

# Parteneriatul pentru inovare – o nouă procedură de achiziție în sprijinul creșterii eco-eficiente a mediului urban

**Lilian ONESCU,**  
*Secretariatul General al Guvernului*

onescul@yahoo.com

**Daniela FLORESCU,**  
*Agenția Națională pentru Achiziții Publice*

dana.florescu@anap.gov.ro

## Rezumat:

*Cercetarea, inovarea, inovarea socială și nu în ultimul rând eco-inovarea sunt considerate în zilele noastre motoarele dezvoltării unei economii sustenabile. Tocmai de aceea, obiectivele strategice ale Europa 2020 sunt centrate pe o creștere ecologică și inteligentă. Prin adoptarea noilor directive europene în domeniul achizițiilor publice în 2014, ale căror prevederi au fost transpuse în legislația românească în mai 2016, Uniunea Europeană a creat cadrul juridic necesar stimulării autorităților publice în achiziționarea de produse, servicii, lucrări inovatoare. Prezentul articol își propune realizarea unei analize empirice asupra beneficiilor ce pot fi aduse prin aplicarea de către autoritatea contractantă a procedurii - parteneriatul pentru inovare atunci când dorește modernizarea infrastructurii specifice unui oraș inteligent.*

**Cuvinte cheie:** achiziție publică, competitivitate, parteneriatul pentru inovare, servicii publice inovative.

## 1. Introducere

Apariția orașelor inteligente necesită o colaborare intensă între municipalitate și sectorul public, dar și între aceasta din urmă și cel privat cu scopul de a facilita adoptarea deciziilor și de a face progrese în modul de inițiere a politicilor publice la nivel local, precum și pentru îmbunătățirea relației cu cetățenii, mediul de afaceri și instituțiile guvernamentale.

În România există peste 15.000 de autorități contractante din care 320 sunt orașe iar dintre acestea din urmă 103 sunt municipii (exclusiv București). Necesitatea creării procedurii de achiziție pentru servicii sau lucrări inovative a apărut ca urmarea a imposibilității contractării din piață a unor soluții existente care să răspundă din punct de vedere tehnic și calitativ necesităților municipalității.

Acest nou tip de procedură va permite autorităților contractante să participe la un proces de inovare pe termen lung în vederea realizării unui produs, serviciu sau lucrare inovative și achiziția ulterioară a acestora în condiția în care acestea corespund cerințelor, iar costurile se încadrează în valorile maxime stabilite.

Autoritatea contractantă poate derula un proces de consultare a pieței în cazul în care dorește achiziționarea unor produse, servicii sau lucrări cu grad ridicat de complexitate tehnică sau cu un rapid progres tehnologic, în domenii precum:

- educația inteligentă – vizează:
  - educația, întrucât doar 25% din populația urbană a absolvit studii universitare,
  - formarea cetățenilor în ceea ce privește competențele digitale;
- e-guvernare – are în vedere - extinderea unor platforme tehnologice și de conectivitate pentru crearea de noi sisteme de servicii digitale;
- trafic inteligent – urmărește: reducerea emisiilor de carbon și creșterea mobilității urbane, adaptarea infrastructurilor și reproiectarea urbană pentru un transport public modal;
- siguranță publică – asigurată: printr-o supraveghere inteligentă (camere video, senzori de natură diversă), echipamente ce permit identificarea rapidă a persoanelor, vehiculelor, servicii de intervenție performante pentru stoparea infracțiunilor și un trai mai liniștit;
- coeziune socială și incluziune – vizează: crearea unei societăți inclusive în cadrul căreia este asigurată participarea tuturor categoriilor de populație la viața economică, socială și culturală;
- cetățeni inteligenți – presupune: responsabilitate în consumul de energie, alegeri inteligente în stilul de viață;
- energie inteligentă – vizează: utilizarea unor rețele electrice inteligente, stocarea inteligentă a energiei, integrarea surselor de energie regenerabile, iluminat public tip smart;
- rețele inteligente – capabile să asigure securitatea informatică și a informațiilor;
- asistență inteligentă pentru sănătate – presupune - folosirea sistemelor de e-sănătate, dispozitive inteligente de sănătate conectate;
- oraș prietenos cu mediul – va avea în vedere păstrarea unui raport optim între spațiile verzi și cele construite, elemente de arhitectură organică (clădirile se integrează spațiilor verzi), instalarea de platforme inteligente de măsurare a gradului de poluare a aerului, apei, reducerea factorilor de poluare vizuală și sonoră;
- managementul deșeurilor – presupune: reducerea cantității deșeurilor, optimizarea rutelor de colectare a deșeurilor prin utilizarea senzorilor de tomberoane, etc.

## **2. Parteneriatul pentru inovare – un nou tip de procedură care sprijină achizițiile inteligente**

Noua procedură de achiziție - parteneriatul pentru inovare va permite combinarea elementelor de dezvoltare și de achiziție adaptate la nevoile autorității

contractante în interesul cetățeanului, asigurând totodată tratamentul egal și transparența față de toți operatorii din piață.

Parteneriatul pentru inovare se desfășoară în faze succesive, urmând stadiile din procesul de cercetare și de inovare, care pot include fabricarea produselor, prestarea serviciilor sau finalizarea lucrărilor. Concret, noul tip de procedură de achiziție se desfășoară în trei etape:

a) etapa depunerii solicitărilor de participare și a selectării candidaților, pe baza criteriilor de selecție și calificare, cu mențiunea că pentru atribuirea contractului, pentru acest tip de procedură, autoritatea contractantă are obligația de a aplica criteriul cel mai bun raport preț-calitate. De altfel, noua legislație în domeniul achizițiilor publice pune accent pe minimizarea utilizării criteriului de atribuire prețul cel mai scăzut în evaluarea ofertelor candidaților și desemnarea ofertei câștigătoare, indiferent de procedura de achiziție aplicată, în favoarea criteriului oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic considerat mult mai complex și mai benefic pentru întreaga economie.

b) etapa depunerii ofertelor inițiale de către candidații selectați în cadrul primei etape. Este etapa în care autoritatea contractantă descrie necesitățile cu privire la produsul, serviciul sau lucrările inovatoare care nu pot fi satisfăcute prin achiziția produselor, serviciilor sau lucrărilor disponibile pe piață în momentul identificării nevoii și stabilește cerințele minime pe care ofertele trebuie să le îndeplinească.

c) etapa negocierilor în vederea îmbunătățirii ofertelor inițiale, a evaluării ofertelor ulterioare și a depunerii ofertelor finale de către partenerii la negociere, oferte care vor fi evaluate prin aplicarea criteriului de atribuire și a factorilor de evaluare stabiliți de autoritatea contractantă în momentul inițierii procedurii de achiziție. Tot în momentul elaborării documentației de atribuire autoritatea contractantă își va stabili obiectivele intermediare care trebuie realizate de către parteneri, precum și plata prețului în tranșe corespunzătoare.

Este faza în care autoritatea contractantă se întâlnește, separat cu fiecare ofertant în parte, iar acesta din urmă dezvoltă soluția prezentată în cea de-a doua etapă, ținând cont de cerințele negociate pentru îmbunătățirea ofertei depuse inițial.

Faza de cercetare și dezvoltare poate fi împărțită în mai multe etape, pe parcursul cărora numărul de parteneri va fi treptat redus, sau, în cazul unui parteneriat pentru inovare încheiat cu mai mulți parteneri, se poate reduce numărul de parteneri prin încetarea anumitor contracte individuale. Pe tot parcursul negocierilor autoritatea contractantă are obligația de a nu dezvălui celorlalți parteneri soluțiile propuse sau alte informații confidențiale comunicate de un partener în cadrul parteneriatului, fără acordul acestuia.

Negocierile se derulează până în momentul în care fiecare participant la negocieri declară că oferta pe care a prezentat-o nu mai poate fi îmbunătățită.

Procedura privind parteneriatul pentru inovare prezintă două avantaje majore pentru autoritatea contractantă:

- în primul rând, pe întreaga perioadă de dezvoltare (cercetare – inovare) a produsului, serviciului sau lucrării riscurile sunt transferate asupra ofertantului;
- în al doilea rând, specificațiile tehnice sau orice alte documente ale achiziției pot fi modificate, dacă pe parcursul negocierilor autoritatea contractantă constată că cele stipulate inițial în documentația de atribuire nu vor conduce la soluționarea corectă a problemei identificate, cu condiția ca, comisia de evaluare să informeze în scris toți ofertanții rămași în competiție asupra acestor modificări și să le asigure timp suficient pentru ca aceștia să modifice și să transmită ofertele modificate.

### **3. Bune practice în aplicarea parteneriatului pentru inovare la nivel european**

Achizițiile publice constituie un mecanism important al pieței unice europene, pentru atingerea obiectivelor politice mai ample și pentru a stimula creșterea economică în UE.

De asemenea, la nivelul Uniunii Europene orașul inteligent este considerat un instrument esențial de modernizare și inovare orientat către crearea unui mediu sustenabil, cu infrastructură avansată, capabilă să ofere o calitate a vieții ridicată, prin dezvoltarea și integrarea componentelor de tip clădire inteligentă cu sistemele de analiză, adaptare, monitorizare și conducere a traficului și cu cel de management energetic etc. În primul rând, orașele inteligente sunt *verzi*, mai exact transportul este verde, clădirile sunt verzi, cea mai mare parte din energie provine din surse regenerabile, nivelul emisiilor de dioxid de carbon este redus, etc.

În perioada de programare 2014-2020, UE pentru atingerea obiectivelor sale, acordă o deosebită importanță pentru trei tipuri de achiziții:

- *achizițiile verzi* – autoritățile publice achiziționează bunuri, servicii și lucrări cu un redus impact asupra mediului pe tot parcursul ciclului lor de viață. Mai mult decât atât, achizițiile publice verzi au ca scop atingerea unui echilibru între dimensiunea economică, cea socială și de mediu;

- *achizițiile responsabile social* – presupun ca autoritățile publice să ofere companiilor stimulente reale în vederea dezvoltării unei gestiuni responsabile din punct de vedere social astfel încât acestea din urmă la rândul lor să asigure oportunități de angajare, muncă decentă, respectarea drepturilor sociale și de muncă, accesibilitate, egalitatea de șanse, incluziunea socială (inclusiv a persoanelor cu handicap);

- *achiziții publice inovatoare* – presupun achiziționarea de bunuri, servicii și lucrări inovatoare care nu sunt încă disponibile în comerț.

În tabelul care urmează este prezentată situația la nivelul anului 2014 asupra importanței pe care o dețin cele trei tipuri de investiții publice în total cheltuieli realizate la nivelul UE.

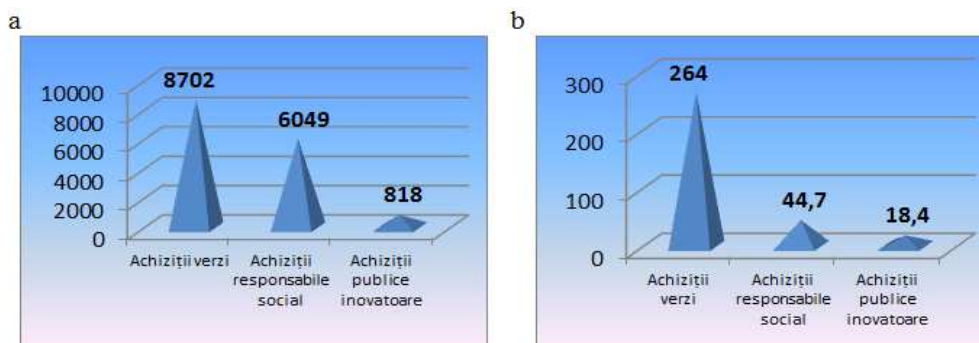
**Tabel 1.**

Ponderea principalelor tipuri de achiziție publică, în funcție de obiectivele Europa 2020, în totalul achizițiilor publice la nivelul anului 2014

Ponderea pe tip de cheltuială în total achiziții publice	Achiziții verzi	Achiziții responsabile social	Achiziții publice inovatoare
Distribuția în funcție de numărul procedurilor	14%	10%	1%
Distribuția în funcție de valoarea procedurilor	25%	17%	7%

**Sursa:** Prelucrare proprie după baza de date regăsită pe:  
<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents>

Dacă analizăm situația după numărul total de proceduri derulate observăm că cele trei tipuri de achiziții au reprezentat 25% din total, iar dacă ne aplecăm atenția asupra valorii estimate observăm că acestea au reprezentat aproximativ 50% (49%) din totalul investițiilor publice.



**Figura 1.** (a) număr de proceduri; (b) valoarea procedurilor în miliarde euro.

**Sursa:** Prelucrare proprie după baza de date regăsită pe:  
<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents>

Ca urmare a beneficiilor economice și sociale pe care parteneriatul pentru inovare le aduce, la nivelul statelor membre s-a observat o tendință de includere a acestui tip de procedură în politica lor de dezvoltare strategică, anterior impunerii de către Comisia Europeană prin Directivele 24/2014 – privind achizițiile publice clasice și respectiv Directiva 25/2014 – privind achizițiile publice sectoriale.

La nivelul anului 2014, majoritatea statelor membre erau preocupate de achizițiile verzi și achizițiile responsabile social, numai șapte (Franța, Olanda, Spania, Germania, Suedia, Portugalia, Polonia) aveau reglementat și domeniul de achiziții privind parteneriatul pentru inovare. Restul statelor membre nu au optat pentru acest tip de procedură datorită complexității sale. Întrucât pe de o parte este foarte subiectiv de definit termenul de *inovație*, iar de cealaltă parte este foarte greu de stabilit sectorul de activitate pentru care să se aplice, mai concrete fiind doar domeniile din sfera sănătății și a apărării naționale.

Austria, Marea Britanie și Olanda contractează achiziții inovative prin intermediul unor unități centralizate de achiziții. Austria și Marea Britanie, spre exemplu, au astfel de unități implementate la nivel central, prima în cadrul ministerului austriac de finanțe, iar a doua la nivelul ministerului său de mediu.

Unitatea centralizată de achiziții din Austria oferă sprijin autorităților contractante în derularea procedurilor privind parteneriatul pentru inovare din momentul scrierii documentației de atribuire și până la desemnarea ofertei câștigătoare. De asemenea, oferă sprijin pentru instruirea personalului din cadrul autorităților contractante și a creat o rețea pentru diseminarea informațiilor.

În Olanda există două tipuri de unități de achiziții, atât pentru nivelul central cât și pentru cel local.

Portugalia, a început să apeleze la achizițiile inovative încă din 2008, la nivelul anului 2014 planul de achiziții inovative era în curs de adaptare la noile realități economice și noile directive europene.

În Franța, există o unitate de achiziție centralizată, care derulează proceduri de achiziție inovative numai pentru anumite categorii de produse selectate.

Trei din cele șapte state, până la apariția directivelor în domeniul achizițiilor publice, aveau ca obiectiv realizarea de achiziții inovative ca procent în totalul achizițiilor publice.

**Tabel 2.**

State care aveau în 2014 ca obiectiv realizarea de achiziții inovative ca procent în total achiziții publice

Stat membru UE	Pondere in total achiziții
Franța	2%
Olanda	2,5%
Spania	3%

*Sursa: Prelucrare proprie după baza de date regăsită pe: <http://ec.europa.eu/>*

Ale state, precum Germania, Suedia, Polonia, au optat pentru aplicarea în mod voluntar a procedurii privind parteneriatul pentru inovare, de către fiecare autoritate contractantă, în funcție de obiectivele de atins ale fiecăreia.

În Suedia, există Agenția Națională pentru Achiziții Publice care oferă suport on-line atât autorităților contractante cât și operatorilor economici, în timp ce Polonia pune la dispoziția actorilor de pe piața achizițiilor un ghid de bune practici.

Cazurile de bună practică au demonstrat că între parteneriatul pentru inovare și gradul de absorbție al fondurilor europene există o strânsă legătură. Țări precum Marea Britanie, Suedia și Spania au atras cel puțin 10% din fonduri prin aplicarea acestui tip de procedură.

Chiar dacă la nivelul anului 2014 doar un număr restrâns de state ofereau posibilitatea aplicării procedurii pentru achizițiile inovative, trebuie făcută mențiunea că, potrivit celor două directive în domeniul achizițiilor publice, din aprilie 2016 toate statele membre au obligativitatea transpunerii în legislația națională a acestui nou tip de procedură. Autoritățile contractante având libertatea

de a opta pentru aplicarea ei ori de câte ori consideră că nu poate satisface nevoile cetățenilor datorită inexistenței soluției pe piață.

### **Concluzii**

Achizițiile publice reprezintă 19% din Produsul Intern Brut (PIB) al Uniunii Europene (UE), iar procedura privind parteneriatul pentru inovare are menirea de a asigura exploatarea pe deplin a potențialului achizițiilor publice, pentru a realiza obiectivele strategiei Europa 2020, mai ales că o soluție identificată pentru soluționarea unei probleme comune mai multor orașe, precum: monitorizarea fluxurilor pietonale din oraș în vederea asigurării rețelelor de Wi-Fi în punctele mai aglomerate, reducerea furturilor de biciclete din oraș în vederea încurajării utilizării bicicletei, sprijinirea persoanelor aflate în zona de risc de izolare socială, etc.; pot fi aplicate cu succes și în alte orașe, realizându-se astfel importante economii de scală.

Parteneriatul pentru inovare se bazează pe norme procedurale similare procedurii de selecție prin negociere, dar atribuirea contractului se face numai prin aplicarea criteriului cel mai bun raport preț calitate, cea mai corectă modalitate de comparare a ofertelor pentru soluții inovatoare și cea mai eficientă modalitate de investiție.

Uniunea Europeană susține că în perioada următoare atenția autorităților contractante ar trebui îndreptată asupra definirii cerințelor minime pe care trebuie să le îndeplinească produsul sau serviciul ce urmează a satisface nevoia identificată, în detrimentul activităților de prospectare a pieței și de adaptare a criteriilor de selecție la soluțiile existente, soluții care de cele mai multe ori nu pot acoperi în integralitate particularitățile problemelor apărute, mai ales dacă vorbim de necesitățile unui oraș inteligent.

---

### **Bibliografie**

---

Legea 98/2016 – privind achiziții publice clasice - parteneriatul pentru inovare - Cap. III, Secțiunea 1, Paragraf 6, Art. 95 – 103.

Legea 99/2016 - privind achizițiile sectoriale - parteneriatul pentru inovare- Cap. IV, Secțiunea 1, Paragraf 6, Art. 108 – 116.

Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE.

Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE.

<http://anap.gov.ro/web/category/legislatie/legislatie-primara/>

[https://ro.wikipedia.org/wiki/Lista\\_oraselor\\_din\\_Romania](https://ro.wikipedia.org/wiki/Lista_oraselor_din_Romania)

<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents>