

ДОКЛАД
ОТНОСНО ПОЛИТИКАТА ПРИ
ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПАРТНЬОРСТВО ЗА
ИНОВАЦИИ

This project has received
funding from the
European Union



2017

Съдържание

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ И ДЕФИНИЦИИ	3
СПИСЪК С ФИГУРИ	4
1. КОНТЕКСТ	5
2. ПРИЛОЖНО ПОЛЕ И ОБХВАТ НА „ПАРТНЬОРСТВОТО ЗА ИНОВАЦИИ“	6
3. „ПАРТНЬОРСТВОТО ЗА ИНОВАЦИИ“ КАТО ПРОЦЕС.....	9
3.1. ФАЗА 1: УСТАНОВЯВАНЕ И ИДЕНТИФИЦИРАНЕ НА ПОТРЕБНОСТТА.....	10
3.2. ФАЗА 2: ПОДГОТВИТЕЛНА ФАЗА, ЧРЕЗ КОЯТО ДА СЕ ОПРЕДЕЛЯТ ИНСТРУМЕНТИТЕ, ЧРЕЗ КОИТО УСТАНОВЕНАТА ПОТРЕБНОСТ МОЖЕ ДА БЪДЕ ЗАДОВОЛЕНА.	10
3.3. ФАЗА 3: ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРА ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА „ПАРТНЬОРСТВО ЗА ИНОВАЦИИ“	12
3.4. ФАЗА 4: ИЗВЪРШВАНЕ НА НАУЧНОИЗСЛЕДОВАТЕЛСКАТА И РАЗВОЙНА ДЕЙНОСТИ В РАМКИТЕ НА ДОГОВОРА/-ИТЕ ЗА ПАРТНЬОРСТВО ЗА ИНОВАЦИИ	15
3.5. ФАЗА 5: КОМЕРСИАЛИЗАЦИЯ (ПАЗАРНА РЕАЛИЗАЦИЯ) НА РАЗРАБОТЕНАТА ИНОВАЦИЯ	15
4. ОТГРАНИЧАВАНЕ НА „ПАРТНЬОРСТВОТО ЗА ИНОВАЦИИ“ ОТ СХОДНИ ФИГУРИ.....	16
4.1. ОТГРАНИЧАВАНЕ НА „ПАРТНЬОРСТВОТО ЗА ИНОВАЦИИ“ ОТ СХОДНИ СПОСОБИ ЗА РЕАЛИЗИРАНЕ НА НАУЧНОИЗСЛЕДОВАТЕЛСКА И РАЗВОЙНА ДЕЙНОСТ	16
4.2. ОТГРАНИЧАВАНЕ НА „ПАРТНЬОРСТВОТО ЗА ИНОВАЦИИ“ ОТ СХОДНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ	18
5. РИСКОВЕ И ПОЛЗИ ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА „ПАРТНЬОРСТВОТО ЗА ИНОВАЦИИ“	20
6. ПРИЛОЖИМОСТ НА „ПАРТНЬОРСТВОТО ЗА ИНОВАЦИИ“ В РАМКИТЕ НА ФИНАНСИРАНИ ОТ ЕС ПРОЕКТИ И ПРОГРАМИ	22
7. ПРИМЕРИ ЗА ДОБРИ ПРАКТИКИ ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА „ПАРТНЬОРСТВО ЗА ИНОВАЦИИ“	24

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ И ДЕФИНИЦИИ

СОП	Споразумение за обществените поръчки
СТО	Световна търговска организация
Директива 2014/24/ЕС	Директива 2014/24/ЕС за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО
Директива 2014/25/ЕС	Директива 2014/25/ЕС 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
Иновация	Прилагането на нов или значително подобрен продукт, услуга или процес, включително, но не само, производствени или строителни процеси, на нов маркетингов подход или на нов метод на организация на стопанските дейности, работното място или външните отношения
Научноизследователска и развойна дейност	Всички дейности, които обхващат фундаментални научни изследвания, приложни научни изследвания и експериментална развойна дейност, като последната може да включва създаване на прототипи, например устройства за демонстриране постиженията на нова концепция или нова технология в съответна или представителна среда
Фундаментални и научни изследвания ¹	Изследвания, включващи експериментална или теоретична работа, предприета основно с цел придобиване на нови знания за фундаменталните причини за явленията или наблюдаемите факти, без да се има предвид каквото и да било пряко практическо приложение или използване
Приложни научни изследвания	Изследвания, чрез които се търси приложение на резултатите на фундаменталните научни изследвания в практиката и които често са тясно свързани с техниката и технологиите при решаването на познавателни и социално-практически проблеми
CPV	Общ терминологичен речник
РОП	Регистър на обществените поръчки
ОВ на ЕС	Официален вестник на ЕС

¹ Вж. Закон за насърчване на научните изследвания

СПИСЪК С ФИГУРИ

Фигура 1. Научноизследователска и развойна дейност	9
Фигура 2. Схема на „партньорството за иновации“ като процедура	14
Фигура 3. Осъществяване на „партньорството за иновации“	16
Фигура 4. Разграничение между „партньорството за иновации“ и „доставката на развойни продукти“ от гледна точка на обхвата им	17
Фигура 5. Отграничаване на „партньорството за иновации“ от сходни процедури за избор на изпълнител.....	20
Фигура 6. Матрица на основните рискове	22

1. КОНТЕКСТ¹

Като част от осъществяването на общоевропейската реформа в сектора на обществените поръчки, с новите Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС, беше въведена за първи път и процедурата за избор на изпълнител „партньорство за иновации“. С нея се цели създаването на специализиран и гъвкав механизъм, който да отговори на потребностите на възложителите от разработването на новаторски стоки, услуги или строителство. Обособяването на „партньорството за иновации“, като съвкупност от правила за провеждане на избор на изпълнител на договори за обществена поръчка с особен предмет, не е самоцел. В този смисъл то е пряко свързано с осъществяването на Стратегия „Европа 2020“² и по-специално, с реализирането на приоритетите ѝ, относими към научноизследователската и развойна дейност, и в този смисъл - с постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж на Общността. Това обстоятелство се откроява особено ярко в определението на понятието за „иновация“, залегнало в директивите. От своя страна целите на Стратегия „Европа 2020“³ са адаптирани и възприети като национални цели, с приемането на Националната програма за развитие: България 2020⁴, която също поставя фокус върху подкрепата на научните и иновационните дейности, като основно средство за цялостното повишаване на конкурентоспособността на българската икономика. Това се потвърждава и от европейския законодател, който с директивите от 2014 г. отрежда мястото на научните изследвания и иновациите сред основните двигатели на бъдещия растеж. В този смисъл възложителите се насърчават да използват обществените поръчки по най-добрия стратегически начин, с цел насърчаване на иновациите. Закупуването на новаторски продукти, строителство и услуги се определя като ключово за повишаване на ефективността и качеството на обществените услуги и допринасящо за постигането на по-добро съотношение между полученото качество и вложените публични средства, както и на по-широки икономически, екологични и обществени ползи, свързани с появата на нови идеи, тяхното превръщане в новаторски продукти и услуги и оттам — постигането на устойчив икономически растеж.

Историческият преглед показва, че на възлагането на научноизследователски и развойни дейности е отредено особено място още в Споразумението за обществените поръчки (СОП) на Световната търговска организация (СТО)⁵, което от своя страна оказва съществено влияние върху съдържанието на вече отменените Директива 2004/17/ЕО⁶ и

² Вж. COM(2010) 2020.

³ Освен Стратегия „Европа 2020“ значение за провеждането на европейската политика в областта на иновациите имат и редица документи на международни организации. Такава например е инициативата [Стратегия за иновации на ОИСР](#), и изготвените в нейните рамки редица стратегически и статистически документи, насочени към правилното планиране, прилагане и измерване на иновативните дейности.

⁴ Решение на Министерския съвет № 1057 от 27.12.2012 г.

⁵ Вж. член XIII, б. „д“ от [Споразумението за обществените поръчки на Световната търговска организация](#) (достъпно на английски език); първоначална редакция - в сила от 1 януари 1996 г.; последна ревизия - в сила от 6 април 2014 г.

⁶ Вж. член 24, б. „д“ на [Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги](#).

Директива 2004/18/ЕО⁷. Още с влизането в сила на първоначалната редакция на СОП на 1 януари 1996 г. и в следствие с отменените през 2014 г. директиви, са положени основите пред очертаването на двата алтернативно приложими подхода – т.нар. „доставки на развойни продукти“⁸, от една страна и „обществените поръчки за насърчаване на иновации“⁹ – от друга.

Според директивите от 2004 г., извън обхвата на европейското законодателство в областта на обществените поръчки, са поставени научните изследвания и експериментални разработки, при които постигнатите ползи не остават изключително за възложителя при извършването на собствената му дейност и при условие, че възнаграждението за предоставената услуга е изцяло заплатено от възложителя. С очертаването на този особен случай, изключен от режима на обществените поръчки, е въведена законовата дефиниция на понятието „доставки на развойни продукти“, която посочва и неговия обхват: 1) отнася се единствено до научноизследователски и развойни услуги; 2) реализира се при прилагане на разпределение на рисковете и ползите между участниците в процеса (възложител/-и и изпълнител/-и); и 3) не включва последваща пазарна реализация, т.е. – последващи покупки на разработки в резултат на научноизследователските и развойни дейности продукти, услуги или строителство. Въз основа на горното „обществените поръчки за насърчаване на иновации“, които попадат в обхвата на обществените поръчки, могат да бъдат дефинирани като: 1) отнасят се до научноизследователски и развойни услуги; но и до 2) закупуване на разработки новаторски продукт, услуга или строителство; и 3) без да е налице разпределение на рисковете и ползите между участниците в процеса (т.е. цялостно заплащане от страна на възложителя, независимо от резултата)¹⁰.

Горните положения се запазиха и бяха доразвити в новото общностно законодателство от 2014 г., както посредством въвеждането на процедурата „партньорство за иновации“ в законодателството, така и посредством изричното очертаване на нейния предметен обхват¹¹. С приемането на новия Закон за обществените поръчки¹² „партньорството за иновации“ беше транспонирано и българското законодателство.

2. Приложно поле и обхват на „ПАРТНЬОРСТВОТО ЗА ИНОВАЦИИ“

„Партньорството за иновации“ е определено като специфична процедура за възлагане на обществена поръчка, чрез която се осигурява възможност за възложителите за „установяване на партньорство с един или повече партньори, които да извършват определена научноизследователска и развойна дейност“. Освен на ниво процедура за избор на изпълнител, „партньорството за иновации“ е определено и като особен вид договор за обществена поръчка, с който се цели „разработването на новаторски продукт, услуга или строителство и последващото придобиване на получените в резултат на това доставки, услуги или строителство“. Видно е, че характеристиката на

⁷ Вж. член 16, б. „е“ на [Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки](#).

⁸ На английски ‘Pre-Commercial Procurement’ (PCP).

⁹ На английски ‘public procurement for innovation’ (PPI).

¹⁰ За подробно описание на разликите вж. по-долу в документа.

¹¹ Вж. член 14 от Директива 2014/24 и член 32 от Директива 2014/25.

¹² Обн. ДВ. бр. 13 от 16 февруари 2016 г., в сила от 15 април 2016 г.

„партньорството за иновации“ е тясно свързана и се основава на понятията „иновация“, „научноизследователска и развойна дейност“, „фундаментално научно изследване“ и „приложно научно изследване“¹³. Именно чрез тях се определят същността приложното поле и предметният обхват на тази нова процедура.

От значение за определяне на приложното поле на „партньорството за иновации“ е и обстоятелството, че от обхвата на ЗОП са изключени услугите за научноизследователска и развойна дейност¹⁴, когато 1) ползите не възникват изцяло за възложителя, за да ги използва при извършване на дейността си; и 2) предоставената услуга не се заплаща изцяло от възложителя.

На следващо място, според закона прилагането на „партньорството за иновации“ не може да бъде самоцел и е обвързано и с наличието на други две абсолютни предпоставки. На първо място, трябва да е налице действителна необходимост от получаване на новаторска стока, услуга или строителство. Нужно е това обстоятелство да бъде подробно изследвано от страна на възложителя, а изводите от това изследване предпоставящи наличието му – надлежно обосновани. Следващата предпоставка се изразява в доказаната от възложителя невъзможност от удовлетворяване на идентифицираната потребност чрез наличните на пазара предложения.

Казаното до тук позволява ясното очертаване на границите на приложното поле и обхвата на „партньорството за иновации“. **На първо място**, то се отнася до задоволяването на строго специфични потребности на възложителя, които не могат да бъдат удовлетворени посредством съществуващите на пазара решения. Тъй като всяка обществена поръчка е свързана със задоволяването на определени обществени потребности, липсата на възможност пазарът да отговори на идентифицираната нужда, се явява онази особеност, която предпоставя невъзможността или нецелесъобразността за прилагане и на традиционните методи за избор на изпълнител. Това обосновава, **на второ място**, и необходимостта от извършването на научноизследователска дейност.

Осъществяването на научноизследователските дейности е подчинено на специфични научни методи и методологии, които са насочени към постигане на определени научни

¹³ На практика разграничението между фундаментални и приложни изследвания е условно, тъй като често пъти фундаменталните изследвания могат да имат непосредствена практическа ценност, а в резултат на приложните изследвания могат да се получат научни открития. Пример за това може да се даде с фотоелектричния ефект, открит от Хайнрих Херц през 1887 г. и обяснен от Алберт Айнщайн през 1905 г. Същевременно до реализирането на практическите ползи от това откритие, например електроннолъчевата тръба, минават десетилетия. Пример за обратното може да се даде с фундаменталните изследвания довели до откриването на рентгеновите лъчи, чиято практическа реализация се случва почти непосредствено след откритието им.

¹⁴ По аргумент от член 14 от Директива 2014/24 тези услугите могат да бъдат допълнително конкретизирани като: научни изследвания и експериментални разработки и свързаните с тях консултантски услуги (код по CPV 73000000-2); научни изследвания и експериментални разработки (код по CPV 73100000-3); научни изследвания (код по CPV 73110000-6); научни изследвания в областта на естествените, медицинските, селскостопанските и техническите науки (код по CPV 73111000-3); научни изследвания в областта на химията и биологията (код по CPV 73112000-0); експериментални разработки (код по CPV 73120000-9); проектиране и изпълнение в областта на научните изследвания и експерименталните разработки (код по CPV 73300000-5); предварително проучване за техническа осъществимост и технологична демонстрация (код по CPV 73420000-2); изпитване и оценка (код по CPV 73430000-5).

резултати, изразяващи се в създаване на нови знания или разширяване и обогатяване на съществуващите в определена научна област¹⁵. Тъй като не съществуват общоприложими научни подходи, конкретният метод, който ще се приложи, ще зависи от научната област и поставената задача. В най-общ смисъл едно научно изследване преминава през етапите на: наблюдение; формулиране на проблем; формулиране на хипотеза; определяне на логическите последици от хипотезата (прогнози); събиране на информация за извършване на проверка на прогнозираните последици; извършване на проверка (извършване на експеримент); извършване на анализ и формулиране на изводи; изготвяне на теория. Научното изследване може да бъде структурирано като цикличен или линеен процес, който може да бъде основан на поредица от итерации. Предвид това научното изследване може да има за предмет постигането на нови знания; и/или търсенето, оценяването и окончателната селекция за прилагането на изследователски открития или други знания и познания; и/или търсенето на алтернативни възможности за материали, устройства, продукти, процеси, системи или услуги; и/или формулирането, проектирането, оценяването и окончателното селектиране на възможни алтернативи за нови или усъвършенствани материали, устройства, продукти, процеси, системи или услуги¹⁶. В зависимост от резултатите от научноизследователската дейност и установяването на възможност за по-нататъшното им развитие, приложното поле на „партньорството за иновации“ може да се разпростре, на **трето място**, и над развойните дейности. Понятието „развойна дейност“ не е еднозначно определено в законодателството, но в практиката се приема, че то се отнася до практическото прилагане на изследователските открития или други знания в план или схема за производството на нови или съществено подобрени материали, устройства, продукти, процеси, системи или услуги преди започването на търговското производство или употреба в дейността на предприятието (възложителя)¹⁷. Развойните дейности може да включват: проектиране, изграждане и изпитание на предпроизводствени прототипи и модели; и/или проектиране на инструменти, матрици, шаблони и други подобни, които предполагат използването на нова технология; и/или проектиране, изграждане и експлоатация на пилотна машина, която не е икономически реализуема за целите на търговското производство; и/или проектиране, изграждане и изпитване на определена алтернатива за нови или усъвършенствани материали, устройства, продукти, процеси, системи и услуги. Чисто научноизследователска и развойна дейност приключва с достигането на етапа на първоначално разработване. Този етап, **на четвърто място**, се отнася до разработването на ограничени количества от прототипния продукт или

¹⁵ Тук трябва да се уточни, че постигнатия резултат може да се отличава от желания или предположения, но това няма да промени характера му на резултат. Това е още един момент, който отличава „партньорството за иновации“ от традиционните договори за обществените поръчки, които са обичайно основани на облигационно- и търговскоправната логика, свързана с постигането на точно определен резултат от изпълнението. Всяко изпълнение, което се отклонява от параметрите на договора (заложен в техническите спецификации на възложителя, техническото и ценово предложение за изпълнение и проекта на договор) и което препятства постигането на търсения резултат може да доведе до реализиране на договорна отговорност. При „партньорството за иновации“ този подход може да бъде приложим основна спрямо неговата заключителна фаза, свързана с реализирането (закупуването) на разработения иновативен продукт, услуга или строителство.

¹⁶ В този смисъл вж. Счетоводен стандарт 38 - Нематериални активи (приет с ПМС № 46 от 21.03.2005 г.; обн. - ДВ, бр. 30 от 07.04.2005 г., в сила от 01.01.2005 г., посл. изм., бр. 86 от 26.10.2007 г., в сила от 01.01.2008 г.) и Международен счетоводен стандарт 38 – Нематериални активи.

¹⁷ Пак там.

услуга под формата на експериментална серия, с цел инкорпориране на резултатите от изпитанията и демонстриране на това, че новаторският продукт, услуга или строителство е годен за производство или доставка в количества, покривайки необходимите изисквания по отношение на качеството¹⁸.

Фигура 1. Научноизследователска и развойна дейност



В този смисъл, етапът на първоначално разработване не включва разработките с пазарно предназначение като например масово производство, доставки с цел установяване на икономическата жизнеспособност или възстановяване на разходите за научноизследователски и развойни дейности, интегриране, изпълнение на специфични изисквания на възложителя, поетапни преработки и подобрения на съществуващите продукти или процеси. Тези дейности попадат, **на пето място**, в етапа по комерсиализация (пазарната реализация) на разработения новаторски продукт, услуга или строителство, в рамките на който се извършват доставката, внедряването или строителството, с които се задоволява специфичната потребност на възложителя, обосновава началото на „партньорството за иновации“.

3. „ПАРТНЬОРСТВОТО ЗА ИНОВАЦИИ“ КАТО ПРОЦЕС

Така очертаните приложно поле и обхват на „партньорството за иновации“ позволяват неговото разглеждане като единен процес от момента на установяването на специфичната потребност, до момента на комерсиализация на евентуално разработената иновация, целяща да задоволи тази потребност. В контекста на обществените поръчки, този процес включва:

¹⁸ Вж. член XIII, б. „д“ от [СОП на СТО](#).

3.1. Фаза 1: Установяване и идентифициране на потребността.

В рамките на тази фаза се установява наличието и се идентифицира специфичната потребност на възложителя. Установяването и идентифицирането на потребността може да бъде резултат от целенасочени действия (напр. резултат от извършена оценка на потребностите); да произтече като резултат от други проучвания; да произтече от необходимостта по прилагане на определена национална или местна стратегия или политика; бъде установена в хода на обичайната дейност на възложителя. Основен резултат от осъществяването ѝ ще е иницирането на процеса по мотивиране на липсата на съществуващо пазарно решение и в този смисъл – обосноваване необходимостта от изследването, разработването и прилагането на уникален продукт, услуга или строителство.

3.2. Фаза 2: Подготвителна фаза, чрез която да се определят инструментите, чрез които установената потребност може да бъде задоволена.

Тази фаза е пряко и неразривно свързана с установяването и идентифицирането на потребността. Основната ѝ цел е свързана с определянето на целесъобразните и законосъобразни действия по намиране на съответното решение, изпълването им със съдържание и планиране на изпълнението им. Тези действия са свързани с:

- Изграждане на необходимия експертен капацитет

Наличието на експертиза, която да отговаря на предизвикателствата, свързани с разработването на иновации и да е ангажирана с планирането, структурирането и управлението на „партньорството за иновации“, е от ключово значение. Ако се установи, че възложителят не разполага с достатъчен капацитет да определи параметрите на бъдещото решение, наложително ще бъде привличането и включването на външна експертиза, както за целите на подготвителните действия по (евентуалната) бъдеща процедура, така и във връзка с изпълнението на договорите за партньорство за иновации. Тази външна експертиза ще бъде предмет на други договори за обществени поръчки и ще следва да бъде ангажирана в рамките на отделен избор на изпълнител/-и, по съответния приложим съгласно закона ред.

- Структуриране и извършване на пазарни консултации

От съществено значение за следващите стъпки, които ще бъдат предприети, е степента, в която възложителят познава пазара – както на ниво предлагани решения, така и по отношение на потенциалните изпълнители. В този смисъл, ако се окаже, че познаването на пазара е недостатъчно, то препоръчително се явява провеждането на пазарни консултации.

- Извършване на преценка за необходимостта от прилагане на новаторски продукт, услуга или строителство, както и избор на средства за реализация

От ключово значение при извършването на тази преценка са предвидените обхват и интензитет на дейностите по научноизследователската и развойната дейност, която ще следва да се извърши. В този смисъл, ако се окаже, че тези дейности са със съществен обхват и интензитет и/или съществуват оправдани възможности за диверсифициране на риска (основно чрез поделяне на необходимото финансиране с частния сектор и собствеността върху разработените иновации), е възможно да се прецени, че

използването на механизми, стоящи извън обществените поръчки е по-целесъобразно и гарантира по-ефективна и ефикасна реализация. В такъв случай по-целесъобразно ще се яви прилагането на алтернативни способи за осъществяване на научноизследователската и развойната дейност (например чрез „доставката на развойни продукти“). Възможно е също така да се прецени, че целеният резултат би могъл да се реализира чрез последователното прилагане традиционните инструменти за избор на изпълнители на обществени поръчки, вместо „партньорството за иновации“.

- Определяне на законосъобразен и целесъобразен способ за създаването на новаторски продукт, услуга или строителство и в този смисъл – прилагането на „партньорството за иновации“

Ако се окаже, че прилагането на процедурата „партньорство за иновации“ ще предпостави постигането на оптимални резултати, то в рамките на подготвителните действия ще следва:

- да се изготви описание на идентифицираните потребности, което да позволи на заинтересованите лица да определят характера и обхвата на търсеното решение и да преценят дали да участват в бъдещата процедура;
- да се определят критерии за подбор на кандидатите; критериите за подбор следва да са свързани с извършването на преценка за техническите и професионалните способности на кандидатите в областта на научноизследователската и развойната дейност и разработването и внедряването на новаторски решения;
- да се определят показатели за оценка, в рамките на критерия оптимално съотношение качество/цена, с цел избор на партньор/-и;
- да се определят условията за провеждането на преговорите, а в случаите, когато това е предвидено да се случва на етапи, с цел намаляване на броя на офертите – да се определят на условията това;
- да се определят етапите на научноизследователската и развойната дейност, а също и определяне на условията за доставяне на иновацията; етапите на развойната дейност следва да се определят съобразно стъпките в процеса на научни изследвания и иновации, като те могат да включват производството на продуктите, предоставянето на услугите или извършването на строителството; всеки етап следва да бъде дефиниран посредством постигането на определени междинни цели;
- определяне на финансовите параметри на научноизследователската и развойната дейност, а също и финансовите параметри за доставяне на иновацията; това включва и вноските за заплащане на съответно възнаграждение при постигането на съответните междинни цели;
- при наличието на възможност за намаляване на броя на партньорите - да се определят условията за това, чрез прекратяване на отделните сключени договори;
- доколкото „партньорството за иновации“ се характеризира с дългосрочност, то следва да се прецени дали са налице предпоставки за дерогация на

максималната 5-годишна продължителност на договорите за обществени поръчки и да се обоснове прилагането на по-дълъг срок.

3.3. Фаза 3: Провеждане на процедура за обществена поръчка „партньорство за иновации“.

В своята същност процедурата „партньорство за иновации“ е основана на правилата за провеждане на състезателната процедура с договаряне, съответно – на договаряне с предварителна покана за участие в състезателна процедура:

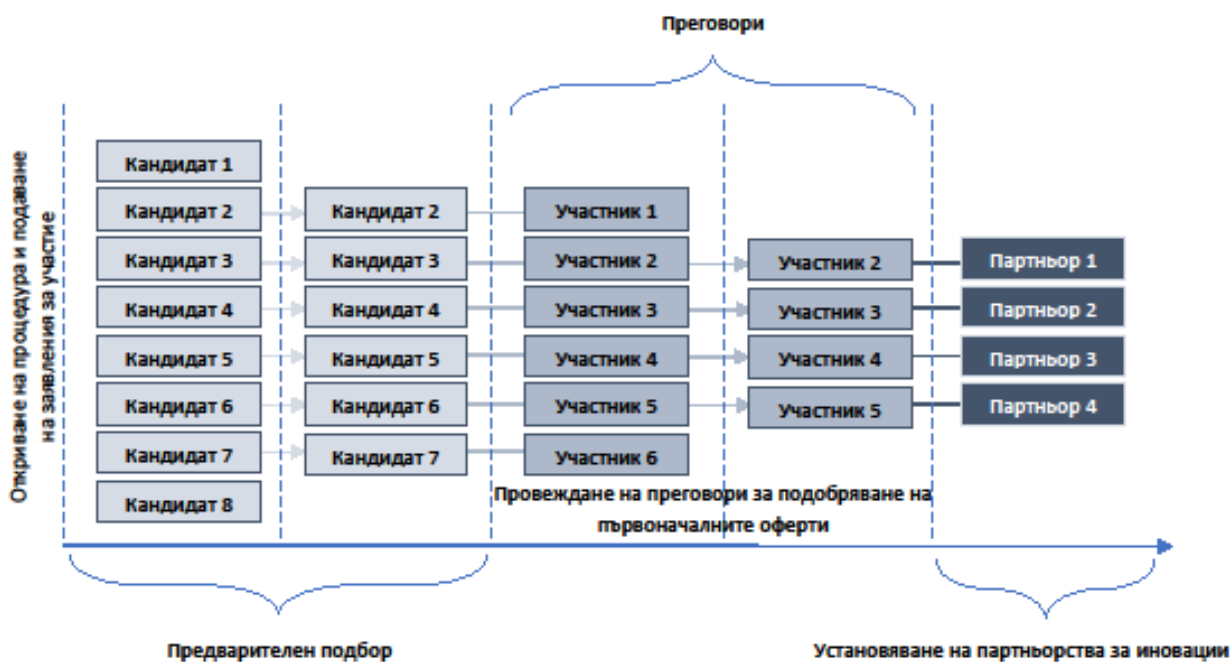
- Публикуване на решение, обявление и документация за провеждане на обществената поръчка;
- От датата на публикуване в РОП или ОВ на ЕС, започва да тече срокът за подаване на заявления. Този срок не може да бъде по-кратък от 30 дни;
 - Заинтересованите лица могат да правят предложения за промени в документацията за обществената поръчка в 10-дневен срок от публикуването на обявлението в РОП, с което се оповестява откриването на процедурата;
 - Възможност за еднократно изменение в документацията за обществената поръчка или предоставяне на допълнителна информация от страна на възложителите, в 14-дневен срок от публикуването в РОП на обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата;
 - Възможност за искане на разяснения по документацията за обществената поръчка, в срок до 10 дни преди изтичане на срока за получаване на заявленията за участие;
 - Назначаване на комисия за извършване на подбор на кандидатите, за разглеждане и оценка на офертите и провеждане на преговори;
- Изтичане на срока за подаване на заявления;
- Провеждане на публично заседание на комисията за оценка, за отваряне на подадените заявления;
- Провеждане на закрити заседания на комисията за оценка, за извършване на предварителен подбор и съставяне на протокол с резултатите.
 - Когато установи липса, непълнота или несъответствие на информацията, включително нередовност или фактическа грешка, или несъответствие с изискванията към личното състояние или критериите за подбор, комисията ги посочва в протокола и го изпраща на всички кандидати;
 - В срок до 5 работни дни от получаването на протокола кандидатите, по отношение на които е констатирано несъответствие или липса на информация, могат да представят на комисията нов ЕЕДОП и/или други документи, които съдържат променена и/или допълнена информация. Допълнително предоставената информация може да обхваща и факти и обстоятелства, които са настъпили след крайния срок за получаване на оферти или заявления за участие. Тази възможност се прилага и за подизпълнителите и третите лица, посочени от съответния кандидат.

Подизпълнителите или третите лица могат да бъдат заменени, когато е установено, че не отговарят на условията на възложителя, но само, когато това не води до промяна на техническото предложение;

- След изтичането на срока от 5 работни дни комисията пристъпва към разглеждане на допълнително представените документи относно съответствието на кандидатите с изискванията към личното състояние и критериите за подбор;
- В случай, че е предвидена възможност за намаляване на броя на кандидатите, отговарящи на критериите за подбор и ако броят на кандидатите, които са подали заявления за участие и които отговарят на изискванията за подбор, надвишава обявения максимален брой на лицата, които ще бъдат поканени да представят предварителни оферти и да участват в преговорите, се извършва подбор въз основа на посочените в обявлението обективни и недискриминационни критерии; минималният брой кандидати при партньорство за иновации не може да бъде по-малък трима; във всеки случай броят на поканените кандидати трябва да е достатъчен, за да се гарантира реална конкуренция;
- Комисията за оценка представя протокола с резултатите от предварителния подбор на възложителя;
- Възложителят обявява с решение кандидатите, които ще бъдат поканени да представят оферти, както и кандидатите, които не отговарят на обявените от възложителя изисквания, и мотивите за това;
- След влизане в сила на решението за подбор, възложителят изпраща покана за представяне на предварителни оферти и участие в преговори до съответните кандидати. Поканата трябва да съдържа минимум: препратка към публикуваното обявление; краен срок за получаване на офертите, адреса, на който трябва да бъдат изпратени офертите, и езика или езиците, на които трябва да бъдат изготвени офертите; посочване на документите, в т.ч. сертификати, които трябва да бъдат представени за доказване и допълване на посочените в ЕЕДОП обстоятелства и информация; критериите за възлагане на поръчката, а когато е целесъобразно, и показателите за оценка, тяхната относителната тежест или когато е целесъобразно - тези показатели, подредени по значение в низходящ ред (ако не са посочени в обявлението за обществена поръчка или техническите спецификации);
- Комисията за оценка провежда преговори с участниците, с цел подобряване на съдържанието на предварителните и последващите им оферти, съобразно предварително обявените от възложителя условия. Минималните изисквания и показателите за оценка не подлежат на преговори и не могат да се променят. Не подлежат на промяна и окончателните оферти на участниците.
 - ако е предвидено поетапно провеждане на преговорите, за да намали броя на офертите, комисията за оценка прилага критерия за възлагане и показателите за оценка, посочени в обявлението;
 - офертите се оценяват съобразно обявените от възложителя показатели, включени в критерия оптимално съотношение качество/цена;

- при провеждане на преговорите всички участници, чиито оферти не са отстранени, се информират писмено за всякакви промени в техническите спецификации или в друг документ от документацията за обществената поръчка, различен от този, в който се определят минималните изисквания; след внасянето на такива промени на участниците се предоставя достатъчно време, за да променят и да представят отново изменените оферти;
- възложителят (респ. комисията за оценка) няма право да предоставя предложенията или друга конфиденциална информация, получена от участник в преговорите, на другите участници без изрично негово съгласие за всеки конкретен случай;
- Комисията изготвя доклад за резултатите от работата си, който наред с останалото, съдържа информация за действията, свързани с отваряне, разглеждане и оценяване на всяка от офертите и проведените преговори; класиране на участниците; предложение за отстраняване на участници, когато е приложимо; мотивите за допускане или отстраняване на всеки участник; предложение за сключване на договор за партньорство за иновации с класирания на първо място участник, съответно – предложение за сключване договори за партньорство за иновации съобразно условията на възложителя и класирането на участниците; или предложение за прекратяване на процедурата със съответното правно основание, когато е приложимо;
- Въз основа на доклада, възложителят издава решение за класиране на участниците и избор на партньор/-и. След влизането в сила на решението страните уговарят датата и начина за сключване на договора/-ите.

Фигура 2. Схема на „партньорството за иновации“ като процедура



3.4. Фаза 4: Извършване на научноизследователската и развойна дейности в рамките на договора/-ите за партньорство за иновации

С тази фаза започва ефективното реализиране на „партньорството за иновации“. Извършването на научноизследователските и развойните дейности трябва да бъдат структурирани в последователни етапи съобразно стъпките на научното изследване и да отразяват степента на новаторство и последователността на научноизследователските и иновационните дейности, необходими за разработването на новаторското решение. За изпълнението на отделните етапи следва да са предвидени междинните цели, които трябва да се постигнат, заедно със съответните им параметри (вкл. финансовите условия, свързани с тях). Една от целите, които трябва да се преследват с извършването на научноизследователските и развойните дейности, е да се достигне до решение, чиято очакваната стойност е съразмерна на инвестицията, необходима за неговото разработване.

Възможно е при програмирането на „партньорството за иновации“, възложителят да заложи изпълнението му да се извършва в условията на състезание (конкуренция) между отделните партньори. В тези случаи възложителят може да намали броя на партньорите, чрез прекратяване на отделните договори, съобразно предварително определени за това условия. Този подход е приложим единствено тогава, когато „партньорството за иновации“ се реализира въз основа на множество договори, които възложителят, в резултат на проведената процедура, е сключил с няколко партньора и на практика се изразява в паралелното изпълнение на една и съща задача. Счита се, че възприемането на състезателното начало при реализирането на „партньорството за иновации“ ще доведе до по-добър баланс между разпределението на рисковете и ползите, а също така - ще предпостави постигането на по-добро съотношение между качество и цена на създадената иновация.

3.5. Фаза 5: Комерсиализация (пазарна реализация) на разработената иновация

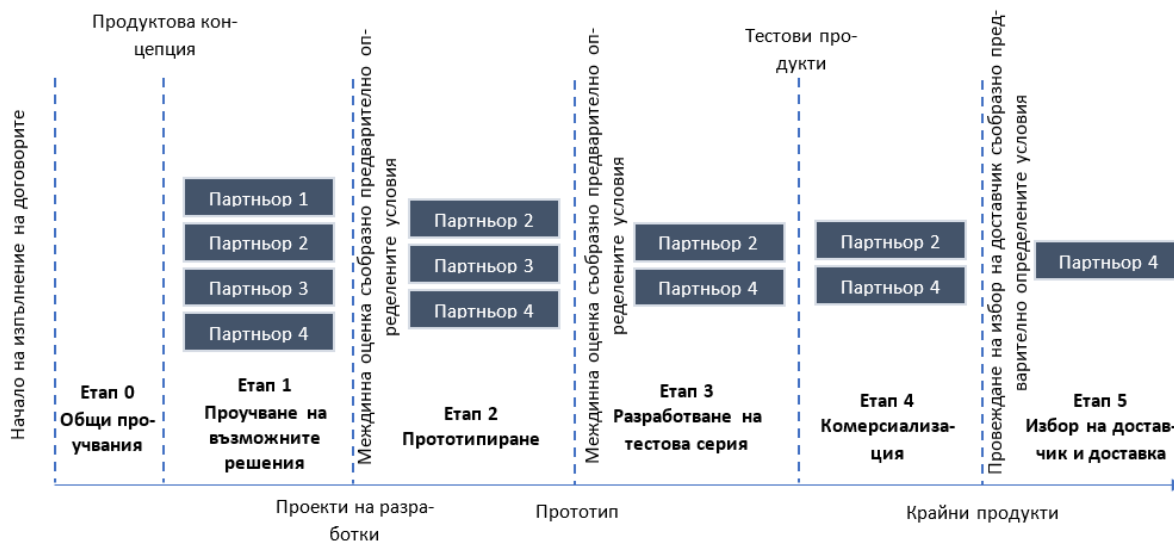
Това е финалната фаза от реализирането на „партньорството за иновации“, в чийто рамки възложителят закупува разработената иновация. Тук е важно да отбележим следната особеност, свързана със случаите на „партньорство за иновации“, което се осъществява въз основа на договори с няколко партньора: ЗОП не поставя изискване до фазата на комерсиализация да достигне един-единствен партньор и в този смисъл – един доставчик.

Независимо от прилагането на възможността за намаляване на броя на партньорите законът допуска при осъществяването на пазарната реализация да са налице действащи договори с двама или повече партньори. В този смисъл още с подготовката на процедурата по избор на партньори, възложителят следва да определи механизъм, чрез който да се уредят въпросите, свързани с избора на доставчик/-ци. Възможните решения са многобройни и сред тях се открояват:

- определяне на ред за избор на един доставчик измежду партньорите за цялото количество;
- определяне на ред за избор на доставчици измежду партньорите за осъществяването на последователни покупки до достигане на цялото количество; за всяка от покупките се извършва отделен избор на доставчик;

- предварително залагане на конкретни, но различни части от общото количество, което ще бъде закупено и ред за определяне на това, кой от партньорите ще отговаря за доставката на съответното количество;
- предварително залагане на конкретни равни части от общото количество, които ще бъдат закупени от партньорите; и т.н.

Фигура 3. Осъществяване на „партньорството за иновации“



4. ОТГРАНИЧАВАНЕ НА „ПАРТНЬОРСТВОТО ЗА ИНОВАЦИИ“ ОТ СХОДНИ ФИГУРИ

4.1. Отграничаване на „партньорството за иновации“ от сходни способности за реализиране на научноизследователска и развойна дейност

Както бе упоменато по-горе, в рамките на ЕС „партньорството за иновации“ се явява единият от двата основни способности за реализиране на научноизследователска и развойна дейност за публичния сектор. Другият способ е т.нар. „доставка на развойни продукти“. Макар да се характеризират с редица сходства, между „партньорството за иновации“ и „доставката на развойни продукти“ съществуват някои различия, както относно необходимите предпоставки за реализирането им, така и в тяхното съдържание и обхват. Тези различия обосновават прилагането им в условията на алтернативност¹⁹ и могат да бъдат разделени в две основни групи – такива, свързани с нормативни изисквания, и такива, свързани с практическите аспекти по реализацията на иновацията.

Юридическите изисквания бяха вече споменати и черпят основанието си от СОП на СТО, Директиви 2014/24 и 2014/25, а на национално ниво – чл. 13, ал. 1, т. 15 от ЗОП. Те се отнасят до това, дали научноизследователската и развойната дейност попадат в обхвата на режима на обществените поръчки.

¹⁹ Следва да се уточни, че извършването на съпоставка между тях е възможно единствено, когато „партньорството за иновации“ се разглежда като цялостен процес.

Фигура 4. Разграничение между „партньорството за иновации“ и „доставката на развойни продукти“ от гледна точка на обхвата им



Така, за да намери приложение режимът на обществените поръчка трябва да са изпълнени следните две условия: ползите да възникват изцяло за възложителя, за да ги използва при извършване на дейността си; и предоставената услуга да е изцяло

заплатена от възложителя²⁰. В противен случай приложение ще следва да намери „доставката на развойни продукти“.

„Партньорството за иновации“ и „доставката на развойни продукти“ могат да бъдат съпоставени и на ниво предметен обхват. В практиката се е установило разбирането, че в случаите, в които не е налице съществена степен на зрялост на научната концепция, която се предполага да се използва за задоволяване на потребността на публичния сектор, то по-правилно би било да се приложи „доставката на развойни продукти“. Този подход е обоснован най-често във връзка с реализирането на по-балансирано разпределение на риска и финансирането на научноизследователската и развойна дейност. В този смисъл, „доставката на развойни продукти“ ще следва да се предпочете в случаите, в които разработването на иновацията ще трябва да бъде предшествана от съществени по обем и интензитет научноизследователски дейности, които не могат да бъдат обвързани с постигането на конкретен резултат. „Партньорството за иновации“ от своя страна ще бъде препоръчително тогава, когато иновацията, чието внедряване предстои, е в по-напреднал етап на разработване. Най-добре горното може да се илюстрира посредством системата за измерване на технологичната готовност²¹, прилагана за измерване на зрелостта на определена технология и за последователното сравняване на зрелостта на различни типове технологии.

4.2. Отграничаване на „партньорството за иновации“ от сходни процедури за избор на изпълнител

В рамките на режима на обществените поръчки, „партньорството за иновации“ се характеризира с наличието на сходни белези както в реда на провежда не процедурата, така и в съществува на реализираните чрез него дейности. Аргумент в полза на този довод, е обстоятелството, че „партньорството за иновации“ се основава на правилата за провеждане на състезателната процедура с договаряне, съответно – на договаряне с предварителна покана за участие в състезателна процедура²².

От друга страна, реализирането на научноизследователска и развойна дейност не е запазено като приложно поле единствено за „партньорството за иновации“. Използването на състезателна процедура с договаряне или състезателен диалог също може да бъде обосновано с необходимостта от разработване на решение, свързано с

²⁰ Тези условия няма да са налице в някои специфични случаи на преразпределение на рисковете, свързани с финансирането и/или постигането на определения резултат. Такъв пример може да се даде със способите за уреждане на интелектуалната собственост върху продуктите от научноизследователския и развоен процес. В някои случаи може да се окаже по-целесъобразно възложителят да не придобие интелектуалната собственост, която да остане при изпълнителя/-ите, за сметка на по-ниска цена за разработване и доставка. В тези случаи ще се приложи условието за изключване от приложното поле на обществените поръчки, свързано с обстоятелството, че ползите няма да възникнат изцяло за възложителя. Във всеки случай при уреждането на правата върху интелектуалната собственост, следва да се включат условия, които да гарантират възможността за извършването на бъдещите покупки и възможността за пълноценното използване на разработките от страна на възложителя.

²¹ На англ. 'Technology Readiness Levels' (TRL).

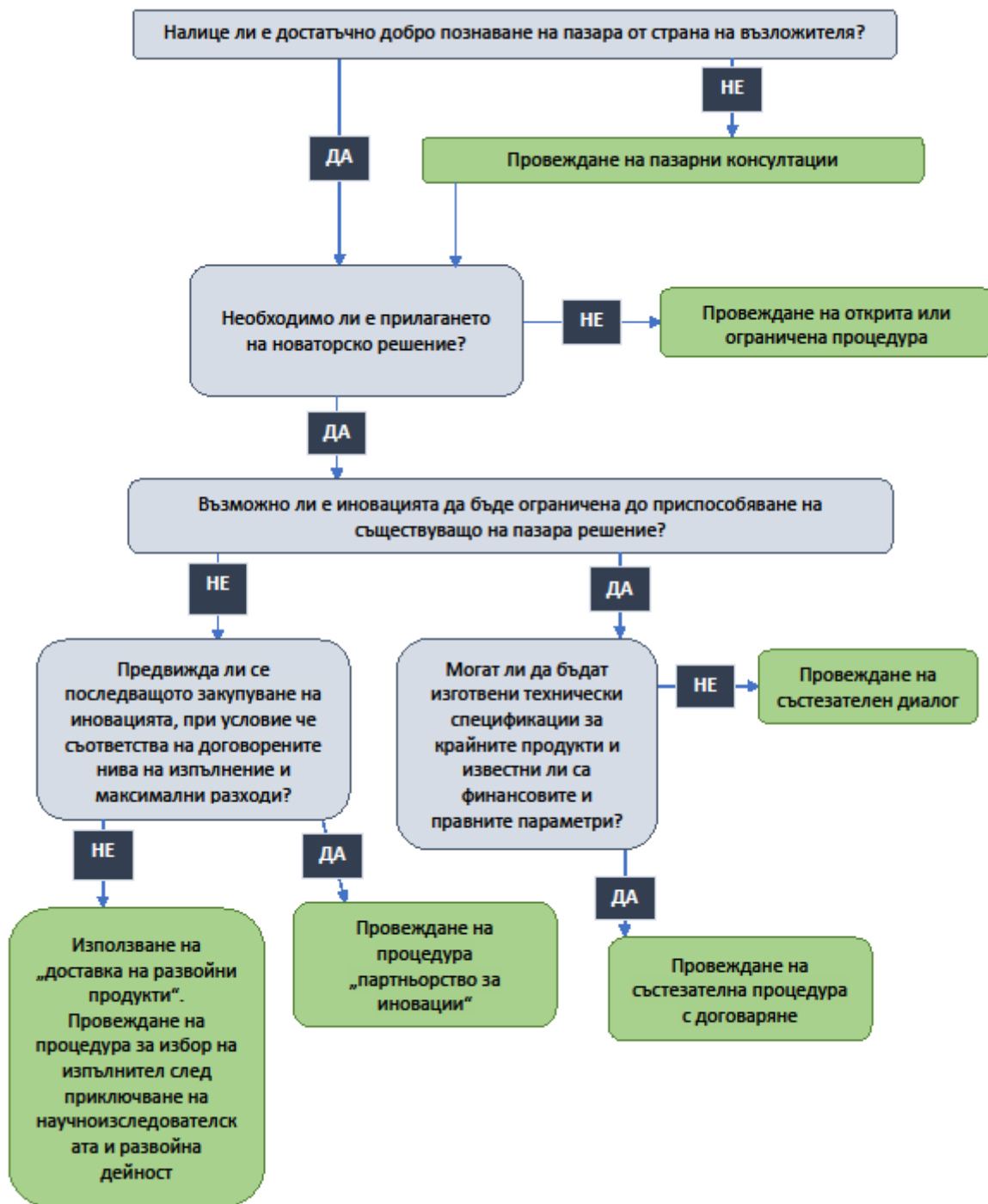
²² Вж. съображение 49 от Директива 2014/24.

иновации²³. Кой от способите за избор на изпълнител ще бъде приложим, ще зависи от липсата или наличието на определени предпоставки, които са илюстрирани непосредствено по-долу.

Тези предпоставки са от съществено значение за процеса на взимане на решение и оценката за липсата или наличието им ще следва да бъде извършена при осъществяването на действията по подготовката на бъдещата процедура за обществена поръчка.

²³ Аналогично и за секторните възложители. Освен процедурата на договаряне с предварителна покана за участие и състезателния диалог, за извършването на научноизследователска дейност, експеримент, проучване или развойна дейност могат да прилагат и процедура на договаряне без предварителна покана за участие (в случай, че възлаганите поръчки не обхващат производството в количества, които позволяват да се осигури достатъчна пазарна реализация или да се покрият разходите за научноизследователска и развойна дейност).

Фигура 5. Отграничаване на „партньорството за иновации“ от сходни процедури за избор на изпълнител



5. РИСКОВЕ И ПОЛЗИ ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА „ПАРТНЬОРСТВОТО ЗА ИНОВАЦИИ“

„Партньорството за иновации“ е сложен и продължителен процес, който изисква ангажирането на големи ресурси във всяко едно отношение, както от страна на възложителя, така и що се касае до кандидатите, участниците, а в последствие - и избраните партньори. Ползите, които въвеждането му като част от режима на обществените поръчки носи, са свързани с обстоятелството, че чрез него се създава

единен подход при структурирането на дейностите, съпровождащи научноизследователските, развойните дейности и дейностите по комерсиализация на получени иновативни решения. В този смисъл се предпоставя възможността за избягване на фрагментацията на етапите от развитието на иновацията и провеждането на отделни последователни процедури. На следващо място фактът, че „партньорството за иновации“ е основано на правилата за провеждане на състезателната процедура с договаряне (съответно – на правилата за провеждане на договаряне с предварителна покана за участие в състезателна процедура) предпоставя наличието на сравнителни гъвкави правила за провеждане на избора.

Същевременно обаче, „партньорството за иновации“ се характеризира със съществена степен на сложност, предвид специфичния предмет на дейностите, които се реализират с него. В този смисъл се открояват редица рискове пред изпълнението му. Тези рискове могат да бъдат обособени в следните основни категории:

- Технологични рискове

Това са рискове, чиято реализация най-често би довела до неосъществяване на иновацията, създаване на иновация с по-слаби от необходимите резултати или подправени резултати, поради причини, които са свързани с техническото функциониране. Такива са още и рисковете, произтичащи от невъзможността на избраните партньори да предоставят търсените решения, избор на неправилна или неоптимална технология, преждевременен избор на технология, неуспешно установяване на технологични съвместимости, невъзможност за самостоятелно разработване на решението или невъзможност за придобиване на необходимите компоненти и познания, в разрез с предложенията, направени в рамките на процедурата за обществена поръчка.

- Пазарни рискове

Това са рискове, свързани с липсата на потенциални или реални партньори, които да разработят и/или доставят търсената иновация. Често тези рискове произтичат от твърде детайлни и ограничаващи изисквания, поставени с техническите спецификации.

- Организационни рискове

Това са рискове, свързани с провал или неточно изпълнение на обществената поръчка, поради причини, които могат да бъдат отнесени към организацията на процеса на възлагане и изпълнение (както от страна на възложителя, така и от страна на партньорите). В резултат е възможно да се стигне до неправилно разпределение на ресурсите. Същевременно „партньорството за иновации“ е времеемък и скъп процес, който изисква фокусирана координация между всички участници в процеса, постоянна оценка и обучение.

- Финансови рискове

Тези рискове се проявяват в две основни направления. От една страна, стои несигурността по отношение постигането на заложените цели, съобразно законовото изискване очакваната стойност на придобиваната иновация, да е съразмерна на

като цяло е допустимо. Същевременно предвид конкретните изисквания към изготвянето на проектните предложения, с които публичните възложители биха получили финансиране за осъществяването на една или друга дейност, то реализацията на „партньорството за иновации“ се явява практически невъзможно. Основен довод в полза на това заключение е обстоятелството, че оперативните програми са като цяло резултатно ориентирани. В този смисъл залагането на определени цели, определянето на дейностите за постигането им и тяхното съдържание и получаването на финансовата подкрепа са свързани с постигането на положителен резултат. Същевременно партньорството за иновации е основано на научноизследователска и развойна дейност, която независимо от правилното и законосъобразното им извършване, може да не доведе до създаването на иновация. Това от научна гледна точка също ще представлява постигането на резултат, но от перспективата на оперативната програма ще бъде приравнено на пълно неизпълнение и ще доведе до загуба на предоставената финансова подкрепа. В общия случай оперативните програми изискват поставянето на конкретни, обективно измерими индикатори за напредък на изпълнението като положителна предпоставка за наличието на финансиране.

В този смисъл „партньорството за иновации“ е практически неприложимо, извън рамките на програми, фокусирани преимуществено към финансиране на научноизследователска и развойна дейност²⁵. Същевременно обаче тези програми са насочени към конкретни бенефициери (научноизследователски организации – университетите и Българската академия на науките) и в този смисъл не могат да послужат за изпълнение на задачите, поставени пред по-широк кръг публични възложители.

Въпросът с възможността за получаване на финансова подкрепа на общоевропейско ниво, попада основно в обхвата на Програмата за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“. Нейните механизми за финансиране предлагат възможност за получаване на подкрепа, свързана с:

- Предоставяне на съфинансиране за провеждането на ефективни „партньорства за иновации“, вкл. на дейностите свързани с координация и създаване на мрежи;
- Предоставяне на цялостно финансиране, във връзка с осъществяването на подкрепящи дейности по координация (подготовка на бъдещото провеждане на партньорство за иновации) идентифициране на общите предизвикателства пред възложителите; извършването на открити пазарни проучвания, предшестващи иницирането на конкретно „партньорство за иновации“;

²⁵ В този смисъл вж. Оперативна програма „Научни изследвания и технологично развитие“ и изискванията за предоставяне на финансова подкрепа за научноизследователски проекти от Фонд научни изследвания.

7. ПРИМЕРИ ЗА ДОБРИ ПРАКТИКИ ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА „ПАРТНЬОРСТВО ЗА ИНОВАЦИИ“

Прегледът на публично достъпната информация, показва че към момента на изготвянето на настоящото изследване, не се откриват примери за осъществени „партньорства за иновации“, във формата им въведена с директивите от 2014 г. Това е разбираемо предвид обстоятелството, че „партньорството за иновации“ е дългосрочен процес, включващ съществено количество работа както в рамките на подготвителните дейности, така и по отношение на конкретното изпълнение.

Същевременно в литературата се откриват редица материали, свързани с осъществяването на „доставки на развойни продукти“ и „обществени поръчки за насърчаване на иновации“ (моделът, предшестващ въвеждането на „партньорството за иновации“ като обособен вид процедура и особен вид договор за обществена поръчка). Полезен ресурс в този смисъл представлява [Платформата „Обществени поръчки за насърчаване на иновации“](#), в която наред с многообразни методически материали, политики, стратегии и инструменти са разгледани над 40 примера за добри практики в национален и международен контекст (вкл. и извън ЕС). Полезно за публичните възложители би било и [Ръководството за публични възложители за осъществяване на „обществени поръчки за иновации“](#). Макар в общия случай тези примери да засягат проекти, които са реализирани извън новата процедура, те могат да бъдат преведени през призмата на директивите от 2014 г.

Във връзка с горното полезно значение имат и редица документи на Европейската комисия, разглеждащи моделите за реализиране на „доставки на развойни продукти“ и „обществени поръчки за насърчаване на иновации“ – напр. Съобщение на комисията „Доставки на развойни продукти: Насърчаване на иновациите с цел обезпечаване устойчивостта и високото качество на обществените услуги в Европа“, COM(2007) 799 и приложенията към него, както и „Ръководство за иновативни решения в обществените поръчки“ (Работен документ SEC(2007) 280).

ⁱ Този документ е разработен и написан от Боян Иванов и Радина Томанова от името на Димитров, Петров & Ко. под ръководството на Паоло Магина, Ръководител на звено за обществени поръчки в ОИСР и Питър Берг Матиасон, Проучване и консултации по политики в звеното за обществени поръчки с принос от Здравка Пекова, местен координатор на ОИСР в България за този проект.