

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Obstarávanie vo fáze pred komerčným využitím: Podpora inovácií s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľné verejné služby vysokej kvality v Európe“

KOM(2007) 799 v konečnom znení

(2009/C 100/02)

Komisia sa 14. decembra 2007 rozhodla podľa článku 262 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom

„Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Obstarávanie vo fáze pred komerčným využitím: Podpora inovácií s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľné verejné služby vysokej kvality v Európe“

Odborná sekcia pre jednotný trh, výrobu a spotrebu poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 1. októbra 2008. Spravodajcom bol pán VAN IERSEL.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 448. plenárnom zasadnutí 21., 22. a 23. októbra 2008 (schôdza z 22. októbra 2008) prijal 70 hlasmi za, pričom 1 člen sa hlasovania zdržal, nasledujúce stanovisko:

1. Závbery a odporúčania

1.1. EHSV plne podporuje cieľ Komisie presadzovať podnety k inovácii vo verejnom obstarávaní v celej Európe. Ak si Európa želá zostať na čele v poskytovaní vysoko kvalitných cenovo výhodných služieb svojim občanom, byť prínosom hospodárskemu, sociálnemu a ekologickému prostrediu, musí sa snažiť o čo najlepšie využitie inovácií a technologického pokroku vo svojich verejných službách.

1.2. Súhlasí s odporúčaním Komisie, v ktorom sa považuje inteligentný spotrebiteľ za jednu z hlavných podmienok aktívneho prístupu verejných orgánov k modernému nakupovaniu. Vyššia úroveň „inteligentného“ zapojenia verejného obstarávateľa je zvyčajne prínosom pre kvalitu zmlúv so súkromnými dodávateľmi.

1.3. EHSV súhlasí s Komisiou, že podpora príležitostí pre inováciu a aplikované technológie vo verejnom obstarávaní prinesie ovocie pre Európu, a to dvomi spôsobmi. V prvom rade zlepšenie kvality verejných služieb a finančnej rentability, čo prinesie osov daňovým poplatníkom; v druhom rade otvorením nových príležitostí pre inováciu pre podniky, teda prispením k celkovej výkonnosti Európy v oblasti inovácií a zvýšením jej konkurencieschopnosti.

1.4. EHSV zdôrazňuje, že nech je potenciálny prínos nových alebo iných prístupov vo verejnom obstarávaní akýkoľvek,

správna transpozícia a implementácia smerníc z roku 2004⁽¹⁾ („smernice“) zostáva prioritou. Tradičné a kultúrne postoje sú často hlboko zakorenené. Praktické dôkazy ukazujú, že správna implementácia v členských štátoch vyžaduje ustavičné dôkladné monitorovanie spolu s výmenami skúseností a osvedčených postupov.

1.4.1. Verejné obstarávanie pokrýva v súčasnosti veľmi široké oblasti a nové modely. EHSV zdôrazňuje, že sa musí jasne rozlišovať medzi obstarávaním verejných orgánov a obstarávaním verejných služieb, hlavne pri podpore inovácie. Verejné služby, z ktorých väčšina je viac ako sto rokov zapojená do inovatívnych projektov, majú odborné zručnosti a skúsenosti s technologicky špičkovými projektmi, ktoré im umožňujú zaoberať sa najnovšími inováciami. To isté platí pre obranu, hoci Európa v porovnaní so Spojenými štátmi trpí nedostatkom veľkých rozpočtov a zodpovedajúcej dodávateľskej základne pre celý kontinent. Z tohto dôvodu sa toto stanovisko zameriava na orgány, keďže služby už majú schopnosť zvládať výskum a vývoj.

1.5. Zdá sa, že Komisia si je veľmi istá, že sa jej podarí prebrať užitočné skúsenosti zo Spojených štátov, pokiaľ ide o prepojováciu technológiu, inovácie a verejné obstarávanie v Európe. EHSV sa obáva, že vytvorenie porovnateľných príležitostí nebude ľahké. V súčasnosti sa verejné služby a trh v oblasti obrany, ich obstarávanie a spojené inovácie v Európe rozvinuli prevažne na základe vnútroštátnych podmienok a odborných znalostí.

⁽¹⁾ Smernice z roku 2004: verejné služby: Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov obstarávania subjektov pôsobiacich v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb; verejné orgány: Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby.

1.6. Vo všeobecnosti rozdiely v oblasti verejného obstarávania v porovnaní so Spojenými štátmi spočívajú v tom, že Európe chýba:

- jeden veľký trh a podobné podmienky pre technologicky špičkové MSP na celom kontinente,
- spoločný jazyk,
- osobitný vzťah medzi Pentagonom a technologicky zameranými spoločnosťami, a
- prienik vojenských produktov a aplikácií do civilnej sféry.

1.7. EHSV by chcel objasniť, že zdieľa postoj Komisie v tom, že musíme využiť každú príležitosť na podnietenie inovácie, aby sa rozvinuli kvalitnejšie a hodnotnejšie verejné služby. Za týmto účelom by mala Komisia povzbudiť verejné orgány, aby sa snažili využiť každý z týchto osvedčených postupov.

1.8. Verejní obstarávatelia by mali byť povzbudzovaní, aby boli otvorení inovatívnym a alternatívnym („iným“) riešeniam a nenakupovali iba to isté ako predtým. Mali by sa snažiť o dosiahnutie finančnej rentability, nie iba o najnižšiu cenu. Výmeny medzi vedomostnými centrami v tejto oblasti môžu byť v niektorých členských štátoch užitočné pri stanovení príkladov pre zvyšok Európy. Týmto spôsobom môžu byť obstarávatelia povzbudení rozvinúť zručnosti potrebné na to, aby boli inteligentnými spotrebiteľmi a postupne získavali skúsenosti. Tieto zručnosti a skúsenosti sú nevyhnutnou podmienkou.

1.9. Pokiaľ ide o inovácie, verejní obstarávatelia musia začať transparentný odborný dialóg už dávno pred vyhlásením verejnej súťaže, aby bolo možné porozumieť najmodernejším produktom na trhu a dať trhu príležitosť lepšie porozumieť problému, aby ho bolo možné riešiť a nájsť optimálne riešenia.

1.10. EHSV odporúča opatrnosť v súvislosti so zapojením väčšiny verejných orgánov do inovatívnych procesov alebo s ich príliš skorým prijatím. Verejným orgánom veľmi často chýba príležitosť rozvinúť zručnosti a skúsenosti prostrední-

ctvom skutočne inovatívneho projektu; sú tu významné riziká, ktoré vyžadujú riadenie najvyššej kvality, pričom treba mať na pamäti, že je tu veľmi reálna možnosť zlyhania.

1.11. Mala by sa zriadiť sieť skúsených odborníkov a organizácií v členských štátoch, ktorí môžu byť vyzvaní, aby posilnili vlastné zdroje obstarávateľa v prípade pokrokovejších inovatívnych projektov.

1.12. Hoci sa v prílohe opisuje postup pre zmluvy pre obstarávanie vo fáze pred komerčným využitím, ktoré pokiaľ nespádajú pod smernicu v rámci výnimiek ⁽²⁾, predsa len sú v súlade s existujúcim právnym rámcem, a stále tam existuje možnosť porušenia, aj keď neúmyselného. EHSV odporúča, aby si obstarávatelia preštudovali prílohu a pozorne sa riadili jej odporúčaniami. Keby sa tam vyskytla aj najmenšia pochybnosť, či už zo strany obstarávateľa alebo potenciálneho dodávateľa, EHSV dôrazne odporúča, aby sa obstarávateľ snažil získať od Komisie predbežné preverenie možných porušení v poskytovaní štátnej pomoci alebo vyňatia z pôsobnosti smerníc a mal by o tom predložiť potenciálnym dodávateľom dôkaz.

1.13. Komisia oprávnené zdôrazňuje význam práv duševného vlastníctva. EHSV dodáva, že treba uplatňovať osobitnú starostlivosť pri ich ustanovení, udeľovaní a správe. Nie je to jednoduchá oblasť činnosti.

2. Pozadie a súvislosti

2.1. V roku 2004 Rada prijala uvedené smernice o verejnom obstarávaní verejných služieb ⁽³⁾ a verejných orgánov ⁽⁴⁾, ktoré predstavujú dokopy okolo 16 % európskeho HDP.

⁽²⁾ Výnimky:

- Verejné služby, článok 24 písm. e): Táto smernica sa nevzťahuje na zákazky na služby; e) iné služby pri výskume a vývoji ako služby, z ktorých má prospech výlučne obstarávateľ pri ich využívaní na plnenie vlastných úloh, pod podmienkou, že poskytnutú službu v plnom rozsahu hradí obstarávateľ.
- Verejné orgány, článok 16 písm. f) – osobitné výnimky. Táto smernica sa nevzťahuje na verejné zákazky na služby, ktorých predmetom je: f) iné služby pri výskume a vývoji ako služby, z ktorých má prospech výhradne verejný obstarávateľ pri ich využívaní na plnenie vlastných úloh, pod podmienkou, že poskytnutú službu v plnom rozsahu uhrádza verejný obstarávateľ.

⁽³⁾ Smernica 2004/17/ES.

⁽⁴⁾ Smernica 2004/18/ES.

2.2. Cieľom smerníc je určiť jasné nediskriminačné a transparentné súbory pravidiel, ktorý by zabezpečil otvorenie doposiaľ úplne alebo čiastočne zatvorených trhov, a tým podporiť hospodársku súťaž medzi dodávateľmi, ako aj zabezpečiť výhodnejší pomer ceny a zisku pre vlády a občanov.

2.3. Počas vypracovávania záverečných návrhov sa uskutočnili dlhodobé a obsiahle diskusie s cieľom zabezpečiť, aby boli tieto smernice praktické a vhodné na dosiahnutie cieľa.

2.4. Medzičasom boli smernice transponované do vnútroštátnych právnych predpisov. Uplatnenie v praxi na národnej a regionálnej úrovni však zďaleka nie je ľahké. Postupy si vyžadujú schopnosti, profesionalitu a skúsenosti, ktoré sú medzi verejnými obstarávateľmi často málo vyvinuté. Vo veľa prípadoch si vedomosti osvojujú len pomaly.

2.5. Keďže inovácia je hlavnou témou Lisabonskej stratégie, členské štáty a Komisia uskutočnili viaceré iniciatívy, aby preskúmali a našli spôsob, ako možno podporiť inovácie v postupoch verejného obstarávania na základe týchto smerníc.

2.6. Posledné iniciatívy Komisie v tomto smere sú okrem iného:

— desať odporúčaní o osvedčených postupoch, ktoré sa úspešne zaoberajú verejným obstarávaním⁽⁵⁾ (príručka s 10 bodmi),

— diskusie s úradníkmi Komisie a národnými výskumnými riaditeľmi IKT⁽⁶⁾ v členských štátoch viedli ku konkrétnym návrhom o obstarávaní vo fáze pred komerčným využitím⁽⁷⁾, ktoré sa spomínajú ďalej v sekcii 4 tohto stanoviska,

⁽⁵⁾ Príručka s 10 bodmi: „Guide on dealing with innovative solutions in public procurement – 10 elements of good practice“ (SEK(2007) 280).

⁽⁶⁾ IKT: Informačné a komunikačné technológie.

⁽⁷⁾ Obstarávanie vo fáze pred komerčným využitím: Podpora inovácií s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľné verejné služby vysokej kvality v Európe, KOM(2007) 799 v konečnom znení a jeho príloha SEK(2007) 1668.

— v rámci akčného plánu pre environmentálnu technológiu (ETAP)⁽⁸⁾, iniciatíva GR pre životné prostredie týkajúca sa overovania technológie a zodpovedajúcich certifikátov,

— skupina expertov na rizikový manažment vo verejnom obstarávaní v rámci GR pre výskum práve začala svoju činnosť.

2.7. Iniciatívy Komisie sú založené na novátorských správach, ako napr. Ahova správa „Vytváranie inovatívnej Európy“⁽⁹⁾ a oznámenie „Iniciatíva vedúcich trhov pre Európu“⁽¹⁰⁾. Oba dokumenty zreteľne ukazujú, že verejné obstarávanie môže a malo by byť hodnotným zdrojom inovatívnych prác, tovaru a služieb⁽¹¹⁾. V piatich zo šiestich⁽¹²⁾ odvetví, označených v rámci iniciatívy vedúcich trhov za výnimočne vhodné pre inovatívne projekty, je dostatok priestoru pre inováciu vo verejnej sfére.

2.8. Na základe konzultácií zainteresovaných strán sa stanovil súbor kritérií pre vedúce trhy, medzi ktorými sú kritériá „orientácia na dopyt namiesto na technologický podnet“ a „strategický spoločenský a hospodársky záujem“, pričom oba majú osobitný význam pre verejných obstarávateľov. Vo všetkých konzultáciách sa zdôrazňuje značne pocítovaná potreba, že verejné obstarávanie by malo, viac ako v minulosti, podporovať inovatívne práce, produkty a služby v Európe.

2.9. Príručka s 10 bodmi, uverejnená v marci 2007, nadväzuje na Ahovu správu a stanovuje naše osvedčené postupy ako spracovať inovatívne riešenia vo verejnom obstarávaní, pričom vymenúva desať dôležitých bodov ako sa stať úspešným inteligentným spotrebiteľom⁽¹³⁾. Inteligentný spotrebiteľ sa spomína ďalej v bode 3.14.

⁽⁸⁾ Prioritné činnosti ETAP sú: podpora výskumu a vývoja, uvoľnenie financií, pomáhať zvýšiť dopyt a zlepšovať trhové podmienky.

⁽⁹⁾ „Creating an Innovative Europe“ (Vytváranie inovatívnej Európy), správa o výskume a inovácii vypracovaná skupinou nezávislých odborníkov, ktorá bola vymenovaná na summite v Hampton Court, január 2006.

⁽¹⁰⁾ Iniciatíva vedúcich trhov pre Európu, KOM(2007) 860 v konečnom znení.

⁽¹¹⁾ Treba spomenúť aj ďalšie dokumenty Komisie, napr. oznámenie „Viac výskumu a inovácie – investície do rastu a zamestnanosti: spoločný prístup“, uverejnené v roku 2005, ISBN 92-894-9417-4.

⁽¹²⁾ Elektronické zdravotníctvo, ochranné tkaniny, trvalo udržateľná výstavba, recyklácia, biovýrobky, energia z obnoviteľných zdrojov.

⁽¹³⁾ Guide on dealing with innovative solutions in public procurement – 10 elements of good practice, (SEK(2007) 280).

2.10. V oznámení o obstarávaní vo fáze pred komerčným využitím⁽¹⁴⁾ Komisia zavádza nový nástroj na podporu inovácií vo verejnom obstarávaní. Komisia si želá, pri rešpektovaní pravidiel smerníc z roku 2004, podporovať zmluvy na služby výskumu a vývoja medzi verejnými obstarávateľmi a potenciálnymi dodávateľmi, ktoré pokrývajú obdobia výskumu a vývoja vo fáze pred komerčným využitím; to znamená dizajn, projektovanie, testovanie a predvýrobné fázy s vylúčením komerčnej výroby a predaja.

2.11. EHSV srdečne víta snahu podporiť inovácie vo verejnom obstarávaní. V tomto zmysle EHSV víta všetky dokumenty a ďalšie konzultácie a diskusie medzi politickými činiteľmi a obstarávateľmi, čo napomôže pripraviť základ pre obohatenie inovatívneho potenciálu priemyslu v EÚ, čo bude prínosom pre spoločnosť.

2.12. Cieľom tohto stanoviska je však preskúmať:

- pojem obstarávania vo fáze pred komerčným využitím, ako sa zaviedlo v oznámení a jeho prílohe,
- ako môže obstarávanie vo fáze pred komerčným využitím prispieť k zlepšeniu atmosféry pre žiaduce inovatívne práce, produkty a služby,
- do akej miery a akým spôsobom má verejné obstarávanie k dispozícii správne nástroje na podporu inovácie vo verejných službách, a
- dôkladne preskúmať kde sa nachádzajú obmedzenia a riziká.

3. Pripomienky

3.1. Príručka s 10 bodmi⁽¹⁵⁾ jasne stanovuje desať osvedčených postupov, ktoré môžu pomôcť verejným orgánom efektívne sa zaoberať inovatívnymi riešeniami vo verejnom obstarávaní. Predstavuje pevný základ, na ktorom sa dá stavať. Avšak na to, aby sa príručka uplatnila v praxi, treba ešte vykonať veľa práce. V niektorých oblastiach treba konštruktívnejšie konať, v ďalších oblastiach treba byť obozretný.

⁽¹⁴⁾ Obstarávanie vo fáze pred komerčným využitím: Podpora inovácií s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľné verejné služby vysokej kvality v Európe, KOM(2007) 799 v konečnom znení a jeho príloha SEK(2007) 1668.

⁽¹⁵⁾ Guide on dealing with innovative solutions in public procurement - 10 elements of good practice, (SEK(2007) 280).

3.2. Úspešné verejné obstarávanie závisí od osvedčených postupov, ktoré sú v súlade so smernicami. Smernice podporujú jednotný trh, čím pomáhajú Európe súťažiť s ostatnými obchodnými oblasťami s veľkými domácimi trhmi. Osvedčené postupy sú od smerníc neoddeliteľné.

3.3. Niektoré členské štáty sú stále v procese transponovania smerníc z roku 2004 (pozri bod 2.4) a v iných sa vyskytujú nezrovnalosti s vnútroštátnym právom. Takéto nedostatky sťažujú úplné využitie prínosu smerníc.

3.4. Na praktickej úrovni – so všeobecne sa zvyšujúcou zložitou zmlúv verejného obstarávania – existuje očividná potreba zlepšiť schopnosti a skúsenosti všetkých zainteresovaných strán. Obzvlášť treba podporiť vzdelávanie zamerané na úspešnú implementáciu zložitých projektov, a to v celej organizácii obstarávateľov.

3.5. Na to, aby inovácia prekvitala, je nevyhnutný rozsiahly prístupný trh. Iba vtedy sa môžu vynahradiť náklady z hľadiska peňazí, času a úsilia. Inovácie sú nevyhnutné pre rast a posilnenie hospodárstva.

3.6. V nadväznosti na Lisabonskú agendu 2000 sa prijalo rozhodnutie o tom, že verejné obstarávanie by malo zohrávať úlohu pri povzbudzovaní a podporovaní inovácie.

3.7. Keďže hlavné dokumenty Komisie o inovácii uvedené v sekcii 2 sa vzťahujú vo všeobecnosti bez rozdielu na dva verejné sektory, verejné orgány a služby, EHSV kladie dôraz na súčasné rozdiely v charaktere medzi organizáciami, ktoré tvoria tieto dva sektory.

3.8. Verejné služby, ako aj vojenské a čiastočne zdravotnícke služby, boli dlho sponzormi, používateľmi, kupujúcimi a investormi inovatívnych projektov, čo im dodáva potrebné schopnosti a skúsenosti. Ich skúsenosti s riadením pri riešení rizík a zložitosti inovácií by sa nemali podceňovať.

3.9. Verejné orgány sa môžu učiť od verejných služieb, vojenského a iných skúsených sektorov, ako uviesť do činnosti úspešný inovatívny projekt. Môžu hlavne vďaka danej organizácii lepšie pochopiť, ako na to vynaložiť potrebné zdroje. Z krátkodobého hľadiska môže predstavovať hodnotný zdroj skúseností nábor ľudí z príslušných oddelení v týchto organizáciách, ktorí nedávno odišli do dôchodku, ale stále chcú ešte niekoľko rokov aktívne pracovať.

3.10. Inovácia je uplatnenie nových spôsobov, ako robiť veci. Môže sa uplatňovať v práci, zásobovaní alebo službách. Výskum a vývoj musia nevyhnutne predchádzať inovatívnemu projektu. Treba mať na pamäti rozdiel medzi čistým a aplikovaným výskumom: čistý výskum realizujú hlavne univerzity a výskumné zariadenia; poskytuje teoretickú a praktickú základňu, z ktorej vychádza aplikovaný výskum a vývoj. Aplikovaný výskum pozostáva z teoretickej a praktickej práce zameranej na vytvorenie základu pre vývoj jedného alebo viacerých projektov. Toto stanovisko sa nezaobrá čistým výskumom, s výnimkou obstarávania vo fáze pred komerčným využitím, ktoré sa spomína v sekcii 4 a môže byť do istej miery tak označené.

3.11. V zásade nie je veľký rozdiel medzi tým, ako by sa mal riadiť inovatívny projekt vo verejnom a komerčnom sektore. Sú tu samozrejme malé rozdiely: verejný sektor podlieha starostlivej kontrole, ktorej je komerčný sektor do značnej miery ušetrený. V každom priekopníckom výskume sa vyskytujú zlyhania; je to cena pokroku. Správnou disciplínou by sa mohli minimalizovať zlyhania a mohlo by sa z nich poučiť, prehnane starosti však brzdia ďalší vývoj.

3.12. Vo verzii smerníc z roku 2004 sa už uvažuje o zmluvách zahŕňajúcich inovácie. Nie sú potrebné ďalšie právne predpisy, iba porozumenie, ako v rámci nich rozbehnúť inovatívny projekt.

3.13. Vo všetkých projektoch zahŕňajúcich inovácie – ako vlastne aj v mnohých ostatných – musí mať obstarávateľ vlastnosti inteligentného spotrebiteľa. Vlastnosti sa zoširoka rozoberajú v príručke s 10 bodmi a toto stanovisko zdôrazňuje ich veľký význam.

3.14. V krátkosti povedané, inteligentný spotrebiteľ musí mať názory otvorené novým myšlienkam, no zároveň aj s disciplínou poradiť si s nimi. Vyžaduje si to ľudí so skúsenosťami a nadobudnutými schopnosťami pri vykonávaní riadenia inovatívnych projektov. Ale predovšetkým musí byť celá organizácia až po vedúcich predstaviteľov v súlade s potrebami inovatívnych projektov. Bez takéhoto prístupu nemôžu ľudia na popredných miestach uspieť.

3.15. Inovatívne projekty možno úspešne rozdeliť do troch kategórií, pričom každá má svoje osobitné charakteristiky, ako aj niektoré spoločné aspekty. V tomto stanovisku, pokiaľ nie je uvedené inak, „produkt“ zahŕňa práce, dodávky a služby.

3.16. Tri kategórie:

- a) Prijatie inovatívneho produktu na naplnenie preukázanej potreby, ktorý má však malý alebo žiadny vplyv na spôsob činnosti obstarávateľa. Poskytuje výhody s malým rizikom alebo narušením.
- b) Prijatie inovatívneho produktu, ktorý vyžaduje, aby obstarávateľ prispôbil svoj spôsob činnosti. Poskytuje značný potenciálny prínos, ale je tu isté riziko a potreba rozvinúť nové postupy a vyškolit zamestnancov.
- c) Zapojenie sa do inovatívneho projektu. Zapojenie obstarávateľa môže byť väčšieho alebo menšieho rozsahu, počínajúc skutočným spoločným projektom, ktorý začína definíciou projektu, až po neskoršie zúčastnenie sa na beta testovaní⁽¹⁶⁾ a skorom nakupovaní predvýrobných jednotiek.

3.17. Bezodkladne najdôležitejšia, najefektívnejšia pri podpore inovácie a najľahšie uskutočniteľná je pre zapojenie verejných obstarávateľov do inovácie kategória a). Vyžaduje, aby bol obstarávateľ otvorený variantom⁽¹⁷⁾ – alternatívnym riešeniam – a aby boli ľudia schopní ohodnotiť rozdielne ponuky z „ekonomicky najvýhodnejšieho“ hľadiska.

⁽¹⁶⁾ Alfa a beta testovanie pochádza zo softvérového priemyslu.

— Alfa testovanie je simulované alebo skutočné prevádzkové testovanie potenciálnym používateľom alebo nezávislým testovacím tímom, obvyčajne v priestoroch vývojára.

— Beta testovanie prichádza po alfa testovaní. Verzie softvéru známe ako beta verzie využíva obmedzený počet používateľov mimo programátorského tímu, aby ďalšie nezávislé testovanie zabezpečilo, že produkt má málo reziduálnych chýb.

⁽¹⁷⁾ Smernica o verejných orgánoch, 2004/18/ES, článok 24, Variantné riešenia.

1. Ak je kritériom pre zadanie zákazky ekonomicky najvýhodnejšia ponuka, verejní obstarávatelia môžu povoliť uchádzačom, aby predložili variantné riešenia.

2. Verejní obstarávatelia v oznámení o vyhlásení zadávacieho konania uvedú, či povoľujú variantné riešenia: variantné riešenia nie sú bez takéhoto uvedenia povolené.

3. Verejní obstarávatelia, ktorí povolia variantné riešenia, v zadávacích podkladoch uvedú minimálne požiadavky, ktoré musia variantné riešenia spĺňať a všetky osobitné požiadavky na ich predloženie.

4. Do úvahy sa zoberú len variantné riešenia, ktoré spĺňajú minimálne požiadavky stanovené týmito verejnými obstarávateľmi. V konaniach na zadávanie verejných zákaziek na dodávky tovaru alebo na služby nesmú verejní obstarávatelia, ktorí povolili variantné riešenia, odmietnuť variantné riešenie len z toho dôvodu, že v prípade, ak by bolo takéto riešenie úspešné, bolo by zákazkou na služby, a nie verejnou zákazkou na dodávku tovaru, alebo zákazkou na dodávku tovaru, a nie verejnou zákazkou na služby.

3.18. Kategória b) je dôležitá pre obstarávateľa, ktorý sa snaží zlepšiť svoje činnosti prostredníctvom využitia nového produktu, ktorý si môže často vyžadovať isté vývojové práce na zahrnutie tohto nového produktu do jeho činnosti. Vyžaduje schopnosti pri stanovení jasných požiadaviek, ktoré nie sú prehnane obmedzujúce a zahŕňa účasť užívateľov a technických oddelení obstarávateľa. Zdroje, ktoré musí obstarávateľ uvoľniť, nie sú bezvýznamné, ale ak je projekt správne riadený, integračné riziká sa dajú zvládnuť a prínos preváži nad vynaloženým úsilím.

3.19. Kategória c) je najzložitejšia. Definovanie a rozvoj nových riešení od úplného začiatku vo svojej podstate predstavuje vyššie technologické riziko ako prijatie alebo integrovanie dodatočných zmien produktov, ktoré sú nové na trhu, do existujúcich procesov b). Len málo organizácií – okrem tých, ktoré sú spomenuté v sekcii 3.8. (vojenské a pod.) – má schopnosti a skúsenosti, aby sa mohli plne zapojiť do projektov skutočne inovatívnej kategórie typu c). Sú tu veľké riziká a vyžaduje sa riadenie najvyššej kvality. Aj keď výhody môžu byť významné – nemalo by zmysel pustiť sa do projektu, ak by neexistovali – možnosti zlyhania sú veľmi reálne. Typ projektu, ktorý sa rozoberá v oznámení, spadá do kategórie c).

3.20. Z oznámenia vyplýva, že obstarávateľ by mohol uskutočniť inovatívny projekt ako obstarávanie výskumu a vývoja až do fázy pôvodného vývoja prvých produktov. Pre akékoľvek nasledujúce obstarávanie komerčného množstva výsledných produktov sa musia od prípadu k prípadu ohodnotiť podmienky pre konkurencieschopné verejné súťaže v súlade so smernicami o verejnom obstarávaní. Spoločnosti obvyčajne vyrábajú veci, ktoré naprojektovali, prinajmenšom do doby, keď sa úradne povolená výroba stane prakticky možnou. EHSV sa domnieva, že udelenie akýchkoľvek práv duševného vlastníctva (PDV), ktoré vyplývajú z projektu, a opatrení pre ich riadenie, by sa malo starostlivo zvažovať na praktickej aj obchodnej úrovni ešte predtým, ako sa projekt začne.

3.21. Všetko nasvedčuje tomu, že postup, ktorý sa rozoberá v oznámení, sa používa v Spojených štátoch. Príklady nachádzame vo vojenskom priemysle (zákazka USA na cisternové lietadlá, ktorá sa môže prípadne rozdeliť medzi Boeing a Airbus), ale hlavnou oblasťou, kde možno nájsť takéto príklady, je oblasť elektroniky. V tejto oblasti, s výnimkami ako je zvyšovanie odolnosti integrovaných obvodov voči elektromagnetickým impulzom, je obchodná a vojenská oblasť bližšie jedna k druhej ako je to vo väčšine iných oblastí.

3.22. Pri opise porovnania so Spojenými štátmi je treba mať na pamäti štrukturálne rozdiely medzi USA a Európou. USA je

už dlho homogénnou krajinou, ktorá vyrástla na základe takmer neobmedzených materiálnych zdrojov – v oblasti poľnohospodárstva, zlata, ropy a ľudských síl – a s výnimkou obdobia po roku 1929 – kapitálu. To viedlo k – s výnimkou bankovníctva v nedávnej dobe – k vývoju dlhodobo jednotného trhu a jeho infraštruktúry. Európa ešte musí prekonať istú cestu, aby dosiahla rovnaké výhody. Na základe uvedeného a napriek očividným silným stránkam USA existujú isté oblasti, v ktorých za Európou zaostáva, hlavne v takmer všeobecnej dostupnosti zdravotnej starostlivosti.

3.23. Navyše okrem rizík technického zlyhania – spojených so skutočne inovatívnymi projektmi – je potrebné zaoberať sa finančnými rizikami vyplývajúcimi z nedodržania pravidiel pre štátnu pomoc, transparentnosť, nediskrimináciu a uplatňovanie smerníc, ktoré sa rozoberajú ďalej v sekcii 4.3.: štátna pomoc.

4. Príloha – SEK(2007) 1668 – k oznámeniu: Obstarávanie vo fáze pred komerčným využitím – pracovný dokument Komisie

4.1. Navrhovaný režim („režim“)

4.1.1. Základná zásada: keď obstarávateľ uplatňuje zdieľanie rizík a zisku za trhovú cenu, služby výskumu a vývoja môžu byť zaobstarané podľa výnimiek⁽¹⁸⁾ v rámci smerníc⁽¹⁹⁾ a môžu byť použité na prieskum inovatívnych riešení požiadaviek (čo predchádza verejnej súťaži na obchodné množstvo výsledných produktov), a teda tiež podniknúť vytvorenie inovatívnych myšlienok vo všeobecnosti.

4.1.2. Nevyhnutná podmienka: obstarávateľ musí byť oboznámený s činnosťami a schopnosťami potenciálnych dodávateľov a musí jasne určiť svoje potreby vo výstupných údajoch, ale bez toho, aby boli zbytočne obmedzujúce.

4.1.3. Vykonávanie: keď sú požiadavky stanovené a potenciálni dodávatelia určení, odporúča sa, aby obstarávateľ naštartoval trojfázový projekt výskumu a vývoja, do ktorého sa najprv zapojí primeraný počet projektov (odporúča sa päť) a postupne sa zníži na dva, čo doplní predvýrobnú fázu a fázu beta testovania. Následne sa výrobné požiadavky uverejnia vo verejnej súťaži v súlade s ustanoveniami smerníc.

⁽¹⁸⁾ Príručka s 10 bodmi: „Guide on dealing with innovative solutions in public procurement – 10 elements of good practice“ (SEK(2007) 280).

⁽¹⁹⁾ Pozri poznámku 2.

4.2. Pripomienky

4.2.1. Režim je založený hlavne na postupoch používaných v obstarávaní v oblasti obrany vo viacerých krajinách; na celom svete sa veľmi podobajú a sú ľahko pochopiteľné.

4.2.2. Obranný priemysel je typický tým, že sa musí pozerať ďaleko do budúcnosti a zakladá sa na politických a taktických predpokladoch, ktoré nemôžu byť kvôli svojej povahe presne uvedené. Uskutočnil sa rozsiahly výskum a došlo k obmedzenému vývoju – ako sa rozoberá v režime – z ktorého vzniklo iba málo výrobných programov. Projekty výskumu a vývoja, ale aj výrobné zmluvy príliš často podliehajú sústavným zmenám, keďže taktické a politické informácie sa objavujú počas celého príslušného časového rámca; často teda dochádza k prekročeniu nákladov. Vývojové činnosti, ktoré uskutočnili občianske verejné orgány by nemali podliehať rovnakému množstvu zmien, pokiaľ sú správne riadené.

4.2.3. Otázkou zostáva, či je takýto režim vhodný pre verejný sektor, ktorý má menej skúseností s vysoko technickými projektmi výskumu a vývoja.

4.2.4. Samozrejme vznikajú obavy, že výnimky udelené v smerniciach pre zmluvy na služby výskumu a vývoja, ktoré nie určené výhradne pre obstarávateľa, sa môžu využiť spôsobom odporujúcim konkurencieschopnosti, a to na podporu najvýznamnejších podnikov na trhu tej-ktorej krajiny, čo by znemožnilo cieľ smerníc na podporu rozvoja celoeurópskeho jednotného trhu.

4.2.5. Za predpokladu, že sa projekty v rámci režimu uskutočnia, je potrebné podrobnejšie zvážiť niektoré aspekty.

4.3. Štátna pomoc

4.3.1. Na začiatku akéhokoľvek obstarávania podľa režimu sa musí rozobrať otázka štátnej podpory, ako sa uvádza v prílohe. To, či sa prvok štátnej pomoci v konkrétnom projekte vyskytuje, a keď áno, či je odôvodnený, nepatrí do rozsahu pôsobnosti tohto stanoviska. Do jeho rozsahu pôsobnosti však takmer určite spadá vplyv akejkoľvek neistoty v prípade projektu podľa režimu.

4.3.2. Obstarávanie vo fáze pred komerčným využitím je definované v oznámení ako prístup k obstarávaniu služieb výskumu a vývoja, ktorý zahŕňa zdieľanie rizika a zisku medzi obstarávateľmi a dodávateľmi, pričom nejde o štátnu pomoc. EHSV odporúča, aby obstarávatelia starostlivo preskúmali prílohu, v ktorej sa uvádza príklad implementácie obstarávania vo fáze pred komerčným využitím v súlade s existujúcim právnym rámcom. V prípadoch pochybností pri odštartovaní prvých pilotných projektov obstarávania vo fáze pred komerčným využitím sa odporúča, aby sa od Komisie vyžiadalo predbežné preverenie o prípadnom udelení štátnej pomoci alebo inom porušení a mal by sa o tom predložiť potenciálnym dodávateľom dôkaz. Zdá sa, že určenie toho, či ide o štátnu pomoc je zložitá otázka.

4.3.3. Ak sa zistí, že dodávateľ dostal štátnu pomoc, ktorá bola nelegálna, musí ju vrátiť, bez nároku na náhradu zo strany obstarávateľa, ktorý uzavrel zmluvu o výskume a vývoji. Dodávateľ je teda vystavený materiálnemu, ale pravdepodobne nepoistiteľnému riziku. Skutočnosť, že príjemca akejkoľvek nelegálnej štátnej pomoci (ako dodávateľ) musí vrátiť prijaté peniaze, ale bez možnosti postihnúť obstarávateľa, nie je samozrejme charakteristické len pre zmluvy o výskume a vývoji; rovnaké pravidlo sa vzťahuje na akúkoľvek zmluvu v oblasti obstarávania. Skutočnosť, že sa použil platný postup pre obstarávanie (napr. postup smerníc) neposkytuje úplnú záruku, že nebola poskytnutá štátna pomoc, keďže k uprednostňovaniu dodávateľov môže dôjsť mnohými priamymi a nepriamymi spôsobmi. Využitie výnimky nemusí nevyhnutne predstavovať väčšie alebo menšie riziko, že nákup neprebehne transparentným, nediskriminačným spôsobom za trhovú cenu.

4.3.4. Je veľmi žiaduce, aby sa zvýšila úroveň skúseností vo všetkých obchodných oddeleniach, aby mohli správne uplatniť kritérium pre overenie neprítomnosti štátnej pomoci. Tieto kritériá zahŕňajú nákup transparentným, nediskriminačným spôsobom za trhovú cenu. Tieto skúsenosti sú všeobecne dôležité, keďže tieto kritériá nie sú ojedinelé pre zmluvy výskumu a vývoja; rovnaké kritérium sa uplatňuje na akýkoľvek druh zmluvy o obstarávaní, aj keď riziká zmlúv o obstarávaní vo fáze pred komerčným využitím môžu byť väčšie.

4.3.5. V prílohe sú uvedené kritériá pre uistenie zainteresovaných strán, že projekt obstarávania vo fáze pred komerčným využitím nepredstavuje štátnu podporu. EHSV však odporúča, aby Komisia a členské štáty zvážili podporu odborného vzdelávania a výmeny vedomostí o vytváraní projektov obstarávania vo fáze pred komerčným využitím v súlade s právnym rámcom, aby sa vyhlo riziku, že verejné orgány – a ich dodávatelia – využijú štátnu pomoc neskôr.

4.3.6. Hoci to nie je otázka štátnej pomoci, keď sa výnimky zo smerníc stanovené pre niektoré typy služieb výskumu a vývoja ukážu ako neplatné, spôsobí to, že zmluva sa vráti späť do rámca smerníc. Podľa smernice o opravných prostriedkoch sa zmluva, ktorá podľa všetkého nebola správne oznámená alebo neprešla „odkladnou lehotou“, stane „neúčinnou“⁽²⁰⁾. Za týchto okolností bude dodávateľ vystavený riziku, že nedostane zaplatené za vykonanú prácu. Toto riziko, ktoré je pravdepodobne nepoistiteľné, nie je charakteristické len pre zmluvy výskumu a vývoja, ale sa zvyšuje použitím výnimiek pre služby výskumu a vývoja v smerniciach. Treba konať obzretne a vyhladávať rady.

4.4. Riziko

4.4.1. Riziká sa vyskytujú v akomkoľvek programe výskumu a vývoja; nie všetky inovatívne projekty dosiahnu očakávaný výsledok. V režime sa úplne jasne stanovuje, že riziká a zisky by sa mali rozdeliť medzi obstarávateľa a dodávateľa. Kládie sa však dôraz na úvahy o štátnej pomoci a zásady zmluvy o ES, ktoré, keďže sú pravdepodobne nevyhnutné, ešte viac komplikujú už zložitú záležitosť.

4.4.2. Zainteresované strany by sa mali dohodnúť, že, ako v prípade akéhokoľvek rizikového manažmentu, prevezmú zodpovednosť za riziká, ktoré každá z nich môže riadiť najlepšie a že budú udržiavať nepretržitý kontakt, aby sa zabezpečilo, že nevzniknú alebo sa nezvýšia riziká bez toho, aby boli identifikované a zmiernené.

4.4.3. V prílohe sa nachádza diskusia o zmluvách s pevnými cenami, na základe ktorých verejný orgán stanoví maximum a vyzve uchádzačov, aby predkladali ponuky na úrovni maxima alebo nižšej, čo má za cieľ, aby dodávatelia prispievali na projekt vo väčšej alebo menšej miere výmenou za práva na využitie. Takéto opatrenia môže byť zaujímavé pre tých dodávateľov, ktorí už majú prístup k širšiemu trhu vďaka výsledkom vývoja, ale komplikuje prípady, kedy príležitosť na širšie využitie nie je zrejmá, ale kde je prínos pre obstarávateľa značný. V takýchto prípadoch by mal obstarávateľ asi skúsiť iný postup.

4.5. Duševné vlastníctvo

4.5.1. Práva duševného vlastníctva, ktoré vyplývajú z dôležitej časti režimu. Kto má práva a do akej miery to ovplyvní právny základ pre projekt, ako aj praktický výsledok pri zisku z výskumu a vývoja.

⁽²⁰⁾ Smernica 2007/66/ES („opravné prostriedky“), článok 2d) Neplatnosť (Členské štáty zabezpečia, aby orgán zodpovedný za preskúmanie, ktorý je nezávislý od verejného obstarávateľa, považoval zmluvu za neplatnú alebo aby tento orgán rozhodol o neplatnosti zmluvy v týchto prípadoch: ak verejný obstarávateľ zadal zákazku bez predchádzajúceho uverejnenia oznámenia o vyhlásení zadávacieho konania v Úradnom vestníku Európskej únie bez toho, aby to povoľovala smernica 2004/18/ES.

4.5.2. V zásade sú tri spôsoby ochrany duševného vlastníctva:

— patenty – zákonný monopol,

— autorské právo – ktoré sa vzťahuje na všetky pôvodné diela,

— obchodné tajomstvo – keď ani patent ani autorské práva neposkytujú účinnú ochranu.

4.5.3. Patenty sú najsilnejšou a komerčne najpoužiteľnejšou ochranou pre skutočne významné vynálezy, na ktoré môže byť tretím stranám poskytnutá licencia. Takisto sú najnákladnejšie. Okrem prípadov, keď vynález splní tieto kritériá alebo sa projekt uskutočňuje v priemyselnom odvetví, kde sa patenty používajú ako zbraň konkurenčného boja, je udeľovanie patentov mrhanie peniazmi. Takisto obhajovanie patentov je veľmi nákladné.

4.5.4. Autorské práva nestoja nič, iba existujú. Oproti patentom však vlastníci autorských práv musí dokázať, že porušiteľ v skutočnosti vedel o materiáli chránenom autorskými právom a napodobnil ho. Nezávislá kópia materiálu chráneného autorským právom, keď dotyčný nevedel, že vyrába kópiu, sa za kopírovanie nemôže považovať a nemôže sa úspešne sponchybníť.

4.5.5. Obchodné tajomstvo sa zoširoka používa v obchodnom odvetví na ochranu konkurenčnej výhody. Je nevyhnutné udržať tajomstvo vynálezu, pokiaľ sa plánuje patentovať; jeho skoré odhalenie môže patentovanie znemožniť. Keď ani patenty ani autorské práva neposkytujú účinnú ochranu pre obchodne hodnotný vynález, jeho uchovanie v tajnosti je jediné riešenie. Coca-Cola si žiarlivo stráži recept na svoj slávny nápoj.

4.5.6. Aj keď je obchodné tajomstvo účinný spôsob ochrany duševného vlastníctva a za niektorých okolností to môže byť jediný dostupný prostriedok, ťažko sa obhaja z hľadiska transparentnosti.

4.5.7. Stanovenie podmienok verejnej súťaže pre následné obstarávanie výsledných obchodných produktov v praktickom zmysle namiesto normatívnych špecifikácií produktu môže napomôcť splniť požiadavky transparentnosti konkurenčných účastníkov bez toho, aby sa odhalili technické detaily uskutočňovania individuálnych riešení rozvinutých vo fáze pred komerčným využitím.

4.5.8. Práva duševného vlastníctva (PDV) sú samozrejme veľmi dôležité pre projekty výskumu a vývoja, ktoré sa uvádzajú v režime. Treba však uplatňovať osobitnú starostlivosť pri ich ustanovaní, udeľovaní a riadení. Nie je to jednoduchá oblasť činnosti.

4.5.9. PDV sa v rámci obstarávania vo fáze pred komerčným využitím delia medzi obstarávateľov a dodávateľov: dodávatelia si zachovávajú vlastníctvo PDV, obstarávatelia právo na používanie bez licencie, ako aj právo požadovať od účastníckych spoločností, aby udeľovali PDV ďalším dodávateľom podľa jasných a primeraných trhových podmienok. Právo na používanie bez licencie umožňuje verejným obstarávateľom využívať výsledky V&V na interné účely bez povinnosti platiť za licencie účastníckym spoločnostiam. Právo vyžadovať od účastníckych spoločností, aby udeľovali PDV ďalším dodávateľom za trhovú cenu umožňuje verejným obstarávateľom zabezpečiť prístup k dostatočne veľkému a konkurencieschopnému dodávateľskému reťazcu, pričom zároveň umožní účastníckym spoločnostiam získať príjmy z PDV, ktoré získali počas obstarávania pred komerčným využitím. V Európe verejným obstarávateľom občas chýbajú skúsenosti pri ohodnotení trhovej hodnoty PDV, a preto sa odporúča odborná príprava a skúsenosti v oblasti zdieľania rizík a výhod vo vzťahu k PDV.

4.5.10. Verejné orgány sa musia pri kúpe a predaji práv duševného vlastníctva poučiť z osvedčených postupov, ktoré existujú v súkromnom sektore, ako aj z typických štandardných klauzúl vládnych zmlúv pre zdieľanie PDV s dodávateľmi vo verejnom obstarávaní, ktoré sa používajú na celom svete.

4.6. Kvalifikácie dodávateľov a obstarávateľa

4.6.1. Potenciálni dodávatelia samozrejme musia mať schopnosti na riadenie inovatívnych projektov; inteligentný spotrebiteľ môže pomerne ľahko zistiť, či a aké majú v danej oblasti skúsenosti.

4.6.2. Potenciálni obstarávatelia takisto potrebujú schopnosti na riadenie takýchto projektov. Získanie vedomostí o najmodernejších výdobytkoch príslušného trhu, príprava špecifikácie požiadaviek vo výstupných údajoch, rokovanie s vybranými dodávateľmi a ich výber, riadenie projektu a s ním spojených rizík, to všetko vyžaduje schopnosti a skúsenosti idúce do hĺbky v rámci organizácie obstarávateľa. Ak organizácia nemá dostatočné vzdelanie – od hora až dole – prispôbené na riadenie takýchto projektov, podstupuje riziko finančne nákladného zlyhania. Tieto charakteristiky má samozrejme inteligentný spotrebiteľ.

V Bruseli 22. októbra 2008

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Mario SEPI
