



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 14.12.2007  
KOM(2007) 799 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA  
ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Esikaupalliset hankinnat: innovoinnin edistäminen kestävien ja korkealaatuisten  
julkisten palvelujen varmistamiseksi Euroopassa**

SEK(2007)1668

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA  
ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Esikaupalliset hankinnat: innovoinnin edistäminen kestävien ja korkealaatuisten  
julkisten palvelujen varmistamiseksi Euroopassa**

**(ETAn kannalta merkityksellinen teksti)**

## **1. Johdanto**

Komissio korosti EU:n laajapohjaista innovaatiostrategiaa koskevassa tiedonannossaan<sup>1</sup> julkisten hankintojen merkitystä EU:n innovointivalmiuksien lujittamiselle tavalla, joka samalla parantaa julkisten palvelujen laatua ja tehokkuutta. Se toi esille myös esikaupallisten hankintojen käyttämättömät mahdollisuudet Euroopassa. Neuvosto pyysi kyseistä tiedonantoa koskevissa päätelmissään<sup>2</sup> komissiota antamaan ohjeita siitä, kuinka julkisia hankintoja koskevilla EU:n säännöillä voitaisiin edistää innovointia. Euroopan parlamentti antoi kesäkuussa 2007 päätöslauselman erityisongelmista julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanossa<sup>3</sup>. Päätöslauselmassaan se kannusti laajentamaan esikaupallisten hankintojen käyttöä EU:ssa.

Äskettäin julkaistussa oppaassa<sup>4</sup>, joka käsittelee kaupallisesti saatavilla olevien innovatiivisten tuotteiden, urakoiden ja palvelujen käyttöä julkisella sektorilla, yksilöidään kymmenen hyvän käytännön elementtiä, joilla edistetään julkisten hankintojen potentiaalia innovoinnin edistämisessä.

Tässä tiedonannossa käsitellään ”esikaupallisia hankintoja”, jotka liittyvät kaupallistamista edeltävään tutkimus- ja kehitysvaiheeseen. Tässä tiedonannossa esikaupallisilla hankinnoilla pyritään kuvaamaan lähestymistapaa muiden kuin sellaisten t&k-palvelujen hankkimiseen, ”joiden hyöty koituu yksinomaan hankintaviranomaiselle sen omassa toiminnassa käytettäväksi edellyttäen, että hankintaviranomainen korvaa suoritettun palvelun kokonaan<sup>5,6</sup>”, ja jotka eivät muodosta valtiontukea. **Esikaupallisten hankintojen** erityispiirteitä ovat seuraavat:

- (1) **Ne koskevat vain t&k-palveluja:** T&k-toimet voivat kattaa esimerkiksi ratkaisun etsimisen ja suunnittelun, prototyypin valmistamisen sekä tavarain tai palvelun ensikappaleen kehittelyn rajallisten testisarjojen muodossa (ks. kuva 1). ”Tavarain tai palvelun ensikappaleen alkuperäiseen kehittelyyn voi kuulua rajoitettua tuotantoa

---

<sup>1</sup> KOM(2006) 502 lopullinen.

<sup>2</sup> Neuvoston 2769. istunto – Kilpailukyky – päätelmät, 4.12.2006.

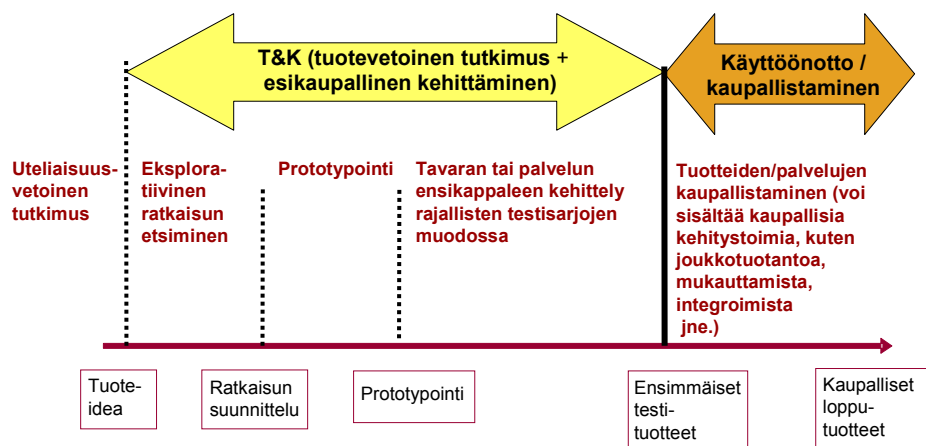
<sup>3</sup> EP 2006/2084(INI).

<sup>4</sup> SEC(2007)280.

<sup>5</sup> Tässä tapauksessa ei sovelleta julkisista hankinnoista annettuja direktiivejä (ks. direktiivin 2004/18/EY 16 artiklan f alakohta ja direktiivin 2004/17/EY 24 artiklan e alakohta). Nämä poikkeukset koskevat ainoastaan t&k-palveluista tehtäviä julkisia sopimuksia, eivät t&k-tavarahankinnoista tai t&k-rakennusurakoista tehtäviä sopimuksia.

<sup>6</sup> Sopimuksia, joissa tarjotaan muuta kuin pelkkiä palveluja, pidetään edelleen julkisina palveluhankintasopimuksina, jos palvelujen arvo ylittää sopimuksen kattamien tuotteiden arvon.

kenttäkokeiden tulosten saamiseksi ja sen osoittamiseksi, että tavara tai palvelu soveltuu joukkotuotantoon täyttäen hyväksyttävät laatustandardit”<sup>7</sup>. T&k-toimet eivät kata kaupallisia kehitystoimia, kuten joukkotuotannon harjoittamista kaupallisen kannattavuuden saavuttamiseksi tai tutkimus- ja kehittelykulujen kattamiseksi tai olemassa olevien tuotteiden tai prosessien integroimista, mukauttamista, vähittäistä muuttamista ja parantamista.



**Tyypillinen tuoteinnovoinnin elinkaari**

*Kuva 1: T&k suhteessa kaupallistamisvaiheeseen*

- (2) **Riskien ja hyötyjen jakamisen periaate:** Esikaupallisessa hankinnassa julkinen ostaja ei varaa t&k-toimien tuloksia omaan yksinomaiseen käyttöönsä, vaan viranomaiset ja teollisuus jakavat sellaisten t&k-toimien riskit ja hyödyt, joita tarvitaan markkinoilla saatavilla olevia ratkaisuja parempien uusien ja innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen.
- (3) **Hankintojen kilpailuttaminen ja valtiontuen estäminen:** Riskien ja hyötyjen jakamisen ja koko hankintamenettelyn järjestäminen tavalla, jolla varmistetaan mahdollisimman laaja kilpailu, läpinäkyvyys, avoimuus, oikeudenmukaisuus ja markkinaehtoinen hinnoittelu, antaa julkiselle ostajalle mahdollisuuden löytää parhaat markkinoilta löytyvät ratkaisut.

Tämän tiedonannon tarkoituksena on kiinnittää jäsenvaltioiden huomio olemassa olevaan mutta alihyödynnettyyn esikaupallisten hankintojen potentiaaliin. Liitteessä<sup>8</sup> annetaan yksi esimerkki mahdollisesta toteutusmallista<sup>9</sup> nykyisen oikeudellisen kehyksen puitteissa. EU:ssa on edelleenkin vain vähän kokemusta esikaupallisista hankinnoista, minkä vuoksi komissio haluaisi selvittää, missä määrin esikaupallisilla hankinnoilla voitaisiin lisätä t&k-toimintaa ja

<sup>7</sup> Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen XV artikla.

<sup>8</sup> SEC(2007) ...

<sup>9</sup> Yhden toteuttamisesimerkin esittäminen ei sulje pois sitä, etteikö muitakin mahdollisuuksia olisi.

innovointia EU:ssa ja saavuttaa siten konkreettisia yhteiskunnallisia ja taloudellisia hyötyjä. Tämän tiedonannon ja oppaan<sup>4</sup> myötä komissio on – neuvoston pyynnön mukaisesti – kartoittanut EU-lainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia innovoinnin edistämiseen julkisten hankintojen avulla niin t&k- kuin kaupallistamisvaiheissakin.

Esikaupallisten hankintojen yhteydessä suoritettavilla toimilla ei voida estää kilpailua kaupallistamisvaiheessa, jossa sovelletaan yksiselitteisesti julkisista hankinnoista annettuja direktiivejä ja niiden pohjana olevia perustamissopimuksen periaatteita.

## **2. Esikaupalliset hankinnat vastauksena Euroopan yhteiskunnallisiin haasteisiin**

EU:n julkisella sektorilla on muun maailman tapaan edessään mittavia yhteiskunnallisia haasteita. Näitä ovat muun muassa korkealaatuisen ja edullisen terveydenhuollon turvaaminen väestön ikääntyessä, ilmastonmuutoksen torjunta, energiatehokkuuden parantaminen, koulutuksen laadun ja tarjonnan parantaminen sekä turvallisuusuhkien tehokkaampi ehkäiseminen.

Tällaisiin haasteisiin vastaaminen voi vaatia uusia ja parempia ratkaisuja. Uusia laitteita tarvitaan mm. urauurtavaan lääketieteelliseen tutkimukseen, sairauksien varhaiseen toteamiseen ja uusien hoitomuotojen löytämiseen, rakennusten ja julkisen liikenteen energiankulutuksen vähentämiseen ja kansalaisten suojaamiseen turvallisuusuhkilta heidän yksityisyyttään kunnioittaen. Jotkin vaadituista parannuksista ovat teknologisesti niin haastavia, että joko markkinoilla ei vielä ole kaupallisesti vakaata ratkaisua tai olemassa oleviin ratkaisuihin liittyy uusia t&k-toimia vaativia puutteita. Kehittämällä pitkän aikavälin hankintastrategioita, joihin sisältyy t&k-hankintoja uusien ratkaisujen löytämiseksi näihin haasteisiin, julkinen sektori<sup>10</sup> voi vaikuttaa merkittävästi julkisten palvelujen keskipitkän ja pitkän aikavälin tehokkuuteen ja toimivuuteen sekä eurooppalaisen teollisuuden innovointi- ja kilpailukykyyn.

Euroopan on myös parannettava innovointikykyään tärkeimpiin kilpailijoihinsa verrattuna<sup>11</sup>. Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategian tavoitteena on löytää ratkaisuja jatkuvasti liian alhaisiin t&k-investointeihin ja parantaa Euroopan kykyä muuntaa uusia keksintöjä uusiksi tuotteiksi ja työpaikoiksi. Teollisuuden mukaan innovaatioiden suhteellisen vaatimaton käyttöönotto Euroopan julkisella sektorilla ja julkisen kysynnän hajanaisuus ovat huomattavia ongelmia, jotka on ratkaistava markkinoilletuontiajan lyhentämiseksi ja uusien t&k-investointien houkuttelemiseksi Eurooppaan.

T&k-toimintaa hankkivat yleensä yritykset, jotka haluavat saavuttaa edelläkävijän etuja. Sitä voitaisiin käyttää laajemmin julkisella sektorilla Euroopassa palvelujen tehokkuuden ja laadun parantamiseksi. Tyypillisesti tämä edellyttää sitä, että julkisen sektorin on kehitettävä hankintastrategioita, jotka eivät rajoitu pelkästään kaupallisesti saatavien tuotteiden ja palvelujen ostamiseen vaan sisältävät t&k-hankintoja sellaisten uusien ratkaisujen kehittämiseen, jotka ovat parempia kuin markkinoilla on saatavissa. Tässä tiedonannossa kuvataan lähestymistapa t&k-palvelujen hankintaan.

---

<sup>10</sup> Julkiset hankinnat (17 % EU-25-maiden BKT:stä) muodostavat 35 % EU-25-maiden julkisista menoista.

<sup>11</sup> KOM(2006) 589 lopullinen.

### 3. Euroopalla on varaa parantaa: strategiset t&k-hankinnat johtoaseman turvaamiseksi

Julkiset tarpeet ovat aina olleet merkittävä innovaatioiden veturi muun muassa televiestinnän, energian, terveydenhuollon, liikenteen, turvallisuuden ja maanpuolustuksen aloilla. Globalisoituneessa kilpailuympäristössä on tarkasteltava uudelleen julkisen sektorin roolia innovaatioiden hyödyntäjänä ja edistäjänä. Näin on laajalti toimittu EU:n keskeisissä kauppakumppanimaissa – kuten Yhdysvalloissa ja Japanissa – joissa t&k-hankintoja käytetään tärkeänä keinona innovaatioiden stimulointiin sellaisten julkisten tarpeiden tyydyttämisessä, joille ei markkinoilta löydy ratkaisua.

Esimerkkejä t&k-hankintojen tuottamista mullistavista innovaatioista ovat Internet-yhteyksikäytönteknologia, GPS-järjestelmä, suurtehotietokoneet ja puolijohdeteknologian keskeiset innovaatiot. Konkreettisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin – kuten saastuneen maaperän käsittelyyn ja Alzheimerin taudin diagnosointiin – liittyvien viimeaikaisten t&k-hankintojen avulla Yhdysvaltain viranomaiset ovat pystyneet luomaan uusia markkinoita bioteknologian ja nanoteknologian sovelluksille<sup>15</sup>.

Energian ja ympäristön alalla Yhdysvaltain ja Japanin<sup>12</sup> julkiset laitokset ovat t&k-hankintojen avulla alentaneet huomattavasti polttonojen latausasemien kustannuksia. Tämä on auttanut polttonojen toimivien bussien tuleamista elinkelpoiseksi energiatehokkaaksi julkisen liikenteen vaihtoehdoksi. Kiinan viimevuotisessa pitkän aikavälin tiede- ja teknologiasuunnitelmassa julkiset teknologiahankinnat saivat virallisen aseman innovoinnin kannustinkeinona Kiinassa<sup>13</sup>.

Yhdysvaltain julkinen sektori käyttää t&k-hankintoihin vuosittain 50 miljardia dollaria<sup>14</sup>, joka on 20 kertaa suurempi kuin Euroopan vastaava summa ja edustaa noin puolta Yhdysvaltain ja Euroopan välisestä yleisestä t&k-investointikuilusta. Tällä on usein ollut tärkeä rooli julkisten palvelujen laadun parantamisessa ja maailmanlaajuisesti kilpailukykyisten yhtiöiden syntymisessä<sup>15</sup>.

Erot Yhdysvaltain ja Euroopan t&k-hankintamäärissä selittyvät ennen muuta eri mittaluokan puolustus- ja avaruusbudjeteilla. Silti Yhdysvallat käyttää Eurooppaan verrattuna nelinkertaisen määrän varoja t&k-hankintoihin muilla kuin puolustukseen tai avaruuteen liittyvillä aloilla, kuten terveydenhuollon, energian, koulutuksen, liikenteen ja ympäristön aloilla. Näin muodostuva absoluuttinen kuilu on 3,4 miljardia dollaria<sup>16</sup>. Asiantuntijat<sup>12,17</sup> viittaavat käyttämättömiin innovointimahdollisuuksiin juuri näillä ei-puolustuksellisilla aloilla, joilla Eurooppa voisi ottaa johtoaseman.

---

<sup>12</sup> Artikkelin "Commercialising University Research", ESRC Sustainable Technologies Programme, Chris Hendry.

<sup>13</sup> "National Mid and LongTerm S&T Development Plan Guideline" -julkaisuun liittyvän "Complementary Policy" -asiakirjan 22–26 artiklat, Xinhua politics, 2006.

<sup>14</sup> Summa tarkoittaa julkisten t&k-hankintojen kokonaismäärää eikä pelkästään esikaupallisiksi katsottavia hankintoja.

<sup>15</sup> "US defence R&D spending: an analysis of the impacts", EURAB-raportti, PREST, 2004.

<sup>16</sup> Lähde: "Precommercial Procurement: a missing link in the European Innovation cycle", riippumaton asiantuntijaraportti, maaliskuu 2006. Vuonna 2004 liittovaltion kokonaishankintabudjetista (49 miljardia dollaria) 15 % käytettiin t&k-hankintoihin: tästä 90,6 % osoitettiin puolustus-/avaruusvirastoille ja 9,4 % muuhun kuin puolustusvirastoille. Vuonna 2004 alle 1,5% EU:n kokonaishankintabudjetista (2,5 miljardia dollaria) käytettiin t&k-hankintoihin: tästä 49 % liittyi puolustukseen tai avaruuteen.

<sup>17</sup> "Public Procurement for research and innovation", riippumaton Wilkinson-asiantuntijaryhmä, 2005.

EU:n ja muiden maiden hankintatoimi poikkeaa toisistaan huomattavasti sääntelyn ja toimintaperiaatteiden suhteen. Edellä kuvattuja kokemuksia olisikin analysoitava ja pyrittävä löytämään tapoja siirtää hankittua kokemusta EU-ympäristöön.

#### 4. Yksinoikeudellinen kehitystyö

Yksinoikeudellinen kehitystyö tarkoittaa sitä, että julkinen ostaja varaa kehitystyön kaikki tulokset ja hyödyt (teollis- ja tekijänoikeuksineen) yksinomaan omaan käyttöönsä. Yhtiöt, jotka ovat kehittäneet tuotteen tai palvelun, eivät voi tarjota sitä enää muille potentiaalisille asiakkaille. Tämä näkyy yleensä korkeampana hintana.

On kuitenkin tapauksia, joissa yksinoikeudellinen kehitystyö voi olla perusteltua: esimerkiksi kun julkinen ostaja tarvitsee yksinoikeuden hankkeen tuloksiin (esim. puolustukseen tai turvallisuuteen liittyvillä aloilla, joilla tulosten on pysyttävä salaisina) tai kun julkinen ostaja on ainoa kiinnostunut ostaja (esim. pitkälti asiakaskohtaisen erikoislaitteen kehittämisessä).

Asiantuntijoiden<sup>17</sup> mukaan julkiset ostajat Euroopassa pyrkivät suosimaan yksinoikeudellista kehitystyötä. Useimmissa tapauksissa yksinoikeus hankkeen tuloksiin ei kuitenkaan ole julkiselle ostajalle välttämätöntä<sup>17</sup>, sillä julkinen ostaja on vain yksi kehitetyn ratkaisun lukuisista potentiaalisista käyttäjistä. Julkiset ostajat eivät lisäksi tule useinkaan ottaneeksi huomioon lisäkustannuksia ja lisätyötä<sup>18</sup>, joita tulosten hyödyntäminen edellyttää. Jos julkisella ostajalla ei ole toimeksiantoa ja konkreettisia suunnitelmia hyödyntää tutkimustuloksia kaupallisesti, ei useinkaan kannata ottaa vastatakseen yksinoikeudellisen kehitystyön korkeita kustannuksia ja riskejä.

Tällaisissa tapauksissa yksinoikeudellinen kehitystyö voi haitata innovointia. Julkiselle ostajalle siirtyvä yksinoikeus vie yhtiöiltä kannustimen investoida laajempaan kaupallistamiseen. Korkea hinta yksinoikeudesta hankkeen tuloksiin alentaa julkisen ostajan halukkuutta jakaa hankkeen tuloksia muiden mahdollisten julkisten ostajien kanssa. Tämän mahdollisia seurauksia ovat:

- (1) **Markkinoiden pirstaloituminen:** Jos samalla alalla toimivat eri julkiset ostajat kehittävät omia ratkaisujaan samankaltaiseen ongelmaan jakamatta tietoa keskenään, kehitetään suuri määrä ratkaisuja, jotka todennäköisesti eivät sovellu maailmanlaajuisille markkinoille.
- (2) **Taloudelliset esteet kilpailevan kehitystyön hankinnalle:** Jos haettavaan ratkaisuun on tarjolla useita teknologia- ja suunnitteluvaihtoehtoja, yksinoikeudellisen kehitystyön korkeat kustannukset hankaloittavat kilpailevan kehitystyön hankintaa muilta yhtiöiltä. Tämä saattaa tehdä julkisen ostajan riippuvaiseksi yhdestä kehitystyön toimittajasta.
- (3) **Innovatiivisempien ratkaisujen menettäminen:** Yksinoikeudellinen kehitystyö antaa julkiselle ostajalle kaikki t&k-työn hyödyt, mutta myös riskit. Tämän tuloksena julkiset ostajat keskittyvät useimmiten juuri markkinoita edeltävään kehitystyöhön ja hukkaavat innovatiivisempien ratkaisujen kehittämisen tarjoamat mahdollisuudet, jotka voisivat antaa julkisen sektorin varoille paremman vastineen.

---

<sup>18</sup> Esim. teollis- ja tekijänoikeuksiin liittyvät kustannukset ja vastuuvollisuudet (esim. oikeuksien hakemis- ja ylläpitokustannukset ja vastuuvollisuus teollis- ja tekijänoikeuksien omistajana oikeudenkäynneissä ja toimittajien kanssa syntyvissä riita-asioissa).

## 5. Esikaupalliset hankinnat: T&k-palvelujen hankinnat riskien ja hyötyjen jakamisperiaatteella ja markkinaehdoilla

Esikaupallisessa hankinnassa julkinen ostaja ei varaa t&k-toimien tuloksia omaan yksinomaiseen käyttöön<sup>5</sup>. Kuten kohdassa 1 määriteltiin, esikaupallinen hankinta on tapa hankkia t&k-palveluja riskien ja hyötyjen jakamisperiaatteella<sup>5</sup> siten, että hankinta ei muodosta valtiontukea<sup>19</sup>. Tämän lähestymistavan lähtökohtia ovat:

- Riskien ja hyötyjen jakaminen markkinaehdoilla
- Kehitystyön kilpailuttaminen vaiheittain
- T&k-vaiheen erottaminen lopputuotteiden kaupallisten erien käyttöönotosta.

Tavoitteena on helpottaa innovatiivisten ratkaisujen kehittämistä julkisille palveluille laajemmasta näkökulmasta.

### 5.1 Riskien ja hyötyjen jakaminen markkinaehdoilla

Tässä lähestymistavassa julkinen ostaja jakaa t&k-tulokset muiden viranomaisten ja teollisuuden kanssa tulosten julkaisemisen, standardoinnin ja kaupallistamisen kautta.

Jotta varmistettaisiin, että tällaisesta järjestelystä hyötyvät niin julkinen ostaja kuin esikaupallisiin hankintoihin osallistuvat yhtiötkin, t&k-toimien riskit ja hyödyt jaetaan niiden kesken siten, että kummallakin osapuolella on kannustin pyrkiä uusien ratkaisujen laajaan kaupallistamiseen ja käyttöönottoon.

Mikäli jaettavaan hyötyihin sisältyy teollis- ja tekijänoikeuksia, on varmistettava, että kun omistusoikeuksia annetaan esikaupallisiin hankintoihin osallistuville yhtiöille, tämä tehdään tavalla, joka ei anna yhtiöille minkäänlaista epäoikeudenmukaista etua mahdollisissa tulevissa hankinnoissa ja joka tarjoaa julkisen ostajan ulottuville riittävän laajan ja kilpaillun toimitusketjun. Julkinen ostaja voi esimerkiksi vaatia osallistuvia yhtiöitä lisensoimaan teollis- ja tekijänoikeuksia kolmansille osapuolille oikeudenmukaisin ja kohtuullisin markkinaehdoin. Julkinen ostaja voi myös pyytää vapaata lisenssiä t&k-tulosten sisäiseen käyttöön.

Tasavertaisten mahdollisuuksien varmistaminen kaikille potentiaalisille tarjoajille merkitsee myös sitä, että hankintaprosessi, teollis- ja tekijänoikeusjärjestelyt mukaan luettuina, ei syrji ketään potentiaalista tarjoajaa. Erityisen tärkeää tämä on pk-yritysten suhteen.

Jos riskien ja hyötyjen jakaminen ei tapahdu markkinaehdoin ja tarjotuista palveluista maksettu hinta on markkinahintaa korkeampi, tätä pidetään yleensä valtiontukena, josta on tehtävä ilmoitus komissiolle ja josta komissio tekee arvioinnin EY:n perustamissopimuksen 87–88 artiklan sekä tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja innovoinnin valtiontukia koskevan puitejärjestelmän mukaisesti<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Tarkempia tietoja toteuttamisesta on liitteen esimerkissä (ks. alaviite 8).

<sup>20</sup> EUVL C 323, 30.12.2006.

Jotta varmistettaisiin, että riskien ja hyötyjen jakaminen tapahtuu markkinaehdoin, esikaupalliseen hankintaan osallistuvan yhtiön pitäisi maksaa julkiselle ostajalle markkinahintainen korvaus kaikista t&k-hyödyistä, jotka julkinen ostaja jakaa yhtiön kanssa. Tämä voi tapahtua esimerkiksi alentamalla hintaa suhteessa yksinoikeudellisen kehitystyön kustannuksiin tavalla, joka heijastaa yhtiön saamien hyötyjen ja sen ottamien riskien markkina-arvoa<sup>21</sup>.

Tässä esimerkissä sekä yhtiöt että julkiset ostajat hyötyisivät kehitettyjen ratkaisujen laajasta kaupallistamisesta ja käyttöönotosta. Tämä antaa kummallekin osapuolelle kannustimen pyrkiä t&k-tulosten standardointiin ja julkaisemiseen ja ehkäisee sitä kautta julkisen kysynnän hajanaisuutta. Taloudellinen korvaus, jonka julkinen ostaja saa siitä, että se ei varaa itselleen yksinoikeutta t&k-hyötyihin, voi tehdä hankinnasta yksinoikeudellista kehitystyötä edullisemmän vaihtoehdon, jolloin se voi tehdä useampia sopimuksia kehitystyöstä kilpailevien yhtiöiden kanssa ja hankkia alkuvaihetta lähempänä olevaa t&k:ta.

Julkisen ostajan osallistuminen jo t&k:n varhaisiin vaiheisiin antaa todennäköisesti paremman vastineen rahalle seuraavista syistä:

- Toimivien prototyyppien ja testituotteiden toiminnan arviointi asiakkaan todellisessa käyttöympäristössä antaa julkisille ostajille mahdollisuuden vaikuttaa tuotekehitykseen asiakkaan prioriteettien mukaisesti vaiheessa, jossa on vielä mahdollista vaikuttaa toteuttamissuunnitelmiin ja tuleviin standardeihin. Kun valmistaja pystyy paremmin ennakoimaan uusien ratkaisujen kysyntää, markkinoille saattamisen aika lyhenee ja viranomaiset pystyvät ottamaan uusia ratkaisuja käyttöön nopeammin.
- Aikaisempi osallistuminen innovaatioprosessiin antaa viranomaisille mahdollisuuden havaita varhaisemmassa vaiheessa mahdollisia poliittisia tai sääntelyllisiä pulmia, jotka on ratkaistava, jotta uudet ratkaisut voitaisiin ottaa ajoissa käyttöön julkisissa palveluissa ja muilla markkinoilla.
- Kun teollisuuden t&k-toimia verrataan varhaisemmassa vaiheessa julkisen tahon konkreettisiin ostotarpeisiin, t&k-prosessista voidaan tehdä mahdollisimman tehokas ja t&k-investoinnit antavat parhaan vastineen rahoille.

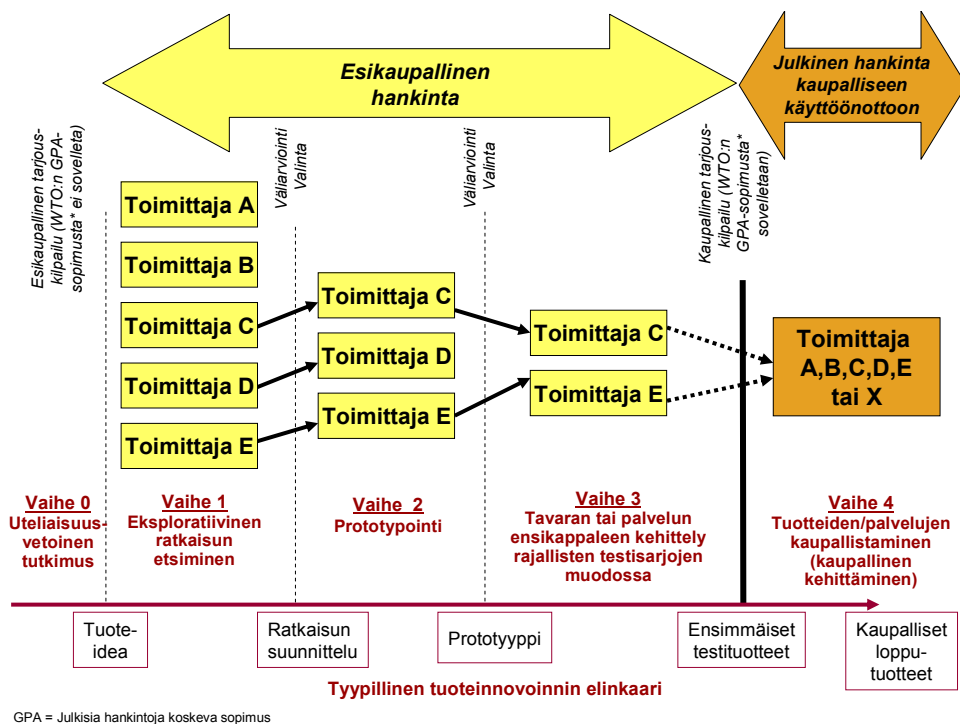
## 5.2 Kehitystyön kilpailuttaminen vaiheittain

Toinen tekijä t&k-riskien ja -kustannusten pienentämiseksi on t&k-toimien hankkiminen vaiheittain tietyn ajan kuluessa ja yhtiöiden välisen kilpailun varmistaminen eri vaihtoehtojen mahdollistamiseksi (kuva 2).

---

<sup>21</sup> Lisätietoja toteuttamisesta on liitteen kohdassa 4.3 (ks. alaviite 8).





Kuva 2: Esimerkki vaiheittaisesta esikaupallisesta hankintaprosessista

Tämä perustuu seuraaviin periaatteisiin:

- Haastetaan markkinat avoimella ja läpinäkyvällä tavalla ja kilpailutetaan useita yhtiöitä parhaiden ratkaisujen kehittämiseksi ongelman ratkaisemiseksi.
- Selvitetään vaihtoehtoisten ratkaisujen hyvät ja huonot puolet. Tämä julkisten ostajien ja yhtiöiden välinen vastavuoroinen oppimisprosessi auttaa saamaan kattavan kuvan kysyntäpuolen toiminnallisista tarpeista ja suorituskykyvaatimuksista ja tarjontapuolen uuden teknologian kehittämisvalmiuksista ja -rajoituksista.
- Järjestetään hankinta vaiheittaisena prosessina, jossa kutakin t&k-vaihetta seuraa arviointi, jotta prosessin edetessä voidaan valita aina parhaat ratkaisut. Näin julkiset ostajat voivat ohjata kehitystyötä koko prosessin ajan julkisen sektorin tarpeita vastaavasti.
- Pyritään kunkin t&k-vaiheen jälkeen kehitettävien vaihtoehtoisten ratkaisujen yhteentoimivuuteen ja keskinäiseen vaihdettavuuteen. Tämä avaa tietä avoimille standardeille ja vähentää sitä riskiä, että innovatiivisten ratkaisujen ensimmäisiä käyttöönottajia rangaistaan lisätaakalla, kun niiden on tehtävä ratkaisustaan yhteensopiva jälkeensä määriteltävien standardien kanssa.
- Säilytetään vähintään kaksi osallistuvaa yhtiötä viimeiseen vaiheeseen asti tulevaisuuden kilpailumarkkinoiden turvaamiseksi. Kun toimittajien suuntaan ylläpidetään positiivista kilpailupainetta, julkiset ostajat voivat valikoida markkinoiden parhaat ratkaisut ja välttää riippuvuuden yhdestä toimittajasta.

Kilpailussa kehitystyössä toimivalla yrityksellä on myös paremmat valmiudet suuntautua maailmanlaajuisille markkinoille ja houkutella ulkopuolisia investointeja, kuten riskipääomarahoitusta, uusien markkinamahdollisuuksien hyödyntämiseen. Erityisen tärkeää tämä on pk-yrityksille.

Kilpailtu kehitysprosessi voi lyhyellä aikavälillä vaatia suurempia investointeja kuin rajallisen t&k-testiratkaisun hankinta yhdeltä toimittajalta. Pitkällä aikavälillä kehitysprosessin hinta-/laatusuhde ja onnistumisaste ovat todennäköisesti korkeampia. Kun tavoitteeksi asetetaan ratkaisujen globaali hyväksyttävyyys paikallisen mittatilaustyön asemesta, ja tämä toteutetaan t&k-tulosten standardoinnin ja julkaisemisen kautta, myös kaupallisten lopputuotteiden kustannusten odotetaan alenevan. T&k-kustannuksia ja -riskejä voidaan edelleen vähentää niputtamalla kysyntää muiden julkisten ostajien kanssa sekä taloudellisin kannustimin, joita innovaatiopoliittiset virastot tarjoavat julkisille ostajille. Näihin voisi sisältyä rahoitus- tai riskienjakotoimia (ks. liite<sup>8</sup>).

### 5.3 T&k-vaiheen erottaminen lopputuotteiden kaupallisten erien käyttöönotosta

T&k-työn luonteeseen kuuluu aina epäonnistumisen vaara eikä teknologinen onnistuminen ole aina taattu. Julkisella ostajalla on vasta esikaupallisen hankinnan lopussa vertailukelpoista testiaineistoa, joka todistaa, ovatko kehitetyt ratkaisut todella parempia kuin markkinoilta samaan aikaan löytyvät. Se, että jokin yhtiö on tehnyt t&k-työn ja kehittänyt toimivan testisarjan, ei itsessään takaa sitä, että se saisi jatkosopimuksen, joka johtaa joukkotuotantoon.

Esikaupallinen hankinta on valmisteluvaihe, jonka ansiosta julkiset ostajat voivat kartoittaa mahdollisten vaihtoehtoisten ratkaisujen t&k-riskejä ennen sitoutumistaan laajamittaisen kaupallisen tuotteen hankintaan.

Kun esikaupallinen hankinta erotetaan kaupallista käyttöönottoa varten tehtävästä julkisesta hankinnasta, esikaupallisessa hankinnassa voidaan keskittyä hankkimaan tietoa, jota tarvitaan sellaisen parhaan mahdollisen ratkaisun löytämiseen, joka markkinoilta löytyy kaupallisen käyttöönoton aikaan, ilman että päädytään antamaan yksisuuntaista valtiontukea teollisuudelle.

Esikaupallisen hankinnan erottaminen kaupalliseen käyttöön johtavan ratkaisun julkisesta hankinnasta on myös Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen ja sovellettavien kahdenvälisen sopimusten mukaista. Lukuun ottamatta ETA-sopimusta ja Euroopan naapuruuspolitiikan kumppanimaiden kanssa tehtyjä vakautus- ja assosiaatiosopimuksia EU:lla ei ole kansallisia kohtelu-<sup>22</sup> ja syrjimättömyysvelvoitteita muuta maailmaa kohtaan t&k-palvelujen hankinnassa, mutta kylläkin tavarahankinnoissa<sup>23</sup>.

Koska esikaupallinen hankinta koskee t&k-palveluja, julkiset ostajat voivat päättää tapauskohtaisesti maailmanlaajuisen tarjonnan hyväksymisestä ja tarvittavista ehdoista, ottaen huomioon eurooppalaisen tutkimusalueen koko potentiaal<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Kansallista kohtelua koskeva velvoite merkitsee, että jäsenet eivät harjoita syrjintää kotimaisten ja ulkomaisten palvelujen tai palveluntarjoajien kesken.

<sup>23</sup> Tämä velvoite ei koske pelkästään kaupallisia lopputuotteita. T&k-tavarahankintoja koskevat sopimukset eivät myöskään ole vapautettuja syrjimättömyysvelvoitteista.

<sup>24</sup> KOM(2007) 161 – Eurooppalaista tutkimusaluetta koskeva vihreä kirja.

## 6. Päätelmät

Tässä tiedonannossa tarkastellaan tarvetta lisätä innovointia julkisella sektorilla ja esitellään lähestymistapa t&k-palvelujen hankkimiseen (esikaupalliset hankinnat). Se on aloituspuheenvuoro keskustelulle siitä, millä aloilla tätä lähestymistapaa esikaupallisiin hankintoihin voitaisiin soveltaa. Tämä keskustelu pitäisi nähdä laajemmassa yhteydessä osana poliittista keskustelua kysyntä- ja tarjontavetoisista innovaatio- ja edelläkävijämarkkinoista<sup>25</sup>. Esikaupallinen hankinta poikkeaa muista innovointivälineistä, kuten avustuksista, verokannustimista, rahoituksen myöntämisestä, yhteisistä teknologia-aloitteista jne. täydentäen niitä. Se voi lyhentää uusien teknologioiden markkinoilletuontiaikaa ja edistää niiden hyväksyntää markkinoilla, kun se nähdään osana koordinoitua poliittista kehystä, johon sisältyy muiden innovatiivisten tavaroiden ja palveluiden standardointi, sääntely ja hankinta.

Julkisten menojen käyttö on usein lyhytkestoisempaa kuin teknologian innovointi, minkä vuoksi keskustelussa voitaisiin ensin tarkastella konkreettisia keskipitkän ja pitkän aikavälin julkisia tarpeita, jotka edellyttäisivät uusien teknologiaratkaisujen kehittämistä. Viranomaiset ja komissio voisivat sitten arvioida esikaupallisten hankintastrategioiden mahdollista roolia poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Tämän keskustelun pohjalta komissio aikoo mahdollisesti ehdottaa vuoden 2008 jälkipuoliskolla esikaupallisiin hankintoihin liittyvää toimenpidekokonaisuutta aloilla, jotka on vaikutustenarvioinnin perusteella katsottu poliittisesti ensisijaisiksi. Erityisesti se tarkastelee sitä, tarvitaanko esikaupallisille hankinnoille uusia yhteistyöfoorumeja.

Yhtenä askeleena tähän suuntaan komissio voisi tukea esikaupallisiin hankintoihin liittyvää verkottumista Euroopan tasolla. Tähän liittyen voitaisiin määritellä yleisen edun mukaisia verkottumisalueita, kuten energiatehokkuus, ympäristönsuojelu<sup>26</sup>, terveydenhuoltopalvelut, turvallisuus jne.<sup>27</sup>. Nämä alat voisivat sitten tarjota esimerkkejä esikaupallisista hankinnoista omilla soveltamisalueillaan, jotta lähestymistapaa voitaisiin tehdä tutuksi ja vaihtaa kokemuksia sidosryhmien kesken.

---

<sup>25</sup> KOM(2007)... – Aloite Euroopan edelläkävijämarkkinoiksi.

<sup>26</sup> Tietoa ympäristöstä säästävistä julkisista hankinnoista:  
[http://ec.europa.eu/environment/etap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/etap/index_en.htm)

<sup>27</sup> Esimerkiksi kymmenen jäsenvaltion ministeriöitä ja virastoja on jo liittynyt eurooppalaiseen koordinoituihin jakeakseen kokemuksi siitä, kuinka parhaiten hankitaan teknologisesti vaativia ratkaisuja julkisiin tarpeisiin ([www.ome-ntp.eu](http://www.ome-ntp.eu)). Toinen esimerkki on Tanskan ja Ruotsin aloite yhteisten t&k-hankintojen selvittämiseksi sähköisen terveydenhuollon alalla ([http://www.si-oresund.org/in\\_english.6](http://www.si-oresund.org/in_english.6)).