



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 14.12.2007
KOM(2007) 799 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
SOTSIAAL- JA MAJANDUSKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Kommertskasutusele eelnevad hanked: Innovatsiooni kiirendamine
jätkusuutlike ja kõrgekvaliteediliste avalike teenuste tagamiseks Euroopas**

{SEK(2007) 1668}

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA SOTSIAAL- JA MAJANDUSKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Kommertskasutusele eelnevad hanked: Innovatsiooni kiirendamine jätkusuutlike ja kõrgekvaliteediliste avalike teenuste tagamiseks Euroopas

(EMPs kohaldatav tekst)

1. Sissejuhatus

Teatise ELi laiapõhjalise innovatsioonistrateegia kohta¹ rõhutati riigihangete tähtsust ühenduse innovatsiooni potentsiaali suurendamisel ning avalike teenuste kvaliteedi ja tõhususe tõstmisel. Selles toodi välja ka kommertskasutusele eelnevate hangetega seonduvad kasutamata võimalused Euroopas. Oma järeldustes eespool osutatud teatise kohta² palus nõukogu komisjonil anda suunised selle kohta, kuidas riigihankeid käsitlevaid ELi eeskirju saab kasutada innovatsiooni edendamiseks. Euroopa Parlamendi 2007. aasta juuni resolutsioonis riigihankeid käsitlevate õigusaktide ülevõtmise ja rakendamise kohta³ julgustati kommertskasutusele eelnevaid hankeid ELis laialdasemalt kasutama.

Hiljuti avaldatud juhendis,⁴ milles käsitletakse turulolevate uuenduslike toodete, tööde ja teenuste kasutuselevõttu avalikus sektoris, määratletakse kümme heade tavade tegurit, et tõhustada riigihangete potentsiaali innovatsiooni edendamisel.

Käesolevas teatises käsitletakse mõistet „kommertskasutusele eelnevad hanked”, mis hõlmab turustamisele eelnevat uurimis- ja arendustegevuse faasi. Käesolevas teatises peaks mõiste „kommertskasutusele eelnevad hanked” kirjeldama lähenemisviisi muude kui selliste uurimis- ja arendustegevuse alaste teenuste hankimisele, millest „tulenevad kasud üksnes tellijale tema enese tarbeks ja tema enese tegevuse käigus, tingimusel et osutatud teenuse eest tasub täismahus tellija”^{5,6} ning mis ei ole riigiabi. **Kommertskasutusele eelnevad hangete** eritunnused on järgmised.

- (1) **Kohaldamisalasse kuuluvad üksnes uurimis- ja arendustegevuse alased teenused.** Uurimis- ja arendustegevus võib hõlmata selliseid tegevusi nagu lahenduse otsimine ja kavandamine, prototüübi loomine ning piiratud koguse esimeste toodete või teenuste esialgne väljatöötamine katseseeria kujul (vt joonis 1). „Esimese toote või teenuse esialgne väljatöötamine võib hõlmata piiratud ulatuses tootmist või tarnimist, et võtta arvesse kohapealse katsetamise tulemusi ja osutada, et toode või teenus sobib

1 KOM(2006) 502 (lõplik).

2 ELi konkurentsivõime nõukogu 2769. istungi järeldused, 4.12.2006.

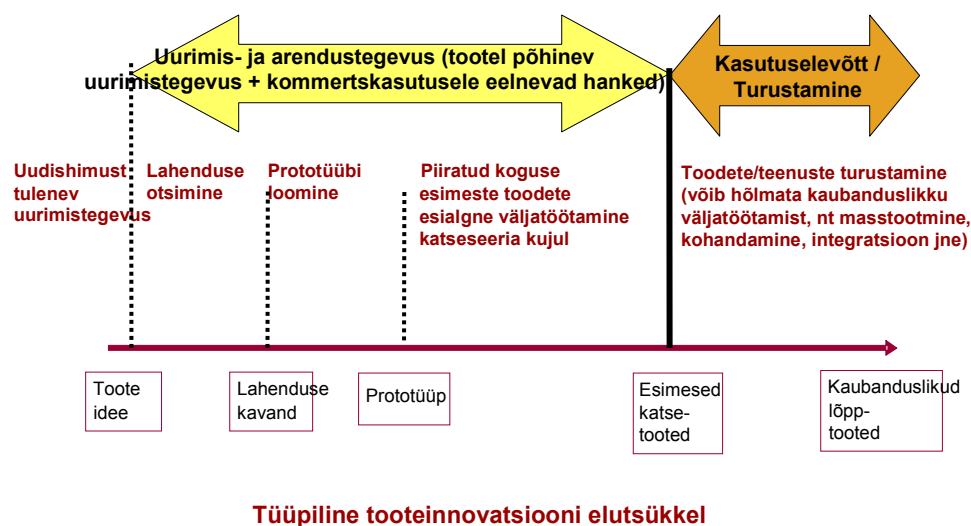
3 EP 2006/2084 (INI).

4 SEK(2007) 280.

5 Sellisel juhul ei kohaldata riigihankeid käsitlevaid direktiive (vt direktiivi 2004/18/EÜ artikli 16 punkt f ja direktiivi 2004/17/EÜ artikli 24 punkt e). Kõnealuseid erandeid kohaldatakse üksnes uurimis- ja arendustegevuse alaste teenustega seotud riigihankelepingute suhtes, mitte uurimis- ja arendustegevusega seonduvate tarnete või tööde suhtes.

6 Lepinguid, mis hõlmavad rohkem kui ainult teenuseid, käsitatakse siiski avaliku teenuse lepingutena, kui teenuste väärtus ületab lepingus sisalduvate toodete väärtust.

masstootmiseks või -tarnimiseks kooskõlas kvaliteedistandarditega.”⁷ Uurimis- ja arendustegevus ei hõlma kaubanduslikke arendustegevusi, nagu masstootmine, tarnimine eesmärgiga saavutada kaubanduslik tasuvus või katta uurimis- ja arendustegevuse kulud, integratsioon, adaptatsioon, olemasolevate toodete ja protsesside kohandamine ning täiustamine.



Joonis 1: Uurimis- ja arendustegevus ning turustamisfaas

- (2) **Riskide ja kasude jagamise kohaldamine.** Kommertskasutusele eelnevate hangete puhul ei jäta riiklik ostja uurimis- ja arendustegevuse tulemusi üksnes enda kasutusse. Ametiasutused ja tööstusharu jagavad uurimis- ja arendustegevuse riske ning kasusid, mis on vajalikud turul olemasolevatest paremate, uute ja innovatiivsete lahenduste väljatootamiseks.
- (3) **Hanked võistluslikul alusel, et välistada riigiabi.** Riskide ja kasude jagamise ning kogu hankeprotsessi korraldamine viisil, mis tagab maksimaalse konkurentsi, läbipaistvuse, avatuse, õigluse ja hinnakujunduse vastavalt turutingimustele, võimaldab riiklikul ostjal leida turul pakutavad parimad võimalikud lahendused.

Käesoleva teatise eesmärk on juhtida liikmesriikide tähelepanu olemasolevale, kuid vähe rakendatud kommertskasutusele eelnevate hangete potentsiaalile. Lisas⁸ on näitena esitatud üks võimalik rakendusviis⁹ kooskõlas kehtiva õigusliku raamistikuga. Kuna ELis on kommertskasutusele eelnevate hangete osas veel vähe kogemusi, soovib komisjon uurida, millises ulatuses võiksid kommertskasutusele eelnevad hanked kaasa aidata ELi uurimis- ja arendustegevusele ning innovatsioonile ja tuua seega ühiskonnale ja majandusele reaalselt kasu. Käesoleva teatise ning juhendi⁴ abil on komisjon nõukogu palvel käsitlenud ELi

⁷ WTO riigihankeid käsitlev kokkulepe, artikkel XV.

⁸ SEK(2007)...

⁹ Ühe rakendusnäite esitamine ei välista muid võimalikke lähenemisviise.

õigusaktide pakutavaid võimalusi edendada innovatsiooni riigihangete abil nii uurimis- ja arendustegevuse kui ka turustamise faasis.

Kommertskasutusele eelnevate hangetega seonduvate tegevustega ei saa takistada konkurentsi turustamisfaasis, kuna sellisel juhul kohaldatakse täielikult riigihangete direktiive ja nende aluseks olevaid asutamislepingu põhimõtteid.

2. Euroopa ühiskondlike väljakutsete käsitlemine kommertskasutusele eelnevate hangete kaudu

Avalikul sektoril ELis, nagu ka mujal maailmas, tuleb tegeleda oluliste sotsiaalsete väljakutsetega. Need väljakutsed on näiteks kõrgekvaliteediliste ja taskukohaste tervishoiuteenuste tagamine vananeva elanikkonnaga toimetulekuks, kliimamuutustega võitlemine, energiatõhususe parandamine, hariduse parem kättesaadavus ja kõrgem kvaliteet ning julgeolekuohtude tõhusam ennetamine.

Selliste väljakutsetega tegelemiseks võivad olla vajalikud uued ja paremad lahendused. Uus varustus võib olla vajalik näiteks tipptasemel meditsiiniuuringute läbiviimiseks, et diagnoosida varakult haigusi ja leida uusi ravimeetodeid, energiatarbimise vähendamiseks hoonetes ja ühistranspordis ning kodanike kaitsmiseks julgeolekuohtude eest, piiramata seejuures nende eraelu puutumatus. Osa nõutavatest parandustest on tehniliselt sedavõrd keerulised, et turul kas puudub kaubanduslikult stabiilne lahendus või ei vasta olemasolevad lahendused uue uurimis- ja arendustegevuse nõuetele. Arendades tulevikku suunatud hankestrateegiaid, mis hõlmavad uurimis- ja arendustegevuse hankeid kõnealuste väljakutsete käsitlemiseks loodud uute lahenduste leidmiseks, võib avalikul sektoril¹⁰ olla märkimisväärne mõju nii avalike teenuste keskpikale ja pikaajalisele tõhususele ning toimivusele kui ka Euroopa tööstuse innovatiivsusele ja konkurentsivõimele.

Euroopa peab parandama ka oma innovatsioonialast tegevust peamiste konkurentidega võrreldes¹¹. Majanduskasvu ja tööhõivet käsitleva Lissaboni strateegia eesmärk on leida lahendusi mitte ainult jätkuvale ebapiisavale investeerimisele uurimis- ja arendustegevusse, vaid tõsta ka Euroopa võimet muuta uued leiutised uuteks toodeteks ja töökohtadeks. Tööstusharu on rõhutanud uuenduste suhteliselt aeglast kasutuselevõttu Euroopa avalikus sektoris ja avaliku nõudluse killustatust kui olulisi teemasid, mida tuleks käsitleda, et lühendada turustamiseks vajaminevat aega ning meelitada Euroopasse rohkem innovatsiooni- ja uurimisalaseid investeeringuid.

Ettevõtted kasutavad uurimis- ja arendustegevuse alaseid hankeid enamasti esimese turuletulija eelise saamiseks. Seda võiks laialdasemalt kasutada Euroopa avalikus sektoris, et suurendada tõhusust ja parandada teenuste kvaliteeti. Selleks on üldjuhul vaja, et avalik sektor koostaks strateegiaid hangete jaoks, mis ei piirdu üksnes turul kättesaadavate toodete ja teenuste ostmisega, vaid mis hõlmavad ka uurimis- ja arendustegevuse alaseid hankeid turul kättesaadavatest paremate, uute lahenduste leidmiseks. Käesolevas teatises tutvustatakse ja selgitatakse lähenemisviisi uurimis- ja arendustegevuse alaste teenustega seotud hangetele.

¹⁰ Riigihanked (17 % EL 25 riikide SKTst) moodustavad 35 % EL 25 riiklikest kulutustest.

¹¹ KOM(2006) 589 (lõplik).

3. Euroopa on võimeline enamaks: strateegilised uurimis- ja arendustegevuse alased hanked juhtpositsioonil püsimiseks

Avaliku sektori vajadused on alati soodustanud innovatsiooni sellistes valdkondades nagu telekommunikatsioon, energeetika, tervishoid, transport, julgeolek ja riigikaitse. Globaliseerunud konkurentsivõimelises keskkonnas tuleks uuesti läbi vaadata avaliku sektori roll innovatsiooni edendajana ja sellest kasu saajana. ELi peamised kaubanduspartnerid, nagu Ameerika Ühendriigid ja Jaapan, on seda laias ulatuses teinud – nendes riikides kasutatakse uurimis- ja arendustegevuse alaseid hankesid olulise innovatsiooni edendajana selliste avaliku sektori vajaduste rahuldamiseks, mille jaoks turul lahendus puudub.

Näited uurimis- ja arendustegevuse alastest hangetest tulenevatest väga olulistest innovatiivsetest lahendustest on Interneti-protokolli tehnoloogia, globaalne positsioneerimissüsteem, superarvutid ja olulised uuendused pooljuhttehnoloogias. Viimasel ajal on uurimis- ja arendustegevusega seonduvad konkreetset ühiskondlikud väljakutsed, nagu näiteks pinnasereostuse kõrvaldamine või Alzheimeri tõve diagnoos, võimaldanud Ameerika Ühendriikide ametiasutustel luua uusi turge biotehnoloogia ja nanotehnoloogia rakenduste jaoks¹⁵.

Ameerika Ühendriikide ja Jaapani ametiasutused¹² on energeetika- ja keskkonnavaldkonnas uurimis- ja arendustegevuse alaste hangete abil märkimisväärselt vähendanud kütuseelementide laadimisjaamade kulusid. Seetõttu on kütuseelementidel töötavad bussid muutunud elujõulisteks ja energiatõhusateks transpordivahenditeks. Hiina eelmise aasta riiklik pikaajaline teadus- ja tehnoloogiakava tutvustas Hiinas ametlikult tehnoloogiaalaseid riigihankeid kui innovatsiooni edendamise vahendit.¹³

Ameerika Ühendriikide avalik sektor kulutab aastas uurimis- ja arendustegevuse alastele hangetele 50 miljardit dollarit,¹⁴ mis on 20 korda suurem, kui Euroopa vastavad kulutused ning mis moodustab ligikaudu poole Ameerika Ühendriikide ja Euroopa vahelisest üldisest lõhest uurimis- ja arendustegevuse alaste investeringute valdkonnas. See on mänginud sageli olulist rolli avalike teenuste kvaliteedi parandamisel ja ülemaailmselt konkurentsivõimeliste äriühingute loomisel.¹⁵

Uurimis- ja arendustegevuse alaste hangetega seotud kulutuste erinevus Ameerika Ühendriikides ja Euroopas tuleneb peamiselt erinevustest riigikaitse- ja kosmose-eelarvetes. Kuid Ameerika Ühendriikide sedalaadi kulutused muudes kui riigikaitse ja kosmosega seotud valdkondades, nagu näiteks tervishoid, energeetika, haridus, transport ja keskkond, on ikkagi neli korda suuremad. See tähendab 3,4 miljardi dollari suurust üldist lõhet¹⁶. Eksperdid^{12,17}

¹² „Commercialising University Research”, ESRC *Sustainable Technologies Programme*’i dokument, Chris Hendry.

¹³ „National Mid and LongTerm S&T Development Plan Guideline” täiendavate poliitiliste meetmete artiklid 22–26, Xinhua politics, 2006.

¹⁴ Kõnealused arvud on seotud uurimis- ja arendustegevuse alaste riigihangete üldarvuga ega hõlma ainult kommertskasutusele eelnevate hangetena käsitatavaid hankesid.

¹⁵ „US defence R&D spending: an analysis of the impacts”, EURABi aruanne, PREST, 2004.

¹⁶ Arvude allikas „Pre-commercial Procurement: a missing link in the European Innovation cycle”, sõltumatu eksperdiaruanne, märts 2006. 2004. aastal kulutati 15 % riiklikust hangetega seotud eelarvest (49 miljardit dollarit) teadus- ja arendustegevuse alastele hangetele: sellest 90,6 % anti kaitse- ja kosmoseagentuuridele ja 9,4 % muudele kui kaitsega seonduvatele asutustele. 2004. aastal kulutati vähem kui 1,5 % ELi pakkumismenetlusega hangetega seotud eelarvest (2,5 miljardit eurot) teadus- ja arendustegevuse alastele hangetele: sellest 49 % oli seotud kaitse- ja kosmosevaldkonnaga.

osutavad kasutamata innovatsioonivõimalustele sellistes riigikaitsega mitteseonduvates valdkondades, kus Euroopa võiks juhtpositsioonile asuda.

ELi ja teiste riikide hankealastes raamistikutes on olulisi regulatiivseid ja poliitilisi erinevusi. Seepärast tuleks eespool osutatud kogemusi analüüsida, et teha kindlaks, kuidas saaks saadud õppetunnid üle kanda ELi konteksti.

4. Ainuõiguslik väljatöötamine

Ainuõiguslik väljatöötamine tähendab, et riiklik ostja jätab kõik väljatöötamise tulemused ja kasud (sealhulgas intellektuaalomandi õigused) üksnes enda kasutusse. Ettevõtte, kes on toote või teenuse välja töötanud, ei saa seda enam teiste potentsiaalsete klientide puhul kasutada. See kajastub tavaliselt kõrgemas hinnas.

Siiski on olemas juhud, kus ainuõiguslik väljatöötamine on õigustatud: näiteks juhul, kui riiklik ostja „vajab” ainuõigusi projekti tulemustele (nt riigikaitse ja julgeolekuga seotud valdkondades, mis nõuavad tulemuste salastatust) või kui riiklik ostja „on” ainus huvitatud klient (nt väga kliendispetsiifiliste toodete väljatöötamine).

Ekspertide hinnangul¹⁷ valivad riiklikud ostjad Euroopas tavaliselt ainuõigusliku väljatöötamise. Enamikul juhtudel ei ole projekti tulemuste „ainuõiguslikkus” siiski riiklike ostjate¹⁷ jaoks vältimatu, kuna riiklik ostja on ainult üks leitud lahenduse paljudest potentsiaalsetest kasutajatest. Veelgi enam, riiklikud ostjad ei pööra sageli tähelepanu tulemustest saadavate kasude rakendamiseks vajalikele lisakuludele ja -jõupingutustele¹⁸. Kui riiklikel ostjatel ei ole volitust ja konkreetset plaani teadustegevuse tulemuste kasutamiseks, puudub sageli põhjus ainuõigusliku väljatöötamisega seotud suurte kulude ja riskide võtmiseks.

Sellistel juhtudel võib ainuõiguslik väljatöötamine takistada innovatsiooni. Riiklikule ostjale ainuõiguste andmine võtab ettevõtetelt stiimuli edasisse turustamisse investeerimiseks. Projekti tulemuste ainuõiguste kõrge hind vähendab riikliku ostja motivatsiooni jagada projekti tulemusi teiste potentsiaalsete riiklike ostjatega. Sellel võivad olla järgmised tagajärjed.

- (1) **Turu killustumine.** Kui sama sektori eri riiklikud ostjad leiavad sarnasele probleemile oma lahendused üksteisega teavet jagamata, töötatakse välja hulgaliselt lahendusi, mis ei sobi tõenäoliselt ülemaailmsetele turgudele.
- (2) **Rahalised takistused konkureeriva arendustegevuse hangetele.** Kui lahenduse pakkumiseks on palju tehnoloogia- ja disainivariante, teeb ainuõigusliku väljatöötamise kõrge hind konkureeriva arendustegevuse hanked eri ettevõtetelt raskesti kättesaadavaks. See võib siduda riiklikud ostjad üksnes ühe tarnijaga.

¹⁷ „Public Procurement for research and innovation”, sõltumatu Wilkinsoni eksperdirühm, 2005.

¹⁸ Nt intellektuaalomandi õiguste kaitse ja säilitamisega seotud kulud ja kohustused (nt intellektuaalomandi õiguste arhiveerimis- ja halduskulud, intellektuaalomandi õiguse valdaja kohustus kohtutülides ja vaidlustes tarnijatega).

- (3) **Innovatiivsemate lahenduste kasutamata jätmise.** Ainuõigusliku väljatöötamisega saab riiklik ostja endale nii kõik uurimis- ja arendustegevuse kasud kui ka riskid. Selle tulemusena keskenduvad riiklikud ostjad turustamiseelsetele lahendustele ning jätvavad kasutamata võimalused, mida pakuvad innovatiivsemad lahendused, mis võiksid anda avalikule sektorile sama raha eest rohkem lisandväärtust.

5. Kommertskasutusele eelnevad hanked: uurimis- ja arendustegevuse alaste teenuste hanked, mis hõlmavad riskide ja kasude jagamist turutingimustel

Kommertskasutusele eelnevate hangete puhul otsustab riiklik ostja mitte jätta uurimis- ja arendustegevuse tulemusi üksnes enda kasutusse⁵. Nagu on määratletud 1. jaos, on kommertskasutusele eelnevad hanked lähenemisviis uurimis- ja arendustegevuse alaste teenuste hangetele, mis hõlmab riskide ja kasude jagamist⁵ ning mis ei ole riigiabi¹⁹. Täpsemalt põhineb kõnealune lähenemisviis järgmisel:

- riskide ja kasude jagamine vastavalt turutingimustele;
- konkureeriv väljatöötamine faasidena;
- uurimis- ja arendustegevuse faasi eraldamine lõpptoodete kaubanduslike koguste kasutuselevõttust.

Eesmärk on lihtsustada avalikke teenuseid hõlmavate innovatiivsete lahenduste kulutõhusat väljatöötamist laiemas perspektiivis.

5.1 Riskide ja kasude jagamine vastavalt turutingimustele

Selle lähenemisviisi kohaselt jagab riiklik ostja uurimis- ja arendustegevuse tulemusi teiste ametiasutustega ja tööstusharuga tulemuste avaldamise, standardimise ning turustamise kaudu.

Selleks et tagada kõnealuse korra tulusus nii kommertskasutusele eelnevate hangetega seotud riikliku ostja kui ka ettevõtete jaoks, jagatakse uurimis- ja arendustegevuse riskid ja kasud nende vahel nii, et mõlemal osapoolel on stiimul uute lahenduste laialdaseks turustamiseks ja kasutuselevõtuks.

Kui kasud hõlmavad intellektuaalomandi õigusi, tuleb tagada, et kui intellektuaalomandi õigused antakse kommertskasutusele eelnevas hankes osalevale ettevõttele, ei anta talle sellega ebaõiglast eelist võimalike tulevaste hangete puhul ning võimaldatakse riiklikule ostjale ligipääs piisavalt suurele ja konkurentsivõimelisele tarneahelale. Näiteks võib riiklik ostja nõuda osalevatelt ettevõtetelt intellektuaalomandi õiguste andmist kolmandatele isikutele õiglastel ja mõistlikel turutingimustel. Riiklik ostja võib nõuda ka vaba luba uurimis- ja arendustegevuse tulemuste ettevõttesiseseks kasutuseks.

Võrdsete pakkumisvõimaluste tagamine kõigile potentsiaalsetele pakkujatele tähendab ka seda, et hankemenetlus, sealhulgas intellektuaalomandi õigustega seotud küsimused, ei diskrimineeri ühtegi potentsiaalset tarnijat, eelkõige väikesi ja keskmise suurusega ettevõtteid.

¹⁹ Rohkem näiteid rakendamise üksikasjade kohta on esitatud lisas (vt joonealune märkus 8).

Kui riskide ja kasude jagamine ei toimu turutingimustel ning teenuste eest makstud hind on turuhinnast kõrgem, käsitatakse seda tavaliselt riigiabina, millest tuleb teavitada komisjoni, kes hindab seda vastavalt EÜ asutamislepingu artiklitele 87 ja 88 ning ühenduse raamistikule uurimis- ja arendustegevuseks ning innovatsiooniks antava riigiabi kohta²⁰.

Selleks et tagada riskide ja kasude jagamine vastavalt turutingimustele, peaks kommertskasutusele eelnevas hankes osalev ettevõtte hüvitama riiklikule ostjale turuhinnaga kõik uurimis- ja arendustegevusega seotud kasud, mida riiklik ostja ettevõttega jagas. Seda võib teha näiteks langetades hinda võrrelduna ainuõigusliku väljatöötamise maksumusega viisil, mis peegeldab ettevõtte saadud kasude ja võetud riskide turuväärtust²¹.

Eespool osutatud näites riskide ja kasude jagamise kohta saavad nii ettevõtted kui ka riiklikud ostjad kasu väljatöötatud lahenduste laialdasest turustamisest ja kasutuselevõtust. See loob mõlema osapoole jaoks stiimuli püüelda uurimis- ja arendustegevuse tulemuste standardimise ja avaldamise suunas ning võib aidata seega vähendada avaliku nõudluse killustumist. Rahaline hüvitis, mida riiklik ostja saab siis, kui ta ei jäta kõiki uurimis- ja arendustegevusest tulenevaid kasusid endale, võib muuta ainuõiguslikust väljatöötamisest taskukohasemaks paljude lepingute sõlmimise konkureerivate ettevõtete ja ning teostada varasemate faaside uurimis- ja arendustegevust.

Riikliku ostja osalemine varasemates uurimis- ja arendustegevuse faasides annab tõenäoliselt sama raha eest rohkem lisandväärtust järgmistel põhjustel.

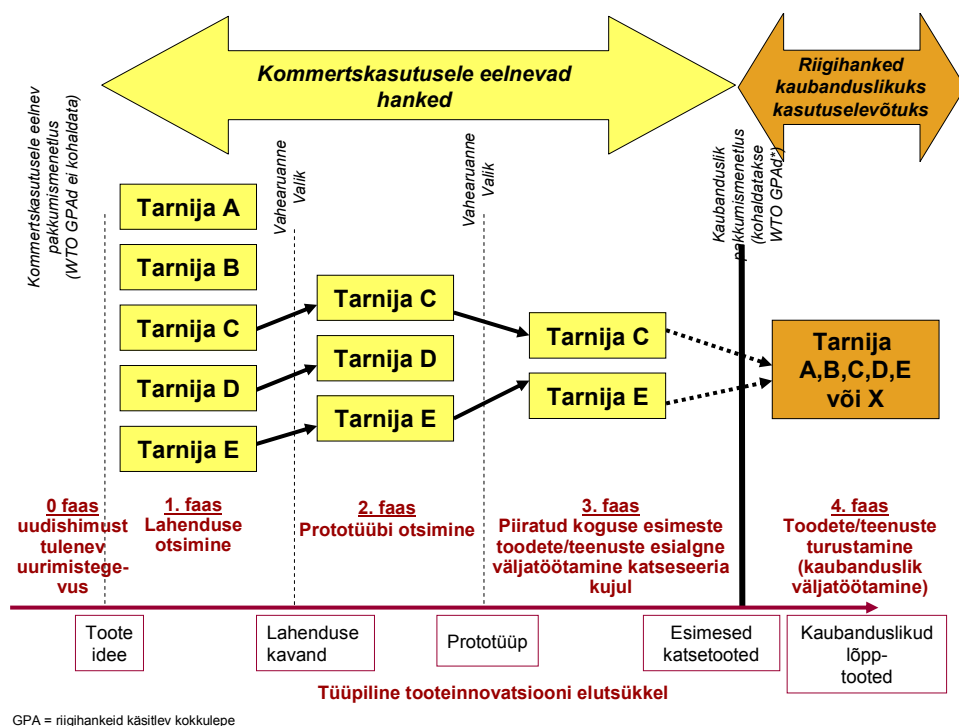
- Toimivate prototüüpide ja katsetoodete hindamine kliendi reaalses tegevuskeskkonnas võimaldab riiklikel ostjatel joondada vastavalt kliendi prioriteetidele tootearendust faasis, mil on veel võimalik mõjutada tööstusharu tegevuskavasid ja tulevasi standardeid. Võimaldades paremini ette näha nõudlust uute lahenduste järele, lüheneb tarnijate jaoks turuletoomise aeg ja ametiasutused saavad kiiremini uusi lahendusi kasutusele võtta.
- Osalemine innovatsiooniprotsessi varasemas faasis võimaldab ametiasutustel avastada varem võimalikke poliitilisi ja regulatiivseid küsimusi, mida tuleks käsitleda, et tagada uute lahenduste õigeaegne kasutuselevõtt avalike teenuste sektoris ja muudel turgudel.
- Võrreldes varakult tööstusega seonduvat uurimis- ja arendustegevust avalikkuse konkreetsete ostuvajadustega, maksimeeritakse uurimis- ja arendustegevuse protsessi tõhusus ning optimeeritakse selle kulud.

5.2 Konkureeriv väljatöötamine faasidena

Teine tegur uurimis- ja arendustegevuse riskide ja kulude vähendamisel hõlmab uurimis- ja arendustegevuse hankeid faasidena, mis on jaotatud teatavale ajavahemikule, ning ettevõtetevahelise konkurentsi tagamist, et pakkuda eri valikuvõimalusi (joonis 2).

²⁰ ELT C 323, 30.12.2006.

²¹ Lisateavet võib leida lisa punktis 4.3 (vt joonealune märkus 8).



Joonis 2: Näide kommertskasutusele eelnevast riigihankest faasidena

Selle aluseks on järgmised põhimõtted.

- Turule väljakutse esitamine avatud ja läbipaistval viisil ning ettevõtete innustamine, et saavutada konkureerides probleemi käsitlemiseks parimad võimalikud lahendused.
- Alternatiivsete lahenduste poolt- ja vastuargumentide kaalumise. Riiklike ostjate ja ettevõtete ühine õppeprotsess aitab saada kinnitust tellija funktsionaalsete vajaduste ja toimivusnõuete ning tarnija uute tehnoloogiliste lahenduste võimekuse ja piiride kohta.
- Hankemenetluse korraldamine järkjärgulise protsessina, sealhulgas igale uurimis- ja arendustegevuse faasile järgnevad hindamised, et valida protsessi käigus välja parimad lahendused. See võimaldab riiklikel ostjatel juhtida arengut kogu protsessi jooksul avaliku sektori vajaduste rahuldamiseks parimal viisil.
- Jõupingutused pärast iga uurimis- ja arendustegevuse faasi, et saavutada koostalitlusvõime ja toote vahetatavus loodavate alternatiivsete lahendustega, rajavad teed avatud standarditele ning hoiavad ära ohu, mille kohaselt peavad innovatiivsete lahenduste esimesed kasutajad võtma lisakoorma, et viia oma lahendused vastavusse hiljem määratletud standarditega.
- Vähemalt kahe osaleva ettevõtte säilitamine kuni viimase faasini tulevaste konkureerivate turgude tagamiseks. Tarnijate positiivse konkurentsipinge säilitamine võimaldab riiklikel ostjatel valida turul pakutavad parimad lahendused, vältides samal ajal seotust ainult ühe tarnijaga.

Ettevõtte, kes on osalenud konkureerivas väljatöötamisprotsessis, on ühtlasi paremini valmistunud ülemaailmsetele turgudele suundumiseks ja selliste välisinvesteeringute nagu riskikapitali rahastamine ligitõmbamiseks, et kasutada edasisi turuvõimalusi. Eriti oluline on see väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete puhul.

Konkureeriv väljatöötamine võib lühikese ajaga nõuda suuremaid investeeringuid, võrreldes piiratud uurimis- ja arendustegevuse alase katselahenduse hankega ühelt tarnijalt. Pika ajavahemiku jooksul on arendusprotsessi kvaliteedi ja hinna suhe parem ning eduvõimalus suurem. Kui eesmärk on ülemaailmselt heakskiidetud lahendused piirkondlike individuaalsete lahenduste asemel ning seda püütakse saavutada uurimis- ja arendustegevuse tulemuste standardimise ja avaldamise kaudu, on kaubanduslike lõpplahenduste hind oodatavalt madalam. Uurimis- ja arendustegevuse kulusid ja riske võib jätkuvalt vähendada, ühendades nõudlust teiste riiklike ostjatega ning kasutades innovatsioonipoliitika agentuuride poolt riiklikele ostjatele pakutavaid rahalisi stiimuleid. See võiks hõlmata rahastamis- või riskijagamisvahendeid (vt lisa⁸).

5.3 Uurimis- ja arendustegevuse faasi eraldamine lõpptoodete kaubanduslike koguste kasutuselevõttust

Kuna ebaõnnestumise oht on uurimis- ja arendustegevuse lahutamatu osa, ei ole tehnoloogilise edu saavutamine alati tagatud. Riiklik ostja saab alles kommertskasutusele eelnevate hangete lõpus võrreldavat tõestusmaterjali, mis tõendab, kas väljatöötatud lahendused on ka tegelikkuses samal ajal turulolevatest lahendustest paremad või mitte. Tõsiasi, et ettevõtte on teinud uurimis- ja arendustööd ning arendanud toimiva katseseeria, ei taga veel masstootmise jätkulepingut.

Kommertskasutusele eelnev hange on ettevalmistav harjutus, mis võimaldab riiklikel ostjatel selgitada välja potentsiaalsete alternatiivsete lahenduste tehnoloogilisi uurimis- ja arendustegevuse alaseid riske, enne kui nad ennast laiaulatusliku kaubandusliku tootmise hankega seovad.

Kui riigihanked eraldatakse kaubanduslikust kasutuselevõttust, saab kommertskasutusele eelneva hanke puhul keskenduda teadmiste omandamisele, mis on vajalikud kommertskasutusele võtmise ajal turuloleva parima võimaliku lahenduse leidmiseks, ilma et tööstusharule antaks ühepoolset riigiabi.

Kommertskasutusele eelnevate hangete eraldamine kommertskasutusele võtmisele suunatud riigihangetest on kooskõlas WTO riigihankeid käsitleva kokkuleppe sätete ja kohaldatavate kahepoolsete kokkulepetega. Kui välja arvata Euroopa Majanduspiirkonna leping ning stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingud Euroopa naabruspoliitika partnerriikidega, ei ole ELil mujal maailmas võrdse kohtlemise²² ja mittediskrimineerimise kohustusi uurimis- ja arendustegevuse hangete tegemisel,⁶ küll aga nende tarnimisel²³.

²² Võrdse kohtlemise kohustuses on sätestatud, et liikmed ei kasuta diskrimineerivaid meetmeid riigisiseste ega välismaiste teenuste või teenuseosutajate suhtes.

²³ Kõnealune kohustus ei hõlma üksnes kaubanduslikke lõpptooteid. Teadus- ja arendustegevuse tarnelepingud ei ole samuti vabastatud mittediskrimineerimise kohustusest.

Kuna kommertskasutusele eelnevad hanked hõlmavad uurimis- ja arendustegevuse teenuseid, võivad riiklikud ostjad igal üksikjuhul otsustada ülemaailmse pakkumise heakskiitmise ning asjaomaste tingimuste üle, võttes arvesse Euroopa teadusruumi täielikku potentsiaali.²⁴

6. Järeldused

Käesolevas teatistes käsitletakse vajadust avaliku sektori suurema innovatiivsuse järele ning esitatakse lähenemisviis uurimis- ja arendustegevuse alaste hangete tegemiseks (kommertskasutusele eelnevad hanked). Teatistes algatatakse arutelu teemal, millistes valdkondades võiks kommertskasutusele eelnevaid hankeid käsitlevat lähenemisviisi rakendada. Kõnealust arutelu tuleks käsitleda laiemas kontekstis osana poliitilisest arutelust pakkumisel ja nõudlusel põhineva innovatsiooni ning juhtivate turgude teemal²⁵. Kommertskasutusele eelnevad hanked erinevad muudest innovatsioonivahenditest, nagu toetused, maksusoodustused, rahastamisvõimalused, ühised tehnoloogiaalgatused jne, ning täiendavad neid. Kõnealused hanked võiksid lühendada uute tehnoloogiate turule toomise aega ning soodustada nende vastuvõtmist turgudel, kui neid käsitatakse osana kooskõlastatud poliitilisest raamistikust, mis hõlmab muude innovatiivsete toodete ja teenuste standardimist, õiguslikku reguleerimist ja hankeid.

Kuna riiklikud kulutused toimivad sageli lühiajalisemalt kui tehnoloogiline innovatsioon, peaks arutelus kõigepealt käsitlema avaliku sektori konkreetseid keskpika ja pika perspektiivi vajadusi, mis nõuavad uute tehnoloogiliste lahenduste väljatöötamist. Asjaomased ametiasutused ja komisjon võiksid seejärel hinnata kommertskasutusele eelnevaid hankeid käsitlevaid strateegiaid poliitiliste eesmärkide saavutamiseks.

Kõnealuse arutelu tulemusena kavatses komisjon teha 2008. aasta teises pooles ettepaneku meetmete kogumi kohta, mis on seotud kommertstegevusele eelnevate hangetega vastavalt asjaomastele mõjuhindamistele poliitiliselt esmatähtsates valdkondades. Eelkõige uuritakse võimalikku vajadust kommertskasutusele eelnevate hangetega seotud uute koostööplatvormide järele.

Ühe sammuna selles suunas võiks komisjon toetada kommertskasutusele eelnevate hangete võrgustiku moodustamist Euroopas. Komisjon võib kavandada selliste avalikku huvi pakkuvate valdkondade määramist võrgustiku moodustamiseks nagu energiatõhusus, keskkonnakaitse,²⁶ tervishoiuteenused, julgeolek jne²⁷. Kõnealustest valdkondadest võiks siis tuua näiteid kommertskasutusele eelnevate hangete kohta sellistes rakendusvaldkondades, et tõsta lähenemisviisi käsitlevat teadlikkust ning vahetada kogemusi sidusrühmade vahel.

²⁴ KOM(2007) 161, Roheline raamat – Euroopa teadusruum.

²⁵ KOM(2007)..., Euroopa juhtivate turgude algatus.

²⁶ Teave keskkonnasäästlike riigihangete kohta: http://ec.europa.eu/environment/etap/index_en.htm

²⁷ Nt kümne liikmesriigi ministriumid ja agentuurid on juba liitunud Euroopa koordineerimisnimeetmega, et vahetada kogemusi selle kohta, kuidas kõige paremini korraldada hankeid avaliku sektori vajadustele vastavate, tehnoloogiliselt keeruliste lahenduste väljatöötamiseks (www.omc-ntp.eu). Teine näide on Taani ja Rootsi algatus ühiste teadus- ja arendustegevuse alaste hangete uurimiseks e-tervishoiu valdkonnas (http://www.si-oresund.org/in_english.6).