Kapitału Społecznego i Strategią Innowacyjności i Efektywności Gospodarki stanowić będzie podstawę do analizy wypełniania przez Polskę warunków ex ante dla celu 2 polityki spójności (tj. Zwiększenie dostępności, wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych).
- Krajowy Program Badań (KPB)- Określa strategiczne kierunki badań naukowych i prac rozwojowych, które są odpowiedzią na globalne wyzwania społeczne oraz potrzeby i potencjał rozwojowy społeczeństwa i gospodarki polskiej. Program został przyjęty przez Radę Ministrów w 2011 r. Kierunki rozwoju badań i nauki określone w KPB to w szczególności:
  - nowe technologie;
  - zaawansowane technologie informacyjne, telekomunikacyjne i mechatroniczne;
  - nowoczesne technologie materiałowe;
  - środowisko naturalne, rolnictwo i leśnictwo;
  - społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków.
- Foresight technologiczny przemysłu - InSight 2030 - stanowi pracę badawczą, która dostarcza wiedzy w zakresie przewidywanego rozwoju technologicznego na przestrzeni kilkunastu najbliższych lat, która służyłaby jako wsparcie przy tworzeniu spójnej, długoterminowej polityki badań i innowacji przemysłowych. Wiedza ta będzie także pomocna dla przedsiębiorców i innych interesariuszy przy tworzeniu strategicznych planów rozwoju i inwestycji, poprzez wskazanie przewidywanych trendów i kierunków zmian technologicznych w perspektywie średnio- i długookresowej. Celem powyższych badań i analiz była identyfikacja obszarów przemysłowych o największej wartości dodanej dla dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kluczowych technologii warunkujących rozwój i konkurencyjność polskiego przemysłu, w tym technologii, w których Polska mogłaby odnosić sukcesy komercyjne na rynku globalnym, a także sformułowanie wniosków i rekomendacji w tym zakresie.
- Nowe Podejście do Zamówień Publicznych - 2008 (8.04.2008) - Jeden rozdział dokumentu poświęcony został zamówieniom publicznym przyjaznym innowacjom (s. 55-76), w którym omówiono główne zagadnienia dotyczące ww. tematyki oraz przedstawiono rekomendacje dotyczące prowadzenia szkoleń i kampanii promocyjnych, promocji trybów negocjacyjnych, dialogu konkurencyjnego, kryteriów oceny ofert, wzorów umów promujących innowacyjność w zamówieniach i analizy wdrożenia zamówień przedkomercyjnych w Polsce.



- Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” (15.01.2013) - Strategia przewiduje realizację „działania 2.2.3 - wdrażanie proinnowacyjnych rozwiązań przy udzielaniu zamówień publicznych poprzez: upowszechniania informacji na temat możliwości stosowania negocjacyjnych trybów, udzielania zamówień publicznych (dialog konkurencyjny), testowanie i zakupy nowych rozwiązań i systemów technologicznych, działania na rzecz zwiększenia udziału MŚP [małych i średnich przedsiębiorstw] w procedurach zamówień publicznych, promocję idei nowego, inteligentnego podejścia wśród służb publicznych przygotowujących zamówienia publiczne (koncepcja inteligentnego zamawiającego, który współpracuje z rynkiem i dostatecznie wcześniej informuje go o swoich potrzebach)” (s. 96). Ponadto przewiduje się działania na rzecz zwiększenia wiedzy i kompetencji pracowników administracji m.in. w zakresie nowych możliwości wynikających z zamówień publicznych (s. 106).
- Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 roku (8.04.2014) - Priorytet 1.1.7 pt. Innowacyjne i przyjazne MŚP zamówienia publiczne przewiduje m.in. następujące działania szkoleniowe i promocyjne adresowane do wykonawców i zamawiających promujących innowacyjność w zamówieniach publicznych (np. tryby negocjacyjne, kryteria ofert): stosowanie elektronicznych narzędzi w procedurze zamówień publicznych, promowanie idei nowego, inteligentnego podejścia wśród służb publicznych przygotowujących zamówienia publiczne oraz promowanie zamówień przedkomercyjnych, w tym uruchomienie programów pilotażowych (s. 71).
- Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (16.02.2016) - Realizacja inteligentnych zamówień publicznych - państwo poprzez system zamówień publicznych musi stać się wymagającym technologicznie klientem. Planuje się realizację programów rozwojowych, np. programu „Luxtorpeda 2.0” - zaprojektowanie i wyprodukowanie polskich pojazdów na potrzeby komunikacji miejskiej. Dokument zakłada także odejście od kryterium najniższej ceny w zamówieniach, uwzględnienie na etapie zakupu kosztów eksploatacji, ułatwienia dla małych i średnich firm, punkty za innowacyjność.
- Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020 (PO IR) - Głównym celem PO IR jest pobudzenie innowacyjności polskiej gospodarki, poprzez zwiększenie nakładów prywatnych na B+R. Cel ten zostanie osiągnięty przez koncentrację działań programu na: budowie nowych i wzmacnianiu istniejących powiązań między sektorem nauki a przedsiębiorstwami, rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw, wzmocnieniu jakości badań oraz pozycji krajowych jednostek naukowych w ramach Europejskiej Przestrzeni Badawczej. Głównymi odbiorcami wsparcia w ramach PO IR są przedsiębiorstwa (w szczególności MŚP) oraz jednostki naukowe, a także klastry, instytucje otoczenia biznesu, takie jak: parki naukowo-technologiczne, centra transferu technologii, sieci aniołów biznesu, fundusze kapitałowe.
- Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020 (PO PC) - wpisuje się w strategię Europa 2020 głównie poprzez realizację priorytetu dotyczącego inteligentnego rozwoju. W szczególności, PO PC przyczynia się do osiągnięcia celów Europejskiej Agendy Cyfrowej (EAC), będącej jedną z siedmiu „inicjatyw flagowych” przewidzianych w strategii Europa 2020. PO PC ściśle wpisuje się zwłaszcza w działania EAC dotyczące szerokopasmowego dostępu do internetu. Obejmuje



działania na rzecz podnoszenia umiejętności cyfrowych, poprawy fizycznego dostępu do sieci oraz rozwoju usług publicznych świadczonych on-line. Celem głównym PO PC jest wykorzystanie potencjału cyfrowego dla poprawy jakości życia. Cel ten będzie osiągnięty poprzez następujące cele szczegółowe:

1. Ograniczenie terytorialnych różnic w możliwości dostępu do szerokopasmowego internetu o wysokich i bardzo wysokich przepustowościach,
  2. Podniesienie jakości i dostępności e-usług,
  3. Poprawa efektywności cyfrowego funkcjonowania administracji publicznej,
  4. Poprawa dostępności informacji sektora publicznego oraz zasobów publicznych,
  5. Eliminowanie barier kompetencyjnych i mentalnościowych w celu zwiększenia zapotrzebowania społecznego na dostęp szerokopasmowy, e-treści i e-usługi.
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (PO WER) - powstał w odpowiedzi na potrzeby reform i zmian systemowych w obszarach zatrudnienia, włączenia społecznego, edukacji i dobrego rządzenia. Celem PO WER jest wzmocnienie wybranych polityk publicznych realizujących cele strategii Europa 2020. Kształt Programu i jego zakres wynika z doświadczeń z realizacji programów operacyjnych w poprzednich perspektywach finansowych: 2004-2006 oraz 2007-2013 i stanowi kontynuację logiki przyjętej w realizacji przedsięwzięć z Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce. Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój jest ukierunkowany na cztery obszary:
- wspieranie jakości, skuteczności i otwartości szkolnictwa wyższego jako instrumentu budowy gospodarki opartej o wiedzę,
  - wdrożenie reform systemów i struktur w wybranych obszarach polityk publicznych, kluczowych z punktu widzenia strategii Europa 2020 i krajowych programów reform,
  - realizację działań nietypowych, innowacyjnych, ponadnarodowych, prowadzących do wypracowania rozwiązań dotąd niestosowanych w celu ich przetestowania przed przejściem do fazy wdrożenia powszechnego, które w większości przypadków będzie miało miejsce na poziomie regionalnym,
  - realizację programów w zakresie mobilności ponadnarodowej.

Poza dokumentami rządowymi na poziomie regionalnym założenia polityki innowacyjnej określają regionalne strategie innowacji, które są opracowywane i wdrażane przez urzędy marszałkowskie, np.:

- „Regionalna Strategia Innowacji dla Wielkopolski na lata 2015-2020” z 6 stycznia 2015 r. (s. 88),
- „Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011-2020” ze stycznia-czerwca 2011 r. (s. 67),
- „Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego do 2020 roku” z 2014 r. (s. 54),



- „Regionalna Strategia Innowacji Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020” z 14 stycznia 2015 r. (s. 62),
- „Program Strategiczny Regionalna Strategia Innowacji Województwa Małopolskiego 2014-2020” (s. 41).

## 1.4. Główne przeszkody dla PPI

Pomimo wysiłków ze strony instytucji europejskich, zmierzających do tego aby stworzyć odpowiednie środowisko finansowe i prawne dla zamówień w dziedzinie innowacji, należy stwierdzić iż nie działa to na dużą skalę z powodu **kwestii organizacyjnych oraz braku doświadczenia praktycznego oraz wiedzy specjalistycznej zamawiających**, skutkując w pewnym stopniu **niechęcią do podejmowania ryzyka**: istnieje niewiele bodźców, skłaniających do tego aby nabywać rozwiązania innowacyjne od nowych firm, a nie nabywać istniejące uznane produkty od wieloletnich dostawców, jednocześnie nie ma kar dla nabywców publicznych, którzy nie przeprowadzają skutecznych zamówień PPI lub PCP; istnieją **problemy w zakresie świadomości, wiedzy, doświadczenia oraz umiejętności** związanych z nowymi technologiami oraz rozwojem rynku; zamówienia są często traktowane jako zadanie czysto finansowe i administracyjne bez uwzględniania szerszych celów polityki; rynki zamówień publicznych są podzielone, co powoduje, że trudniej jest osiągnąć masę krytyczną i ogranicza to możliwości promowania bardziej wystandaryzowanych i wymiennych rozwiązań; małe i średnie przedsiębiorstwa nie są wystarczająco zaangażowane jako bezpośredni usługodawcy dla instytucji zamawiających.

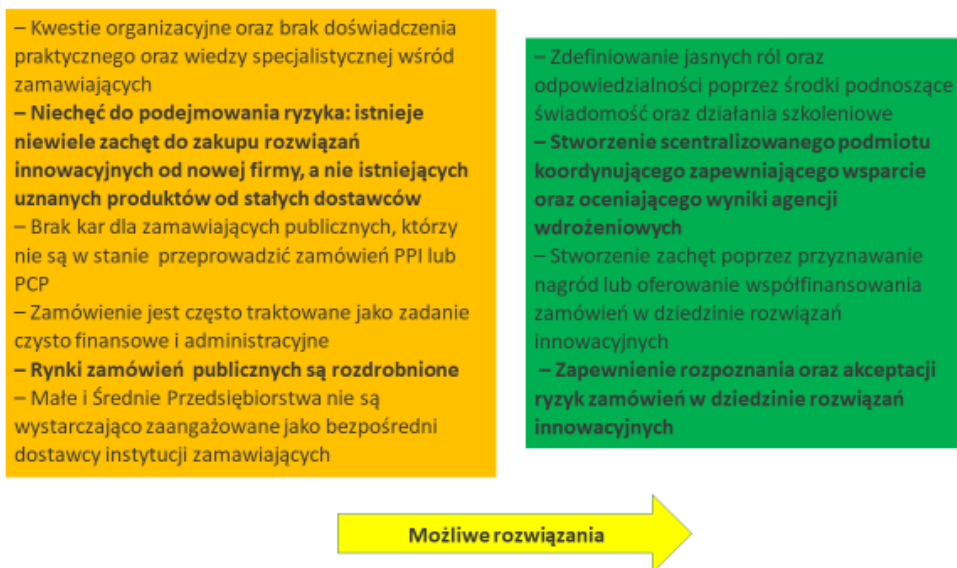
Aby usuwać te bariery, ogromnie ważne jest:

- **zdefiniowanie jasnych ról i odpowiedzialności poprzez środki podnoszące świadomość oraz działania szkoleniowe** wśród agencji rządowych, polityków, urzędników państwowych, ważnych użytkowników końcowych (np. lekarzy, pielęgniarek i pacjentów w sektorze zdrowia), które mogą zapewnić przydatne wskazówki w zakresie najpilniejszych potrzeb (tzw. oddolna identyfikacja potrzeb), a te mogą sprzyjać innowacjom w określonych sektorach;
- **tworzenie lub współdziałanie ze scentralizowanymi jednostkami koordynującymi zapewniającymi wsparcie i oceniającymi działanie instytucji wdrażających** poprzez identyfikację sektorów strategicznych i specyficznych w kontekście zamówień na innowacje; zachęcanie nabywców publicznych do przedstawienia rocznego planu w zakresie innowacji; zarządzanie projektami zamówień na innowacje w zakresie przewidywanych kwot i/lub celów; publikowanie tych planów, aby umożliwić firmom identyfikację przyszłych rynków; **ułatwianie budowania sieci kontaktów biznesowych oraz dzielenia się wiedzą przez partnerów**; zapewnianie wsparcia i porad nabywcom w zdefiniowaniu innowacji oraz rozwiązywanie problemów umownych i prawnych zamówień w dziedzinie innowacji;
- rozważenie utworzenia **systemu certyfikacji dla zamawiających zajmujących się nabywaniem rozwiązań innowacyjnych**;
- **tworzenie zachęt** przyznając nagrody lub oferując współfinansowanie zamówień w zakresie innowacji;
- **zapewnienie rozpoznania oraz akceptacji ryzyka zamówień w zakresie innowacji**;



- zachęcanie do wykorzystania bazy danych e-Certis zarządzanej przez komisję UE umożliwiającej instytucjom zamawiającym weryfikację dokumentów i certyfikatów przedkładanych przez zagranicznych oferentów oraz umożliwianie wykonawcom zrozumienie, które dokumenty i certyfikaty są konieczne, aby złożyć ofertę również w innym Państwie Członkowskim.

*Schemat 12. Główne przeszkody i rozwiązania w zamówieniach na innowacje*



Analizując wszelkie możliwe bariery jakie występują na terenie Polski w zakresie stosowania zamówień innowacyjnych w pierwszej kolejności należy wymienić przeszkody o charakterze ogólnym, do których należy zaliczyć :

- 1) **brak wiedzy i doświadczenia** w zakresie wykorzystywania praktyk sprzyjających innowacyjności, a przez to podejmowania i zarządzania ryzykiem w zakresie zamówień oraz rozwoju rynku i postępu technologicznego. Wydaje się, że jest to jedna z najważniejszych przeszkód, która występuje na poziomie kierowników zamawiającego, jak również osób odpowiedzialnych za prowadzenie postępowań opartych na ustawie prawo zamówień publicznych;
- 2) **niewłaściwe priorytety**, które skupiają się na krótkoterminowych kosztach i nie zapewniają żadnych zachęt do ponoszenia dodatkowego ryzyka zakupu innowacyjnych rozwiązań, nawet jeżeli oferują one w dalszej bądź nawet bliższej perspektywie czasowej oszczędność kosztów i wzrost wydajności. Chęć utrzymywania pewnego ustalonego status quo oraz niechęć dla zmian jest tu najistotniejszą pobudką takiego braku działania i powielania dotychczasowych rozwiązań. Jako jedną z najpoważniejszych przeszkód na drodze prawidłowego rozwoju systemu zamówień publicznych wspierającego innowacje wskazano ryzyko towarzyszące wdrażaniu produktów lub usług innowacyjnych. Brak wiedzy i umiejętności w zakresie stosowania metod szacowania ryzyka, zmniejszających jego negatywny wpływ na podejmowanie decyzji o wyborze oferty innowacyjnej. Z tego względu, iż zamówień publicznych dokonuje się w różnorodnych



środowiskach, zarządzanie ryzykiem powinno być dopasowane do realiów na danym rynku, czy regionu, uwzględniając jego specyfikę;

- 3) **niezgodność z politykami i strategiami publicznymi**, zgodnie z którymi zamówienia traktuje się jako zadanie czysto administracyjne, prawne lub finansowe bez uwzględnienia celów polityki publicznej. Można w tym miejscu wskazać, iż dostrzegalne jest traktowanie owych polityk czy strategii jako pewnego założenia, do którego podmiot w ogóle nie musi się odnosić, jeśli nie zostanie przymuszony określonymi poleceniami czy nakazami, które są kontrolowane i weryfikowane w ramach sprawowanego przez dane jednostki nadzoru. Co więcej przygotowywane i przyjmowane polityki czy strategie niejednokrotnie swoim zakresem obejmują krótki czas, bądź też ulegają dość częstym i radykalnym zmianom, uzależnionym od opcji politycznej pełniącej w danym czasie władzę;
- 4) **brak zdolności organizacji publicznych do identyfikacji innowacyjnych rozwiązań** ze względu na niewielką ilość lub brak zasobów przeznaczonych na identyfikację lub ocenę innowacji lub nawet na ustalenie, czy problemy można by było rozwiązać w bardziej efektywny sposób z wykorzystaniem innowacyjnych rozwiązań. Zasoby kadrowe administracji w wielu aspektach opierają się na osobach będących specjalistami w swojej dziedzinie, w której realizują zadania przypisane im przez pełnione funkcje, czy też realizowane zadania. Nie mają one jednakże narzędzi, ani środków na zdobywanie wiedzy i informacji związanych z pojawiającymi się na rynku nowymi innowacyjnymi rozwiązaniami, których zastosowanie przyniosłoby danej jednostce wymierne korzyści;
- 5) **rozproszenie popytu / brak masy krytycznej**, które są wynikiem rozproszonego charakteru zamówień publicznych ponad granicami państw i administracji, w rezultacie czego pojedyncze zamówienia są zbyt małe, aby przedsiębiorstwa podjęły wysiłek opracowania innowacyjnych rozwiązań. Bez wątpienia fakt, iż dana jednostka samodzielnie dokonuje zakupów, nabywa usługi czy też roboty budowlane tylko i wyłącznie na swoje potrzeby, w wielu przypadkach niesie ze sobą sytuacje, w której opłacalność występowania danego wykonawcy oferującego innowacyjne rozwiązania, spada do zera. Rozwiązaniem jakie bez wątpienia jest remedium na taką sytuację to udzielanie wspólnych zamówień przez jednostki, co jednakże wymaga chęci i właściwego współdziałania między poszczególnymi zamawiającymi;
- 6) **utrudniony dostęp MSP do innowacyjnych zamówień publicznych** - Obok wskazanych przeszkód o charakterze ogólnym, czy też systemowym, wydaje się, iż nadmierne ograniczanie przez zamawiających dostępu do zamówień przedsiębiorców należących do MŚP ma również znaczenie dla omawianych zagadnień. Nadmierna wielkość zamówień kierowanych w stosunku do potencjału i wielkości firmy. Udzielanie zaś zamówień dla MSP, w głównej mierze opiera się na zamówieniach o mniejszej wartości szacunkowej. Zamawiający dość często stawiają zbyt wysokie wymagania finansowe w zakresie wadium i zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zbyt surowe wymagania związane z technicznymi standardami przedmiotu zamówienia nie wynikające w żaden sposób z uzasadnionych potrzeb zamawiającego, zbyt wysokie wymagania dotyczące posiadania atestów, certyfikatów, zaświadczeń, itp.. Dodatkowo przygotowywany





przez zamawiającego system płatności, prowadzi do opóźnienia w płatnościach dokonywanych przez zamawiającego. Na to wszystko nakłada się restrykcyjność formułowanych przez zamawiających warunków udziału w postępowaniu, jak również restrykcyjne, niejednokrotnie jednostronne umowy, zapewniające pełną ochronę Zamawiającemu, i przerzucających wszelkie ryzyka na wykonawców;

- 7) **trudności w zdefiniowaniu obiektywnych kryteriów oceny przedmiotu zamówienia** którym jest innowacyjne rozwiązanie/technologia - pomimo wprowadzenia zasady stosowania innych kryteriów oceny ofert aniżeli cena, analizując dane publikowane przez Urząd Zamówień Publicznych, czy też analizując orzecznictwo KIO, widoczne jest unikanie kryteriów innowacyjnych, a opieranie się na kryteriach niejednokrotnie nie mających znaczenia dla danego zamówienia takich jak np. termin realizacji, czy okres płatności;
- 8) **trudności w prawidłowym zdefiniowaniu cech/funkcji, które powinien posiadać/spelniać przedmiot zamówienia** - opisy przedmiotu zamówienia, w głównej mierze opierają się na wskazywaniu określonych parametrów dla danego produktu, czy też usługi oraz roboty budowlanej wskazując na postępowanie się gotowym rozwiązaniem. Brak jest postępowań, które opierałyby się na wskazaniu oczekiwanych funkcji, a zamiast tego postępowanie się gotowymi rozwiązaniami;
- 9) **brak wiedzy w zakresie praw autorskich** - nabywanie i zarządzanie własnością intelektualną, w tym właściwe kształtowanie zasad nabywania praw autorskich majątkowych, oraz praw zależnych do utworu, w tym poprawne określenie pól eksploatacji okazuje się być jedną z najistotniejszych blokad w nabywaniu innowacyjnych rozwiązań. Podejmowane przez urzędników czynności ale i zaniechania, powtarzające się w przypadku naruszania praw autorskich majątkowych i co gorsza również osobistych, pomimo informowania o tym fakcie przez państwowe organy kontrolne, oraz nadzorcze okazuje się być powszechnym zjawiskiem. Brak wiedzy, oraz właściwych wzorcowych dokumentów jest bez wątpienia piętą achillesową w zakresie nabywania innowacyjnych zamówień.

Wszystkie wskazane powyżej bariery można podzielić na następujące grupy:

#### **I. Bariery występujące po stronie zamawiających:**

##### **a) Bariery organizacyjne w procesie udzielania zamówień:**

- prowadzenie krótkookresowej polityki zamówień publicznych i jednocześnie brak długookresowych strategii w tym obszarze;
- stosunkowo wysokie ryzyko korupcji;
- brak stosowania przez sektor publiczny w warunkach wynagradzania zaliczek, co w przypadku oferowania rozwiązań innowacyjnych powoduje istotną trudność w prefinansowaniu zamówienia w całości ze środków własnych wykonawców.

##### **b) Bariery strukturalne i systemowe:**

- brak środków na nabywanie praw majątkowych (z zakresu prawa autorskiego i prawa własności przemysłowej) przez zamawiających, skutkujący odstępowaniem od nabywania rozwiązań objętych ochroną z tego tytułu - wynagrodzenie, które nie przystaje do innowacyjnych rozwiązań;



- odchodzenie od organizacji konkursów, w których tworzone są koncepcje nowatorskich rozwiązań, których autorzy uzyskują zamówienie na opracowanie i wdrożenie koncepcji w trybach pozaprzetargowych;
- brak merytorycznego przygotowania instytucji kontrolnych tak nadzorczych jak i KIO do oceny w postępowaniu odwoławczym prawidłowości rozwiązań innowacyjnych pod kątem ich zgodności z siwz.

**c) Bariery psychologiczne w Polsce:**

- obawy przed odpowiedzialnością za niestandardowe działania polegające na nabywaniu rozwiązań lub produktów niezweryfikowanych przez długotrwałe stosowanie na rynku;
- brak wiedzy zamawiających na temat możliwości odstępowania od trybów przetargowych w sytuacjach, gdy przedmiotem zamówienia są rzeczy wytwarzane w celach badawczych oraz odstępowania od stosowania prawa zamówień publicznych gdy nabywane są usługi badawcze;
- opisywanie przedmiotu zamówienia bez korzystania z możliwości odstąpienia od postępowania się normami technicznymi na rzecz funkcjonalnego opisu przedmiotu zamówienia;
- brak skłonności zamawiających do dopuszczania ofert wariantowych w postępowaniu o udzielenie zamówienia, ze względu na trudniejszą ocenę i porównanie ofert składanych w takim postępowaniu;
- obawa przed trybami negocjacyjnymi udzielania zamówień i angażowania wykonawców w definiowanie ostatecznego kształtu zamówienia, uzasadniana koniecznością zachowania zasady równego traktowania wykonawców.

**d) Bariery przepływu informacji i wiedzy:**

- brak doświadczenia w zakresie stosowania innowacyjnych zamówień publicznych w tym niska skłonność do ponoszenia ryzyka związanego z wykorzystaniem wysoko innowacyjnych rozwiązań w zamówieniach publicznych;
- trudności w zdefiniowaniu obiektywnych kryteriów oceny przedmiotu zamówienia, którym jest innowacyjne rozwiązanie/technologia;
- trudności w prawidłowym zdefiniowaniu cech/funkcji, które powinien posiadać/spętniać przedmiot zamówienia (wskazanie oczekiwanych funkcji, a nie rozwiązań);
- nadużywanie warunku doświadczenia jako niezbędnego do ubiegania się o zamówienia publiczne, który eliminuje z rynku zamówień nowe firmy, będące najczęściej nośnikami innowacyjnych rozwiązań;
- brak wiedzy na temat innowacyjności i konieczności podejmowania określonych ryzyk z wdrażaniem innowacyjnych rozwiązań wśród członków Komisji Orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, skutkujący orzekaniem kar wobec osób, które udzielając zamówień innowacyjnych zwiększyły wydatki ze środków publicznych;



- nieumiejętność konstruowania umów o zamówienie publiczne, w sposób który pozwalałby twórcom rozwiązań i zamawiającemu na dalszą współpracę mającą na celu rozwój dostarczonego produktu.

**e) Bariery związane z zarządzaniem ryzykiem:**

- brak doświadczenia zamawiających w tym zakresie.

**II. Bariery po stronie wykonawców:**

**a) Bariery związane z niewielkim zainteresowaniem wykonawców propozycją innowacyjnego (przedkomercyjnego) zamówienia, powszechne przekonanie wykonawców, że sektor publiczny nie jest skłonny nabywać nowatorskich i niezwyfikowanych w użyciu rozwiązań;**

**b) Bariery związane z brakiem odpowiedniej promocji zamówień innowacyjnych (przedkomercyjnych), niewielkie rozpowszechnienie informacji o zaletach zamówień innowacyjnych;**

**c) Bariery przepływu informacji i wiedzy:**

- brak umiejętności składania prawidłowych pod względem formalnym ofert przez przedsiębiorców, którzy mogliby zaoferować najciekawsze nowatorskie rozwiązania;
- brak doświadczenia w wykonywaniu zamówień innowacyjnych.

**d) Bariery związane z zarządzaniem ryzykiem:**

- niska skłonność do podejmowania ryzyka, jakie wiąże się z zamówieniem innowacyjnym;
- brak wiedzy na temat minimalizowania takiego ryzyka.

**1.4.1. Główne przeszkody dla PPI w dziedzinie ICT**

Sektor ICT jest istotny dla rozwoju zamówień publicznych w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych w Europie. W 2014 roku, przynajmniej 37% wydatków na zamówienia w zakresie działań B+R było związane z tą branżą. Skala jest nawet większa, ponieważ badania nie uwzględniają ICT dotyczących innych produktów. Rynek w zakresie ICT rozwija się i przewidywany jest jego dalszy wzrost.

*Schemat 13. Europejski rynek danych*





Dlatego, bardzo ważną kwestią jest efektywne pokonywanie barier, które hamują rozwój zamówień publicznych w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych ICT. Niektóre przeszkody zostały przedstawione w poprzednich rozdziałach i odnoszą się do wszystkich zamówień w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych. W dalszej części tekstu poniżej przedstawiono te, które odnoszą się tylko do sektora ICT.

Problemem najwyższej wagi jest niepełne wykorzystanie działań B+R w tej dziedzinie. Pod tym względem, Europa jest słabsza zarówno od Stanów Zjednoczonych, jak i krajów azjatyckich. W 2011 roku, w USA, zainwestowano 50 miliardów dolarów w działania B+R, z czego 15% w administrację elektroniczną. Jednocześnie, państwa europejskie zainwestowały 2,5 miliarda euro w działania B+R, z czego 5% w administrację elektroniczną, z dużymi różnicami pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi (Wielka Brytania inwestuje w sektor ICT więcej niż  $\frac{3}{4}$  tego co inwestują inne kraje razem wzięte).

Małe i średnie przedsiębiorstwa nie są w stanie konkurować z globalnymi integratorami systemów, którzy zatrudniają wyspecjalizowaną kadrę zdolną do efektywnego przeprowadzenia procedury zamówienia. Bywają zniechęcone, chociaż często mają bardzo innowacyjne pomysły. Przedstawiciele małych i średnich przedsiębiorstw w dziedzinie ICT podkreślają na przykład, że specyfikacje przedmiotu zamówień są często bardzo obszerne i oparte na standardach ustalonych przez dużych dostawców, co nie pozostawia miejsca na innowacje.

Nabywcy publiczni preferują również globalnych integratorów systemów ze względu na to, że sami nie posiadają wiedzy i doświadczenia w dziedzinie ICT. Strona zamawiająca preferuje przeprowadzenie jednej procedury przetargowej oraz zawarcie wieloletniego kontraktu zawierającego klauzule, które powodują dodatkowe opłaty za wszelkiego rodzaju dostosowania, aktualizacje lub udoskonalenia. W konsekwencji prowadzi to do umowy o wyłączości już na początku zakupu (uzależnienia od jednego dostawcy). Ponad 42% zamawiających przyznało, że ze względu na brak wiedzy eksperckiej w zakresie projektowania systemów oraz użytkowania oprogramowania, znajduje się w sytuacji zależności od swojego dostawcy.

Zgodnie z Wytycznymi w zakresie Zamówień Publicznych na Towary i Usługi ICT SMART 2011/0044, D2 - Raport Końcowy Przeglądu Praktyk w zakresie Zamówień, głównymi trudnościami oraz niewłaściwymi praktykami, charakterystycznymi tylko dla sektora ICT, określonymi przez nabywców publicznych oraz opracowanymi przez Europe Economics Chancery House są:

a. Wykorzystanie standardów:

- trudności w zakresie oceny odpowiedniości standardu oraz ich prawdopodobny wpływ na rozwiązanie zaproponowane przez oferentów,
- zbyt wiele standardów do wyboru, przy małej wiedzy dotyczącej zakresu w jakim każdy standard jest wykorzystany w jakimś systemie lub produkcie,
- niewłaściwie zdefiniowane standardy w przetargach,



- zastosowanie nieodpowiednich standardów (np. tych, które ograniczają zdolność konkurencyjności dostawców),
  - wykorzystanie powszechnie przyjętych specyfikacji technicznych lub marek, które są uznawane za standard.
- b. Trudności w zakresie przełożenia potrzeby ICT na jasne specyfikacje i wymagania umożliwiające dostawcom elastyczność w zakresie dostawy rozwiązań oraz zapewniające, że rozwiązanie zaspokaja potrzeby organizacji.
  - c. Częste wymagania w zakresie zgodności wstecznej nowych zakupów z istniejącymi produktami i systemami, które chociaż są uzasadnione w niektórych okolicznościach, mogą faworyzować dotychczasowych dostawców na niekorzyść konkurujących oferentów, oraz utrzymywać korzystanie z konkretnych dostawców poza pierwotnymi ramami czasowymi kontraktu.
  - d. Niezdolność do migracji na nowe systemy ICT biorąc pod uwagę różne formy blokad (techniczna, zależność od sprzedawcy, jak również inercja organizacyjna).
  - e. Trudności w zakresie zamówienia dodatkowych ICT dopasowanych do istniejących systemów bez określenia produktów objętych prawami własności intelektualnej.
  - f. Wykorzystanie marek lub praw własności intelektualnej w specyfikacji, aby wyraźnie wymagać konkretnych produktów lub opisać specyfikacje techniczne w zakresie potrzeby ICT.
  - g. Potencjalny brak świadomości w zakresie obowiązków nałożonych na obywateli dotyczących wykorzystania konkretnych produktów podczas interakcji z sektorem publicznym w dziedzinie ICT.

## 1.5. Cel tego przewodnika

Badania przeprowadzone wśród partnerów PPI2I jasno wskazują, że - pomimo wielkiej uwagi poświęconej PPI i PCP przez decydentów krajowych i UE - **zamówienia w zakresie innowacji są wciąż w fazie embrionalnej w wielu krajach docelowych** (Chorwacja, Czechy, Węgry, Włochy, Polska i Słowenia), ponieważ ich praktyczne wdrożenie nie miało miejsca na dużą skalę i wielu zamawiających nie zna stosownych procedur. Na podstawie konsensusu osiągniętego na pierwszym spotkaniu w Ljubljanie, **przewodnik skoncentrowany jest głównie na PPI.**

W niektórych przypadkach zamawiający nawet jeśli prowadząc postępowanie stosują PPI, robią to w sposób nieświadomy, niejednokrotnie nie definiując zamówienia jako innowacyjnego, a bardziej jako dostosowanego do wymagań zamawiającego.

Niniejszy przewodnik ma dokładnie na celu dostarczenie **tym, którzy są odpowiedzialni za planowanie i wykonywanie procedur zamówień szczegółowych informacji w zakresie najważniejszych mechanizmów, faz, uczestników i narzędzi zamówień na innowacje.** Poprzez podawanie przykładów (zielone ramki dotyczące zamówień w zakresie innowacji w praktyce), **wybrane tematy (czerwone ramki), modele (niebieskie ramki) oraz wskazówki praktyczne (sekcje Zapamiętaj),** niniejszy przewodnik oferuje „praktyczne” narzędzie dla decydentów i publicznych instytucji zamawiających poszukujących i nabywających rozwiązania innowacyjne, aby efektywniej zaspokajać swoje potrzeby. Docelowo, niniejszy przewodnik powinien służyć jako ramy odniesienia zapewniające doradztwo praktyczne w zakresie **sposobu tworzenia oraz ogłaszania**



zaproszeń do składania ofert dotyczących rozwiązań innowacyjnych poprzez podanie specyficznych szczegółów strategii zamówień dla każdego kolejnego kroku procedury zamówień

w dziedzinie innowacji - począwszy od identyfikacji potrzeb po udzielenie zamówienia i jego realizację - tak, aby cały proces był mniej skomplikowany, mniej niepewny i łatwiejszy do ustalenia i wdrożenia. Ponadto, ze szczególnym odniesieniem do projektu PPI2I, niniejszy przewodnik analizuje tworzenie trzech narzędzi tematycznych w pełni dostosowanych do krajowych ram instytucjonalnych państw uczestniczących.

Niniejszy poradnik praktyczny został skonstruowany jako przewodnik 'krok po kroku' po zamówieniach na innowacje począwszy od oceny potrzeb po złożenie zamówienia i jego realizację, aby był tak przydatny i funkcjonalny jak tylko to możliwe. Co więcej, zawiera również rozdział dotyczący zarządzania ryzykiem towarzyszącym nabywcom przy ocenie potrzeb, złożeniu zamówienia i jego realizacji oraz wskazówki do krajowego i tematycznego dostosowania, które będzie miało miejsce w późniejszej fazie projektu. Na końcu przewodnik jest opatrzony słownikiem przydatnych terminów oraz listą przydatnych linków.

Ma on charakter instruktażowy pokazujący na jakie elementy w prowadzonym postępowaniu zwrócić uwagę, w jaki sposób, czy też przy pomocy jakich narzędzi przeprowadzić dany element postępowania opartego na przepisach ustawy prawo zamówień publicznych. Jest więc on formą poradnika, a nie gotowego, opracowanego narzędzia. Ma wspomagać osoby odpowiedzialne za prowadzenie postępowań przetargowych, wskazując między innymi źródła do jakich powinni przygotowując postępowanie, czy też go prowadząc sięgnąć.



## 2. PODEJŚCIE PRAKTYCZNE

### 2.1. Uwagi ogólne

- Nabywcy publiczni powinni działać jako inteligentni klienci, którzy planują **co będą potrzebowali nabyć (potrzeba innowacji)**, aby następnie zdefiniować **jak to nabyć** terminowo oraz w sposób zorganizowany jawnie komunikując na rynku plany długoterminowe tak, aby dać wszystkim istniejącym i potencjalnym dostawcom (wykonawcom) czas na reakcję i stworzenie rozwiązań stosownych do zdefiniowanych potrzeb.
- Efektywne procesy zamówień wymagają efektywnej komunikacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi (personalem zamawiającego, planistami finansowymi oraz decydentami) tak, aby sprzyjać identyfikacji potrzeb, terminowej ocenie dostępności budżetowej oraz późniejszemu rozsądnemu planowaniu.
- Ta komunikacja musi mieć miejsce zarówno w ramach instytucji zamawiających jak również pomiędzy różnymi instytucjami zamawiającymi. W pierwszym przypadku, ogromnie ważne jest zapewnienie aktywnego udziału wszystkich kluczowych interesariuszy wewnętrznych, między innymi ekspertów technicznych i doradców prawnych - przez cały czas trwania zamówień tak, aby mieć **jasną definicję potrzeb** oraz wymagań technicznych, a także pobudzać skuteczne wdrażanie. Z drugiej strony, współpraca pomiędzy instytucjami zamawiającymi zarówno na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim jest cenną zaletą w przypadkach niedoboru zasobów do tworzenia rozwiązań technologicznie wymagających oraz identyfikacji wspólnych potrzeb (dzielenie ryzyk).
- Każdy przedstawiciel nabywców publicznych powinien posiadać nie tylko dobre umiejętności w zakresie zamawiania, lecz również umiejętności zarządzania projektami i zamówieniami. Przydatne jest również posiadanie wiedzy specjalistycznej w stosownym sektorze technologicznym, aby uwydatnić potrzeby, **zorganizować analizę rynku oraz dni otwarte w celu określenia potrzeb, które mają zostać zaspokojone, a następnie sporządzić specyfikacje techniczne, ocenić oferty oraz kontynuować proces nabywania.**
- Nowe strategie współpracy w zamówieniach publicznych mogą umożliwić instytucjom zamawiającym „**czerpanie maksymalnych korzyści z potencjału rynku wewnętrznego wykorzystując efekt skali oraz dzieląc ryzyka i korzyści**” (Dyrektywa 2014/24/UE, preambuła 73).
- Zamówienia publiczne powinny być organizowane w taki sposób, aby instytucje zamawiające miały zapewnione odpowiednie przeszkolenie oraz doradztwo na każdym etapie prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia.

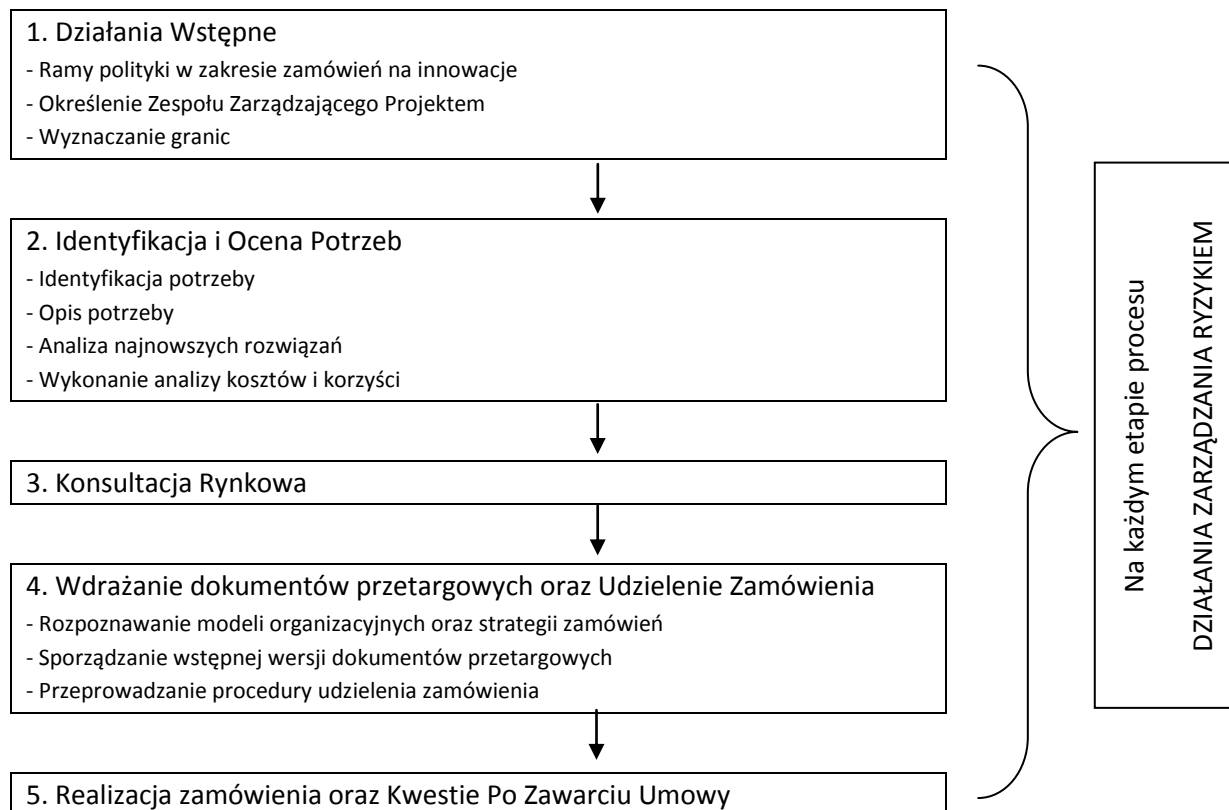


- Podczas całego cyklu zamówień, **środki elektroniczne** mogą odgrywać ważną rolę w rozpowszechnianiu, gromadzeniu i przetwarzaniu informacji tak, aby obniżyć koszty transakcji i komunikacji. Na przykład, strony internetowe zapewniają firmom szybkie i uporządkowane informacje na temat potencjalnych możliwości biznesowych, zbiorów innowacji oraz wcześniejszych informacji dotyczących możliwości w zakresie zamówień, a także konkretnych zaproszeń do składania ofert, jak również więcej informacji ogólnych na temat nabywcy lub kontekstu zamówień publicznych. W czasie fazy dialogu, mogą generować szersze zainteresowanie i odzew, dostarczając jednakowe informacje wszystkim stronom zainteresowanym. Ponadto, dostawcy mogą składać oferty przetargowe w formie elektronicznej.
- Jednak konieczne jest, aby narzędzia elektroniczne były stosowane w sposób niedyskryminujący i wymienny tak, aby nie wykluczyć żadnego oferenta. Dodatkowo, e-zamówienia są formalnie stosowane przy produktach gotowych, które są powszechnie dostępne na rynku: dlatego instytucje zamawiające powinny zwracać uwagę na wpływ narzędzi elektronicznych na zamówienia publiczne w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań.
- Kolejną ważną kwestią do rozważenia w każdej fazie procedury zamówień jest zarządzanie ryzykiem, ponieważ zamówienia w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań często pociągają za sobą większe ryzyka niż nabywanie gotowych rozwiązań. Dostawca może nie być w stanie dostarczyć rozwiązania lub wykonanie może nie spełniać oczekiwań; ponadto, trudności praktyczne mogą hamować zastosowanie nowego rozwiązania lub jego integrację w organizacji zamawiającego.
- W tym sensie, zarządzanie ryzykiem powinno stać się częścią procesu decyzyjnego oraz ogólnej oceny: w zamówieniach w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań, możliwe jest niepowodzenie procedury, a instytucje zamawiające mogą również poprosić oferentów, aby uwzględnili analizę ryzyk w swoich ofertach oraz sposób ich złagodzenia; zamawiający powinni również tworzyć plany łagodzenia ryzyka i przypadkowości zaraz po wybraniu rozwiązania, przydzielając obowiązki zgodnie ze zdolnością ponoszenia i łagodzenia danego ryzyka.
- Systemy, kontrole oraz stosowne szkolenia powinny być prowadzone na każdym etapie procesu zamówienia, aby zapewnić integralność oraz uniknąć konfliktu interesów, tj. jakiegokolwiek sytuacji, w której osoba lub instytucja posiada - lub może posiadać - więcej niż jeden interes w kontrakcie prowadząc do możliwości stronniczego lub skorumpowanego działania lub decyzyjności (np. relacje osobiste lub finansowe pomiędzy dowolną osobą zaangażowaną w przygotowanie dokumentów przetargowych lub ocenianie ofert i/lub potencjalnymi oferentami). Z tego powodu na początku procesu zamówień, każdy obecny lub potencjalny konflikt interesów musi być przedstawiony i odnotowany w dokumentacji umowy.





Schemat 14. Główne kroki PPI



## 2.2. Działania wstępne

### 2.2.1. Ramy polityki w dziedzinie zamówień na innowacyjne rozwiązania

#### Co zrobić?

Przede wszystkim, nabywcy publiczni powinni podyskutować o sposobach, w których ich zakupy mogą się łączyć z szerszymi celami polityki oraz określić możliwą rolę innowacji

- często w połączeniu z kolejnymi rozważaniami na temat zrównoważonego rozwoju
- w stosownych sektorach. Robiąc to powinni również rozpoznać tak zwane kluczowe czynniki sukcesu do wykorzystania w kolejnych fazach procesu zamówień.

#### TEMAT: CO OZNACZA SŁOWO INNOWACJA?

Zgodnie z opracowanym przez OECD Podręcznikiem z Oslo (2005) oraz Publikacją OECD The Innovation Imperative (2015), innowacja może być zdefiniowana jako wdrożenie nowego lub znacznie udoskonalonego produktu lub procesu; nowa metoda marketingu; nowa metoda organizacyjna w praktykach biznesowych, w organizacji miejsca pracy i/lub relacjach zewnętrznych. Jako taka, innowacja może pojawić się w dowolnym sektorze gospodarki, w tym usługach rządowych.

W warunkach praktycznych, praca, produkt, usługa lub proces mogą być zdefiniowane jako innowacyjne, jeśli

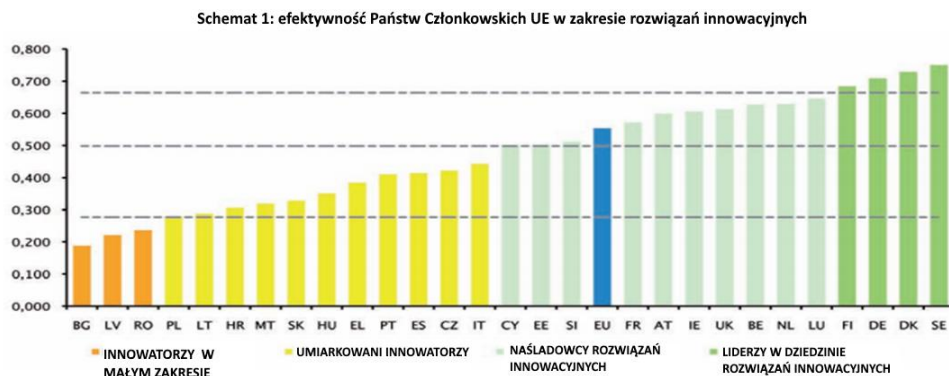


- mają znaczną wartość dodaną (w kategoriach zwiększonego dobrostanu społecznego lub relacji jakości do ceny)
- istnieją na rynku przez okres poniżej 2 lat oraz w małych ilościach komercyjnych lub
- wykorzystują stare technologie na nowe lub oryginalne sposoby

OECD *Oslo Manual* (2005): <https://www.oecd.org/sti/inno/2367580.pdf>

OECD *The Innovation Imperative* (2015): <https://www.oecd.org/publications/the-innovation-imperative-9789264239814-en.htm>

*Schemat 15. Ranking Innowacyjności krajów UE 2014 (Komisja UE)*



1

*Schemat 16. definicja innowacji UE*

## Innowacja

„odnosimy się do transformacji pomysłu w atrakcyjny produkt lub usługę, nowy lub udoskonalony proces produkcji lub dystrybucji, lub nową usługę publiczną”

(Wilkinson i in., *Public procurement for research and innovation, DG research of the EU Commission, 2005*)



**BĄDŹ LIDEREM RYNKU, ABY ZAPROPONOWAĆ KREATYWNE ROZWIĄZANIA**

**JAK?**



## Rodzaj innowacji

**Innowacja stopniowa:** Seria niewielkich udoskonaleń istniejącego produktu lub linii produktów, które zwykle pomagają utrzymać lub poprawić pozycję konkurencyjną w miarę upływu czasu. Innowacja stopniowa jest często wykorzystywana w branży zaawansowanych technologii przez firmy, które powinny stale doskonalić swoje produkty włączając nowe cechy coraz bardziej pożądane przez konsumentów.

**Innowacja radykalna:** Innowacja radykalna lub przełomowa to innowacja, która ma znaczny wpływ na rynek oraz na działalność gospodarczą firm na tym rynku. Koncepcja ta koncentruje się na wpływie innowacji a nie na ich nowości. Innowacja ta mogłaby na przykład zmienić strukturę rynku, stworzyć nowe rynki lub sprawić, że istniejące produkty staną się przestarzałe.

**Przełom w innowacji:** Koncentruje się na zaskoczeniu, które generuje w ludziach. Ten rodzaj innowacji jest rzadki i oparty na odkryciach naukowych oraz technicznych.

Przewodnik Wspierania Innowacji w Małych i Średnich Przedsiębiorstwach, stworzony przez europejski projekt InnoSupport  
<http://www.innosupport.net/>

*Schemat 17. Definicja innowacji w dyrektywie 2014/24/UE*

### Dyrektywa UE 2014/24, art.2(22)

**'Innowacja'** oznacza wdrożenie nowego lub znacznie udoskonalonego produktu, usługi lub procesu, w tym, lecz bez ograniczeń do produkcji, procesów budowlanych, nowej metody marketingowej, lub nowej metody organizacyjnej w praktykach biznesowych, organizacji miejsca pracy lub relacji zewnętrznych m.in. w celu sprostania wyzwaniom społecznym lub wspierania strategii Europa 2020 dla szybkiego, zrównoważonego i globalnego rozwoju

Termin „innowacja” wprowadzony został przez Josepha Schumpetera w 1912 roku; traktował on innowacje jako czynnik rozwoju gospodarczego, a jego ujęcie uznawane jest za klasyczne, według którego jest to jedna z pięciu sytuacji:

1. wprowadzenie nowego produktu, z jakim konsumenci nie mieli jeszcze do czynienia, lub nadanie nowych cech produktowi;
2. wprowadzenie nowej metody produkcji jeszcze praktycznie niewypróbowanej w danej dziedzinie przemysłu;
3. otwarcie nowego rynku, czyli takiego, na którym dany rodzaj krajowego przemysłu uprzednio nie działał i to bez względu, czy rynek istniał wcześniej, czy nie;



4. zdobycie nowego źródła surowców lub półfabrykatów niezależnie od tego, czy źródło to już istniało, czy też musiało być dopiero stworzone;
5. wprowadzenie nowej struktury organizacji jakiegoś przemysłu, np. stworzenie monopolu bądź jego złamanie<sup>5</sup>.

Definicja marketingowa innowacji stworzona przez Philipa Kotlera głosi, że innowacją może być idea, produkt lub element technologii opracowane i zaoferowane klientom, jeśli tylko uważają je oni za nowe lub nowatorskie.

David Beggi twierdzi zaś, że innowacja to zastosowanie nowej wiedzy w procesie produkcji. Tu właśnie kryje się różnica między innowacją a wynalazkiem. Wynalazek to pewna koncepcja, która bez możliwości eksploatacji komercyjnej pozostaje jedynie prywatnym sukcesem jego twórcy.

Najtrafniej zagadnienie innowacji ujął J. Baruk<sup>6</sup>, podsumowując istotę i zakres pojęcia innowacji w opiniach różnych autorów, wskazując ich wspólne cechy:

- innowacja jest celową i korzystną zmianą w dotychczasowym stanie, która musi znaleźć praktyczne zastosowanie;
- przedmiotem zmian są wyroby, usługi procesy, organizacja, metody zarządzania, rynek, a ich następstwem powinny być określone korzyści techniczne, ekonomiczne i społeczne;
- innowacje są środkiem realizacji celów rozwojowych organizacji oraz nośnikiem postępu technicznego (jeśli przynoszą korzystne efekty ekonomiczne);
- wymagają określonego zasobu wiedzy technicznej, rynkowej, ekonomicznej i socjopsychologicznej.

Niezależnie od przyjętej definicji, w literaturze wyróżniane są pewnego rodzaju klasyfikacje pojęcia innowacji.

Przyjmując podział ze względu na obszar innowacji wyróżnia się:

- innowacje produktową - polega ona na udoskonaleniu produktu już wytwarzanego w przedsiębiorstwie;
- innowacje procesową (technologiczną) - opiera się ona na zmianie metod wytwarzania (bądź świadczenia usług). Może opierać się o zmiany w obrębie urządzeń bądź sfery organizacyjnej produkcji;
- innowacje organizacyjną - rozumiana jest ona jako wprowadzenie nowej metody organizacji w zakresie praktyk biznesowych czy relacji zewnętrznych przedsiębiorstwa;
- innowacje marketingową - związana jest ona ze zmianą strategii marketingowej, obejmuje zmiany polityki cenowej, wyglądu, opakowania, promocji czy pozycjonowania produktu i opiera się na postrzeganiu produktu (usługi) jako nowego, nawet jeśli z punktu widzenia technologicznego nie uległ on znaczącym zmianom.

Przyjmując podział ze względu na stopień nowości wyróżnia się:

- innowacje globalne,

<sup>5</sup> J. A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1960, s. 131

<sup>6</sup> J. Baruk, *Innowacje, kultura innowacyjna i poziom innowacyjności przedsiębiorstw przemysłowych*. „Gospodarka Narodowa” 2001, nr. 11-12, 2002, s. 78-94



- innowacje regionalne,
- innowacje lokalne,
- innowacje w skali branży,
- innowacje w skali przedsiębiorstwa.

Przyjmując podział z uwagi na rangę nowości wydzielimy:

- innowacje skokowe (wynalezienie mikrofalówki),
- innowacje liniowe (kolejne generacje danego produktu).

Przyjmując podział z punktu widzenia zmian, jakie wywołują wydzielimy:

- innowacje radykalne - nowe: produkty, technologie lub sposób zarządzania przedsiębiorstwem;
- innowacje rekombinacyjne - wykorzystanie istniejących rozwiązań technologicznych, produkcyjnych i organizacyjnych w celu tworzenia nowych produktów, technologii czy systemów zarządzania;
- innowacje modyfikacyjne - polegają na nieznacznych zmianach w istniejących produktach, technologii i systemach zarządzania, mających je ulepszyć.

Jedną z propozycji jest klasyfikacja P. Skarzynskiego i R. Gibsona, którzy wyróżniają następujące rodzaje :

- innowacje usługowe,
- innowacje kosztowe,
- innowacje w zarządzaniu,
- innowacje w zakresie modeli biznesowych,
- innowacje przemysłowe.

Unia Europejska sprecyzowała wizję, nowe priorytety i cele rozwoju w podstawowym dokumencie strategicznym, zatytułowanym „Komunikat Komisji EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”<sup>7</sup>. Wielokrotnie poruszaną kwestią w tej Strategii, jest zwrócenie uwagi na konieczność dokonywania - zarówno na poziomie Unii, krajów członkowskich, jak i regionów - inteligentnych, mądrych wyborów, zwanych inteligentnymi specjalizacjami (*smart specialisations*).

We wszystkich dokumentach podkreśla się, że zarówno wykorzystywana metodologia, jak i strategię RIS3 powinny dotyczyć wszystkich trzech priorytetów wskazanych w dokumencie EUROPA 2020, czyli inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu. Na poziomie krajowym stworzona została **Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” (SIEG)**- [http://www.kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/006\\_1\\_Strategia\\_Innowacyjnosci\\_i\\_Ef\\_ektywnosci\\_Gospodarki\\_2020.pdf](http://www.kigeit.org.pl/FTP/PRCIP/Literatura/006_1_Strategia_Innowacyjnosci_i_Ef_ektywnosci_Gospodarki_2020.pdf). Jest ona ściśle powiązana z innymi krajowymi i unijnymi dokumentami o charakterze strategicznym. Należą do nich: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK), Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo (SRK 2020), Koncepcja Przestrzennego

<sup>7</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.



Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK), Narodowa Strategia Spójności, Krajowy Program Reform (KPR), pozostałe strategie zintegrowane oraz Strategia Europa 2020.

Podstawą systemową dla krajowych dokumentów strategicznych jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.), która ustala ich układ, hierarchię (art. 9 i 14a ustawy), podstawowe elementy (art. 10, 12a, 13 i 14b) oraz zasady realizacyjne (rozdziały 3 i 5 ustawy). Zgodnie z jej założeniami SIEG będzie wdrażana za pomocą programów operacyjnych i rozwoju, w szczególności Programu Rozwoju Przedsiębiorstw.

Bazując na wskazanym komunikacie zarządy poszczególnych województw opracowały regionalne strategie innowacji obowiązujące na terenie danego województwa. **„Narodowe/regionalne strategie badań i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji (RIS3) to zintegrowane, lokalnie definiowane programy transformacji gospodarczej, które spełniają pięć ważnych kryteriów, a mianowicie:**

- **pozwalają skoncentrować wsparcie w zakresie prowadzonej polityki i inwestycji na kluczowych krajowych/regionalnych priorytetach, wyzwaniach i potrzebach w zakresie rozwoju opartego na wiedzy, włącznie z działaniami związanymi z ICT;**
- **wykorzystują mocne strony i przewagi konkurencyjne danego kraju/regionu oraz jego potencjał do osiągnięcia doskonałości;**
- **sprzyjają innowacjom technologicznym i praktycznym, stymulują inwestycje sektora prywatnego;**
- **prowadzą do pełnego zaangażowania interesariuszy, zachęcają do innowacyjności i eksperymentowania;**
- **są oparte na obiektywnych danych i dowodach oraz zawierają solidne systemy monitorowania i oceny”<sup>8</sup>.**

Przykładowe RIS3 np.:

- 1) Regionalna Strategia Innowacyjności dla województwa podkarpackiego - [http://www.rpo.podkarpackie.pl/images/dok/15/RSI\\_WP\\_2014-2020\\_przyj%C4%99ty.pdf](http://www.rpo.podkarpackie.pl/images/dok/15/RSI_WP_2014-2020_przyj%C4%99ty.pdf)
- 2) Regionalna Strategia Innowacyjności dla województwa lubelskiego - [http://www.orylion.pl/files/13\\_8\\_regionalna\\_strategia\\_innowacji.pdf](http://www.orylion.pl/files/13_8_regionalna_strategia_innowacji.pdf)
- 3) Regionalna Strategia Innowacyjności dla województwa małopolskiego - <https://www.malopolska.pl/biznes/innowacje/regionalna-strategia-innowacji>
- 4) Regionalna Strategia Innowacyjności dla województwa śląskiego - [https://rpo.slaskie.pl/dokument/regionalna\\_strategia\\_innowacji\\_województwa\\_slaskiego\\_na\\_lata\\_2013\\_2020](https://rpo.slaskie.pl/dokument/regionalna_strategia_innowacji_województwa_slaskiego_na_lata_2013_2020)

SIEG wskazuje, że przez innowacyjność rozumie innowacyjność gospodarki, czyli zdolność i motywację podmiotów gospodarczych do ustawicznego poszukiwania i wykorzystywania w praktyce wyników prac badawczych i rozwojowych, nowych koncepcji, pomysłów i wynalazków. Innowacyjność oznacza również doskonalenie i rozwój istniejących technologii produkcyjnych, eksploatacyjnych i dotyczących sfery usług, wprowadzanie nowych rozwiązań w organizacji i zarządzaniu, doskonalenie i rozwój

<sup>8</sup> Foray D., Goddard J., Beldarrain X. G., Landabaso M., McCann P., Morgan K., Nauwelaers C., Ortega-Argilés R., *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS3)*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, European Union 2012, s. 10



infrastruktury, zwłaszcza dotyczącej gromadzenia, przetwarzania i udostępniania informacji. W odniesieniu do sektora publicznego innowacje definiowane są na wiele sposobów, m.in. jako wprowadzanie nowych usług lub zasadniczo zmienionych sposobów organizacji oraz świadczenia tych usług dla obywateli i przedsiębiorstw - z zachowaniem wysokiej jakości - w szczególności w celu sprostania wyzwaniom globalizacji i demografii. Innowacyjność jest więc pojęciem szerokim i obecnym we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego, warunkowanym przez bardzo różnorodne czynniki.

Jednocześnie wskazuje się, iż minimalnym wymogiem zaistnienia innowacji jest to, aby produkt, proces, metoda marketingowa lub metoda organizacyjna były nowe (lub znacząco udoskonalone) dla firmy. Zalicza się tu produkty, procesy i metody, które dana firma opracowała jako pierwsza, oraz te, które zostały pozyskane od innych firm lub podmiotów. Wspólną cechą innowacji jest fakt, że zostały one wdrożone, tj. wprowadzone na rynek (w przypadku produktów) lub faktycznie wykorzystane w działalności firmy (w przypadku procesów, metod marketingowych i organizacyjnych).

Regionalne strategie innowacji, kreowane zgodnie z koncepcją *smart specialisation*, uwzględniają założenia strategiczne Unii Europejskiej, szczególnie zawarte w strategiach o perspektywie do roku 2020, i są kompatybilne ze strategicznymi dokumentami krajowymi i regionalnymi. Zgodnie z tymi założeniami i zaleceniami, w procesie kreowania *RSI 2014-2020* uwzględniono między innymi zapisy z następujących dokumentów:

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności - przyjęta przez Radę Ministrów dnia 5 lutego 2013 r.;
- Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki "Dynamiczna Polska 2020" (Ministerstwo Gospodarki) - przyjęta przez Radę Ministrów dnia 15 stycznia 2013 r.;
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego) - przyjęta przez Radę Ministrów dnia 26 marca 2013 r.;
- Strategia rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa (SZRWRiR) na lata 2012-2020 (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi) - przyjęta przez Radę Ministrów dnia 25 kwietnia 2012 r.;
- Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjne gospodarka, sprawne państwo - przyjęta przez Radę Ministrów dnia 25 września 2012 r.;
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie, Warszawa, 13 lipca 2010 r.;
- Narodowy Program Foresight POLSKA 2020. Wyniki Narodowego Programu Foresight Polska 2020, Warszawa 2009.;
- Foresight technologiczny przemysłu - InSight2030: aktualizacja wyników oraz krajowa strategia inteligentnej specjalizacji (*smart specialisation*), Warszawa 2012.;
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) - projekt.

### Jak to zrobić?

Nabywcy publiczni powinni się dowiedzieć czy **krajowa, regionalna lub lokalna strategia innowacji** została wstępnie sporządzona przez decydentów i na podstawie takiego dokumentu przewodniego (jeśli istnieje), podkreślić główne obszary priorytetowe oraz sposób, w jaki zostanie przeprowadzona ocena potrzeb oraz określić stosowną



procedurę zgodnie z konkretną potrzebą. Strategie innowacji mogą się różnić w poszczególnych krajach: w niektórych przypadkach, przybierają formę nadrzędnego instrumentu polityki (postanowienia prawne, cele gospodarcze, doradztwo dla zamawiających oraz dokumenty polityk); w innych przypadkach, składają się z programów lub usystematyzowanych planów ułatwiających osiągnięcie zdefiniowanego celu w pewnym obszarze polityki. Rządziej, strategia innowacji jest ograniczona do zapewnienia instrumentów finansowych lub zachęt fiskalnych - albo na zasadach ogólnie obowiązujących, albo na zasadach indywidualnych. Jednak znaczną wartość dodaną można osiągnąć poprzez wspólną analizę innowacji na rynku oraz dzielenie się informacjami z innymi instytucjami zamawiającymi z różnych państw członkowskich. Dzielenie się ryzykami i korzyściami z zamówień na innowacje jest kluczowym elementem polityk UE w dziedzinie innowacji.

#### Przykłady inicjatyw polityk w celu promowania zamówień publicznych w dziedzinie innowacji

W 2012 roku, Austria stworzyła „Austriacki Plan Działania w zakresie Zamówień Publicznych Promujących Innowacje PPPI” (<https://era.gv.at/object/document/2177>) jako kontynuację „Austriackiej Strategii w zakresie Badań, Technologii i Innowacji (RTI) (2011)”. Strategia RTI ma na celu tworzenie „systemowej, nowoczesnej polityki w zakresie badań, technologii i innowacji” poprzez wykorzystanie zamówień publicznych jako jednej z dźwigni. Plan działania PPPI szczegółowo nakreśla w jaki sposób zostanie osiągnięty ten efekt dźwigni (tj. środki, zasoby, odpowiedzialności).

W Niemczech, PPI nie są promowane poprzez *doraźny* plan działania. Zamówienia na innowacje są raczej częścią ogólnej strategii innowacji rządu federalnego Niemiec. The “High-Tech Strategy - Innovation for Germany” (<http://www.hightech-strategie.de/de/The-new-High-Tech-Strategy-390.php>) obejmuje wszystkie środki na badania, technologię i innowacje niemieckiego rządu. Zamówienia w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań są najważniejszym środkiem w ramach instrumentów polityki zorientowanej na popyt. Sześć niemieckich ministerstw federalnych uzgodniło w 2007 roku promowanie zamówień publicznych zorientowanych na innowacje.

W Polsce analogicznie jak w Niemczech nie ma ogólnej ani regionalnej strategii PPI, zaś zamówienia innowacyjne należy postrzegać z perspektywy wskazanych wcześniej strategii innowacyjności przyjętych dla całej Polski, jak i dla poszczególnych regionów.

#### MODEL PLANOWANIA POTRZEB ORAZ CO NABYĆ W NASTĘPUJĄCEJ PROCEDURZE UDZIELENIA ZAMÓWIENIA

- 1) **Nakreśl kluczowe cele projektu**, w tym politykę rządową oraz cele świadczenia usług.
- 2) **Opisz podstawowe korzyści** wynikające z reagowania na problem(y), w tym:
  - a) rodzaj i poziom korzyści (społeczne, gospodarcze, środowiskowe, itd.);
  - b) beneficjentów; oraz
  - c) w jaki sposób korzyści wynikają z rozwiązania problemu (problemów).
- 3) **Opisz straty**, które mogą wyniknąć lub wynikną z inwestycji.
- 4) **Zidentyfikuj niezaspokojone potrzeby** poprzez albo:
  - a) podejście oddolne (tj. potrzeby wynikające z rozmów z użytkownikami końcowymi lub grup dyskusyjnych);
  - b) podejście odgórne (tj. kwestionariusze, analiza dostępnych danych); lub
  - c) połączenie obydwu podejść.
- 6) **Przeprowadź analizę rynku**, aby ustalić co nabyć oraz w jaki sposób poprzez spotkania dwustronne





z potencjalnymi dostawcami lub poprzez dni otwarte.

7) **Opisz projekt, włączając zakres, charakterystykę oraz czas, w tym:**

- a) komponenty projektu, które mogą być powiązane lub oddzielnie zamówione;
- b) uzależnienia czasowe, np. bliskość innej infrastruktury;
- c) czas trwania projektu oraz przewidywany harmonogram; oraz
- d) prawdopodobny wpływ na użytkowników oraz partnerów.

### **Najczęstsze błędy**

Brak jasnej komunikacji ze strony decydentów w zakresie najważniejszych celów polityk oraz w zakresie potrzeby zapewnienia innowacyjnych odpowiedzi na wyzwania społeczne; brak jest również zdefiniowanej i spójnej strategii innowacji odnośnie wyboru co nabyć oraz kolejnego wyboru w jaki sposób nabyć innowacyjne rozwiązania; widoczny jest brak zdolności zamawiających w zakresie ustalania priorytetów w odniesieniu do pewnych zakupów rozwiązań innowacyjnych w stosownych sektorach z powodu awersji do ryzyka.

Istotne jest planowanie. Jeśli Instytucja Zamawiająca nie wykona poprawnie tej części procesu, nieuchronnie pojawią się błędy i problemy. Brak działania w zakresie planowania zagrozi również możliwej współpracy instytucji zamawiających.

### **Wyciągnięte wnioski**

Jak pokazały doświadczenia w różnych krajach, możliwe odpowiedzi obejmują po pierwsze zapewnienie większej ilości szkoleń oraz edukacji urzędnikom instytucji zamawiających,

a po drugie doskonalenie ram prawnych. Skuteczne metody obejmują wprowadzenie celu (np. w Finlandii, zamówienia na innowacyjne rozwiązania powinny stanowić 5% wszystkich zamówień) oraz organizację warsztatów w celu poprawienia koordynacji różnych części systemu zamówień publicznych (Turcja). Wśród innych środków, Nowa Zelandia wprowadziła „Rządowe Zasady Pozyskiwania Dostaw”, które zapewniają elastyczne i pomocne środowisko dla dobrych praktyk zamówień, przewodniki, narzędzia oraz modele.

### **Zapamiętaj**

- **Zobacz, czy istnieje krajowa lub lokalna strategia w dziedzinie innowacji (Tak/Nie).**
- **(Jeśli Tak) Ustal główne i najstosowniejsze cele polityk (wzrost gospodarczy, zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, opieka społeczna, cyfryzacja, itd.).**
- **Oszacuj potencjał każdego konkretnego sektora (zdrowie, energia, ITC, itd.) w osiągnięciu celów polityk.**
- **Określ czy rola innowacji istnieje w stosownym sektorze.**
- **Określ narzędzie identyfikujące potrzeby zamawiających, a szczególnie użytkowników końcowych, np. lekarzy, pacjentów, obywateli (podejście oddolne, odgórne, połączenie obydwu podejść).**



- Sporządź listę wskazówek na temat sposobu wykorzystania zamówień publicznych jako napędu innowacji, aby odpowiadać na wyzwania społeczne oraz osiągnąć szersze cele polityki.
- Zdefiniuj kluczowe czynniki sukcesu (np. stopień zaangażowania oraz zakres odpowiedzialności każdego uczestnika w procesie zamówień; rozbudowa doświadczonej i profesjonalnej kadry; szkolenia i działania sprzyjające budowaniu potencjału; dostępność wsparcia technicznego, finansowego i komunikacyjnego).

**TEMAT: PROJEKT HAPPI**

Szczególnie trafnym przykładem są dni otwarte, realizowane w ramach projektu HAPPI, mające na celu zebranie informacji z rynku na temat możliwych innowacji oraz wspieranie zamawiających w następnej fazie wyboru dostawcy (dostawców). Choć przydatne, działanie to przyniosłoby lepsze efekty, gdyby została przeprowadzona szersza konsultacja tak, aby można było przeprowadzić odpowiednią analizę w zakresie reakcji na wybrany towar i/lub usługę wraz z rzeczywistymi potrzebami i priorytetami pracowników służby zdrowia i pacjentów oraz upewnić się o spójności z wybraną Umową Ramową.

### *2.2.1.1. Ramy polityki w zakresie zamówień na innowacyjne rozwiązania w dziedzinie ICT*

Komisja Europejska w 2010 roku przyjęła strategię Europa 2020 mając na celu uczynienie gospodarki Unii Europejskiej inteligentną, zrównoważoną i globalną. Jedną z flagowych inicjatyw zawartych w strategii mającej na celu promowanie postępu na obszarach priorytetowych jest również Europejska Agenda Cyfrowa uznająca kluczową rolę technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Głównym celem Europejskiej Agendy Cyfrowej jest zapewnienie, aby jednolity rynek cyfrowy utrzymał korzyści gospodarcze i społeczne oraz był oparty na szybkich i ultraszybkich łączach internetowych oraz interoperacyjnych aplikacjach.

Agenda cyfrowa dąży do zachowania konkurencyjności Europy poprzez zwiększoną koordynację oraz eliminację rozdrobnionych wysiłków. Istotne są światowej klasy infrastruktura oraz stosowne finansowanie, aby przyciągnąć najlepsze europejskie umysły do działalności badawczej. Najlepsze pomysły w zakresie badań muszą być zmienione w zbywalne produkty i usługi. Obecnie, inwestycje UE w zakresie badań w dziedzinie ICT stanowią mniej niż połowę inwestycji Stanów Zjednoczonych<sup>9</sup>.

Unia Europejska musi inwestować w światowej klasy badania i innowacje w dziedzinie ICT, aby spowodować wzrost oraz tworzenie miejsc pracy poprzez innowacyjne partnerstwa publiczno-prywatne oraz wykorzystanie możliwości dostępnych poprzez programy finansowania badań Horyzont 2020. Unia Europejska musi nadążyć za głównymi konkurentami w dziedzinie innowacji cyfrowych oraz badań ICT<sup>10</sup>.

W celu wyeliminowania niedoskonałości systemowych oraz przyspieszenia rozwoju w tym obszarze, Komisja Europejska, jako kontynuację Europejskiej Agendy Cyfrowej,

<sup>9</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/our-goals/pillar-v-research-and-innovation>

<sup>10</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/europe-2020-strategy>



przygotowała Strategię Jednolitego Rynku Cyfrowego dla Europy w 2015 roku, która przedstawia środki dla bardziej efektywnego wykorzystania technologii cyfrowych, aby umożliwić mieszkańcom oraz biznesowi korzystanie z możliwości jakie dają te technologie. W kontekście przestrzeni cyfrowej, czy to w aspekcie prywatnym czy biznesowym, kluczowym zadaniem strategicznym jest wyeliminowanie ograniczeń, które uniemożliwiają stworzenie jednolitego europejskiego rynku cyfrowego.

Zgodnie z europejską agendą cyfrową, długoterminowe zrównoważone zmiany w Europie będą się opierać na cyfryzacji społeczeństwa i gospodarki przy innowacyjnym oraz intensywnym wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012, horyzontalne rozporządzenie w zakresie systemu normalizacji europejskiej, zostało przyjęte w 2012 roku i umożliwia zastosowanie standardów w legislacji (standardów zharmonizowanych) oraz zamówieniach publicznych. Określenie standardów w dziedzinie ICT na szczeblu UE jest kluczowe dla ochrony konkurencyjności przemysłu europejskiego.

Jako część Działania 23 Europejskiej Agendy Cyfrowej, Komisja Europejska zapewni doradztwo w zakresie połączenia pomiędzy normalizacją w dziedzinie ICT a zamówieniami publicznymi w celu pomocy instytucjom publicznym w wykorzystaniu standardów, aby promować efektywność oraz ograniczać uzależnienie od jednego dostawcy.

Wypracowano trzy główne rezultaty jako część tego badania:

- 1) Przegląd obecnych praktyk w zakresie zamówień publicznych dotyczących ICT w UE<sup>11</sup>
- 2) Wskazówki wspierające zamawiających w nabywaniu ICT opartych o standardy<sup>12</sup>, w tym przykłady najlepszych praktyk w zakresie zamówień w dziedzinie ICT na szczeblu krajowym i UE
- 3) Przygotowanie Oceny Wpływu<sup>13</sup>

Wytyczne stanowią, że zamówienia publiczne w zakresie towarów i usług w dziedzinie ICT są ważne, ponieważ instytucje publiczne reprezentują znaczną część użytkowników produktów ICT, a ich zamówienia mogą mieć znaczny wpływ na innowacje oraz konkurencyjność na rynku ICT. Mają one obowiązek zapewnienia, aby zamówienia w dziedzinie ICT były realizowane w sposób transparentny i niedyskryminacyjny, który nie faworyzuje nadmiernie konkretnych sprzedawców lub dostawców. Zamawianie ICT w oparciu o standardy dostępne dla wszystkich dostawców ICT może wspomóc promowanie konkurencji wśród dostawców uczestniczących w przetargach publicznych w sektorze ICT, oraz ograniczyć ryzyko instytucji zamawiających, że staną się zbyt zależne od jednego sprzedawcy produktów lub usług w dziedzinie ICT poza ramami czasowymi ustalonymi w pierwotnym zamówieniu, sytuacja taka nazywana jest „lock-in” - uzależnienie od jednego dostawcy bez możliwości szybkiego zakończenia współpracy lub zmiany warunków.

Dlatego, w celu promowania rozwoju społeczeństwa informacyjnego, państwa członkowskie i/lub instytucje zamawiające powinny:

- 1) przestrzegać polityk europejskich w dziedzinie ICT;

<sup>11</sup> <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d2-finalreport-29feb2012.pdf>

<sup>12</sup> <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d3-guidelines-finaldraft2012-03-22.pdf>

<sup>13</sup> <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d4-impact-assessment-prep.pdf>



- 2) wdrażać polityki europejskie w dziedzinie ICT w krajowej legislacji;
- 3) przyjmować ramy prawne oraz polityki rozwojowe na szczeblu krajowym i regionalnym (strategia polityk, plany działania...);
- 4) ustalać warunki podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz lepsze warunki rozwoju ICT;
- 5) ustanawiać stymulujące środowisko rozwoju dla gospodarki opartej na danych;
- 6) zdefiniować co jest innowacyjne: roboty budowlane, produkt, usługa lub proces;
- 7) podkreślać kluczowe cele projektu w dziedzinie ICT (w tym cele polityk rządowych oraz dostaw usług)
- 8) opisywać podstawowe korzyści:
  - o rodzaje i poziom korzyści, np. społeczne, gospodarcze, środowiskowe, itd.
  - o Beneficjentów;
- 9) opisywać straty;
- 10) określać niezaspokojone potrzeby;
- 11) przeprowadzać analizę rynkową;
- 12) określać kluczowe czynniki sukcesu do wykorzystania w kolejnych fazach procesu zamówień.

### 2.2.2. Określenie zespołu zarządzającego projektem

#### Co zrobić?

W celu udoskonalenia procesu PPI, najważniejsze jest wykorzystanie technik zarządzania projektem oraz stworzenie dedykowanego zespołu. Jednoznaczna struktura odpowiedzialności - wraz z dedykowaną kadrą podlegającą instytucji zamawiającej oraz liniowy, możliwe krótki łańcuch decyzyjny - stanowią fundamentalny warunek wstępny dla właściwego przeprowadzenia projektu. Jest to jeszcze ważniejsze, gdy współpraca odbywa się pomiędzy zamawiającymi z różnych państw członkowskich.

#### TEMAT: ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI W ZAMÓWIENIACH NA INNOWACJE

Zarządzanie projektami może być szeroko zdefiniowane jako wykorzystanie wiedzy, umiejętności oraz technik prowadzenia projektów w sposób efektywny i wydajny, aby osiągnąć cele biznesowe. Według Instytutu Zarządzania Projektami, zarządzanie projektami zakłada dziewięć aspektów wiedzy:

- Integracja
- Koszt
- Zasoby ludzkie
- Zakres
- Jakość
- Komunikacja
- Czas

W zamówieniach publicznych, zarządzanie projektami odgrywa ważną rolę, ponieważ rozpoznaje strategię zamówień, co nabyć i kiedy (w czasie trwania całego projektu); w jaki sposób pozyskiwać informacje i wybierać wymagane produkty; w jaki sposób zarządzać ryzykami, zamówieniami oraz relacjami z wykonawcami.



## Jak to zrobić?

Każdy projekt powinien być zarządzany przez kierownika projektu, który jest jednocześnie osobą odpowiedzialną za planowanie projektu i kontrolowane wdrożenie oraz jest liderem/koordynatorem zespołu, składającego się z członków o określonych rolach zgodnych z charakterem projektu.

W zamówieniach na rozwiązania innowacyjne istnieje potrzeba rozumienia rynku, jak również potrzeb jakie ma organizacja w odniesieniu do konkretnego produktu, robót lub usługi (które jeszcze nie istnieją). Dlatego potrzebne są osoby lub zespoły, które mogą prowadzić działania skanowania rynku (zewnętrznie) oraz analizę potrzeb (wewnętrznie). Zespół projektowy będzie również potrzebował wiedzy specjalistycznej w zakresie zamówień oraz innych potrzebnych umiejętności i doświadczenia stosownych do projektu. Te umiejętności i funkcje mogą pochodzić z wewnątrz organizacji oraz z zewnątrz w celu stworzenia tymczasowego zespołu projektowego do realizacji zadań.

### Przykład zarządzania projektem w Holandii

Holenderskie miasto Enschede podjęło decyzję polityczną wybierając dwa obszary - **bezpieczeństwo i ochronę + służbę zdrowia** - do zamówień publicznych w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań. Poprzez zamówienia w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań chcą sprostać wyzwaniom społecznym oraz pobudzić gospodarkę lokalną. Każde zamówienie w dziedzinie innowacji musi być oparte na solidnym przedsięwzięciu biznesowym wraz z analizą kosztów i korzyści. Zespół wraz z przedstawicielami decydentów, zarządzających, kierowników projektu oraz zamawiających jest odpowiedzialny za podjęcie decyzji, akceptację lub odrzucenie konkretnego przedsięwzięcia. Zamawiający są zaangażowani od samego początku oraz odpowiedzialni za przeprowadzenie procesu zamówień na innowacyjne rozwiązania, który jest dostosowany do danego przedsięwzięcia biznesowego.

## Najczęstsze błędy

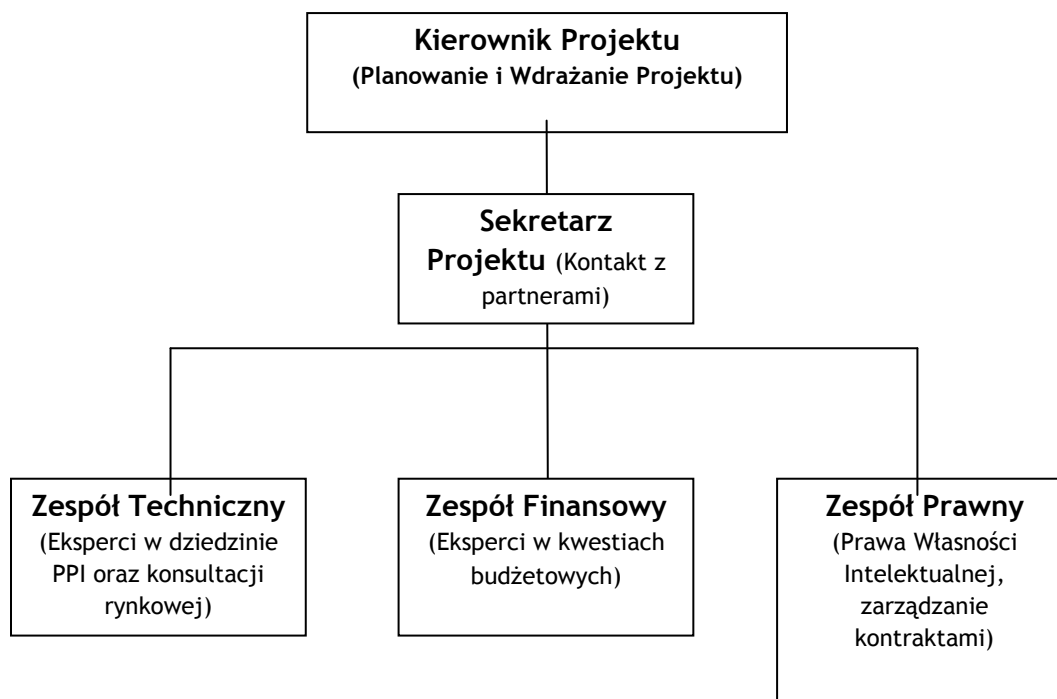
Brak odpowiedniego przywództwa, brak odpowiedniego doświadczenia, brak koordynacji pomiędzy różnymi zasobami i działaniami, brak świadomości w jaki sposób systemy organizacji wpływają na projekt, brak określonych umiejętności w celu ustalenia i określenia konkretnych potrzeb oraz potencjalnych rozwiązań, niejasne określenie oczekiwań partnerów (tj. klient/użytkownik, potencjalny sponsor, kierownictwo wyższego szczebla oraz potencjalni dostawcy) są to najczęstsze błędy z jakimi mamy do czynienia.

## Wyciągnięte wnioski

Zarządzający projektami mogą przyczynić się do pokonania niektórych z tych wyzwań poprzez umiejętność rozpoznania, analizowania oraz odpowiadania na ryzyko projektu oraz podanie koniecznych środków, aby pokonać pewne braki w zakresie umiejętności. Dla efektywnego zamawiania innowacyjnych towarów lub usług niezbędne są specjalistyczne umiejętności, kompetencje oraz zasoby.



Schemat 18. Zespół Zarządzający Projektem - Strategia IPM (Zintegrowane Zarządzanie Projektami)



### Zapamiętaj

- Zespół zarządzający projektem musi posiadać odpowiednią kadre, zarówno w kategoriach jakości jak i liczby.
- Istotna jest ciągłość obsadzania stanowisk. W przypadku znacznej rotacji członków kadry fundamentalne jest zanotowanie wszelkich informacji oraz przekazanie ich przez członka, który opuści zespół nowemu członkowi na okres jego wprowadzenia.
- Pozwolić członkom dobrze się poznać w celu zbudowania wzajemnego zaufania (szczególnie przy współpracy ponadnarodowej).
- Istnieją role, które muszą być obecne w każdego rodzaju projekcie zamówień: techniczna, finansowa, prawna, umowna, kierownicy projektu oraz odpowiedzialni za PR.

#### *2.2.2.1. Charakterystyka zespołu zarządzającego projektem w zakresie ICT*

Zróznicowany zespół składający się z osób posiadających wiedzę z wielu dziedzin, jest szczególnie ważny i stanowi klucz do dalszego sukcesu PPI - w dziedzinach nauki, inżynierii i zarządzania, ale również w dziedzinie finansów i prawa, aby członkowie zespołu mogli i zwiększali zdolność absorbowania najnowszej wiedzy omówionej, wytworzonej i pozyskanej podczas całego czasu trwania procesu PPI.

Rozwiązania ICT są powszechnie testowane poprzez scenariusze testowania. Zasoby ludzkie z wystarczającą wiedzą w zakresie scenariuszy testowania są istotną częścią zespołu zamawiających w dziedzinie PPI.



Schemat 19. Minimalna charakterystyka interdyscyplinarnego zespołu PPI w dziedzinie ICT



**TEMAT: ZRÓŻNICOWANY ZESPÓŁ SKŁADAJĄCY SIĘ Z OSÓB POSIADAJĄCYCH WIEDZĘ Z WIELU DZIEDZIN**

Ustalony zespół oraz wykonawcy stanowią punkt dzielenia się informacjami i wiedzą, powinni oni okresowo kontaktować się i uzyskiwać korzyści dla społeczności lokalnej, krajowej i UE dzięki trwałym relacjom, które mogą prowadzić do dalszego wzrostu.

Dlaczego zespół interdyscyplinarny w procesie PPI w dziedzinie ICT jest tak ważny? Sam proces jest bardzo ważny. Jednak, zamówienia publiczne są zawsze znane z kroków formalnych, które powinny być podjęte i to nie podlega dyskusji: procedura musi być zrealizowana w sposób, który jest opisany w dyrektywach UE i wdrożona w przepisach krajowych. Konsultacja rynkowa nie może być skutecznie przeprowadzona, jeśli nabywca publiczny nie stworzył zespołu, który rozumie złożoność, różnorodność, zdolność dostosowania ICT i stąd, szeroki wachlarz potencjalnych rozwiązań. Bardzo ważne jest, aby procedura i projekt w zakresie PPI w dziedzinie ICT były prowadzone przez właściwych specjalistów, którzy odpowiadają specyfice samego projektu, pamiętając o Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zapobieganie uzależnieniu od jednego dostawcy: tworzenie otwartych systemów ICT poprzez lepsze wykorzystywanie norm w zamówieniach publicznych” (COM/2013/0455 final).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0224&qid=1427871639509&from=HR>



### 2.2.3. Wyznaczanie granic

#### Co zrobić?

Fundamentalnym krokiem przed oceną potrzeb jest wyznaczenie scenariusza zamówień poprzez odpowiedź na następujące pytania:

- 1) Czy istnieją potencjalne korzyści w zakresie zwiększenia zasobów i/lub umiejętności w przypadku nawiązania szerszej współpracy na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym lub UE? (Zobacz poniżej)
- 2) Czy konsultacja rynkowa powinna mieć miejsce przed zdefiniowaniem procedury udzielenia zamówienia?

#### **TEMAT: CZYM JEST KONSULTACJA RYNKOWA?**

Wstępna Konsultacja Rynkowa (art. 40 Dyrektywy 24/2014/UE) umożliwia zamawiającym weryfikację swoich potrzeb z rzeczywistą ofertą na rynku. Pomaga również właściwie ustalić podejście do zamówień, żądane wymagania minimum w zakresie innowacyjnych rozwiązań oraz rzeczywistą wykonalność głównych założeń wynikających z konkretnego przedsięwzięcia biznesowego.

Ponadto, konsultacja rynkowa zapewnia informację zwrotną na temat sposobu zwiększenia zainteresowania rynku, aby odpowiedział na zbliżające się zaproszenia do składania ofert oraz które podmioty prawdopodobnie złożą oferty. Instytucja zamawiająca będzie wymagała transparentności oraz niedyskryminacji.

Sposoby, w jakie konsultacja rynkowa może być przeprowadzona, zobacz *poniżej* 2.4.

Jednym ze sposobów weryfikacji przyjętych założeń jak również uzyskania wiedzy w zakresie możliwości rynku, oferowanych produktów, czy też możliwości stworzenia danego produktu, usługi bądź roboty budowlanej jest tzw. „test rynku”. Do udziału w nim, podmiot publiczny zaprasza potencjalnych wykonawców oraz instytucje finansowe w sytuacji realizacji przedsięwzięcia w procedurze partnerstwa publiczno-prawnego, przekazując potencjalnie zainteresowanym podmiotom tzw. memorandum informacyjne. Jest to dokument opisujący wstępny zakres finansowych, prawnych i technicznych założeń planowanego przedsięwzięcia. Wachlarz zagadnień, które mogą być przedmiotem testu rynku ograniczony jest wyłącznie potrzebami podmiotu publicznego. W przypadku bardziej złożonych projektów podmiot publiczny może dodatkowo przewidzieć spotkanie z uczestnikami testu rynku w celu omówienia wszelkich aspektów planowanej współpracy. Przeprowadzenie konsultacji rynkowych na rynku Polskim w ostatnim czasie nabrało znaczenia w przypadku realizowania tzw. projektów hybrydowych. Zgodnie bowiem z Wytycznymi Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 18 marca 2015 roku w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020 (MliR/H/2014-2020/7(01)03/20145), podmiot publiczny podejmuje decyzję o realizacji inwestycji w trybie PPP w oparciu o:

- przeprowadzoną analizę przedrealizacyjną przedsięwzięcia, oraz
- przeprowadzone badania (konsultacje) rynkowe.





Odmiennym sposobem przeprowadzenia konsultacji rynkowych może być dialog techniczny. Jest to procedura regulowana przepisami ustawy prawo zamówień publicznych, w ramach której zamawiający po publikacji ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia dialogu technicznego i wskazaniu jego przedmiotu, zaprasza wykonawców - spełniających określone przez zamawiającego wymogi - do konsultacji w zakresie niezbędnym do przygotowania przedsięwzięcia lub określenia warunków przyszłej umowy. Możliwość prowadzenia wstępnych konsultacji rynkowych przez zamawiającego przewidziana została w art. 40 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 roku w sprawie zamówień publicznych, uchylającej Dyrektywę 2004/18/WE. Zgodnie z brzmieniem powyższego przepisu przed rozpoczęciem postępowania o udzielenie zamówienia instytucje zamawiające mogą przeprowadzić konsultacje rynkowe z zamiarem przygotowania zamówienia i poinformowania wykonawców o swoich planach i wymaganiach dotyczących zamówienia. Co więcej, instytucje zamawiające mogą korzystać z doradztwa niezależnych ekspertów, władz bądź uczestników rynku. Jedynym ograniczeniem dla przebiegu konsultacji jest warunek, aby uzyskana pomoc i doradztwo nie spowodowało zakłócenia konkurencji ani naruszenia zasad niedyskryminacji i przejrzystości.

Na gruncie ustawy prawo zamówień publicznych, dialog techniczny przewidziany jest w ramach przepisów Rozdziału 2 ustawy. Zgodnie z art. 31 ustawy zamawiający, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, może przeprowadzić dialog techniczny, zwracając się o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy. Przeprowadzenie dialogu technicznego ma jeden podstawowy cel - wykrystalizowanie najbardziej efektywnych rozwiązań dotyczących realizacji przedmiotu zamówienia. Dlatego też bez wątpienia jego uczestnikami powinny być podmioty posiadające odpowiednią wiedzę i doświadczenie, których obecność gwarantuje możliwość pozyskania rozwiązań przydatnych dla zamawiającego. Z tego względu w dialogu technicznym najczęściej biorą udział podmioty wyspecjalizowane w danym segmencie rynku.

Prowadzenie dialogu technicznego jest narzędziem dzięki któremu instytucja zamawiająca uzyskuje kompleksową rynkową odpowiedź na sformułowane, oczekiwane rezultaty realizacji danego przedsięwzięcia. Co wydaje się być istotne, zamawiający uzyskuje pełną wiedzę w zakresie możliwości rynku, przy jednoczesnej wstępnej formie doradztwa w zakresie kształtowania zapisów SIWZ, związanych z opisem przedmiotu zamówienia.

Poza wskazanymi powyżej formami konsultacji rynkowej, możliwa jest również nieformalna polegająca na badaniu możliwości rynkowych poprzez uzyskanie informacji o ściśle określonych przez zamawiającego przedsiębiorców, specjalizujących się w działalności gospodarczej będącej branżowym odzwierciedleniem przedmiotu zamówienia.

Poza działaniami podejmowanymi przed wszczęciem postępowania istotne znaczenie ma możliwość przeprowadzenia przetargu w trybie dialogu konkurencyjnego. Nie ma w nim bowiem obowiązku sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia na samym początku procedury, dzieje się to dopiero po konsultacjach z przedsiębiorcami (czyli przeprowadzeniu dialogu). Zamawiający tylko ogólnie określa swoje potrzeby na etapie



ogłoszenia o zamówieniu, wykonawcy zaś prezentują podczas dialogu projekty konkretnych rozwiązań. Na tej podstawie wykonawca konkretyzuje przedmiot zamówienia, a następnie zaprasza wykonawców do składania ofert, przekazując im specyfikację. Dialog konkurencyjny to proces odbywający się oddzielnie z każdym z zaproszonych wykonawców, podczas którego następuje precyzowanie wątpliwości w zakresie wymagań zamawiającego. Jest to procedura niezwykle użyteczna, pozwala bowiem podmiotom zamawiającym na zdobycie wiedzy o projektowanym zamówieniu i wybór wykonawcy, który zaprezentuje zarówno najciekawszą, jak i najbardziej korzystną ofertę.

Inną procedurą otwartą przewidzianą przez ustawę prawo zamówień publicznych są negocjacje z ogłoszeniem, które również umożliwiają, w trakcie ich prowadzenia, doprecyzowanie niektórych elementów SIWZ.

3) W jaki sposób instytucja zamawiająca powinna zajmować się kwestiami poufności i transferu technologii

#### TEMAT: KWESTIE POUFNOŚCI I TRANSFERU TECHNOLOGII

Jeśli pytanie o prawa własności intelektualnej (IPR) jest decydujące w zamówieniach przedkomercyjnych (PCP), w których przedmiotem kupna przez instytucje zamawiające jest usługa badań i rozwoju dopuszczająca prototypowanie nowych towarów i/lub usług, PPI głównie zajmują się kwestiami poufności oraz transferu technologii.

Pierwsza kwestia - **poufność** - dotyczy zaangażowania instytucji zamawiającej w zachowanie tajemnicy w zakresie proponowanych rozwiązań oraz informacji wrażliwych udostępnianych przez wykonawców (np. tajemnice techniczne lub handlowe, poufne elementy przetargu), chyba, że Ci ostatni wyraźnie (tj. na piśmie) upoważnią nabywców publicznych do ujawnienia stosownych informacji osobom trzecim. Prawo do ochrony informacji poufnych jest istotnym prawem i jednocześnie utrwaloną zasadą prawa zarówno na szczeblu UE jak i krajowym. Dlatego, przy wszelkiej wymianie oraz przechowywaniu informacji instytucje zamawiające są zobowiązane do zapewnienia integralności oraz poufności wszelkich danych wrażliwych udostępnianych przez wykonawcę.

Jeśli chodzi o **transfer technologii**, tj. rozpowszechnienie innowacyjnych technologii z miejsc pochodzenia oraz z kręgu osób mających wyłączny dostęp do szerszej dystrybucji, polityki zamówień publicznych powinny mieć na celu zapewnienie, aby zarówno innowacje w produktach jak i procesach były przenoszone w szerszym zakresie, aby wspierać ogólny rozwój gospodarczy oraz konkurencyjność. W tym sensie, fundamentalne jest zawarcie zrozumiałej i sprawiedliwej umowy z wykonawcą, którego technologia musi być transferowana. Umowa transferu technologii powinna zawierać cały wynalazek, prototypy, ukończone urządzenia lub know-how na temat których ujawniane są informacje wrażliwe, aby zostały w pełni skomercjalizowane oraz były do dyspozycji szerszej grupy wykonawców.

Zarówno w prawie krajowym jak i unijnym w sprawie zamówień publicznych kwestia poufności i transferu technologii jest pozostawiona do uregulowania w dokumentach przetargowych lub w zawartej umowie indywidualnej. Zazwyczaj, nabywcy publiczni nie mogą dzielić się informacjami wrażliwymi lub tajemnicami handlowymi z innymi oferentami lub dostawcami chyba, że jest to wyraźnie zaakceptowane przez stosownego dostawcę.

Na przykład w odniesieniu do dialogu konkurencyjnego, Dyrektywa 2014/24 UE podaje „Instytucje zamawiające zapewniają równe traktowanie wszystkich uczestników podczas prowadzenia dialogu. W tym celu nie udzielają one informacji w sposób dyskryminacyjny, który może zapewnić niektórym uczestnikom przewagę nad innymi uczestnikami. Zgodnie z Artykułem 21, instytucje zamawiające nie ujawniają pozostałym uczestnikom informacji poufnych



udzielanych przez kandydata lub oferenta biorących udział w negocjacjach, bez ich zgody. Zgoda ta nie może mieć formy ogólnego zezwolenia, ale musi być wyrażona w odniesieniu do planowanego przekazania określonych informacji. (Art. 30, ust. 3).

Mówiąc o prawach autorskich należy zwrócić uwagę na kilka zagadnień. Po pierwsze prawa te dotyczą dóbr niematerialnych, które określane są mianem utworów. Jest to każdy przejaw działalności twórczej człowieka, ustalony w jakiegokolwiek postaci, mający indywidualny charakter.

Aby utwór zaistniał muszą wystąpić następujące przesłanki:

- **twórczości** - utwór powinien charakteryzować się oryginalnością oraz posiadać indywidualny charakter. Twórczy oraz indywidualny charakter oznacza przede wszystkim, że utwór wzbogacił nowymi elementami dotychczasowy stan rzeczy, będąc wynikiem indywidualnego wysiłku twórczego.
- **ustalenia** - ochrona utworu występuje w chwili jego wyrażenia na nośniku materialnym w jakiegokolwiek postaci. Co jest ważne to fakt, iż aby zaistniała ochrona danego utworu nie trzeba spełnić żadnych szczególnych warunków formalnych, istnieje ona z chwilą uzewnętrznienia np. w formie publicznej prezentacji odczytu itp.

Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych ( Dz. U. z 1994 r. nr 24 poz. 83 z późniejszymi zmianami) wskazuje iż żadne idee, pomysły czy sposoby postępowania nie podlegają ochronie prawno-autorskiej.

Istnieją dwa rodzaje praw autorskich, które odnoszą się do utworów:

- **Osobiste prawa autorskie** dotyczą przede wszystkim twórcy (osoby fizycznej, która stworzyła utwór) oraz jego więzi z utworem. Wynika z tego prawo do autorstwa, oznaczenia przez twórcę utworu własnym nazwiskiem, pseudonimem lub udostępnienia go anonimowo. Prawa autorskie osobiste gwarantują twórcy prawo do zachowania treści i formy utworu, prawo do rzetelnego wykorzystania utworu przez osoby trzecie oraz prawo do nadzoru nad sposobem jego wykorzystania. Wskazane w zdaniu poprzednim uprawnienia do poszanowania prawa do integralności utworu ma fundamentalne znaczenie z perspektywy twórcy. Jednocześnie zamawiający dokonując opisu przedmiotu zamówienia, czy też tworząc opis przedmiotu, jak i warunki umowy kształtujące przyszłe korzystanie z utworu, powinny zabezpieczać interesy zamawiającego w dalszej perspektywie czasu, w sytuacji potrzeby wprowadzania zmian, czy też modyfikacji do nabytego produktu, usługi bądź roboty budowlanej. Przysługujące twórcy osobiste prawa autorskie może okazać się w przyszłości problemem dla zamawiającego, ponieważ każda zmiana, modyfikacja, rozbudowa, aktualizacja wymagała będzie korzystania tylko i wyłącznie z jednego wykonawcy, ze względu na ochronę osobistych praw autorskich. W przyszłości mogą być drobne uciążliwości, jednak mogą stać się znaczące, gdy np. twórca/twórcy w pewnym momencie stwierdza, że nie chce współpracować z zamawiającym lub zażąda wynagrodzenia przekraczającego pierwotnie umówione. **Warto więc w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości uregulować te kwestie w umowie nie w zakresie przenoszącej prawa autorskie, a uzyskanie zgody twórcy/twórców na wprowadzanie zmian, modyfikacji, aktualizacji, rozbudowy przedmiotu umowy przez osoby trzecie**



posiadające określone w umowie uprawnienia. Co więcej, wybór osób trzecich nie wymaga żadnej dodatkowej zgody, czy też akceptacji twórcy. Co prawda twórca nie może się ich zbyć, może jednak w umowie zobowiązać się do nie korzystania z tych praw lub już w umowie upoważnić nabywcę praw do utworu do wprowadzania określonych zmian etc. Podkreślenia wymaga w tym miejscu fakt, że zgoda uzyskiwana jest nie od wykonawcy realizującego zamówienie, a od twórców, czy osób mających twórczy wkład przedmiot zamówienia.

- **Majątkowe prawa autorskie** odnoszą się przede wszystkim do korzystania oraz dysponowania nimi na określonych polach eksploatacji. Jest to również prawo do wynagrodzenia za wykorzystywanie utworu przez osoby trzecie. Prawa te mają charakter czasowy, zbywalny i są dziedziczone. Czasowy charakter oznacza, że po upływie 70 lat od śmierci twórcy, prawo do danego utworu wygasa przechodząc do domeny publicznej. Jednakże nie zawsze prawa autorskie majątkowe przysługują twórcom. Najistotniej sprawą w zakresie nabywania majątkowych praw autorskich, bądź też nabywania licencji czyli praw do korzystania z utworu, jest właściwe określenie zakresu w jakim nabywa się majątkowe prawa autorskie tzn. pól eksploatacji.

W dobie ciągłego rozwoju technik informatycznych znaczenie ochrony programów komputerowych jest wciąż tematem dyskusji oraz sporów. Wynika to zapewne po części z różnic w możliwościach ochrony oprogramowania komputerowego w poszczególnych krajach. Istnieją dwa główne, antagoniczne względem siebie modele ochrony oprogramowania komputerowego. Pierwszym z nich jest model stosowany m.in. w USA umożliwiający ochronę oprogramowania komputerowego patentem. Drugim jest model stosowany w Polsce oraz w większości krajów umożliwiający ochronę programu komputerowego za pomocą prawa autorskiego.

W Polsce ochrona programów komputerowych ma charakter prawno-autorski (twórca dysponuje prawami osobistymi oraz majątkowymi), który obejmuje wszystkie formy wyrażenia programów. W tym przypadku ochronie podlegać może m.in.: kod źródłowy, programy aplikacyjne, systemy operacyjne, programy tłumaczące, narzędziowe, łącza itp. Natomiast istnieją również przypadki, gdy ochrona nie obowiązuje i są to: reguły logiczne i matematyczne zastosowane w programie, pomysły, metody, procedury podstawy algorytmów i języków programowania.

### Jak to zrobić?

Zespół zamawiający powinien określić możliwości budżetowe oraz wiedzę, a w przypadku niewystarczających zasobów powinien ocenić możliwość dostępu do funduszy zewnętrznych (np. z Unii Europejskiej, zobacz powyżej punkt 1.4) lub dzielić proces zamówień z innymi nabywcami publicznymi (wspólne zamówienia) w granicach lub poza granicami kraju. Aby tego dokonać, ogromnie ważne jest stanie się aktywnymi członkami w krajowej lub europejskiej sieci nabywców publicznych (niektóre przykłady obejmują Sieć Zamówień Publicznych <<http://www.ppneurope.org>>; Platformę Zamówienia w zakresie Innowacji <<http://www.innovation-procurement.org>> oraz Europejskie Wsparcie Zamówień w dziedzinie Innowacji <<http://www.eafip.eu>>).

Szczególnie w zamówieniach na innowacje, zamawiający powinni określić czy przydatne jest skonsultowanie rynku przed wdrożeniem przetargu w celu zebrania wiedzy



na temat trendów, możliwości każdego dostawcy oraz sporządzenia listy konkretnych wymagań.

W tym sensie szczególnie przydatne jest posiadanie bezpośredniego i jak najszerszego dostępu do świata przedsiębiorczości, również poprzez dedykowane biuro. Wyzwaniem jest poprawnie i efektywnie zorganizować taką konsultację, aby zachęcać do udziału oraz poznać najbardziej interesujące rozwiązania innowacyjne, które odpowiadają konkretnym potrzebom.

Uzyskanie takiego rezultatu wymaga dużych wysiłków, zespołu posiadającego stosowne kwalifikacje oraz komunikacji, a także należy zapewnić upowszechnienie rezultatów różnych dni otwartych, konsultację, aby powiększyć katalogi rozwiązań innowacyjnych

i lepiej zdefiniować CO NABYĆ.

W odniesieniu do praw własności intelektualnej, jedną z najważniejszych postaci w zespole zarządzającym projektem będzie ekspert prawny.

#### MODEL SKUTECZNEGO DEFINIOWANIA „CO NABYĆ”

- 1) Zdecyduj, czy podmiot zamawiający może łatwo dokonać zakupu, czy brakuje zasobów lub wiedzy, wskazując na podział ryzyk oraz korzyści poprzez zamówienia wspólne na szczeblu krajowym lub UE nawiązując kontakt z głównymi sieciami zamówień.
- 2) W przypadku zamówień transgranicznych, rozpocznij od identyfikacji najodpowiedniejszego partnera (najodpowiedniejszych partnerów).
- 3) Zdecyduj, czy będzie przeprowadzona wstępna konsultacja rynkowa i w jaki sposób (dwustronne spotkania z dostawcami, kwestionariusze, rozmowy, dni otwarte).
- 4) Pomyśl od początku, w jaki sposób obchodzić się z prawami własności intelektualnej oraz wymianą informacji. Nawet jeśli ta faza ma o wiele większe znaczenie w PCP, ważne jest zapewnienie dostawców, że informacje wrażliwe przez nich przekazane będą traktowane zgodnie z zasadami poufności. Jeśli chodzi o prawa własności intelektualnej, dostawcy PPI zwykle już opatentowali swój innowacyjny produkt lub usługę, więc instytucja zamawiająca może mieć tylko licencję, na jego/jej wykorzystanie bez naruszania praw autorskich lub praw własności intelektualnej.

#### Najczęstsze błędy

Niewystarczające informacje na temat rynku, niechęć do podejmowania ryzyka jak i brak chęci do wspólnych lub transgranicznych zamówień, czy też brak wiedzy w zakresie możliwych zewnętrznych środków finansowych, brak udziału w sieciach zamówień krajowych lub transgranicznych; niewystarczająca zdolność efektywnego dialogu z rynkiem, brak wiedzy i/lub doświadczenia w zakresie stosownej legislacji dotyczącej transferu technologii oraz poufności są najczęstszymi błędami z jakimi możemy się spotkać.

#### Wyciągnięte wnioski

Brak uznania potrzeby zaangażowania partnerów zewnętrznych jest powszechnie krytykowane w zamówieniach i ma to często negatywny wpływ na powodzenie zamówienia, niekiedy skutkując dodatkowymi kosztami, aby skorygować zaniedbania i błędy.



Ponadto, aby osiągnąć pożądane rezultaty, ogromnie ważne jest przeprowadzenie oceny różnych opcji na etapie przygotowania procesu zamówienia, zarówno w kategoriach poprawnej identyfikacji przedmiotu zamówienia, jak i zdefiniowania realistycznego budżetu.

Ostatnią, lecz nie mniej ważną kwestią do jak najszybszego rozwiązania jest to w jaki sposób zarządzać sprawami poufności i transferu technologii.

### Zapamiętaj

- Sporządzając budżet, zamawiający powinni uwzględnić stosowny poziom niepewności. Ponadto, budżet i koszty powinny być weryfikowane w fazach krytycznych podczas całego procesu zamówienia.
- Wspólne zamówienia na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym oraz transgranicznym są optymalnymi narzędziami w przypadku niewystarczającego doświadczenia lub budżetu do wykorzystania na konkretny zakup i są szczególnie przydatne w przypadku zamówień na rozwiązania innowacyjne (zobacz poniżej).
- Wspólne i transgraniczne zamówienia umożliwiają instytucjom zamawiającym dzielenie się rozwiązaniami innowacyjnymi (oraz doświadczeniami w tym zakresie) poprzez gromadzenie potrzeb lub, jak wyjaśniono poniżej, zawarcie umowy ramowej zabezpieczającej innym instytucjom zamawiającym (na szczeblu krajowym i UE) możliwość jej stosowania (zobacz poniżej).
- Zamawiający powinni również brać pod uwagę dostępność na rynku oraz zdolność reagowania rynku na ich propozycje. Rzeczywiście, nie wszystkie zamówienia są osiągalne. Czy Instytucja Zamawiająca poszukuje czegoś, co wykracza poza (obecne) możliwości rynku? Czy harmonogramy są realistyczne?
- Poufność w zakresie informacji udostępnianych przez wykonawców musi być zapewniona na każdym etapie procesu zamówień.
- Ogromnie ważne jest zrozumienie czy - i jak - zarządzać kwestią transferu technologii tj. uzgodnić z wykonawcą warunki, zgodnie z którymi stosowne informacje mogą być ujawniane, aby na szerszą skalę wspierać rozwiązania innowacyjne oraz wzrost gospodarczy.

## 2.3. Rozpoznanie i ocena potrzeb

### 2.3.1. Rozpoznanie potrzeby

#### Co zrobić?

Procedura zamówień w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań rozpoczyna się od niezaspokojonej potrzeby w zakresie rozwiązań innowacyjnych, która może być napędzana - obecnie, ale raczej w przyszłości - przez wyzwania społeczne lub wymagania operacyjne, którym nie można sprostać - lub można im sprostać jedynie przy nadmiernych kosztach lub przy nieakceptowalnych ryzykach - przez już dostępne towary lub usługi.

Istnienie niezaspokojonej potrzeby jest zatem oczywiste w przypadkach, gdy:



- Istniejące rozwiązania nie odpowiadają na poważny problem, który już obecnie ma negatywny wpływ na świadczenie usługi interesu publicznego (np. kwestie techniczne, zmiany budżetowe, zmiany we wzorach zachowań obywateli).

#### Przykład

Projekt Zamówienia Publiczne na Rozwiązania Innowacyjne w zakresie Zdrowego Starzenia (HAPPI): <http://www.happi-project.eu/> jest pierwszym wspólnym zamówieniem na szczeblu UE na zakup innowacyjnego rozwiązania w dziedzinie dobrego starzenia.

### Schemat 20. Plan działania w zakresie projektu HAPPI



Komisja Europejska (DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw) poprosiła Bundesbeschaffung GmbH (BBG) oraz Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI), aby przeprowadziły badanie mające na celu analizę możliwego wdrożenia Wspólnych Transgranicznych Zamówień Publicznych (JCBPP), w szczególności skupiając się na aspektach prawnych, administracyjnych oraz organizacyjnych wybranych projektów JCBPP, jak również na wydajności gospodarczej i efektywności projektów. Badanie to będzie zawierało harmonogram rekomendacji dla organów publicznych w zakresie sposobu przeprowadzania procedur wspólnych zamówień transgranicznych, aby wspierać pewność prawną oraz umożliwiać pomiar ekonomiczny, monitorowanie oraz ich lepsze zastosowanie praktyczne. Oczekuje się, że badanie przyciągnie głównie zainteresowanie praktyków oraz uzupełni istniejącą wiedzę w zakresie wspólnych zamówień transgranicznych.

#### Przykład:

Program CHARM (<https://www.rijkswaterstaat.nl/english/about-us/doing-business-with-rijkswaterstaat/charm-pcp/index.aspx>) jest przykładem zamówień **PCP wspólnie wdrażanych przez angielskie i holenderskie** instytucje zarządzające drogami spowodowanych koniecznością rozwiązania poważnych problemów wszechobecnych korków ulicznych na ruchliwych drogach poprzez innowacyjne centra zarządzania ruchem.



- Istniejące rozwiązania nie mogą zaspokoić potrzeby nabywcy publicznego, aby poprawić jakość i/lub wydajność usługi publicznej w przyszłości na podstawie dokonanej oceny podkreślając konieczność poprawienia jej rezultatów z powodu wymogów regulacyjnych lub legislacyjnych.

**Przykład**

Szpital Powiatowy w Suchoj Beskidzkiej (Polska) stwierdził potrzebę obniżenia temperatury w pomieszczeniach szpitalnych narażonych na nadmierne działanie promieni słonecznych w lecie, aby poprawić dobrostan pacjentów oraz kadry medycznej i dokonał tego w długim procesie, który zakończył się montażem markiz fotowoltaicznych.

<http://www.ecoquip.eu/uploads/pdfs/SuchaBeskidzkaHospitalunemneeds.pdf>

- Istniejące rozwiązania nie mogą odpowiadać na średnio- i długoterminowe wyzwania społeczne (np. efektywność energetyczną lub równowagę środowiskową).

**Przykład**

Projekt SPEA ([www.speaproject.eu](http://www.speaproject.eu)), w którym uczestniczy konsorcjum trzech miast (Barcelona, Birmingham i Eindhoven), koncentruje się na poprawie efektywności energetycznej w budynkach miejskich, aby uzyskać oszczędności energii, energię odnawialną dla tych budynków oraz stworzyć procedury zrównoważonego zarządzania.

Obowiązujące w Polsce przepisy prawa nie dają gotowego narzędzie do przeprowadzenia rozeznania potrzeb. Dobrze sformułowane potrzeby, określające faktyczny zakres jest wyzwaniem i jednym z kluczowych czynników sukcesu. To na jego podstawie formułowany będzie przyszły opis przedmiotu zamówienia, zakres ewentualnych prac badawczych i rozwojowych (dotyczy PCP), to z myślą o nim tworzone będą prototypy i krótkie serie produkcyjne. Właściwe wyzwanie powinno:

- odpowiadać na ważne niezaspokojone lub niewłaściwie zaspokojone potrzeby zamawiającego,
- być zgodne z długoterminową strategią i celami zamawiającego,
- odnosić się do poszukiwanych rozwiązań, które mogą być wdrożone w życie w perspektywie kilkuletniej, a więc z założenia powinno zawierać perspektywiczną ocenę przyszłych potrzeb i problemów zamawiającego i innych potencjalnych beneficjentów,
- być wolne od już istniejących technologii i rozwiązań, gdyż skupianie się na określonej technologii niesie ze sobą zawężanie przez samego zamawiającego możliwego zakresu rozwiązań, podczas gdy istotą zamówień innowacyjnych jest to, że potencjalne propozycje mogą pochodzić z zupełnie różnych branż i gałęzi przemysłu,
- być sformułowane na tyle szeroko, aby dać potencjalnym dostawcom możliwość oceny, czy proponowane przez nich kierunki badań są w stanie na nie odpowiedzieć.

Podstawą prawną działań podejmowanych przez zamawiającego będą ramy nakreślone przez regulacje zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych





(Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późniejszymi zmianami). Wydatkując środki publiczne instytucja zamawiająca winna kierować się następującymi zasadami zgodnie z którymi ma działać:

- 1) legalnie;
- 2) gospodarnie;
- 3) celowo;
- 4) rzetelnie;
- 5) sprawnie.

### Jak to zrobić?

W procesie prowadzącym do zdefiniowania potrzeby, instytucja zamawiająca może wykorzystać wiele wzajemnie się uzupełniających podejść: przegląd publikacji naukowych, technicznych oraz w zakresie polityk; opinie ekspertów; zespoły dedykowane do różnych typów działalności zamawiającego; rozmowy kluczowych partnerów z potencjalnymi dostawcami, grupami interesu oraz użytkownikami końcowymi.

#### **Przykłady metodologiczne**

Metodologia **Głos Klienta** (stosowana w projekcie Smart@fire) jako cel końcowy ma osiągnięcie głębszego zrozumienia produktów, procesów, usług i sprzętu wykorzystywanego przez użytkowników końcowych oraz zebranie pomysłów na temat sposobu poprawy ich środowiska pracy poprzez rozwiązania innowacyjne, wybór użytkowników końcowych (w oparciu o wcześniej zdefiniowane profile) oraz przeprowadzenie szczegółowych ankiet przez zespół ankieterów. Pytania muszą być dobrze sformułowane, krótkie, proste i stosowne, aby ustalić potrzeby klientów.

**Przykład:** Metodologia Głos Klienta może przewidywać pytania otwarte do konkretnych osób (np. „powiedz nam w jaki sposób stosujesz nasz produkt/usługę...”; „z jakimi barierami się stykasz przy naszym produkcie/usłudze ...?”; „na jakie kwestie napotykasz, gdy...?”; „opowiedz mi więcej o ...”; „podaj mi przykład ...”) - aby stwierdzić co osoba wie, lubi, nie lubi i/lub myśli o waszym produkcie i/lub usłudze - lub przybierać formę interaktywnej grupy dyskusyjnej z kilkoma uczestnikami, którzy będą pytani o swoje spostrzeżenia, opinie, poglądy i podejścia do produktu i/lub usługi. Metoda ta jest szczególnie przydatna, gdy zamawiający chcą uzyskać bardziej złożone informacje na temat zachowań i motywacji niż te, które mogłoby ujawnić badanie ankietowe. Ponadto, dynamiczna wymiana opinii pomiędzy członkami grupy może skutkować bardziej dogłębnyymi i bezstronnymi informacjami niż rozmowy dwustronne.

Kolejną użyteczną i efektywną metodologią rozpoznawania potrzeb w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych oraz weryfikacji ich pod względem stosowności dla użytkowników końcowych jest metodologia **WIBGI** stworzona przez angielski NHS (angielski odpowiednik polskiego NFZ), oparta na burzy mózgów z zamawiającymi i użytkownikami końcowymi, mająca na celu dokończenie zdania „**Czy nie byłoby świetnie, gdyby...**”.

Podczas warsztatów WIBGI, ekspert moderuje pracuje z zespołem klinicznym, aby ustalić, zweryfikować i uszeregować pod względem ważności jego potrzeby kliniczne. Podczas tych warsztatów zespoły kliniczne stają przed wyzwaniem myślenia nieszablonowego (Pomyśl o kwestii, która powoduje u Ciebie największy dyskomfort / o nieefektywności w Twojej codziennej pracy. Załóż, że jesteś Harrym Potterem, jakie są największe problemy, które magia mogłaby rozwiązać dla Ciebie? Czy nie byłoby świetnie, gdyby magia stworzyła dla mnie rozwiązanie tego ...). Lista potrzeb otrzymana poprzez tę burzę mózgów jest następnie szeregowana pod względem ważności (np. pod względem wielkości, skali oraz kosztu problemu) w dokument formalny zwany „zestawieniem potrzeb klinicznych”.



## Najczęstsze błędy

Dystans pomiędzy ustaloną potrzebą a rzeczywistymi potrzebami użytkowników końcowych/klientów, błędne wyobrażenia o rzeczywistej pilności zaspokojenia potrzeby, brak odpowiedniego zaangażowania kluczowych partnerów, niechęć do podejmowania ryzyka w zakresie ustalenia rozwiązań innowacyjnych odpowiadających na niezaspokojone potrzeby są najczęstszymi błędami jakie występują na etapie identyfikacji potrzeb.

### MODEL W ZAKRESIE OCENY POTRZEB

**Krok 1:** otwarcie dyskutuj na temat problemów i potrzeb ze stosownymi partnerami z zastosowaniem podejścia odgórnego albo oddolnego.

**Krok 2:** ustal najbardziej naglące niezaspokojone potrzeby oraz problemy z nimi związane.

**Krok 3:** ustal hierarchię przyczyn i skutków (problemy bezpośrednio powodujące nagłą potrzebę oraz problemy, które są efektem niezaspokojonej potrzeby).

**Krok 4:** ustal w jaki sposób niezaspokojona potrzeba i związane z nią problemy mogą być rozwiązane poprzez nabycie konkretnych produktów lub usług.

**Krok 4bis:** ustal przestrzeń dla produktów innowacyjnych dostępnych na rynku (zobacz punkt 2.4).

**Krok 5:** stwórz specyfikacje zorientowane na wydajność i funkcje (zobacz następny punkt).

## Wyciągnięte wnioski

W ustalaniu potrzeby możliwe jest stosowanie podejścia **odgórnego** (w którym decydenci, którzy są odpowiedzialni za analizowanie osiągnięć gospodarczych i społecznych rozpoznają sytuacje, które wymagają poprawy lub możliwości bardziej pomyślnego rozwoju) lub lepiej, **podejścia oddolnego** (inicjowanego przez zapotrzebowanie społeczeństwa, wymagającego działania decydentów). Bez względu na podejście, istotna jest pełna i właściwa analiza potrzeby w celu osiągnięcia właściwie zaplanowanego projektu skutecznie odpowiadającego na rzeczywiste potrzeby społeczeństwa oraz prawdziwy interes ogółu.

Jak już wspomniano, informacje do ustalania potrzeb mogą być zbierane poprzez analizę posiadanych danych, rozmowy, badania ankietowe. Jednak najlepszym pomysłem jest połączenie wszystkich tych metod (kwestionariuszy i rozmów z zespołami problemowymi, użytkownikami końcowymi oraz stosownymi partnerami; warsztatów). Zazwyczaj, badania ankietowe przesyłane drogą elektroniczną mają najniższy wskaźnik odpowiedzi, warto również pamiętać, że jakość odpowiedzi w dużej mierze zależy od sformułowania pytań ankietowych oraz składu grup docelowych. Ponadto, ze względu na to, że może być rozbieżność między tym co ludzie mówią w rozmowie, a tym co doświadczają, ważna jest weryfikacja wyników rozmowy z obserwacjami i analizą dokumentów.

## Zapamiętaj

- Proces ustalania potrzeb powinien mieć miejsce tak wcześnie i być tak poprawny jak to możliwe, w sposób zapewniający więcej czasu na skuteczne zrozumienie potrzeb.
- Właściwy przebieg tej fazy procesu pomaga uniknąć ryzyka nierozpoznanych i niezaspokojonych potrzeb zmieniających się w nagłą problem.



- Spraw, aby nabywcy publiczni przestrzegali wymagań regulacyjnych i legislacyjnych.
- Stwórz właściwą bazę dla kolejnych kroków, a w szczególności otwartej i skutecznej konsultacji rynkowej.
- Uprość przeniesienie niezaspokojonej potrzeby do opartej na wynikach wcześniejszych działań specyfikacji wymagań w procesie zamówień na innowacyjne rozwiązania.
- W przypadku zamówień wspólnych lub transgranicznych, faza oceny potrzeb mogłaby być przeprowadzona najpierw na poziomie każdego zamawiającego, a później na poziomie zbiorczym, w taki sposób, aby całkowicie rozpoznać wspólne potrzeby oraz dostosować rozwiązania zgodnie z krajowym kontekstem regulacyjnym oraz politykami.
- Użytkownicy końcowi są szczególnie ważni, ponieważ powinni być rzeczywistym napędem zamówień na rozwiązania innowacyjne tak, aby rozwiązania innowacyjne pochodzące z zamówień były odpowiednio zatwierdzone i efektywnie wykorzystywane.
- Biorąc pod uwagę to, że niezaspokojona potrzeba jest rzadko postrzegana jako kwestia priorytetowa przez jednego zamawiającego i/lub użytkownika końcowego, rozsądne jest zaangażowanie w ocenę potrzeb innych zamawiających i/lub użytkowników końcowych w celu umożliwienia stworzenia rozwiązań, które są skalowalne, wymienne i bardziej efektywne kosztowo.

#### *2.3.1.1. Rozpoznanie potrzeb w dziedzinie ICT*

Sektor ICT jest stale zmieniającym się środowiskiem ze względu na gwałtowne postępy technologiczne w tym obszarze. Określone potrzeby muszą podążać za obecnymi trendami. Dlatego, najistotniejszą kwestią w rozpoznaniu potrzeb w ramach ICT jest zdolność reagowania na powszechnie stosowane, gwałtownie rozwijające się technologie, na przykład komunikacja cyfrowa z sektorem publicznym, usługi przetwarzania w chmurze, metody płatności elektronicznej, itd.

Sugeruje się przeprowadzenie **analizy biznesowej** w celu pomyślnego wdrożenia zamówienia w zakresie rozwiązań innowacyjnych. Międzynarodowy Instytut Analiz Biznesowych (IIBA) jest międzynarodowo uznanym standardem, który jest często wykorzystywany do wdrożenia analizy biznesowej. IIBA definiuje analizę biznesową jako zestawienie wiedzy, podejść, metod, technik oraz działań do wdrożenia wśród partnerów w celu zrozumienia zarządzania organizacjami. Jest to istotny standard pomagający praktykom i ich partnerom uzyskać lepsze wyniki biznesowe. Nowsza definicja analizy biznesowej IIBA Analiza Biznesowa Całości Wiedzy (The Business Analysis Body of Knowledge) (Przewodnik BABOK)<sup>14</sup> definiuje analizę biznesową jako praktykę, umożliwiającą zmiany w organizacji, które są oparte na potrzebach i tworzeniu rozwiązań wnoszących wartość dodaną dla partnerów.

<sup>14</sup> <http://www.iiba.org/babok-guide.aspx>



Wdrożenie analizy biznesowej IIBA zostało zdefiniowane wraz z podstawowym Modelem Kluczowej Koncepcji Analizatora Biznesowego (Business Analyst Core Concept Model)<sup>15</sup> (BACCM) zgodnie z którym:

- zdefiniowane zostały potrzeby w zakresie wdrożenia rozwiązań innowacyjnych,
- określono partnerów wraz z ich oczekiwaniami, które stanowią podstawę ich wymagań,
- zdefiniowano strategiczne oraz biznesowe ramy oczekiwanej wartości dodanej zamówionych rozwiązań innowacyjnych,
- wszystko zostało wdrożone w kontekście (przykładem kontekstu jest również stworzenie rozwiązania innowacyjnego).

Wszystkie te elementy analizy biznesowej stanowią podstawę dla określenia wymagań dotyczących rozwiązania, oczekiwań odnośnie potrzebnej zmiany, którą przyniesie nowostworzone rozwiązanie IT oraz końcową ocenę uzyskanej wartości.

Słoweńskie Ministerstwo Administracji Publicznej przygotowało standardy oraz wspólne specyfikacje w zakresie stworzenia nowoczesnej platformy rozwiązań innowacyjnych, które zostały określone i opisane w Wytycznych w zakresie rozwoju rozwiązań innowacyjnych<sup>16</sup>. Specjalne bloki i funkcje horyzontalne są dostępne w katalogu innowacyjnych rozwiązań<sup>17</sup>. Każdy nabywca publiczny, który jest zobowiązany przestrzegać zasad w zakresie zamówień publicznych powinien wziąć pod uwagę istniejące bloki i funkcje horyzontalne, które są bezpłatne dla nabywców publicznych. Bloki są zoptymalizowane i nowe tworzenie ich funkcjonalności nie jest zasadne ekonomicznie, ale z drugiej strony Ministerstwo Administracji Publicznej również zachęca nabywców publicznych do udostępniania ich własnego rozwiązania innowacyjnego na portalu NIO, co jest również wymaganiem przy modernizacji infrastruktury zarządzanej przez Ministerstwo Administracji Publicznej.

### 2.3.2. Opis potrzeby

#### **Co zrobić?**

Przed zorganizowaniem otwartej konsultacji rynkowej, nabywcy publiczni powinni poprawnie opisać potrzebę, aby zapewnić wystarczające zainteresowanie i odzew potencjalnie zainteresowanych dostawców (w konkretnych sektorach). Wyrażając swoją potrzebę zamawiający powinni podać wystarczająco dużo informacji, aby wspomóc rynek, lecz bez ograniczania kreatywności, ponieważ nadmierne wymagania często tłumią zdolność oferowania rozwiązań innowacyjnych przez dostawców. Jednak utrzymując wyrażanie potrzeby w sposób możliwie otwarty, aby przyciągnąć wiele potencjalnych rozwiązań, ważne jest również podkreślenie każdego fundamentalnego czynnika niepodlegającego negocjacji, aby umożliwić respondentom odpowiednią reakcję.

<sup>15</sup> <http://www.iiba.org/ba-connect/2012/october/creating-the-business-analysis-core-concept-model.aspx>

<sup>16</sup> <https://www.ip-rs.si/en/publications/prirocniki-in-smernice/> oraz

[https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/smernice/Smernice\\_za\\_razvoj\\_informacijski\\_resitev\\_ENG.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/Smernice_za_razvoj_informacijski_resitev_ENG.pdf)

<sup>17</sup> <https://nio.gov.si/nio/vstopna.nio?lang=en>



W tym sensie, realne rozwiązanie jest przedstawione przez zastosowanie wymagań funkcjonalnych oraz opartych na wydajności, oferujących możliwość niepredefiniowania rozwiązań technicznych, ale jednocześnie umożliwiającym oczekiwanie na spodziewane rezultaty. Podsumowując, taki dokładny, choć nie przesycony szczegółami opis potrzeb jest najlepszym sposobem stworzenia szerokiego, potencjalnego rynku oraz uzyskania efektu skali. Funkcjonalny i nakierowany na efektywność opis potrzeb pomaga nakreślić metodę kosztów cyklu życia rozwiązań innowacyjnych, która bierze pod uwagę koszt i korzyści rozwiązania innowacyjnego podczas całego cyklu życia.

**Przykład wymagania opartego o efektywność na obszarze hrabstwa Greater Manchester**

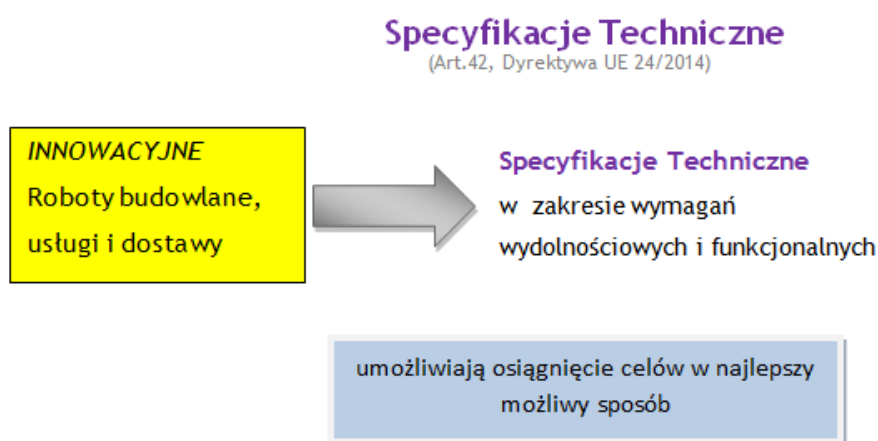
W przypadku zamówień dotyczących rozwiązań innowacyjnych sterowanych popytem, Siemens zawarł kontrakt ze Stowarzyszeniem Władz hrabstwa Greater Manchester (AGMA), aby zmniejszyć wydatki i poprawić wydajność świateł w ruchu ulicznym. Poprzez proces dialogu konkurencyjnego stworzono złożone specyfikacje i przygotowano zamówienia. Klient dobrze wiedział jaka technologia miała być zastosowana. Głównymi trudnościami w takim zamówieniu było ustalenie bazy danych zasobów, które miały być utrzymane oraz stworzenie bardzo zwięzłej specyfikacji zawierającej złożone równania cenowe zapewniające, że klient z sektora publicznego zapłaci tylko za robociznę i dostarczone materiały. Podczas, gdy wskazanym wymaganiem dla dostawcy było wprowadzanie zmian innowacyjnych, oczywiście to klient podejmował decyzje w zakresie technologii i metod.

Jest to doskonały przykład innowacji sterowanych popytem, w których wiedza klienta (lub konsultantów klienta) wywiera wpływ na rozpoznanie środków i metod świadczenia usługi.

**Specyfikacje Techniczne** (Art. 42, Dyrektywy UE 24/2014) w zakresie innowacyjnych robót budowlanych, usług i dostaw mogą być dołączone do dokumentacji zamówienia przez instytucje zamawiające przy zakupie rozwiązań innowacyjnych. Sporządzanie specyfikacji technicznych pod względem wymagań funkcjonalnych oraz efektywnościowych zwykle umożliwia osiągnięcie celu w najlepszy możliwy sposób. Wymagania funkcjonalne oraz efektywnościowe są odpowiednimi środkami wspierającymi rozwiązania innowacyjne w zamówieniach publicznych.

*Schemat 21. Rola specyfikacji technicznych w partnerstwie innowacyjnym*

**ZAMÓWIENIA PUBLICZNE NA INNOWACYJNE ROZWIĄZANIA (PPI)**





Przykład: wymagania funkcjonalne dla Części 1 z projektu HAPPI (PPI) - zobacz *powyżej*, 1.2.2.

- Wykryj upadki osób /mieszkańców/pacjentów;
- Powiadamiaj w przypadku rzeczywistego upadku;
- Umożliwiał zapewnienie, że powiadomienie zostało zauważone (potwierdzenie);
- Śledź powiadomienia (bądź w stanie uzyskać dostęp do historii, aby umożliwić zoptymalizowane zarządzanie upadkami).

Urządzenie wykrywające:

- nie może zmieniać charakteru przestrzeni życiowej pacjenta lub mieszkańca (powinno być tak małe jak tylko to jest możliwe);
- musi być neutralne dla pacjenta/mieszkańca, nie wymagając jego zakładania;
- musi szanować prywatność danej osoby;
- musi umożliwiać parametryzację zgodną z różnymi kontekstami upadków;
- powiadomienia generowane przez upadek muszą być możliwe do transmisji wewnątrz, jak i na zewnątrz instytucji;
- Powiadomienia (oprócz powiadomień, które można usłyszeć) muszą przynajmniej zawierać następujące informacje:
  - (i) miejsce upadku,
  - (ii) czas powiadomienia.

Dokonyując analizy potrzeb należy mieć na względzie cel jakemu ona służy - określenie przedmiotu zamówienia. Należy więc pamiętać, iż potrzeby, co wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, muszą być **obiektywnie uzasadnione**, a nie kreowane sztucznie jedynie w celu zawężenia konkurencji (zob. np. uchwała KIO z 30.09.2016 r., KIO/KD 58/16 czy wyrok KIO z 23.04.2015 r., KIO 719/15).

W wyroku z 23.04.2015 r. Izba podkreśliła, że „Zamawiający w postanowieniach SIWZ nie musi wykazywać w żadnej mierze swoich potrzeb związanych z konkretnymi zakupami. **Uzasadnione potrzeby zamawiającego** są istotne do wykazania w przypadku zarzutów do opisu przedmiotu zamówienia stawianych przez wykonawców jedynie w sytuacji, gdy zamawiający dokonywałby takiego opisu przedmiotu zamówienia, który prowadziłby w pewnym zakresie do ograniczenia z rynku danego zakresu zamówień określonych wykonawców poprzez konkretny opis przedmiotu zamówienia.”

W sytuacji określenia wymagań odnoszących się do potrzeb Zamawiającego, mogących ograniczać krąg potencjalnych wykonawców, Zamawiający winien wykazać, że wyłącznie produkt o parametrach przez niego określonych umożliwia mu realizację celu założonego w postępowaniu o zamówienie publiczne. (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 20 stycznia 2009 r. (KIO/UZP 2/09)). Z drugiej zaś strony, niedopuszczalne jest takie **opisanie przedmiotu zamówienia**, które umożliwiłoby wykonawcy zbyt duży margines swobody na etapie realizacji umowy w stosunku do wymagań zamawiającego wskazanych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 20 października 2010 r. (KIO/2173/10)).

Można poprzez niewłaściwie przeprowadzony proces rozeznania rynku doprowadzić do kolizji indywidualnego interesu konkretnego wykonawcy oraz interesu zamawiającego, wynikającego z obiektywnych i realnych jego potrzeb, co samo w sobie **nie musi stanowić naruszenia zasady równego traktowania** wykonawców czy uczciwej konkurencji (zob. np. wyrok KIO z 30.03.2015 r., KIO 510/15).



Jeżeli więc poprzez określenie potrzeb zamawiający prowadzi do jakiegoś **ograniczenia konkurencji** np. przez wprowadzenie restrykcyjnych wymogów technicznych, to musi umieć wskazać konkretną, realną potrzebę, z której to wynika. Jednocześnie wykorzystanie innych rozwiązań technicznych nie gwarantowałyby zadowalającego zaspokojenia owej potrzeby. Podobnie rzecz się ma w przypadku stawiania w opisie przedmiotu zamówienia wymogów, które z łatwością spełni jeden z wykonawców, ale inni wykonawcy będą musieli włożyć w to znacznie większy nakład czasu, pracy czy środków finansowych.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż celem rozeznania potrzeb które kończą się sporządzeniem opisu przedmiotu zamówienia jest umożliwienie zaspokojenia uzasadnionych potrzeb zamawiającego w warunkach konkurencji, nie zaś umożliwienie wzięcia udziału w postępowaniu wszystkim wykonawcom działającym w danym segmencie rynku (*Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 29 kwietnia 2011 r. KIO 821/11*). **Nie istnieje** i nie może być postulowana w przepisach jakakolwiek **konkurencyjność absolutna**, a tym samym dopuszczalność czy niedopuszczalność jej ograniczania na gruncie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego jest stopniowalna. **Ocenę** stopnia dopuszczalnego ograniczenia konkurencji należy przeprowadzać w odniesieniu **do konkretnych okoliczności** i sytuacji danego postępowania. Każde uszczegółowienie przedmiotu zamówienia, postawienie dodatkowych warunków udziału w postępowaniu czy rozbudowanie kryteriów oceny ofert prowadzi do ograniczenia konkurencji. Poza przypadkami najprostszycy dostaw czy usług odbywających się bez stawiania jakichkolwiek warunków udziału w postępowaniu oraz bez innych kryteriów oceny ofert niż cena, postanowienia specyfikacji zawsze będą faworyzować niektórych wykonawców i dyskryminować innych. W szczególności np. nie istnieje taki opis przedmiotu zamówienia, który na równi odpowiadałby wszystkim wykonawcom obecnym na rynku. W każdym z takich przypadków będą wykonawcy, którzy w związku z właściwościami podmiotowymi czy profilem ich oferty, nie będą mogli w ogóle konkurować o uzyskanie zamówienia lub ich szanse uzyskania zamówienia będą relatywnie mniejsze (*Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 19 kwietnia 2011 r. KIO 715/11*).

Właściwie przeprowadzone rozpoznanie potrzeb, przeanalizowane pod kątem efektywności, skuteczności, jak widać jest jednym z najważniejszych elementów procesu przygotowawczego występującego przez sporządzeniem opisu przedmiotu zamówienia.

### Jak to zrobić?

Dobrym narzędziem analitycznym jest metoda TLC-PE, która tworzy powiązania pomiędzy oczekiwanymi funkcjonalnościami a celami efektywności ilościowej. Technika ta, stosowana w wielu projektach PPI, klasyfikuje funkcjonalności oraz powiązane efektywności podczas faz cyklu życia rozwiązania (produkcja, dostawa, montaż, użytkowanie, zarządzanie, utrzymanie i utylizacja), aby zachęcić dostawców do oferowania rozwiązań o długoterminowej efektywności oraz niższym ogólnym koszcie w czasie całej eksploatacji.

Kolejną metodologią stosowaną w celu uzyskiwania specyfikacji funkcjonalnych jest metodologia FAST (Technika Systemu Analizy Funkcjonalnej): zgodnie z tą metodologią



podstawowym elementem systemu jest Funkcja, która opisuje autentyczne przeznaczenie lub cel, który powinien spełniać produkt, proces lub usługa.

Opis Funkcji jest ograniczony do formatu dwóch słów: Czasownik Czynny + Mierzalna Nazwa. Czasownik jest używany do odpowiedzi na pytanie: Co to robi? A Nazwa jest używana do odpowiedzi na pytanie: Do czego Czasownik ma zastosowanie?

Kolejnym przydatnym narzędziem, podobnym do metody „Czy nie byłoby świetnie, gdyby...” jest metodologia „Żałuję, że nie mam”, w której zamawiający mogą zorganizować dialog/warsztaty na stosowny temat (tj. niezaspokojonej potrzeby) i w rezultacie opracować możliwe innowacyjne i nieszablonowe odpowiedzi na wyzwanie.

#### MODEL PROJEKTOWANIA WYMAGAŃ FUNKCJONALNYCH I OPARTYCH O EFEKTYWNOŚĆ

##### 1) Zdefiniuj pożądany rezultat:

- co trzeba osiągnąć, aby spełnić to wymaganie?

##### 2) Przeprowadź analizę rezultatów, aby ustalić cele efektywnościowe:

- zdefiniuj konkretne cele efektywnościowe, tj. konkretne produkty i/lub usługi, które zamawiający chce, aby były wykonane i dostarczone przez wykonawcę, poprzez podzielenie pożądanych rezultatów na poziomie niższego zadania połączonych w logiczny przepływ działań.

##### 3) Ustal odpowiedni standard efektywności oraz akceptowalne poziomy jakości:

- kiedy i skąd zamawiający będzie wiedział, że osiągnięte wyniki są satysfakcjonujące (np. procent wymaganej zgodności z oczekiwanym rezultatem) oraz jakie odchylenie od standardu efektywności będzie dozwolone dla wykonawcy (np. liczba dopuszczalnych błędów przy realizacji zamówienia).

#### Najczęstsze błędy

Potrzeby zdefiniowane w sposób zbyt wąski lub zbyt szeroki jak i brak jasności w zakresie ram czasowych na zaspokojenie potrzeby stanowią najczęściej występujące błędy.

#### Wyciągnięte wnioski

Zaraz po przeanalizowaniu problemu oraz ustaleniu potrzeb lub możliwości, powinny być wyznaczone cele, aby rozwiązać problem, zaspokoić potrzeby lub/i wykorzystać możliwości. Najczęstszym podejściem metodologicznym jest przekształcenie „negatywnych sytuacji” w „pozytywne osiągnięcia”.

#### Zapamiętaj

- Z reguły opisując niezaspokojoną potrzebę do konsultacji rynkowej, zamawiający powinni to robić w sposób jasny i prosty, koncentrując się na problemie do rozwiązania oraz na wymaganych rezultatach, a nie na nakazie w jaki sposób powinno być skonstruowane rozwiązanie problemu.
- Zamawiający powinni również jasno wyrażać swój zamiar natychmiastowego rozpoczęcia procesu zamówień lub odłożenia tej czynności na późniejszy termin, ponieważ dostawcy uczestniczą w zapytaniu ofertowym w celu sprzedania swoich





pomysłów lub produktów lub, przynajmniej, w celu wpłynięcia na przyszłe polityki lub plany zakupowe.

- Węższy lub szerszy zakres opisu potrzeby wpływa na definicję efektywnych kryteriów udzielenia zamówienia dla obiektywnego porównania konkurujących ofert: szerzej zdefiniowana potrzeba może przyciągnąć więcej oferentów, lecz powoduje mniejszą konkurencję, ponieważ oferty będzie trudniej porównać; z drugiej strony, wężej zdefiniowane potrzeby zwykle przyciągają mniej oferentów, ale konkurencja jest wyższa, ponieważ łatwiej porównać oferty.

### *2.3.2.1. Opis potrzeb w dziedzinie ICT*

Jednym z kluczowych obszarów działań zawartych w Agendzie Cyfrowej<sup>18</sup> (Działanie 23) jest promowanie interoperacyjności<sup>19</sup> oraz standardów w zamówieniach publicznych w dziedzinie ICT. Poprawiając wykorzystanie standardów w zamówieniach przez instytucje publiczne, stosowne standardy mogłyby umożliwić instytucjom publicznym uniknąć zbyt szczegółowych wymagań (zawierających nieuzasadnione specyfikacje marki) w swoich specyfikacjach przetargowych w dziedzinie ICT, które mogą prowadzić do mniejszej konkurencji oraz większego ryzyka zależności od jednego sprzedawcy i produktu<sup>20</sup>. Właściwe wykorzystanie standardów w zamówieniach w dziedzinie ICT może stanowić ważny napęd konkurencyjności w branży ICT oraz również wzmacniać konkurencję z korzyścią dla konsumentów. W tym kontekście, Komisja Europejska określiła standardy ICT<sup>21</sup> jako kluczowy element w tworzeniu wyrównanego pola gry dla wszystkich dostawców technologii.

Wraz z komunikatem dotyczącym priorytetów w normalizacji ICT Komisja proponuje skoncentrować zasoby w zakresie ustawiania standardów oraz społeczności na 5 obszarach priorytetowych: 5G, internecie rzeczy, przetwarzaniu w chmurze, cyberbezpieczeństwie oraz technologiach danych, ponieważ są one istotne dla szerszej konkurencyjności UE. Działanie w tych obszarach może przyspieszyć cyfryzację i ma natychmiastowy wpływ na konkurencyjność w dziedzinach takich jak e-zdrowie, systemy inteligentnego transportu oraz połączone/zautomatyzowane pojazdy, inteligentne domy i miasta, oraz zaawansowana produkcja.

<sup>18</sup> Agenda Cyfrowa jest jednym z siedmiu flagowych programów uruchomionych w ramach strategii Europa 2020 w celu stworzenia jednolitego rynku cyfrowego jako drogi do zrównoważonych korzyści gospodarczych i społecznych. Zobacz Komisja Europejska (2010) „Agenda Cyfrowa dla Europy”. Wytyczne w zakresie Zamówień Publicznych na Towary i Usługi ICT SMART 2011/0044, D2 - Przegląd Praktyk w zakresie Zamówień, Raport Końcowy

<http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d2-finalreport-29feb2012.pdf>

<sup>19</sup> „Interoperacyjność” oznacza możliwość współdziałania odrębnych i zróżnicowanych organizacji na rzecz osiągnięcia wspólnie uzgodnionych celów korzystnych dla wszystkich stron, co obejmuje dzielenie się informacjami i wiedzą pomiędzy tymi organizacjami, poprzez wspierane przez nie procesy biznesowe, za pomocą wymiany danych między ich odpowiednimi systemami technologii informacyjno-komunikacyjnej (ICT). Źródło: UE: Wytyczne w zakresie nabywania rozwiązań IT, 2015,

[https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/guideline\\_on\\_procuring\\_it\\_solutions\\_-\\_v1\\_00.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/guideline_on_procuring_it_solutions_-_v1_00.pdf)

<sup>20</sup> Wiele instytucji publicznych staje się mimowolnie „zależnymi” od jednego dostawcy w zakresie konkretnych rozwiązań ICT z powodu nieumiejętnego przygotowania specyfikacji przetargowej, która powinna być wystarczająco elastyczna i w konsekwencji umożliwiająca zmianę przyszłego sprzedawcy. Źródło: Komisja Europejska: Badanie w sprawie najlepszych praktyk w zakresie zamówień w dziedzinie ICT opartych na standardach w celu promowania efektywności oraz ograniczenia zależności od jednego dostawcy,

<http://slord.sk/buxus/docs/aktuality/StudyonbestpracticesforICTprocurementbasedonstandardsinordertopromoteefficiencyandreducekick-in.pdf>

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/growth/industry/digital-transformation/ict-standardisation\\_en](http://ec.europa.eu/growth/industry/digital-transformation/ict-standardisation_en)



Komunikat zachęca do przyjęcia właściwych standardów ICT jako jeden z wyników Strategii Jednolitego Rynku Cyfrowego przyjętej w 2015 roku. Jednak, samo wyznaczenie priorytetów nie wystarczy. Sukces zależy od dużego zaangażowania w normalizację przez szerokie grono partnerów. Obejmuje to podmioty gospodarcze, organizacje wyznaczające standardy oraz społeczność badawczą.

Komunikat ten będzie wykorzystywał i uzupełniał Europejską Wielostronną Platformę, Plan Działań na rzecz Normalizacji ICT oraz Roczny Program Prac Unii w zakresie Normalizacji Europejskiej jako mechanizmy realizacji dla standardów oraz dokumentów normalizacyjnych.

#### **Europejska Wielostronna Platforma na rzecz Normalizacji ICT**

Europejska Wielostronna Platforma na rzecz Normalizacji ICT została założona, aby doradzać Komisji w sprawach związanych z wdrożeniem polityki normalizacyjnej ICT, włączając w to ustalanie priorytetów w celu wsparcia prawodawstwa i polityki oraz identyfikację specyfikacji opracowanych przez światowe organizacje zajmujące się opracowywaniem norm w dziedzinie ICT.

Platforma doradza również w zakresie opracowania i wdrożenia Planu Działań na rzecz Normalizacji ICT.

Członkowie platformy to przedstawiciele krajów UE oraz EFTA, europejskich i międzynarodowych jednostek opracowujących normy, organizacje działające w Europie w dziedzinie opracowywania norm ICT, oraz organizacje reprezentujące przemysł, małe i średnie przedsiębiorstwa, konsumentów oraz partnerów społecznych.

Członkowie Europejskiej Wielostronnej Platformy na rzecz Normalizacji ICT

#### **Plan Działań na rzecz Normalizacji ICT**

Plan Działań na rzecz Normalizacji ICT w 2017 roku wyjątkowo koncentruje się na działaniach normalizacyjnych w dziedzinie ICT (technologie informacyjne i komunikacyjne) poprzez połączenie ich z prawodawstwem i polityką UE. Każdego roku plan jest poszerzany, a 2017 dodatkowo jest rokiem technologii finansowych, wspólnego mechanizmu wymiany informacji morskich (CISE), oraz budownictwa (modelowanie informacji).

#### **e-prywatność**

Jako kolejny temat (przykład międzybranżowy), link związany z prywatnością w m-zdrowiu: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-conduct-privacy-mhealth-apps-has-been-finalised>

Istnieje wiele innych obszarów zagadnień specyficznych dla ICT, na przykład:

- neutralność technologiczna
- cyberbezpieczeństwo
- polityka włączania
- refleksja na temat bezpieczniejszego internetu dla dzieci w stosownych aplikacjach
- minimalne wymagania interoperacyjności
- polityka otwartych danych
- przetwarzanie w chmurze
- IoT (internet rzeczy)
- standardy łączności dla aplikacji szerokopasmowych



- neutralność sieci

Ważne jest odniesienie się do tych obszarów, gdy jest to stosowne.

Dodatkowe linki dotyczące specyfikacji ICT:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/ict-and-standardisation>  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/best-practices-ict-procurement-based-standards-order-promote-efficiency-and-reduce-lock-smart>  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/best-practices-ict-procurement-based-standards-order-promote-efficiency-and-reduce-lock-2-year>  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-conduct-privacy-mhealth-apps-has-been-finalised>

Ustalenie potrzeb, zbadanie i zweryfikowanie zakresu faktycznych, możliwych zmian przy jednoczesnej ocenie ich efektywności jest jednym z najważniejszych elementów podejmowanych przez instytucje zamawiające. Ma ono później fundamentalne znaczenie dla sporządzanego opisu przedmiotu zamówienia, czy też wybranych i ustalonych kryteriów oceny ofert i ich wag.

Sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia, jest czynnością poprzedzającą wszczęcie postępowania opartego na ustawie prawo zamówień publicznych. Jak wskazuje się w orzecznictwie, jest obowiązkiem jak i uprawnieniem zamawiającego. Zasady sporządzania opisu przedmiotu zamówienia zawarte zostały w części ogólnej ustawy prawo zamówień publicznych, i wskazują na jego obiektywny charakter, zachowujący ogólne zasady ustawy.

Art. 29 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych zawiera normę nakazującą zamawiającemu sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, pozwalający wykonawcy, który się z nim zapoznał, na sporządzenie oferty. Opis przedmiotu zamówienia jako jeden z najistotniejszych elementów specyfikacji, determinuje kształt i przebieg postępowania o udzielenie zamówienia. Stąd też zamawiający zobowiązany jest opisać przedmiot zamówienia w taki sposób, aby wykonawcy nie mieli wątpliwości, jakie usługi, dostawy, czy roboty budowlane należy wykonać, jaki będzie ich minimalny zakres. Rolą opisu przedmiotu zamówienia jest przedstawienie oczekiwań zamawiającego w sposób pozwalający wykonawcy na przygotowanie oferty.

Art. 29 ust. 1 ustawy pzp kształtuje obowiązek zamawiającego określenia przedmiotu zamówienia, a zatem musi on określić swoje potrzeby i oczekiwania. Nie ma żadnych podstaw prawnych do zwolnienia zamawiającego z obowiązku jednoznacznego określenia przedmiotu zamówienia.

Zamawiający określa przedmiot zamówienia w taki sposób, aby uzyskać oczekiwany produkt, czy też efekt, tzn. spełniający w sposób minimalny wskazane parametry, funkcjonalności, ect., ponieważ ustawodawca pozostawił zamawiającemu możliwość precyzowania cech przedmiotu zamówienia w sposób chroniący jego zobiektywizowany interes (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 12 czerwca 2013 r. o sygn. akt KIO/UZP 1217/13, [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)). Obowiązkiem zamawiającego jest więc takie opisanie przedmiotu zamówienia, aby miało ono jedno znaczenie, czyli rozumiane jednakowo przez



wszystkich zainteresowanych ubieganiem się o udzielenie zamówienia. Opis nie może budzić wątpliwości wykonawców co do zamawianego przedmiotu. Ustawodawca używając sformułowania „za pomocą dokładnych i zrozumiałych określeń”, wskazuje iż opis przedmiotu zamówienia ma być sporządzony z wykorzystaniem języka fachowego używanego w danej branży, przez podmioty zainteresowane ubieganiem się o dane zamówienia. Obowiązkiem zamawiającego jest uwzględnienie w opisie wszelkich wymagań jak i okoliczności, które mogą mieć wpływ na sporządzenie oferty, a jednocześnie umożliwią sporządzenie oferty zgodnie z oczekiwaniami zamawiającego<sup>22</sup>. Jak podkreśla KIO, nieprecyzyjne opisanie przedmiotu zamówienia i niezgodne z art. 29 ustawy pzp, nie może być podstawą powoływania się zamawiającego na niezgodność oferty z siwz. (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 24 sierpień 2011 r. o sygn. akt KIO/UZP 1709/11, www.uzp.gov.pl).

Zatem niedokładne, nieostre sformułowanie opisu przedmiotu zamówienia może prowadzić do sytuacji, w której wykonawca skalkuluje swoją ofertę w sposób mniej korzystny, nie uwzględniając wszystkich wymaganych okoliczności i narazi się przez to na przegranie przetargu. (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 27 grudnia 2011 r. o sygn. akt KIO/UZP 2649/11, www.uzp.gov.pl).

Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 26 sierpnia 2015 r., KIO 1727/15. jak i w wyroku z dnia 24 lipca 2014 r., KIO 1429/14, zwróciła uwagę, że „opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dokonuje wyłącznie Zamawiający - stosownie do swoich potrzeb. Może tego dokonać przez opisanie parametrów technicznych przedmiotu zamówienia. Taki opis obowiązuje w sposób równy i obiektywny wszystkich wykonawców, którzy są zainteresowani udziałem w danym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Jednocześnie, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa, nie wszyscy wykonawcy działający w danym segmencie rynku muszą mieć zagwarantowany dostęp do zamówienia, jeżeli nie dysponują produktem o wymaganych właściwościach. Pełną aktualność zachowują również tezy zawarte w wyroku z 5 sierpnia 2009 r. (sygn. akt KIO/UZP 961/09), w którym uznano, że jeżeli wymogi stawiane przez Zamawiającego są uzasadnione jego rzeczywistymi potrzebami, to nie ma znaczenia, że ograniczony krąg dostawców, a w skrajnych przypadkach - nawet tylko jeden dostawca, może zaoferować przedmiot zamówienia zgodny z opisem w specyfikacji. W orzeczeniu z 10 lipca 2009 r. (sygn. akt KIO/UZP 807/09) Izba uznała natomiast, że jeżeli potrzeba Zamawiającego jest zbiektywizowana, może on tak opisać przedmiot zamówienia, że jest w stanie spełnić wymagania tylko jeden wykonawca. W takim bowiem wypadku celem nie jest preferowanie określonego wykonawcy, ale otrzymanie przez Zamawiającego świadczenia odpowiadającego potrzebom zamawiającego. Jednakże specyfikę i konieczność określenia tych potrzeb na pewnym poziomie należy wykazać. W ocenie Krajowej Izby Odwoławczej dochowanie zasady uczciwej konkurencji nie oznacza jednak konieczności nabycia przez zamawiającego produktów, które nie odpowiadają jego potrzebom, zarówno co do jakości, funkcjonalności, czy też wymaganych parametrów technicznych. Zamawiający, działając w granicach określonych przepisami prawa, ma bowiem prawo sprecyzować przedmiot zamówienia o określonych minimalnych standardach jakościowych i technicznych.”

<sup>22</sup> J. Nowicki, A. Bazan, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Wydawnictwo Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014, s. 317 - 318



Przepis art. 29 ust. 2 ustawy prawo zamówień publicznych stanowi, iż przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Jednakże w utrwalonym orzecznictwie sądów i KIO wskazuje się, że wskazywana zasada opisu nie jest zasadą absolutną, gdyż zamawiający ma prawo tak opisać przedmiot zamówienia, aby uzyskać przedmiot spełniający uzasadnione obiektywnie jego potrzeby. (tak w wyrokach Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 15 lutego 2012 r. sygn. akt KIO 246/12; z dnia 16 maja 2011 r. sygn. akt KIO 937/11). Zamawiający winien w takim przypadku wykazać, że taki opis jest niezbędny, aby uzyskać oczekiwany przedmiot, uzasadniony obiektywnym i uzasadnionymi potrzebami zamawiającego. Tym samym Zamawiający może skutecznie zakwestionować zarzut naruszenia art. 29 ust. 2 ustawy prawo zamówień publicznych jeśli wykaże, że opis przedmiotu zamówienia ma źródło w jego uzasadnionych potrzebach lub przez wykazanie, że wymagania specyfikacji istotnych warunków zamówienia spełniają inne produkty w sposób zapewniający konkurencję. Zamawiający opisując przedmiot zamówienia musi mieć na uwadze, że jest uprawniony do zakupu dóbr, które są niezbędne do zrealizowania powierzonych mu zadań, ale winien mieć także na względzie umożliwienie jak najszerszemu kręgu wykonawców złożenie oferty (wyrok KIO z dnia 30 sierpnia 2017 r., KIO 1718/17).

Wykonawca nie ma żadnego obowiązku poszukiwania informacji potrzebnych mu do sporządzenia oferty u innych źródeł niż zamawiający. Oczekiwanie zaś posiadania innej wiedzy aniżeli wskazana przez zamawiającego w siwz, w przypadku gdy zamawiający zaniechał wskazania informacji niezbędnych do przygotowania oferty, narusza zasadę równego traktowania<sup>23</sup>.

Okoliczności dokonywania opisu przedmiotu zamówienia (nowość, skomplikowana materia, itd.) nie upoważniają zamawiającego do odstąpienia od opisu przedmiotu zamówienia zgodnie z wymogami określonymi w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy prawo zamówień publicznych. Zamawiający mając możliwość korzystania z różnych technik ustalenia zakresu przyszłego świadczenia (szczegółowe obliczenie, szacunek w oparciu o określone dane), powinien w sposób jednoznaczny i precyzyjny opisać przedmiot zamówienia w taki sposób, aby możliwe było dokonanie jego wyceny. (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 19 kwietnia 2013 r. o sygn. akt KIO/UZP 786/1, [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)).

Opis przedmiotu zamówienia ma umożliwić wykonawcy obliczenie ceny bez żadnych dodatkowych interpretacji czy podejmowania dodatkowych czynności. Nieprawidłowy opis ogranicza krąg potencjalnych wykonawców mogących ubiegać się o udzielenie zamówienia, co powoduje, iż zamawiający nie może zawrzeć ważnej umowy na realizację zamówienia<sup>24</sup>.

Jak zostało powyżej wskazane, opis przedmiotu zamówienia musi być jednoznaczny i wyczerpujący, zaś zamawiający nie może w ramach ceny ofertowej żądać skalkulowania innych przedmiotów zamówienia niż wynikających z dokonanego przez niego opisu przedmiotu zamówienia, w przeciwnym bowiem przypadku dochodzi do sytuacji, w której narusza się przepisy o tożsamości umowy i oferty z przedmiotem zamówienia, a także dochodzi do obejścia przepisów o zamówieniach dodatkowych i uzupełniających (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 3 października 2012 r. KIO/UZP 2015/12, [www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl))

<sup>23</sup> J. Nowicki, A. Bazan, Prawo zamówień publicznych....., s. 317

<sup>24</sup> J. Nowicki, A. Bazan, Prawo zamówień publicznych....., s. 318



Już na tym etapie należy wskazać, iż funkcjonująca w ustawie prawo zamówień publicznych instytucja wizji lokalnej nie ma za zadanie przeprowadzić opis przedmiotu zamówienia w imieniu zamawiającego, a być narzędziem aktywującym wykonawcę do zadawania pytań.

Nie jest dopuszczalne takie opisanie zamówień na oprogramowanie, które prowadziłyby do dyskryminacji jakiegokolwiek dostawcy oprogramowania konkurującego na danym rynku. Nie oznacza to oczywiście, że organy władzy publicznej nie mogą wybrać konkretnego programu spośród wielu ofert. Jasne jest, że dla danego zamówienia zamawiający musi wybrać jednego spośród wielu dostawców (ew. kilku działających wspólnie). Co więcej, w celu dokonania takiego wyboru zamawiający może i wręcz powinien formułować w stosunku do dostawców i ich ofert mniej lub bardziej szczegółowe wymagania. Istotne jest jednak, aby nie były to wymagania dyskryminujące. Zamawiający nie może zatem stawiać dostawcom wymagań, które zdolni są spełnić tylko niektórzy z nich, a które nie są obiektywnie uzasadnione.

Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości nie jest dopuszczalne, aby organy władzy publicznej zamówiły oprogramowanie, którego działanie spowoduje, że niektórzy użytkownicy usług świadczonych przez te organy będą dyskryminowani w porównaniu do innych użytkowników. Do takiej dyskryminacji dojdzie, jeżeli niektórzy użytkownicy zostaną zmuszeni do korzystania z określonego oprogramowania bez obiektywnego uzasadnienia.

W tym celu instytucje publiczne zamawiać oprogramowanie zdolne do współdziałania z różnego rodzaju programami dostępnymi na rynku, a nie tylko z niektórymi takimi programami. Innymi słowy, organy władzy publicznej zobowiązane są do formułowania zamówień, których skutki będą neutralne technologicznie. Sposobem na osiągnięcie tego celu jest wymaganie, aby zamawiane programy były zdolne do współdziałania z innym oprogramowaniem (w tym oprogramowaniem obywateli, przedsiębiorców i innych usługobiorców organów władzy publicznej) w oparciu o otwarte standardy. Zamknięte standardy (jak też i zamknięte protokoły, interfejsy i formaty danych) mogą być wykorzystywane do współdziałania tylko niektórych programów (zwykle tylko określonych programów własnościowych). Zatem wymaganie zgodności z zamkniętymi rozwiązaniami ogranicza różnorodność, mimo że możliwe jest realizowanie zadań publicznych bez jej ograniczania. Tym samym stanowi to nieuzasadnioną dyskryminację prowadzącą do naruszeń konstytucyjnej zasady równości.

Istotne dodatkowe wytyczne co do tego, jakie oprogramowanie powinno być zamawiane przez organy władzy publicznej, zawiera ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Ustawa ta nie stosuje się do wszystkich organów władzy publicznej, lecz jedynie do tych, które wymienione są w jej art. 2 ust. 1. Pewne podmioty zostały wyraźnie wyłączone spod działania tej ustawy (ich listę zawiera art. 2 ust. 3) z tym jednak zastrzeżeniem, że stosuje się do nich art. 13 ust. 2 pkt 1 (w przypadku gdy w związku z realizacją zadań przez te podmioty istnieje obowiązek przekazywania informacji do i od podmiotów niebędących organami administracji rządowej). Podmioty publiczne używają w celu realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych spełniających **minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych**. Te minimalne wymagania zostały ujęte w stosownym rozporządzeniu i są to wskazane z nazwy protokoły i formaty danych, które muszą być



obsługiwane przez systemy teleinformatyczne wykorzystywane przez podmioty publiczne. Jest to również gwarancja otwartości standardów informatycznych.

### 2.3.3. Analiza najnowszych osiągnięć

#### Co zrobić?

Trzecim ważnym krokiem w tej wczesnej fazie poprzedzającej konsultację rynkową jest zapewnienie, aby została przeprowadzona wystarczająca analiza dostępnych danych w zakresie istniejących przypadków, w których podobna potrzeba została dostrzeżona przez inne instytucje zamawiające/jednostki zamawiające na różnych szczeblach (lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim). Dobrym pomysłem jest badanie w zakresie osiągnięć technologicznych, przemysłowych, naukowych i prawnych w konkretnym sektorze, w którym została stwierdzona potrzeba. Analiza dostępnych danych powinna być zintegrowana przez spotkania z podmiotami, które mogą mieć stosowne doświadczenie w danej dziedzinie (np. dyrektorzy instytutów badawczych, detaliści, nabywcy lub ich stowarzyszenia). Stowarzyszenia zrzeszające przedstawicieli określonych branż mogą być również źródłem, który pozwoli na pozyskanie potrzebnej wiedzy, np.:

- 1) Izby Przemysłowo - Handlowe funkcjonujące na poziomie regionalnym;
- 2) Cechy Rzemiosł funkcjonujące na poziomie regionalnym.

Ta faza ma istotne znaczenie przy zbieraniu informacji w zakresie istniejących produktów, ciągłego rozwoju produktu oraz publikowanych pomysłów w celu zrozumienia, który z nich jest już chroniony prawami własności intelektualnej.

Z jednej strony, badania te mają na celu weryfikację czy konkretna potrzeba jest wystarczająco nowatorska, aby uzasadnić zamówienia w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań, a z drugiej strony ujawnić - poprzez kierunkowe badania w zakresie baz danych krajowych i międzynarodowych - czy już istnieją na rynku podmioty, które posiadają prawa własności intelektualnej, których nie można uniknąć, aby zaspokoić ustaloną potrzebę. Jeśli te podmioty mają szczególnie kosztowną politykę licencyjną, ważne jest wykonanie analizy kosztów i korzyści przed podjęciem decyzji o rozpoczęciu procesu zamówień w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań.

Kolejne ważne wykorzystanie analizy najnowszych osiągnięć odnosi się do określenia przez zamawiających stosownej legislacji, standardów, etykiet lub certyfikacji w sektorze, które mogą mieć wpływ na sposób reagowania na potrzeby poprzez zamówienia w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych.

Dobrym rozwiązaniem w zakresie zdobywania wiedzy związanej z najnowszymi osiągnięciami jest współpraca z instytucjami naukowymi takimi jak uczelnie wyższe, instytuty badawcze.

#### Jak to zrobić?

Nabywcy publiczni mogą poruszać się w trzech różnych kierunkach:



- analiza dostępnych danych obejmuje istniejącą wiedzę w stosownej dziedzinie, ustala odpowiedzialności oraz sporządza mapę rynku oraz kluczowych partnerów (dostawcy i nabywcy; decydenci; twórcy narzędzi w zakresie zamówień);
- badania ankietowe wśród ekspertów i praktyków w dziedzinie zamówień, szczególnie poprzez ich sieci, aby uzyskać dane wejściowe w zakresie określenia najlepszych praktyk, działań zarządzania ryzykiem, motywacji oraz ram prawnych;
- rozmowy z ekspertami i praktykami w celu uzyskania dogłębnej analizy zamówień publicznych w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych w ramach stosownych sektorów.

**Przykład: Najnowsza analiza najlepszych praktyk w zakresie zamówień na innowacje w sektorze zdrowia krajów nordyckich**

Głównym celem tego badania było określenie najlepszych praktyk z pięciu krajów nordyckich. Na różnych etapach zastosowano różne metodologie, aby zapewnić rozpoznanie najlepszej praktyki. Połączenie metod zapewniło, że analiza wykroczyła poza poziom dyskursu, a zamiast tego określa konkretne praktyki, które są uznane za najlepsze praktyki wśród członków instytucji zamawiających. Zaproponowany projekt metodologii bierze pod uwagę ryzyka w zajmowaniu się najlepszymi praktykami łącząc różne metody. Istota różnych elementów metodologicznych zostanie omówiona poniżej.

Pierwszym elementem w badaniu była analiza dostępnych danych obejmująca istniejącą wiedzę z krajów nordyckich. Po analizie dostępnych danych przeprowadzono badanie ankietowe wśród ekspertów i praktyków w zakresie zamówień w pięciu krajach nordyckich. Ankieta ta została przekazana do wielu kluczowych partnerów w dziedzinie zamówień publicznych, reprezentujących zarówno sektor publiczny, jak i prywatny, aby upewnić się, że przypadki najlepszych praktyk zostały określone w oparciu o miarodajną bazę. Dla dalszego zwiększenia liczby respondentów i tym samym lepszego zidentyfikowania najlepszych praktyk wdrożono technikę rzucania śnieżkami. Pierwszych 139 respondentów zachęcono do zwrócenia się do innych profesjonalistów posiadających stosowną wiedzę na temat przykładów najlepszych praktyk w ramach czterech centralnych tematów badania. Ogółem, do ankiety dodano 32 respondentów.

W dalszej kolejności, aby przyciągnąć profesjonalistów w dziedzinie zamówień publicznych na innowacje w sektorze zdrowia, ankieta została przekazana wybranym grupom skupiającym swoje zainteresowania w dziedzinie zamówień publicznych na portalu społecznościowym LinkedIn. Zaproszenie do ankiety online zostało wysłane do wybranych grup. Zaproszenie doprowadziło do niewielkich debat i komentarzy zainicjowanych na LinkedIn z odniesieniem do stosownych ekspertów i stosownych przypadków. Przypadek najlepszej praktyki duńskiej został ujawniony poprzez wzmiankę na LinkedIn.

Kolejnym centralnym elementem metodologii badania były rozmowy. Przeprowadzono dwa rodzaje rozmów; 1) Rozmowy środowiskowe z ekspertami i praktykami oraz 2) Rozmowy pod kątem danego przypadku z przedstawicielami wybranych przypadków. Przede wszystkim, przeprowadzono aż 17 rozmów środowiskowych z doświadczonymi przedstawicielami z branży. Celem rozmów środowiskowych było zrozumienie krajowych struktur rynku oraz pomoc w rozpoznaniu najlepszej praktyki. W połączeniu z wcześniej opisaną analizą dostępnych danych i badaniem ankietowym, rozmowy zapewniły dogłębny analizę zamówień publicznych w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych w sektorze zdrowia oraz identyfikację sześciu przypadków rzeczywistych najlepszych praktyk. Rozmowy były skoncentrowane na czterech centralnych tematach Procesie i Dialogu, Zarządzaniu ryzykiem, Motywacjach oraz Ramach Prawnych. Dodatkowo, respondenci zostali poproszeni

o rozważania na temat swoich ogólnych doświadczeń, co przyniosło dalszą wiedzę w zakresie najlepszych praktyk.

Źródło: <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:701366/FULLTEXT01.pdf>





## Najczęstsze błędy

Nabywcy publiczni nie są w stanie lub są niechętni wyjść naprzeciw praktykom i ich sieciom w stosownych sektorach, co więcej brak jest jasnych planów działania w odniesieniu do praw własności intelektualnej, jak i brak budżetu, aby otrzymać licencje na produkty innowacyjne objęte prawem autorskim, dodatkowo brak wiedzy w zakresie legislacji, standardów, oznaczeń lub certyfikacji w konkretnym sektorze, co może mieć wpływ na sposób, w jaki traktowane są potrzeby w zamówieniach w dziedzinie innowacji.

## Wyciągnięte wnioski

Rozwiązania dla niezaspokojonych potrzeb muszą być zgodne z istniejącymi wymaganiami legislacyjnymi i pewną charakterystyką techniczną: w tym sensie, standardy, oznaczenia i certyfikacje są możliwymi elementami, których zamawiający może wymagać od dostawców, aby zapewnić spełnienie przez zamówione rozwiązanie wymagań zarówno legislacyjnych jak i technicznych. Dodatkowo dużą wagę trzeba przykładać do praw własności intelektualnej.

## Zapamiętaj

- Po rozpoznaniu i opisanu swoich potrzeb, podmiot zamawiający powinien sprawdzić, czy istnieją już opatentowane rozwiązania, a gdy istnieją, należy przeprowadzić analizę kosztów i korzyści w związku z ich zastosowaniem lub ocenić, czy jest sposób na zaprojektowanie rozwiązania z pominięciem rozwiązania chronionego prawami autorskimi.
- Zamawiający mogą żądać zgodności z pewnymi standardami, albo przeciwnie, dojść do wniosku, że istniejące standardy nie są właściwe i powinny być stworzone nowe standardy.
- Niektóre produkty (szczególnie związane z bezpieczeństwem, zdrowiem oraz ochroną środowiska) wymagają certyfikacji lub etykiet poświadczających zgodność produktu z pewnymi minimalnymi wymaganiami pochodzącymi z legislacji lub standardów i jest w interesie zamawiającego, aby zapewnić najszersze możliwe zastosowanie innowacyjnego rozwiązania - aby poświadczyć zgodność z legislacją i standardami.

## LISTA KONTROLNA DLA FAZY OCENY POTRZEB

FAZA PROCESU KROK PO KROKU	LISTA KONTROLNA/LISTA RZECZY DO ZROBIENIA	PYTANIA, NA KTÓRE NALEŻY ODPOWIEDZIEĆ	ŚRODKI
Rozpoznanie i Ocena potrzeb	- Rozpoznanie potrzeb musi się rozpocząć najwcześniej jak to możliwe	- Czy rozpoznałem/am właściwą potrzebę?  - Czy użytkownicy końcowi zgadzają się, że	- Podejście „Czy nie byłoby świetnie, gdyby”  - Warsztaty z klientami /Podejście Głos Klienta



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rozpoznanie potrzeb jest rezultatem wymagania prawnego lub możliwego udoskonalenia w zakresie świadczenia usług publicznych (top-down)</li> <li>- Alternatywnie, niezaspokojone potrzeby pojawiają się w wyniku konsultacji użytkowników końcowych (bottom-up)</li> <li>- Upewnij się, że potrzeba rzeczywiście jest niezaspokojona i odpowiedź na realne wyzwanie w zakresie zamówień</li> <li>- Zdefiniuj wymagania oparte na rezultatach, aby określić ilościowo pożądane nowe funkcjonalności, działanie, poprawę efektywności</li> <li>- Budowanie scenariusza biznesowego</li> <li>- Przyznaj środki</li> <li>- Oblicz dostępny budżet</li> </ul>	<p>jest to najbardziej priorytetowa potrzeba?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Czy moja poprzednia analiza oraz analiza dostępnych danych potwierdzają, że ta potrzeba jest niezaspokojona?</li> <li>- Czy są już opatentowane rozwiązania lub odpowiedzi chronione prawami własności intelektualnej na rozpoznaną potrzebę?</li> <li>- Czy są etykiety lub standardy, których należy przestrzegać?</li> <li>- Czy potrzeba odpowiada na wyzwanie w zakresie zamówień za które jestem odpowiedzialny/a?</li> <li>- Czy scenariusz biznesowy jest wykonalny i zrównoważony?</li> <li>- Czy mam odpowiedni personel oraz środki finansowe?</li> </ul>	<p>- Model scenariusza biznesowego</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analiza Kosztu Cyklu Życia (LCC) lub narzędzie Całkowitego Kosztu Własności (TCO)</li> </ul>
--	--	---	--

### *2.3.3.1. Analiza najnowszych osiągnięć w dziedzinie ICT*

Ze względu na fakt, że ICT stanowi gwałtownie rozwijający się obszar, istotna jest analiza aktualnych rozwiązań oraz bycie dobrze poinformowanym na temat nowo powstałych technologii w tym obszarze. Ważne jest zapewnienie, aby wyczerpujące analizy dostępnych danych zostały przeprowadzone w zakresie istniejących przypadków, w których podobna potrzeba była zaspokajana przez inne instytucje zamawiające/jednostki zamawiające na różnych szczeblach (lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim).

Z perspektywy ICT, podczas procesu zamówień, należy wziąć pod uwagę pewne konkretne kwestie sektorowe, jak poniżej:

- Wszystkie rozwiązania ICT powinny oferować przynajmniej podstawową zgodność wsteczną.



- Ważną kwestią jest otwartość rozwiązania. **Musi** być możliwość, aby każde rozwiązanie było zgodne z szeroko stosowanymi standardami.
- Prywatne rozwiązania zamknięte nie muszą być wykorzystywane w ramach PPI, ponieważ zawierają wysoki poziom ryzyka podczas kolejnych faz, np. utrzymania lub zmiany dostawcy.
- W tych konkretnych obszarach najważniejsze są zasady **neutralności technologicznej oraz neutralności sieci**.
- Wszystkie rozwiązania ICT w sektorze publicznym nie powinny być ograniczone przez technologię jednego dostawcy i powinny być maksymalnie otwarte i możliwe do przeniesienia na innego dostawcę.

### 2.3.4. Wykonanie analizy kosztów i korzyści

#### Co zrobić?

Po zdefiniowaniu niezaspokojonych potrzeb, zarówno w odniesieniu do ulepszeń w zakresie funkcjonalności/efektywności, które powinny generować oraz do istniejących najnowszych rozwiązań w stosownym sektorze, następnym krokiem jest przeanalizowanie kosztów i korzyści poprzez studium przypadku zapewniające dowody ekonomiczne w zakresie korzyści wynikających z rozpoczęcia zamówień na innowacje. Analiza kosztów i korzyści zapewnia zamawiającemu wgląd w sposób praktycznego zorganizowania swojego zamówienia, aby zmaksymalizować oczekiwane wpływy utrzymując koszty i ryzyka na akceptowalnych poziomach (np. czas trwania zamówienia, zakres zaangażowania w kontaktach z dostawcami, minimalne wymagania funkcjonalności/efektywności, minimalne ulepszenia w zakresie jakości/efektywności, korzyści/ryzyko strategii zamówień oraz wybór - na przykład - aby podzielić zamówienie na części, założyć zaangażowanie w zakup lub nie). Parametry przyjęte podczas analizy kosztów i korzyści muszą być stale weryfikowane i na bieżąco modyfikowane w czasie otwartej konsultacji rynkowej w celu sprawdzenia czy założenia teoretyczne były realistyczne czy nie.

#### Jak to zrobić?

Korzyści i koszty muszą być ujęte w trójwymiarowym planie: scenariusz działania w normalnych warunkach, najlepszy scenariusz i najgorszy scenariusz. W scenariuszu działania w normalnych warunkach, który zakłada, że zamówienia na innowacje nie mają miejsca, korzyści są obliczane w kategoriach pozostawiania pieniędzy na koncie bankowym, podczas gdy koszty dotyczą pogarszania się jakości/efektywności usług publicznych i innych negatywnych efektów ubocznych. Jednak w przypadku najlepszego i najgorszego scenariusza koszty i korzyści muszą być obliczane w odniesieniu zarówno do nagłych i przyszłych sytuacji dla całego cyklu zamówień publicznych (przez cały okres, w którym rozwiązanie innowacyjne będzie wykorzystywane) oraz będą wpływać na jakość i efektywność usług publicznych.



### Metodologia wykonania skutecznej analizy kosztów i korzyści

W scenariuszu biznesowym przeprowadza się analizę kosztów/korzyści na podstawie trzech wskaźników finansowych:

- **Wartość Bieżąca Netto (NPV)**, stosowana do oceny całkowitej zyskowności projektu w czasie, w którym zamawiający decyduje, czy rozpocząć projekt porównując kwoty pieniężne dostępne na różnych etapach projektu, biorąc pod uwagę, że PPI zwykle mają miejsce w okresie średnio- i długoterminowym. Gdy analiza wskazuje możliwość uzyskania dodatniej Wartości Bieżącej Netto (NPV), nabywca publiczny może rozważyć rozpoczęcie procesu PPI;
- **Wewnętrzna Stopa Zwrotu (IRR)**, związana z NPV, przedstawiająca wysokość stopy procentowej, dla której Wartość Bieżąca Netto projektu jest równa zero, tj. stopa, przy której koszty projektu zrównują się z korzyściami z marginesem zysku równym zero; w praktyce, przedstawia ona maksymalną wysokość stopy procentowej, na jaką może sobie pozwolić zamawiający spłacając pożyczkodawcę w razie konieczności pożyczania środków finansowych; jeśli stopa procentowa będzie niska w czasie trwania projektu, inwestowanie w projekt może być bardziej atrakcyjne; odwrotnie, wysokie stopy procentowe zniechęcają do inwestowania w zamówienia w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań;
- **Zwrot z Inwestycji (ROI)**, zdefiniowany jako Wartość Bieżąca Netto projektu podzielona przez dokonane nakłady na inwestycję, który określa ile pieniędzy zwraca się na każde zainwestowane euro. Z czysto finansowego punktu widzenia, projekt powinien zostać rozpoczęty jeżeli zapewniłby wyższy zwrot z inwestycji niż zdeponowanie pieniędzy w banku.

Aby w ocenie gospodarczej zawrzeć zarówno obecne, jak i przyszłe koszty i korzyści, właściwymi narzędziami są podejścia - całkowity koszt własności (w skrócie TCO od ang. „Total Cost of Ownership”) oraz - koszty cyklu życia (w skrócie LCC od ang. „Life Cycle Costing”), stosowane w całym projekcie lub oddzielnych procesach składających się na cały projekt: wykorzystanie takich metod wskazuje, że - nawet jeśli zamówienia na innowacyjne rozwiązania wydają się droższe niż nabywanie istniejących rozwiązań w perspektywie krótkoterminowej - nowe technologie mogą często być tańsze patrząc z dłuższej perspektywy. Wykorzystanie metodologii TCO i LCC umożliwia włączenie w ogólną wartość bieżącą netto projektu nie tylko wewnętrznych kosztów operacyjnych i korzyści, lecz również zewnętrznych kosztów i korzyści środowiskowych i społecznych.

Narzędzie obliczeniowe wykorzystujące metodologię TCO znajduje się w załącznikach do niniejszego dokumentu.

Zgodnie z wynikami analizy kosztów i korzyści, możliwe jest uzyskanie przydatnych wskazań w celu rozpoczęcia poważnego, realistycznego i wykonalnego planowania w zakresie zamówień na innowacyjne rozwiązania, a w szczególności:

- 1) środków dla uzyskania optymalnych korzyści; przykładem są minimalne ulepszenia jakości/efektywności, jakie sprzedawcy powinni osiągnąć, a które należy ująć w wymaganiach dotyczących funkcjonalności, efektywności i ceny w specyfikacji przetargowej (np. wymaganie od sprzedawców zaoferowania nowych rozwiązań, które zapewnią 30% lepszą jakość/zmniejszenie kosztów działania zamawiającego); środków zapewniających szerszą komercjalizację rozwiązań oraz obniżenie kosztów w długiej perspektywie (łączenie popytu i możliwości zamawiających z państw trzecich, by dokonywać bezpośredniego zakupu, ponieważ umowa ramowa może być bardzo przydatnym narzędziem zwiększającym zysk dostawcy i umożliwiającym obniżenie ceny dla zamawiającego początkowego, zobacz poniżej);
- 2) środków oddziaływania na koszty; przykłady to ustalenie całkowitego budżetu, który ma być przyznany na zamówienia PPI oraz wielkości grupy nabywców, lub uwzględnienie w specyfikacjach przetargowych wymagania, aby sprzedawcy



projektowali rozwiązania innowacyjne tak, aby obniżyć koszty operacyjne, utrzymania lub koszt produktu;

- 3) środków oddziałujących na czas uzyskiwania korzyści, takie jak ustalenie czasu przyznanego dostawcom na zakończenie fazy B+R lub wdrożenie oraz czasu, w którym rozwiązania mogą być wykorzystane po wdrożeniu;
- 4) środków mających na celu obniżenie ryzyk niepowodzenia (znacznie większe w przykładach PCP); w PPI, zamawiający powinien sprawdzić i przetestować czy produkt innowacyjny rzeczywiście jest rozwiązaniem dla niezaspokojonej potrzeby; rozpoczynając przygotowywanie postępowania należy pamiętać, aby angażować w proces ograniczoną liczbę jednostek, począwszy od zamówień pilotażowych; istotne jest również to, aby propozycja wdrożenia nowego rozwiązania była kierowana jako informacja do różnych działów organizacji zamawiającego, aby mieć ścisły monitoring oraz uzyskać wiarygodną i statystycznie znaczącą informację zwrotną związaną z powstaniem ewentualnych ryzyk, oraz możliwościami ich minimalizowania.

Po zidentyfikowaniu zamówienia należy określić granice jego analizy. Projekt wywiera bezpośredni wpływ na użytkowników, pracowników, inwestorów, dostawców itd., ale również wpływ pośredni na strony trzecie. Należy zwracać szczególną uwagę na ryzyko podwójnego policzenia korzyści projektu.

Pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne (np. efekty zewnętrzne w projekcie dotyczącym ochrony środowiska) należy, o ile to możliwe, zawsze uwzględniać w analizie kosztów i korzyści. Ponieważ efekty zewnętrzne nie są ujęte w analizie finansowej, należy je szacować i wyceniać w analizie ekonomicznej.

Dokonywana analiza kosztów i korzyści powinna być robiona w kilku perspektywach czasowych, czyli należy ją opracować nie tylko i wyłącznie do czasu uwzględniającego realizację przedmiotu zamówienia. Dla pełnego odzwierciedlenia stanu faktycznego, niezbędne jest uwzględnienie kilku perspektyw czasowych po realizacji przedmiotu zamówienia, z uwzględnieniem faktycznego czasu korzystania z przedmiotu zamówienia, w tym kosztów wynikających z utrzymania, serwisowania, naprawiania i utylizacji przedmiotu zamówienia.

#### **MODEL WYKONYWANIA SKUTECZNEJ ANALIZY KOSZTÓW I KORZYŚCI**

##### **Opcje biznesowe**

Nakreśl rozważane opcje oraz korzyści i minusy dla każdej z nich.

Rozważ zarządzanie w organizacji np. czy powinien być oddzielny zespół, czy zarządzający zamówieniami powinni zasiadać w strukturach organizacyjnych w zakresie zamówień w celu raportowania efektów działania.

Rozważ, czy przed określeniem wymaganych zasobów konieczne jest poddanie kontrahenta wyczerpującej, wielopłaszczyznowej analizie pod względem jego kondycji handlowej, finansowej, prawnej i podatkowej (ang. due diligence).

Czy wymagany jest proces etapowy? Np. początkowo zarządzaj najważniejszymi zamówieniami / dostawcami, aż do płynnego działania, a następnie zwiększ portfolio zarządzających zamówieniami o zamówienia mniej istotne (np. wykorzystując umowy ramowe zapewniające możliwość dołączenia się do osób trzecich również z innych krajów?).

Rozważ powiązane koszty i wymagania w zakresie zasobów dla każdej opcji:

- Koszty personelu (rozważ, czy można osiągnąć wydajności mając jednego szefa zamówienia zarządzającego podobnymi dostawcami lub dostawcami obsługującymi tych samych partnerów)
- Każdy zasób wymagany przy wyczerpującej, wielopłaszczyznowej analizie kontrahenta;



- Dane wejściowe z wielu dziedzin;
- Wymagane umiejętności;
- Koszty szkoleń;
- Czy zasoby mogą być przesunięte z zadań bieżących np. z bieżących reaktywnych / palących spraw?
- Narzędzia do doskonalenia efektywności
- Koszty mobilizacji

#### Harmonogram

Rozważ plan mobilizacji oraz harmonogram wdrożenia zmiany np. redefiniując role personelu, rekrutację, szkolenia, itd.

#### Kluczowi Partnerzy

Kim są (w oparciu o dziedziny biznesu, na które oddziałują dostawcy lub świadczone usługi)?

#### Wycena inwestycji

Porównaj korzyści z kosztami (może być nimi wartość dodana). Czy możesz przyczynić się do potencjalnego zaoszczędzenia 'x'% wydatków?

#### Unikanie kosztów doraźnego rozwiązywania problemów

Zdefiniuj wartość projektu jako inwestycji.

#### Główne ryzyka

Podsumuj ryzyka i przedstaw prawdopodobny wpływ oraz plany naprawcze, aby złagodzić ich wpływ.

### Najczęstsze błędy

Niekiedy nabywcy publiczni po prostu nie wykonują właściwej analizy kosztów i korzyści. Faktycznie nie jest to rzadkością, że oceniana jest potrzeba i proces rozpoczynany bez dokumentowania uzasadnienia dla poszczególnych wyborów. Złożone zamówienia pochłaniają znaczne ilości czasu i wysiłku. Istotne jest, aby każda decyzja rozpoczęcia konkretnego projektu w zakresie zamówień była oparta na dokładnej i szczegółowej ocenie stosownych kwestii i możliwych opcji. Projekty w zakresie zamówień oparte na słabych badaniach i niesprawdzonych założeniach nie osiągną wymaganych celów.

Po przeanalizowaniu potrzeb zamawiającego i potencjalnego popytu na rezultaty projektu niezbędna jest identyfikacja wielu rozwiązań alternatywnych, które mogą zapewnić osiągnięcie celów czyli zaspokojenie uzasadnionych potrzeb zamawiającego. Stąd też dla precyzyjnego określenia kosztów i korzyści faktycznych niezbędne jest porównanie ich dla rozwiązań alternatywnych. Dość częstym błędem jest przyjęcie tylko jednego rozwiązania.

### Wyciągnięte wnioski

Institucje zamawiające powinny wykonać skuteczną analizę kosztów, która zapewnia jasne uzasadnienie kontynuacji zamówienia i wskazuje, że aspekty kluczowego planowania zostały rozważone.

Celem scenariusza biznesowego jest ustalenie jasnego uzasadnienia dla wskazanego toku postępowania poprzez wskazanie, że projekt/zamówienie zaspokoi potrzebę



organizacji oraz wybranie najodpowiedniejszej procedury przetargowej, która będzie osiągalna, będzie logicznym komercyjnym przedsięwzięciem oraz będzie zrównoważona.

Analiza kosztów i korzyści powinna obejmować: korzyści do osiągnięcia/problemy, które zostaną rozwiązane poprzez projekt; zarys harmonogramu; uzasadnienie dla projektu; szacowane koszty oraz dostępność budżetu; budżet na wymagany materiał oraz ilości; następstwa dla pracowników oraz klienta/użytkownika, a także główne ryzyka.

Analiza ta powinna być zatwierdzona na właściwym poziomie decyzyjnym jako część etapu planowania zamówień i oczywiście przed rozpoczęciem rzeczywistego procesu zamówienia.

Elementem jakiego nie wolno pomijać przy prowadzonych analizach, jest kwestia posiadania środków finansowych nie tylko na nabycie danej dostawy, usługi czy też roboty budowlanej, ale na utrzymanie jej w dalszej perspektywie czasowej. Ustawa o finansach publicznych nakłada na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek opracowania co roku czteroletniej (do 2009 roku - trzyletniej) strategii zarządzania długiem oraz oddziaływania na dług publiczny.

W zarządzaniu długiem publicznym mają zastosowanie uniwersalne zasady wykształcone w ramach ogólnych stosunków wierzycielsko-dłużniczych oraz reguł związanych z zachowaniami podmiotów tych stosunków. Należy pamiętać o uprzywilejowanej pozycji państwa (władz samorządowych) wobec wierzycieli. Głównymi kryteriami, jakimi muszą kierować się władze publiczne przy zarządzaniu długiem, są:

- 1) minimalizacja kosztów pozyskiwania środków pieniężnych na obsługę długu publicznego,
- 2) koordynowanie bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentów skarbu państwa z wymagalnością zobowiązań skarbu państwa,
- 3) zapewnienie bieżącej płynności finansowej rządu.

Dokonując analizy kosztów dodatkowo należy uwzględnić zasady związane z zaciąganiem zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych. Budżet jednostki jest planem rocznym, co wynika wprost z zasady planowania budżetu rocznego, określonej m.in. w art. 211 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Konsekwencją **zasady roczności** jest ograniczony zakres czasowy jej obowiązywania, a utrata mocy obowiązującej następuje z końcem roku budżetowego. Ustawa o finansach publicznych przewiduje **odstępstwa od tej reguły**, wprowadzając rozwiązania, które umożliwiają realizację wieloletnich prognoz finansowych (m.in. art. 226-232 ustawy o finansach publicznych) czy wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego (m.in. art. 263 ust. 2-4 ustawy o finansach publicznych).

Ustawa o finansach publicznych określa w art. 44, 52 i 254 zasady gospodarki finansowej, w tym **zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych**, a między innymi to, że:

- 1) wydatki mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonej w ustawie budżetowej, uchwale jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych,
- 2) wydatki powinny być dokonywane w sposób oszczędny, celowy, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,



- 3) jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków,
- 4) wydatki i rozchody ujęte w budżetach jednostek sektora finansów publicznych stanowią nieprzekraczalny limit,
- 5) jednostki sektora finansów publicznych dokonują zakupu usług, dostaw oraz robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach ustawy z 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.

Podstawowe znaczenie z punktu widzenia prawidłowości dokonywania wydatków publicznych ma tryb ich dokonywania. Artykuł 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nakłada na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek zawierania umów na usługi, dostawy i roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach ustawy prawo zamówień publicznych, zgodnie z którą stworzono została zasada **zawieranie umów na czas oznaczony, nie dłuższy niż 4 lata**, w art. 143 ustawy prawo zamówień publicznych zaś wymienia przypadki zawierania umów na czas nieoznaczony, których przedmiotem są dostawy:

- 1) wody za pomocą sieci wodno-kanalizacyjnej lub odprowadzanie ścieków do takiej sieci,
- 2) gazu z sieci gazowej,
- 3) ciepła z sieci ciepłowniczej,
- 4) licencji na oprogramowanie komputerowe.

Ustawodawca dopuszcza możliwość zawierania przez jednostki sektora finansów publicznych umów na okres dłuższy niż rok. Należy jednakże pamiętać, iż przepisy art. 254 ustawy o finansach publicznych dotyczą wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego i zobowiązują do dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy, oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

### Zapamiętaj

- Analiza kosztów i korzyści jest narzędziem wspierania inwestycji oraz zarządzania projektem przed, w trakcie i po projekcie.
- W początkowej fazie, określa czy jest wystarczające uzasadnienie gospodarcze, aby rozpocząć zamówienie oraz wyznaczyć kluczowe parametry do zorganizowania zamówienia.
- Stanowi główne narzędzie kontroli, które jest regularnie stosowane przez kierownika projektu, aby mieć pewność, że projekt pozostaje wykonalny.
- W niektórych przypadkach korzyści społeczne lub środowiskowe mogą być tak pożądane w perspektywie długoterminowej, że zamówienie ma miejsce nawet jeśli jest finansowo nieopłacalne.

#### *2.3.4.1. Wykonanie analizy kosztów i korzyści w dziedzinie ICT*

Tak zwana tradycyjna analiza kosztów i korzyści nie może być wykorzystywana w kilku kwestiach związanych z ICT. Następująca charakterystyka musi zostać wzięta pod uwagę:

- jest mniej inwestycji, ale sporo małych zamówień,





- stworzone systemy nie mogą być postrzegane jako lokalne, lecz z możliwością współpracy z zewnętrznymi systemami,
- wykorzystywane elementy ICT są zintegrowane w procesach, więc efekty nie mogą być odseparowane,
- elementy niewymierne mają coraz większą wagę,
- koszty wytworzenia muszą być oddzielone od kosztów stałych,
- oprócz kosztów, muszą być również uwzględnione korzyści,
- system ICT ma złożony wpływ na system publiczny/firmowy,
- powstają nowe strategie, nowe rynki.

Technologia ICT ma moc transmisji swojego rozwoju na towary, usługi i roboty budowlane, również w zakresie poprawy procesu produkcji, innowacji procesowych oraz innowacji produktowych.

Główne zainteresowanie procesów PPI w dziedzinie ICT powinno się koncentrować na następujących wrażliwych sprawach:

- **Wrażliwości wykonania** (koncentracja na tym, w jaki sposób coś jest wyprodukowane): wiedza w zakresie B+R, prawa autorskie, zróżnicowanie produktów/usług/robót budowlanych.
- **Wrażliwości cenowej** (koncentracja na finansowym aspekcie wyniku): cięcie kosztów, budowanie sieci kontaktów, standardy i normy.
- **Wrażliwości jakościowej** (połączenie wrażliwości wykonania i cenowej jako wynik końcowy).



*Schemat 22. Sprawy wrażliwości podczas procesów PPI w dziedzinie ICT*

Odnosnie analizy kosztów i korzyści interesujące porady można znaleźć na [https://www.finance.gov.au/files/2012/04/ICT\\_Business\\_Case\\_Guide.pdf](https://www.finance.gov.au/files/2012/04/ICT_Business_Case_Guide.pdf)

Dlatego, przed rozpoczęciem formalnej części procesu PPI w dziedzinie ICT bardzo ważne jest:



- Określenie przez nabywców publicznych jeszcze niespełnionych wymagań / niezaspokojonych potrzeb.
- Określenie kluczowych partnerów: potencjalnych partnerów, członków zespołu, wykonawców.
- Zdefiniowanie przybliżonych ram budżetu finansowego.
- Wzięcie pod uwagę zdolności utrzymania się na rynku.

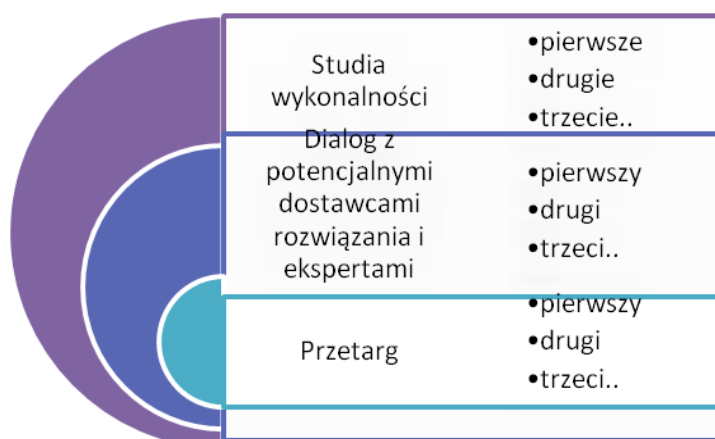
### Co zrobić?

Dla PPI w dziedzinie ICT istotna jest bliższa komunikacja z określonymi kluczowymi partnerami: angażując wszystkich we wcześniejszych etapach procesu zachęca ich do zaangażowania się w proces i dania z siebie wszystkiego w kształtowaniu potencjalnych rozwiązań innowacyjnych, angażuje ich możliwości w zakresie wiedzy specjalistycznej, zasobów ludzkich, zasobów B+R, co bezsprzecznie prowadzi do wzmocnienia procesu zamówień i zatem przyspiesza proces PPI w dziedzinie ICT w perspektywie strony podażowej. W przeciwnym razie, nie zawsze nabywcy publiczni będą dysponowali zasobami oraz danymi, które dadzą pełny obraz możliwego rozwiązania w zakresie PPI.

Stopniowo, nabywca publiczny ze swoim odpowiednim zespołem i kluczowymi partnerami określi najlepsze potencjalne rozwiązania poszukując:

- Studiów wykonalności
- Dialogu z potencjalnymi dostawcami rozwiązania
- Przetargu

które mogą być podjęte i powtarzane tak długo jak nabywca publiczny zaspokaja potrzeby, lecz zawsze mając na uwadze dostępne nieprzekraczalne terminy.



*Schemat 23. Etapy i kroki procesu poszukiwania najlepszego potencjalnego rozwiązania*



**TEMAT: PRIORYTETY KONSULTACJI RYNKOWEJ W ZAKRESIE PPI W DZIEDZINIE ICT**

Podstawowe badanie rynkowe i analiza są oczywiście bardzo ważne i tego kroku nie można pominąć. Jednak, nawet jeśli są tylko nieformalne, powinny być częścią ogólnego planu ram czasowych i kamieni milowych w zakresie PPI w dziedzinie ICT.

Po pierwsze, to bardzo ważne, aby nabywca publiczny rozeznał się, zbadał i sprawdził wielkość rynku: lokalnie, w skali kraju i UE. Całkowita liczba dostawców i stąd całkowita liczba potencjalnych kluczowych partnerów zależy od tego wstępnego wyszukiwania. Im większa liczba kluczowych partnerów, tym większa różnorodność przyszłych rozwiązań PPI w dziedzinie ICT, które można przedstawić nabywcy publicznemu oraz omówić poprzez kilka przyszłych powtórzeń, które ostatecznie doprowadzą do różnych studiów wykonalności, różnych rozwiązań projektowych, różnego prototypowania.

Zapewni to również zachowanie konkurencji pomiędzy kluczowymi partnerami / wykonawcami, co będzie zgodne z jedną z zasad dyrektyw UE 2014/24 i 2014/25, jak również zasad krajowej Ustawy o Zamówieniach Publicznych (PPA).

Po drugie, bardzo ważna jest nie tylko liczba potencjalnych kluczowych partnerów, lecz również ich udziały rynkowe: ważne, aby proces PPI w dziedzinie ICT i nabywca publiczny uwzględniał również małe i średnie przedsiębiorstwa, które podniosą do właściwego poziomu stopień konkurencji prowadząc do różnicowania wiedzy i rozwiązań oraz poszerzenia czynników wpływających na cenę, będzie również dążył do wzmocnienia sieci małych i średnich przedsiębiorstw na szczeblu lokalnym, krajowym i UE zgodnie ze strategią Europa 2020, w której sześć z siedmiu flagowych inicjatyw ma na celu wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw w osiągnięciu zrównoważonego wzrostu.

Po trzecie, nabywca publiczny powinien poszukiwać nie tylko kluczowych partnerów, lecz również podobnych rozwiązań na rynku (jeśli istnieją). Bardzo ważna jest świadomość czy rozwiązanie będące przedmiotem PPI w dziedzinie ICT jest już na rynku czy **nie ma takiego rozwiązania**

i można podjąć starania w zakresie PPI w dziedzinie ICT.

## 2.4. Wstępna konsultacja rynkowa i wstępne ogłoszenie informacyjne (PIN)

### Co zrobić?

W przypadku stwierdzonej potrzeby oraz pozytywnej analizy kosztów i korzyści zorientowanej na zamówienia w dziedzinie innowacji, nabywcy publiczni powinni angażować się w rynek we wczesnej fazie, aby zebrać informacje stosowne dla projektu.

Interesująca innowacja zawarta w dyrektywach UE 2014/24 oraz 2014/25, które ostatnio weszły w życie, dotyczy możliwości przeprowadzenia wstępnych konsultacji rynkowych (Art. 40, Dyrektywy UE 24/2014) w taki sposób, aby skutecznie komunikować potrzeby dostawcom oraz zapewnić wsparcie łączenia zapotrzebowania społeczeństwa poprzez wspólne i transgraniczne zamówienia z korzyścią zarówno dla zamawiających (którzy mogą osiągnąć masę krytyczną zapotrzebowania), jak i dostawców (którzy mogą korzystać z większego rynku na swoje produkty - czy to lokalnego, regionalnego, krajowego czy europejskiego lub poprzez zawarcie umowy ramowej, zobacz poniżej - z godną uwagi zachętą do innowacji). Przed rozpoczęciem procedury zamówień, instytucje zamawiające mogą przeprowadzić konsultacje rynkowe z myślą o przygotowaniu zamówienia oraz zawiadomieniu wykonawców o swoich planach w zakresie zamówień oraz wymaganiach. Można tego dokonać poprzez podejście odgórne - tj. poprzez zaproszenie



wykonawców do przedstawienia swoich rozwiązań - lub poprzez konsultację oddolną użytkowników końcowych (np. personelu medycznego i pacjentów szpitala), z którymi można przeprowadzić rozmowy w zakresie ich najważniejszych niezaspokojonych potrzeb (np. wysoka temperatura w pomieszczeniach) oraz sposobów reagowania na te wyzwania (np. poprzez zapewnienie energooszczędnego systemu klimatyzacyjnego).

**TEMAT: WSTĘPNA KONSULTACJA RYNKOWA I PPI**

Wstępna konsultacja rynkowa może być szczególnie pomocna w przypadku zamówień publicznych w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań (PPI), charakteryzujących się nabywaniem towarów i usług o szczególnej złożoności technicznej, finansowej i/lub umownej.

Aby podjąć świadomą decyzję w zakresie przedmiotu nabycia oraz wymaganych specyfikacji, instytucje zamawiające mogą poszukiwać informacji lub przyjmować rady od niezależnych ekspertów i/lub uczestników rynku, pod warunkiem, że nie skutkuje to naruszeniem zasad konkurencji, niedyskryminacji i transparentności.

Aby nie narażać się na takie zarzuty bardzo przydatne byłoby wprowadzenie jaśniejszych czerwonych linii określających co jest dopuszczalne, czego należy unikać podczas wstępnej konsultacji rynkowej, szczególnie biorąc pod uwagę ograniczone umiejętności, czas oraz dostępność urzędników odpowiedzialnych za zamówienia oraz ich potencjalne braki wiedzy w dziedzinie innowacji. Ponadto, trzeba wziąć pod uwagę, że - oprócz pewnego stopnia niechęci do podejmowania ryzyka w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań - zamawiający obawiają się również, że właściwe badania rynkowe zajmują czas i opóźniają rozpoczęcie rzeczywistej procedury.

W przypadku PPI, zamawiający powinni najpierw wydać oświadczenie - opisując cele instytucji zamawiającej oraz ograniczenia techniczne, finansowe i/lub umowne - w oficjalnym Biuletynie Informacji Publicznej stosownym dla przedmiotu zamówienia (lub, w przypadku zamówień transgranicznych, w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej) oraz rozmawiać ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (wykonawcami, partnerami, użytkownikami końcowymi). Ważne jest utrzymanie właściwego poziomu poufności, aby przeprowadzać konstruktywne konsultacje, które nie prowadzą do ujawnienia *know-how* lub tajemnic przedsiębiorstwa oraz przyznania nienależnej korzyści wykonawcom uczestniczącym we wstępnej konsultacji rynkowej przygotowując specyfikację techniczną.

Aby zachować transparentność, zamawiający powinien publikować wyniki konsultacji publicznej przed rozpoczęciem rzeczywistej procedury w zakresie zamówień.

W systemie prawa polskiego, ustawa prawo zamówień publicznych przewiduje instytucje pozwalające na przeprowadzenie wstępnych konsultacji rynkowych, jak i również opublikowanie wstępnego ogłoszenia.

Art. 40 dyrektywy 2014/24 określa dialog techniczny jako konsultacje rynkowe prowadzone przez zamawiającego przed rozpoczęciem postępowania. Ich celem jest przygotowanie zamówienia i poinformowanie wykonawców o swoich planach i wymaganiach dotyczących zamówienia. Zamawiający mogą w tym celu korzystać z doradztwa niezależnych ekspertów albo uczestników rynku, a następnie wykorzystać rezultaty takiego doradztwa przy planowaniu i przeprowadzaniu postępowania o udzielenie zamówienia. Zdecydowana większość zamawiających nie stosuje dialogu technicznego, a poprzestaje na tzw. rozeznaniu rynkowym. W odróżnieniu od dialogu technicznego przepisy ustawy prawo zamówień publicznych nie regulują tej praktyki, chociaż de facto jej źródło wynika z przepisu art. 32 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych, nakazującego zamawiającemu ustalenie wartości zamówienia na podstawie całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy, działając z należytą starannością. W celu



dochowania staranności zamawiający w przypadkach braku dostępnych publicznie informacji pozwalających na oszacowanie wartości zamówienia np. w postaci cenników, kontaktują się z wybranymi wykonawcami, zobowiązany jest do kontaktowania się z wykonawcami, celem uzyskania od nich wyceny będącej podstawą szacowania wartości zamówienia.

Rozeznanie rynkowe którego podstawowym celem jest ustalenie wartości zamówienia i to odróżnia je od dialogu technicznego, którego zakres jest zdecydowanie szerszy. W ramach dialogu wykonawcy mają możliwość doradzania instytucji publicznej lub udzielania informacji potrzebnych dla przygotowania zarówno opisu przedmiotu zamówienia, jak i specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub istotnych postanowień umowy. Dialog techniczny ma bowiem służyć zdefiniowaniu najlepszych i najefektywniejszych dla zamawiającego rozwiązań i określeniu optymalnych kryteriów wyboru danego rozwiązania.

Na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy prawo zamówień publicznych, zamawiający po zatwierdzeniu albo uchwaleniu planu finansowego, a w przypadku zamawiających, którzy nie sporządzają planu finansowego - raz w roku, może przekazać Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej lub zamieścić na stronie internetowej w miejscu wyodrębnionym dla zamówień (zwanym "profilem nabywcy"), wstępne ogłoszenie informacyjne o planowanych w terminie następnych 12 miesięcy zamówieniach lub umowach ramowych, których wartość jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy prawo zamówień publicznych.

Zamieszczenie wstępnego ogłoszenia informacyjnego zgodnie z wskazanymi regulacjami ustawy prawo zamówień publicznych, są narzędziem dającym możliwość skrócenia terminów ustawowych. W odniesieniu do procedury prowadzonej w trybie przetargu ograniczonego, zgodnie z art. 43 ust. 2 ustawy, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy, termin składania ofert nie może być krótszy niż 35 dni od dnia przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Jednak jak wskazano w ust. 2b pkt 1 przywołanego artykułu, zamawiający może wyznaczyć krótszy termin składania ofert (nie mniej niż 15 dni), w przypadku opublikowania wstępnego ogłoszenia informacyjnego, o ile ogłoszenie to:

- zawierało wszystkie informacje wymagane dla ogłoszenia o zamówieniu, w zakresie, w jakim były one dostępne w chwili publikacji,
- zostało zamieszczone w profilu nabywcy na co najmniej 35 dni i nie więcej niż 12 miesięcy przed dniem przekazania ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.

Wskazane ogłoszenie informacyjne może być również narzędziem pozwalającym na dokonanie wstępnych konsultacji rynkowych zgodnie z wskazanymi powyżej zasady, nie opierając się na żadnej z regulacji ustawy prawo zamówień publicznych. Ustawodawca poza procedurą dialogu technicznego nie określa reguł konsultowania się zamawiającego z rynkiem/wykonawcami. Ze względu na potrzebę podjęcia przez zamawiającego optymalnej decyzji co do określonej technologii, wymagana jest od zamawiającego szeroka wiedza na temat dostępnych na rynku rozwiązań. W celu uzyskania potrzebnych mu wiadomości zamawiający ma możliwość komunikować się z potencjalnymi wykonawcami, ze względu na brak sformułowanego jednoznacznie zakazu w tym zakresie.



Jedynym warunkiem o jakim musi w takiej sytuacji pamiętać zamawiający, to fakt, iż dokonany ostatecznie wybór, który jest podstawą dokonania opisu przedmiotu zamówienia musi wynikać z uzasadnionych potrzeb zamawiającego (o czym była powyżej mowa), nie powodując nieuzasadnionej dyskryminacji wykonawców.

### Jak to zrobić?

Ta faza, znana jako „dialog z rynkiem”, polega na interakcji z wykonawcami, ekspertami, doradcami w zakresie innowacji, użytkownikami końcowymi (oraz ich sieciami), a także każdym kto ma wiedzę w stosownym sektorze, aby uzyskać informacje w zakresie potrzeb i możliwych rozwiązań dostępnych na rynku, jak również planów rozwoju oraz B+R. Jednocześnie konsultacja rynkowa jest również narzędziem powiadamiania wykonawców o planowanych zamówieniach oraz stworzenia interakcji pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami, w taki sposób, aby wykonawcy otrzymując informacje z długim wyprzedzeniem mieli możliwość się przygotować.

Podjmując prowadzenie dialogu technicznego należy mieć na uwadze jego cele, do których zaliczamy:

- zdefiniowanie najlepszych i najnowszych rozwiązań technicznych, organizacyjnych i ekonomicznych w dziedzinie właściwej dla przedmiotu zamówienia;
- skonfrontowanie potrzeb zamawiającego z możliwościami ich realizacji przez podlegający ciągłym zmianom rynek dostawców;
- przygotowanie do postępowania o udzielenie zamówienia oraz celowego, racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych;
- określenie czynników determinujących techniczną jakość czy ekonomiczną wartość ofert;
- zidentyfikowanie kosztów długoterminowych projektów;
- ograniczenie do minimum postępowań o udzielenie zamówienia opartych jedynie o kryterium „ceny”.

Podjmując decyzję w zakresie prowadzenia dialogu technicznego, należy mieć na względzie korzyści jakie niesie on ze sobą, pomimo czasochłonności i potrzeby zaangażowania personelu zamawiającego. Należą do nich:

#### 1) efektywność realizacji długoterminowego projektu poprzez:

- trafne określenie długoterminowych kosztów projektu oraz skrócenie czasu jego realizacji
- identyfikację, w trakcie dialogu technicznego, ryzyk projektu oraz sposobów ich ograniczenia
- zmniejszenie prawdopodobieństwa wniesienia odwołania na czynności Zamawiającego wskutek ich lepszego przygotowania

#### 2) innowacyjność poprzez:

- pozyskanie informacji w zakresie najlepszych, najnowocześniejszych i najkorzystniejszych technicznie, organizacyjnie oraz ekonomicznie rozwiązań
- określenie optymalnych kryteriów wyboru właściwej technologii

#### 3) sprawność postępowania po dialogu wynikająca z:

- przygotowania do następującego po dialogu postępowania o udzielenie zamówienia
- minimalizacji czasu realizacji postępowania o udzielenie zamówienia



- 4) **transparentność** wynikająca z zastosowanie procesu i regulaminu zapewniających transparentność oraz zachowanie zasad uczciwej konkurencji.

Konsultacja rynkowa może mieć miejsce poprzez wydanie Wstępnego Ogłoszenia Informacyjnego (PIN) - powiadamiając rynek w zakresie nadchodzących wymagań w sposób pozwalający wykonawcom wyrazić swoje zainteresowanie ofertą - lub poprzez publikowanie informacji w magazynach branżowych, na stronach internetowych i forach.

**TEMAT: WSTĘPNE OGŁOSZENIE INFORMACYJNE (PIN)**

Publikacja Wstępnego Ogłoszenia Informacyjnego nie jest obowiązkowa (art. 48, Dyrektywa UE 24/2014). Jednak publikując Wstępne Ogłoszenie Informacyjne możliwe jest wykorzystanie zmniejszonych limitów czasowych na dostarczenie ofert później w trakcie procesu. Wstępne Ogłoszenie Informacyjne zostało wprowadzone, aby Instytucje Zamawiające mogły powiadamiać rynek o wszystkich nadchodzących zamówieniach. Jednak ostatnio Instytucje Zamawiające wykorzystują Wstępne Ogłoszenie Informacyjne w odniesieniu do konkretnego zamówienia. Wstępne Ogłoszenie Informacyjne może być również wykorzystywane do określenia zainteresowania rynku zamówieniem. Ważna jest świadomość innych oferowanych usług, robót lub dostaw oraz wykonywanych zamówień w całej UE i poza UE w ramach organizacji Instytucji Zamawiających zaplanowanych w tym samym czasie. Pamiętaj, że podobne zamówienia w innych częściach Instytucji Zamawiającej muszą być zebrane razem. Wstępne Ogłoszenie Informacyjne na kolejny rok może być opublikowane w listopadzie/grudniu poprzedniego roku, ale musi zostać opublikowane przynajmniej 52 dni wcześniej i nie dłużej niż 1 rok przed publikacją konkretnego zamówienia.

Publikacja Wstępnego Ogłoszenia Informacyjnego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej poprzez zastosowanie wystandaryzowanych formularzy, które są dostępne na oficjalnej stronie internetowej (<http://simap.eu.int>).

Kolejną możliwością jest zorganizowanie warsztatów, konferencji, seminariów z i dla wykonawców i zamawiających.

**TEMAT: DIALOG TECHNICZNY**

Szeroki i zrozumiały **dialog techniczny** jest fundamentalnym warunkiem wstępnym dla skutecznego i funkcjonalnego procesu zamówień publicznych, szczególnie w przypadkach bardzo złożonych zamówień takich jak zamówienia w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych.

We Wstępnym Ogłoszeniu Informacyjnym - lub innych wybranych sposobach ogłaszania nadchodzących zamówień instytucje zamawiające powinny powiadamiać wykonawców oraz wszystkich zainteresowanych partnerów o potrzebie dialogu technicznego.

We Wstępnym Ogłoszeniu Informacyjnym instytucja zamawiająca powinna zdefiniować warunki wstępne, które wykonawcy muszą spełnić, aby uczestniczyć w dialogu technicznym oraz jasno określić czas na jego przeprowadzenie (w tym nieprzekraczalny termin na zadeklarowanie zainteresowania), zakres (jakie towary, roboty lub usługi będą dostarczone) oraz cel (informacje, które instytucja zamawiająca chciałaby uzyskać na temat najlepszych, najnowocześniejszych i najkorzystniejszych pod względem technicznym, technologicznym, organizacyjnym i ekonomicznym rozwiązań, które mogą posłużyć wdrożeniu projektu).

W szczególności dialog techniczny powinien mieć na celu uzyskanie:  
- szczegółowego opisu przedmiotu zbliżającej się procedury zamówień,



- zakresu uprawnień związanych z dokumentami przetargowymi,
- zawartości zamówienia,
- szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia,
- określenia wszystkich komponentów cenowych wpływających na koszt wdrożenia projektu,
- przydatnych elementów do zdefiniowania kryteriów oceny ofert przetargowych.

W taki sposób, instytucja zamawiająca może otrzymać wszystkie konieczne informacje, aby przygotować dokumentację zamówienia i pozyskać najlepsze możliwe rozwiązania istniejące na rynku. Dyskusje pokazują czy określona potrzeba może być zaspokojona oraz czy jest wystarczająco dużo potencjalnych wykonawców dla zdrowej konkurencji.

Podczas dialogu technicznego, instytucje zamawiające powinny ściśle przestrzegać zasad zawartych w dyrektywie UE 2014/24 (Art.40) oraz stosownych krajowych przepisów w zakresie zamówień publicznych. W szczególności dialog techniczny powinien zostać przeprowadzony w taki sposób, aby:

- zapewnić uczciwą konkurencję oraz uczciwe traktowanie wykonawców w nim uczestniczących oraz potencjalnie uczestniczących w procedurze zamówień; szczególnie przydatną inicjatywą mogłoby być organizowanie oddzielnych spotkań z każdym z uczestniczących wykonawców, ze stosownym uprzedzeniem każdego z nich o przygotowaniu się do spotkania; oraz wspólnych spotkań;
- zapewnić, aby uczestniczący wykonawcy wyrazili zgodę na wykorzystanie przekazanych informacji do przygotowania dokumentu przetargowego (a szczególnie opisu przedmiotu zamówienia), gwarantując jednocześnie, że możliwe tajemnice przedsiębiorstwa oraz informacje poufne nie będą ujawniane do wiadomości publicznej (a w szczególności wszystkim innym podmiotom uczestniczącym);
- wyjaśnić, że ogłoszenie nie jest zaproszeniem do składania ofert ani ogłoszeniem o trwającej procedurze w zakresie zamówień publicznych oraz, że uczestnictwo w dialogu technicznym nie jest warunkiem wstępnym możliwości złożenia oferty w zbliżającym się procesie udzielenia zamówienia.

#### Przykład warsztatów oraz dni otwartych (DNI OTWARTE) z projektu HAPPI

Podczas projektu HAPPI wdrożona została przez zamawiających aktywna współpraca w celu znalezienia najlepszych towarów i usług zgodnie z zasadami UE i Dyrektywami UE w zakresie zamówień publicznych.

W ramach **Projektu HAPPI**, dostawcy rozwiązań innowacyjnych w dziedzinie zdrowego starzenia zostali zaproszeni na dni otwarte oraz wydarzenia pomagające stworzyć sieć kontaktów organizowane w czterech dużych miastach europejskich (Londynie - 24.09.2013, Paryżu - 9.10.2013, Turynie - 30.10.2013 oraz Wiedniu - 2.12.2013: <http://www.happi-project.eu/Events/12/9/1>).

Te **dni otwarte** były okazją dla dostawców, aby nauczyli się stosowania **platformy online HAPPI**, tj. rynku, na którym wykonawcy mogą wypromować swoje produkty oraz usługi innowacyjne jeszcze przed zaproszeniami do składania ofert i formalnym procesem zamówienia.

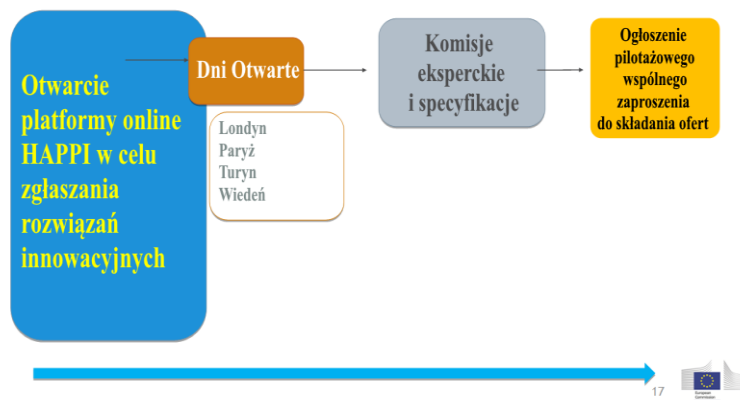
Jednocześnie, dni otwarte były również wydarzeniem pomagającym stworzyć sieć kontaktów, podczas którego dostawcy mogli spotkać członków HAPPI, w tym sześć centralnych organizacji nabywczych w branży służby zdrowia, które odpowiadały na wszystkie pytania. Dalsze kroki w dyskusji odnośnie bardziej konkretnych sektorów zdrowego starzenia mogły również zostać podjęte.





## Schemat 24. Rozwój Projektu HAPPI

### ★ Happi : rozwój projektu



### Najczęstsze błędy

Częsty błąd dotyczy braku terminowego komunikowania rynkowi potrzeb przez nabywców publicznych. Ponadto, instytucje zamawiające mogą nieprawidłowo przekazywać stosowne informacje dotyczące swoich zamiarów i potrzeb na rynek poprzez Wstępne Ogłoszenie Informacyjne lub inne dokumenty. Niekiedy nabywcy publiczni nieprawidłowo rozpoznają właściwe segmenty rynku, aby skutecznie promować otwarte konsultacje rynkowe właściwym wykonawcom albo metodę dialogu/platformę komunikowania, która najlepiej pasuje do celów nabywcy publicznego (tj. fizyczne spotkania plenarne, rozmowy dwustronne, warsztaty tematyczne, badania rynku, seminaria online lub platformy konsultacyjne).

### Wyciągnięte wnioski

Dobre praktyki pokazują, że badania rynku na 6-12 miesięcy przed publikacją Ogłoszenia o Zamówieniu (CN) mogą być niezwykle przydatne, ponieważ wykonawcy dostają wystarczająco dużo czasu, aby się przygotować i stworzyć innowacyjne produkty.

Dodatkowo, zaangażowanie grupy ekspertów z wielu dziedzin, którzy mogą poprowadzić dyskusje oraz zinterpretować wyniki konsultacji rynkowych pomaga w uzyskaniu lepszych rezultatów.

### Zapamiętaj

- Wczesna komunikacja przyszłych potrzeb w zakresie zamówień - albo poprzez PIN albo organizację pewnych form dialogu - umożliwi dostawcom reagowanie we właściwy sposób i na czas.



- W zakresie ochrony praw własności intelektualnej oraz tajemnic handlowych, przydatne jest rozróżnienie pomiędzy PPI i PCP: te pierwsze są przeprowadzane pod koniec cyklu życia produktu i prawa własności intelektualnej są już zwykle w rękach dostawców, a nabywcy publiczni nabywają tylko prawa licencyjne.
- Zgodnie z zasadami UE, wstępna konsultacja rynkowa może mieć miejsce pod warunkiem, że nie wypaczy dalszej konkurencji, tj. unikając sytuacji, w której konsultacja rynkowa faworyzuje firmy zaangażowane w dialog (ryzyko korzystnego przygotowania specyfikacji technicznej, która pasuje tylko do jednego wykonawcy).
- W celu zapewnienia transparentności, wszelkie informacje podane przez nabywców publicznych podczas dialogu technicznego powinny być rozprowadzone wśród potencjalnych dostawców (np. poprzez publikację pytań i odpowiedzi).

#### LISTA KONTROLNA DLA FAZY KONSULTACJI RYNKOWEJ

FAZA PROCESU KROK PO KROKU	LISTA KONTROLNA/LISTA RZECZY DO ZROBIENIA	PYTANIA, NA KTÓRE NALEŻY ODPOWIEDZIEĆ	ŚRODKI
Przeprowadź wstępną konsultację rynkową	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umożliw dostawcom reagowanie we właściwy sposób i na czas</li> <li>- Odpowiednio nagłośnij zamiar nabycia dużej ilości towarów/usług</li> <li>- Jasno odróżnij tą fazę od procedury przetargowej</li> <li>- Buduj zaufanie pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym</li> <li>- Zweryfikuj minimalną ilość towarów do nabycia, które potrzebujesz zebrać, aby przekonać sprzedawców do wprowadzenia na rynek innowacyjnych rozwiązań, które odpowiadają twoim wymaganiom w zakresie jakości/ceny</li> <li>- Sprawdź czy potencjał dostawcy będzie wystarczający w odniesieniu do</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Czy jest już dostępne rozwiązanie, aby zaspokoić potrzebę?</li> <li>- Jeśli nie, czy jest to możliwe, aby wykonawcy dostarczyli rozwiązanie, które zaspokoi potrzebę w standardowych ramach czasowych do wdrożenia?</li> <li>- Czy założenia dotyczące scenariusza biznesowego były realistyczne?</li> <li>- Czy PPI jest właściwym podejściem do zamówień (tj. nie ma potrzeby B+R) czy PCP jest właściwszym rozwiązaniem (ryzyko jest zbyt duże, aby zaangażować się w komercjalizację rozwiązania)</li> <li>- Czy zabezpieczyłem/am transparentność, równe traktowanie i niedyskryminację dla wszystkich stron?</li> <li>- Czy jasno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publikacja Wstępnego Ogłoszenia Informacyjnego</li> <li>- Dni otwarte i warsztaty z potencjalnymi dostawcami</li> <li>- Popatrz na najlepsze praktyki na szczeblu krajowym i międzynarodowym</li> </ul>



	<p>zdefiniowanych standardów, etykiet lub testów zgodności</p>	<p>rozdzieliłem/am konsultację rynkową od procedury przetargowej?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Czy wziąłem/wzięłam pod uwagę prawa własności intelektualnej oraz kwestie poufności?</li> <li>- Czy osiągnąłem/osiągnęłam wystarczającą wielkość zamówienia, aby przekonać sprzedawców do wprowadzenia na rynek innowacyjnych rozwiązań odpowiadających wymaganiom w zakresie jakości/ceny?</li> <li>- Czy opublikowałem/am Wstępne Ogłoszenie Informacyjne, aby ogłosić zamiar nabycia rozwiązania innowacyjnego i opisałem/am w jaki sposób wykonawcy muszą zademonstrować swoją zdolność dostarczenia potrzebnego produktu/usługi?</li> <li>- Czy Wstępne Ogłoszenie Informacyjne jasno zidentyfikowało potencjalny sektor rynkowy?</li> <li>- Czy Wstępne Ogłoszenie Informacyjne jasno wskazało ramy czasowe do kiedy planowane jest zamówienie?</li> </ul>	
--	--	---	--

#### 2.4.1. Wstępna konsultacja rynkowa oraz wstępne ogłoszenie informacyjne w dziedzinie ICT

Zaangażowanie rynku może znacznie poprawić proces PPI w dziedzinie ICT, ponieważ na różne sposoby poprawia transparentność, co jest jedną z głównych zasad zamówień publicznych (na szczeblu UE i krajowym). Pomaga również określić luki w ramach



niezaspokojonych potrzeb nabywcy publicznego, krajowych/unijnych strategii w dziedzinie ICT oraz zdolności stosownych partnerów rynkowych do zaspokajania potrzeb projektu w zakresie PPI finansowanego z budżetu społeczności.

Oznacza to nie tylko publikację PIN, lecz również komunikatów okresowych, nawet biuletynów okresowych, newsletterów, strony internetowej, warsztaty, spotkania, seminaria oraz okrągłe stoły jako narzędzia doskonalenia komunikacji oraz dla zebrania i omówienia opisu dostępnej procedury zamówień, zakresu wymagań przetargowych, zakresu zamówienia, szacowanej wartości, kosztów cyklu życia związanych z przedmiotem zamówienia oraz innych przydatnych elementów, które zostaną zdefiniowane poprzez proces zaangażowania rynkowego, który będzie miał wpływ na sformułowanie kryteriów oceny ofert.

#### TEMAT: WSTĘPNE OGŁOSZENIE INFORMACYJNE (PIN)

Publikacja PIN nie jest obowiązkowa (art. 48, Dyrektywa 24/2014/UE) i jednocześnie jest uwzględniona w krajowej ustawie o zamówieniach publicznych (art. 246, Ustawa o Zamówieniach Publicznych, 120/2016). Są dwie główne zalety, które powinny zostać wzięte pod uwagę:

- Wstępne ogłoszenia informacyjne zmniejszają ograniczenia czasowe na złożenie ofert na dalszych etapach procesu PPI
- Sprawdzanie zainteresowania stosownych partnerów jako części procesu PPI prowadzonego przez nabywców publicznych

Jednak, jest jeszcze jedna kwestia, którą nabywcy publiczni powinni uwzględnić łącząc podejścia odgórne i oddolne: wykorzystując PIN przed samym procesem zamówień publicznych, w rzeczywistości informują rynek o procesie, który podejmują w przyszłości. Jednocześnie, zmniejszają ograniczenie czasowe na złożenie ofert, ponieważ stosowni partnerzy rynkowi już mają istotne i konkretne informacje, oraz otwierają możliwość zebrania informacji od tych samych stosownych partnerów rynkowych w zakresie przedmiotu zamówienia PPI.

Wykorzystanie wstępnego ogłoszenia informacyjnego w PPI powoduje, jeśli wykorzystane i całkowicie nieograniczone jak opisano, że jest to narzędzie, dzięki któremu nabywcy publiczni mogą zwiększyć zaangażowanie rynku: wymiana informacji, wciąż wystarczająco dużo czasu na reakcję, zmianę, dostosowanie, przyjęcie i zmodyfikowanie rozwiązań (pod względem szczegółów technicznych, produkcyjnych, rozwojowych i innych).

Inną korzyścią wstępnych ogłoszeń informacyjnych jest to, że kilka wstępnych ogłoszeń informacyjnych różnych nabywców publicznych, którzy mogą mieć podobne/jednakowe potrzeby mogą być zebrane w jednej dużej procedurze PPI, która może wzbudzić większe zainteresowanie bardziej dynamicznego i aktywnego rynku stosownych partnerów.

Głównym celem wstępnego ogłoszenia informacyjnego jest przedstawienie wiarygodnego popytu na rynku poprzez przekonanie go, że nabywca publiczny jest poważny, wiarygodny i godny zaufania w zakresie procesu PPI w dziedzinie ICT.

#### Najczęstsze błędy

Brak wystarczającej liczby sesji z kluczowymi partnerami i/lub brak ekspertów w zespole projektu PPI w dziedzinie ICT może prowadzić do złożonego problemu zamiast genialnego rozwiązania. Porady przedstawione w tym przewodniku promują i zapewniają strategię w zakresie sposobu, w jaki nabywcy publiczni mogą z czasem pokonać złożoność zamówień w zakresie rozwiązań innowacyjnych w dziedzinie ICT. Określenie działań, które powinny być przeprowadzone na różnych etapach projektu w zakresie PPI w dziedzinie ICT



jest kluczem do sukcesu. Zwiększenie zaangażowania wszystkich uczestników umożliwi pokonanie przeszkód takich jak:

- niepotrzebna złożoność rozwiązań,
- brak zrozumienia rozwiązań oraz brak werbalizacji zindywidualizowanych/ niezindywidualizowanych potrzeb użytkowników końcowych,
- wąskie ramy czasowe, które mogą prowadzić do niewystarczających etapów konsultacji rynkowych w zakresie warsztatów, spotkań, seminariów i okrągłych stołów.

### Wyciągnięte wnioski

Nie chodzi tylko o to kiedy rozpocząć konsultację rynkową i publikację wstępnego ogłoszenia informacyjnego. W przypadku PPI na ICT dla zrealizowania projektu z sukcesem najważniejszy jest silny mający dużą wiedzę zespół: wiedza z wielu dziedzin, doświadczenie, elokwencja oraz zdolność werbalizacji potrzeb, zdolność rozróżnienia istotnych danych od nieistotnych, dynamiczne i nawet czasem chaotyczne środowisko, ich zdolność adaptacji do zmian, akceptacji nowości oraz zdolność przewidywania końcowego i szerszego obrazu - to wszystko są kluczowe czynniki pomyślnego przeprowadzenia projektu.

Komunikacja ze stosownymi kluczowymi partnerami wszelkimi możliwymi sposobami poprzez poznanie ich zdolności będzie prowadzić do lepszego przyswajania wiedzy. Doprowadzi to również do adaptacji i modyfikacji wykorzystywanej przez nich technologii, co ostatecznie powinno wygenerować nową wiedzę i stąd nowe produkty, usługi i roboty budowlane dla klientów na szczeblu lokalnym, krajowym i UE z różnymi sprawami wrażliwości lub ich połączeniem.

Konsultacja rynkowa zapewnia gruntowne zrozumienie potencjalnych dostawców, co umożliwi różnicowanie ich w oparciu o czynniki inne niż cena.

Procesy zamówień PPI w dziedzinie ICT mogą generować wiele pisemnych danych - stąd wiele pracy papierkowej. Aby być świadomym środowiskowo, dobrze jest ustalić zasady obiegu informacji i danych w taki sposób, by wyeliminować papierowe wersje oficjalnych dokumentów lub informacji wspomagających. Można wyznaczyć wirtualne przestrzenie robocze PPI w dziedzinie ICT ze wszystkimi dostępnymi dokumentami dla wybranego zespołu PPI, a także dla kluczowych partnerów w formie automatycznego przesyłania mailem linków do nowych dokumentów, nowych informacji, terminów spotkań i protokołów, lecz pamiętając o upoważnieniu oraz uwierzytelnieniach różnych ról użytkowników.

### Zapamiętaj

- **Odpowiedzialność i uczciwość poprzez bycie w zgodzie z zasadami zamówień publicznych podczas całego procesu PPI w dziedzinie ICT.**
- **Koncentracja oraz zdolność rozróżnienia pomiędzy tym co istotne i nieistotne poprzez zaangażowanie zespołu osób posiadających wiedzę z wielu dziedzin od początku procesu PPI w dziedzinie ICT.**
- **Zachęcanie do otwartej komunikacji oraz budowania sieci kontaktów wśród stosownych partnerów poprzez tworzenie biuletynów, newsletter'ów, strony**



internetowej, prowadzenie warsztatów, spotkań, seminariów i okrągłych stołów tak, aby uwzględnić wystarczająco dużo danych z badania rynku ICT oraz wymianę danych.

- Budowanie zdolności w ramach zespołu, który prowadzi PPI w dziedzinie ICT, aby był na bieżąco z osiągnięciami na szybko rozwijającym się rynku ICT, działając jako inteligentny klient i dając wystarczająco dużo czasu rynkowi na reakcję i stworzenie rozwiązań, które zespół oceni, czy odpowiadają wcześniej zdefiniowanym potrzebom.

Zaangażowanie kluczowych partnerów w całym okresie trwania procesu, od wczesnego dialogu poprzez pierwsze etapy PPI aż do udzielenia zamówienia, nie poprzez zalecenie rozwiązania, lecz określenie potrzeb odnoszących się do wrażliwości wykonania, cenowej lub jakościowej niezaspokojonych potrzeb nabywcy publicznego.

## 2.5. Strategia zamówień w zakresie nabywania rozwiązań innowacyjnych: wdrożenie procedury udzielenia zamówienia

### 2.5.1. Ustalenie modelu organizacyjnego (KTO NABĘDZIE) oraz dalsza strategia w zakresie zamówień (JAK NABYĆ)

#### Co zrobić

Institucje zamawiające powinny dokładnie ocenić za i przeciw każdej procedurze w zakresie zamówień jak przedstawiono w dyrektywie UE 2014/24.

Najpierw powinny ustalić model organizacyjny, (KTO NABĘDZIE), tj. czy zakupią bezpośrednio dla siebie czy zlecą to innej instytucji zamawiającej, bądź tworząc konsorcjum złożą wspólne zamówienie (Artykuły 37-39, Dyrektywy UE 2014/24).

W celu zapewnienia innowacyjności i racjonalizacji modeli organizacyjnych procedur w zakresie zamówień publicznych, nowa Dyrektywa UE podaje nowe zasady w dziedzinie łączenia zamówień publicznych promujące współpracę wśród instytucji zamawiających również z innych Państw Członkowskich.

Nowe szanse współpracy transgranicznej są wyraźnie określone przez Dyrektywę 24/14, ART. 39: Po pierwsze, instytucje zamawiające mogą wykorzystywać zamówienia publiczne / umowy ramowe udzielone przez instytucje zamawiające innych Państw Członkowskich, jeśli ktoś w Europie zapewni taką możliwość (np. Umowa ramowa HAPPI: zobacz poniżej), po drugie, mogą wspólnie złożyć zamówienie publiczne, zawrzeć umowę ramową lub działać w ramach dynamicznego systemu zakupów. Po trzecie, instytucje zamawiające z różnych Państw Członkowskich mogą założyć wspólne podmioty podlegające przepisom prawa krajowego lub UE takie jak Europejskie Ugrupowanie Współpracy



Terytorialnej (EUWT) (aby dowiedzieć się więcej na temat wspólnych i transgranicznych zamówień, zobacz poniżej).

Jak wskazuje na swojej stronie internetowej Urząd Zamówień Publicznych (<https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/inne/wspolne-udzielanie-zamowien-art.-16-ustawy-pzp>), art. 16 ustawy prawo zamówień publicznych stwarza materialnoprawną podstawę dla wspólnego przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia przez dwóch lub więcej zamawiających. Zamawiający mogą wspólnie przeprowadzić postępowanie i udzielić zamówienia wyznaczając spośród siebie zamawiającego upoważnionego do przeprowadzania postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz. Możliwość skorzystania z wspólnego udzielania zamówień publicznych nie została ograniczona ze względu na rodzaj zamawiającego, co oznacza, że wszystkie podmioty zobowiązane do stosowania ustawy prawo zamówień publicznych mogą podjąć decyzję o wspólnym przeprowadzeniu postępowania i udzieleniu zamówienia. Co więcej ustawa nie wymaga spełnienia jakichkolwiek przesłanek dla podjęcia decyzji o udzieleniu zamówienia wspólnie, co pozwala zamawiającym w każdym przypadku, jeżeli uznają to za uzasadnione i na podstawie zawartego między sobą porozumienia przeprowadzić wspólnie postępowanie i udzielić wspólnie zamówienia.

Wyłonienie na podstawie art. 16 ustawy prawo zamówień publicznych jednego z zamawiających do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia jest skuteczne w całym postępowaniu regulowanym ustawą, w tym na etapie postępowania skargowego przed sądem (Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2011 r., sygn. XXIII Ga 380/11).

W wyroku z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. I CSK 207/14, Sąd Najwyższy orzekł, że z art. 16 ust. 1 nie wynika zakaz wspólnego przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia publicznego przez podmioty o niejednorodnym statusie, tj. posiadające status zamawiającego w rozumieniu art. 2 pkt. 12 i art. 3 ust. 1 łącznie z innymi podmiotami, które, co do zasady, tego statusu nie posiadają.

Zamówienie wspólne to istotne narzędzie, które może znacznie podnieść poziom efektywności udzielanego zamówienia publicznego. Jako ewidentny przykład korzyści jakie niesie wspólne udzielanie zamówień jest postępowanie prowadzone przez miasto Jasło, które w imieniu kilku gmin, spółek i przedsiębiorstw ogłosiło przetarg publiczny na dostawę energii w latach 2016-2017.

Nie wolno zapominać o kilku kwestiach związanych z prowadzeniem wspólnych zamówień, do których należą trudności dotyczące:

- 1) zdefiniowania czy też doprecyzowania wspólnego przedmiotu zamówienia,
- 2) obowiązku stosowania ustawy PZP i konsekwencjach z tego wynikających obejmujących także zamawiających, którzy występując samodzielnie udzielają zamówień poza ustawą prawo zamówień publicznych.

Obok tego wskazać należy na szereg pozytywnych aspektów wspólnych zamówień takich jak:

- 1) **oszczędności finansowe,**
- 2) uzyskanie korzystniejszych warunków pozacenowych, np. upusty,
- 3) zwiększenie konkurencji pomiędzy wykonawcami,
- 4) podniesienie jakości usług i towarów,



- 5) obniżeniem kosztów samego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sytuacji optymalizowanego wykorzystania potencjału osobowego.
- 6) możliwość dzielenia się doświadczeniami pomiędzy zamawiającymi i zacieśnienie współpracy,
- 7) ujednoczenie stosowanych rozwiązań w ramach grup zamawiających współpracujących ze sobą,
- 8) kształtowanie i umacnianie wizerunku jednostki jako stosującej nowoczesne i przynoszące oszczędności rozwiązania.

**TEMAT: PROJEKT HAPPI:**

Projekt HAPPI (<http://www.happi-project.eu/>) zakłada współpracę pomiędzy centralnymi jednostkami zakupującymi różnych Państw Członkowskich w celu zakupu innowacyjnych i zrównoważonych rozwiązań w zakresie zdrowego starzenia. Projekt ten koncentruje się na zamawianiu istniejących rozwiązań innowacyjnych (Zamówienia Publiczne w dziedzinie Innowacyjnych Rozwiązań - PPI). Współpraca wśród partnerów HAPPI ma na celu pokonywanie barier prawnych wśród Państw Członkowskich UE poprzez stymulowanie innowacji w modelu „jak nabyć”.

**Wspólne zamówienie w ramach tego projektu** zostało poprzedzone dogłębną Analizą Prawną, która wskazała różne techniki oraz instrumenty zebranych zamówień na szczeblu krajowym i europejskim, aby stworzyć najodpowiedniejszy model dla konsorcjum HAPPI, sprawdzić wykonalność wspólnych zamówień transgranicznych oraz określić optymalny model organizacyjny i umowny.

Analiza Prawna przeprowadzona przez **Uniwersytet Turyński (UNITO)** w ramach PROJEKTU HAPPI wzięta pod uwagę kilka możliwych modeli zgodnie z zatwierdzonym międzyczasie art. 39 Dyrektywy 2014/24.

**Wybrany modelem było delegowanie francuskiej centralnej jednostki zakupującej (CJZ)** (działającej jako partner oraz koordynator całego projektu) do zawarcia Umowy Ramowej (bez zaangażowania w zakup) z odrębnymi częściami ustalając wszystkie warunki oraz identyfikując wykonawcę dla każdej części w imieniu innych zamawiających z konsorcjum, w ramach francuskiego instytutu prawnego «*groupement de commande*» (ART. 8 francuskiego kodeksu zamówień publicznych). Projekt HAPPI umożliwił wszystkim partnerom stosowanie działania zaoferowanego przez francuską CJZ, poprzez pełnomocnika lub przystąpienie do procedury udzielenia zamówienia takiej CJZ (zobacz poniżej).

Zgodnie z wybraną procedurą, **francuski centralny zamawiający został upoważniony do przeprowadzenia procedury selekcji** w celu zawarcia zamkniętej umowy ramowej zgodnie z prawem Unii Europejskiej oraz **krajowymi przepisami francuskiego prawa**, ze znaczną harmonizacją wymagań oraz dokumentów przetargowych, aby pokonać bariery prawne i językowe oraz zapewnić publikację ogłoszenia przetargowego w trzech różnych językach. Dokumenty przetargowe wyjaśniły, że przepisy prawa krajowego każdego kraju docelowego konkretnej umowy lub zamówienia na przedmiot usługi byłyby stosowane i konsekwentnie egzekwowane.

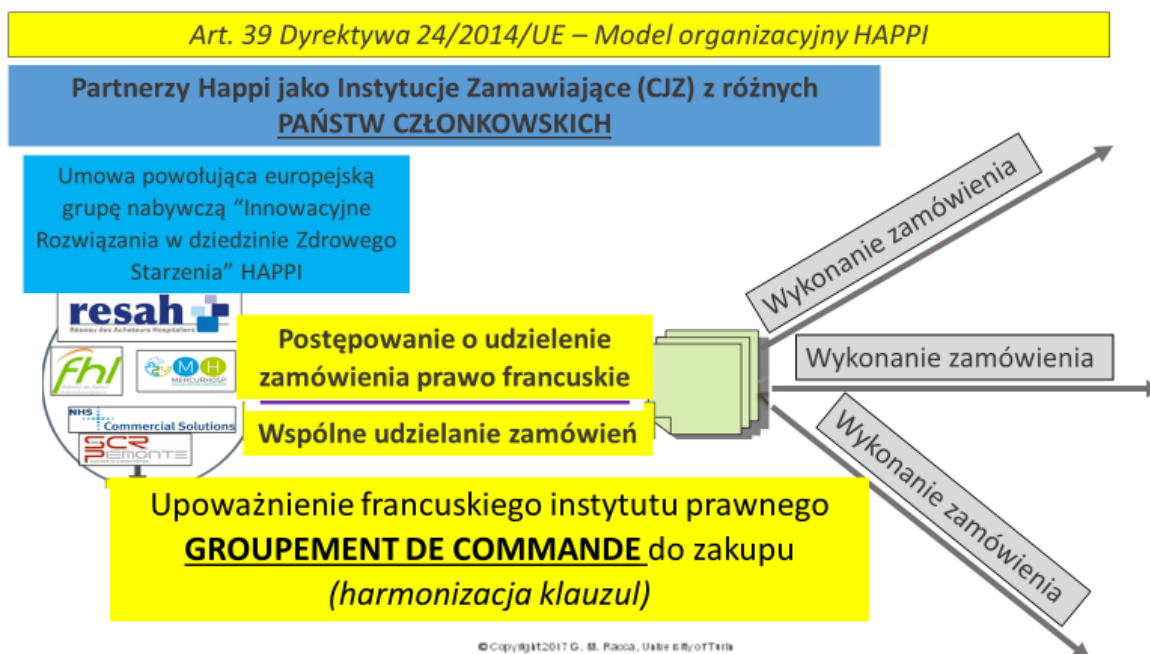


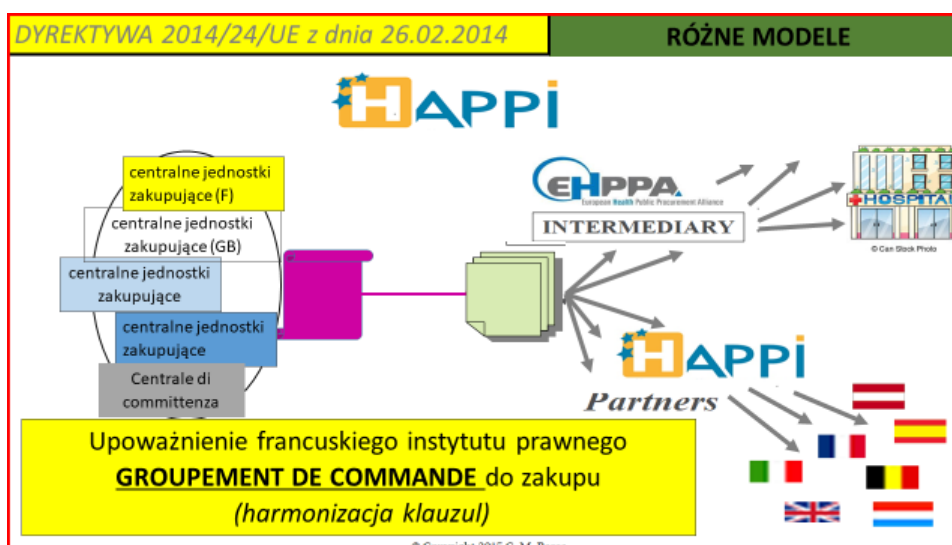


Schemat 25. Cel projektu HAPPI



Schemat 26. Model organizacyjny w projekcie HAPPI





## Wybór strategii w zakresie zamówień

Najpierw, zamawiający muszą zdefiniować strategię w zakresie zamówień oraz w konsekwencji, procedurę udzielenia zamówienia, która lepiej pasuje do wcześniej ocenionych potrzeb.

Dyrektywa 2014/24/UE przewiduje dwie „regularne” procedury stosowane przy braku szczególnych wymagań oraz inne procedury, które instytucje zamawiające mogą stosować w przypadku pewnych wymagań.

### Regularne procedury

- 1) **Procedura otwarta** (art. 27 Dyrektywy 2014/24/UE), zapewniająca, aby nabywca publiczny miał dostęp do maksymalnego wyboru potencjalnych rozwiązań innowacyjnych;
  - każdy wykonawca może złożyć ofertę oraz mieć równą szansę konkurencyjności po spełnieniu/niespełnieniu warunków (tj. kryteria wykluczenia lub kwalifikacji);
  - w najkrótszych możliwych ramach czasowych (procedura otwarta jest procedurą jednoetapową).

Ustawa prawo zamówień publicznych reguluje kwestie procedury otwartej w przepisach określających przetarg nieograniczony. Stosowanie go jest podstawową zasadą prawa zamówień publicznych, zgodnie którą obowiązuje reguła stosowania przetargu nieograniczonego oraz ograniczonego w każdym przypadku, gdyż są to tryby gwarantujące przeprowadzenie postępowania dającego gwarancję zachowania konkurencyjności.

Art. 39 ustawy prawo zamówień publicznych stanowi, iż przetarg nieograniczony to tryb udzielenia zamówienia, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy. Najistotniejszym elementem prowadzonego tego postępowania z perspektywy innowacyjnych zamówień jest poprawnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa przygotowany opis przedmiotu zamówienia. Sporządzona go zamawiający. Oznacza to iż jeśli jest to tryb wybrany dla PCP przez PPI,



zamawiający posiada okresową wiedzę w tym wiedzę specjalistyczną, która pozwoliła mu na działanie zgodne z art. 29 i następne ustawy prawo zamówień publicznych. Zgodnie z brzmieniem przywołanego art. 29 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Zamawiający musi, zatem opisać przedmiot zamówienia w sposób na tyle precyzyjny, aby wykonawca był w stanie przygotować ofertę. Stanowisko takie znalazło potwierdzenie w szeregu wyroków Krajowej Izby Odwoławczej (przywołany wyżej wyrok z dn. 31 stycznia 2012 r. sygn. KIO 136/12). Podobnie w wyroku z dnia 14 stycznia 2013 r. (sygn. KIO 2888/12), KIO stanęła na stanowisku, że: "Art 29 ust. 1 ustawy zawiera normę nakazującą zamawiającemu jednoznaczny i wyczerpujący opis przedmiotu zamówienia, w taki sposób, aby wykonawca po zapoznaniu się z tym opisem był w stanie sporządzić ofertę. Tym samym w sytuacji, gdy zamawiający oczekuje dostawy na jego rzecz jakiegoś dobra czy świadczenia na jego rzecz usługi mu określić swoje wymagania tak szczegółowo i dokładnie, aby każdy wykonawca był w stanie zidentyfikować, czego zamawiający oczekuje i to właśnie mu zaoferować. Prawidłowa realizacja normy art. 29 ust. 1 ustawy jest gwarancją porównywalności ofert. Z mocy art. 29 ust. 1 ustawy na zamawiającym spoczywa obowiązek określenia przedmiotu zamówienia, a zatem nawet w sytuacji, gdy nie jest on profesjonalistą musi potrafić określić swoje potrzeby i oczekiwania. Jeśli przedmiot jest wysoce specjalistyczny, a zamawiającemu brak odpowiedniej wiedzy, aby jasno określić wymagania, może skorzystać z dialogu technicznego, trybów negocjacyjnych (w szczególności dialogu konkurencyjnego), czy powołać biegłych służących mu odpowiednią pomocą. (wyrok KIO z dnia 11 lutego 2014 r., KIO 139/14; KIO 148/14; KIO 150/14).

Poza opisanym precyzyjnie przedmiotem zamówienia, wymagane jest sprecyzowanie kryteriów oceny oferty. Cechą innowacyjnego zamówienia publicznego są zróżnicowane kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty. Dlatego ogromne znaczenie ma pojęcie MEAT (Most Economically Advantageous Tender), czyli oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Taka oferta powinna spełniać warunek najlepszego bilansu ceny oraz innych cech zamówienia. Kryteriami jaki może wykorzystywać zamawiający to m.in.

- wartość techniczna,
- właściwości estetyczne i funkcjonalne,
- aspekty środowiskowe,
- koszty użytkowania,
- rentowność,
- serwis przedsprzedażny,
- pomoc techniczna,
- czas i termin dostawy,
- czas i termin realizacji,
- cena.



- 2) **Procedura ograniczona** (art. 28 Dyrektywy 2014/24/UE) wymaga dłuższych ram czasowych, ponieważ zakłada procedurę dwuetapową z pierwszą fazą otwartą dla wszystkich wykonawców oraz drugą fazą ograniczoną do wykonawców zaproszonych przez zamawiającego zgodnie z ich sytuacją finansową i/lub specjalistyczną wiedzą techniczną. W przypadku przetargu ograniczonego ustawa prawo zamówień publicznych przyjmuje analogiczny sposób tworzenia i prowadzenia postępowania jak dla przetargu nieograniczonego, poza jednym rozwiązaniem jakim jest dwuetapowość postępowania. Jednakże w tym trybie również opis przedmiotu zamówienia sporządzony musi być i opublikowany w chwili wszczęcia prowadzonego postępowania, analogicznie jak i określone kryteria oceny ofert.

Inne procedury określone przez Dyrektywę 2014/24 UE nie są uznawane za „regularne procedury”, ponieważ instytucje zamawiające muszą podać powody dotyczące istnienia szczególnej charakterystyki /wymagań (określone przez Dyrektywę UE) w kontrakcie lub działanie uzasadniające ich wykorzystanie:

- 3) **Procedura konkurencyjna z negocjacjami** (art. 29 Dyrektywy 2014/24/UE) mogąca mieć miejsce w sytuacjach, które obejmują roboty, które „nie są standardowymi budynkami lub gdy roboty obejmują projektowanie lub innowacyjne rozwiązania”, usługi lub dostawy, które wymagają „prac adaptacyjnych lub projektowych” (Dyrektywa 2014/24/UE, preambula (43)). Takie prace adaptacyjne lub projektowe są szczególnie konieczne w przypadku złożonych zakupów, takich jak wyrafinowane produkty, usługi intelektualne (na przykład niektóre usługi konsultacyjne, usługi architektoniczne lub usługi inżynierskie lub duże projekty z zakresu technologii informatycznych i komunikacyjnych (ICT)). Wskazane przesłanki są uzasadnione w Dyrektywie 2014/24/UE, w preambule (43). Jak wskazują przyjęte regulacje prawne, negocjacje mogą być konieczne do zagwarantowania, aby dostawa lub usługa, o której mowa odpowiadała potrzebom instytucji zamawiającej. W tych przypadkach, w dokumentach w zakresie zamówień, instytucje zamawiające mają możliwość aby określić tematykę zamówienia podając opis swoich potrzeb oraz charakterystykę wymaganych dostaw, robót lub usług, które mają być zamówione oraz określając kryteria udzielenia zamówienia. Wskażą również które elementy opisu określają minimalne wymagania, które muszą być spełnione przez wszystkich oferentów.

**Szczególnie złożone sytuacje wymagają od zamawiających szczególnej umiejętności** określenia minimalnej wymaganej charakterystyki towarów lub usług, które mają być zamówione we wcześniejszym ogłoszeniu o zamówieniu, wraz z ramami czasowymi na procedurę, kryteria wykluczenia, kwalifikacji oraz udzielenia zamówienia. Procedura konkurencyjna z negocjacjami jest podzielona na trzy fazy: kwalifikację (ocena kwalifikacji przedstawionych przez oferentów według kryteriów wykluczenia i kwalifikacji), negocjacje (z minimum trzema kandydatami zaproszonymi do złożenia wstępnych ofert, które mogą mieć miejsce w następujących po sobie turach) oraz wybór wykonawcy (pozostali kandydaci są powiadamiani przez instytucje zamawiającą o zamknięciu negocjacji oraz



wyznaczony jest nieprzekraczalny termin dostarczenia ofert końcowych, zamówienie jest udzielane zwycięskiemu oferentowi, wybranemu poprzez zastosowanie kryteriów udzielenia zamówienia).

**Procedura konkurencyjna z negocjacjami** jest specjalnie stworzona do stosowania przy złożonych projektach bez względu na ich wielkość i wartość, w całkiem krótkich ramach czasowych. Z natury, procedura konkurencyjna z negocjacjami od samego początku wymaga zarówno od instytucji zamawiających, jak i dostawców koncentracji na celach projektowych oraz wymaganiach: instytucja zamawiająca faktycznie powinna opublikować wystarczająco szczegółowe zaproszenie do składania ofert tak, aby oferenci mogli dostarczyć wystarczająco treściwe oferty. Instytucje zamawiające otrzymują **wstępne ofert**. Następnie, instytucje zamawiające będą **negocjowały z oferentami wstępne oraz wszystkie kolejne oferty przez nich dostarczone**, z wyjątkiem ostatecznych ofert (w których instytucja zamawiająca ma zamiar zamknąć negocjacje, poinformuje pozostałych oferentów oraz wyznaczy wspólny nieprzekraczalny termin dostarczenia nowych lub zmienionych ofert).

W **procedurze konkurencyjnej z negocjacjami**, etap negocjacji obejmuje każdy możliwy aspekt umowy, począwszy od jakości rozwiązania po klauzule umowne, koszty, zachęty w zakresie innowacyjnych rozwiązań oraz wdrożenie zamówienia.

#### KROKI DO WYKONANIA, ABY PROCEDURA KONKURENCYJNA Z NEGOCJACJAMI BYŁA EFEKTYWNA

1. Zweryfikuj, czy prace obejmują projektowanie lub innowacyjne rozwiązania oraz czy usługi lub dostawy wymagają działań adaptacyjnych lub projektowych.
2. Określ jasne cele i oczekiwane rezultaty.
3. Opublikuj wniosek o dopuszczenie do udziału.
4. Otrzymane oferty wstępne. Następnie przystąpienie do negocjacji z dopuszczonymi wykonawcami.
5. Podczas fazy negocjacji, zalecane jest prowadzenie i przechowywanie szczegółowych notatek z tej fazy na wypadek, gdyby twój końcowy wybór został zakwestionowany.
6. Dostosuj specyfikacje oraz wyślij ponownie Zaproszenie do Składania Ofert do wszystkich dostawców, podając im wszystkie dodatkowe informacje oraz wskazówki uzyskane poprzez proces negocjacji, aby dać wszystkim równe szanse w przetargu.
7. Dokonaj oceny i złóż zamówienie.

Ustawa prawo zamówień publicznych reguluje w tej materii tryb negocjacji z ogłoszeniem.

Art. 54 ustawy prawo zamówień publicznych stanowi, iż negocjacje z ogłoszeniem to tryb udzielenia zamówienia, w którym, po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, zamawiający zaprasza wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza ich do składania ofert.

Przestanki stosowania negocjacji z ogłoszeniem:

- 1) w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego wszystkie oferty zostały odrzucone na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1, 2, 4 lub 5 lub zamawiający unieważnił postępowanie na



- podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
- 2) wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8,
  - 3) rozwiązania dostępne na rynku nie mogą zaspokoić, bez ich dostosowania, potrzeb zamawiającego;
  - 4) roboty budowlane, dostawy lub usługi obejmują rozwiązania projektowe lub innowacyjne;
  - 5) zamówienie nie może zostać udzielone bez wcześniejszych negocjacji z uwagi na szczególne okoliczności dotyczące jego charakteru, stopnia złożoności lub uwarunkowań prawnych lub finansowych lub z uwagi na ryzyko związane z robotami budowlanymi, dostawami lub usługami,
  - 6) jeżeli zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia w wystarczająco precyzyjny sposób przez odniesienie do określonej normy, europejskiej oceny technicznej, o której mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. c, wspólnej specyfikacji technicznej, o której mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 lit. d, lub referencji technicznej.

Jak widać powyżej przesłanki stosowania tego trybu są niemalże szyte na miarę potrzeby PPI i PCP.

Zgodnie z art. 55a ustawy prawo zamówień publicznych, zamawiający określa w ogłoszeniu o zamówieniu przedmiot zamówienia, minimalne wymagania, które muszą spełnić wszystkie oferty oraz, czy przewiduje udzielenie zamówienia na podstawie ofert wstępnych bez przeprowadzenia negocjacji lub podział negocjacji na etapy. W przypadku gdy zamawiający przewiduje podział negocjacji na etapy w ogłoszeniu określa się liczbę etapów. Określenie przedmiotu zamówienia musi być wystarczająco precyzyjne, aby umożliwić wykonawcom ustalenie charakteru i zakresu zamówienia oraz podjęcie decyzji co do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Prowadzone w tym trybie negocjacyjne nie służą do uzgadniania treści oferty. Zgodnie z art. 58 ust. 2 ustawy prawo zamówień publicznych zamawiający prowadzi negocjacje w celu doprecyzowania lub uzupełnienia opisu przedmiotu zamówienia lub warunków umowy w sprawie zamówienia publicznego. Wykonawca może więc podczas negocjacji zaprezentować swoje stanowisko, wyjaśnić zamawiającemu wszystkie istotne elementy dotyczące przedmiotu zamówienia, a także zgłosić postulaty co do treści umowy w sprawie zamówienia publicznego, której wstępny projekt lub podstawowe założenia poznał już na etapie składania ofert wstępnych. Jeśli podczas spotkania negocjacyjnego wykonawca oświadczy, że nie może zaakceptować określonych warunków zawartych w SIWZ albo w projekcie umowy, nie oznacza to, że warunki te zostaną przez zamawiającego wycofane. Przedstawione podczas negocjacji uwagi wykonawcy są źródłem informacji dla zamawiającego i powinny być powodem do refleksji nad ostateczną wersją SIWZ. Jednakże to zamawiającemu przysługuje uprawnienie jak i obowiązek do ostatecznego kształtowania opisu przedmiotu zamówienia. Po zakończeniu negocjacji zamawiający może doprecyzować lub uzupełnić SIWZ wyłącznie w zakresie, w jakim była ona przedmiotem negocjacji.



Negocjacje nie mogą również doprowadzić do istotnej zmiany przedmiotu zamówienia lub pierwotnych warunków zamówienia. To samo dotyczy projektu umowy. Zgodnie z art. 58 ust. 2c ustawy prawo zamówień publicznych negocjacje nie mogą prowadzić do zmiany minimalnych wymagań oraz kryteriów oceny ofert określonych w ogłoszeniu.

Wynikiem spotkań negocjacyjnych jest sporządzenie przez zamawiającego ostatecznej wersji SIWZ, którą przekazuje wykonawcom, z którymi prowadził negocjacje, wraz z zaproszeniem do składania ofert. Może też się zdarzyć, że pomimo prowadzonych negocjacji treść SIWZ w ogóle nie zostanie zmieniona. W każdym razie dla wykonawcy, który próbował negocjować korzystne dla siebie postanowienia, wyznacznikiem do sporządzenia oferty jest ta wersja SIWZ, którą otrzymał od zamawiającego wraz z zaproszeniem do złożenia oferty.

„(...) przepis art. 59 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych zezwalając na doprecyzowanie lub uzupełnienie SIWZ po przeprowadzonych negocjacjach określa zakres dozwolonych zmian w takim zakresie, w jakim negocjacje były prowadzone, choćby z jednym wykonawcą. Przepis ten nie stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 38 ust. 4 ustawy prawo zamówień publicznych i wydaje się, że nie wyklucza możliwości wprowadzenia zmian również na tej podstawie (art. 38 ust. 4 w zw. z art. 60 ust. 4 ustawy prawo zamówień publicznych) z zachowaniem rygorów wynikających z art. 38 ust. 5 ustawy prawo zamówień publicznych (...) W wyniku bowiem negocjacji zamawiający doszedł do przekonania, że oczekiwał będzie od wykonawców gotowości do sporządzenia nieistniejącej i zaktualizowanej istniejącej dokumentacji technicznej lokalnych systemów alarmowych. Taka zmiana w SIWZ jest dopuszczalna w świetle art. 59 PZP” (wyrok SO w Poznaniu z dnia 4 czerwca 2008 r. sygn. akt X Ga 127/08).

Dopiero oferta składana po negocjacjach i po dokonanej zmianie specyfikacji istotnych warunków zamówienia stanowi zasadnicze oświadczenie ofertowe. Takiego charakteru nie sposób przypisywać ofercie wstępnej, jako złożonej jeszcze przed negocjacjami, dotyczącej przedmiotu zamówienia sprzed zmiany jego opisu, a zatem niejednokrotnie w tej mierze nieaktualnej, bowiem odnoszącej się do inaczej zdefiniowanego przedmiotu zamówienia. (...) Oferta składana po negocjacjach nie jest bowiem kontynuacją czy dopełnieniem oferty wstępnej, ale składanym na nowo, w zmienionych warunkach (w odpowiedzi na zapisy doprecyzowanej i uzupełnionej specyfikacji istotnych warunków zamówienia) oświadczeniem. ( wyrok KIO z dnia 26 listopada 2010 r. sygn. akt KIO/UZP 2460/10).

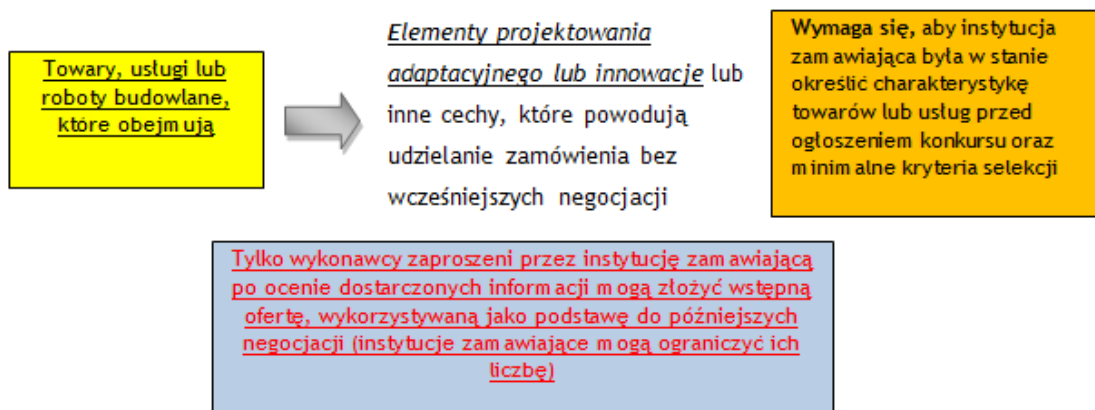


Schemat 27. Procedura konkurencyjna z negocjacjami

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE NA INNOWACYJNE ROZWIĄZANIA (PPI)

**Procedura Konkurencyjna z Negocjacjami**

(Art. 29, Dyrektywa UE 2014/24)



- 4) Dialog konkurencyjny (art. 30 Dyrektywy 2014/24/UE) może być również brany pod uwagę przez nabywców publicznych. Jest to szczególnie przydatne, gdy otwarta konsultacja rynkowa nie ujawniła wystarczającej ilości informacji, aby umożliwić instytucji zamawiającej jasne zdefiniowanie środków do zaspokojenia potrzeb lub określenie co rynek może zaoferować, szczególnie w przypadku **złożonych sytuacji**, które nie mogą być rozwiązane przez administrację publiczną i w których innowacyjność projektów powoduje, że specyfikacje techniczne nie mogą być przygotowane z wyprzedzeniem. Faktycznie dialog konkurencyjny umożliwia zamawiającemu prowadzenie indywidualnych dyskusji z uczestniczącymi wykonawcami w celu określenia i zdefiniowania najodpowiedniejszych środków zgodnie z potrzebą publiczną.

Można również wziąć pod uwagę wsparcie finansowe dla uczestników. Zgodnie z Dyrektywami UE, instytucje zamawiające mogą określić nagrody lub płatności dla uczestników w dialogu (art. 30, ust. 8, Dyrektywy 2014/24/UE).

**TEMAT: DIALOG KONKURENCYJNY (Artykuł 30, dyrektywy 2014/24/UE)**

Fundamentalnym celem dialogu konkurencyjnego jest udzielenie zamówienia na dostawy, usługi lub roboty, aby udzielenie zamówienia na dostawy, usługi lub roboty nastąpiło po dialogu z wybranymi uczestnikami. Zgodnie z tą procedurą, każdy oferent dostarcza raczej ofertę opartą na swoim własnym rozwiązaniu potrzeb określonych przez instytucję zamawiającą. Dialog konkurencyjny jest często wykorzystywany przy **dużych lub złożonych projektach, w których specyfikacje techniczne nie mogą być właściwie zdefiniowane z wyprzedzeniem**. Zgodnie z zasadami zamówień publicznych UE, może być również wykorzystywany, gdy potrzeby instytucji zamawiającej nie mogą być zaspokojone bez dostosowania łatwo dostępnych rozwiązań lub, gdy potrzeby obejmują projektowanie lub rozwiązania innowacyjne. Jak uznano w europejskiej dyrektywie 2014/24/UE, dialog konkurencyjny jest odpowiedzią na potrzebę instytucji zamawiającej posiadania dodatkowej elastyczności wyboru procedury zamówień, która przewiduje negocjację w przypadkach, gdy instytucje zamawiające **nie są w stanie zdefiniować**





środków zaspokojenia swoich potrzeb lub ocenić co rynek może zaoferować pod względem rozwiązań technicznych, finansowych lub prawnych. Taka sytuacja jest szczególnie stosowna przy projektach w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych.

W procedurze dialogu konkurencyjnego, zamawiający publikuje ogłoszenie o zamówieniu, w którym określa swoje potrzeby oraz minimalne wymagania; orientacyjne ramy czasowe dla dialogu; kryteria wykluczenia, kwalifikacji oraz udzielenia zamówienia. Procedura ta obejmuje kilka faz:

- 1) **fazę kwalifikacji**, w której informacje przedstawione przez oferentów są oceniane przez zamawiającego pod kątem kryteriów wykluczenia i kwalifikacji opublikowanych w ogłoszeniu o zamówieniu i przynajmniej 3 wykonawców jest zaproszonych do fazy dialogu;
- 2) **fazę dialogu**, w której zamawiający omawia część techniczną ofert z wybranymi kandydatami na zasadach transparentności i równego traktowania.;
- 3) **fazę udzielenia zamówienia**, w której pozostali kandydaci są zaproszeni do złożenia swoich ofert końcowych opartych o informację zwrotną z poprzedniego dialogu, z zastrzeżeniem, że nie są dozwolone żadne zmiany w istotnych aspektach ofert. Następnie zamawiający stosuje kryteria udzielenia zamówienia opublikowane w ogłoszeniu o zamówieniu w celu wybrania zwycięskiego oferenta, z którym podpisywana jest umowa.

Ze względu na to, że dialog konkurencyjny daje duże uprawnienia uznaniowe instytucjom zamawiającym, pociąga za sobą wyższe ryzyko sporów sądowych.

Do tej pory dialog konkurencyjny nie był wykorzystywany w pełni, szczególnie ze względu na pewną niechęć zamawiających do podejmowania ryzyka, którzy widzą w tej procedurze czasochłonny i skomplikowany proces o bardzo dużych kosztach transakcyjnych.

Aby pokonać takie trudności, istnieje seria kroków, które mogą być przydatne, aby podjąć **pomyślny dialog konkurencyjny**: przede wszystkim, tematyczna i otwarta konsultacja, w której czas spędzony na zrozumienie rynku przewyższy ryzyko procedowania na podstawie błędnych założeń. Po drugie - zamawiający zyskają lepsze rozeznanie możliwych wymagań, założeń oraz sytuacji na rynku - ważne jest przygotowanie planu projektu do procesu zamówień zapewniając, że będzie on wystarczająco szczegółowy i zapewnione będą zasoby (np. z planem zakładającym czas potrzebny na opracowanie dokumentów, otrzymanie ofert oraz przeprowadzenie konstruktywnego dialogu). Ponadto, elastyczność takiej procedury umożliwi zamawiającym bycie przewidującymi i efektywnymi działając w dopasowanym procesie przy różnych podejściach zgodnych z rodzajem i wielkością projektów (zwykle podzielonego na dialog wstępny lub konsultację rynkową; dialog z wybranymi podmiotami; oraz bliższy dialog z wybranymi wykonawcami prowadzący do udzielenia zamówienia.

Dialog konkurencyjny jest procedurą, która znajduje zastosowanie przede wszystkim w sytuacji, kiedy instytucje zamawiające są w stanie określić swoje potrzeby i wymagania, ale nie potrafią ustalić w jaki sposób mają być one spełnione. Nie są one również w stanie ocenić jakie rozwiązania techniczne, finansowe czy prawne może im zaoferować w tym zakresie rynek. Przykładem mogą być tu projekty innowacyjne, duże projekty zintegrowanej infrastruktury transportowej, dużych sieci komputerowych lub projekty wymagające złożonego finansowania.

Dialog konkurencyjny może być użyteczny w przypadku robót budowlanych, których przedmiotem są niestandardowe budynki, lub sytuacje, w których roboty



budowlane obejmują projektowanie lub rozwiązania innowacyjne oraz usługi lub dostawy wymagające prac dostosowawczych lub projektowych. Takie prace dostosowawcze lub projektowe są konieczne szczególnie w przypadku złożonych zakupów, takich jak wysokiej klasy produkty, usługi intelektualne, np. pewne usługi doradcze, usługi architektoniczne lub usługi z zakresu inżynierii bądź duże projekty z zakresu technologii informatycznych i komunikacyjnych. W takich przypadkach dialog może być konieczny, by zagwarantować, że dana dostawa lub usługa odpowiada potrzebom instytucji zamawiającej. Z tego też względu przesłanki zastosowania dialogu konkurencyjnego są takie same jak przesłanki ustanowione dla negocjacji z ogłoszeniem.

Dialog konkurencyjny jest więc nie tylko trybem udzielania zamówienia publicznego, ale również swego rodzaju metodą pozwalającą na dyskusję pomiędzy potencjalnym wykonawcą/wykonawcami a specjalistami w danej dziedzinie, dzięki czemu można określić w jakim stopniu dostawcy/usługodawcy/ wykonawcy roboty budowlanej są w stanie spełnić aktualne i potencjalne potrzeby społeczne i ekonomiczne lub jak mogą dostosować się do tych wymagań. W przypadku dialogu konkurencyjnego wykonawcy biorący w nim udział mogą szczegółowo przedstawić swoje rozwiązania oraz mają wpływ na to, co zostanie opisane ostatecznie w dokumentacji przetargowej. Występują oni nie tylko w roli konkurujących ze sobą wykonawców, ale stają się też doradcami, ekspertami w danej dziedzinie, których zadaniem jest wskazanie najlepszego rozwiązania. Tę metodę stosuje się najczęściej w przypadku składania złożonych, kompleksowych zamówień. Dialog konkurencyjny może być wielostopniowy i w tym przypadku polega na eliminacji potencjalnych oferentów na określonych zasadach.

Przepis art. 60b ust 1 ustawy prawo zamówień publicznych określa przesłanki zastosowania dialogu konkurencyjnego, poprzez odesłanie do przesłanek stosowania negocjacji z ogłoszeniem.

Należy w tym miejscu od razu zwrócić uwagę na jedną bardzo ważną kwestię. Jeżeli zamawiający po podjęciu prób sprecyzowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia i rozeznaniu rynku, przy zachowaniu należytej staranności, którą należy rozumieć jako staranność właściwą dla profesjonalnego obrotu, nie jest w stanie określić przedmiotu zamówienia za pomocą obiektywnych parametrów lub uwarunkowań prawnych, lub finansowych realizacji danego specyficznego zamówienia (projektu) - wskazane jest dopiero wtedy podjęcie decyzji o wyborze trybu dialogu konkurencyjnego i prowadzenie negocjacji z wykonawcami, którzy działając w branży, będą w stanie dostarczyć niezbędnych informacji, często takich rozwiązań, które będą miały charakter indywidualny, właściwy dla danego zamówienia. Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 6 września 2011 r. (KIO 1798/11) wskazała, iż niemożliwość udzielenia zamówienia w rozumieniu art. 60b ust. 1 pkt 1, stanowiąca podstawę do udzielenia zamówienia w trybie dialogu konkurencyjnego musi być obiektywna, a nie wynikać jedynie z subiektywnego przekonania zamawiającego.

Dialog to najistotniejszy etap postępowania prowadzonego w tym trybie. Jest on również najbardziej czasochłonny. To właśnie czas trwania tego etapu przekłada się na całkowity czas trwania postępowania. Stąd też istotne jest, aby przechodząc do



tęgo etapu mieć przygotowany harmonogram prowadzenia dialogu z wykonawcami, z dokładnie zakreślonym czasem i przede wszystkim ściśle się jego trzymać. Harmonogram taki powinni znać również wykonawcy zaproszeni do dialogu.

Prowadzenie dialogu powinno być oparte o dwa istotne elementy:

- 1) **Równe traktowanie wszystkich wykonawców** - co jest dość istotne, albowiem co do zasady dialog z każdym z wykonawców będzie miał inny przebieg. Niemniej jednak zamawiający powinien zadbać, aby wszelkie informacje, oświadczenia itd. były udostępniane i przekazywana dla wszystkich wykonawców na równych zasadach.
- 2) **Poufność prowadzonego dialogu** - co oznacza, że żadna ze stron nie może bez zgody drugiej strony ujawnić informacji technicznych i handlowych związanych z dialogiem.

Zamawiający prowadzi dialog do momentu, gdy jest w stanie określić przedmiot zamówienia w sposób wymagany przepisami prawa, w wyniku porównania rozwiązań proponowanych przez wykonawców (art. 60e ust. 1 ustawy). To właśnie ten element powoduje, że dialog może przeciągnąć się mocno w czasie. Zamawiającemu otoczonemu szeregiem nowych rozwiązań i propozycji przedstawianych przez wykonawców, trudno jest czasami określić moment końca dialogu. Niemniej jednak, kiedy już to nastąpi należy niezwłocznie zawiadomić o tym fakcie wykonawców biorących udział w dialogu.

Występujący opis przedmiotu zamówienia, jest swego rodzaju quasi opisem przedmiotu zamówienia ponieważ jest to opis potrzeb i wymagań zamawiającego określony w art. 60c ust. 1 pkt 1 ustawy prawo zamówień publicznych. To w nim zamawiający powinien w sposób możliwie wyczerpujący i jasny wskazać swoje potrzeby, oczekiwania i wymagania co do zamówienia będącego przedmiotem postępowania. Stanowi ono punkt wyjścia do opracowania opisu przedmiotu zamówienia wypracowywanego na etapie samego dialogu.

Kolejny etap jakim jest składanie ofert a następnie badanie i oceny ofert w trybie dialogu konkurencyjnego opiera się tak naprawdę wyłączenie na ocenie kryteriów określonych w SIWZ, ewentualnie ocenie prawidłowości złożonych pełnomocnictw. Wynika to z faktu, iż podmiotową ocenę wykonawców dokonano już na etapie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Stąd też, co do zasady, ten etap postępowania przebiega szybko i dość sprawnie. Warto w tym miejscu przytoczyć tezę z wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 20 stycznia 2012 r. (KIO 2814/11, KIO 2819/11): „W ofertach wykonawców składanych w postępowaniu prowadzonym w trybie dialogu konkurencyjnego, możliwym są różnego rodzaju niedociągnięcia, braki zdefiniowania określonych wymogów dotyczących przedmiotu zamówienia, czy inne braki co do uściślenia sposobu realizacji zamówienia w zakresie treści oferty wykonawcy. Powyższe wynika z racji wyjątkowości stosowania tego trybu udzielania zamówienia publicznego z uwagi na pewnego rodzaju dopuszczalne niedookreślenia w zakresie możliwości opisu przedmiotu zamówienia ze względu na jego złożoność”.

Na uwagę zasługuje również szczególne rozwiązanie, występujące wyłącznie dla trybu dialogu konkurencyjnego, zawarte w art. 87 ust. 1a ustawy prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym w toku badania i oceny ofert zamawiający może



żądać od wykonawców sprecyzowania i dopracowania treści ofert, oraz przedstawienia informacji dodatkowych, z tym że niedopuszczalne jest dokonywanie istotnych zmian w treści ofert oraz zmiany wymagań zawartych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Obecnie w Polsce dość powszechne są zamówienia realizowane po przeprowadzeniu postępowania w trybie dialogu konkurencyjnego. Dobrym przykładem może być, wskazany Internetowy Portal Usługowy Urzędu Patentowego RP. Ogłoszenie o zamówieniu, w omawianym postępowaniu, oraz opis potrzeb zamawiającego zawierał wstępne określenie funkcjonalności systemu z zastrzeżeniem zmian, które mogą zostać wprowadzone po przeprowadzeniu dialogu. Opis potrzeb zamawiający stworzył w wyniku prowadzonych wcześniej prac analitycznych. Na etapie jego udostępnienia opis miał charakter jedynie informacyjny, a jego celem było w szczególności umożliwienie wykonawcom orientacji w zakresie planowanych do realizacji zadań oraz przygotowanie się do merytorycznego udziału w dialogu. Pojawiały się też w nim elementy, które nie były przedmiotem zamówienia, lecz ze względu na okoliczność, że system miał funkcjonować w otoczeniu IT zamawiającego, informacja o nich była istotna, ponieważ miały one zostać zintegrowane z systemem.

### Schemat 28. Dialog konkurencyjny

#### 3. PROCEDURY, KTÓRE MOGĄ WSPIERAĆ ROZWIĄZANIA INNOWACYJNE

### Dialog Konkurencyjny (DK)

(Art. 30, Dyrektywa UE 2014/24)

Cel: udzielenie zamówienia na dostawy, usługi lub roboty budowlane po przeprowadzeniu jednego lub więcej dialogów z wybranymi uczestnikami składającymi ofertę opartą na własnym rozwiązaniu zaspokajania potrzeb nakreślonych przez instytucję zamawiającą



DK jest często wykorzystywany przy dużych lub złożonych projektach, w których specyfikacje techniczne nie mogą być właściwie zdefiniowane z wyprzedzeniem (np. w PPI)

zamawiający publikuje ogłoszenie o zamówieniu, w którym określa swoje potrzeby oraz minimalne wymagania, orientacyjne ramy czasowe dla dialogu oraz kryteria wykluczenia, wyboru kandydata oraz udzielenia zamówienia

Procedura obejmuje kilka faz

- 5) **Partnerstwo innowacyjne** (art. 31 Dyrektywy 2014/24/UE) ma na celu badanie, tworzenie oraz zamawianie na skalę komercyjną wyjątkowych i wyspecjalizowanych produktów oraz usług poprzez udzielanie zamówienia etapowo obejmującego wszystkie etapy od B+R po nabywanie komercyjnych ilości produktów końcowych lub usług, przy zaangażowaniu jednego lub większej



liczby wykonawców w każdej fazie (po każdej fazie z możliwością zakończenia partnerstwa lub ograniczenia liczby partnerów pod warunkiem, że zamawiający wskazał te warunki w dokumentach w zakresie zamówienia). Procedura ta łączy działania B+R - przedmiot zamówień PCP - oraz zakup rozwiązań innowacyjnych - główny cel PPI. Zasady ustanowienia partnerstwa innowacyjnego są określone w dyrektywach w dziedzinie zamówień publicznych z 2014 roku i obejmują jako warunek wstępny to, że instytucja zamawiająca potrzebuje innowacyjnego towaru lub usługi, której nie można nabyć na rynku. Inaczej niż PCP - które z góry nie stanowią pomocy Państwa - partnerstwo innowacyjne nie jest uznane jako pomoc Państwa tylko w przypadku nabywania wyjątkowych i wyspecjalizowanych produktów lub usług. Partnerstwo innowacyjne różni się od PCP pod względem zakresu i efektów: jeśli PCP nie wchodzi w zakres legislacji w dziedzinie zamówień, partnerstwo innowacyjne wchodzi w jej zakres i zamówienie musi zostać udzielone zgodnie z zasadami procedury konkurencyjnej. Dodatkowo, partnerstwo innowacyjne umożliwia nabywanie produktów, usług lub robót budowlanych wynikających z przeprowadzenia działań B+R, mając na celu rozproszczenie rozwiązań na dużą skalę w ramach tej samej procedury. Jednak, partnerstwo innowacyjne z wielu powodów zostało skrytykowane: wydaje się słabo opracowane, ponieważ jego postanowienia są ograniczone do wspomnienia, że szacowana wartość dostaw, usług lub robót budowlanych jest proporcjonalna do wielkości inwestycji niezbędnej do opracowania działań B+R bez podania informacji odnośnie tego co jest uznawane za niewspółmierne (prawdopodobnie ten punkt zostanie wyjaśniony przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości dla każdego przypadku z osobna). Ponadto, kolejna faza zakupu nie jest ograniczona w czasie lub do pierwszych produktów lub usług, ale zdaje się zachęcać do ich większego rozpowszechnienia - w długiej perspektywie - oraz, potencjalnie, zakłóca konkurencję, ponieważ instytucje zamawiające nie będą dłużej stymulowane do działania jako pierwsi klienci oraz do przyciągnięcia na rynek innowacyjnych produktów lub usług. Dyrektywa UE nie określa w przypadku partnerstwa zawartego z kilkoma podmiotami z branży, jakie rozwiązanie powinno być przyjęte w razie stworzenia bardziej rentownych operacyjnie produktów i czy powinien być przeprowadzony konkurs wśród firm, które pomyślnie stworzyły takie produkty. Ważne jest podkreślenie, że Partnerstwo Innowacyjne nie może być wykorzystywane do bezpośredniego nabywania innowacji, ponieważ obejmuje również działania B+R.

Partnerstwo innowacyjne w systemie prawa polskiego jest nowym trybem, który jak zostało to wskazane powyżej został przewidziany w dyrektywie klasycznej. Celem ustanowienia partnerstwa innowacyjnego jest opracowanie innowacyjnych zamówień w tym no. robót budowlanych, a następnie udzielenie zamówienia na wykonanie innowacyjnych robót budowlanych, będących wynikiem tych prac, pod warunkiem, że odpowiadają one poziomom wydajności i maksymalnym kosztom uzgodnionym między zamawiającym a partnerami. Ustawa wprowadza definicję innowacyjnego produktu, usługi lub robót budowlanych, przez które należy rozumieć nowy lub znacznie udoskonalony produkt, usługę lub proces, w tym proces produkcji, budowy lub konstrukcji, nową metodę marketingową lub nową metodę



organizacyjną w działalności przedsiębiorczej, organizowaniu pracy lub relacjach zewnętrznych.

Zasady udzielania zamówienia w powyższym trybie zostały określone w art. 73a - 73h ustawy prawo zamówień publicznych.

Tryb ustanowienia partnerstwa innowacyjnego został opracowany z myślą o zamawiających, którzy poszukują innowacyjnych rozwiązań i są przekonani, że oferowane przez rynek produkty i usługi nie są w stanie zaspokoić ich potrzeb. Zgłaszają oni swoje zapotrzebowanie, określając przy tym minimalne, ale jednocześnie precyzyjne wymagania, w odpowiedzi na które zainteresowani współpracą wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu.

Tryb ten ma prowadzić do wyłonienia partnerów, którzy przeprowadzą prace badawcze lub rozwojowe, i spośród których następnie zostanie zidentyfikowany partner (lub partnerzy), któremu zostanie udzielone zamówienie na wykonanie innowacyjnego zamówienia będącego wynikiem tych prac. O ile jednak wybór partnerów będzie dokonywał się w wyniku procedury prowadzącej do zawarcia umowy o ustanowienie partnerstwa w oparciu o tryb negocjacji z ogłoszeniem, o tyle identyfikacja tego lub tych z partnerów, którzy dostarczą produkt końcowy będzie następowała w toku samego partnerstwa, w zależności od wyników poszczególnych jego etapów. Zasady, na jakich nastąpi wybór partnera lub partnerów, którzy dostarczą produkt powinny być określone już w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a następnie w umowie partnerstwa.

Przebieg postępowania udzielanego w trybie partnerstwa innowacyjnego kształtuje się następująco:

- 1) publikacja ogłoszenia o zamówieniu stanowiącego zaproszenie do ubiegania się o zamówienie. Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu wskazuje co najmniej: określenie zapotrzebowania na innowacyjny produkt, usługę lub roboty budowlane; informacje o podziale negocjacji na etapy w celu ograniczenia liczby ofert podlegających negocjacjiom przez zastosowanie kryteriów oceny ofert wskazanych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, jeżeli przewiduje taki podział; wykaz oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw wykluczenia; elementy opisu przedmiotu zamówienia definiujące minimalne wymagania, które muszą spełnić wszystkie oferty. Dodatkowo, zastrzeżono, że przedstawione w ogłoszeniu o zamówieniu informacje muszą być wystarczająco jednoznaczne, aby umożliwić wykonawcom ustalenie charakteru i zakresu wymaganego rozwiązania oraz podjęcie decyzji o złożeniu wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu;
- 2) składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (do składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu stosuje się przepisy art. 49 ust. 1 i 2 i art. 50 ustawy prawo zamówień publicznych);
- 3) kwalifikacja wykonawców poprzez ocenę w szczególności zdolności wykonawców w zakresie badań i rozwoju oraz opracowywania i wdrażania innowacyjnych produktów, usług lub robót budowlanych;



- 4) zaproszenie do składania ofert wstępnych (wszystkich potencjalnych wykonawców, którzy nie podlegają wykluczeniu i spełniają warunki udziału w postępowaniu, lub określoną w ogłoszeniu liczbę wykonawców);
- 5) prowadzenie negocjacji z wybranymi wykonawcami i złożenie przez wykonawców ofert końcowych (do prowadzenia negocjacji i oceny ofert stosuje się odpowiednio przepisy art. 58 i art. 59 ustawy prawo zamówień publicznych);
- 6) wybór najkorzystniejszej oferty, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia (zamawiający może wybrać kilka ofert złożonych przez kilku wykonawców);
- 7) zawarcie umowy partnerstwa, która zawiera m.in. zasady organizacji partnerstwa, poszczególne etapy, cele do osiągnięcia, zasady dotyczące zakończenia partnerstwa czy zmniejszenia liczby partnerów.

Partnerstwo innowacyjne jest trybem udzielenia zamówienia, który powinien być interesujący dla zamawiających, którzy nie są w stanie (choćby z uwagi na brak odpowiedniej kadry) sprecyzować cech rozwiązania, które zamierzają otrzymać, lub potrafią wyobrazić sobie efekt końcowy, ale nie wiedzą czy i jak można go osiągnąć. Zamawiający powinien bowiem na etapie ogłoszenia o zamówieniu jedynie określić minimalne elementy opisu przedmiotu zamówienia.

Tryb ten sprzyja rozbudowanym rozwiązaniom, których specyfika powoduje, że jeden wykonawca nie gwarantuje wysokiej jakości wykonania całego przedmiotu zamówienia. Może się bowiem zdarzyć, że wykonawca wykazuje się szczególnym doświadczeniem w zakresie prowadzenia prac badawczych, inny dysponuje większym doświadczeniem w zakresie prac rozwojowych, a jeszcze inny wykazuje się większą od pozostałych zdolnością do wdrażania Innowacyjnych rozwiązań u klientów. W takiej sytuacji połączenie sił wykonawców może przynieść większą korzyść zamawiającemu.

Partnerstwo innowacyjne tworzy przyjazne środowisko do zastosowania tzw. metodyki zwinnego programowania (*agile software development*), która w założeniu bardziej ceni ludzkie interakcje, działające oprogramowanie, współpracę z klientem oraz reagowanie na zmiany, aniżeli skupianie się na określaniu procesów i narzędzi, przygotowywanie szczegółowej dokumentacji, negocjacje umów oraz kurczowe przywiązanie do realizacji pierwotnie założonego planu. W trybie partnerstwa można pokusić się o zastąpienie zazwyczaj stosowanej metodyki kaskadowej w tworzeniu oprogramowania (szczegółowy OPZ -> analiza OPZ -> stworzenie projektu wdrożenia przez wykonawcę -> budowa systemu -> testy -> uruchomienie -> utrzymanie) metodyką zwinną (tzw. *agile*). Metodyki tradycyjne mają swoje wady - zamawiający określają sztywno swoje wymagania już w momencie wszczęcia postępowania, często prowadzi to do ustalenia wymagań nadmiernych lub niezasadnych. Zdarza się, że w czasie wdrożenia postawione wymagania okazują się przestarzałe. Przedmiotu zamówienia nie można jednak swobodnie zmienić na etapie realizacji z uwagi na przepisy ustawy. Tryb partnerstwa daje więc możliwość wykorzystania metodyk *agile*, tj. opartych na krótkich iteracjach, elastycznym systemie rozliczenia (wynagrodzenie po każdym etapie), elastycznych modyfikacjach umowy. Strony mają większy wpływ na kształtowanie na bieżąco przedmiotu zamówienia. Istotna jest współpraca



wykonawcy (wykonawców) z zamawiającym oraz szybkość działania (szybkie zatwierdzanie iteracji). Partnerstwo innowacyjne może być przy tym alternatywą dla innych zamówień sprzyjających urzeczywistnieniu metodyki zwinnego programowania, w tym m.in. polegających na zapewnieniu zasobów ludzkich (*body leasing*), które zyskują na znaczeniu w obszarze zamówień publicznych.

#### Przykład Partnerstwa Innowacyjnego z Manchesteru

Akademicka Sieć Naukowa w zakresie Zdrowia Greater Manchester rozpoczęła proces przetargowy Partnerstwa Innowacyjnego (nowy rodzaj procesu zamówień), aby ustalić firmę do pracy z systemem zdrowia GM w celu stworzenia i zbudowania platformy Datawell Exchange. Celem Datawell jest zbudowanie innowacyjnej platformy informatycznej, która umożliwi dzielenie się danymi w dziedzinie zdrowia oraz zapewnia Greater Manchester, East Cheshire oraz East Lancashire zasób rozwojowy, który przyspiesza dostawę udoskonalonych w zakresie usług zdrowotnych i efektywności kosztowej.

Zamówienie to poprzez procedurę partnerstwa innowacyjnego będzie koncentrować się na dostawie Datawell Exchange oraz działaniu jako fundament oraz platforma dla przyszłych projektów Accelerator. Celem jest, aby rozwiązanie zostało udostępnione wszystkim przedstawicielom stosownych władz w ciągu trzech lat. Kluczowym punktem projektu będzie zapewnienie, aby dzielenie się danymi odzwierciedlało życzenia i potrzeby pacjentów.

Exchange stworzy bazę dla przyszłego programu Datawell Accelerator, zbioru partnerstw projektowych łączących zasoby członków NHS (brytyjski odpowiednik polskiego NFZ), Uniwersytetów oraz przemysłu w celu osiągnięcia dostępnej, zaawansowanej zdolności do przeprowadzenia ocen oraz programów pilotażowych nowych pomysłów dla stworzenia lepszych warunków dla pacjentów i osiągnięcia lepszych wyników. GMAHSN jest zalecana w zakresie procesu przez Hempsons - firmę prawniczą specjalizującą się w dziedzinie służby zdrowia, a proces jest zarządzany przez SBS (Shared Business Services).

Szczegóły ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej można znaleźć na: <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:196688-2015:TEXT:EN:HTML>

- 6) **Procedura negocjacyjna bez uprzedniej publikacji** (art. 32 Dyrektywy 2014/24/UE) jest dozwolona tylko w wyjątkowych sytuacjach określonych w Dyrektywie UE, gdy niemożliwe jest przeprowadzenie regularnej procedury i gdy nie leży to po stronie instytucji zamawiającej (np. niezwykła nagłość spowodowana przez nieprzewidziane wydarzenia, które dotyczą instytucji zamawiającej. Może to być przypadek katastrof naturalnych wymagających natychmiastowego działania). Art. 61 ustawy prawo zamówień publicznych wskazuje iż procedura ta rozpoczyna się od zaproszenia bez publikacji ogłoszenia. Zamawiający do negocjacji zaprasza wybranych przez siebie wykonawców. Zamawiający prowadzi negocjacje z dowolnie wybranymi przez siebie wykonawcami. Istotne jest jednak, by wykonawcy stanowili dla siebie konkurencję w branży, którą reprezentuje zgodnie z przedmiotem zamówienia. Wybór kandydatów powinien być poprzedzony rozeznaniem rynku przez Zamawiającego i zaproszenie wykonawców działających w danej branży. Zgodnie orzecznictwem naruszeniem zasady uczciwej konkurencji jest niezaproszenie do negocjacji znanej na rynku krajowym firmy, pracującej w branży, której dotyczy przedmiot zamówienia. Ustawa wskazuje jaka liczba wykonawców zapewnia zachowanie konkurencji - nie mniejsza niż 3, chyba że ze względu na specjalistyczny charakter





zamówienia liczba wykonawców mogących je wykonać jest mniejsza, jednak nie mniejsza niż 2. Jeżeli poprzednio Zamawiający prowadził postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego zaprasza do negocjacji co najmniej tych wykonawców, którzy złożyli oferty w tych postępowaniach. Oczywiście decyzją zamawiającego można zaprosić więcej wykonawców.

Przedmiotem prowadzonych z wykonawcami negocjacji są warunki przyszłej umowy o zamówienie publiczne. W praktyce najprostszą metodą jest przedstawienie projektu przygotowanej przez Zamawiającego umowy zawierającej wszystkie istotne dla niego postanowienie i prośba o ustosunkowanie się wykonawców do jej treści. Po zakończeniu negocjacji Zamawiający wyznacza termin składania ofert z uwzględnieniem czasu niezbędnego do jej przygotowania. Zamawiający może żądać wnieścia wadium od wykonawców. Wraz z zaproszeniem do składania ofert Zamawiający przekazuje specyfikację istotnych warunków zamówienia.

Ustawa prawo zamówień publicznych w art. 62 wskazuje przesłanki zastosowania tego trybu. Co do zasady musi być spełniona tylko jedna z wymienionych poniżej:

1. w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 lub wszyscy wykonawcy zostali wykluczeni z postępowania, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
2. został przeprowadzony konkurs, o którym mowa w art. 110, w którym nagrodą było zaproszenie do negocjacji bez ogłoszenia co najmniej dwóch autorów wybranych prac konkursowych;
3. przedmiotem zamówienia na dostawy są rzeczy wytwarzane wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych, naukowych lub rozwojowych, które nie służą prowadzeniu przez zamawiającego produkcji masowej, służącej osiągnięciu rentowności rynkowej lub pokryciu kosztów badań lub rozwoju;
4. ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem.

Obowiązek zawiadomienia Prezesa Urzędu o wszczęciu postępowania, występuje w sytuacji gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w art. 11 ust. 8 ustawy prawo zamówień publicznych w terminie 3 dni podając uzasadnienie faktyczne i prawne zastosowania tego trybu. Jeżeli Komisja Europejska wystąpi o protokół z postępowania Zamawiający zobowiązany jest go przekazać. Po wyborze najkorzystniejszej oferty należy zamieścić ogłoszenie o udzieleniu zamówienia.

### **Jak to zrobić?**

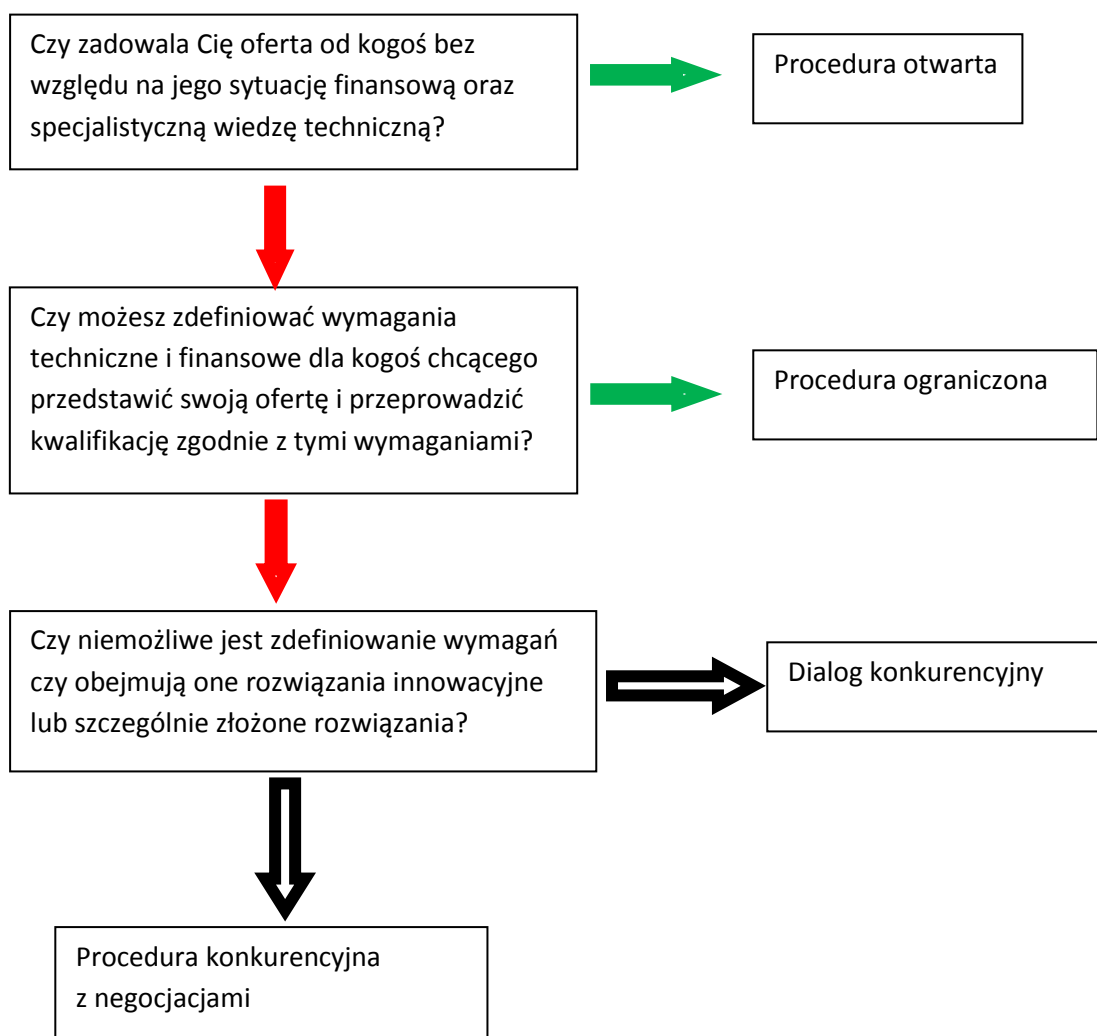
Procedura otwarta i ograniczona może być zastosowana w celu nabycia rozwiązań innowacyjnych poprzez zdefiniowanie innowacyjnych specyfikacji technicznych. Również inne procedury są szczególnie stosowne do celów innowacji, ponieważ umożliwiają większą



interakcję oraz dialog z rynkiem. Istnieje wiele czynników, które powinny zostać wzięte pod uwagę przy wyborze właściwej procedury:

- poziom wiedzy na temat rynku,
- poziom wiedzy na temat rzeczywistych możliwości dostawców,
- zakres potrzebnych działań w dziedzinie B+R,
- możliwość przedstawienia specyfikacji technicznych,
- liczba potencjalnych dostawców oraz struktura rynku,
- wybór podejścia odgórnego lub oddolnego,
- dostępny czas i zasoby dla zamówienia.

*Schemat 29. Wybór najbardziej odpowiedniej procedury*





Brak wystarczającej wiedzy na temat rynku i/lub rzeczywistych możliwości wykonawców, ograniczona wiedza w zakresie potrzebnych działań B+R oraz niewystarczające umiejętności techniczne w zakresie sporządzania specyfikacji technicznych - są to przesłanki wskazujące iż zamawiający powinien odstąpić od procedury otwartej i zdecydować się na inny tryb, który pozwala na podjęcie negocjacji lub dialogu z potencjalnym wykonawcą zamówienia.

### Wyciągnięte wnioski

*Schemat 30. Za i przeciw procedury otwartej i ograniczonej, procedury konkurencyjnej z negocjacjami oraz dialogu konkurencyjnego*

PROCEDURA	ZA	PRZECIW
<b>OTWARTA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bardzo konkurencyjna ze względu na nieograniczoną ilość ofert</li> <li>• cała dokumentacja od oferentów otrzymana do oceny w tym samym czasie</li> <li>• zarówno kryteria kwalifikacji jak i kryteria udzielenia zamówienia wskazane z wyprzedzeniem w ogłoszeniu o zamówieniu (lub zaproszeniu do składania ofert, ITT);</li> <li>• szybkość samej procedury</li> <li>• odwołania są mniej prawdopodobne, ponieważ działania i decyzje Instytucji Zamawiającej są związane tylko z procedurą „jednego procesu”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• proces może być czasochłonny ze względu na możliwość ogromnej ilości odpowiedzi do przeanalizowania przez Instytucję Zamawiającą, skutkowałoby to spowolnieniem procedury udzielenia zamówienia, możliwością błędów podczas oceniania dokumentów, jak również możliwymi ryzykami oszustwa</li> <li>• pochłanianie dużo zasobów Instytucji Zamawiającej</li> <li>• możliwość błędów w wycenie - te zamówienia częściej są na dużą ilość produktów, co pochłania dużo zasobów dostawców i może prowadzić do błędów (których nie można poprawić)</li> </ul>
<b>OGRANICZONA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ograniczona liczba ofert do oceny, i dlatego pochłanianie mniej zasobów zespołu oceniającego / instytucji zamawiającej</li> <li>• możliwość ograniczenia udziału tylko do podmiotów rynkowych o wysokim poziomie specjalizacji; (w przypadku złożonych zamówień, dla których przygotowanie oferty wymaga znacznych kosztów, ograniczenie liczby oferentów poprzez kwalifikację wstępną może podnieść atrakcyjność przetargu, ponieważ szansa wygrania przetargu jest wyższa dla oferentów wstępnie wybranych przez kwalifikację wstępną niż w procedurze otwartej)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mniejsza konkurencja ze względu na ograniczoną liczbę oferentów; (ryzyko zmywy wśród oferentów)</li> <li>• więcej możliwości skarg, ponieważ działania i decyzje instytucji zamawiającej są związane z procedurą dwóch procesów</li> </ul>



<p><b>PROCEDURA KONKURENCYJNA Z NEGOCJACJAMI</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przedmiot zamówienia nie musi być całkowicie zdefiniowany od czasu rozpoczęcia negocjacji, lecz może ewoluować</li> <li>• nie ma sztywnych faz wstępnych, może być elastyczna i wieloetapowa zgodnie z kontekstem</li> <li>• oferuje instytucjom zamawiającym możliwość łatwego przystąpienia do negocjacji z dostawcami</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ze względu na to, że zapewnia negocjowanie ze wszystkimi oferentami przy pierwszych i kolejnych ofertach, naraża instytucje zamawiające na wyższe ryzyko łamania zasad transparentności oraz równego traktowania</li> <li>• ze względu na to, że instytucje zamawiające mogą zaakceptować początkową ofertę bez usilnego prowadzenia dalszych negocjacji, bardzo rzadko oferta początkowa jest strategicznie i ekonomicznie korzystna</li> </ul>
<p><b>DIALOG KONKURENCYJNY</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• umożliwia stworzenie rozwiązania z oferentami podczas etapu dialogu.</li> <li>• Pozytywna informacja zwrotna z rynku w zakresie „optymalnego” procesu (kwalifikacja, dialog, udzielenie zamówienia)</li> <li>• najlepszy przy wymaganiach strategicznych, innowacyjnych i złożonych, gdy instytucja zamawiająca zna pożądany rezultat, ale nie potrafi określić jak go osiągnąć</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• postrzegany jako skomplikowany i rozwlekły i może w rezultacie „wyłączyć” rynek</li> <li>• ze względu na to, że daje on duże uprawnienia uznaniowe instytucjom zamawiającym, dialog konkurencyjny pociąga za sobą wyższe ryzyko sporów sądowych</li> </ul>

Źródło: opracowanie z „Komisja Europejska – Przewodnik dla Praktyków w zakresie unikania powszechnych błędów w projektach finansowanych przez ESI”

Projekt elastycznej strategii poprzez umowy ramowe

### Co zrobić?

Dyrektywa 2014/24/UE zawiera trzy narzędzia umożliwiające instytucjom zamawiającym większą elastyczność w procedurach udzielania zamówień, umów ramowych, podziale zamówień na części oraz wspólnie udzielanych zamówień (wspólnych lub transgranicznych)

#### **a. Umowy Ramowe**

Zgodnie z Artykułem 33 Dyrektywy UE 2014/24, instytucje zamawiające mogą zawierać umowy ramowe - z przeznaczeniem jako „*umowa zawarta pomiędzy co najmniej jedną instytucją zamawiającą a co najmniej jednym wykonawcą, której celem jest określenie warunków dotyczących zamówień, które zostaną udzielone w danym okresie, w szczególności w odniesieniu do ceny oraz, w stosownych przypadkach, przewidywanych ilości*”.

W systemie prawa polskiego zawarcie umowy ramowej nie jest udzieleniem zamówienia publicznego. Wynika to zarówno z definicji instytucji zawartych odpowiednio w art. 2 pkt 9a oraz 13 ustawy prawo zamówień publicznych jak i jednoznacznie potwierdzającego to orzecznictwa (wyrok KIO z dnia 2 czerwca 2014 r. sygn. KIO 985/14). Jak czytamy we wskazanym orzeczeniu KIO „Procedura zawarcia umowy ramowej



w oparciu o przepisy art. 99-101 p.z.p. nie jest równoznaczna z udzieleniem zamówienia publicznego. (...) Z faktu, że postępowanie prowadzone jest w procedurze o zawarcie umowy ramowej, nie wynika, że opis przedmiotu zamówienia może być określony ramowo. Świadczenie objęte postępowaniem na zawarcie umowy ramowej winno być skonkretyzowane, jako przedmiot zamówienia (np. można wskazać na procedury o zawarcie umów ramowych na dostawę ściśle oznaczonych części zamiennych do maszyn górniczych). (...) Celem zawierania umów ramowych jest, aby zamawiający mógł dokonać wyboru wykonawców - dostarczycieli potrzebnych produktów, które w oparciu o umowy ramowe zamierza nabyć w oznaczonym czasie za ceny nie wyższe niż określone w umowie ramowej, a następnie w oparciu o zweryfikowanych wykonawców i ich oferty nabywać towary i usługi w szybkim terminie poprzez zamówienia realizacyjne, bez ponawiania czasochłonnych postępowań przetargowych. (...) W przypadku ofert na zawieranie umów wykonawczych do umów ramowych z mocy art. 94 ust. 2 pkt 2 p.z.p., nie stosuje się okresu standstill zawieszenia terminu zawarcia umowy - na ewentualne wniesienie środków ochrony prawnej. Z powyższego wynika, że ustawodawca z reguły nie przewiduje, aby w tej fazie postępowania mogły być wnoszone środki ochrony prawnej. (...) Cena oferty także w postępowaniu o zawarcie umowy ramowej musi być podana na konkretny przedmiot zamówienia. Badanie ceny oferty w trybie art. 90 ust. 1 p.z.p., czy nie wykazuje ona charakteru rażąco niskiej, tak samo powinno odnosić się do skonkretyzowanego zamówienia”.

KIO wskazuje w swoim wyroku że „zawarcie umowy ramowej polega jedynie na ustaleniu warunków przyszłych zamówień, a nie na ich udzieleniu ani nawet na wstępnym ich przyrzeczeniu. Zawarcie umowy ramowej stanowi jedynie jeden z etapów złożonego strukturalnie i stopniowo rozwijającego się procesu zmierzającego do udzielenia zamówienia publicznego i nie jest jednoznaczne z udzieleniem zamówienia publicznego.” (wyrok KIO z dnia 22 listopada 2013 r. sygn. KIO 2615/13 KIO 2635/13).

Mamy zatem do czynienia z czymś co można by nazwać „porozumieniem o gotowości zlecenia usług i ich wykonywania”. Zamawiający zawierając **umowę ramową** deklaruje, iż ma zamiar w okresie na jaki umowa została zawarta, udzielać zamówień wykonawczych. Z kolei wykonawcy deklarują, iż są „wstępnie” zainteresowani składaniem ofert na ich realizację.

„Każdy z wykonawców biorących udział w postępowaniu, przystępując do niego i wiedząc, że na danym etapie prowadzi ono do zawarcia umowy ramowej, musi liczyć się z tym, że w to postępowanie wkomponowana jest zasada zmienności przedmiotu zamówienia w nieistotnym zakresie, niezależnie od tego czy kwestię tę zamawiający w jakiegokolwiek płaszczyźnie zaakcentuje, czy też potraktuje milczeniem. Wynika to z istoty umowy ramowej. (...) Sama umowa ramowa ze swej istoty nie jest umową odpłatną, jej zadaniem jest określenie reguł, na podstawie których zawierane będą następcze wobec niej umowy wykonawcze. Oznacza to zatem, że postawione, jako alternatywne, żądanie wprowadzenia odpłatności takiej umowy, czy nawet zwrotu kosztów, nie mieści się w pojęciu umowy ramowej i nie może być brane pod uwagę”. (wyroki KIO z dnia 4.09.2013r., sygn. KIO 2017/13).

Zgodnie z wyrokiem KIO z dnia 24.03.2014r., sygn. KIO 453/14 „Skoro art. 101 ust. 3 p.z.p. ogólnie wskazuje, że tzw. oferta częściowa nie może być mniej korzystna od oferty złożonej w postępowaniu prowadzonym w celu zawarcia umowy ramowej, to - lege non



distinguente - relację owej "korzystności" należy badać w odniesieniu do wszystkich aspektów obu ofert złożonych przez danego wykonawcę (ceny, okresu gwarancji, rozwiązań technicznych itp.), tym bardziej, jeżeli dotyczy ona przyjętych przez zamawiającego kryteriów oceny ofert". Czyli cena zaofferowana przez Wykonawcę podczas udzielania zamówienia „realizacyjnego” nie może być wyższa niżeli zaofferowana podczas postępowania zmierzającego do zawarcia umowy ramowej, a zaofferowane przez Wykonawcę warunki realizacji zamówienia realizacyjnego nie mogą być mniej korzystne.

Zgodnie z art. 100 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych, umowę ramową zawiera się na okres **maksymalnie 4 lata**. Pomimo zawarcia umowy ramowej Zamawiający nie ma obowiązku udzielenia zamówień „realizacyjnych” na podstawie umowy ramowej. Jest to wyłącznie jego uprawnienie. Może tego dokonać w stosownym trybie prowadzonym na podstawie ustawy prawo zamówień publicznych.

Z drugiej jednakże strony Wykonawca nie ma obowiązku uczestniczenia w postępowaniu prowadzonym na podstawie umowy ramowej a zmierzającym do udzielenia zamówień realizacyjnych. Wykonawca pozostaje w korzystniejszej sytuacji względem pozostałych przedsiębiorców zainteresowanych udzieleniem zamówienia, z którymi nie została podpisana umowa ramowa, jednakże może się okazać, że realizacja zamówienia realizacyjnego za cenę zaofferowaną w ofercie złożonej w postępowaniu prowadzonym w celu zawarcia umowy ramowej, jest dla niego nieopłacalna.

**Zgodnie z wyrokiem KIO z dnia 1.08.2013r., o sygnaturze KIO 1711/13 „. Przepis art. 101 ust. 1 pkt 3 p.z.p. przewiduje zapraszanie wykonawców, z którymi zamawiający zawarł umowę ramową, do składania ofert na umowy wykonawcze (częstkowe), ale nie ma tam mowy o przymusie składania takich ofert. Istotne znaczenie w przepisie art. 101 ust. 1 pkt 2 p.z.p. ma wyraz "zapraszając", który wskazuje na dowolność przyjęcia bądź zignorowania zaproszenia przez zapraszanego. Gdyby ustawodawca miał na myśli obowiązek podmiotu, do którego zwraca się zamawiający użyłby innego wyrażenia np. "wzywa" (art. 26 ust. 3 p.z.p.). Ze względu na to, że składanie ofert jest dobrowolne nie można za brak złożenia oferty lub za złożenie oferty niezgodnej z poprzednią umową nakładać kary umownej”.**

W sytuacji w której Zamawiający podejmie decyzję o udzieleniu zamówienia na podstawie umowy ramowej, ma on obowiązek zaprosić do składania ofert wszystkich Wykonawców, z którymi umowa ramowa została podpisana. Jeżeli Wykonawca, który podpisał umowę ramową, nie zostanie zaproszony do wzięcia udziału w postępowaniu o udzielenie zamówień realizacyjnych, wówczas przysługuje mu prawo złożenia odwołania.

Zamawiający, w postępowaniu zmierzającym do zawarcia umowy ramowej określa kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej, które będą obowiązywały podczas postępowania o udzielenie zamówień „realizacyjnych” i to właśnie te kryteria nie mogą ulec zmianie. Kwestię tę wyjaśniał w swoim stanowisku Urząd Zamówień Publicznych, wskazując, iż „Stosownie do „Wyjaśnień Komisji Europejskiej z 14 lipca 2005 r. w sprawie umów ramowych na gruncie dyrektywy klasycznej”, CC/2005/03\_rev1, str. 10, przy zawieraniu umowy ramowej można brać pod uwagę wyłącznie kryteria jakościowe służące do wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, natomiast przy udzieleniu zamówienia postuluje się ceną jako jedynym kryterium oceny ofert, oczywiście pod warunkiem, że było to przewidziane w specyfikacji istotnych warunków umowy ramowej” oraz „uznając dopuszczalność wyjątkowego niestosowania kryterium ceny przy wyborze podmiotu,



z którym zostanie zawarta umowa ramowa, należy mieć również na uwadze okoliczność, że przepisy ustawy o finansach publicznych wymagają od zamawiających wydatkowania środków oszczędnie, racjonalnie oraz w sposób zapewniający osiągnięcie najlepszych rezultatów z poczynionych wydatków. W konsekwencji, zamawiający, decydując się na niezastosowanie kryterium ceny, powinien mieć pewność, iż zapewnienie osiągnięcia powyższych celów w takiej sytuacji nie jest zagrożone”.

Zamawiający musi pamiętać, że na etapie postępowań o udzielenie zamówień „realizacyjnych”, zmianie mogą ulec jedynie warunki zamówienia w stosunku do określonych w umowie ramowej, jeżeli zmiana ta nie jest istotna.

„Postanowienia dotyczące kar umownych są co do zasady istotnymi warunkami umowy zastrzeżanymi przez strony, a ich dowolne modyfikowanie przez zamawiającego może być uznane za czynność dokonaną z naruszeniem art. 101 ust. 2 p.z.p. (...) Zawarcie umowy o zamówienie, którego przedmiot jest objęty umową ramową jest wynikiem szczególnego postępowania ofertowego, którego procedura nie jest odpowiednikiem żadnego trybu z p.z.p., co znacząco utrudnia określenie praw i obowiązków stron takiej umowy”. (wyrok KIO z dnia 14.06.2012r., sygn. KIO 1069/12 KIO 1082/12).

„Realizacja przedmiotu zamówienia odbywa się w drodze odrębnych zamówień udzielanych wykonawcy lub wykonawcom, z którymi zostały zawarte umowy ramowe. Ich wybór poprzedzony zostaje oceną ofert ramowych stanowiącą rodzaj prekwalifikacji, dokonywanej zarówno na podstawie kryteriów podmiotowych, jak i przedmiotowych. Skoro w umowie ramowej, zgodnie z art. 2 pkt 9a p.z.p., ustala się warunki dotyczące zamówień publicznych, jakie mogą zostać udzielone w dalszym okresie (w szczególności ceny i w razie potrzeby przewidywane ilości), konieczne jest uprzednie stwierdzenie, czy wykonawca, z którym taka umowa miałaby być zawarta, jest zdolny do wykonania przedmiotu umowy wykonawczej”. (wyroki KIO z dnia 18.01.2012r., sygn. KIO 41/12)

#### TEMAT: UMOWY RAMOWE

Jak stanowi Art.33 ust. 3 i 4 dyrektywy 2014/24/UE, umowy ramowe mogą być zawierane z jednym lub większą liczbą wykonawców poprzez zdefiniowanie wszystkich postanowień w umowie, która ma być podpisana (tak zwana „zamknięta umowa ramowa”), lub *vice versa*, odłożenie określenia niektórych warunków do ponownego otwarcia konkursu (tak zwany mini-konkurs) tak, aby instytucje lokalne mogły dostosować żądania do swoich potrzeb w fazie nabywania. Umowy ramowe są szczególnie przydatne dla centralnych jednostek zakupujących, ponieważ umożliwiają koordynację wielu procedur udzielania zamówień w tym samym czasie. Dla każdej z tych sytuacji, istnieje konkretna procedura postępowania, a mianowicie:

a) w przypadku umowy ramowej zawartej z jednym wykonawcą (Artykuł 33, ust. 3), wszystkie zamówienia oparte na tej umowie będą udzielane zgodnie z postanowieniami ustalonymi w umowie ramowej pod warunkiem, że instytucje zamawiające uzgodnią to na piśmie z wykonawcą będącym stroną umowy ramowej, zgodnie z już określonymi postanowieniami w umowie ramowej lub zażądadą uzupełnienia oferty, jeśli to konieczne;

b) przy umowach ramowych z wieloma wykonawcami (Artykuł 33, ust. 4), istnieją trzy potencjalne sposoby wyboru wykonawcy oraz udzielania zamówień: bezpośrednie udzielenie zamówienia bez ponownego otwierania konkursu (b1), mini-konkurs (b2) lub połączenie tych dwóch sposobów (b3):

b1) **zamówienia zamknięte, nieotwieralne ponownie** - jeśli umowa ramowa określa wszystkie warunki realizacji robót budowlanych, usług i/lub dostaw i wszystkie obiektywne warunki, które są wymagane do podjęcia decyzji o udzieleniu konkretnego zamówienia, to jest możliwe, aby instytucje zamawiające udzieliły zamówienia w oparciu o kryteria obiektywne zawarte w dokumentacji w zakresie zamówienia i bez ponownego otwierania konkursu pomiędzy wykonawcami będącymi stronami umowy ramowej;



b2) **zamówienia zamknięte, lecz otwieralne ponownie** - w przypadku, gdy umowa ramowa nie zawiera wszystkich warunków realizacji stosownych robót budowlanych, usług oraz dostaw, instytucja zamawiająca musi zorganizować „mini-konkurs” wśród wykonawców, którzy są stronami umowy ramowej, zawiadamiając ich na piśmie oraz wyznaczając okres czasu na przedstawienie ofert oraz udzielenie zamówienia konkretnemu wykonawcy przy zastosowaniu określonych kryteriów obiektywnych określonych w dokumentacji zamówienia oraz, jeśli jest to konieczne i właściwe, dokładniej sformułowanych lub innych, jednak nieznacznie, warunków z poszanowaniem postanowień umowy ramowej;

b3) **połączenie tych dwóch sposobów** - tam, gdzie jest to wyraźnie dozwolone przez dokumenty w zakresie zamówienia - oraz pod warunkiem, że wszystkie postanowienia realizacji stosownych robót budowlanych, dostaw i usług są jasno określone w umowie ramowej, ze szczególnym odniesieniem do jasnych, transparentnych i obiektywnych kryteriów, które mają być wykorzystane do określenia czy konkretne zamówienie zostanie udzielone po ponownym otwarciu konkursu czy bezpośrednio - możliwe jest zastosowanie połączenia tych dwóch poprzednich metod; dokumentacja zamówienia powinna również określać, które postanowienia mogą być przedmiotem ponownego otwarcia konkursu.

Umowa ramowa zawarta w procedurze otwartej może być pomyślną strategią wyboru jednego lub większej liczby dostawców innowacyjnych rozwiązań. Może zostać zawarta z jednym lub większą liczbą wykonawców dla każdej części (z dalszą możliwością ograniczenia liczby części, które mają być przydzielone temu samemu wykonawcy). Możliwe jest również stworzenie tej opcji bez zaangażowania się w zakup (lub z określeniem granic ilościowych zakupu - minimum i maksimum), lecz wybór ten powinien być jasno przedstawiony w dokumentach przetargowych, ponieważ takie postanowienie może zniechęcić do udziału. Jednak postanowienie to może być również zrekomensowane warunkiem pozwalającym jasno określonej liczbie zamawiających dokonać zakupu bezpośrednio na podstawie tej samej Umowy Ramowej przez proste złożenie zamówienia (odwołanie od Umowy Ramowej).

Projekt HAPPI stanowi tego przykład. Procedura udzielenia zamówienia przeprowadzona w ramach tego projektu zakończona zawarciem Umowy Głównej (umowy ramowej) bez zaangażowania się w zakup. Następnie centralni zamawiający (CZ) udzielą zamówień w oparciu o umowę główną (umowę ramową) na zakup: innowacyjnych systemów wykrywających upadki i ostrzegawczych; bieżni do rehabilitacji oraz analizy zaburzeń chodzenia; a także kursów chodzenia zapobiegających upadkom oraz utrzymania niezależności. Umowa ramowa była dostępna dla szpitali powiązanych z pięcioma centralnymi zamawiającymi (CZ) projektu HAPPI, ale również dla szpitali z każdego innego Państwa Członkowskiego UE poprzez Europejskie Stowarzyszenie Zamówień Publicznych w dziedzinie Zdrowia (EHPPA).

## **b. Podział zamówień na części**

Na ogół, instytucje zamawiające są zachęcane do „podziału dużych zamówień na części” w celu ochrony konkurencji i transparentności, a także zapewnienia możliwości dostępu do rynku - nawet na szczeblu transgranicznym i międzynarodowym - dla małych i średnich przedsiębiorstw, a szczególnie dla tych najbardziej innowacyjnych. Szczególnie w odniesieniu do PPI, pomyślna strategia może zakładać zdefiniowanie liczby i wielkości części, aby zachęcić do udziału po zebraniu jasnej wiedzy o stosownym rynku.

Takie strategie mogą być tworzone na zasadach ilościowych, ustalając wielkość pojedynczych zamówień tak, aby je dostosować do możliwości małych i średnich





przedsiębiorstw, lub na zasadach jakościowych, biorąc pod uwagę specjalistyczne sektory małych i średnich przedsiębiorstw i w rezultacie dostosowując treść pojedynczych zamówień.



Podział zamówienia na części działa najlepiej w połączeniu z umowami ramowymi. W tych przypadkach, liczba części w ramach umów ramowych może być określona na podstawie wyniku wstępnych konsultacji rynkowych. Różne części mogą dotyczyć tego samego towaru lub usługi, jak i wyboru nabycia różnych rozwiązań innowacyjnych poprzez tą samą procedurę udzielenia zamówienia, a mogą być też zorientowane terytorialnie lub ilościowo biorąc pod uwagę małe i średnie przedsiębiorstwa na stosownym rynku. W tej samej umowie ramowej (umowie głównej) można wydzielić wiele części, aby preferować innowacyjne małe i średnie przedsiębiorstwa, ograniczając liczbę części, które mogą być zamówione u jednego wykonawcy. Zasady UE oraz otwartość procedury będzie przestrzegana przy zawarciu umowy ramowej (Umowy Głównej) na wartość powyżej progów UE. Umowy zawarte na bazie umowy ramowej mogą być również poniżej progów UE.

Na przykład, w projekcie HAPPI jedna umowa ramowa powyżej progów UE o różnych częściach oraz specyfikacji technicznej umożliwiła zakup wielu partii produktów innowacyjnych o ograniczonej wartości komercyjnej.

### Jak to zrobić?

Instytucje zamawiające mogą zdecydować o zawarciu Umowy ramowej w formie oddzielnych części oraz określić rozmiar i przedmiot tych części. Ponadto, powinny również zdecydować jaki rodzaj umowy ramowej chcą zawrzeć (tj. otwartą lub zamkniętą oraz, w tym drugim przypadku, wraz z lub bez mini-konkursu do ponownego otwarcia Umowy Ramowej). Instytucje zamawiające powinny wskazać w ogłoszeniu o zamówieniu lub zaproszeniu do potwierdzenia zainteresowania, czy oferty mogą być złożone na jedną,



kilka, czy wszystkie części i jednocześnie wyjaśnić czy każdy wykonawca może wygrać tylko jedną czy więcej niż jedną część (art. 46, Dyrektywy UE 2014/24).

Zobacz powyżej ramka poświęcona umowom ramowym.

### Najczęstsze błędy

Co się tyczy podziału na części, powtarzający się błąd dotyczy sztucznego podziału zamówień na kilka podzamówień (tzw. „dzielenie salami”) z zamiarem zapewnienia, aby wartość każdego zamówienia nie wchodziła w zakres Dyrektyw, tj. celowo unikając jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej na cały zestaw robót budowlanych, usług lub dostaw.

Przy umowach ramowych nie jest rzadkością, że zamawiający dokonują zakupu poprzez zamówienia bezpośrednie nawet, gdy powinni przeprowadzić mini-konkurs.

Ponadto, zdarza się również, że warunki i postanowienia poza początkowym zakresem przewidzianym w umowach ramowych są dodawane przy rozpoczęciu mini-konkursu (každorazowo, gdy Umowa Ramowa była otwarta z większą liczbą wykonawców). To samo również dzieje się z kryteriami oceny i kwalifikacji lub publikacją wag (współczynników wagowych) dla kryteriów udzielenia zamówienia. Niekiedy zdarza się również, że instytucje zamawiające tworzą ustalenie rodzaju „ram w ramach”, aby zawęzić pole działania dostawców przy kolejnych odwołaniach.

### Wyciągnięte wnioski

Podział zakupów publicznych na części terytorialne lub sektorowe wyraźnie ułatwia dostęp małym i średnim przedsiębiorstwom, ponieważ wielkość części lepiej odpowiada ich możliwościom produkcyjnym oraz kompetencjom sektorowym. Ponadto, podziały zamówień na części wspomagają i poszerzają konkurencję. Możliwe jest podanie minimalnej wielkości części dla pierwszego roku, z możliwością zwiększenia wielkości w kolejnych latach (biorąc pod uwagę, że Umowa Ramowa może trwać przez cztery lata).

Również zawarcie różnych umów ramowych z wieloma wykonawcami wydaje się mieć pozytywne efekty w związku z możliwością uczestnictwa małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych oraz ze względu na ogólną konkurencyjność procesu zamówień, chociaż jest to zwykle bardziej złożone szczególnie przy nabywaniu rozwiązań innowacyjnych.

### Zapamiętaj

- Podział na części jest korzystny zarówno dla instytucji zamawiających jak i dla wykonawców pod warunkiem, że przestrzegane są warunki uczciwej i transparentnej konkurencji.
- Umowy Ramowe dają szansę małym i średnim przedsiębiorstwom na rywalizację o zamówienia, które są w stanie zrealizować podczas, gdy tradycyjnie organizowane przetargi - w których instytucja zamawiająca poszukuje jednego wykonawcy dostarczającego wszystkie towary przez określony czas - może dawać pierwszeństwo większym przedsiębiorstwom.



- Podział na części powinien być związany z analizą rynku w stosownym sektorze.

### c. Wspólnie udzielane (tj. Wspólne lub Transgraniczne) zamówienia

Instytucje Zamawiające z każdego Państwa uczestniczącego w projekcie PPI2Innovate mogą również zdecydować o złożeniu zamówienia (z wykorzystaniem lub bez umów ramowych i/lub podziału na części) zapewniając w dokumentacji zamówienia innym partnerom projektu (lecz również innym instytucjom zamawiającym) możliwość stosowania go nabywając bezpośrednio na jego podstawie przez złożenie zamówienia (powołanie się na umowę).

W taki sposób, instytucje zamawiające w Państwach uczestniczących w projekcie PPI2Innovate mogą wybrać wykorzystanie umowy ramowej zawartej przez centralną jednostkę zakupującą innego Państwa Członkowskiego pod warunkiem, że zostało to wyjaśnione w dokumentacji zamówienia, a potencjalni użytkownicy (partnerzy projektowi lub inne instytucje zamawiające) są wyraźnie określone (art. 39, ust. 2 Dyrektywy 24/2014/UE).

W marcu 2017 r. Komisja Europejska upubliczniła przygotowane na jej zlecenie studium dotyczące ponadgranicznych zamówień publicznych, czyli zamówień udzielanych wspólnie przez instytucje zamawiające zlokalizowane na terenie różnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Na potrzeby studium przeanalizowane zostały cztery ponadgraniczne zamówienia:

1. Zakup standardowego oprogramowania dla banków centralnych państw członkowskich strefy euro (14 narodowych banków centralnych).
2. Zakupy innowacyjnych towarów i usług związanych z aktywnym i zdrowym starzeniem się (instytucje zamawiające z pięciu państw członkowskich UE: Belgii, Francji, Luksemburga, UK oraz Włoch).
3. Zakup oprogramowania Citrix (instytucje zamawiające z dwóch państw członkowskich UE: Austrii i Danii).
4. Roboty budowlane związane z budową tunelu Bennero (instytucje zamawiające z dwóch państw członkowskich UE: Austrii i Włoch).

Celem studium było zbadanie, czy i jak obecnie funkcjonuje wspólne udzielanie zamówień publicznych przez instytucje zamawiające zlokalizowane na terenie różnych państw członkowskich UE. W szczególności Komisja Europejska chciała poznać korzyści i koszty związane z tego rodzaju ponadgranicznymi zamówieniami.

#### TEMAT: WSPÓLNE ZAMÓWIENIA ORAZ WSPÓLNE TRANSGRANICZNE ZAMÓWIENIA

W celu zwiększenia efektywności sektora zamówień publicznych, nowe zasady UE wspomagają współpracę między instytucjami zamawiającymi oraz łączenie popytu poprzez ustalenie **strategii wspólnych zamówień**. Na szczeblu krajowym, to łączenie może przybrać dwie formy:

- **Centralnych Jednostek Zakupujących**, prowadzących swoje działania w sposób ciągły poprzez nabywanie dostaw i/lub usług przeznaczonych dla instytucji zamawiających, udzielanie zamówień publicznych lub zawieranie umów ramowych w zakresie robót budowlanych, dostaw lub usług przeznaczonych dla instytucji zamawiających;

- **Sporadycznych Wspólnych Zamówień**, które - nawet jeśli nie stanowią uporządkowanych i zinstytucjonalizowanych systemów nabywania jak centralni zamawiający - umożliwiają dwóm lub większej liczbie instytucji zamawiających „wspólnie wykonywać pewne konkretne



zamówienia” na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym lub UE mając na celu osiągnięcie konkretnych wspólnych interesów oraz stworzenie projektów innowacyjnych.

Ponadto, Artykuł 39 dyrektywy UE 2014/24 promuje współpracę między instytucjami zamawiającymi z różnych Państw Członkowskich. **Zamówienia Transgraniczne** są fundamentalnym narzędziem nabywania innowacyjnych towarów i usług, biorąc pod uwagę częste nieadekwatne wywoływanie popytu ze strony pojedynczych lokalnych zamawiających. Może to mieć miejsce albo poprzez wykorzystanie centralnych jednostek zakupujących z innego Państwa Członkowskiego albo poprzez założenie wspólnych jednostek w oparciu o przepisy prawa krajowego lub UE, wspieranie integracji na Rynku Wewnętrznym poprzez harmonizację dokumentów przetargowych, procedur, klauzul umownych oraz warunków realizacji.

Dyrektywa UE stanowi, że „*jeśli umowy międzynarodowe pomiędzy stosownymi Państwami Członkowskimi nie regulują ich*”, konieczne elementy stosunku prawnego między instytucjami zamawiającymi będą określone przez te jednostki na mocy umowy tymczasowej określającej:

- 1) odpowiedzialności stron,
- 2) stosowne postanowienia krajowe,
- 3) organizację wewnętrzną postępowania o udzielenie zamówienia,
- 4) podział zamawianych robót budowlanych, dostaw lub usług,
- 5) zawieranie umów.

Krajowe ramy prawne wszystkich krajów uczestniczących w projekcie PPI2Innovate umożliwiają instytucjom zamawiającym agregowanie popytu we współpracy z innymi instytucjami zamawiającymi zarówno z tego samego kraju, jak i z innych Państw Członkowskich (istnieją stosowne przykłady w Chorwacji i Włoszech), a niektóre krajowe legislacje również przewidują żądanie od instytucji zamawiających zawierania umów tymczasowych zgodnych ze stosownymi przepisami prawa, określających podział zadań i odpowiedzialności oraz kwestie organizacyjne (np. Czechy, Polska). Wszystkie krajowe systemy prawne również umożliwiają instytucjom zamawiającym wykorzystanie centralnej jednostki zakupującej zlokalizowanej w innym Państwie Członkowskim, chociaż niektóre z nich ograniczają tę możliwość (np. na Węgrzech ta opcja jest zabroniona

w przypadkach, gdy ustawa o zamówieniach publicznych (PPA) lub inna ustawa wymaga wykorzystania konkretnej centralnej jednostki zakupującej).

Projekt HAPPI (powyżej, pkt. 1.2.2.) jest szczególnie odpowiednim przykładem wspólnego transgranicznego zamówienia w branży rozwiązań innowacyjnych.

Wspólne zamówienia mają swoje zalety do których należy lepsze wykorzystanie potencjału rynku wewnętrznego. Motywują wykonawców do zaproponowania innowacyjnych rozwiązań, które nie byłyby do osiągnięcia w przypadku małych projektów. Jednocześnie pozwalają zamawiającym na dystrybucję ryzyka oraz korzyści pomiędzy nimi

Wspólne transgraniczne zamówienie daje możliwość wynegocjowania niższej ceny lub korzystniejszych warunków umowy. W kontekście administracyjnym ważna jest też ergonomia; połączone postępowania zmniejszają nakłady administracyjne albo dzielą je między większą ilość zamawiających. Koncentracja działań zespołów prawnych i technicznych redukuje zasoby niezbędne dla przeprowadzenia wspólnego zamówienia. Współpraca w postępowaniu zamówieniowym pozwala również na lepsze uwzględnienie celów ubocznych, takich jak ochrona środowiska czy względy społeczne.

Korzyści mogą odnieść również wykonawcy zamówień. Działania zamawiających z obszarów przygranicznych pozwalają na lepsze wykorzystanie potencjałów małych i średnich przedsiębiorstw zlokalizowanych na tym obszarze.


Wspólne zamówienia opierają się na trzech modelach:






- 1) scentralizowane działania zakupowe realizowane przez centralną jednostkę zakupującą, w ustawie prawa zamówień publicznych w art. 15d. Ustawodawca wskazuje, iż Zamawiający na zasadzie uprawnienia, może korzystać z usług centralnego zamawiającego, posiadającego siedzibę na terenie Unii Europejskiej. Centralny zamawiający jest to instytucja zamawiająca, która realizuje scentralizowane działania zakupowe oraz, ewentualnie, pomocnicze działania zakupowe. Może on występować w dowolnym charakterze tzn. jako pełnomocnik, zastępca pośredni, hurtownik bądź pośrednik,
- 2) okazjonalne wspólne zamówienia transgraniczne , gdzie na mocy porozumienia kilka instytucji zamawiających z różnych państw członkowskich może wspólnie udzielić zamówienia publicznego, czy też zawrzeć umowę ramową. Ustawa prawo zamówień publicznych w art. 15e stanowi, iż umowa pomiędzy stronami określa ich obowiązki, wraz z podziałem pomiędzy stronami, organizację postępowania. Istotne dla omawianego zagadnienia jest zwrócenie uwagi na fakt, iż czym innym jest wspólne przeprowadzenie postępowania zamówieniowego a czym innym powierzenie innej instytucji zamawiającej realizacji zamówienia. Ten pierwszy przypadek jest objęty zakresem stosowania nowych regulacji. Stąd inicjacja takiej współpracy nie wymaga uruchomienia procedury zamówieniowej. Natomiast porozumienie, mocą którego instytucja zamawiająca powierza drugiej instytucji zamawiającej realizację obiektu budowlanego, stanowi zamówienie publiczne (...) (wyrok ETS z 18.1.2007 r. w sprawie C-220/05 Jean Auroux i inni v. Commune de Roanne, Zb. Orz. 2007, I-385),
- 3) zastosowanie wspólnego podmiotu polega na przekazaniu praw i obowiązków związanych z zamówieniem transgranicznym wspólnemu podmiotowi. Ustawa prawo zamówień publicznych w art. 15f stanowi, iż zamawiający mają uprawnienie w drodze porozumienia utworzyć wspólny podmiot z zamawiającymi posiadającymi siedzibę w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, regulując w ten sposób Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej. Dokonywanie zamówień przez wspólną jednostkę transgraniczną wymaga dokonania wyboru prawa właściwego, według którego zostanie przeprowadzone postępowanie. Wybór prawa ma charakter kolizyjnoprawny. Ocena jego skuteczności i zakresu podlega zatem rozporządzeniu Rzym I. Wybór prawa musi nastąpić na korzyść prawa państwa członkowskiego UE. Prawem wybranym nie musi być jednak wcale prawo siedziby wspólnego podmiotu. Może być również to prawo każdego innego państwa, w którym działa wspólny podmiot.



Schemat 31. Ramy prawne wspólnych transgranicznych zamówień

<b>DYREKTYWA 2014/24/UE z dnia 26.02.2014</b>	<b>RÓŻNE MODELE</b>
<b>Art.39, Zamówienia, w których biorą udział instytucje zamawiające z różnych Państw Członkowskich, ust. 4</b>	
<b>2° model</b>	
<p>4. Kilka <b>INSTYTUCJI ZAMAWIAJĄCYCH z RÓŻNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH</b> może wspólnie udzielić zamówienia publicznego, zawrzeć umowę ramową lub obsługiwać dynamiczny system zakupów. Mogą one również w zakresie ustalonym w <b>art. 33 ust. 2 akapit drugi</b> udzielać zamówień na mocy umowy ramowej lub za pomocą dynamicznego systemu zakupów. [...]</p> <p><i>Procedury te mogą być stosowane wyłącznie pomiędzy tymi instytucjami zamawiającymi, które wyraźnie wskazano w tym celu w zaproszeniu do ubiegania się o zamówienie lub zaproszeniu do potwierdzenia zainteresowania, a wykonawcami będącymi stronami zawartej umowy ramowej.</i></p>	
	

 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO	 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO <b>DM</b> DIPARTIMENTO DI MANAGEMENT
<b>DYREKTYWA 2014/24/UE z dnia 26.02.2014</b>	
<b>RÓŻNE MODELE</b>	
<b>Art.39, Zamówienia, w których biorą udział instytucje zamawiające z różnych państw członkowskich (ust.4, drugi akapit)</b>	
<b>2° model</b>	
<p></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Określając możliwości i mające zastosowanie przepisy prawa krajowego zgodnie z lit. a) uczestniczące <b>instytucje zamawiające mogą rozdzielić między siebie poszczególne obowiązki oraz określić mające zastosowanie przepisy jednego z państw członkowskich.</b> Podział obowiązków i mające zastosowanie przepisy krajowe są określone <b>w dokumentach zamówienia dotyczących <u>wspólnie udzielanych zamówień publicznych.</u></b></li> </ul>	
<small>© Copyright 2015 G. M. Rizza</small> © Copyright 2015 G. M. Rizza, University of Turin	



Schemat 32. Zasady UE w zakresie wspólnych zamówień oraz wspólnych transgranicznych zamówień

## ZAMÓWIENIA PUBLICZNE NA INNOWACYJNE ROZWIĄZANIA (PPI)

### *Wspólne Udzielanie Zamówień*

szczebel KRAJOWY

#### Centralne Jednostki Zakupujące

Działania prowadzone w **trybie ciągłym** poprzez nabywanie dostaw i/lub usług z **przeznaczeniem dla instytucji zamawiających**, udzielanie zamówień publicznych lub zawieranie umów ramowych w zakresie robót budowlanych, dostaw lub usług przeznaczonych dla instytucji zamawiających

#### Okazjonalne wspólne udzielenie zamówień

Dokonując ich - nawet jeśli nie stanowią systematycznych oraz zinstytucjonalizowanych systemów nabywania CZ - **umożliwiają dwóm lub większej licznie instytucji zamawiających „wspólnie wykonywać pewne konkretne zamówienia”** dążąc do osiągnięcia konkretnych wspólnych celów oraz stworzenia projektów innowacyjnych.

### 2.5.2. Przygotowanie wstępnej wersji dokumentów przetargowych

#### Co zrobić?

Po określeniu potrzeb oraz wybraniu strategii zamówień i procedury udzielenia zamówienia, nabywcy publiczni powinni zaprosić wykonawców do złożenia ofert tak, aby w sposób konkurencyjny zachęcić do udziału w procesie udzielenia zamówienia najlepszemu wykonawcy, zgodnie z wybranymi kryteriami udzielenia zamówienia (zobacz poniżej). W przypadku zamówień w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań, dokumenty w zakresie zamówień powinny być opracowane ze szczególną ostrożnością, szczególnie przy wykorzystaniu dialogu konkurencyjnego lub procedury konkurencyjnej z negocjacjami.

W przypadku dialogu konkurencyjnego, nie jest możliwe określenie jakie są dokładne wymagania i raczej z tego powodu niż z powodu opublikowania zaproszenia do składania ofert, wstępne ogłoszenie o zamówieniu oraz dokumenty opisowe powinny zawierać jasny zarys potrzeb oraz rezultatów, które te rozwiązania powinny zapewnić. W przypadku procedury konkurencyjnej z negocjacjami, zaproszenie do składania ofert byłoby najlepszym możliwym narzędziem, ponieważ jasno wskazuje wymagania dla wykonawców, którzy będą mogli wystać szczegółową i możliwie najlepszą ofertę.

W Unii Europejskiej fundamentalną zasadą przepisów prawa w zakresie zamówień publicznych jest to, że wszystkie zamówienia powyżej pewnej wartości progowej powinny być publikowane w standardowym formacie na szczeblu UE w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej tak, aby wszyscy wykonawcy w każdym Państwie Członkowskim mieli możliwość ubiegania się o zamówienia, dla których uważają, że mogą spełnić wymagania.



Schemat 33. Progi UE dla zamówień publicznych

Instytucje administracji centralnej	Zamówienia na roboty budowlane, dotowane zamówienia na roboty budowlane		5 225 000 €
	Wszystkie usługi społeczne oraz inne usługi wymienione w załączniku XIV		750 000 €
	Wszystkie dotowane usługi		209 000 €
	Wszystkie inne zamówienia na usługi oraz wszystkie konkursy		135 000 €
	Wszystkie zamówienia publiczne udzielane przez instytucje zamawiające nie działające w dziedzinie obronności		135 000 €
	Zamówienia publiczne udzielane przez instytucje zamawiające działające w dziedzinie obronności	Dotyczące produktów wymienionych w załączniku III	135 000 €
Dotyczące innych produktów		209 000 €	
Instytucje zamawiające poniżej szczebla centralnego	Zamówienia na roboty budowlane, dotowane zamówienia na roboty budowlane		5 225 000 €
	Wszystkie usługi dotyczące usług społecznych oraz innych konkretnych usług wymienionych w załączniku XIV		750 000 €
	Wszystkie inne zamówienia publiczne w zakresie usług, wszystkie konkursy, dotowane zamówienia w zakresie usług, wszystkie kontrakty w zakresie usług		209 000 €

Źródło: Strona internetowa UE DG ds. Rozwoju

### Jak to zrobić?

Jeśli fundamentalną rolą Wstępnego Ogłoszenia Informacyjnego (zobacz powyżej, 2.4) jest powiadamianie rynku w zakresie przyszłych zamówień, ogłoszenie o zamówieniu rozpoczyna konkretne zamówienie podczas, gdy ogłoszenie o udzieleniu zamówienia informuje rynek o wyniku konkretnego przetargu. Publikacja ogłoszenia o zamówieniu jest obowiązkowa, jeśli zamówienie jest powyżej progu UE.

Ustawa prawo zamówień publicznych kształtuje dodatkowy wymóg dla zamówień o wartości szacunkowej powyżej 30 tys euro, a poniżej wskazanych tzw. progów UE, zgodnie z którymi dla takich zamówień instytucja zamawiająca zobowiązana jest do stosowania ustawy prawo zamówień publicznych. W takiej sytuacji publikacja ogłoszeń dokonywana jest w Biuletynie Zamówień Publicznych, prowadzonym przez Urząd Zamówień Publicznych.

W Unii Europejskiej, standardową formą jest publikacja ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej: dokument ten powinien zawierać standardowe słownictwo (Wspólny Słownik Zamówień, 8-cyfrowy system klasyfikacji), które opisuje wszystkie zakupy w zakresie robót budowlanych, usług i dostaw. Kody Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) są dostępne online, poprzez stronę internetową SIMAP (Systemu Informacji o Europejskich Zamówieniach Publicznych) (<http://www.simap.eu.int>).

#### Elementy ogłoszenia o zamówieniu

- 1) **Definicja przedmiotu zamówienia**, tj. produktu, usługi lub robót budowlanych, które są zamawiane. Z tego punktu widzenia, nie ma wyraźnych zasad wyznaczonych przez Unię Europejską, z wyjątkiem środków związanych z transparentnością, konkurencją, równym traktowaniem i niedyskryminacją.
- 2) **Specyfikacje techniczne**, tj. precyzyjny i zrozumiały opis towarów lub usług, które mają być dostarczone tak, aby potencjalni oferenci mogli zdecydować czy zaproszenie do składania ofert jest dla nich interesujące. Ponadto, specyfikacje techniczne stanowią mierzalne i weryfikowalne wymagania względem których oferty mogą być oceniane (np. odniesienie do systemu certyfikacji, etykietowania lub standaryzacji na szczeblu krajowym lub UE).





**3) Definicja kryteriów wykluczenia**, tj. tych wymagań stawianych wykonawcy, które umożliwiają instytucji zamawiającej wykluczenie wykonawców z uczestnictwa w procedurze udzielania zamówienia, jak przedstawiono w dyrektywach w zakresie zamówień publicznych UE i z powodu ich zachowania w przeszłości (np. korupcja, pranie brudnych pieniędzy, uczestnictwo w działalności przestępczej, itd.).

**4) Definicja kryteriów kwalifikacji**, tj. wymagania związane z odpowiedniością wykonawcy do wykonywania działalności profesjonalnej, jego sytuacją gospodarczą i finansową oraz zdolnością techniczną i profesjonalną do wykonania zamówienia, również na bazie poprzednich doświadczeń przy realizacji podobnego zamówienia lub dostępności wykwalifikowanego personelu.

**5) Definicja kryteriów udzielenia zamówienia.** Dyrektywy w zakresie zamówień publicznych UE z 2014 roku podają jako preferowane kryteria udzielenia zamówienia Ofertę Najkorzystniejszą Ekonomicznie (MEAT), zgodnie z którą udzielenie zamówienia nie powinno być oparte wyłącznie na **kryteriach najniższej ceny, ale musi wziąć pod uwagę inne czynniki (takie jak jakość oferty)**. Jednocześnie wykonawcy powinni skoncentrować się również na zapewnieniu najwyższej relacji jakości do ceny. Obowiązkiem nabywcy publicznego jest określenie optymalnego połączenia kryteriów udzielenia zamówienia, które oceniają koszty przez cały cykl życia produktu oraz zbieżność pomiędzy zaoferowanymi rozwiązaniami a potrzebami użytkowników. Ustawa prawo zamówień publicznych dodatkowo stawia wymaganie zgodnie z którym kryterium ceny nie może stanowić więcej niż 60 % kryteriów oceny ofert, poza jedynym wyjątkiem jakim są zamówienia powszechnie dostępne o określonych standardach jakościowych.

**6) Decyzja w zakresie wykorzystania wariantów**, która umożliwia wykonawcom przedstawienie rozwiązań alternatywnych w odniesieniu do tych przewidzianych przez zamawiającego, w sposób, aby wprowadzić inne - i niekiedy bardziej przyjazne dla środowiska - rozwiązania. Z tego powodu, ramy prawne UE stanowią, że nabywcy publiczni powinni stosować warianty tak często jak to możliwe pod warunkiem, że akceptacja wariantów została wyraźnie określona - wraz z minimalnymi wymaganiami - w dokumentacji zamówienia.

**7) Decyzja w zakresie wykorzystania analizy wartości**, mająca na celu zmotywowanie wykonawcy do dalszego doskonalenia swojego rozwiązania oraz generowania oszczędności w zakresie kosztów nawet po udzieleniu zamówienia.

**8) Wstępna wersja zamówienia** powinna zostać wysłana wraz dokumentami przetargowymi tak, aby wszyscy uczestnicy składali swoje oferty na tej samej podstawie. Po wybraniu najlepszej oferty nie powinno być żadnych negocjacji w zakresie szczegółów zamówienia (ich przeprowadzenie byłoby naruszeniem zasady równego traktowania).

Zamówienie powinno zawierać postanowienia w zakresie mechanizmów rozwiązywania sporów oraz wiele innych kwestii, których początkowo Instytucja Zamawiająca mogła nie wziąć pod uwagę (takich jak Prawa Własności Intelektualnej), jak również postanowienia dotyczące potrzeby kolejnych zmian: planowanie możliwości modyfikacji zamówienia, w jakich okolicznościach i granicach kosztów, a także zakres powinien być dokładnie przemyślany w fazie planowania, a następnie stosowne postanowienia powinny być zawarte w dokumentach przetargowych oraz zamówieniu. W trakcie realizacji zamówienia „znaczące zmiany” nie są dozwolone (zobacz orzecznictwo *Pressetext C-454/06*, Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ECJ))



## Najczęstsze błędy

Niekiedy nabywcy publiczni nie publikują ogłoszenia o zamówieniu dla zamówienia o wartości powyżej progu UE, a to jest prawie zawsze uznawane jako naruszenie zasad w zakresie zamówień UE. Naraża to jednostki sektora finansów publicznych na kary finansowe oraz odpowiedzialność w zakresie dyscypliny finansów publicznych. Ważne jest podkreślenie, że kwalifikacja nie może się opierać na pragnieniu posiadania lokalnych lub krajowych dostawców, ponieważ takie zachowanie jest dyskryminujące i sprzeczne z fundamentalnymi zasadami w zakresie zamówień UE. Kolejnym powszechnym błędem, który prowadzi do nieuzasadnionej eliminacji całkowicie kompetentnych kandydatów jest to, że nabywcy publiczni ustalają wymagania w zakresie ubezpieczenia, finansów lub sprzedaży na niewspółmiernie wysokim poziomie.

Ponadto, słabe przygotowanie wstępnych specyfikacji technicznych jest często przyczyną kolejnych modyfikacji zamówienia, co zawyża zarówno wielkość, jak i koszt zakupu i narusza zasadę konkurencji.

Opis przedmiotu zamówienia, który jest niejasny, nieprecyzyjny, zawiera szereg zapisów o charakterze ogólnym, bądź też niedookreślonych zwrotów jest z jednej strony naruszeniem art. 39 ustawy prawo zamówień publicznych, zaś z drugiej strony problemem dla każdego z uczestników postępowania. Najwyraźniejszym przykładem tego typu praktyk jest powszechne używanie zapisów np. „gwarancja 36 miesięcy”, przy jednoczesnym pominięciu przez Zamawiającego dookreślenia użytego pojęcia, brak jest zapisów określających minimalny zakres odpowiedzialności wykonawcy z tytułu gwarancji. Używanie w opisie nazw własnych, z dopiskiem „lub równoważny”, ale bez podania przez zamawiającego zakresu równoważności, co oznacza że opis jest niejasny i nie pozwala wykonawcy na zaoferowanie innego rozwiązania, lub produktu. Używanie w opisie przedmiotu zamówienia norm, atestów bez dopuszczenia możliwości zaoferowania rozwiązań równoważnych. Dość często opis przedmiotu zamówienia skupia się na parametrach nabywanego urządzenia, całkowicie pomijając kwestie dostawy, montażu, szkolenia, użytkowania, współpracy z dostawcą w zakresie serwisowania, wymiany części które się zużywają, dostępności części zamiennych w określonym okresie czasu itd. Całkowicie pomijane są zagadnienia związane z prawami autorskimi, prawem do zmian, modyfikacji, aktualizacji itp.

## Wyciągnięte wnioski

Po opublikowaniu Ogłoszenia treść taka jak zmiany w zakresie wymagań technicznych produktu, ilości, harmonogramów, kryteriów kwalifikacji i udzielenia zamówienia oraz warunki zamówienia nie mogą być zmienione chyba, że poprzez *erratę*. Dozwolone są tylko drobne zmiany w zakresie wymagań formalnych. We wszystkich przypadkach zalecane jest proporcjonalne przedłużenie terminu składania dokumentów.

Najlepsza praktyka pokazuje, że dobrze przygotowana wstępna wersja umowy będzie zawierała postanowienia w zakresie rocznej indeksacji cen (lub nie), obowiązków dotyczących regulacji prawnych, niewłaściwego postępowania, odpowiedzialności oraz poufności. Umowa MUSI być uczciwa i zrównoważona pod względem podziału ryzyka.



W szczególności należy unikać dwóch klauzul lub postanowień umowy przerzucających na wykonawcę ryzyka, które są całkowicie poza jego kontrolą, ponieważ mogą one ograniczyć liczbę ofert oraz mieć znaczny wpływ na cenę i prowadzić do sporów dotyczących umowy.

### Zapamiętaj

- Wszystkie kryteria kwalifikacji muszą być proporcjonalne i stosowne do oceny zdolności oferenta do realizacji zamówienia.
- Wszystkie główne zmiany w zakresie ogłoszenia o zamówieniu powinny być uzasadnione i opublikowane w *erracie*.
- W przypadku pojawienia się jakichkolwiek drobnych zmian w fazie ofertowania, zalecane jest przedłużenie terminu składania ofert.
- W przypadku dokonania przez Instytucję Zamawiającą znacznych zmian w Specyfikacji i/lub warunkach zamówienia, konieczne będzie odwołanie procesu.
- Wiele instytucji zamawiających myli fazę kwalifikacji (oraz kryteria) z fazą oceny (kryteriami udzielenia zamówienia), to dwie różne fazy ogólnego procesu w zakresie zamówień. W rzeczywistości kwalifikacja i ocena ofert są całkiem odrębne i nie powinny być mylone.
- W fazie kwalifikacji celem jest wybranie tych oferentów, którzy są zdolni do wykonania pracy.
- W fazie oceny wybiera się najlepszą otrzymaną ofertę od wybranych oferentów. Istotne jest ustalenie właściwych kryteriów kwalifikacji oraz udzielenia zamówienia w fazie planowana zamówienia.

#### *2.5.2.1. Przygotowanie wstępnej wersji dokumentów przetargowych w dziedzinie ICT*

Podmiot zamawiający opisze przedmiot zamówienia w sposób jednoznaczny, wszyscy potencjalni wykonawcy będą go rozumieć w ten sam sposób. Ustawodawca stanowiąc „przy pomocy precyzyjnych i łatwo zrozumiałych pojęć” wskazuje, że opis przedmiotu zamówienia zostanie przygotowany przy użyciu pojęć eksperckich z dziedziny ICT przez podmioty zainteresowane udzieleniem określonych zamówień publicznych.

Opis przedmiotu zamówienia umożliwi potencjalnemu wykonawcy ustalenie ceny bez dodatkowych interpretacji lub działań. Niewłaściwy opis ogranicza liczbę potencjalnych wykonawców, którzy mogliby wystąpić swoje oferty, co w konsekwencji powstrzymuje podmiot zamawiający przed zawarciem ważnego kontraktu na realizację zamówienia.

Kolejnym sposobem opisu przedmiotu zamówienia jest norma. Zarządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 (zmieniające Dyrektywę 98/34/3, Rozporządzenie w sprawie Normalizacji), definiuje „normę” jako specyfikację techniczną przyjętą przez uznaną jednostkę normalizacyjną do wielokrotnego lub ciągłego stosowania, zgodność, z którą nie jest obowiązkowa i która jest jedną z następujących norm:



- „norma międzynarodowa” oznacza normę przyjętą przez międzynarodową jednostkę normalizacyjną;
- „norma europejska” oznacza normę przyjętą przez europejską organizację normalizacyjną;
- „norma zharmonizowana” oznacza normę europejską przyjętą na podstawie złożonego przez Komisję wniosku do celów zastosowania prawodawstwa harmonizacyjnego Unii;
- „norma krajowa” oznacza normę przyjętą przez krajową jednostkę normalizacyjną.

Opisując przedmiot zamówienia przy pomocy norm, podmiot zamawiający jest zobowiązany wybrać takie normy, które umożliwią jednoznaczną kategoryzację przedmiotu zamówienia. Istotne dla normy lub specyfikacji technicznej jest przewidywanie sposobu jej wdrożenia lub testu zgodności. Następnie, założenia wykonawców dotyczące zakresu wdrożenia norm lub specyfikacji technicznej mogą być oceniane w sposób neutralny, tym samym obniżając ryzyko bycia zależnym od jednego wykonawcy. Jest kilka norm wykorzystywanych w zakresie rynku produktów i usług w dziedzinie technologii telekomunikacyjnych. Normy, określone przez organizacje normalizacyjne, są rozwijane pod względem procesów formalnych i mogą nie zawierać wszystkich informacji potrzebnych w powszechnym użyciu. Należy zauważyć, że pewne produkty lub usługi obecne na rynku nie zostały w żaden sposób znormalizowane. Dodatkowo, jest wiele norm i specyfikacji technicznych, które się zająbiają. Wybór produktów, które wdrażają tylko niektóre specyfikacje techniczne mogą w sposób nieuzasadniony, wykluczyć produkty alternatywne wdrażające inne specyfikacje techniczne, które mogłyby być bardziej funkcjonalne. Dlatego, wskazane jest wzięcie pod uwagę powyższych uwag, które oparte są o specjalistyczną wiedzę osób tworzących specyfikację istotnych warunków zamówienia. Rozsądne wydaje się wykorzystanie wytycznych zaproponowanych przez dyrektora Urzędu Zamówień Publicznych (PPO), dotyczących opisu przedmiotu zamówienia w branży ICT, który wskazuje powiązane i powszechnie stosowane zasady w zakresie opisu przedmiotu zamówienia na dostawy i usługi.

Wszystkie zaakceptowane rozwiązania mają jeden wspólny cel, mianowicie nie zawęźać konkurencyjności i w konsekwencji nie zmuszać podmiotu zamawiającego z powodu opisu przedmiotu zamówienia do stania się zależnym tylko od jednego wykonawcy.

Specyfikacja istotnych warunków zamówienia, która opisuje przedmiot zamówienia, wykorzystując normy i aprobaty, musi zawierać informacje, że podmiot zamawiający dopuszcza dostawę równorzędnych rozwiązań. Zostaje umieszczony wskazany wpis, aby uzyskać zgodność ze wszystkimi stosownymi zasadami zawartymi w ustawie o zamówieniach publicznych. Ważne, aby ustawodawca nie definiował wcale w jaki sposób podmiot zamawiający ma określić równorzędność i podać parametry wskazujące, że mamy do czynienia z produktem równorzędnym. Jest to decyzja podmiotu zamawiającego, który opisuje przedmiot w oparciu o swoje potrzeby.



Celem opisu przedmiotu zamówienia jest umożliwienie zaspokojenia uzasadnionych potrzeb zamawiającego w warunkach konkurencji, nie zaś umożliwienie wzięcia udziału w postępowaniu wszystkim wykonawcom działającym w danym segmencie rynku (wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 29 kwietnia 2011r.; sygn. akt KIO 821/11).

Istnieje wiele norm i specyfikacji technicznych, których zakres częściowo się pokrywa. Wybór produktów ICT wdrażających jedynie niektóre specyfikacje techniczne może wykluczać alternatywne produkty wdrażające inne specyfikacje techniczne, które mogłyby lepiej odpowiadać na potrzeby funkcjonalne zamawiającego. Stąd też do opisu przedmiotu zamówienia w zakresie ICT należy stosować do zamówień publicznych jedynie normy opracowane przez oficjalną organizację normalizacyjną i specyfikacje techniczne uznane przez Komisję po poddaniu ich analizie europejskiej wielostronnej platformy ds. normalizacji ICT. Europejska wielostronna platforma ds. normalizacji ICT ocenia procesy zastosowane w celu opracowania normy według określonych kryteriów, sprawdzając np. czy dany proces był otwarty i przejrzysty. Ocena europejskiej wielostronnej platformy ds. normalizacji ICT nie jest tak obszerna jak ta proponowana w ramach metodologii CAMSS. Istotna różnica polega na tym, że w ramach CAMSS uwzględnia się specyficzne potrzeby instytucji przeprowadzającej ocenę, co z kolei nie ma miejsca w przypadku ewaluacji wielostronnej platformy.

Drugim działaniem jest przygotowanie strategii w zakresie ICT. Będzie ono polegało na określeniu strategicznych ukierunkowań głównych elementów ICT danej instytucji i ich interfejsów oraz działań koniecznych do zagwarantowania, że wszystkie systemy ICT wpisują się w te strategie. Czasami nazywa się to również architekturą ICT lub architekturą wzorcową. Normy i inne specyfikacje techniczne są istotne w kontekście opisu interfejsów.

Artykuł 29 ust. 3 ustawy prawo zamówień publicznych stanowi, że przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba, że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy "lub równoważny". Istnieje istotna różnica między wskazaniem jako zamawianego produktu lub usługi przez określenie jej za pomocą znaku towarowego, patentu lub pochodzenia, a wskazaniem znaku towarowego, patentu lub pochodzenia jako danych wyjściowych umożliwiających wykonawcom prawidłowe przygotowanie oferty. O ile pierwsza z opisanych sytuacji jest niedopuszczalna z mocy art. 29 ust. 3 ustawy prawo zamówień publicznych, o tyle druga z nich może stanowić niezbędny element opisu przedmiotu zamówienia.

Zamawiający ma prawo opisać swoje potrzeby w ten sposób, aby przedmiot zamówienia spełniał jego wymagania i zaspokajał potrzeby.

Zamawiający dążąc do rozbudowy posiadanego już systemu opisanego w specyfikacji jest uprawniony do wymagania rozwiązań, które z systemem tym będą w pełni zintegrowane, tak by nastąpiło zaspokojenie potrzeb użytkowników systemu, a zamawiający nie był zmuszony do ponoszenia kolejnych kosztów wynikłych z przyjęcia oferty zawierającej niekompatybilne rozwiązanie. Uzyskanie rozwiązania, które spełni zakładany cel, jest również racjonalne ekonomicznie.

Ustalenie prawidłowości opisu przedmiotu zamówienia nie może być dokonane w oderwaniu od celu, jakiego ma służyć nabywane urządzenie. Nie znając celu, nie można



określić oczekiwań przyszłego użytkownika, a tym bardziej tego, które z postawionych wymagań mają charakter obiektywny, a które, biorąc pod uwagę przyszły sposób użytkowania - nie znajdują uzasadnienia. W znakomitej większości przypadków celem zakupu urządzeń komputerowych jest zapewnienie dostępu do określonych zasobów informacyjnych, stworzenie możliwości ich przeszukiwania, uzupełniania i przetwarzania w sposób niezbędny na stanowisku zajmowanym przez użytkownika komputera. Dla zapewnienia tego celu niezbędne jest oczywiście określone oprogramowanie, które w połączeniu z wielkością i lokalizacją zasobów informacyjnych determinuje niezbędną wydajność urządzenia oraz zakres jego wyposażenia w elementy pozwalające na komunikowanie się. Ustalenie właściwej wydajności jest niezmiernie istotne. Niedoszacowanie wydajności może znacznie spowolnić pracę, a w skrajnych przypadkach wręcz ją uniemożliwić. Przeszacowanie wiąże się z niepotrzebnym - nieuzasadnionym wydatkiem.

Na rynku istnieje ogromna liczba programów pozwalających na przeprowadzenie testów zarówno poszczególnych elementów urządzenia komputerowego, jak również urządzenia komputerowego jako całości. Testy określane są jako benchmarki, a testowanie jako czynność jest nazywane benchmarkingiem. Benchmark jest programem lub pakietem programów, który mierzy ogólną wydajność urządzenia komputerowego lub wydajność jego pojedynczych elementów, takich jak procesor, karta graficzna pamięci, dysk twardy itp. Użycie programów testujących stanowi znacznie bardziej bezpieczną metodę porównania urządzeń oferowanych przez różnych dostawców.

Zamawiający musi mieć możliwość weryfikacji wydajności zaoferowanych urządzeń. Weryfikacja powinna być wiarygodna, a jednocześnie nie powinna wiązać się z nieadekwatnymi do wartości zamówienia kosztami, ani opóźniać udzielenia zamówienia. Weryfikacja może być przeprowadzona w oparciu o dokumenty lub być wynikiem przeprowadzonych testów, przed lub po wyborze najkorzystniejszej oferty. Zamawiający powinien w specyfikacji istotnych warunków zamówienia określić sposób weryfikacji wyników testów deklarowanych przez wykonawców, brak tychże informacji jest błędem w opisie przedmiotu zamówienia.

Zamawiający jest uprawniony do tego, aby w treści dokumentów postępowania wskazać posiadane przez siebie rozwiązania i licencje, w tym również określić je za pomocą znaku towarowego lub firmy producenta. Podkreślić należy, że podanie danych umożliwiających wykonawcom przygotowanie oferty jest obowiązkiem zamawiającego - brak podania danych co do rozwiązań, z którym ma być zintegrowany przedmiot zamówienia powodowałby brak pewności po stronie wykonawców, co do prawidłowości składanych przez nich ofert.

Kolejnym elementem opisu przedmiotu zamówienia są regulacje dotyczące praw własności intelektualnej. Jeżeli system, którego dotyczy zamówienie, ma być wykorzystywany przez inne organy władzy państwowej lub udostępniany w jakikolwiek inny sposób, dokumenty specyfikujące muszą zawierać odpowiednie postanowienia dotyczące praw własności intelektualnej. Zagadnienie to jest istotne z perspektywy planowanych możliwości dystrybuowania, ponownego wykorzystania, modyfikowania, tłumaczenia na inny język lub lokalizowania na potrzeby innego kraju danej aplikacji ICT opracowanej lub przygotowanej w celu spełnienia potrzeb danego organu władzy publicznej, władze powinny zwrócić się do dostawców ICT o udzielenie im licencji na takie działania. Jeżeli



dostawca nie wpisze pełnego kodu źródłowego aplikacji, ale połączy i zaadaptuje istniejące składniki objęte różnymi licencjami w zakresie praw autorskich, dostawca powinien być zobowiązany do potwierdzenia, że licencje te zezwalają instytucji państwowej na rozpowszechnianie tej aplikacji. Co więcej ze względu na fakt, że różne rozwiązania obejmują różne modele udzielania licencji dotyczących praw własności intelektualnej, organy publiczne powinny zdawać sobie sprawę z tego, że żądanie pewnych warunków licencyjnych dostosowanych do ich potrzeb może zawęzić zakres rozwiązań, które mogą być oferowane. Wymaganie możliwości ponownego wykorzystania oprogramowania może ograniczyć liczbę dostępnych rozwiązań wykorzystujących oprogramowanie zamknięte.

Poza wskazanym zakresem zamawiający musi przeanalizować dodatkowo następujące zakresy:

- zapewnienia interoperacyjności;
- wykorzystywane systemy posiadane obecnie i ich kompatybilność z nabywanym systemem;
- potrzebę wykorzystania danych generowanych przez nowo zakupione produkty lub w nich przechowywane;
- potrzebę publicznego dostępu przedsiębiorstw lub obywateli;
- potrzebę zmiany dostawców lub produktów;
- unikać wykorzystywania nazw marek i zastrzeżonych specyfikacji technicznych, a w zamian za to odwoływać się do odpowiednich norm lub innych specyfikacji technicznych;
- uwzględnić wszystkie wymagania dotyczące otwartości w celu uniknięcia uzależnienia od jednego dostawcy.

### 2.5.3. Ocena ofert oraz udzielenie zamówienia

#### Co zrobić?

W tej fazie celem jest określenie - przez zamawiającego - zwycięskiej oferty na podstawie kryteriów udzielenia zamówienia zawartych w dokumentach przetargowych oraz strategicznie wybranych przez instytucję zamawiającą podczas fazy planowania:

- 1) **kryterium najniższej ceny** - chociaż jest to kryterium najbardziej transparentne i trudne do zakwestionowania przez niewybranych oferentów, kryterium to może nie brać pod uwagę jakości chyba, że określono bardzo precyzyjne specyfikacje techniczne w dokumentacji zamówienia. Kryterium najniższej ceny może to być trudne w przypadku PPI i rzadko stosowane przy decyzji o zakupie towarów innowacyjnych. **Cena jest obowiązkowym kryterium oceny ofert**, ale nie zawsze musi to być kryterium o największym znaczeniu (inne niż cena obowiązkowe kryteria oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych).
- 2) **oferta najkorzystniejsza ekonomicznie (MEAT)**: jest coraz częściej stosowana jako metoda, która może lepiej zapewnić najodpowiedniejszą relację jakości do ceny, ale wymaga wykwalifikowanych pracowników zarówno ze strony instytucji



zamawiającej, jak i wykonawcy. W tych procedurach w zakresie zamówień, w których stosowana jest oferta najkorzystniejsza ekonomicznie, nie tylko możliwe, ale również pożądane jest rozważenie czynników wtórnych związanych z kwestiami środowiskowymi lub społecznymi oraz wymaganiami w zakresie rozwiązań innowacyjnych. Dokonując oceny ofert na podstawie ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia, zamawiający może nadać większe znaczenie pozacenowym kryteriom oceny ofert. W wyroku z dnia 12 października 2010 r., KIO 2093/10, KIO 2094/10, KIO 2095/10, Krajowa Izba Odwoławcza zwróciła uwagę, że zamawiający jest uprawniony do ustalenia kryteriów, które pozwolą na wybranie oferty spełniającej w najwyższym stopniu uzasadnione potrzeby zamawiającego. "Zamawiający nie ma obowiązku stosowania wyłącznie kryterium ceny dla wyboru oferty najkorzystniejszej. Nie można uznać za naruszające zasadę uczciwej konkurencji przyjęcie przez zamawiającego, iż w ramach oceny ofert, większa waga przypisana zostanie ocenie technicznej parametrów oferowanych urządzeń. To zamawiającemu, jako dysponentowi środków przysługuje prawo do ustalenia w jaki sposób środki te zostaną zagospodarowane, tak aby w najwyższym stopniu pozwalały na osiągnięcie celów i zadań realizowanych przez zamawiającego".

„Sposób oceny ofert powinien być tak skonstruowany, aby zapewniał obiektywną ocenę złożonych ofert. Oznacza to, iż powinna zostać ograniczona możliwość całkowicie subiektywnej, uznaniowej i dowolnej oceny dokonywanej przez członków komisji przetargowej lub inne osoby wykonujące czynności w tym zakresie z ramienia zamawiającego, polegająca w szczególności na braniu pod uwagę przy ocenie ofert różnych, dowolnie wybieranych przez każdego z oceniających cech badanej oferty, gdy np. w kryterium jakość techniczna każdy z oceniających samodzielnie określa cechy jakościowe poddawane ocenie i samodzielnie ustala, które z nich będą punktowane najwyżej. Konieczne jest bowiem zapewnienie weryfikacji prawidłowości oceny ofert w szczególności przez wykonawców oraz organy uprawnione do orzekania o zgodności z prawem przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Osiągnąć można to w szczególności wówczas, gdy szczegółowość, kompletność i jednoznaczność opisu kryteriów oceny ofert umożliwi każdemu znającemu treść ofert dokonanie ich właściwej i obiektywnie uzasadnionej oceny i hierarchizacji w rankingu ofert najkorzystniejszych. Zasada powyższa znajduje swoje odpowiednie zastosowanie także w przypadku zastosowania przez zamawiającego kryteriów subiektywnych takich jak np. estetyka, czy walory smakowe. Mimo, że ocena dokonywana przez poszczególnych członków komisji przetargowej z natury rzeczy będzie miała charakter subiektywny, opis kryterium powinien określać co będzie oceniane i na co będzie zwracana uwaga przy dokonywaniu oceny w ramach takiego kryterium”. (Kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego - przykłady i zastosowanie, red. J. Sadowy, Warszawa 2011, s. 18.)

Zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy prawo zamówień publicznych kryteriami są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, serwis, termin wykonania zamówienia oraz koszty eksploatacji. Kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia inne niż cena zostały wymienione w art. 91 ust. 2 ustawy prawo





zamówień publicznych przykładowo, co oznacza, że dopuszczalne są także inne kryteria, niewymienione w tym przepisie. Na podstawie art. 86 ust. 4 kryteriami mogą być także termin wykonania zamówienia, okres gwarancji i warunki płatności.

Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych zezwalają na włączenie problematyki ochrony środowiska do kryteriów oceny, z tym że przepisy prawne oparte są o prawo precedensowe Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W przypadku tzw. zielonych zamówień publicznych kryteriami mogą być przykładowo: poziom emisji określonych związków chemicznych do atmosfery, poziom hałasu z pojazdów, jakie mają być użyte w celu świadczenia usług transportowych.

Koszty eksploatacji to koszty związane z eksploatacją przedmiotu zamówienia. Koszty eksploatacji muszą być wymierne oraz obiektywne. Przykładem może być koszt eksploatacji urządzenia obejmujący koszty części podlegających wymianie, zalecanych przez producenta w czasie określonego czasu eksploatacji, liczba godzin pracy urządzenia do pierwszego remontu kapitalnego, liczba kilometrów przebiegu pojazdu do pierwszego przeglądu pojazdu.

Wprowadzenie kryterium innowacyjności sprzyja konkurowaniu z produktami pochodzącymi przede wszystkim z Chin czy Indii, które często oferują najtańsze wyroby, a ceny tych wyrobów są niskie co przekłada się na ich niską jakość. Wprowadzenie kryterium innowacyjności ma zatem zachęcić wykonawców do oferowania rozwiązań innowacyjnych, a zamawiających do stopniowego eliminowania wykonawców oferujących produkty niskiej jakości. Należy zauważyć, że wprowadzenie najnowocześniejszych rozwiązań jest realizowane także na gruncie przepisów o dialogu technicznym oraz § 1 ust. 1 pkt 5 oraz § 6 ust. 1 pkt 2 - 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. z 2013 r. poz. 231). Celem dialogu technicznego jest uzyskanie informacji niezbędnych do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy od podmiotów (potencjalnych wykonawców), które będą mogły po udziale w przeprowadzonym dialogu ubiegać się o udzielenie zamówienia. Dialog techniczny umożliwia zatem zamawiającym zapoznanie się z najnowszymi rozwiązaniami technicznymi, technologicznymi i organizacyjnymi w zakresie dostaw, usług lub robót budowlanych stanowiących przedmiot planowanego zamówienia. W celu potwierdzenia, że oferowane roboty budowlane, dostawy lub usługi odpowiadają wymaganiom określonym przez zamawiającego, zamawiający może natomiast żądać zaświadczenia niezależnego podmiotu zajmującego się poświadczaniem zgodności działań wykonawcy z normami jakościowymi, jeżeli zamawiający odwołują się do systemów zapewniania jakości opartych na odpowiednich normach europejskich, zaświadczenia niezależnego podmiotu zajmującego się poświadczaniem zgodności działań wykonawcy z europejskimi normami zarządzania środowiskiem, jeżeli zamawiający wskazują środki zarządzania środowiskiem, które wykonawca będzie stosował podczas wykonywania zamówienia na roboty budowlane lub usługi, odwołując się do systemu zarządzania środowiskiem i audytu (EMAS) lub norm zarządzania środowiskiem opartych na europejskich lub międzynarodowych normach poświadczonych przez podmioty działające zgodnie z prawem Unii Europejskiej, europejskimi lub międzynarodowymi normami dotyczącymi certyfikacji (§ 6 ust. 1 pkt 2 - 4 rozporządzenia). Kryterium „innowacyjności” zostało wymienione art. 69 ust. 2 dyrektywy



2014/24/UE („Kryteria takie mogą np. obejmować: a) jakość, w tym wartość techniczną, właściwości estetyczne i funkcjonalne, dostępność, projektowanie dla wszystkich użytkowników, cechy społeczne, środowiskowe i innowacyjne, handel i jego warunki”) (...)

Inne niż cena obowiązkowe kryteria oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych (Dz. U. Nr 96, poz. 559). Rozporządzenie określa inne niż cena obowiązkowe kryteria oceny ofert w odniesieniu do zamówień publicznych na zakup pojazdów samochodowych kategorii M i N, o których mowa w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 października 2005 r. w sprawie homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep (Dz. U. Nr 238, poz. 2010 z późn. zm.), niebędących pojazdami specjalnymi. Przepisów rozporządzenia nie stosuje się do zamówień publicznych na zakup pojazdów samochodowych kategorii M i N, jeżeli w specyfikacji istotnych warunków zamówienia określono wymogi techniczne pojazdu dotyczące zużycia energii, emisja dwutlenku węgla lub emisji zanieczyszczeń: tlenków azotu, cząstek stałych oraz węglowodorów.

(...) *jakość, cena, wartość techniczna, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty środowiskowe, koszty użytkowania, rentowność, serwis posprzedażny oraz pomoc techniczna, termin dostarczenia lub czas dostarczenia lub realizacji.* Powyższe wyliczenie ma charakter przykładowy i powinno służyć zamawiającym w formułowaniu bardziej uszczegółowionych, dostosowanych do potrzeb konkretnego zamówienia kryteriów i tzw. subkryteriów. Co za tym idzie, zamawiający może wprowadzić także inne wytyczne dla oceny ofert. W sprawie Gebroeders Beentjes BV przeciwko Państwu Holenderskiemu ETS jako przykładowe kryteria wskazał: cenę, czas wykonania, koszty bieżące, zyskowość, parametry techniczne (Wyrok ETS z dnia 20 września 1988 r., sygn. C-31/87).

Ocena oferty nie jest równoznaczna z oceną wykonawcy. Jak sama nazwa wskazuje kryteria wyboru odnoszą się do oferty, nie zaś do wykonawcy, a w szczególności nie do jego wiedzy, doświadczenia i potencjału technicznego (za wyłączeniem zamówień społecznych) (Wyrok ETS z dnia 17 września 2002 roku, sygn. C-513/99).

**TEMAT: OFERTA NAJKORZYSTNIEJSZA EKONOMICZNIE W DYREKTYWIE UE 2014/24**

Nowa dyrektywa wydaje się ograniczać udzielanie zamówień w oparciu o „najniższą cenę” preferując udzielanie zamówień na podstawie „oferty najkorzystniejszej ekonomicznie” (MEAT) w oparciu zarówno o kryterium jakości, jak i ceny. Przy PPI zwykle preferowane jest kryterium MEAT przy udzielaniu zamówienia. Zasady UE przewidują znacznie zmienioną definicję konceptu MEAT: podczas, gdy dyrektywa w zakresie zamówień z 2004 roku umożliwia wybór pomiędzy stosowaniem MEAT a kryterium najniższej ceny, Artykuł 67 dyrektywy UE 2014/24 nie tylko opisuje MEAT jako najlepszą relację jakości/ceny, lecz przedstawia bardziej elastyczną definicję, która uwzględnia najniższą cenę oraz kładzie główny nacisk na aspekty jakościowe oferty - nie tylko w przypadku usług, lecz również robót budowlanych i dostaw.

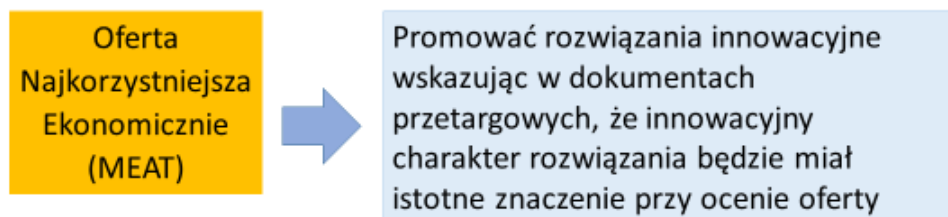
Państwa Członkowskie mogą zakazać wykorzystania ceny tylko dla pewnych rodzajów zamówień (Artykuł 67 oraz preambuła (37)), takich jak w przypadku usług intelektualnych lub nakazać jej wykorzystania w przypadku postanowień krajowych określających wynagrodzenie za pewne usługi lub ustalających stałe ceny za pewne dostawy.

Do oceny MEAT możliwe jest również przyjęcie stałych cen dla danego zamówienia oraz posiadanie kandydatów konkurujących jakością [art. 67, ust. 2]; wyraźnie będzie to miało zastosowanie w sytuacjach, w których krajowa legislacja określa ceny w ramach zamówień publicznych [Artykuł 67, ust. 1].



Schemat 34. Kryteria udzielenia zamówienia

**Kryteria Udzielenia Zamówienia**  
(Art. 67, Dyrektywa UE 24/2014)



Schemat 35. Przykład zamówienia udzielonego na podstawie kryteriów MEAT

Mechanizm analizy MEAT oraz obliczenia odnoszące się do celów oceny oferty	Fikcyjna oferta A		Fikcyjna oferta B		Fikcyjna oferta C	
	Zaoferowana cena:	Wpływ na zmniejszenie kosztów lub wartość dodana:	Zaoferowana cena:	Wpływ na zmniejszenie kosztów lub wartość dodana:	Zaoferowana cena:	Wpływ na zmniejszenie kosztów lub wartość dodana:
	100 mln	0 mln	110 mln	15 mln	120 mln	20 mln
<b>System punktowy</b>	Punkty podstawowe = 100 punktów [najniższa cena otrzymuje 100 punktów]		Punkty podstawowe = 90 punktów [podana cena jest o 10 milionów wyższa od najniższej ceny w Ofercie A]		Punkty podstawowe = 80 punktów [podana cena jest o 20 milionów wyższa od najniższej ceny w Ofercie A]	
Najniższa oferta cenowa otrzymuje 100 punktów podstawowych. Wygrywa oferta o największej liczbie punktów	Wartość dodana = 0 punktów Ogólna liczba punktów = 100 punktów		Wartość dodana = 15 punktów Ogólna liczba punktów = 90 + 15 = 105 punktów		Wartość dodana = 20 punktów Ogólna liczba punktów = 80 + 20 = 100 punktów	
	Oferta B zdobywa najwięcej punktów i zatem zwycięża					
<b>System wskaźnikowy</b>	Ogólna liczba punktów = 100 + 0 = 100 mln		Ogólna liczba punktów = 100 + 15 = 115 mln		Ogólna liczba punktów = 100 + 20 = 120 mln	
Podstawową wartością minimalnych wymagań przetargowych jest 100 milionów. Wpływ na zmniejszenie kosztów każdej oferty jest uważany za wartość dodaną. Oferta o najwyższym stosunku wartości całkowitej do zaoferowanej ceny wygrywa.	Wskaźnik wartość/cena = 100/100 = 1.00		Wskaźnik wartość/cena = 115/110 = 1.05		Wskaźnik wartość/cena = 120 /120 = 1.00	
	Oferta B posiada najwyższy wskaźnik cena/wartość i zatem zwycięża					
<b>System korekty cen</b>	Rzeczywisty ogólny koszt dla klienta = 100 + 0 = 100 mln		Rzeczywisty ogólny koszt dla klienta = 110 - 15 = 95 mln		Rzeczywisty ogólny koszt dla klienta 120 - 20 = 100 mln	
Rzeczywisty wpływ na zmniejszenie kosztów w każdej ofercie jest odliczany od zaoferowanej ceny. Oferta, która oznacza najniższy koszt dla klienta wygrywa.	Oferta B oznacza najniższy koszt dla klienta i zatem zwycięża					

Źródło: [www.pantura-project.eu](http://www.pantura-project.eu)

**Jak to zrobić?**

Ocena dostarczonych ofert jest krytyczną częścią procesu zamówień i z tego powodu należy zadbać o zapewnienie osiągnięcia pożądanego rezultatu w sposób uczciwy i przejrzysty. Z tego względu ocena oferty powinna:



- obejmować kryteria udzielenia zamówienia, które są tak ważne, aby odzwierciedlić ważność/priorytety;
- ograniczać niemierzalne elementy jakości, aby zapewnić obiektywną ocenę;
- koncentrować się na wymaganiach specyfikacji technicznych;
- być stosowna do danego zamówienia;
- brać pod uwagę równowagę pomiędzy ceną a jakością;
- być dokonywana przez Komisję Przetargową złożoną z właściwych i stosownych przedstawicieli posiadających konieczne doświadczenie, umiejętności techniczne i kompetencje.

W przypadku niezwykle niskich ofert, instytucje zamawiające muszą przede wszystkim wyjaśnić z oferentem, dlaczego jego oferta jest tak niska oraz czy istnieją szczególne okoliczności, które rozsądnie wyjaśniałyby niską ofertę (np. innowacyjne rozwiązania techniczne lub decyzja strategiczna wejścia na rynek lub zdobycia udziału w rynku). W oparciu o analizę uzasadnienia otrzymanego od oferenta Instytucja Zamawiająca powinna zdecydować, czy oferta powinna zostać odrzucona czy zaakceptowana.

W procedurze konkurencyjnej z negocjacjami, instytucja zamawiająca dokonuje pierwszej klasyfikacji kandydatów w oparciu o kryteria kwalifikacji opublikowane w zaproszeniu do składania ofert tak, aby zakwalifikować wybranych wykonawców do dostarczenia wstępnej oferty, która będzie przedmiotem negocjacji; po znalezieniu rozwiązania i zamknięciu negocjacji, instytucja zamawiająca poinformuje oferentów oraz wyznaczy nieprzekraczalny termin dostarczenia oferty końcowej, która zostanie oceniona względem kryteriów udzielenia zamówienia.

W dialogu konkurencyjnym kryteria udzielenia zamówienia powinny zostać określone na początku, ponieważ będą stale wykorzystywane do oceny ofert wykonawców w trakcie fazy dialogu (co może mieć miejsce w kilku turach). Tylko wtedy, gdy zostanie znalezione odpowiednie rozwiązanie zamykany jest dialog, a pozostali uczestnicy są proszeni o dostarczenie kompletnej oferty, która zostanie oceniona z zastosowaniem kryteriów udzielenia zamówienia określonych w oryginalnym ogłoszeniu o zamówieniu.

### **Najczęstsze błędy**

Modyfikacja kryteriów udzielenia zamówienia po otwarciu ofert skutkująca błędną akceptacją ofert, brak transparentności/równego traktowania podczas oceny (np. punktacja przyznana każdej ofercie jest niejasna lub nieuzasadniona), szeroki wachlarz punktów subiektywnych w zakresie niemierzalnych elementów jakości, nieujawniony konflikt interesów pomiędzy członkami komisji oceniającej a wybranymi oferentami, negocjacje prowadzone z oferentem podczas otwartej lub ograniczonej procedury udzielenia zamówienia (np. znaczna zmiana w zakresie zamówienia); odrzucenie niezwykle niskich ofert bez żądania pisemnego uzasadnienia od oferenta (oferentów) - są to najczęściej występujące błędy związane z tworzeniem i stosowaniem kryteriów oceny ofert.



## Wyciągnięte wnioski

W fazie kwalifikacji, zamawiający powinni patrzeć nie tylko na najniższą cenę jako kryteria udzielenia zamówienia. Z jednej strony rozwiązania innowacyjne powinny raczej zwykle zapewniać lepszą jakość. W zamówieniach w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań, kryteria oferty najkorzystniejszej ekonomicznie (MEAT) idealnie łączą zarówno aspekty w zakresie kosztów jak i jakości, ponieważ biorą pod uwagę koszty w cyklu życia produktu (takie jak niezawodność i koszty utrzymania), a z drugiej strony wartości techniczne i jakościowe. Jednak, aby tego dokonać potrzebna jest wykwalifikowana komisja oceniająca, ponieważ rozwiązania innowacyjne są często szczególnie trudne do porównania i oceny.

## Zapamiętaj

- Przy wdrażaniu przetargu nie chodzi tylko o procedury formalne, ponieważ jest to główne narzędzie zapewnienia konkurencji, a zatem uzyskania najlepszego co rynek ma do zaoferowania.
- Jeśli publikacja dokumentów przetargowych jest istotna dla nabywców publicznych w celu zrozumienia czy stosowni przedstawiciele rynku są świadomi ich zamiarów oraz czy istnieją na rynku stosowni dostawcy - oraz dla dostawców, aby mieli wystarczająco dużo czasu na odpowiedź - ocena rezultatów zapewnia spójność pomiędzy niezaspokojoną potrzebą stwierdzoną przez zamawiającego a ofertami przedstawionymi przez dostawców.
- W przypadkach skutecznych rozwiązań, dobrą praktyką mogłoby być dzielenie się wiedzą z innymi organami publicznymi, aby wykazać się zaangażowaniem w rozwiązania innowacyjne oraz jeszcze obniżyć koszty.
- W przypadku wykorzystania metody MEAT, albo ogłoszenie o zamówieniu, albo dokumentacja zamówienia muszą szczegółowo określać wszystkie elementy, które mają być oceniane. Matryca punktacji oraz wagi dla poszczególnych kryteriów muszą być ujęte w ogłoszeniu przetargowym lub dokumentach przetargowych w dodatku do metodologii oceny.
- Udzielenie zamówienia zgodnie z procedurą udzielania zamówienia, na podstawie oceny przedstawionej przez komisję oceniającą, złożoną z ekspertów wewnętrznych i zewnętrznych posiadających wiedzę specjalistyczną w dziedzinach potrzebnych do oceny ofert. Jeden lub większa liczba oferentów może otrzymać zamówienie, w zależności od tego czy projekt został podzielony na części. Pierwsza faza oceny to sprawdzenie, czy oferenci spełniają formalne kryteria wykluczenia i kwalifikacji. Po zakończeniu tej fazy, rozpoczyna się ocena techniczna w oparciu o zastosowanie kryteriów udzielenia zamówienia (ze szczególną uwagą poświęconą ofercie najkorzystniejszej ekonomicznie oraz pobocznym kryteriom takim jak środowiskowe, społeczne lub innowacyjna wartość dodana) na podstawie otrzymanych ofert oraz jeśli to możliwe, badania próbek oferowanego produktu lub wykonania testowej demonstracji oraz testu zgodności.



- Wyznaczanie kryteriów MEAT dla złożonego zamówienia wymaga znacznych umiejętności technicznych, a Instytucje Zamawiające mogą poszukiwać porady doświadczonego konsultanta/eksperta. Doradcy techniczni mogą być również członkami zespołów oceniających bez prawa do głosowania, lecz ważne jest, aby nie mieli oni konfliktu interesów względem potencjalnych oferentów.

## LISTA KONTROLNA DO WDROŻENIA PRZETARGU ORAZ FAZY UDZIELENIA ZAMÓWIENIA

FAZA PROCESU KROK PO KROKU	LISTA KONTROLNA/LISTA RZECZY DO ZROBIENIA	PYTANIA, NA KTÓRE NALEŻY ODPOWIEDZIEĆ	ŚRODKI
Wdrożenie procedury udzielenia zamówienia oraz ocena ofert	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wybierz rodzaj procedury postępowania w sposób, który jest najwłaściwszy</li> <li>- Zdecyduj, czy wykorzystać umowy częściowe i/czy umowy ramowe</li> <li>- Zdecyduj czy wymagana jest inna dodatkowa usługa od dostawcy(ów) poza dostawą produktów</li> <li>- Przygotuj wstępną wersję ogłoszenia o zamówieniu</li> <li>- Przygotuj wstępną wersję specyfikacji technicznych poprzez wykorzystanie wymagań opartych na rezultatach (uważaj, aby nie przesadzić ze szczegółowością)</li> <li>- Opracuj wstępne kryteria kwalifikacji, wykluczenia oraz udzielenia zamówienia</li> <li>- Opublikuj ogłoszenie o zamówieniu (uważaj na progi UE)</li> <li>- Stosuj zasady konkurencji, transparentności, równego traktowania oraz niedyskryminacji</li> <li>- Utwórz wykwalifikowaną komisję przetargową, na wszelki wypadek z pomocą ekspertów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Czy wybrałem/am właściwą procedurę przetargową?</li> <li>- Czy zabezpieczyłem/am konkurencję, transparentność, równe traktowanie oraz niedyskryminację w każdej fazie cyklu zamówień?</li> <li>- Czy wymagania w zakresie zamówień odpowiednio zapewniły rozwiązanie innowacyjne?</li> <li>- Czy właściwie opublikowałem(am) ogłoszenie o przetargu na szczeblu UE?</li> <li>- Czy utworzyłem(am) wykwalifikowany zespół oceniający?</li> <li>- Czy wykorzystałem(am) kryterium MEAT jak nakazuje dyrektywa UE 2014/24?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Szablon ogłoszenia o zamówieniu ()</li> <li>- Dobre praktyki na szczeblu krajowym i europejskim</li> <li>- Pierwotne i wtórne ustawodawstwo UE (Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFEU oraz dyrektywa 2014/24)</li> </ul>



	zewnętrznych/biegłych - Wybierz dostawcę(ów) na podstawie wyżej wymienionych kryteriów  - Zwróć szczególną uwagę na kryterium MEAT (Oferty Najkorzystniejszej Ekonomicznie)		
--	--	--	--

### 2.5.3.1. Ocena ofert oraz udzielenie zamówienia w dziedzinie ICT

Specyfikacja minimalnych wymagań w zakresie parametrów oferowanych towarów umożliwi akceptację takiego wyboru jako równorzędnego lub nie, a w rezultacie akceptację oferty i przesłanie do dalszej oceny lub odrzucenia na podstawie niezgodności z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Zamówienia w dziedzinie ICT przedstawiają, prawie zawsze, złożony przedmiot zamówienia obejmujący zarówno dostawy i usługi w ramach wyżej wymienionych możliwości. Przy takich założeniach, przedmiot zamówienia nie jest wyłącznie przypisywany do jednego planu zamówienia, ale zawiera elementy kilku kategorii negocjacyjnych.

Dyscyplina kontraktu złożonego jest zwykle określana przez następujące zasady:

- 1) Zasadę przewagi gospodarczej, która stanowi, że, gdy przedmiotem zamówienia jest więcej niż jedna usługa, konieczne jest stosowanie zasad efektywności gospodarczej;
- 2) Zasadę dostępu, która stanowi, że jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie większej niż kilka liczby rodzajów zamówień, a niektóre z tych korzyści mogą być uważane za zależne od konfigurowalnej głównej części zamówienia, należy rozszerzyć główny plan realizacji o usługi zależne.

Dodatkowo wskazać należy, że dany produkt nie musi być wprost nazwany przez zamawiającego, wystarczy, że wymogi i parametry dla przedmiotu zamówienia określone są tak, że aby je spełnić, wykonawca musi dostarczyć jeden konkretny produkt (jak stwierdziła KIO m.in. w uchwale z dnia 6 kwietnia 2016 r., KIO/KD sygn. 23/16).

KIO w wyroku z dnia 19 marca 2013 r., KIO sygn. 516/13 wypowiedziała się, iż produkt „równoważny” nie oznacza identycznego z produktem wskazanym w SIWZ, a jedynie jest to produkt posiadający zbliżone cechy i parametry, które są istotne dla zamawiającego, a ponadto kryteria równoważności produktów winny być określone poprzez sformułowanie katalogu zamkniętego.

Kolejną wskazówkę zawiera wyrok z 23 lipca 2013 r., KIO sygn. 1619/13. Izba wskazała, że rozwiązanie równoważne nie polega na tym, że inny zaproponowany przedmiot ma spełniać wszystkie wymagania przedmiotu referencyjnego (tzn. określonego m.in. poprzez wskazanie znaku towarowego). KIO podkreśliła, że jeśli zamawiający oczekuje spełnienia tych wszystkich parametrów to winien był opisać przedmiot zamówienia w tym zakresie według zasad przewidzianych w art. 29 ust. 1 ustawy prawo zamówień publicznych.



Orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 21 maja 2013 r., **NDB-50/L/17/2013-RKO** podkreśliła konieczność wskazania parametrów przedmiotu zamówienia, na podstawie których oceniana będzie równoważność, a także zasad oceny, kiedy parametry czy cechy danego produktu zostaną przez zamawiającego uznane za równoważne: Wymogi co do równoważności produktów powinny być podane w sposób dokładny, przejrzysty i jasny, tak aby z jednej strony zamawiający, dokonując oceny ofert, mógł w sposób jednoznaczny przesądzić kwestię równoważności zaproponowanych produktów, z drugiej zaś strony, aby wykonawcy, przystępujący do udziału w postępowaniu, mieli pewność co do oczekiwań zamawiającego w zakresie właściwości i istotnych cech charakteryzujących przedmiot zamówienia.

## 2.6. Wdrożenie zamówienia oraz kwestie realizacji

### Co zrobić?

Gdy instytucja zamawiająca decyduje komu powinno być udzielone zamówienie, wszyscy oferenci zostają poinformowani o wyniku postępowania na piśmie poprzez tzw. „standstill letters” (oświadczenie o zamiarze zawarcia umowy z wybranym oferentem, w ustawie prawo zamówień publicznych dokument ten nazywa się informacją o wyborze najkorzystniejszej ofert ( art. 92 ustawy prawo zamówień publicznych): zamawiający zwiększają transparentność procesu poprzez dostarczenie tych dokumentów - zawierających nazwę zwycięskiej oferty, zaproponowaną cenę, punkty przyznane za każde kryterium zwycięskim oferentom oraz innym ofertom oraz charakterystykę zwycięskiej oferty - wszystkim uczestnikom przetargu, w sposób, aby każda osoba zaangażowana w ten proces mogła zgłosić swoje zastrzeżenia. Po okresie zawieszenia, zgodnie z art. 94 ustawy prawo zamówień publicznych zamawiający można podpisać umowę. W ciągu 48 dni po podpisaniu umowy Instytucja Zamawiająca musi wystąpić ogłoszenie o udzieleniu zamówienia do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej do publikacji.

Na tym etapie końcowym, potrzebny jest czas i alokacja zasobów do właściwego zarządzania oraz osiągnięcia rezultatów. Rezultaty powinny być monitorowane i oceniane - nawet poprzez regularne spotkania nabywców i dostawców oraz poprzez precyzyjne i znaczące wskaźniki wydajności - aby wyciągnąć wnioski dla przyszłych procedur zamówień w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych oraz ogólnej polityki w dziedzinie innowacji. Dlatego, przydatne wydaje się podkreślenie zasadniczej roli solidnego reżimu zarządzania zamówieniami w sposób, przy którym obie strony rozumieją swoje obowiązki, zadanie jest realizowane tak bezproblemowo jak to tylko jest możliwe, spory są wyjaśniane i rozwiązywane w sposób terminowy i skuteczny.

### Jak to zrobić?

Instytucje Zamawiające powinny monitorować działania dostawców podczas realizacji zamówienia w zakresie PPI, oceniać uzyskane rezultaty oraz ich wpływ na niezaspokojoną potrzebę tak, aby zapewnić osiągnięcie celów zamówienia/projektu oraz spełnienie przez wykonawcę swoich obowiązków umownych. Efektywny system monitorowania zamówienia - mający miejsce na wszystkich poziomach zarządzania oraz obejmujący zarówno formalne





raportowanie jak i komunikaty nieformalne - może pomóc nabywcy publicznemu skutecznie reagować na ryzyka niepowodzenia zamówienia oraz terminowo poprawiać wydajność wykonawcy. Powinien uwzględniać:

- **ciągłą kontynuację podczas realizacji PPI** wydajności i kontekstu co do planowanych celów, rezultatów, działań oraz środków;
- **finalną ocenę na końcu PPI uzyskanych rezultatów** porównaną z planowanymi celami, w tym w szczególności wymaganiami funkcjonalności/wydajności, ceną oraz czasem realizacji zamówienia;
- **ocenę wpływu ex-post**, w tym ocenę szerszych wpływów zamówienia nie tylko na zamawiającego, lecz również na dostawców oraz społeczeństwo/gospodarkę jako całość.

#### MODEL W ZAKRESIE SPOSOBU WDROŻENIA ZAMÓWIENIA

Jak tylko zostało udzielone zamówienie, a inni oferenci zostali właściwie poinformowani, instytucja zamawiająca może ustalić spotkanie ze zwyciężkim oferentem, aby zaplanować w dalszych szczegółach sposób, w jaki zostanie wdrożone zamówienie oraz osiągnąć konsensus w pewnych kluczowych aspektach: regularności spotkań, obecności, protokołu, raportowaniu postępu oraz planach eskalacji. Należy stworzyć szczegółowy plan wdrożenia w celu uwzględnienia podziału odpowiedzialności za przeprowadzenie każdego działania oraz ramy czasowe, w których każde działanie musi być zakończone poprzez odniesienie się do:

- 1) określenia klientowskich funkcji zarządzania zamówieniem, jego zakresu uprawnień, przydzielonych do niego środków finansowych oraz odpowiedzialności za jego zarządzanie;
- 2) definicji ram zarządzania zamówieniem, w tym zarówno ról klienta, jak i wykonawcy oraz odpowiedzialności;
- 3) określenia zakresu zaangażowania klientów/użytkowników, innych partnerów, w tym odpowiedzialności za ich zarządzanie;
- 4) stworzenia koniecznych linii komunikacji oraz sposobów, w jaki łączą się w ogólny plan komunikacji;
- 5) określenia kluczowych kontaktów w ramach różnych stron zaangażowanych w fazę przemiany i wdrożenia;
- 6) włączenia przygotowawczy kierownika projektu do monitorowania i weryfikacji postępu planu oraz raportowania wszelkich zmian i kwestii do Komitetu Monitorującego.

We wdrażaniu procesu zamówień zarówno instytucja zamawiająca, jak i dostawca(y) powinni rozważyć fazowe wdrożenie, umożliwić partnerom poznanie; dobrze dostroić przygotowania zarządzania zamówieniem.

Przy realizacji zamówienia, instytucje zamawiające oraz dostawcy powinni zorganizować spotkanie weryfikacyjne w celu oceny w jakim stopniu zamówienie zostało zrealizowane względem początkowych oczekiwań. Ważnym rozważaniem, które ma być wzięte pod uwagę zamykając projekt jest komunikat sukcesu oraz rozpoznanie tych, którzy mieli wkład w osiągnięcie sukcesu, oraz wyciąganie wniosków z rozwiązanych problemów i realizowanych ryzyk.

Niektóre pytania do zadania jako część zakończenia weryfikacji projektu to:

- 1) Czy dostaliśmy to czego żądaliśmy?
- 2) Czy dostaliśmy to czego rzeczywiście potrzebowaliśmy?
- 3) Czy widzimy różnicę pomiędzy tymi dwoma?
- 4) Czy potrafimy wyjaśnić różnicę pomiędzy tymi dwoma?
- 5) Czy rozumiemy, jak to wpłynie na nasze zarządzanie umowami i zamówieniami w przyszłości?
- 6) Czy są jakieś wnioski, które mogą wpłynąć na przyszłe zamówienia/projekty?

#### Najczęstsze błędy

W trakcie tej fazy nabywcy publiczni mogą nie opublikować ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, lecz tego błędu można łatwo uniknąć poprzez zastosowanie list kontrolnych oraz kontroli kluczowych faz. Kolejny częsty błąd dotyczy ograniczenia zakresu



zamówienia wraz z wynikłym obniżeniem ceny zamówienia już po ogłoszeniu, tym samym podważając możliwość składania ofert przez mniejsze firmy: po stwierdzeniu zawyżonej wielkości zamówienia, instytucje zamawiające powinny odwołać początkowy przetarg i ogłosić przetarg ponownie na zamówienie o mniejszej wielkości. Nabywcy publiczni mogą również udzielić dodatkowe zamówienie bez konkursu: takie działanie nie jest legalne, jeśli nie ma uzasadnionych naglących powodów wynikłych z nieprzewidzianych wydarzeń. Należy ogłosić przetarg na nowe zamówienie. Akceptacja wydajności niższej niż obiecana stanowi ryzyko podczas realizacji zamówienia, które podważa konkurencję i daje zwycięskiemu oferentowi nienależną przewagę.

### Wyciągnięte wnioski

Podczas fazy wdrożenia zamówienia, Instytucja Zamawiająca musi organizować regularne spotkania z wykonawcą, aby zapewnić realizację zamówienia oraz powinna uwzględnić w procesie regularne monitorowanie oraz informację zwrotną, aby uniknąć nieprzewidzianych konfliktów. Ważne jest wzajemne ustalenie i zrozumienie wynikających z umowy ról i odpowiedzialności stron.

Na każdym etapie nabywca publiczny powinien monitorować, czy dostawcy wypełniają obowiązki dotyczące zapewnienia wsparcia/informacji w zakresie rozwiązania PPI oraz wkładu w standaryzację. Dodatkowo zamawiający powinni monitorować czy wszystkie klauzule umowne w zakresie poufności i transferu technologicznego są przestrzegane podczas wykonywania zamówienia.

### Zapamiętaj

- Ocena działań dostawców ma miejsce w fazie realizacji i jest oparta na zgodności z ofertą początkową.
- Płatności są powiązane z satysfakcjonującą i pomyślną realizacją wcześniej określonych kluczowych wskaźników efektywności, (KPI) - tj. obiektywnych lub subiektywnych kamieni milowych opisanych w umowie zamówienia.
- W przypadku niezgodności, zamawiający powinien opisać w dokumentacji zamówienia konsekwencje i działania, które zostaną podjęte (np. działania naprawcze, wycofanie płatności, wstrzymanie płatności do czasu osiągnięcia rezultatów na satysfakcjonującym poziomie, odzyskanie już dokonanych płatności, rozwiązanie umowy).



## LISTA KONTROLNA W ZAKRESIE WDROŻENIA ZAMÓWIENIA ORAZ KWESTIE PO REALIZACJI ZAMÓWIENIA

FAZA PROCESU KROK PO KROKU	LISTA KONTROLNA/LISTA RZECZY DO ZROBIENIA	PYTANIA, NA KTÓRE NALEŻY ODPOWIEDZIEĆ	ŚRODKI
Wdrożenie zamówienia i kwestie po realizacji zamówienia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Określ właściwe środki oraz kluczowe wskaźniki efektywności względem których zostanie dokonana ocena efektywności sprzedawców</li> <li>- Przeszkol personel w zakresie monitorowania oraz wdrożenia zamówienia</li> <li>- Określ najważniejsze działania, które należy podjąć w przypadku niezgodności</li> <li>- Ustal system motywacji w przypadku zgodności</li> <li>- Zajmij się możliwymi konfliktami interesów</li> <li>- Promuj i rozpowszechniaj rezultaty PPI</li> <li>- Kontynuuj kwestię praw własności intelektualnej oraz podziału ryzyka i korzyści z dostawcą(ami)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Czy uwzględniłem(am) mechanizm monitorowania w dokumentach przetargowych?</li> <li>- Czy zespół w zakresie zamówień uwzględnił ekspertów z dziedziny wdrożenia zamówienia?</li> <li>- Czy wszystkie procedury są gotowe w celu oceny i rozwiązania konfliktu interesów?</li> <li>- Jakie podejście wybrano w kwestiach poufności i transferu technologicznego? Czy zostało ono właściwie zastosowane?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stały kontakt ze sprzedawcami</li> <li>- Narzędzia mikrozarządzania</li> </ul>

### 2.6.1. Wdrożenie i realizacja zamówienia w dziedzinie ICT

Faza ta zajmuje się określeniem procesów i działań związanych z wymaganymi dostawami i usługami oraz przygotowaniem wszystkich dokumentów, a także koncentruje się na kompetencjach i obowiązkach związanych z zamówieniami na dostawy; z drugiej strony, ważne jest zarządzanie relacją pomiędzy klientem a dostawcą przy stosownej strukturze organizacyjnej i odpowiednich profesjonalnych zasobach.

Aby tego dokonać, niezbędne jest, aby kierownictwo właściwie, kulturalnie i operacyjnie wspierało narzędzia zarządzania zamówieniem w dziedzinie ICT oraz wdrożenie realizacji ICT.

Narzędzia te zostały określone poniżej:



- W kierunku zarządzania projektem (zarządzanie projektem);
- W monitorowaniu wskaźników jakości oraz poziomów usług oraz weryfikowaniu zgodności z wymaganiami umownymi (monitorowanie i kontrola);
- W testowaniu produktów i towarów w dziedzinie ICT stworzonych lub rozprowadzanych przez dostawcę w celu wspierania usług w dziedzinie ICT (kontrola jakości);
- W wykorzystaniu certyfikacji jakości procesów wdrożonych przez dostawcę w celu świadczenia wymaganych usług (zapewnianie jakości) i zapewnienia lepszej transparentności, identyfikowalności, weryfikowalności prowadzonych działań;
- Okresowe porównywanie kosztów i pomiar poziomu usług związanych z systemem informacyjnym w odniesieniu do wskaźników stosownych do innych organizacji funkcjonalnych, wymiarowych, organizacyjnych i technologicznych (porównawczych).

Do strategicznej i operacyjnej istotności zamówienia w dziedzinie ICT dochodzi fakt, że stanowi ono pierwszy element gwarancji osiągnięcia celów wyznaczonych przez klienta. Element ten jest oparty na wykorzystaniu narzędzi wsparcia zarządzania zamówieniem. Innymi słowy, jakość wykonania, skuteczne monitorowanie, zapewnienie i kontrola jakości, są wynikiem dobrze zdefiniowanego i wynegocjowanego pomiędzy zaangażowanymi stronami zamówienia w dziedzinie ICT. W swojej roli jako element gwarancji, zamówienie stanowi punkt odniesienia, dokument potwierdzenia do pomiaru jakości usług świadczonych przez dostawcę.

Z tego powodu, oprócz usług objętych zamówieniem trzeba również zdefiniować działania i obowiązki związane ze świadczeniem usług, poziomem jakości usług oraz metodami mierzenia tego poziomu. Niezależnie od tego co jest przedmiotem zamówienia w dziedzinie ICT, podstawowym elementem dowolnej dostawy towarów lub usług, istotnym warunkiem koniecznym dla działania rządowego jest to, aby klient w fazie wdrożenia musiał testować objęte zamówieniem i dostarczane rozwiązania.

Rola odgrywana przez zamówienie w dziedzinie ICT i w rezultacie uwaga jaka jest konieczna do jego realizacji staje się coraz ważniejsza ze względu na wzrost:

- Złożoności usług, ryzyk i wartości usług;
- Ważności czynnika czasu związanego z okresem trwania kontraktu;
- Wielkości organizacji klienta i dostawcy.

Usługi w przeciwieństwie do dostarczanych towarów, zwykle nie są łatwe do zdefiniowania. Zbiega się to z faktem, że ten sam rodzaj usługi może w dużym stopniu zależeć od zarządzania klienta, w szczególności w odniesieniu do realizacji projektów lub integracji systemów. Wartość usługi nie jest wprost proporcjonalna do kosztu jaki jest ponoszony, aby ją uzyskać, lecz jest to głównie związane z możliwymi stratami wynikającymi z nieprawidłowej realizacji lub jej braku lub zawieszania świadczenia usługi. Wielkość potencjalnie wyższa niż kilka zamówień o rozmiarze porównywalnym do kosztu



usługi, ustalona na podstawie wielkości nagromadzenia usług i ich krytyczności przedstawionych użytkownikowi. Czynnikiem czasu, gdy okres wymagany na aktywację usługi jest ograniczony oraz istotny dla powodzenia projektu, wymaga dużego poziomu równoległości działań, co z kolei, czyni je bardziej krytycznymi do planowania i jest trudniej zamortyzować opóźnienia związane z nieprzewidywanymi wydarzeniami. Instytucje zamawiające i dostawcy muszą najpierw się poznać i spotkać, a następnie opracować protokoły komunikacji i interakcji oraz procedury w celu ustalenia wspólnego języka.

Ważne jest również opracowanie Przewodnika Operacyjnego, który przedstawia podstawowe elementy do wdrażania złożonych kontraktów zawierających różne pozycje umowne.

Nie istnieje standardowe zamówienie w dziedzinie ICT, które można uznać za możliwe do powszechnego zastosowania. Każde zamówienie w dziedzinie ICT jest w rezultacie niezależnym działaniem wynikającym z wymagań wyrażonych przez użytkowników zamawianych usług, z pewnością poprawionych na podstawie poprzednich doświadczeń zarówno klienta, jak i dostawcy.

**Umowa o gwarantowanym poziomie świadczenia usług (SLA)** wydaje się być idealną formą legislacyjną wzajemnego porozumienia między podmiotem zamawiającym a dostawcą usługi. Przykład SLA w dziedzinie ICT można znaleźć tutaj: <https://www.givainc.com/wp/sample-it-help-desk-service-level-agreement-sla.cfm>



### 3. Zarządzanie ryzykiem

Zarządzanie ryzykiem przyczynia się do równowagi pomiędzy ryzykami oraz korzyściami związanymi z zamówieniami w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych i musi być rozumiane jako narzędzie mające na celu zarządzanie ryzykami w odniesieniu do korzyści: ryzyka nie powinny być oceniane jedynie w związku z prawdopodobieństwem oraz konsekwencjami ich wystąpienia, lecz również w związku z korzyściami zamówienia dla różnych zaangażowanych stron.

Nabywcy publiczni - a szczególnie kierownicy projektów - tym samym proszeni są o podejmowanie wyzwań proaktywnych, aby okresowo reagować na wyzwania wynikające z procedur w zakresie zamówień na każdym etapie procesu, zgodnie z ich wielkością i złożonością.

Schemat 36. Mapa ryzyk w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych

Rodzaj źródła	Institutionalne / Społeczne	Finansowe	Rynkowe	Technologiczne	Inne	Rodzaj źródła
<b>Etapy w cyklu zamówień</b>  Planowanie i przygotowanie  Ogłoszenie i kwalifikacja wstępna  Ofertowanie  Ocena  Udzielanie zamówienia  Zarządzanie zamówieniami  Ocena	Ryzyko definicji Błąd w zdefiniowaniu potrzeb oraz w komunikowaniu się z rynkiem	Ryzyko planowania finansowego Rozwiązania innowacyjne znacznie przekraczające budżet początkowy	Ryzyko rynkowe Dostawcy - zbyt mała liczba oferentów spełniających kryteria	Ryzyko techniczne Rozwiązanie nierealne lub suboptymalne	Ryzyko turbulencji  Nieprzewidziane wydarzenia głównie związane z projektami prowadzonymi na dużą skalę  Brak komplementarności z sieciami / standardami  Wysoki koszt ulepszeń oraz utrzymania  Blokada technologiczna	<b>Etapy w cyklu innowacji</b>  Etap B + R  Przyjęcie przez klienta publicznego  Rozpowszechnianie w Sferze Publicznej  Rozpowszechnianie na Rynkach Prywatnych  Utrzymanie i aktualizowanie  Nowy cykl
	Prawne / regulacyjne Zmiany w przepisach, niespójność z celami zamówienia	Finansowe ryzyko rynkowe Niepowodzenie w zakresie zabezpieczenia finansowania	Ryzyko łańcucha dostaw Dostawca podejmujący ukryte ryzyka	Procedura przygotowania / udzielenia zamówienia / oceny niewłaściwa dla technologii		
	Ryzyka adaptacyjne wewnętrzne. Integracja / adaptacja zewnętrzna		Ryzyko rynkowego prznikania i naśladownictwa. Brak przenikania i naśladownictwa na prywatnych rynkach			
	Rozprzestrzenianie się polityk. Brak akceptacji / wykorzystania przez inne usługi / polityki	Monitorowanie kosztów. Słaba kontrola kosztów oraz wybór warunków płatności	Ryzyko konkurencji rynkowej Zależność od niewielkiej liczby dostawców / wypaczenie konkurencji			
Ryzyka dotyczące zamówień				Ryzyka innowacji		

Źródło: Komisja UE - Zarządzanie Ryzykiem w zamówieniach w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych ([http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/risk\\_management.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/risk_management.pdf))

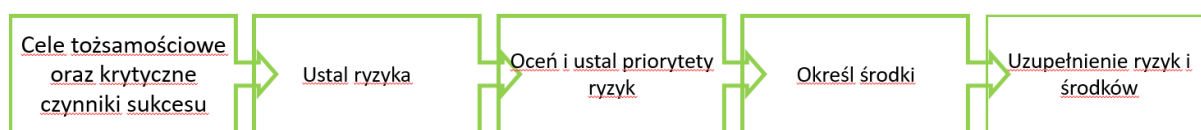
#### 3.1. Ustal ryzyka

Wstępna ocena ryzyka powinna zostać podjęta wcześniej, w fazie planowania. Aby ocenić ryzyka związane z zamówieniem, pierwszym krokiem jest ustalenie celu



zamówienia oraz potrzeb do zaspokojenia tak, aby zapewnić punkt odniesienia, względem którego powinny zostać ocenione ryzyka. Z tego powodu niezwykle ważne jest zaangażowanie partnerów oraz ekspertów w celu zdefiniowania potrzeb oraz celów w sposób jasny i konkretny. W szczególności, opracowanie krytycznych czynników sukcesu (CSF) - tj. czynników, które są istotne dla osiągnięcia celów - jest fundamentalnym krokiem w ustalaniu ryzyk, które przedstawiają „negatywną” stronę krytycznych czynników sukcesu, czyli niesprzyjające wydarzenia, które mogą zagrozić osiągnięciu celów zamówienia. Przykłady ryzyka, które są stosowne w tej fazie to zmiany w zakresie priorytetów politycznych lub organizacji jednostki zamawiającej, brak specjalistycznej wiedzy w dziedzinie zamówień na rozwiązania innowacyjne, niewystarczające fundusze, brak technologii odpowiadających potrzebom zamawiającego, brak stosownej konkurencji na rynku oraz wysokie ceny rozwiązań innowacyjnych. Ze względu na to, że mogą pojawić się zmiany podczas projektu w zakresie zamówień, przydatne byłoby okresowe wykonywanie mapowania obrazu ryzyk w celu sprawdzenia czy pojawiły się nowe elementy ryzyka. Można tego dokonać poprzez rozmowy z ludźmi, którzy mają wgląd w stosowną dziedzinę wiedzy specjalistycznej; spotkania robocze/warsztaty, na których Ci, którzy będą uczestniczyć w ocenie ryzyka wspólnie ustalą i sformułują ryzyka; lub pisemne sugestie. Rodzaj metody odwzorowania zwykle zależy z jednej strony od dostępnego czasu, a z drugiej od zakresu i złożoności zamówienia.

*Schemat 37. Plan zarządzania ryzykiem*



*Źródło: Projekt Innobuild - Zarządzanie Ryzykiem w PPI*

**Zapamiętaj:** ryzyka muszą być sformułowane w sposób zwięzły i konkretny, z naciskiem na opis samego ryzyka, a nie na jego konsekwencje. Ponadto, liczba ryzyk musi być ograniczona w taki sposób, aby były łatwe w zarządzaniu, poprzez ich sformułowanie tak, aby wzajemnie się wykluczały i nie zająłoby.

W systemie prawa polskiego istnieje konkretne narzędzie pozwalające na właściwe określenie, ale i w dalszej kolejności dokonanie oceny ryzyka i zarządzania nim jest to kontrola zarządcza. Wszelkie instytucje, procesy wykorzystywane właśnie przez kontrolę zarządczą w pełni mają tu zastosowanie.

## 3.2. Oceniaj ryzyka

Po odwzorowaniu wszystkich możliwych ryzyk, czas przejść do oceny najbardziej krytycznych ryzyk na podstawie dwóch głównych wymiarów: prawdopodobieństwa ryzyk oraz konsekwencji ryzyk. Następnie po zaszeregowaniu ryzyk, ważne jest, aby zespół projektowy przedyskutował, dlaczego warunek stanowi ryzyko i jakie będą konsekwencje każdego indywidualnego ryzyka tak, aby pomyśleć o środkach naprawczych. W zależności



od powagi ryzyka, jednostka zamawiająca decyduje jakie ustalić rodzaje środków (od bierności w przypadku niskich ryzyk po zastosowanie środków w przypadku ryzyk, które z dużym prawdopodobieństwem będą miały poważne konsekwencje). Najczęściej wykorzystywane środki dotyczą ograniczenia ryzyka poprzez wdrożenie środków wpływających na prawdopodobieństwo lub konsekwencje; transfer lub podział ryzyka pomiędzy stronami; unikanie ryzyka powstrzymując się od pewnych działań; lub akceptację ryzyka podejmując wkalkulowane ryzyko.

**Zapamiętaj:** możliwym sposobem oceny prawdopodobieństwa oraz konsekwencji ryzyka jest sporządzenie modelu szeregującego ryzyka w skali od 1 (warunek niepewności prawdopodobnie się nie pojawi, a gdyby się pojawił, spowoduje drobne konsekwencje, które można łatwo poprawić) do 4 (duże szanse wystąpienia warunku niepewności, wraz z późniejszą niewykonalnością sugerowanego rozwiązania) zarówno dla prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka, jak i konsekwencji na wypadek jego wystąpienia. W tym sensie, możliwe jest określenie poziomu ryzyka poprzez pomnożenie prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia z powiązаныmi konsekwencjami i tym samym wygenerowania matrycy ryzyka - od niskiego po średnie i wysokie - zapewniając wizualne odzwierciedlenie czynników ryzyka, które zostały przedstawione.

*Schemat 38. Prawdopodobieństwo i konsekwencje ryzyka*

<i>Prawdopodobieństwo ryzyka</i>		
<i>Poziom</i>	<i>Opis</i>	<i>Kryteria prawdopodobieństwa – albo albo</i>
1	Bardzo niskie	Zajście pojawi się tylko w bardzo szczególnych okolicznościach (0-5% szansa wystąpienia)
2	Niskie	Zajście może pojawić się w rzadkich okolicznościach (5-10% szansa wystąpienia)
3	Umiarkowane	Zajście może pojawić się w niektórych okolicznościach (10-30% szansa wystąpienia)
4	Duże	Zajście może pojawić się w kilku okolicznościach (30-70% szansa wystąpienia)
5	Bardzo duże	Zajście pojawi się w większości okoliczności (70-80% szansa wystąpienia)

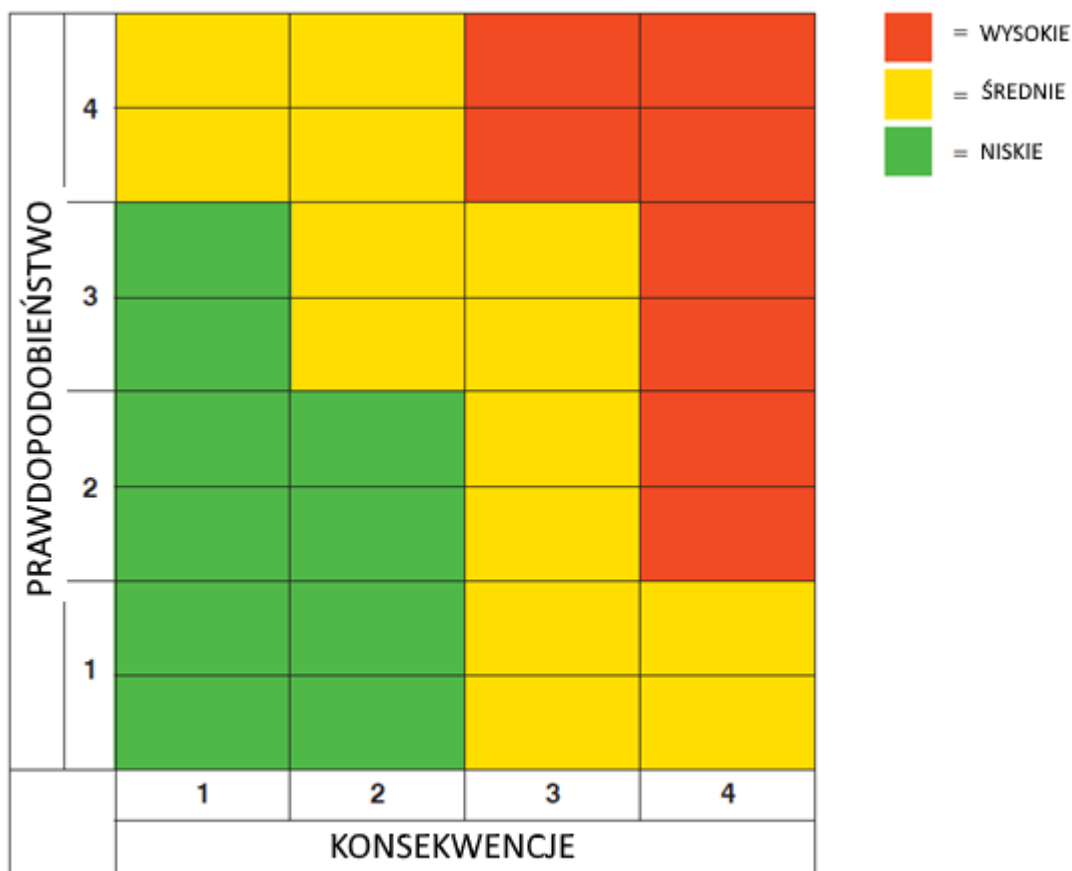
<i>Konsekwencje ryzyka</i>		
<i>Poziom</i>	<i>Opis</i>	<i>Kryteria konsekwencji – uporządkowane wg najpoważniejszych konsekwencji</i>
1	Nieznaczne	Nieznaczny wpływ na osiągnięcie celu (X)
2	Niskie	Mały wpływ na osiągnięcie celu (X)
3	Umiarkowane	Umiarkowany wpływ na osiągnięcie celu (X)
4	Poważne	Poważny wpływ na osiągnięcie celu (X)
5	Bardzo poważne	Bardzo poważny wpływ na osiągnięcie celu (X)

**Źródło:** Projekt Innobuild - Zarządzanie ryzykiem w PPI





Schemat 39. Matryca ryzyka



Schemat 1 Matryca ryzyka

Źródło: Projekt Innobuild - Zarządzanie ryzykiem w PPI

### 3.3. Zarządzaj ryzykami

Po ocenie ryzyk muszą zostać podjęte środki zgodnie z wykorzystaniem zasobów oraz powiązаныmi kosztami: podjęty środek musi zostać opisany w konkretny sposób poprzez ustalenie kto ponosi odpowiedzialność za wdrożenie tego środka, ustalenie nieprzekraczalnego terminu wdrożenia oraz zasobów do wykorzystania. Po ustaleniu środków naprawczych przydatna jest kontynuacja oceny, czy wdrożone środki działają w sposób terminowy i wydajny. Na wypadek, gdyby środki nie działały tak jak oczekiwano, będzie wyraźnie potrzeba dodatkowych środków. Ważne jest skojarzenie zarządzania ryzykiem ze stroną (zamawiającym lub dostawcą), która najlepiej nadaje się do kontroli ryzyka lub podział ryzyka na elementy tak, aby dzielić zarządzanie pomiędzy stronami. Tym samym zarządzanie ryzykiem staje się istotną częścią zamówienia.

**Zapamiętaj:** udzielenie zamówienia na dostawę towaru lub usługi powinno obejmować rezultaty i obowiązki dostawcy, kryteria zgodnie z którymi te rezultaty będą oceniane przez jednostkę zamawiającą, postanowienia w zakresie zarządzania zamówieniem,



system premii (i być może sankcji) w zależności od poziomu osiągniętych rezultatów, przepisy w zakresie praw własności intelektualnej.

## 3.4. Charakter ryzyk na każdym etapie przetargu

### 3.4.1. Ocena potrzeb

Typowe ryzyka w tej fazie dotyczą rozdzielenia pomiędzy ustaloną potrzebą a długoterminową strategią organizacji lub braku oparcia na górnych i dolnych poziomach organizacji; pragnienia napędzanego technologią w zakresie „fatszywej” potrzeby; braku świeżego myślenia, innowacji lub kreatywności; niejasnej definicji potrzeb użytkowników. W tych przypadkach, środki ograniczające ryzyko to ustanowienie rutyn sprawdzania potrzeby względem długoterminowych planów organizacji oraz przygotowanie warsztatów dla użytkowników w celu odkrycia realnych potrzeb.

### 3.4.2. Organizacja i planowanie

Typowe ryzyka w tej fazie dotyczą braku właściwych umiejętności w zespole; wysokiego odsetka płynności kadr posiadających specjalistyczną wiedzę; braku środków finansowych lub czasu; ciągłych zmiany w organizacji. Środki ograniczenia ryzyka obejmują wyjaśnienie w zakresie oczekiwań oraz dobry wewnętrzny system nagród, znaczne zaangażowanie w budowaniu zespołu, realistyczny harmonogram umożliwiający innowację w sposób integrujący dobry zespół w zakresie zamówień, jak również sporządzenie harmonogramu oraz planu zasobów.

### 3.4.3. Dialog z rynkiem

Możliwe ryzyka w tej fazie dotyczą niskiego udziału w konsultacji rynkowej lub braku możliwości kontaktu z właściwymi firmami sektora prywatnego; inne ryzyka dotyczą profesjonalnego zarządzania informacjami wrażliwymi otrzymanymi od dostawców oraz braku zainteresowania na rynku, przy zbyt małej liczbie uczestniczących dostawców. Zarządzanie środkami obejmuje szerokie reklamowanie czynności dialogu, zapewnienie materiału informacyjnego (np. z sekcją pytań i odpowiedzi w dokumentach w zakresie zamówień lub spotkania informacyjne z dostawcami).

### 3.4.4. Wdrażanie strategii zamówień oraz procedura udzielenia zamówienia

Typowe ryzyka w tej fazie mogą być związane ze strategią zamówień, która może ograniczać udział lub wpływać na cenę wyznaczoną przez dostawcę oraz jego rzeczywistą zdolność dostawy, ogólny poziom konkurencyjny procesu przetargu, skalowanie specyfikacji w zakresie wymagań technicznych oraz jasne sformułowanie kryteriów udzielenia zamówienia. Możliwe środki zarządzania tymi ryzykami obejmują zaangażowanie szerszej grupy kompetentnych osób w celu zdefiniowania strategii zamówień oraz dokumentacji zamówienia, a także kryteriów udzielenia zamówienia oraz zdefiniowania elementów, które muszą być oceniane. Mając wykwalifikowaną Komisję



Oceniającą do oceny ofert, możliwy jest wybór właściwej procedury ofertowej oraz utrzymanie ciągłego dialogu z dostawcami w sposób umożliwiający dobre wyjaśnienie i zrozumienie specyfikacji.

### 3.4.5. Uzupelnienie i ocena

Po udzieleniu zamówienia, ryzyka obejmują niewłaściwą dostawę lub niewłaściwe użytkowanie nowej technologii. Tym samym środki zarządzania obejmują zapewnienie działań szkoleniowych i testowych w ramach zamówienia, system angażujący pracowników i użytkowników oraz ustanowienie właściwych kryteriów sukcesu do oceny kosztów i korzyści z innowacji.

## 3.5. Specyficzne ryzyko w dziedzinie ICT

Zamówienia w dziedzinie ICT są wyzwaniem z wielu powodów:

- Treść techniczna jest zróżnicowana i trudna do zdefiniowania.
- Komponenty ICT są zależne od procesów biznesowych organizacji.
- ICT oraz powiązane metodologie szybko się zmieniają.
- Zamówienia w dziedzinie ICT zwykle wiążą się ze znacznym połączeniem usług profesjonalnych i intelektualnych, jak również sprzętem i oprogramowaniem.
- Pomyślne zamówienia zwykle wiążą się z zarządzaniem zmianami organizacyjnymi.
- Koszty w zakresie ICT nie zaczynają się i nie kończą na koszcie komputera osobistego, lecz obejmują sprzęt i infrastrukturę, oprogramowanie, dostęp do internetu, szkolenia oraz inne wsparcie i materiały pomocnicze - oraz ewentualną wymianę tego wszystkiego.
- Naruszenia danych.
- Bezpieczeństwo fizyczne infrastruktury.

Z tych i innych powodów, instytucje administracyjne muszą zaplanować i zrealizować zamówienia w dziedzinie ICT ze starannością i muszą się zaangażować w nadzorowanie instalacji, integracji, oraz działania zamówionego systemu w dłuższym okresie czasu. Istotne jest tu dobre przemyślenie procedur zamówienia oraz strategii w dziedzinie ICT jako części większego planu strategicznego.

Po rozpoznaniu potrzeby, zamówienie w dziedzinie ICT powinno być zarządzane tak jak każdy inny projekt. Etapy tego procesu to:

- szczegóły w zakresie strategii zamówień, planowanie oraz rozpoczęcie zamówienia,
- proces prowadzenia akwizycji,
- struktura kosztów oraz płatności, kwestie, które pojawią się na prawie wszystkich etapach zamówienia,
- publikacja i zarządzanie zamówieniem,
- rozpoczęcie, wdrożenie oraz zakończenie zamówienia w dziedzinie ICT.

### Strategie łagodzenia ryzyka w dziedzinie ICT

Na ogół łagodzenie ryzyka jest uporządkowaną metodologią wykorzystywaną przez wyższą kadrę zarządzającą w celu zmniejszenia ryzyka zadania.



Łagodzenie ryzyka można osiągnąć poprzez każdą z poniższych opcji łagodzenia ryzyka:

- **Założenie Ryzyka.** Akceptować potencjalne ryzyko oraz kontynuować działanie systemu IT lub wdrożyć kontrole, aby obniżyć ryzyko do akceptowalnego poziomu.
- **Unikanie Ryzyka.** Unikać ryzyka poprzez usunięcie przyczyny i/lub konsekwencji ryzyka (np. rezygnacja z pewnych funkcji systemu lub zamknięcie systemu, gdy ryzyka zostaną zidentyfikowane).
- **Ograniczenie ryzyka.** Ograniczać ryzyko poprzez wdrażanie kontroli, które zminimalizują szkodliwy wpływ zagrożeń wynikających ze słabych punktów (np. wykorzystanie wsparcia, zapobieganie i kontrole).
- **Planowanie ryzyka.** Zarządzać ryzykiem poprzez stworzenie planu łagodzenia ryzyka, który ustali priorytety, wdroży i utrzyma kontrole.
- **Badania i Uznanie.** Obniżyć ryzyko straty poprzez uznanie słabego punktu lub wady oraz kontrole w celu wyeliminowania słabych punktów.
- **Przeniesienie Ryzyka.** Przenieść ryzyko poprzez wykorzystanie innych opcji, aby zrekomensować stratę takich jak zakup ubezpieczenia.

W dziedzinie ICT ważne jest zastosowanie pewnych standardowych strategii łagodzenia ryzyka, na przykład:

- Przeprowadzanie regularnych audytów bezpieczeństwa przy wykorzystaniu zewnętrznych firm specjalistycznych.
- Bezpieczeństwo fizyczne sieci.
- UPS - kopia zapasowa z wykorzystaniem zasilania z akumulatorów.
- Monitorowane środowisko fizyczne.
- Bezpieczeństwo fizyczne urządzeń (np. wdrożona ochrona danych na wszystkich urządzeniach mobilnych - szyfrowanie danych na dysku /wymaganie hasła w postaci numeru PIN, aby uzyskać dostęp do laptopów).
- Informacje Bezpieczeństwa Sieci oraz Zarządzanie Wydarzeniami.

Zawsze można zrobić więcej.

Więcej informacji można znaleźć na:

<https://www.hhs.gov/sites/default/files/ocr/privacy/hipaa/administrative/securityrule/nist800-30.pdf>



## 4. SŁOWNIK

### B

**Badania i Rozwój (B+R)** - Badania i Rozwój (B+R) dotyczą działań badawczych prowadzonych przez przedsiębiorstwo w celu udoskonalenia istniejących produktów i procedur lub doprowadzenia do rozwoju nowych produktów i procedur.

### D

**Dialog konkurencyjny** - Procedura, w której wykonawca może brać udział i po której Instytucja Zamawiająca prowadzi dialog z kandydatami dopuszczonymi do tej procedury w celu stworzenia jednej lub większej liczby właściwych alternatyw zdolnych do spełnienia wymagań, oraz na podstawie których wybrani kandydaci są zapraszani do składania ofert.

### I

**Instytucja Zamawiająca** - Instytucje Zamawiające to instytucje państwowe, regionalne lub lokalne, organy działające na podstawie przepisów prawa publicznego, stowarzyszenia utworzone przez jedną lub kilka takich instytucji czy jeden lub kilka takich organów działających na podstawie przepisów prawa publicznego.

**Interoperacyjność** - „zdolność różnych systemów technologii informacyjnej oraz aplikacji do komunikowania się, wymiany danych oraz wykorzystania wymienianych informacji”.

### N

**Nabywca Publiczny** - Nabywcy publiczni to organizacje, które są instytucjami zamawiającymi lub podmiotami zamawiającymi zgodnie z definicją tych pojęć w dyrektywach UE w zakresie zamówień publicznych 2014/24/UE, 2004/25/UE, 2009/81/WE.3

**Niezaspokojona potrzeba** - Niezaspokojona potrzeba lub wyzwanie w zakresie PCP lub PPI to „wymaganie lub zestaw wymagań, które (...) [zamawiający] mają teraz lub (raczej) taką, którą (...) [oni] będą mieć w przyszłości, której obecne produkty, usługi lub adaptacje nie mogą spełnić, lub mogą spełnić tylko przy poniesieniu nadmiernych kosztów lub niedopuszczalnego ryzyka”. Niezaspokojona potrzeba lub wyzwanie często staje się oczywiste, gdy zamawiający musi rozwiązać problem, który negatywnie wpływa na efektywność jego działań lub jakość usługi pożytku publicznego, którą oferuje obywatelom lub, gdy zamawiający musi wdrożyć cele polityki lub legislacje.

### O

**Otwarta Konsultacja Rynkowa** - Otwarta konsultacja rynkowa to otwarty dialog pomiędzy zamawiającym(i) a rynkiem, w której zamawiający proszą rynek o określenie zdolności zaspokojenia potrzeb zamawiającego (zamawiających). Wszyscy potencjalnie



zainteresowani wykonawcy na rynku są zaproszeni do udziału w otwartej konsultacji rynkowej (poprzez ogłoszenie otwartej konsultacji rynkowej w Europejskiej Bazie Danych Przetargów). Otwarta konsultacja rynkowa wykaże, czy potrzeba jest zaspokajana przez już dostępne rozwiązanie komercyjne czy też potrzebne są B+R (PCP) lub innowacyjne rozwiązania bliskie rynkowi (PPI), aby zaspokoić tą potrzebę. W przypadku, gdy rozwiązanie potrzeby nie jest łatwo dostępne, otwarta konsultacja rynkowa pomoże nabywcy publicznemu wybrać właściwą formę zamówień w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych. Jeśli B+R jest wciąż wymagane, by zaspokoić potrzebę, PCP są stosownym wyborem (po których potencjalnie występują PPI). Jeśli istnieją już właściwe rozwiązania innowacyjne bliskie rynkowi, które już przeszły fazę B+R i są gotowe do wdrożenia komercyjnego przez klienta początkowego, PPI stanowią właściwy wybór.

## P

**Partnerstwo Innowacyjne** - Wprowadzone w marcu 2014 roku nową Dyrektywą 2014/24/UE w zakresie zamówień publicznych, model ten usprawnia relacje pomiędzy nabywcami publicznymi a dostawcami rozwiązań (wciąż nie zawsze wdrażany w przepisach krajowych). Umożliwia instytucji publicznej nawiązanie uporządkowanego partnerstwa z dostawcą w celu stworzenia innowacyjnego produktu, usługi lub robót budowlanych, a w konsekwencji zakup efektu tego partnerstwa. Łączy PCP i PPI w unikalnej procedurze udzielenia zamówienia.

**Prawa Własności Intelktualnej** - Prawa Własności Intelktualnej to prawa nadane osobom w zakresie wytworów ich umysłów. Dają zwykle twórcy wyłączne prawo użytkowania swojego dzieła przez pewien okres czasu.

## U

**Umowa Ramowa** - Umowa ramowa to umowa z dostawcami określająca warunki rządzące zamówieniami, które mogą być udzielone w czasie trwania umowy. Innymi słowy, jest to ogólne pojęcie dla umów, które przedstawiają warunki i postanowienia przy dokonywaniu konkretnych zakupów (odwołania do umowy).

## W

**Wstępne Ogłoszenie Informacyjne (PIN)** - Wstępne lub Okresowe Ogłoszenie Informacyjne to zaawansowane powiadomienie o zamówieniu, które ma być udzielone w pewnym czasie w przyszłości, Wstępne w przypadku Sektora Publicznego lub Okresowe w przypadku Zakładów Użyteczności Publicznej. Opublikowanie PIN nie gwarantuje, że zamówienie zostanie udzielone.

## Z

**Zamówienia Przedkomercyjne (PCP)** - Występują, gdy kilku zamawiających współpracuje i decyduje się dzielić ryzyko projektowania, prototypowania oraz testowania wraz



z dostawcami. PCP to zamówienia w zakresie badań i rozwoju nowych rozwiązań innowacyjnych zanim staną się dostępne komercyjnie.

**Zamówienia Publiczne** - Zamówienia Publiczne mają miejsce, gdy instytucja publiczna nabywa produkty lub usługi od innej instytucji.

**Zamówienia publiczne na innowacyjne rozwiązania (PPI)** - Są definiowane jako zamówienia czegoś co jeszcze nie istnieje. Jednak to co jest popularnym produktem lub usługą w jednym społeczeństwie, może być uważane za rozwiązanie innowacyjne gdzie indziej. Oprócz PPI ze strony popytowej, istnieją PPI ze strony podaźowej, gdy potencjalni dostawcy zgłaszają się do instytucji publicznej z niezamówionymi rozwiązaniami innowacyjnymi. Zamówienia Publiczne w dziedzinie rozwiązań innowacyjnych (PPI) występują, gdy instytucje publiczne działają jako klient początkowy na innowacyjne towary lub usługi, które zwykle nie są jeszcze dostępne na komercyjną skalę i mogą wymagać jeszcze testowania zgodności.

**Zaproszenie do Składania Ofert** - Zaproszenia do składania ofert to ogłoszenia publikowane przez organizacje poszukujące kandydatów, którzy mogą dostarczyć określone usługi, towary lub roboty budowlane w zamian za płatność. Zaproszenia do składania ofert stanowią jedną z faz w ogólnym procesie zamówień, która prowadzi do zawarcia umowy.



## 5. PRZYDATNE LINKI

Strona internetowa DG MARKT w zakresie Zamówień Publicznych jest podstawowym źródłem informacji w zakresie spraw dotyczących Zamówień Publicznych w UE

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/dgs/internal\\_market/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/index_en.htm)

Standardowe formularze wykorzystywane w europejskich zamówieniach publicznych są dostępne online poprzez eNotices

<http://simap.europa.eu/enotices/viewFormTypes.do>

Strona internetowa SIMAP zawiera wiele przydatnych zasobów w zakresie zamówień, w tym szablony dla publikacji oraz kluczowych dokumentów

<http://www.simap.eu.int>

Wyjaśnienia do Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) oraz Kody można znaleźć tutaj

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/rules/cpv/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/rules/cpv/index_en.htm)

**Fora Zamówień**

<https://procurement-forum.eu/>

**Zrównoważone Zamówienia**

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm)

<http://www.iclei-europe.org/topics/sustainable-procurement>

**Innowacja w zamówieniach**

<https://www.innovation-procurement.org/>

**Teksty prawne**

<http://eur-lex.europa.eu/>

**Strony internetowe projektów**

- C4E - <http://www.cloudforeurope.eu>
- CHARM - <http://www.bit.ly/charm.phcp>
- DECIPHER - <http://www.decipherpcp.eu>
- EcoQuip - <http://www.ecoquip.eu>
- EHPPA - <http://www.ehppa.com/>
- ENIGMA - <http://www.bit.ly/enigma-project>
- FIRED-uP - <http://www.fired-up.eu>
- HAPPI - <http://www.happi-project.eu>
- IMAILE - <http://www.bit.ly/IMAILE-FP7>





- Innobooster - <http://www.innobooster.eu>
- Innobuild - <http://www.innobuild.eu>
- INNOCAT - <http://www.sustainable-catering.eu>
- Projekt tworzenia sieci kontaktów: Inspire - <http://www.inspirecampus.eu>
- NYMPHA-MD - <http://www.nympha-md-project.eu>
- PREFORMA - <http://www.preforma-project.eu>
- PAPIRUS - <http://www.papirus-project.eu>
- PRACE - <http://www.bit.ly/1mXUwTA>
- PROBIS - <http://www.probisproject.eu>
- ProLITE - <http://www.prolite-partnership.eu>
- SILVER - <http://www.silverpcp.eu>
- SPEA - <http://www.speaproject.eu>
- Smart@Fire - <http://www.smartatfire.eu>
- SYNCRO - <http://www.syncromobility.eu>
- STOP AND GO - <http://stopandgoproject.eu>
- THALEA - <http://www.thalea-pcp.eu>
- TRANSFORM - <http://www.transformproject.eu>
- UNWIRED-HEALTH - <http://www.unwiredhealth.eu>
- V-CON - <http://www.rws.nl/v-con>