

Wspieranie *local content* w sektorze *offshore wind*



Baltica

STRESZCZENIE raportu podsumowującego projekt pn. *Dopuszczalność zastosowania metodyki wielokryterialnego wspomagania decyzji (WWD) w kształtowaniu kryteriów oceny ofert realizujących koncepcję „local content” w świetle unijnego prawa zamówień publicznych*

Szanowni Państwo,

mamy przyjemność przekazać raport podsumowujący badania realizowane na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (WPiA UAM), we współpracy z PGE Baltica sp. z o.o. (PGEB), w ramach projektu pn. *Dopuszczalność zastosowania metodyki wielokryterialnego wspomaganie decyzji (WWD) w kształtowaniu kryteriów oceny ofert realizujących koncepcję „local content” w świetle unijnego prawa zamówień publicznych.*

Cel tego interdyscyplinarnego przedsięwzięcia był nader ambitny – było nim bowiem wypracowanie takiego modelu oceny ofert składanych w przetargach organizowanych w związku z realizacją inwestycji w obszarze morskich farm wiatrowych, który:

- pozostaje w zgodzie z unijnym i polskim prawem zamówień publicznych,
- umożliwi optymalną realizację postulatów potocznie ujmowanych w hasle *local content*.

W toku niemal dwuletnich badań udało się zidentyfikować kluczowe wyzwania prawne i ekonomiczne, a przede wszystkim opracować narzędzia pozwalające skutecznie ograniczać ryzyka i maksymalizować korzyści ekonomiczne związane z ich stosowaniem.

Choć pierwszoplanowym celem projektu było stworzenie rozwiązań dostosowanych do indywidualnych potrzeb konkretnego inwestora – PGEB jako lidera polskiej morskiej energetyki wiatrowej – to jednak celem wspólnej pracy WPiA UAM i PGEB jest również opracowanie uniwersalnej metodologii kształtowania modeli oceny ofert, które wspierają *local content*, a jednocześnie pozostają bezpieczne z prawnego punktu widzenia.

Osiągnięcie to nie byłoby możliwe bez znakomitej współpracy i synergii analitycznego warsztatu naukowców oraz praktycznej perspektywy i profesjonalizmu przedstawicieli PGEB. Dlatego w niniejszym podsumowaniu nie może też zabraknąć wyrazów uznania dla postawy wyjątkowej otwartości i dalekowzroczności PGEB, która potwierdziła swą rolę odpowiedzialnego lidera transformacji energetycznej w Polsce – dostrzegając potencjał współpracy ze środowiskiem akademickim w pełni zaangażowała się w przedsięwzięcie naukowe, którego efekty służyć będą nie tylko samej PGEB, ale mają potencjał, by stanowić inspirację dla całego sektora *offshore wind*, a nawet stać się praktycznie użytecznym punktem odniesienia w szerszym procesie transformacji energetycznej kraju.

Dlatego ufam, że raport wzbudzi Państwa zainteresowanie i okaże się wartościowym źródłem wiedzy oraz inspiracji.

dr Jarosław Kola

Kierownik Zespołu Badawczego

SPIS TREŚCI

<i>EXECUTIVE SUMMARY</i>	4
ZESPÓŁ	5
ZNACZENIE RYNKU OFFSHORE W KONTEKŚCIE <i>LOCAL CONTENT</i>	6
GENEZA PROJEKTU	7
KLUCZOWE WYZWANIA	8
KONCEPCJA <i>LOCAL CONTENT</i>	9
PERSPEKTYWA HOLISTYCZNA	10
METODYKA WWD	11
HARMONOGRAM DZIAŁAŃ	12
EFEKTY PRAC	13

EXECUTIVE SUMMARY

1. PGEB jako lider rynku offshore wind jest zainteresowane w stymulowaniu rozwoju polskiego i unijnego przemysłu, i maksymalizacji jego wykorzystania w realizacji Programu Offshore.
2. Dlatego PGEB dostrzega i docenia znaczenie postulatów wpisujących się w tzw. koncepcję *local content*.
3. Podstawowym wyzwaniem prawnym w promowaniu *local content* pozostaje fakt, że w świetle prawa unijnego stosowanie preferencji terminowanych pochodzeniem jest uznawane za obarczone poważnym ryzykiem naruszenia prawnych reguł funkcjonowania rynku wewnętrznego UE.
4. PGEB jako profesjonalna i odpowiedzialna spółka nie podejmuje działań naruszających zobowiązania wynikające z prawa unijnego.
5. W polskiej literaturze prawniczej wykazano już jednak, że pod pewnymi warunkami możliwe jest realizowanie postulatów koncepcji *local content* na rynku zamówień publicznych.
6. Pierwsze publikacje naukowe na ten temat opracowano w środowisku naukowym afiliowanym przy WPiA UAM, dlatego PGEB podjęła współpracę z zespołem naukowym kierowanym przez dr. Jarosława Kolę, autora wspomnianych publikacji.
7. W ramach współpracy powstał interdyscyplinarny zespół, którego celem było wypracowanie modelu oceny ofert, który – utrzymując zgodność z unijnym prawem zamówień publicznych – umożliwiłby osiągnięcie celów wskazanych w powyższych punktach.
8. W toku prac ustalono, że optymalnym rozwiązaniem będzie poddawanie ocenie składanych przez oferentów koncepcji realizacji inwestycji stosownie do nw. założeń:
 - a. podstawą oceny będą kryteria, które są **zeterminowane obiektywnie uzasadnionymi potrzebami PGEB,**
 - b. ww. potrzeby zostały ustalone z uwzględnieniem **strategicznego znaczenia sektora MEW,** a także z **uwzględnieniem preferencji zgłaszanych przez interesariuszy rynku,**
 - c. specyfika potrzeb sprawia, że ich zaspokojenie co do zasady wymaga, aby **istotne elementy łańcucha wartości były lokalizowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,**
 - d. kryteria oceny ofert są mierzalne, a ich znaczenie zostało skwantyfikowane w postaci wag, ustalonych zgodnie z metodyką wielokryterialnego wspomagania decyzji, która dostarcza weryfikowalnych instrumentów matematycznych służących podejmowaniu decyzji.

W rezultacie PGEB dysponuje narzędziami, które sprzyjają realizacji postulatów koncepcji *local content*, przy zachowaniu relatywnie wysokiego poziomu bezpieczeństwa prawnego.

ZESPÓŁ

INSTYTUCJA NAUKOWA:

dr Jarosław Kola (WPiA UAM) – inicjator i kierownik projektu, radca prawny, autor pierwszych w Polsce publikacji na temat wspierania *local content* w zamówieniach publicznych.

prof. UAM dr hab. Katarzyna Kokocińska (WPiA UAM) – radca prawny, specjalizuje się w prawnych aspektach strategicznego programowania rozwoju i polityk publicznych, w tym obszarze jest autorką licznych artykułów i monografii.

dr inż. Mirosław Kruszyński (Wydz. Inżynierii Zarządzania Politechniki Poznańskiej) – ekspert w zakresie metodyki wielokryterialnego wspomaganie decyzji (WWD) oraz jej praktycznego stosowania przy realizacji inwestycji publicznych.

Hanna Przezwicka-Kamdar – radca prawny z doświadczeniem w doradztwie na rzecz sektora *offshore wind*, specjalistka w dziedzinie prawa energetycznego.

Anna Cynkarz – prawniczka praktykująca w obszarze zamówień publicznych, specjalizuje się w prawnych aspektach lokalizacji łańcuchów dostaw poprzez zamówienia publiczne.

INSTYTUCJA WDRAŻAJĄCA (PGEB):

Piotr Dziubałtowski – Wiceprezes Zarządu ds. Operacyjnych, odpowiedzialny za nadzór nad realizacją strategicznych procesów operacyjnych Spółki celem zgodności działań z celami organizacyjnymi PGEB.

Alicja Wąsowicz – Dyrektor Departamentu Zakupów i Administracji PGEB, koordynator współpracy pomiędzy zespołami PGEB i WPiA UAM.

Piotr Gowik – radca prawny, kierownik Zespołu ds. Prowadzenia Postępowań Zakupowych w PGEB, w projekcie współtworzył kwestionariusz wg metody Saaty’ego.

Michał Mielnik – radca prawny, zajmujący się strategicznymi inwestycjami podlegającymi prawu zamówień publicznych UE, współtworzył kwestionariusz wg metody Saaty’ego.

ZNACZENIE RYNKU OFFSHORE WIND W KONTEKŚCIE LOCAL CONTENT

Rozwój sektora morskiej energetyki wiatrowej stanowi jeden z kluczowych kierunków realizacji unijnej polityki klimatycznej i energetycznej. Od czasu przyjęcia Porozumienia Paryskiego w 2015 r. **Unia Europejska zadeklarowała przyjęcie roli globalnego lidera w działaniach na rzecz dekarbonizacji gospodarki**, a przyjęte w 2021 r. Europejskie prawo o klimacie ustanowiło wiążący cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

W tym kontekście technologia wytwarzania energii z wiatru na morzu została uznana za jedno z najważniejszych narzędzi umożliwiających równoczesne zaspokojenie rosnącego zapotrzebowania na energię, zwiększenie **bezpieczeństwa energetycznego oraz realizację ambitnych celów redukcji emisji**.

Morska energetyka wiatrowa stanowi odpowiedź na szereg wyzwań stojących przed europejskim systemem energetycznym – pozwala na dywersyfikację źródeł energii, stabilizację dostaw oraz ograniczenie zależności od importu surowców. Jednocześnie **wpisuje się w ideę sprawiedliwej transformacji**, tworząc **nowe miejsca pracy** w sektorach powiązanych, pobudzając **innowacje technologiczne** i stymulując **rozwój regionów nadmorskich**.

Znaczenie sektora *offshore wind* w polityce Unii Europejskiej potwierdza m.in. dyrektywa 2014/89/UE w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich, która zobowiązuje państwa członkowskie do wspierania zrównoważonego rozwoju gospodarki morskiej – w tym sektora energii odnawialnej – z poszanowaniem środowiska naturalnego i odporności na zmiany klimatu.

Z ekonomicznego punktu widzenia sektor *offshore wind* należy do najdynamiczniej rozwijających się obszarów gospodarki Unii Europejskiej, odnotowując **wzrost wartości dodanej brutto o ponad 40% rok do roku (2021-2022)**. Liderami rynku pozostają Niemcy, Dania, Niderlandy i Belgia – państwa, które jako pierwsze zbudowały dojrzały ekosystem przemysłowy wokół morskiej energetyki wiatrowej i stały się filarem europejskiego łańcucha dostaw w tym sektorze.

Polska znajduje się obecnie na etapie intensywnego rozwoju krajowego rynku *offshore wind*. Do 2030 r. planowane jest przyłączenie do krajowego systemu elektroenergetycznego farm o łącznej mocy około 6 GW, a w dalszej perspektywie – dodatkowo nawet 11 GW. Towarzyszy temu **rozbudowa infrastruktury portowej, specjalistycznych stoczní i zaplecza serwisowego, a także rozwój nowych kompetencji w przemyśle, nauce i edukacji**. Szacunki wskazują, że inwestycje w sektorze *offshore wind* mogą stworzyć **około 34 tys. miejsc pracy na etapie budowy oraz 29 tys. w fazie eksploatacji**, przyczyniając się do trwałego wzrostu krajowego PKB i **wzmocnienia lokalnych łańcuchów wartości**.

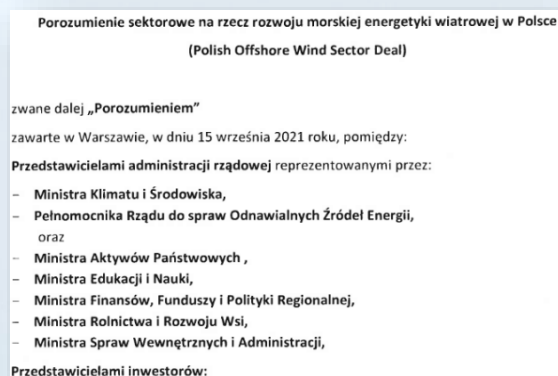
W efekcie, morska energetyka wiatrowa staje się nie tylko filarem transformacji klimatycznej, ale również strategicznym sektorem rozwoju przemysłowego i regionalnego – łącząc cele klimatyczne, energetyczne i gospodarcze w spójną wizję nowoczesnej, niskoemisyjnej Europy.

W tym kontekście nie może dziwić, że znaczenie sektora *offshore wind* wykracza jedynie poza sektor energetyczny, a w wielu państwach – zarówno UE jak i poza nią – stanowi swoisty „poligon” dla działań wpisujących się w nurt *local content*.

GENEZA PROJEKTU

Odpowiedzialnie traktując rolę lidera sektora *offshore wind* w Polsce, PGEB dostrzega, że rozwój morskiej energetyki wiatrowej wykazuje znaczny potencjał, by stać się impulsem stymulującym polskiej gospodarki nie tylko w energetyce, ale również w budownictwie, przemyśle metalurgicznym, transporcie, ale i innowacjach czy w gospodarce morskiej.

Już w 2021 r. PGEB zaangażowało się w budowanie współpracy interesariuszy rynku *offshore wind*, które doprowadziło do zawarcia „Porozumienia sektorowego na rzecz rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce”, tzw. „*Polish Offshore Wind Sector Deal*”. Jednym z jego założeń była „maksymalizacja udziału *local content* w łańcuchu dostaw w procesie budowy morskich farm wiatrowych”.



Zbiegło się to rozpoczęciem na WPiA UAM badań nad prawnymi aspektami dopuszczalności promowania *local content* w świetle unijnego prawa zamówień publicznych. W 2021 r. opublikowana została monografia pod red. prof. K. Kokocińskiej, zawierająca rozdział autorstwa dra. J. Koli, będący pierwszym w polskiej literaturze prawniczej opracowaniem na temat promowania *local content* w zamówieniach publicznych. W tych okolicznościach obie strony – zespół naukowców związanych z WPiA UAM oraz PGEB – do nawiązania ściślejszej współpracy, która w grudniu 2022 r. została objęta finansowaniem Dziekana WPiA UAM prof. dr hab. Tomasza Nieboraka, jako projekt pn. *Dopuszczalność zastosowania metodyki wielokryterialnego wspomagania decyzji (WWD) w kształtowaniu kryteriów oceny ofert realizujących koncepcję „local content” w świetle unijnego prawa zamówień publicznych.*

W 2023 r. władze PGEB i dr Jarosław Kola – jako kierownik projektu – zawarły porozumienie precyzujące zasady współpracy, w którym potwierdzono, że przedmiotem wspólnych badań będzie prawna i techniczna ocena możliwości zastosowania metodyki wielokryterialnego wspomagania decyzji w procesie kształtowania kryteriów oceny ofert ukierunkowanych na realizację koncepcji *local content* w procesie zawierania odpłatnych umów (w tym udzielania zamówień publicznych) służących budowie morskich farm wiatrowych.

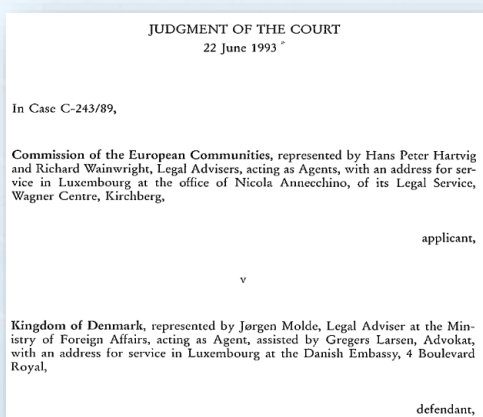
Interdyscyplinarny charakter badań zdeterminował skład zespołu, który tworzyli eksperci związani z Uniwersytetem Adama Mickiewicza, ale także Politechniką Poznańską, praktycy rynku *offshore wind*, a przede wszystkim przedstawiciele PGEB jako pełniące w projekcie rolę instytucji wdrażającej wyniki badań.

KLUCZOWE WYZWANIA

Jako podstawowe wyzwania w ramach Projektu zidentyfikowano wątpliwości wyrażone w następujących pytaniach szczegółowych:

- jak należy rozumieć pojęcie *local content*?
- jakie działania wpisujące się w koncepcję *local content* można uznać za dopuszczalne na gruncie unijnego i polskiego prawa zamówień publicznych?

Oba zagadnienia sprowadzają się w istocie do tego samego, kluczowego wyzwania. A mianowicie do faktu, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (dawniej



Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości; dalej jako „TSUE” lub „Trybunał”) działania instytucji zamawiających wpisujące się w koncepcję *local content* były konsekwentnie kwalifikowane jako niezgodne z unijnym prawem zamówień publicznych. Źródłem takiego podejścia należy upatrywać w szczególności w wyroku z 1993 r. ws. **C-243/89. Trybunał zakwestionował w nim bowiem legalność kontraktowego zobowiązania wykonawców do „wykorzystywania w maksymalnym możliwym stopniu krajowych materiałów, dóbr i siły roboczej”**. Orzeczenie to do dziś istotnie wpływa na postrzeganie koncepcji *local content* w zamówieniach publicznych.

Wobec tego uczestnicy Projektu staneli przed bardzo trudnym zadaniem. Była nim odpowiedź na kluczowe pytanie: **czy w świetle unijnego prawa zamówień publicznych w ogóle istnieje przestrzeń do realizacji przez instytucje zamawiające postulatów koncepcji *local content* na unijnym rynku zamówień publicznych?** Wszakże należy podkreślić, że legalność takich działań oceniana być powinna nie tylko przez pryzmat unijnych dyrektyw regulujących udzielanie zamówień, ale przede wszystkim – jak zresztą zawsze czynił to TSUE – uwzględniając tzw. unijne swobody traktatowe.

Przeprowadzone badania unijnego orzecznictwa doprowadziły do dwóch kluczowych wniosków:

- Trybunał nie wskazywał, że promowanie *local content* jest w każdym przypadku automatycznie niedopuszczalne (zob. w szczególności C-234/03 *Contse*), lecz nie może zostać zaakceptowane, gdy jest nieproporcjonalne;
- orzecznictwo TSUE w ostatnich dekadach ewoluowało w kierunku potwierdzenia dopuszczalności, a wręcz aprobaty dla wykorzystywania zamówień publicznych do osiągnięcia tzw. celów drugoplanowych (zob. w szczególności C-513/99 *Concordia Bus Finland*), w szczególności strategicznych celów polityki rozwoju.

Dlatego podstawowym wnioskiem z pierwszego etapu badań – a zarazem kluczowym założeniem dla dalszych prac – stała się konkluzja, że **promowanie *local content* może zostać uznane za dopuszczalne, gdy jest przejawem udzielania zamówień publicznych w aprobowanym w prawodawstwie UE paradygmacie *strategic use of public procurement***.

KONCEPCJA LOCAL CONTENT

Sformułowany w poprzednim akapicie wniosek zdeterminował więc sposób, w jaki koncepcja *local content* jest rozumiana w projekcie. Mianowicie przyjęto, że promowanie *local content*:

- nie powinno być redukowane wyłącznie do wymagania korzystania z wykonawców zarejestrowanych lokalnie (w tym krajowych i regionalnych), albowiem
- powinno być rozumiane jako kreowanie wartości dodanej lokalnie względem miejsca realizacji inwestycji, niezależnie od tego skąd pochodzi impuls tę wartość kreujący, a przy tym w paradygmacie zrównoważonego rozwoju, zakładającym holistyczne podejście do kosztów inwestycji.

Przed wszystkim więc przyjęto, że samo pochodzenie (siedziba) wykonawcy nie powinno mieć decydującego znaczenia. Jest bowiem oczywiście nieefektywnym kryterium z uwagi na łatwość zarejestrowania siedziby w jakimkolwiek państwie członkowskim UE, w tym w Polsce, a przede wszystkim dlatego, że ujawnia motywację całkowicie protekcyjną i nieproporcjonalną, której nie sposób bronić na gruncie prawa UE.

Za odpowiedni punkt wyjścia do dalszych badań uznano wynikający z unijnego orzecznictwa wniosek, że **dążenie do lokalizowania na terytorium Polski łańcuchów wartości lub newralgicznych elementów łańcucha dostaw procesu budowy morskiej farmy wiatrowej jest dopuszczalne, o ile znajduje uzasadnienie w obiektywnie uzasadnionych potrzebach zamawiającego**. Źródła tych potrzeb nie powinny być przy tym redukowane wyłącznie do aspektów finansowych. Przeciwnie, **powinny być identyfikowane w rachunku ekonomicznym kształtowanym w perspektywie holistycznej, uwzględniającej wartości materialne i niematerialne w całym cyklu życia**. Chodzi więc o to, aby inwestor do rachunku kosztów zaliczał nie tylko aspekty finansowej terminowości – które niezmiennie pozostają krytycznymi parametrami dla efektywnej realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego – lecz by uwzględniał również aspekty związane z bezpieczeństwem, rezyliencją, społecznym oddziaływaniem inwestycji, aspektami środowiskowymi i innowacyjnością. Dlatego w projekcie tak istotną rolę odgrywała nie tylko analiza unijnego i krajowego prawa zamówień publicznych czy prawa energetycznego, ale także perspektywa strategicznego programowania rozwoju zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym.

W rezultacie jednym z głównych założeń projektu jest traktowanie koncepcji *local content* nie jako pojęcia prawniczego, które dawałoby się zamknąć w ramy sztywnej definicji, lecz jako sposób myślenia o prowadzeniu inwestycji, która ma zaspokajać obiektywnie uzasadnione potrzeby instytucji zamawiającej, identyfikowane w perspektywie holistycznej.

Co istotne, takie postrzeganie *local content* koresponduje z treścią ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, która nie nakłada konkretnych obowiązków w zakresie udziału lokalnych dóbr i sił wytwórczych, lecz wymaga raportowania działań deweloperów na rzecz rozwoju terytorium RP, zmuszając ich do przyjęcia szerszej perspektywy, uwzględniającej aspekty strategiczne, a nie zredukowanej wyłącznie do aspektów finansowych, co paradoksalnie byłoby sprzeczne również z założeniami prawodawcy unijnego (choćby uwzględniając założenia tzw. *Net Zero Industry Act*).

PERSPEKTYWA HOLISTYCZNA

We współczesnych modelach zarządzania państwo i jego instytucje coraz częściej występują w roli aktywnego aktora stymulującego rynek do osiągnięcia określonych strategicznych celów rozwoju. W uzasadnieniu do jednej z istotniejszych w ostatnich latach ustaw ukierunkowanych na katalizowanie transformacji gospodarczej wskazano, że państwo staje się odbiorcą rozwoju, do którego impuls samo wywołuje.

Dlatego w procesach inwestycyjnych o takim znaczeniu jak rozwój morskiej energetyki wiatrowej tak istotne jest uwzględnianie perspektywy strategicznej, zakorzenionej w dokumentach strategicznych (unijnych i krajowych) oraz regulacjach prawnych (z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju na czele). Ich analiza potwierdza, że funkcją państwa i jego instytucji (narzędzi) w sektorach strategicznych nie jest już wyłącznie koordynacja polityk publicznych, lecz **mobilizacja interesariuszy, ukierunkowanie przepływów inwestycyjnych i formułowanie długoterminowych wizji rozwoju, w tym transformacji gospodarczej**. Dokumenty takie jak *Polityka energetyczna Polski do 2040 r. (PEP2040)* czy *Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu (KPEiK)* konkretyzują te wizje, wskazując na **morską energetykę wiatrową jako filar transformacji energetycznej**.

W tym kontekście należy postrzegać **PGE B** – spółkę celową powołaną w ramach GK PGE do realizacji **inwestycji w sektorze offshore wind**. Spółka ta stanowi przykład podmiotu, którego działalność łączy **logikę komercyjną z realizacją celów publicznych w obszarze rozwoju**. Zgodnie

z wytycznymi OECD, przedsiębiorcy tacy jak PGE B mają charakter podmiotów o „**podwójnym celu**” – działają na zasadach rynkowych, ale jednocześnie wypełniają zadania o znaczeniu publicznym, typowe dla sektorów strategicznych.

W przypadku PGE Baltica realizacja zadań publicznych jest **ściśle powiązana z polityką rozwoju państwa**. Projekty spółki są **bezpośrednio wpisane w KPEiK** i stanowią element zobowiązań międzynarodowych Polski wobec Unii Europejskiej w zakresie udziału OZE i redukcji emisji. Równocześnie ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych wprowadziła finansowe mechanizmy wsparcia dla takich projektów.

Możliwość uzyskania i efektywność takiego wsparcia jest jednak ustawowo powiązana z problematyką zarządzania łańcuchem wartości i jego oddziaływaniem na rozwój Rzeczypospolitej Polskiej, a także na impact społeczny.

Holistyczna perspektywa wymaga więc zorientowania na cele ekonomiczne, strategiczne, ale i na społeczne oddziaływanie. Dlatego doceniając walory najlepszych praktyk w zakresie zarządzania (w szczególności w nurcie *good governance*) PGE B w toku projektu przykładała szczególną wagę do postulatu responsywności. Stąd istotne znaczenie dla ostatecznych wniosków projektu miały preferencje interesariuszy reprezentujących rynek MEW, które były badane w oparciu o wnioski z organizowanych przez PGE B *suppliers days* i zbieranych w ich toku wypowiedzi respondentów, w ramach opracowanych w projekcie ankiet



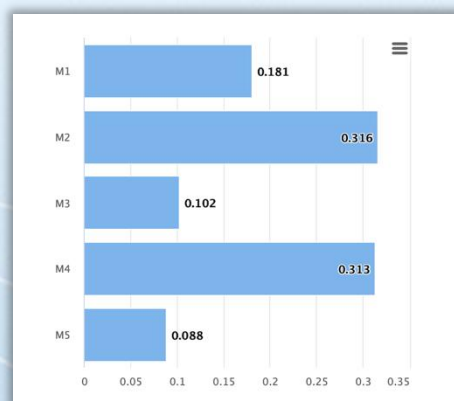
METODYKA WWD

Już na etapie poprzedzającym rozpoczęcie projektu naukowcy tworzący interdyscyplinarny zespół działający przy WPIA UAM zidentyfikowali znaczny potencjał metodyki wielokryterialnego wspomaganie decyzji (WWD) do wykorzystywania w kształtowaniu kryteriów oceny ofert stosowanych w odniesieniu do zamówień publicznych, które mają być wprzęgnięte w realizację strategicznych celów polityki rozwoju.

Metodyka WWD służy do rozwiązywania wielokryterialnych problemów decyzyjnych w sposób umożliwiający zidentyfikowanie wariantu decyzyjnego uważanego za najlepszy w świetle zidentyfikowanych preferencji. Umożliwia zatem uwzględnienie w procesie decyzyjnym wielu perspektyw, które mogą reprezentować kluczowi interesariusze. Odnosząc to ustalenie do specyfiki projektu należy podkreślić, że wykorzystanie metodyki WWD pozwala na efektywne i uzasadnione metodologicznie osadzenie problemu decyzyjnego w szerokim kontekście realizacji inwestycji MFV.

Innymi słowy: **dobrane narzędzia nie tylko umożliwiły zidentyfikowanie złożonych potrzeb PGEB jako inwestora, ale także umożliwiły rozszerzenie perspektywy decyzyjnej poprzez włączenie uwarunkowań wynikających z dokumentów z zakresu strategicznego planowania rozwoju, a także preferencji interesariuszy reprezentujących rynek MEW.**

W toku badań potwierdzono, że spośród metod WWD najefektywniejsza dla realizacji celów Projektu będzie tzw. metoda *analytic hierarchy process* (AHP). Jest to wielokryterialna metoda hierarchicznej analizy problemu, wykorzystująca zasady wieloatrybutowej teorii użyteczności. Jak wskazuje się w literaturze (J. Żak, J. Kruszyński) metoda ta pozwala na dekompozycję złożonego problemu decyzyjnego i uporządkowanie skończonego zbioru wariantów decyzyjnych.



Dzięki temu możliwe jest wypracowanie końcowego algorytmu metody AHP, jakim jest ranking, czyli uszeregowanie wariantów z zastosowaniem ustalonych uprzednio kryteriów.

Tabela oceny preferencji Metakryteriów M2-M5
„Kwestionariusz porównań parami wg Saaty'ego”

	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
M1 Cena/Koszt cyklu życia																		M2 Logistyka i Bezpieczeństwo Realizacji
M1 Cena/Koszt cyklu życia																		M3 Kompetencje, Innowacyjność i Zrównoważoność
M1 Cena/Koszt cyklu życia																		M4 Serwis i Niezawodność Techniczne
M1 Cena/Koszt cyklu życia																		M5 Oddziaływanie społeczne
M2 Logistyka i Bezpieczeństwo Realizacji																		M3 Kompetencje, Innowacyjność i Zrównoważoność

W rezultacie zastosowanie metodyki WWD dodatkowo organizowało przebieg badań. Mianowicie w pierwszej kolejności zespół definiował preferencje zarówno PGEB oraz interesariuszy rynku, następnie – po ich zagregowaniu i analizie – opracował zestaw docelowych kryteriów oceny ofert, które następnie zostały poddane badaniu preferencji decydentów w ramach PGEB.

HARMONOGRAM DZIAŁAŃ

Scharakteryzowana na poprzednich stronach koncepcja rozumienia *local content* w ramach projektu, a także założenia dotyczące przyjęcia szerokiej perspektywy decyzyjnej i wykorzystania metodyki WWD (AHP) zdeterminowała również metodologię rozwiązywania identyfikowanych wyzwań. Następujące zadania uznano za kluczowe:

- konceptualizacja prac i analiza uwarunkowań prawnych;
- zainicjowanie dialogu z interesariuszami wywodzącymi się z rynku *offshore wind*, w modelu realizującym założenia koncepcji *good governance* zapewniającym responsywność inwestora i partycypację wykonawców;
- identyfikacja kluczowych potrzeb inwestora w perspektywie holistycznej;
- ewaluacja zidentyfikowanych potrzeb w perspektywie dorobku orzeczniczego TSUE;
- opracowanie modelu wielokryterialnej oceny ofert premiującej optymalną realizację opisu potrzeb i wymagań ustalonych w toku realizacji wcześniejszych zadań;
- przygotowanie raportu podsumowującego badania i umożliwiającego wdrożenie.

Zadania te były podejmowane kolejno, co kształtowało harmonogram prac w projekcie, który w rezultacie przedstawiał się następująco:

Etap 1: Organizacja i konceptualizacja projektu

- **Q4.2022** – formalne rozpoczęcie Projektu na WPiA UAM.
- **Q1.2023** – ustalenie zasad współpracy w porozumieniu z PGEB i Kierownikiem Projektu
- **Q2-4.2023** – analiza orzecznictwa i prawnoporównawcza w zakresie dobrych praktyk w obszarze *local content*, w tym kwerendy i wyjazdy studyjne (Arabia Saudyjska, RPA)

Etap 2: Badanie rynku i identyfikacja potrzeb

- **Q1-2.2024** – wyselekcjonowanie 20 wstępnych kryteriów oceny ofert realizujących cele projektu oraz badania ankietowe i dialog z interesariuszami, w tym z wykorzystaniem *suppliers day PGEB*
- **Q3.2024** – ewaluacja badań ankietowych i wyselekcjonowanie finalnych kryteriów oceny ofert korespondujących z kluczowymi potrzebami inwestora

Etap 3: Falsyfikacja wniosków częściowych i konceptualizacja docelowego modelu

- **Q3-4.2024** – prawne analizy uzupełniające, w tym prezentacja badań częściowych na forum międzynarodowym oraz uzupełniające badania prawnoporównawcze (ZEA, USA)
- **Q1.2025** – opracowanie założeń docelowego modelu oceny ofert

Etap 4: Opracowanie modelu wielokryterialne oceny ofert

- **Q2.2025** – opracowanie ankiety wg metody Saaty'ego dla potrzeb ustalenia wag kryteriów w metodyce wielokryterialnego wspomaganie decyzji
- **Q3.2025** – badania ankietowe w ramach PGEB, matematyczna analiza i ewaluacja wyników

Etap 5: Falsyfikacja wniosków częściowych i konceptualizacja docelowego modelu

- **Q4.2025** – opracowanie raportu podsumowującego badanie

EFEKTY PRAC

Realizacja przyjętych założeń pozwoliła na opracowanie unikalnego **MODELU OCENY OFERT** postępowaniach przetargowych realizowanych w związku z budową morskich farm wiatrowych, który spełnia następujące cechy:

1. jest zorientowany na **zaspokajanie obiektywnie uzasadnionych potrzeb** PGEB;
2. jego **nadrzędnym celem** pozostaje **wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie**, przy czym:
 - a. znaczenie „oferty najkorzystniejszej ekonomicznie” nie jest redukowane wyłącznie do aspektów finansowych,
 - b. zgodnie z wytycznymi TSUE, a także swego rodzaju zachętami prawodawcy unijnego (zob. np. motyw 4 preambuły dyrektywy sektorowej 2014/25/UE), model oceny ofert ma realizować założenie, iż zamówienia mają stanowić *jeden z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków*;
3. kryteria oceny ofert są **obiektywne i mierzalne**, a ich wagi ustalono w toku szerokich konsultacji kluczowych interesariuszy rynku;
4. przedmiotem oceny jest zaoferowana przez oferenta **koncepcja realizacji inwestycji**;
5. sposób ukształtowania kryteriów oceny oferty – a w szczególności koncepcji jako jej kluczowego elementu – nie generuje poważnego ryzyka nadmiernego wzrostu kosztów inwestycji, a jednocześnie skłania wykonawców do dobierania **bardziej adekwatnych środków zaspokajania potrzeb** instytucji zamawiającej;
6. to właśnie **charakterystyka potrzeb** – a z całą pewnością nie jakiejkolwiek protekcyjnych motywacji inwestora – zwiększa prawdopodobieństwo, że **istotne elementy łańcucha wartości będą lokalizowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub co najmniej będą kreować wartość dodaną w Polsce**. Tytułem przykładu można wskazać, że dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa łańcucha dostaw czy wysokiej responsywności wykonawcy w przypadkach wystąpienia konieczności wykonania niezbędnych prac serwisowych lub naprawczych jest obiektywnie uzasadnioną, determinowaną ekonomicznie potrzebą inwestora, zaś optymalne jej zaspokojenie najpewniej powinno zakładać lokalizowanie kluczowych centrów logistycznych, serwisowych, itp. w miejscu umożliwiającym niezwłoczną reakcję.

PGEB ma świadomość, że oczekiwanie składania przez oferentów koncepcji realizacji zamówienia nie jest rozwiązaniem szczególnie popularnym na polskim rynku zamówień publicznych. Nie jest jednak działaniem niespotykanym. W toku przeprowadzonych badań ustalono i potwierdzono zarazem, że takie rozwiązanie nie tylko pozostaje **spójne z rozwiązaniami ustawowymi przyjętymi w tzw. specustawie offshorowej**, ale przede wszystkim pozwala na strategiczne wykorzystanie zamówień w sposób realizujący akceptowalne postulaty koncepcji *local content* przy zachowaniu relatywnie wysokiego poziomu **bezpieczeństwa prawnego** (co potwierdzono w toku szerokiej analizy orzecznictwa – zarówno unijnego, jak i polskiego).

Poznań – Warszawa, 2025

Niniejszy dokument, wraz z jego treścią, strukturą, układem graficznym oraz wszelkimi załącznikami, stanowi utwór w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2509 z późn. zm.) i podlega ochronie przewidzianej w tej ustawie oraz w innych właściwych przepisach prawa. Wszelkie prawa autorskie przysługują jego autorom. Jakiegokolwiek powielanie, modyfikowanie, tłumaczenie, rozpowszechnianie, publikowanie, udostępnianie osobom trzecim, wprowadzanie do obrotu lub innego rodzaju wykorzystywanie całości lub części niniejszego dokumentu, w jakiegokolwiek formie i w jakiegokolwiek sposób, bez uprzedniej, wyraźnej, pisemnej zgody autorów, jest zabronione. Dopuszcza się korzystanie z dokumentu wyłącznie w zakresie niezbędnym do celów, dla których został on przekazany, oraz w sposób zgodny z prawem i niniejszą notą. Kontakt z autorami można uzyskać poprzez adres e-mail: jaroslaw.kola@amu.edu.pl