

ПРЕДПАЗАРНО ВЪЗЛАГАНЕ: В ТЪРСЕНЕ НА ИНОВАТИВНИ РЕШЕНИЯ ОТ СТРАНА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Миглена Павлова¹, Петя Димитрова²
Кристина Василева³
e-mail: mpavlova@unwe.bg
e-mail: petia_dimitrova_1988@abv.bg
e-mail: kvassileva@phls.uni-sofia.bg

Резюме

Разходите на публичния сектор под формата на обществените поръчки формират 14% от brutния вътрешен продукт на Европейския съюз. Осъзнаването на потенциала на тази внушителна популателна способност определя посоката на изграждане на нови концепции във възлагателния процес. Налага се стратегическото разбиране за възлагането на обществени поръчки, което отмества фокуса от това „как“ купуваме, върху „какво“ купуваме. Иновативното възлагане е един от аспектите на стратегическата концепция за това особено отношение между публичния и частния сектор. Предпазарното възлагане (pre-commercial procurement) като подход за закупуване на разработването на иновативни решения в отговор на идентифицирани нужди на публичния сектор добавя стойност не само по отношение на купувачите, но и за постигане на икономически растеж чрез създаване на конкуренция на пазара, ускорена комерсиализация на иновативни решения, подобряване на сътрудничеството между пазарните субекти, включително трансгранично и др.

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

JEL: D91, H57, M13

Увод

Последните няколко десетилетия промениха изцяло политическата и икономическа конюнктура в световен мащаб на база най-вече на ефектите от внедряването на информационно-комуникационните технологии (ИКТ). Преходът към модерна икономика наложи преосмисляне на основни политики. На преден план се очерта надпреварата между отделни страни и/или

¹ Доцент, доктор, катедра „Финансов контрол“, УНСС

² Доктор, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

³ Докторант, катедра „Публична администрация“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

региони във въвеждането на нови технологии, насърчаване на научноизследователска и развойна дейност (НИРД) и иновации. Въпроси, свързани с повишаване стандарта на живот, осигуряване на достъпни здравни услуги, енергийна ефективност, сигурност, борбата с климатичните промени, обезпечаване с по-качествено и достъпно образование, намаляване на социалните и икономически диспаритети между хората и регионите, както и проблемите със застаряването на населението, наложиха преосмисляне на използваните методи за реакция от страна на публичния и частния сектор. Тези проблеми са подсилени и от събитията през последните две години, които усложниха световната социална, икономическа и политическа ситуация. Пандемията COVID-19 и войната в Украйна наложиха преосмисляне на заложените политики и търсене на алтернативни решения за справяне с възникналите кризи в отделните страни. Очерта се необходимост от търсене на нови подходи, които да адресират адекватно и бързо належащите въпроси. Новите методи следва да улеснят крайните потребители и да отговорят на текущите въпроси с модерни решения. Част от необходимите действия изискват създаването на сложно технически изпълними модели, за които пазарът не предлага достатъчно утвърдени продуктови решения, или съществуващите не отговарят на търсенето изцяло. Това, на практика, налага разработване на нетрадиционни стратегии за доставки, които да включват и развойни продукти. Търсенето на бърз икономически растеж в следствие от възникналите предизвикателства в световен мащаб, изисква от държавите да реструктурират своите икономики към иновационни дейности. От една страна, активирането на нови подходи дава възможност на публичния сектор да окаже значително въздействие върху ефективността и ефикасността на предлаганите обществени услуги в средносрочен и дългосрочен план. От другата страна, в частния сектор доставките на научноизследователски и развойни продукти се използват широко с цел спечелване на статут на основоположници, осигуряване на конкурентоспособност и повишаване на финансовите резултати за компаниите.

В търсене на иновативни решения от страна на публичния сектор

Публичното търсене винаги е било ключов фактор за стимулиране на иновациите в редица сектори – телекомуникации, енергетика, здравеопазване, транспорт, безопасност и отбрана. В условията на глобализацията и осигурената конкурентна среда за бизнеса на международната сцена, ролята на публичния сектор е в преоценка и извличане на стимули и ползи от готовите иновационни възможности или в търсене на нови. Предоставянето на повече публични инвестиции за създаването на иновации дава възможност за откриване на много нови (start-up) компании за иновации, които да

решат проблемите на днешния ден и да доведат до по-устойчива икономика. Новаторските решения са ключови за насърчаване на икономическото възстановяване, екологичния и цифровия преход и устойчивостта на ЕС, при осигуряването на по-висококачествени обществени услуги с оптимален бюджет, за подобряване климата, за създаване и растеж на стартиращи предприятия и новаторски малки и средни предприятия (МСП), за насочване на пазарите към иновации и др.

През 2006 г. Вивиан Рединг, тогава еврокомисар по информационното общество и медиите, заяви че „Европа трябва да създаде търговска среда, която да насърчава по-бързите иновации и възприемането на резултатите от изследванията“ (Lucas, Vulcano, Jacobsen, 2013, p. 11). С този акт Европейската комисия (ЕК) лансира идеята за развойни дейности, като наред с това засили фокуса върху търсенето на иновативни решения при възлагането на обществени поръчки. Тезата се потвърждава допълнително от факта, че публичният сектор има огромна покупателна способност, но се нуждае от правилните стимули, за да сподели рисковете и ползите от инвестиции в нови технологии и/или услуги.

През декември 2007 г., освен класическия подход към обществените поръчки, в свое съобщение „*Pre-Commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high-quality public service in Europe*“ (2007), Комисията въведе концепцията за предпазарните поръчки (pre-commercial procurement). В него се подчертава възможността на купувачите от публичния сектор да възприемат подход, чрез който да инвестират в разработването на нови услуги и продукти за задоволяване на нуждите им. Подобен подход допринася значително за стимулиране на иновациите, увеличаване на нивата на инвестициите и използване на резултатите от НИРД в практиката от публичния и частния сектор. Недостатък обаче остава неизползването на подхода на предпазарно възлагане в някои държави членки на ЕС, включително България.

Темата за иновативното възлагане е актуална през годините и намира отражение в практиката на различни страни в света, включително в Европа. През 2021 г. в конспекта на ЕС, данните от сравнителния анализ между държавите членки показват, че е използван само половината от потенциала за възлагане на обществените поръчки за иновации, които насърчат икономическото възстановяване (European Commission, 2021). Това от своя страна е разбираемо от отчетения голям недостиг на инвестиции, по-специално в областта на обществените поръчки за цифрови решения и за НИРД, които са от ключово значение за засилване на стратегическата автономност и конкурентоспособност на съюза (European Commission, 2021b). Същевременно, в страни като САЩ и Япония е възприет подход, при който снабдяването с развойни продукти в отговор задоволяване на публичното търсене се

използва като ключов механизъм за стимулиране на иновациите. Примери за променящи живота иновативни решения, резултат от обществени поръчки за НИРД са технологията на интернет протокола (The Internet Protocol technology), глобалната система за позициониране (Global Positioning System), разработването на високоефективна изчислителна техника, както и ключовите иновации в сферата на полупроводниковите технологии. Този вид процедури позволиха на публичните власти на САЩ да създадат нови пазари за биотехнологични и нанотехнологични приложения, с които отговориха на предизвикателства, свързани с борбата с почвеното замърсяване и диагностицирането на болестта на Алцхаймер. Напредъкът в развитието на НИРД зависи до голяма степен от регулаторните и политически системи за обществени поръчки, в които съществуват значителни различия между страните в и извън ЕС.

Посоката изглежда ясна и се отнася до повече иновации за по-добър живот, което се постига с отговор на въпроси „как“ и „по какъв начин“ да се форсират иновациите, с които да се засили ролята на публичния сектор в този процес.

Какво представлява „Pre-Commercial Procurement“?

С въведеното през 2006 г. от ЕК понятие „Pre-commercial Procurement“ се свързва възлагането на обществени поръчки за решения с новаторски характер преди тяхната пазарна реализация. Етимологично погледнато, думата „commercial“ (commerce „търговия“ + al,) в буквален превод от английски език означава „търговски“ (прил.), с нея се окачествяват неща „*направени с цел финансова печалба*“ и/или „*подготвени за пазара или като търговска стока*“. При всички случаи употребата ѝ предполага пазарна реализация. Използвана с представка „pre-“, значението на думата се измества и с нея вече се обозначава етапа/фазата/периода преди пазарната реализация или „*нещо, което все още не е в обръщение на пазара, не се търгува*“. Понятието е въведено в България в официално преведените документи на ЕС. В тях то се разглежда като „*обществени поръчки за продукти в предпазарен стадий*“. Този превод е ограничен и донякъде подвеждащ, доколкото чрез този вид възлагане се цели задоволяване на конкретна нужда (в услуга на обществения интерес) и не може със сигурност да се приеме, че то ще се изрази единствено в „*продукт*“. Задоволяването на конкретна необходимост е възможно да се осъществи чрез разработване на нова услуга и/или чрез нов процес. Т.е. не може във всички случаи да наричаме един или друг подход за решаване на проблем „*продукт*“. В този смисъл в настоящата статия се използва по-широкото значение на вида възлагане като „*решение*“ и в същото

време буквално преведено наименование на *“pre-commercial procurement”*, а именно *„предпазарно възлагане“* (ППВ).

В различни стратегически документи като *„Рамката за държавна помощ за научни изследвания, развитие и иновации“* (2014) и *„Насоки относно обществените поръчки за иновации“* (2021), ЕК подкрепя предпазарното възлагане като инструмент в помощ на възложителите и доставчици за разработване на иновативни решения при справяне с обществените предизвикателства. Комисията подкрепя прилагането на ППВ включително и в контекста на програма *„Хоризонт 2020“*. Чрез този подход индустрията е предизвикана да разработи иновативни решения за нуждите на публичния сектор, които да бъдат съпоставени и филтрирани до най-добрите. По този начин, публичният сектор стимулира иновациите, действайки като технологично взискателен клиент, който купува разработването и тестването на нови решения. Резултат от процеса е ускоряване на ефикасността в модернизацията на обществените услуги, с която се създава силен пазар за иновативни продукти и услуги.

В цитираното по-горе съобщение от декември 2007 г., ЕК насочва вниманието на държавите членки към съществуващата, но недостатъчно използвана възможност за прилагане на подхода ППВ с цел стимулиране на иновациите за гарантиране на устойчиви висококачествени обществени услуги в Европа (Commission of the European Communities, 2007a). Съобщението разглежда концепцията, която се отнася до фазата на НИРД преди комерсиализацията. ППВ е дефинирано като подход (approach) за възлагане на обществени поръчки за услуги за НИРД, различен от тези, при които *„ползите се натрупват изключително за възлагащия орган за използването му при провеждането на собствените му дела, при условие че предоставената услуга се заплаща изцяло от възлагащия орган“* и това не представлява държавна помощ. В съобщение COM/799/2007 и свързания с него работен документ за персонала – SEC/2007/1668 е посочено, че ППВ е специфичен подход за изпълнение на обществена поръчка за НИРД, който следва три основни принципа: защита на конкуренцията по време на фазата на разработка, споделяне на рисковете и ползите, както и споделяне на правата над разработката между изпълнителя и възложителя.

Друго определение за поръчка за продукти в предпазарен стадий е изведено в *„Рамката за държавна помощ за научни изследвания, развитие и иновации“* (2014) на ЕК от 2014 г. Тя е представена като *„обществена поръчка за услуги, свързани с научни изследвания и развитие, когато възлагащият орган или възложителят не запазва само за себе си всички резултати и ползи от поръчката за упражняването на собствената си дейност, а ги споделя с доставчиците при пазарни условия“*. Допълнително е посоче-

но, че „поръчката, чиято цел попада в една или няколко категории научноизследователска и развойна дейност, определени в настоящата рамка, трябва да бъде с ограничен срок и може да включва разработването на прототипи или ограничени количества от пилотния продукт или услуга под формата на експериментална серия. Закупуването на търговски обеми от продукти или услуги не трябва да бъде предмет на същата поръчка.“

Възлагането в предпазарен стадии не попада в обхвата на европейските директиви в областта на обществените поръчки, както и в Споразумението за държавните обществени поръчки към Световната търговска организация (GPA). Предпазарното възлагане се инициира от възложителите в отговор на необходимост от решаване на социално-икономически проблем или предизвикателство от обществен интерес, за които все още няма налично пазарно решение. С него не се цели закупуването на съществуващи продукти или услуги вече налични на пазара, а инициране разработването на иновативни решения, които отговарят на нуждите на възложителите. ППВ се основава на споделянето на риска и ползите според пазарните условия, конкурентното и поэтапно провеждане на фазите и на разделянето на фазата на НИРД от комерсиализацията на търговски обеми от крайни продукти. Подходът е фокусиран върху развитието на нови технологии, а не върху развитието на постепенни или преходни технологии. Това означава, че в резултат от прилагането му следва да е налице цялостно иновативно решение за конкретната потребност. За целта публичният сектор поема инициативата да получи достъп до иновации за подобряване на дейността си и за решаване на конкретни социално-икономически проблеми в полза на обществото. В него може да се включи придобиването на ограничените разработени прототипи и/или тестови продукти, но не и придобиването на търговски обеми от получените крайни решения като не следва да притежава белези на държавна помощ. ППВ трябва ясно да се разграничи от процедурите за възлагане на обществени поръчки за иновации, както и от държавната помощ за предприятията.

Предпазарно възлагане, обществени поръчки за иновации и партньорство за иновации

Съществуват известни различия по отношение на употребата на предпазарното възлагане, провеждането на обществени поръчки за иновации, както и процедурата „партньорство за иновации“. Най-общо те се характеризират по следния начин:

- **Предпазарно възлагане (РСР/ППВ):** публичният купувач описва своите нужди като осигурява възможност на предприятията и/или изследо-

вателите за разработване на иновативни продукти, услуги или процеси, за намиране на решение на конкретните нужди.

- **Обществени поръчки за иновации (РРІ/ОПИ):** публичният купувач действа като ранен потребител⁴ на иновативни решения, нови за пазара или поръчва иновативни решения, на разположение на пазара. Това са поръчки свързани със закупуване на нови и или значително подобрени стоки и/или услуги, процеси и т.н.
- **Партньорство за иновации (ІР/ПИ):** „комбинира“ двата процеса на РСР + РРІ.

Обобщено, възлагането на иновативни обществени поръчки може да включва придобиването на иновационния процес, т.е. провеждането на НИРД, извършвани от икономически оператори за проектиране на идея или прототип и/или придобиването на резултатите или иновативните решения, приложими на пазара. От гледна точка на фазата, нивото на технологична готовност и зрелост на развитието, при прилагане на ППВ възложителят купува процеса на НИРД, при ОПИ – резултата от НИРД, а при ПИ – и двете. Така представено, обществените поръчки за иновации се ръководят от пазара и не включват закупуването на НИРД. Те се фокусират върху комерсиализацията на иновационните решения. ОПИ могат да са експлицитни т.е. да изискват иновации, но не включват закупуването на НИРД, а само на крайното решение. Илюстрирането на тази диверсификация и връзката между нивата на технологична готовност и различните форми на придобиване на иновации е подходящо чрез рамката „Нива на технологична готовност/Technology Readiness Levels, TRL“ (Guillén et al., 2021, p. 14), която се използва и в програма Хоризонт 2020 (фигура 1).

⁴ Понятието „ранен потребител“ се отнася до първите 20% от потребителите на пазара, които купуват нов или значително подобрен продукт, услуга или процес. Това включва обществени поръчки за продукти, услуги или процеси, които вече са били демонстрирани в малък мащаб и може почти да са достигнали до пазара или вече да се предлагат в малки количества, но все още не са били широко възприети от пазара. Това включва също така съществуващи решения, които се използват по нов или иновативен начин.



Източник: Technology Readiness Levels, TRL, Horizon 2020 – Work Programme 2014 – 2015

Фигура 1: Схема на диверсификация и връзката между нивата на технологична готовност и различните форми на придобиване на иновации

Съществената разлика между ППВ и ОПИ е че публичните купувачи, които провеждат ППВ, не са ангажирани със закупуване на резултатите чрез обществена поръчка. В случай, че преценят обаче да го направят, то те провеждат обществена поръчка, която по характер е обществена поръчка за иновации. Това ясно разграничаване на задълженията на възложителите в рамките на провеждането на ППВ и в следствие на обществена поръчка за иновации спомага за намаляване на риска от закупуване на скъпоструващи услуги/продукти в големи обеми. Докато в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка, например при партньорство за иновации, възложителят следва да закупи договорените обеми, резултат от НИРД, то при ППВ същият разполага с широки възможности за оценка и избор на подходящо решение и неговото внедряване.

Обикновено, проектите за ППВ се отнасят от средносрочни до дългосрочни нужди на публичния сектор, които не биха били адресирани от частния сектор без финансова подкрепа от държавата, докато ОПИ са свързани с краткосрочни до средносрочни нужди, свързани с по-постепенни иновации. При предпазарното възлагане значителното търсене в публичния сектор за внедряване на продуктите може да доведе до инвестиции от страна на участниците (бизнеса) в процеса, с които да модернизират собствените си производствени вериги с цел предоставяне на необходимите иновации (Lucas et al., 2013).

Особености на възлагането на обществени поръчки чрез подхода на предпазарното възлагане

Прилагането на ППВ е съпътствано от няколко съществени характеристики, които най-общо се разделят на:

- **Правно основание за прилагане на ППВ.** употребата на предпазарното възлагане не е регулирано в европейското законодателство в областта на обществените поръчки, доколкото същото не представлява държавна помощ и попада в изключение. Оттук и спазването на принципа на споделяне на ползите и рисковете, както и ползата от услугите за НИРД не се начислява изключително за възложителя/възлагащия орган. Този белег съществено разграничава ППВ от възлагането на поръчки в обхвата на прилагане на законодателството в областта. Въпреки това, в съответствие с принципите на европейското законодателство, подходът следва да се изпълнява по справедлив, открит, прозрачен и конкурентен начин, така че услугите за НИРД да се доставят на конкурентна пазарна цена. С други думи, ППВ представлява практическо приложение на освобождаване от директивите за обществените поръчки при услуги за НИРД в един конкретен случай (Чл. 25 от Директива 2014/23/ЕС, чл. 14 от Директива 2014/24/ЕС, чл. 32 от Директива 2014/25/ЕС и чл. 13, букви е) и й) от Директива 2009/81/ЕО), когато публичният купувач не запазва само за себе си всички ползи от договора, а ги споделя с икономическите оператори при пазарни условия. Организирането на споделянето на рисковете и ползите, както и на целия процес по възлагането на обществената поръчка по начин, който осигурява максимална конкуренция, равно третиране и прозрачност, позволява на публичния купувач да определи най-добрите възможни решения, които пазарът може да предложи, и да избегне държавна помощ при определени условия. Тази констатация води до извода, че ППВ представлява изключение от приложното поле на европейските директиви в областта. Въпреки горното, в Директиви 2014/24/ЕС (чл. 14) и 2014/25/ЕС (чл. 32) се почва, че се прилагат само за обществени поръчки за услуги за НИРД, при условие че са изпълнени и двете от следните условия: „(i) *ползите се натрупват изключително за възлагащия орган за използването му при управлението на собствените му дела*“, и „(ii) *предоставената услуга се заплаща изцяло от възложителя*“. Тези изключения са приложими единствено за обществени поръчки за услуги за НИРД, но не и за доставки и/или строителство във връзка с тях. Нещо повече, ППВ се прилага в предпазарната фаза на продукта и не може да възпрепятства конкуренцията във фазата на комерсиализация, доколкото в нея изцяло се прилагат разпоредбите на тези директивите и принципите на Дого-

вора за функциониране на ЕС (ДФЕС), на които те се основават. Оттук, закупуването на продукти или услуги, резултат от ППВ не може да се разглежда от правна гледна точка като част от самия подход на възлагане, а следва да бъде предмет на обществена поръчка, възложена по реда на законодателството в областта. При този подход възложителят/публичният купувач разполага с широки възможности за управление на правата върху интелектуалната собственост. Добра и широкопространена практика е възложителят да оставя произтичащите от договора права върху новата интелектуална собственост на участващите икономически оператори, но да запази за себе си правото да използва за собствени нужди (и още по-широко – за нуждите на всички организации от публичния сектор) резултатите от НИРД, както и да изисква от икономическите оператори да предоставят лиценз на трети страни при справедливи и разумни пазарни условия.

- **Основания за отстраняване и критерии за подбор.** Независимо, че прилагането на подхода на ППВ е изключение от приложното поле на европейското законодателство в областта на обществените поръчки, поставянето на критерии за изключване и подбор в рамките на ППВ, може да се основава на разпоредбите в директивите. Възложителите/възлагащите органи могат да приложат задължителните и незадължителните основания за изключване съгласно чл. 57 от Директива 2014/24/ЕС и чл. 78 и 80 от Директива 2014/25/ЕС с цел осъществяване на качествен подбор. В контекста на същността на ППВ обаче, същите следва да са съобразени с обществения интерес, който се цели да се задоволи. Директивите предвиждат дерогации по отношение на критериите за изключване, които биха могли да се приложат подходящо при провеждане на ППВ, като преценка относно пропорционалността, в случай че не са платени например само незначителни по размер данъци или социално осигурителни вноски.
- **Критерий за възлагане.** Спазването на принципите, заложи в законодателството на ЕС в областта на обществените поръчки е от ключово значение при изпълнение на бюджета на Съюза, в това число при възлагането на поръчки без значение от избрания ред или подход. Освен съблюдаване на принципите, посочени в ДФЕС като пропорционалност, прозрачност, не дискриминация и др., възложителите следва да се придържат към избора на икономически най-изгодната оферта. Критерият за възлагане въз основа на оптимално съотношение качество-цена е изключително подходящ при провеждане на ППВ. Така към цената, критериите за възлагане могат да включват и качество, изпълнение и въздействие. Примери за качество са обосновка на способнос-

тта да се отговори на идентифицираното предизвикателство, новостта/иновативността на предлагания подход за решение (напредък отвъд най-съвременното), технологичната и социална издръжливост на концепцията (предложеното решение) и др. По отношение на изпълнението може да се заложи на качеството и ефективността/уместността на предложения работен план за НИРД и разпределението на ресурсите. Същевременно, въздействието се отнася до добавената стойност за обществото/икономиката и др.

- **Договор за ППВ.** По своята същност договорите за ППВ са рамкови договори, доколкото те се сключват с повече от един изпълнител, а понякога и за всяка отделна фаза на ППВ. Тези договори традиционно включват дейностите по проучване на решения, създаване на прототипи и тестване на първите продукти. Закупуването на търговски обеми от продукти или услуги не следва да бъде предмет на същия договор. В него може да се включат закупуването на прототипите и/или ограничените обеми от крайните продукти или услуги, разработени в рамките на ППВ, доколкото стойността на услугите надвишава тази на продуктите, които са обхванати от договора. Удачно изглежда с цел правна сигурност, ангажиментите на страните, включително в това отношение, да бъдат изяснени в клаузи в рамковия договор за ППВ. Предметът на договора попада в една или няколко категории НИРД. Това са най-общо фундаментални научни изследвания, промишлени научни изследвания и експериментални разработки. Както всеки договор за обществена поръчка и този следва да бъде с ограничен срок. Предвид специфичния характер на ППВ, е необходимо да се обърне внимание на уреждането на сроковете и условията по време на всички негови фази. Самата технология за сключване на Рамково споразумение при ППВ следва стандартните процедури на техниката на възлагане в областта на обществените поръчки. То се сключва с всички участници, чиято оферта е била допусната след проведен подбор. Допълнително се уреждат правата и задълженията на страните (възложителят и участниците) по отношение на услугите за НИРД. Договорът също така следва да съдържа информация за възложителя/ите, приложимото законодателство, правата на интелектуална собственост, бъдещата процедура за изпълнение на различните фази (включително формата на междинните оценки след фазите на проектиране на решението и разработване на прототип) и др. Фокус върху договорите за ППВ е наличен във „Форми на финансиране и основни правила за програма „Хоризонт 2020“, изготвен от Министерството на транспорта и съобщенията, където е записано, че в договорите за възлагане на обществени поръчки за продукти в пред-

пазарен стадий се формулират специални разпоредби относно собствеността, правата на достъп и лицензирането, за да се оползотворят максимално резултатите и да се избегне всякакво непочтено предимство. Съществена характеристика на предпазарното възлагане е, че освен рамковия договор, за всяка отделна фаза от провеждането му, могат да бъдат сключени *специфични договори (Specific phase contracts)*. Чрез тях се очертава обхватът на резултатите на икономическите оператори във всяка фаза, цената и условията на плащане, евентуално разделени на етапи/резултати, както и формата за отчет на края.

- **Права на интелектуална собственост.** Основен момент при прилагането на ППВ е споделянето на авторските права. В общия случай при възлагане на обществена поръчка, възложителят запазва всички резултати и ползи от разработката (включително права върху интелектуална собственост (Intellectual Property Rights – IPRs) изключително за собствената употреба. В резултат, икономическите оператори, които са разработили продукта/услугата, не могат да я използват повторно за други потенциални клиенти, което рефлектира в по-висока цена за продукта/услуга. Високата цена на придобиване на изключителни права върху резултатите от проекта намалява стимулите за публичните купувачи да споделят резултатите от проекта с други потенциални публични купувачи. Същевременно, намалява склонността на частния сектор да „произвежда“ иновативни решения, които в бъдеще не би могъл да използва, докато тяхната комерсиализация потенциално би донесла финансови ползи. Тези предпоставки често водят до фрагментация на пазара, финансови бариери пред закупуването на конкурентни разработки или пропуснати възможности за повече иновационни решения. Съществуват обаче случаи, при които изключителните права върху разработките са оправдани. Пример са проектите в области, свързани с отбрана и сигурност, които изискват конфиденциалност на резултатите, също и когато възложителят е единственият заинтересован клиент (например нестандартно оборудване по спецификации на клиента). Натрупаната практика на ниво ЕК сочи, че публичните купувачи в Европа предпочитат варианта със запазване на изключителни права върху разработките, въпреки че в повечето случаи същите не са им задължително необходими (Насоки относно обществените поръчки за иновации, (2021/C 267/01)). В противовес на това, при прилагане на подхода на ППВ, изпълнителят, който създава продукта/услугата притежава най-малко свързаните с тях права върху интелектуалната собственост. Възлагащите органи, от своя страна, се ползват най-малко с правата на безвъзмезден достъп до резултатите за тяхна лична употреба. Относно правото

на предоставяне на резултатите на трети страни както за възложителя, така и за изпълнителя, зависи изцяло от формулираните в договора клаузи. Практиката в различните държави членки и възложители варира, но може да се заключи, че такива клаузи следва да бъдат обсъдени и въведени в договора за ППВ, така че страните да разполагат с резултатите при справедливи и разумни условия. Възможно е възложителят да уреди такива условия в договора за ППВ, според които ако изпълнителят не успее да постигне търговска реализация на резултатите в рамките на определен период след приключването, последният да се задължи да предостави изцяло собствеността върху резултатите.

- **Споделяне на ползите и рисковете (Risk-benefit sharing).** Характерна особеност на ППВ е споделяне на ползите и рисковете между изпълнителя и възложителя. Публичните власти и индустрията споделят рисковете и ползите от НИРД, необходими за разработването на нови иновативни решения, които са по-добри от наличните на пазара. Организирането на споделянето обхваща целия възлагателен процес като практиката за внедряване и прилагането на механизми е разнообразна. Пример за конкретен механизъм са авторските права. За да се гарантира, че подобна схема е благоприятна както за публичния купувач, така и за участниците в доставките на развойни продукти, рисковете и ползите от НИРД се разпределят между тях по начин, при който двете страни имат стимул да преследват по-широка търговска реализация и усвояване на новите разработки. Когато разпределяните ползи включват и права върху интелектуална собственост трябва да се гарантира, че при предоставянето на такива права на икономическите оператори, участващи в доставките на развойни продукти, компаниите не получават никакви неправомерни предимства по отношение на потенциални бъдещи доставки, както и че публичният купувач ще има право на достъп до достатъчно голяма и конкурентна верига на доставки. Публичният купувач може също така да поиска безплатен лиценз за използването на резултатите от НИРД за вътрешна употреба. В случаите когато разпределянето на рисковете и ползите не се извършва при пазарни условия и цената, която се плаща за предоставените услуги е по-висока от пазарната, то става въпрос за държавна помощ, която следва да бъде нотифицирана и преценена от ЕК в съответствие с членове 87-88 от Договора за Европейската общност и Рамката за държавните помощи за научноизследователска дейност, развитие и иновации. Практиката показва, че в конкретни случаи публичните купувачи възлагат в сътрудничество с частни купувачи договорите за ППВ с цел споделяне на рисковете. Стремежът към глобално приложими, а не пригодени специал-

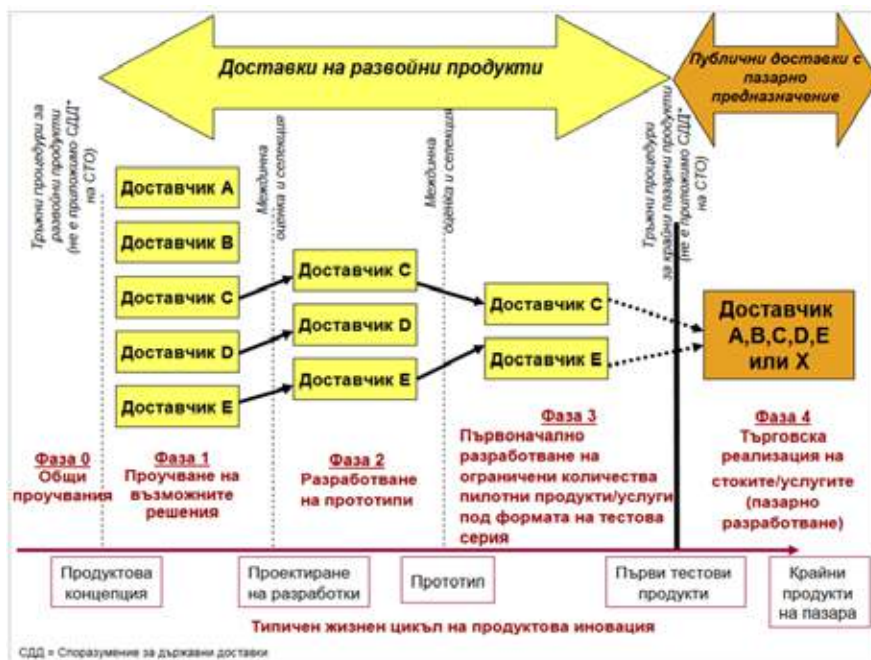
но за местната среда решения, чрез стандартизация и популяризиране на резултатите от НИРД се очаква да води до снижаване на разходите за крайни продукти с пазарно предназначение. Разходите и рисковете могат да бъдат допълнително намалени чрез общи инициативи с други публични купувачи, нуждаещи се от същите развойни продукти, както и посредством финансови стимули за публичните купувачи от страна на агенциите за иновационни политики. Това би могло да се осъществи под формата на финансиране или механизми за разпределяне на рисковете. Друго средство за намаляване на рисковете и разходите по отношение на НИРД е свързано с разсрочено във времето поетапно доставяне на развойните продукти и поставянето на компаниите в конкурентни условия с цел осигуряване на възможност за избор между няколко алтернативи.

- **Приключване на ППВ.** Завършването на услугите за научноизследователска и развойна дейност бележат края на процеса на ППВ. Комерсиализацията на решенията, разработени по време на ППВ се разглежда строго извън неговият обхват, но остават свързани. Това се дължи на факта, че след приключване на ППВ възложителят може да реши да открие процедура за възлагане на обществена поръчка за иновации за закупуване на търговско решение за същото предизвикателство, което е било адресирано при неговото провеждане. Незадължителният характер да се стартира процедура за възлагане на обществена поръчка се отнася до правилото, че подходът на ППВ не предполага ангажимент на възложителя за закупуване на търговски обеми от крайните продукти или услуги, резултат от него. Обществената поръчка за иновации, която цели удовлетворяване на идентифицираните от възложителя потребности (чието решение е обект на ППВ), трябва да се проведе в пълно съответствие с приложимата правна рамка за обществените поръчки (ЕС и/или Световната търговска организация (СТО), в случай че е приложимо), за да се защити конкуренцията. Чрез конкретната обществена поръчка за иновации се осигурява възможност на възложителите да получат предложения от доставчици, които са разработили иновативни продукти или услуги чрез средства, различни от ППВ като инструменти за финансиране на МСП, други безвъзмездни средства или собствени ресурси на компанията за НИРД. Отделните обществени поръчки за иновации предотвратяват ограничаването на конкуренцията и изтласкването на частните инвестиции в НИРД.

Фази на провеждане на ППВ

Възлагането в предпазарен стадий следва да се използва, когато е необходимо извършване на НИРД с цел създаване на иновативно решение за задоволяване на конкретна нужда, идентифицирана от публичните купувачи. Основно изискване за използване на ППВ е на пазара все още да не съществува готово решение, което да отговори на нуждите на публичните купувачи, както и въз основа на проведени пазарни консултации такова решение да не бъде достъпно в краткосрочен план.

При провеждане на ППВ, НИРД е разделена на няколко фази: проектиране на решение, създаване на прототипи, оригинална разработка и валидиране/тестване на първите продукти (фигура 2). В хода на провеждане броят на конкуриращите се доставчици се намалява след всяка фаза с извършване на междинни оценки (Stella Consulting, Corvers, 2016). Прилагането на конкурентен подход при провеждане на ППВ, чрез който на практика няколко доставчици се поставят в конкурентна среда, дава възможност за сравнение и идентификация на най-добрите решения, които пазарът е способен да предложи, при спазване на общия принцип за избор на икономически най-изгодната оферта по критерий максимално съотношение цена/качество.



Източник: European Commission (2016).

Фигура 2: Илюстрация на процес на възлагане чрез ППВ (фаза от 0 до 3)

Разгледан като процес, подходът на ППВ се реализира по инициатива на възложителя с оглед задоволяване на нужда, за която не е налице съществуващо пазарно решение. Възложителят оповестява по подходящ начин с отворена покана за участие в пазарни консултации за сключване на рамков договор за ППВ. В поканата възложителят или групата възложители, в случай че става въпрос за съвместно възлагане, описват ясно и подробно проблема, чието решение се търси посредством ППВ, както и подробности и особености по отношение същинското провеждане на поръчката. След като разгледа и оцени получените отговори, възложителят възлага на определени доставчици да разработят концепция на предложените от тях решения, което предполага проектиране и проучване на осъществимостта на предложените иновативни идеи в първата фаза. Тази фаза приключва със своеобразно „мини-състезание“ въз основа на предложените проекти, в което възложителят определя кои от доставчиците преминават към следващата фаза. Всеки от допуснатите участници разработва своя прототип във втората фаза на ППВ. По същия начин при завършване на разработката на прототипа. Следва отново своеобразно „мини-състезание“, с което се определят участниците, които преминават към третата и последна фаза. В нея се реализира производството на малки (тестови) партии от продукта/услугата. С други думи, прилагането на подхода обхваща фазите от цикъла на разработката до нейната пазарна реализация (етапът на комерсиализация). Подходът насочва разработването на решения за конкретни нужди на публичния сектор, като същевременно сравнява/утвърждава подходи за алтернативни решения от различни доставчици заедно с евентуално първо внедряване (нетърговски обеми). Впоследствие възлагането на обществена поръчка за иновация действа като ранен потребител/първи купувач на търговски обеми от иновативните крайни решения, които са резултат от етапа на НИРД.

Погледнато опростено, при прилагане на ППВ, възложителите купуват НИРД от няколко конкуриращи се доставчици успоредно. По този начин те имат възможност да сравнят алтернативите и да идентифицират най-добрите решения при съотношение цена/качество, които пазарът може да предостави, за да отговори на техните нужди. НИРД се разделя на фази (проектиране на решение, създаване на прототипи, оригинална разработка и валидиране/тестване на ограничен набор от първи продукти), като броят на конкуриращите се доставчици се намалява след всяка фаза. Разграничаването от публичните доставки, предназначени за търговска реализация, позволява доставките на развойни продукти да се фокусират върху придобиването на познания, необходими за очертаване на възможно „най-доброто“ решение, което може да предложи пазарът към момента на пускане, без да се стига до едностранни държавни помощи за индустрията.

В Ръководството на ЕК за възлагане на обществени поръчки за иновации „*Guidance for public authorities on Public Procurement of Innovation*“ от 2019 г., ППВ е описано като процес в четири стъпки:

1. Подготовка на ППВ и покана за участие;
2. Проучване на решение;
3. Производство на прототип;
4. Тестова серия.

С други думи, в рамките на ППВ периода преди комерсиализация на резултата, условно може да обозначим като етап на НИРД. В него могат да бъдат разграничени четири фази:

Фаза 0 – Провеждане на пазарни консултации.

Фаза 1 – Проучване на решенията.

Фаза 2 – Разработване на прототипи.

Фаза 3 – Производство на тестова серия.

Във Фази 0 и 1 най-общо се създава продуктовата концепция, като се предлагат и обсъждат идеи, проучват се възможностите на пазара, формулират се алтернативи и възможни решения. Във Фази 2 и 3 се реализират разработките, създават се прототипи, тестват се и се валидират резултатите.

• **Фаза 0 – Провеждане на пазарни консултации.** Тук обхватът на предпазарното възлагане се прецизира чрез диалог с потенциални доставчици и други заинтересовани страни. За оповестяване на намерението на възложителя или група възложители могат да бъдат използвани т. нар. предварителни обявления, които служат за предварителна информация в съответствие с европейските директиви в областта на обществените поръчки. В тази фаза се подготвя самото ППВ и се оформя поканата за участие. Това е възможно да се случи в следните стъпки:

- Изготвяне на документацията. При подготовката на документацията е подходящо възложителят да избягва дефиниране на конкретни технически изисквания. Фокусът е върху подробното излагане на проблема за разрешаване.
- Описание на предизвикателството и контекста на поръчката.
- Технически спецификации, описани по отношение на базирани на резултатите изисквания/ функционални спецификации.
- Описание на процеса на възлагане, включително брой фази и разпределение на ресурсите, преминаване от една фаза към друга.
- Разпределение на правата и задълженията по отношение на правата върху интелектуална собственост (ПИС).
- Описание на правната, икономическата, финансовата и техническата информация. Например прогнозна стойност, информация относно

но извършване на плащанията и валута, език, на който следва да бъдат изготвени предложенията и т.н.

- Условията за представяне на офертите.
 - Критерии за изключване, подбор и възлагане, разпределение на тежестите въз основа на важността на критериите.
 - Подготовка и публикуване на обявление за предварителна информация в Официалния вестник на Европейския съюз (ОВ на ЕС – TED).
 - Покана за представяне на оферти и участие в дискусии.
 - Подготовка на рамковото споразумение за ППВ.
 - Подготовка на специфичните договори за фазите на изпълнение.
- **Фаза 1 – Проучване на решенията.** Това е етапът на проектиране на решение. Тук се проучва осъществимостта на предложените решения и технологии, като има за цел да провери техническата, икономическата и организационна осъществимост на офертата на всеки доставчик. В резултат, от участващите доставчици може да се изиска представяне на доклад, описващ резултатите от проучването за осъществимост и заключенията за началото на разработката на прототипа. В тази фаза се осъществява изборът на доставчици на НИРД и се сключва рамковото споразумение за ППВ и специфичния договор за Фаза 1. Следва прилагане на поетапния подход, мониторинг по време на изпълнението, както и оценка на изпълнението на фазата след нейното приключване.
 - **Фаза 2 – Разработване на прототипи.** Свързана е с разработване на прототип и неговото тестване. Целта е да се отсеят най-обещаващите концепции, за които във Фаза 1 е доказано, че са осъществими, както и да се развият в работещи прототипи. От избраните доставчици се очаква да разработят прототип и съответно да се провери степента, до която основните характеристики на прототипа отговарят на функционалните и експлоатационните качества, поставени като изисквания от възложителя.
 - **Фаза 3 – Произвеждане на тестова серия.** По време на тази фаза се тестват прототипите в реална среда, като целта е да се провери и сравни пълният набор от функции и производителността на различни решения в реални условия на работа. След завършване на третата фаза от етапа на НИРД или допазарната разработка, резултатът, било то продукт или услуга, следва да бъде разпространен. Действието е чрез стартиране на обществена поръчка за иновация, която може да бъде разграничена като отделен етап – Фаза 4 от жизнения цикъл на иновацията. Добра практика във връзка с оповестяване на намерението на възложителя да приложи подхода, е изискванията за участие да се дефинират като желан резултат или предизвикателство/необходимост от решаване, а

не като подробен набор от спецификации. Впоследствие предложени-ята могат да се разглеждат по критерии, определени от възложителя и подходящи за конкретния случай. Тези критерии могат да включват: въздействие върху обществения проблем, икономически перспективи, екологични и обществени аспекти, принос за решаването на конкрет-ния обществен проблем и предприемачество, (технологично) качество и степен на иновация, бюджетни разходи и добавена стойност за об-ществото. Описаният по-горе процес е илюстративен и демонстрира базовия подход за провеждане на ППВ.

Ползи от прилагането на предпазарното възлагане

Въпреки че у нас подходът е слабо познат и още по-малко използван, редица страни вече са натрупали значителен опит, който демонстрира поло-жителните резултати от възприемането и прилагането му. Освен това, сто-панските субекти, които са били въввлечени в процеса на ППВ, са по-добре подготвени за предизвикателствата на глобалните пазари и за привличане-то на чуждестранни инвестиции. Това е от особено значение за малките и средни предприятия. Освен това, в краткосрочен план процесът на конку-рентни разработки може да изисква по-голям обем инвестиции в сравне-ние със закупуването на единична тестова разработка (продукт на НИРД) от определен доставчик. В дългосрочен план обаче, съотношението качество/цена и коефициентът на успешна реализация на развойния процес най-ве-роятно ще бележат ръст.

Възложителят/ите може да използва поуките, които са извлечени в хода на процеса по прилагане на ППВ, при подготовка на документацията за последваща обществената поръчка. Това се обвързва с предоставянето на конкурентна среда за повече икономически оператори, които са избрани по-етапно въз основа на постигнатите от тях резултати спрямо предварително определени основни етапи и предложенията им за следващия етап. На ос-новата на предходните действия, възложителят/ите също има възможност да прекрати проекта във всеки един момент, ако резултатите не отговарят на очакваните цели. Подходът, същевременно е привлекателен и за икономи-ческите оператори, тъй като изисква осигуряване на решение за потребност, която пазарът към момента не предлага. Това води до засилена конкуренция в НИРД. При успешно проведено предпазарно възлагане, възложителят/ите със сходни нужди, които са изправени пред същата липса на готови реше-ния на пазара, могат също да стартират процедури за закупуване на разра-ботените в рамките на ППВ решения. Друга потенциална полза е допуска-нето ППВ да се използва за изследователска и развойна дейност, която цели стимулиране на търговското развитие като например производство в големи

количества, както и за интеграция, персонализиране, постепенни адаптации и подобрения на съществуващи продукти или процеси. Паралелно с това се подпомага рентабилното разработване на иновационни решения за публичния сектор при една по-широка и глобална перспектива.

Една от значимите ползи от използването на подхода е, че дава възможност на публичния сектор и доставчиците да разработят революционни иновативни решения в отговор на предизвикателствата на бъдещето в редица области на обществен живот (здравеопазване, сигурност, екология, социални услуги и пр.). Реализацията е в тясно сътрудничество между възложителите, потребителите и доставчиците, включително на взаимно обучение, в резултат на който се очертава и доказва ясна картина както за функционалните нужди от страна на търсенето, така и за възможностите и ограниченията на новите технологични разработки от страна на предлагането, когато става въпрос за справяне с конкретен проблем в публичния сектор. Тази съвместна еволюция на търсенето и предлагането е от решаващо значение за стимулиране на иновациите и НИРД в различни области.

Освен до тук посоченото, възлагането в предпазарен стадий насърчава разработването на продукти, които по-добре отговарят на нуждите на потребителите. Подходът дава възможност за по-добро управление на основния набор от функции, според приоритетите и изискванията на възложителите (клиентите). Чрез оценката на работещи прототипи и тестове на място в реална оперативна клиентска среда, доставчиците могат да предотвратят редица проблеми при комерсиализацията на готовите продукти. Пример за това е включването на набор от скъпи функции, които всъщност не са необходими на клиентите и същевременно липсва на някои необходими на клиентите функционални възможности. Разходите за адаптиране на дизайна на ранен етап на НИРД са ограничени, модификациите в етапа на оповестяване обичайно налагат високи разходи, а наред с това увеличават времето, необходимо за реализиране на продукта/услугата на пазара. Осигуряването на конкуренция между няколко доставчици на етапа на разработване на решения в рамките на ППВ допринася в крайна сметка и за осигуряване на реална възможност за придобиване на възможно най-подходящото решение на най-ниска или поне конкурентна цена. Процесът също така санира някои от недостатъците при изпълнение на проекти с един конкретен доставчик, доколкото същите понякога са засегнати негативно от монопол или струват доста по-скъпо. Допълнително колкото по-добре са информирани възложителите относно възможните решения и тяхната реализация, толкова по-малко зависими са от доставчиците.

Възлагането в предпазарен стадий дава възможност да се съкрати и времето, необходимо за пускане на пазара. При конкретните обстоятелства

на обществената поръчка икономическите оператори имат възможност да разработват и изпитват новаторски решения в продължение на определен период от време. Този опит е от полза както за купувачите, така и за доставчиците – купувачите осъществяват по-тесен контакт с участниците на пазара, а доставчиците получават по-рано обратна връзка от клиентите относно техния новаторски потенциал в реални условия. Последното е от интерес за иновативните стартиращи и разрастващи се предприятия или МСП, които ще получат обратна връзка още от първия потенциален клиент. Не е за пренебрегване и опростеният достъп до процедурата, тъй като по нея не се предвижда възлагането на обществени поръчки за търговски обеми от новаторските решения, оферентите единствено трябва да отговарят на изискванията за професионална квалификация и финансови възможности за НИРД, а не за внедряване на решението. Така индивидуалният опит на икономическите оператори сочи, че стартиращите предприятия установяват различни ползи от участието си в обществени поръчки за продукти в предпазарен стадий като съкращаване на времето, необходимо за пускане на пазара, по-бърз достъп до първите клиенти, които служат като посланици на техните новаторски решения на по-широки пазари, възможности за растеж в международен план, както и до 4 пъти по-бърз стопански растеж (Corvers, n.d.).

Полза от прилагането на ППВ за възложителите е способността да оформят развитието на индустрията, така че да отговори по-добре на обществените нужди. Потенциално преимущество за индустрията е придобиването на международно лидерство на нови пазари. Това се отнася както за МСП, така и за големите компании. Освен посоченото дотук, ППВ носи полезност за гражданите и правителствата, тъй като по-подходящите решения помагат за подобряване на качеството и ефективността на обществените услуги при ефективно използване на публичните средства.

Резултати от Европа

В публикация от 2019 г. ЕК представя въздействието на финансираните от ЕС предпазарни поръчки (European Commission, 2019). Относно предимствата на ППВ за отваряне на пазара на обществените поръчки за нови участници данните сочат, че 71,5% от стойността на договорите за ППВ се възлагат на МСП, което е с повече от два пъти над средното при обществените поръчки в Европа (29%). Освен това се посочва, че ППВ подпомага не само малките, но и по-големите пазарни играчи, което сформира 16% от договорите за ППВ, които се печелят от големи компании в качеството им на самостоятелен участник, докато други 19% – от консорциуми, състоящи се от големи компании и МСП. Отчетено е и положително въздействие върху стимулирането на трансграничния растеж на компаниите – 33,1% от догово-

рите за ППВ са трансгранични или 20 пъти повече от средното при обществените поръчки в Европа (1,7%). Относно ролята на ППВ като катализатор на сътрудничеството между публичния сектор и научните среди, резултатите от изследването показват, че близо една трета (30%) от договорите за ППВ са спечелени от университети или изследователски центрове, включително като партньори в консорциуми. Почти всички участници (99,5%) извършват 100% от НИРД за договора за ППВ в Европа, което е и приносът за прилагането на подхода за растеж на работните места на континента. Друга характеристика е намаляване на риска за НИРД за възложителите чрез оставянето на правата на собственост на доставчиците, което редуцира разходите/риска за възложителите средно с 50%, тъй като компаниите виждат по-широки възможности за комерсиализация.

Анализът на всички завършени процедури по ППВ, разкрива допълнителни дългосрочни въздействия върху възложителите и компаниите дори няколко години след приключването на процеса. Това се отнася до повишен процент на успеваемост на комерсиализацията на компаниите. Така при 86% от изпълнителите на фаза 3 ППВ, 75% от изпълнителите на фаза 2 и 29% от изпълнителите на фаза 1 вече са комерсиализирали (част от) своите ППВ решения, а 11% от изпълнителите очакват да комерсиализират решенията в рамките на 2 години. Едва 17% от изпълнителите не планират да превърнат дейността в източник на печалба. Според анкетираните за целите на анализа компании, прилагането на подхода на ППВ най-малко удвоява нормалният им процент на успеваемост на комерсиализация в сравнение със случаите, в които разработват продукт самостоятелно или с безвъзмездна подкрепа. Друг пример е с постоянния растеж на бизнеса, където близо 50% от всички компании вече генерират приходи от комерсиализирането на своето ППВ решение. Допълнително 24% от участващите стартиращи (start-up) предприятия вече са си осигурили капиталови инвестиции в резултат от ППВ, а други 18% от стартиращите фирми са сключили партньорства с по-големи корпорации, за да комерсиализират своето решение. Средно по едно МСП на проект използва и синергията с инструмента на ЕС за МСП, за да развие своя бизнес.

Важността на ППВ се подчертава и от внедряването на решенията от страна на възложителите. Всички завършени ППВ проекти са „произвели“ решения, които подобряват качеството и ефективността на обществените услуги. Доставчици от 70% от завършените ППВ вече са внедрили разработени решения. Доставчиците от 30% от завършените ППВ не са внедрили решения „все още“ поради закъснения в други внедрявания, закъснения в стандартизацията и/или сертифицирането/клиничните изпитвания. Не на последно място е важно да се посочи и по-широкото внедряване от други

доставчици на пазара. Доставчиците от 38,5% от завършените ППВ вече подготвят нови по-мощни поръчки с разширена група купувачи.

В Насоките на Комисията относно обществените поръчки за иновации от 2021 г. (2021/С 267/01) са представени обобщени резултати от проучване на финансирани от ЕС поръчки, в които е използван подхода на ППВ. В обобщение:

- откриване на пазарни възможности за стартиращи предприятия и новаторски МСП (73,5% от договорите са възложени на МСП/стартиращи предприятия);
- стимулиране на трансграничното разрастване (33,1% от договорите са възложени на трансгранична база);
- половината от разработките в резултат на ППВ са внедрени в рамките на година;
- засилване на европейската конкурентоспособност (99,5% от изпълнителите извършват 100% от своите научноизследователски и развойни дейности в Европа);
- процентът на успешната реализация на пазара на участващи дружества се удвоява (в рамките на една година: 50% генерират приходи, 24% привличат капиталови инвестиции, 18% си партнират с големи търговски предприятия, 12% преминават през сливане или придобиване, 3% вече са осъществили първично публично предлагане).

Вместо заключение – опитът на Полша

Националният център за изследване и развитие в Полша (PL: Narodowe Centrum Badań i Rozwoju/ EN: National Centre for Research and Development, NCRD/НЦИД) е изпълнителна агенция към министъра на науката и висшето образование, която свързва науката с бизнеса. Сред дейностите на изследователския център са съфинансиране на проекти за НИРД и подкрепа за полските предприемачи, също така изпълнение на задачи, обслужващи социалното и икономическото развитие на страната и решаване на специфични проблеми на гражданите. Центърът също е междинно звено за страната на оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (Smart Growth and Knowledge Education Development). Освен това развива международна дейност, с цел установяване и поддържане на международни контакти, както и за участие в международни програми и инициативи. Считано от 2013 г., центърът изпълнява дейности, насочени към разработване и тестване на иновативни методи за управление на научноизследователски и развойни програми, което го прави и един от първите възложители в Полша, възлагащи договори за НИРД в рамките на предпазарното възлагане.

През 2021 г. NCRD печели награда в категория „Стратегия за обществени поръчки за иновации“ в първото по рода си издание на Европейските награди за обществени поръчки за иновации (EUIPA) организирано от Европейския съвет за иновации в рамките на Horizon Europe. Стратегията, с която Полша печели второ място в престижната класация се нарича „Иновационен пионер“ („Innovation sapper“) и представлява модел за привличане на иновации, базиран на предпазарно възлагане. Стратегията подкрепя иновативни проекти, които се справят с ключови предизвикателства на енергийната сигурност и енергийния преход чрез стимулиране на пазара. Чрез „Innovation Sapper“ Центърът стартира няколко проекта в подкрепа на енергийния преход на Полша в съответствие с целите на ЕС за климата и енергията, по-специално за отопление и охлаждане от възобновяеми източници. Подкрепени са и проекти за подобряване на производителността на отоплителните и охладителните системи, както и други, подпомагащи кръговата икономика, отнасящи се до събирането на дъждовна вода и пречистването на отпадъчни води. Очаква се резултатите от голяма част от проектите да бъдат предоставени до края на 2023 г.

Сред основните задължения на Центъра са подготовката и провеждане на целия процес на ППВ като възлагащ орган. Това включва изготвяне на документация за ППВ (следователно изисквания към решението, критерии за оценка и т.н.), стартиране и провеждане покана за кандидатстване и подписване договори с кандидатите. Центърът реализира успешни проекти, сред които е „eVAN“ или т. нар. универсално електрическо превозно средство.

“eVan” Case Study

Подготовката на проекта „eVan“ – универсално електрическо превозно средство, категория N1, НЦИД започва през 2018 г. Подробна информация за проекта, включително пълната документация, е достъпна на официалния уебсайт на Института на адрес: <https://www.gov.pl/web/ncbr/e-van--uniwersalny-rojazd-dostawczy-o-napedzie-elektrycznym-kat-n1>. Проектът „eVan“ е третата поръчка, изпълнявана от Института чрез подхода на ППВ. Първа е програмата „Błoki 200 +“ (посветена на разработването на иновативни, иновативни технологии, които позволяват значителни промени в работата на мощности от клас 200 MWe, парни и подкритични мощности, като ги адаптират към очакваните, променящи се условия на работа), а втората – Hydrogen storage (разработване на иновативен метод за добив на водород от възобновяеми енергийни източници). Финансирането на проекта е чрез Министерството на финансите и регионалната политика на Полша по финансовата перспектива 2014 – 2020 г. (Golińska, Hernik, Dziadecki, 2021). Осигуряването на финансиране на практика е първата стъпка от подготовката на „eVan“ ППВ с номер на

проекта: POIR.04.01.03-00-0001/16. Целта на проекта е да стимулира растежа на полската автомобилна индустрия чрез подпомагане на развитието и внедряването на пазара на алтернативни енергийни технологии в универсални електрически превозни средства N1. Получената НИРД в рамките на ППВ, а именно превозно средство, трябва да се характеризира преди всичко с висока надеждност и издръжливост, функционален и ергономичен интериор, модерен външен вид и да се базира на универсална платформа, предназначена за различни каросерии.

Общият бюджет на целия проект „e-Van“ е 52 млн. PLN (полски злоти – пар. ед. в Полша). Максималният общ брутен бюджет, който може да бъде получен от един изпълнител, който ще разработва и развива иновативна технология в универсално превозно средство за доставка е определен на 20,4 млн. полски злоти. Очаква се първите прототипи на превозните средства да бъдат готови през първото тримесечие на 2023 г., а крайното технологично решение – готово електрическо превозно средство клас N1 за четвъртото тримесечие на 2023 г.

Всяка поръчка чрез подхода на ППВ е голям и вътрешен проект за националния център. В основата на такъв проект са хора, подкрепени с подходящи инструменти. В случаите, когато центърът не разполага с необходимия човешки ресурс, същият се осигурява от пазара. Всяка програма се изпълнява на базата на точен график от дейности, който отчита както графика на самия ППВ, така и съпътстващите услуги, като закупуване на специализирани услуги за измерване и тестване. По проект „eVan“ е създаден екип, чийто състав включва ръководител със специализация и опит, свързан с пазара на превозни средства (дългогодишен служител в Центъра), служители с опит в управлението на ППВ проекти, специализиран анализатор, външни експерти, както и експерти с опит в сферата на обществените поръчки, вкл. юристи. Първата задача на сформирания екип е да подготви документацията за ППВ. Следващата стъпка е да се установят целта и допусканията на програмата, т.е. да се определи необходимостта, която да бъде посрещната чрез ППВ, както и NCBR да получи полезна информация за подготовката на процедурата. Това включва както експертни анализи, така и технически диалог (към момента, съгласно Закона за обществените поръчки на Полша от 2019 г. – чрез предварителни пазарни консултации). Пазарните консултации са обявени в края на 2018 г. и предвид това, че в тях вземат участие повече от 20 стопански субекти, интересът може да се определи като висок. Диалогът е проведен под формата на директни срещи в централата на НЦИД с представители на отделните кандидати и под формата на кореспонденция, като от страна на възложителя в консултациите участват негови служители. Всички срещи се документират, като се изготвят присъствени списъци и

протоколи. На база проведените консултации с бизнеса и други заинтересовани страни е получена информация относно особеностите и развитието на електрическите ванове (state-of-the-art) и най-иновативните технологични решения, съобразени с нуждите на пазара, които ще позволят изпълнението на целите на програмата в рамките на наличния бюджет и планирания график. Също така са обсъдени въпроси по отношение на времето, необходимо за провеждане на изследвания и разработки, които биха довели до създаване на търсеното иновативно електрическо превозно средство.

Резултатът от този етап е определянето на необходимостта и основните съществени допускания на програмата, озаглавена „eVan – универсално електрическо превозно средство за доставка от категория N1“. Намерението е да се разработи превозно средство за доставка с електрическо задвижване (BEV или FCEV) с параметри, които не се предлагат на пазара – 1000 кг. товароподемност с пробег от 250 км. за BEV превозно средство (класическо електрическо превозно средство със съхранение на енергия в батерията) или 400 км. за тип превозно средство FCEV (автомобил, задвижван с водород, използващ горивни клетки). В резултат на изготвените анализи е установено, че така зададените параметри не могат да бъдат постигнати чрез интегриране на наличните към момента технологии на пазара. Това означава, че е необходимо разработване на нови решения. Програма „e-Van“ е импулс за активирането на полския пазар на производители на превозни средства и компоненти, посветени на сектор електромобилност. Стартирането на проекта чрез подхода на ППВ от друга страна, осигурява широки възможности за стопанските субекти, които оперират или са свързани с пазара на електрически превозни средства, и които въз основа на липса на финансови ресурси или технологичното предимство на чуждестранни субекти, имат драстично по-малък шанс за навлизане на пазара. Поради факта, че веднага след края на последния етап от програмата, изпълнителят е длъжен да представи одобрено превозно средство, съдържащо решения, разработени в хода на програмата, комерсиализацията на резултатите от програмата е твърде вероятна. Основна характеристика, поставена като изискване в проекта е универсалност на разработеното превозно средство, така че купувачът да може да персонализира автомобила според нуждите си. Допуска се участниците да предлагат различни надстройки на вече съществуващи приложения, но така че в крайна сметка да е налице цялостно превозно средство, което да отговаря на изискванията. Следва да се отбележи, че от една страна проектите, изпълнявани от Националния център чрез подхода на ППВ постигат законоопределените му цели в областта на осигуряването на финансиране за НИРД, както и потенциално осигуряват дял на центъра в приходите от вече

комерсиализирани решения, което увеличава възможностите на центъра да финансира по-нататъшни дейности.

През май 2020 г. Центърът публикува покана за участие в поръчка чрез прилагане на подхода на ППВ по програма „eVan“. Поканата съдържа указания за участие и пълната документация на поръчката. Документите са адаптирани по начин, който да отразяват най-добре нуждите и възможностите на пазара. Допуска се всеки участник да предложи индивидуални решения. Стопанските субекти, които предложат най-добрите решения, ще се конкурират помежду си в следващите етапи на ППВ. Изпълнителите могат да участват в целия процес самостоятелно или съвместно с други субекти в рамките на консорциума. Особеност на условията за участие, непозната при обществените поръчки по Закона за обществените поръчки в страната, е допускане подаване на две кандидатури от две различни катедри в рамките на един и същи университет. Този подход се определя като успешен по отношение на обществени поръчки за научноизследователска и развойна дейност, доколкото осигурява възможност за широко участие без да предизвиква конфликт на интереси. В определения срок са получени 14 заявления за допускане до участие в поръчката „eVan“, което показва интерес от страна на бизнеса.

Интересното в случая на проекта „eVan“ е обстоятелството, че договорната клауза относно ПИС допуска два варианта по отношение на участието на националния център в комерсиализацията на резултатите от НИРД. При първия вариант изпълнителят и възложителят споделят ПИС, като се допуска установяване на сътрудничество по отношение на комерсиализацията. При втория вариант обаче, изпълнителят се задължава да комерсиализира при условията, описани в договора, като всички права върху резултатите от проекта остават на негово разположение. В замяна Центърът получава по-висок процентен дял в приходите от комерсиализация на резултатите от научноизследователска и развойна дейност и свързаните с тях технологии. Само в случай на неспазване на договорните разпоредби относно комерсиализацията (производство и продажба на определен брой превозни средства за даден период от време), правата върху резултатите от проекта могат да бъдат използвани от НЦИД за намиране на друг субект, способен да комерсиализира резултатите от работата.

В договорите, които НЦИД ключва в качеството си на възложител в ППВ, като клауза е записано, че не се допуска прехвърляне на права или задължения. Никоя от страните няма право да прехвърля правата или задълженията по договора без предварителното писмено (в противен случай нищожно) съгласие на другата страна. Други клаузи са например относно предоставяне на гаранция за добро изпълнение, задължение за страните за

запазване на поверителността на дейностите, извършвани по договора, определяне на методите за управление и контрол на изпълнението на договора, обхват на договорните неустойки, правила при изтичане или прекратяване на договора и др. Аспекти на договорите за ППВ отчитат спецификата на пазара, за който се отнася всеки конкретен проект. Освен това, договорите са структурирани така, че да не се налага подписване на нов договор с всеки един участник на всеки етап от провеждане на предпазарната поръчка. Договорът „изтича“ автоматично за тези страни, които не са допуснати на следващ етап и обвързва с представеното тези, които съответно преминават напред. Този метод улеснява възложителя и изпълнителите и повишава отчетността и прозрачността.

До Етап I „Представяне на концепция“ в ППВ проекта „eVan“ са допуснати 10-ма участници. Броят на участниците, с които се сключва договор за ППВ е нормативно определен в страната и не следва да превишава 10. В конкретния случай NCBR сключва договор с определен брой участници. След извършен подбор, до Етап II „Техническа документация на автомобила“ допуснатите участници са общо четирима – 2-ма с концепция за класически електромобил и 2-ма с такава за автомобил, задвижван на водород. Двама са класираните на III-ти етап участника (Innovation AG. Sp. z o.o. и Autobox Innovations Sp. z o.o. Sp. j.), от които към днешна дата се очаква да произведат прототипи на превозните средства. За изпълнение на дейностите в Етап III участниците ще получат възнаграждение в максимален размер от 14 млн. PLN за всеки от тях. На практика всички участници имат равен шанс да преминат в четвърти етап, при условие че прототипите им преминат тестовите и отговорят на изискванията за качество.

В заключение, може да се обобщи, че създаването на орган като НЦИД, компетентен в областта на иновациите, фокусиран върху сътрудничество, намаляване на бюрокрацията, създаването на по-гъвкави процедури, за да се инвестира в НИРД възможно най-ефективно и по този начин да се стимулира разработването на нови продукти от икономическия сектор и да се подпомогне самият сектор е ключово за успеха в Полша.

Използвана литература

Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия. (Direktiva 2014/23/ES na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 26 fevruari 2014 godina za vazlagane na dogovori za kontsesia), available at: EUR-Lex - 32014L0023 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО. (Direktiva 2014/24/ES na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 26 fevruari 2014 godina za obshtestvenite porachki i za otmyana na Direktiva 2004/18/EO), available at: EUR-Lex - 32014L0024 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО. (Direktiva 2014/25/ES na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 26 fevruari 2014 godina odnosno vazlaganeto na porachki ot vazlozhiteli, izvarshvashti deynost v sektorite na vodosnabdyavaneto, energetikata, transporta i poshtensките услуги i za otmyana na Direktiva 2004/17/EO), Available at: EUR-Lex - 32014L0025 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

Директива 2009/81/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно координирането на процедурите за възлагане на някои поръчки за строителство, доставки и услуги от възлагащи органи или възложители в областта на отбраната и сигурността и за изменение на директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО. (Direktiva 2009/81/EO na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 13 yuli 2009 godina odnosno koordiniraneto na protsedurite za vazlagane na nyakoi porachki za stroitelstvo, dostavki i uslugi ot vazlagashti organi ili vazlozhiteli v oblastta na otbranata i sigurnostta i za izmenenie na direktivi 2004/17/EO i 2004/18/EO), Available at: EUR-Lex - 32009L0081 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

Форми на финансиране и основни правила за програма „Хоризонт 2020“, МТС. (Formi na finansirane i osnovni pravila za programa „Horizont 2020“, MTS), available at: https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/Prezent_Finance_last.ppt

Commission of the European Communities. (2007a). Pre-Commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high-quality public service in Europe [COM (2007) 799 final], available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0799:FIN:EN:PDF> (accessed on 02 August 2022)

Commission of the European Communities. (2007b). Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe, Brussels, 14.12.2007, available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0799:FIN:EN:PDF>, (accessed on 02 August 2022)

- Corvers. (n.d.). Eafip showcase videos, Eafip, European Commission, available at: <http://eafip.eu/resources/videos> (accessed on 21 August 2022)
- European Commission. (2021a). Results of EU wide benchmarking of innovation procurement investments and policy frameworks across Europe, available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/results-eu-wide-benchmarking-innovation-procurement-investments-and-policy-frameworks-across-europe> (accessed on 09 September 2022)
- European Commission. (2021b). The Strategic Use of Public Procurement for Innovation in the Digital Economy – SMART 2016/0040, available at: <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=7f5a67ae-8b8e-11eb-b85c-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=> (accessed on 08 August 2022)
- European Commission. (2019). Impacts of EU funded Pre-Commercial Procurements, Projects story, available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/impacts-eu-funded-pre-commercial-procurements> (accessed on 02 December 2022)
- European Commission. (2014). Communication from the Commission, Framework for State aid for research and development and innovation (2014/C 198/01), available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=GA) (accessed 05 December 2022)
- European Innovation Council. (2021). Commission announces winners of the European Innovation Procurement Awards (EUIPA) 2021, available at: https://eic.ec.europa.eu/news/commission-announces-winners-european-innovation-procurement-awards-euipa-2021-2021-11-25_en (accessed on 06 November 2022)
- Golińska, O., Hernik, M., Dziadecki, B. (n.d.). Udzielanie zamówień na usługi badawcze i rozwojowe wyłączone ze stosowania ustawy Pzp (zamówienia przedkomercyjne) w oparciu o regulamin Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Available at: https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0027/47439/Zamowienia_przedkomercyjne.pdf (accessed on 23 August 2022)
- Guillén, P.J., Corvers, S., Dimitri, N., de Guerrero Manso, C., Villacís, A. L., Baquedano, A. I., Porgiglia, F. (2021). White paper how to procure e-mobility solutions, Technology Readiness Level and development maturity, European Assistance for Innovation Procurement (Eafip) Module.
- HORIZONT 2020 Supports to Innovation Procurement, <https://slidetodoc.com/horizon-2020-support-to-innovation-procurement-precommercial-procurement/> (accessed on 12 December 2022)

- Kęska, P. (2021). eVan Project documentation, Available at: <https://www.gov.pl/web/ncbr/e-van--uniwersalny-pojazd-dostawczy-o-napedzie-elektrycznym-kat-n1> (accessed on 02 December 2022)
- Lucas, R., Vulcano, A., Jacobsen, B. (2013). A Practical Guide to PCP Implementation for PROGR-EAST pilots Innovative Procurement techniques to support the Growth of competitiveness for public services in Eastern Europe, 2013, available at: https://archiwum.ncbr.gov.pl/fileadmin/files/pl/980/1/przewodnik_pcp.pdf (accessed on 21 July 2022)
- NCBR. (n.d.). See our projects! – The National Centre for Research and Development - Gov.pl available at: www.gov.pl (accessed on 10 December 2022)
- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. (2022). II etap przedsięwzięcia „e-Van” rozstrzygnięty!, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, available at: <https://www.gov.pl/web/ncbr/ii-etap-przedsiwziecia-e-van-rozstrzygniety> (accessed on 11 October 2022)
- Semple, A. (2019). Guidance for public authorities on Public Procurement of Innovation, Procurement of Innovation Platform, available at: https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2019/04/PPI-Platform_Guide_new-final_download.pdf (accessed on 10 November 2022)
- Stella Consulting, Corvers. (2016). Steps during and after a Pre-commercial Procurement, European Commission, Eafip, Riga, available at: https://eafip.eu/wp-content/uploads/2015/12/Steps-during-and-after-PCP_Corvers.pptx (accessed on 02 August 2022) [Accessed: 19 September 2022]
- 2B1st Consulting. (2018). Technology Readiness Level, available at: <https://2b1stconsulting.com/technology-readiness-level-definition/> (accessed on 01 August 2022)

PRE-COMMERCIAL PROCUREMENT: IN SEARCH OF INNOVATIVE SOLUTIONS FOR THE PUBLIC SECTOR

Assoc. Prof. Miglena Pavlova, PhD
Department of Financial Control
University of National and World Economy
e-mail: mpavlova@unwe.bg

Petya Dimitrova, PhD
Sofia University St. Kliment Ohridski
e-mail: petia_dimitrova_1988@abv.bg

Kristina Vasileva, PhD candidate
Sofia University St. Kliment Ohridski
e-mail: krisstina.vassileva@gmail.com

Abstract

Public sector expenditures in the form of public procurement form 14% of the gross domestic product of the European Union. Realizing the potential of this impressive purchasing power determines the direction of building new concepts in the procurement process. A strategic understanding of procurement hat shifts the focus from “how” we buy to “what” we buy is outlining. Innovative procurement is one aspect of the strategic concept for this peculiar relationship between the public and private sectors. Pre-commercial procurement as an approach to purchase innovative solutions in response to identified needs of the public sector adds value not only in terms of buyers, but also to achieve economic growth by creating competition in the market, accelerated commercialization of innovative solutions, improvement of cooperation between market entities, incl. cross-border etc.

Keywords: public procurement, pre-commercial procurement, innovations, innovative procurement

JEL: D91, H57, M13