



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 14.12.2007  
COM(2007) 799 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A  
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A  
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: az innováció serkentése a fenntartható,  
minőségi európai közszolgáltatások érdekében**

{SEC(2007) 1668}

# A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

## Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: az innováció serkentése a fenntartható, minőségi európai közszolgáltatások érdekében

(EGT-vonatkozású szöveg)

### 1. Bevezetés

A „Széles körű innovációs stratégia az Európai Unió számára” című közlemény<sup>1</sup> nemrégiben rámutatott, mennyire fontos a közbeszerzés az Európai Unió innovációs képességének megerősítésében és a közszolgáltatások minőségének és hatékonyságának javításában. A közlemény kiemelte, hogy Európa a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés területén még kiaknázatlan lehetőségekkel rendelkezik. A közleménnyel kapcsolatos következtetéseiben<sup>2</sup> a Tanács felkérte a Bizottságot, hogy adjon útmutatást arra vonatkozóan, hogyan használhatók fel az uniós közbeszerzési szabályok az innováció ösztönzésére. Az Európai Parlament 2007 júniusában állásfoglalást fogadott el a közbeszerzési jogszabályok átültetéséről és végrehajtásáról,<sup>3</sup> amelyben ösztönözte a tagállamokat, hogy éljenek gyakrabban az EU-n belül a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés eszközével.

A kereskedelmi forgalomban beszerezhető innovatív termékek, építési beruházások és szolgáltatások közszektor általi igénybevételéről, valamint a kereskedelmi alapú innovatív építési közberuházásokról nemrégiben közreadott útmutató<sup>4</sup> a „helyes gyakorlat” tíz olyan összetevőjét jelöli meg, amely segíti a közbeszerzés innovációösztönző potenciáljának kiaknázását.

Ez a közlemény a „kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzéssel”, azaz lényegében a kereskedelmi forgalomba hozatalt megelőző kutatás-fejlesztés (K+F) stádiumával foglalkozik. Ebben a közleményben „kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés” alatt olyan K+F-szolgáltatások állami támogatásnak nem minősülő beszerzési modelljét vázoljuk fel, amelyek esetében a haszon nem kizárólag „az ajánlatkérő szervnél jelentkezik a szolgáltatásnak a saját tevékenységében való felhasználása során”, miközben „a kapott szolgáltatás ellenértékét teljes mértékben az ajánlatkérő szerv fizeti meg”.<sup>5,6</sup> Közelebbről, a **kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés** a következő jellemzőkkel rendelkezik:

---

1 COM(2006) 502 végleges.

2 Az EU Versenyképességi Tanácsának következtetései, 2769. ülés, 2006. december 4.

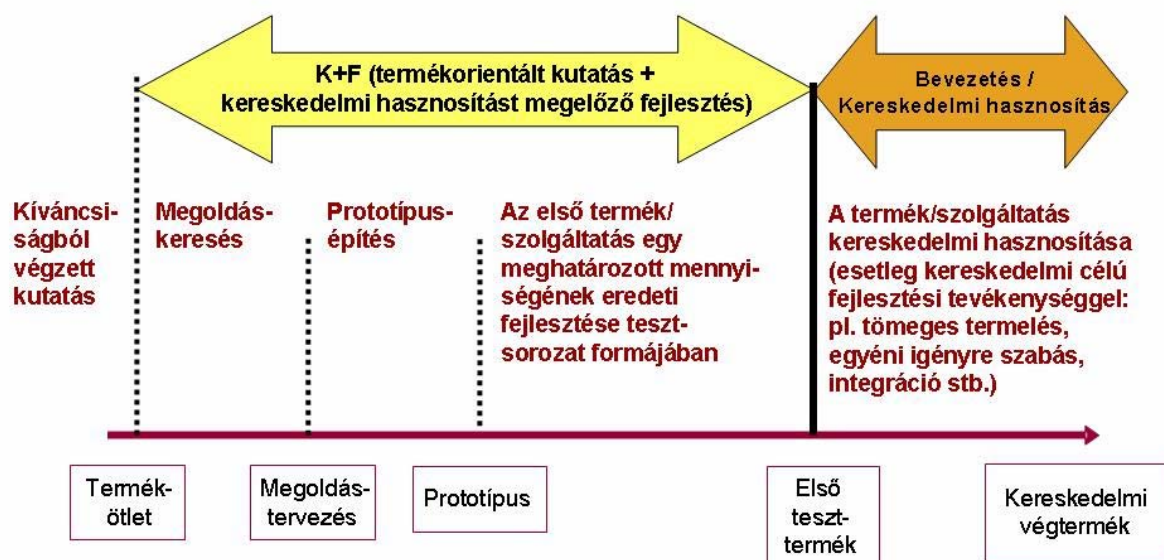
3 EP 2006/2084(INI).

4 SEC(2007) 280.

5 Ilyenkor a közbeszerzési irányelvek nem alkalmazandók (vö. 2004/18/EK irányelv 16. cikk f) pont, 2004/17/EK irányelv 24. cikk e) pont). Ezek a kivételek csak a K+F-szolgáltatás beszerzésére irányuló közbeszerzési szerződésekre vonatkoznak, a K+F-alapú árubeszerzésre és építési beruházásokra nem.

6 A csak részben szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések mindaddig közbeszerzési szerződésnek minősülnek, ameddig a szerződés alapján nyújtott szolgáltatások értéke meghaladja a szerződés alapján értékesített áruk értékét.

- (1) **Tárgya kizárólag K+F-szolgáltatás:** A K+F magában foglalhatja a megoldáskeresést és a tervezést, a prototípus-építést, valamint az első termékek vagy szolgáltatások egy meghatározott mennyiségének eredeti, teszt-sorozat létrehozása céljából történő fejlesztéséig végzett tevékenységet (l. az 1. ábrát). Az „első termék vagy szolgáltatás eredeti kifejlesztése magában foglalhat korlátozott mértékű gyártást vagy szolgáltatásnyújtást annak érdekében, hogy felölje a helyszínen végzett vizsgálat eredményeit, és kimutatható legyen, hogy a termék vagy szolgáltatás alkalmas a minőségi szabványok szempontjából elfogadható mennyiségben történő gyártásra vagy szolgáltatás nyújtására.”<sup>7</sup> A K+F nem tartalmazza a kereskedelmi célú fejlesztési tevékenységet, így egyebek mellett a tömeges termelést, a kereskedelmi életképesség eléréséig, illetve a K+F-re fordított költségek megtérüléséig végzett termékértékesítést vagy szolgáltatásnyújtást, az integrációs tevékenységet, a terméknek vagy szolgáltatásnak a vásárlói igényekhez való hozzáigazítását, sem a meglévő termékek vagy folyamatok fokozatos kiigazítását és fejlesztését.



### A termékinnováció jellegzetes életciklusa

1. ábra: A K+F és a kereskedelmi hasznosítás stádiuma

- (2) **A kockázat és a haszon megosztása:** Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés esetén az ajánlatkérő szerv nem tartja fenn saját kizárólagos használatra a K+F eredményeit: a közszervek és az ipar a piacon meglévőket túlszárnyaló, újszerű, innovatív megoldások kifejlesztéséhez szükséges K+F kockázatait és az abból származó hasznot egyaránt osztoznak.

<sup>7</sup> WTO-megállapodás a közbeszerzésről, XV. cikk.

- (3) **Versenyalapú beszerzés az állami támogatás kizárásával:** A kockázatok és a haszon megosztásával, valamint azáltal, hogy a teljes beszerzési folyamat úgy van megszervezve, hogy a lehető legnagyobb mértékben biztosítsa a versenykörülményeket, az átláthatóságot, a nyitottságot, a tisztességes feltételeket és a piacialapú árképzést, az ajánlatkérő szervnek lehetősége nyílik arra, hogy a piacon fellelhető legjobb megoldásokat keresse meg magának.

Ennek a közleménynek az a célja, hogy ráirányítsa a tagállamok figyelmét a kereskedelmi hasznosítás terén meglévő, ám egyelőre még nem kellőképpen kiaknázott lehetőségekre. A melléklet<sup>8</sup> – összhangban a hatályos jogi keretszabályozással – példaképpen felvázolja a gyakorlati megvalósítás egy lehetséges módját.<sup>9</sup> Mivel az EU-ban egyelőre még kevés a tapasztalat a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés terén, a Bizottság szeretné felmérni, hogy ez a fajta beszerzés milyen mértékben képes hozzájárulni a K+F és az innováció EU-szintű fokozásához, és mennyi kézzelfogható eredmény várható tőle a társadalom és a gazdaság egésze szempontjából. E közlemény és a már említett útmutató<sup>4</sup> közreadásával a Bizottság – eleget téve a Tanács felkérésének – mind a K+F, mind a kereskedelmi hasznosítás stádiuma vonatkozásában áttekintette azokat a lehetőségeket, amelyeket az európai uniós jog az innováció közbeszerzés útján való ösztönzésére kínál.

A kereskedelmi hasznosítást megelőző közbeszerzés nem befolyásolja a kereskedelmi hasznosítás stádiumában folyó versenyt, hiszen ez utóbbi szakaszban a közbeszerzési irányelvek és a Szerződés alaprendelkezései már teljes körűen érvényesülnek.

## **2. Az Európa előtt álló társadalmi kihívások megválaszolása a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés révén**

Mint sok helyütt a világon, a közszektorban az EU-ban is nagy társadalmi kihívásokkal kell szembenéznie. Hogy csak néhányat említsünk: minőségi, ugyanakkor megfizethető egészségügyi ellátást kell biztosítani, miközben a népesség fokozatosan öregszik, fel kell vennie a küzdelmet az éghajlatváltozással szemben, javítani kell az energiahatékonyságot, jobb minőségű oktatást kell biztosítani jobb hozzáférési feltételek mellett, eredményesen kell védekeznie a biztonságát fenyegető veszélyforrásokkal szemben.

Ezek és az ehhez hasonló kihívások sok esetben új, a mostaninál jobb megoldásokat tesznek szükségessé. Új berendezéseket igényel például a korszerű orvostudományi kutatás, a betegségek korai diagnózisa és az új gyógymódok kidolgozása, az épületek és a tömegközlekedés energiafogyasztásának mérséklése vagy az a törekvés, hogy a polgárok anélkül legyenek védve a biztonságukat fenyegető veszélyforrásokkal szemben, hogy fel kellene adniuk magánéletüket. A szükségessé váló fejlesztések némelyike oly mértékben múlik új technológiai megoldások kidolgozásán, hogy a piac egyelőre vagy egyáltalán nem kínál kereskedelmileg stabil megoldást, vagy ha mégis, a kínált megoldások további K+F nélkül bizony elégtelenek. Olyan előretekintő beszerzési stratégiák kialakításával, amelyek az e kihívásokra választ adó új megoldások kifejlesztésére a K+F-beszerzés eszközét is igénybe veszik, a közszektor<sup>10</sup> a közszolgáltatások közép- és hosszú távú hatékonyságára és eredményességére éppúgy jelentős hatást gyakorolhat, mint az európai ipar innovációs teljesítményére és versenyképességére.

---

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

<sup>9</sup> A példában szereplő gyakorlati megoldás nem zárja ki más megoldási lehetőségek létét.

<sup>10</sup> Az EU korábbi 25 tagállamában a közbeszerzés (amely az EU-25 GDP-jének 17%-át adja) 35%-kal részesedik a közkiadásokból.

Az innovációs teljesítmény terén Európának van mit behoznia legjelentősebb versenytársaival szemben.<sup>11</sup> A gazdasági növekedésre és a foglalkoztatásra összpontosító lisszaboni stratégia nemcsak a K+F tartós alulfinanszírozottságára keres megoldásokat, hanem Európának azt a képességét is javítani szeretné, amelynek révén az új találmányok új termékekben és új munkahelyekben öltenek testet. Az iparág képviselői a forgalomba hozhatóság felgyorsítása és Európa innovációs és kutatási célú beruházásokkal kapcsolatos vonzerejének növelése érdekében megoldandó problémaként emelték ki egyrészt az európai közszektor viszonylag lassú innovációfelvevő képességét, másrészt a közszektor által támasztott kereslet szétaprózódott voltát.

A vállalkozások gyakran nyúlnak a K+F-beszerzés eszközehez, ha lépéselőnyt szeretnének kivívni maguknak a piacon. Ugyanezt az európai közszektor is gyakrabban tehetné, és ezáltal javulhatna a közszolgáltatások hatékonysága és minősége. Ehhez jellemzően az szükséges, hogy a közszektor olyan beszerzési stratégiákat dolgozzon ki, amelyek a kereskedelmi forgalomban beszerezhető termékek és szolgáltatások megvásárlásán túlmenően olyan új megoldások kifejlesztését célzó K+F-beszerzéseket is magukban foglalnak, amelyek teljesítményüket tekintve túlszárnyalják a piacon beszerezhetőket. Ez a közlemény bevezeti és megmagyarázza a K+F-szolgáltatások beszerzésének egy lehetséges modelljét.

### **3. Európa jobban is teljesíthet: stratégiai K+F-beszerzés, hogy az élen maradjunk**

Számos olyan ágazatot ismerünk, amelyben az innovációt nagymértékben a közszükségletek határozzák meg: távközlés, energiaellátás, egészségügy, közlekedés, biztonság, védelem. Napjaink versengő, globalizálódott környezetében újra kell értékelnünk a közszektor innovációhasznosító és innovációmeghatározó szerepét. Az EU legfontosabb kereskedelmi partnerei – így az USA vagy Japán – ezt már nagyrészt megtették: ezekben az országokban a K+F-beszerzés fontos innovációösztönző szerepet tölt be, ha olyan közszükségletet kell kielégíteni, amelyre a piac nem kínál megoldást.

Számos olyan, életünket nagyban megváltoztató innovatív megoldás említhető példaként, amely eredetileg K+F-beszerzés eredményeképpen jött létre: az internetprotokoll-technológia, a globális helymeghatározó rendszer (GPS), a nagy teljesítményű számítástechnikai rendszerek vagy számos félvezető-technológiai innováció. A közelmúltban az Egyesült Államok közszektora a bio- és nanotechnológiai alkalmazások új piacainak kialakulásában játszott döntő szerepet azzal, hogy konkrét társadalmi kihívások (például a talajszennyezés enyhítése, az Alzheimer-kór diagnosztikája) megoldása érdekében a K+F-beszerzés eszközehez nyúlt.<sup>15</sup>

Az energetika és a környezetvédelem területén amerikai és japán közszervek<sup>12</sup> K+F-beszerzés révén jelentős mértékben csökkentették az üzemanyagcella-töltő állomások költségeit. Ez nagyban megkönnyítette, hogy az üzemanyagcellával hajtott autóbuszok kereskedelmileg életképes, energiahatékony tömegközlekedési eszközzé válhattak. Kína tavaly közreadott hosszú távú országos tudományos és technológiai terve az innováció ösztönzésére hivatalosan is bevezette Kínában a technológiai közbeszerzés intézményét.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> COM(2006) 589 végleges.

<sup>12</sup> Commercialising University Research (Az egyetemi kutatás kereskedelmi hasznosítása), dolgozat az ESRC „Fenntartható technológiák” programja részére, Chris Hendry.

<sup>13</sup> „A közép- és hosszú távú tudományos-technológiai fejlesztési terv országos irányelvei”, „Kiegészítő politikák”, 22–26. cikk, *Xinhua politics*, 2006.

Az Egyesült Államokban a közszektor évi 50 milliárd USD-t<sup>14</sup> költ K+F-beszerzésre, hússzor annyit, mint az európai; ez az összeg mintegy a felét teszi ki annak a különbségnek, amely az USA és Európa között a teljes K+F-ráfordítás tekintetében fennáll. Ez sok esetben nagyban hozzájárult a közszolgáltatások minőségének javulásához és a világpiacon is versenyképes vállalatok megjelenéséhez.<sup>15</sup>

A K+F-beszerzésre fordított összegek tekintetében az USA és Európa között fennálló különbséget nagyrészt a honvédelem és az űrkutatás ilyen irányú ráfordításai közötti különbség teszi ki. Az USA e célra felhasznált költségvetése ugyanakkor a honvédelmen és az űrkutatáson kívül is négyszerese az európainak például az egészségügy, az energia, az oktatás, a közlekedés vagy a környezetvédelem területén. Abszolút összegben ez 3,4 milliárd dolláros különbséget jelent.<sup>16</sup> Szakértők<sup>12,17</sup> szerint ezekben a honvédelmen kívüli ágazatokban olyan kihasználatlan innovációs lehetőségek vannak, amelyeket megragadva Európa vezető helyet vívhat ki magának.

Az Európai Uniót és a többi országot összehasonlítva jelentős különbségek figyelhetők meg mind a beszerzés szabályozásában, mind a beszerzési politikában. Ezért a fent felsorolt tapasztalatokat tüzetesebben is szemügyre kell vennünk, ha tanulságokat szeretnénk levonni az EU számára.

#### 4. Kizárólagos fejlesztés

Kizárólagos fejlesztés alatt azt értjük, amikor az ajánlatkérő szerv saját kizárólagos felhasználásra fenntartja a fejlesztés nyomán előálló eredményeket és a fejlesztés hasznait (így a szellemi tulajdonjogokat is). A terméket vagy szolgáltatást kifejlesztő vállalkozásnak ilyenkor nincs módja arra, hogy ezeket az eredményeket felhasználja más potenciális vásárlók igényeinek kielégítésére. Ez rendszerint magasabb árat von maga után.

Bizonyos esetekben azonban a kizárólagos fejlesztés indokolt lehet: például akkor, ha az ajánlatkérő szervnek „szüksége van” a projekteredmények feletti kizárólagos jogra (például védelmi vagy biztonsági jellegű beszerzés esetén, amikor az eredményeknek titokban kell maradniuk), vagy akkor, ha az ajánlatkérő szerv valóban az egyetlen lehetséges vásárló (például a fogyasztó egyedi igényére szabott, nagymértékben specializált berendezés esetén).

Szakértők<sup>17</sup> szerint Európában az ajánlatkérő szervek előszeretettel élnek a kizárólagos fejlesztés lehetőségével. A legtöbb esetben ugyanakkor az ajánlatkérő szerv számára nem létfontosságú, hogy a projekteredmények felett kizárólagos jogokkal rendelkezzen,<sup>17</sup> mert az adott szerv gyakran csak egy a kifejlesztett megoldás nagyszámú potenciális felhasználója közül. Az ajánlatkérő szervek továbbá hajlamosak megfeledezni arról, hogy az eredmények

---

<sup>14</sup> Ezek az összegek a K+F-közbeszerzés teljes volumenét jelentik, tehát nemcsak azt a közbeszerzést, amely kereskedelmi hasznosítást megelőzőnek tekinthető.

<sup>15</sup> US defence R&D spending: an analysis of the impacts („Védelmi célú K+F-kiadások az USA-ban: a hatások elemzése”), az EURAB jelentése, PREST, 2004.

<sup>16</sup> Az összegek forrása: Pre-commercial Procurement: a missing link in the European Innovation cycle („Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: az európai innovációs körforgás hiányzó láncszeme”), független szakértői jelentés, 2006. március. Az USA-ban 2004-ben a teljes szövetségi beszerzési költségvetés (49 mrd USD) 15%-át költötték K+F-beszerzésekre, ennek 90,6%-a honvédelmi vagy űrkutatási kormányzervektől, 9,4%-a egyéb szervektől származott. Az EU-ban 2004-ben a közbeszerzési pályáztatás útján összesen felhasznált költségvetés (2,5 mrd EUR) kevesebb mint 1,5%-a irányult K+F-beszerzésre, ennek 49%-a volt honvédelmi vagy űrkutatási célú.

<sup>17</sup> Public Procurement for research and innovation („Kutatási és innovációs célú közbeszerzés”), Wilkinson-féle független szakértőcsoport, 2005.

hasznainak kiaknázása további ráfordítást és erőfeszítéseket igényel.<sup>18</sup> Ha az ajánlatkérő szervnek nincs kifejezett megbízatása vagy konkrét terve a kutatási eredmények kereskedelmi hasznosítására, gyakran indokolatlan viselnie a kizárólagos fejlesztés magas költségeit és az azzal járó nagy kockázatot.

Ilyen esetekben a kizárólagos fejlesztés gátolhatja az innovációt. Ha a jogok kizárólagos használatra az ajánlatkérő szervhez kerülnek, akkor a vállalkozásnak nem lesz érdeke, hogy finanszírozza a további kereskedelmi hasznosítást. A projekteredmények feletti kizárólagos tulajdonjog magas ára miatt továbbá az ajánlatkérő szerv sem lesz érdekelt abban, hogy az eredményeket megossza más potenciális ajánlatkérő szervezetekkel. Ennek a következő következményei lehetnek:

- (1) **Szétaprózódik a piac.** Ha ugyanabban az ágazatban különböző ajánlatkérő szervezetek hasonló problémájukra saját külön megoldásokat fejlesztenek ki anélkül, hogy egymással információt cserélnének, akkor számos különböző megoldás jön létre, amelyek általában nem alkalmasak a globális piac igényeinek kielégítésére.
- (2) **A versengő fejlesztések beszerzése pénzügyi akadályokba ütközik.** Ha ugyanarra a problémára több technológia vagy megoldás is alkalmas, akkor a kizárólagos fejlesztés magas költsége miatt gyakran nincs elég pénz arra, hogy az ajánlatkérők több vállalkozás egymással versengő fejlesztését is beszerezzék. Ennek az lehet a következménye, hogy az ajánlatkérő szervezetek „leragadnak” egy adott beszállítónál.
- (3) **Elveszhetnek az innovatívabb megoldások.** Kizárólagos fejlesztés esetén nemcsak a K+F-ből származó összes előny, hanem a K+F összes kockázata is az ajánlatkérő szervé. Emiatt az ajánlatkérő szervezetek hajlamosak arra, hogy a piacközeli fejlesztésekre koncentráljanak, miközben elszalaszthatnak olyan innovatívabb megoldási lehetőségeket, amelyek pedig összességében nagyobb relatív hasznot jelentenének a közszektor számára.

## **5. Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: K+F-szolgáltatások beszerzése a kockázat és a haszon piaci feltételek szerinti megosztásával**

Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés esetén az ajánlatkérő szerv nem tartja fenn saját kizárólagos használatra a K+F eredményeit.<sup>5</sup> Az 1. szakaszban található meghatározás szerint a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés a K+F-beszerzés olyan modellje, amely a költségek és a haszon megosztásán alapul,<sup>5</sup> és nem minősül állami támogatásnak.<sup>19</sup> A modell a következő alapelvekre támaszkodik:

- a költségek és a haszon megosztása a piaci feltételek szerint,
- többszakaszos, versenyalapú fejlesztés,
- a K+F leválasztása a végtermék kereskedelmi léptékű bevezetéséről.

---

<sup>18</sup> Például a szellemi tulajdonjogok megszerzésével és megőrzésével kapcsolatos költségek és kötelezettségek (pl. bejegyeztetési és fenntartási költségek, a perekhez és a beszállítókkal folytatott jogvitákhoz szükséges, a szellemi tulajdonjog jogosultja által vállalandó kötelezettségek).

<sup>19</sup> További részletszabályokat a mellékletben található példák tartalmazznak (l. a 8. lábjegyzetet).

Célja, hogy szélesebb, globálisabb szemléletmódot követve elősegítse az innovatív közszolgáltatási megoldások költséghatékony kifejlesztését.

### 5.1. A költségek és a haszon megosztása a piaci feltételek szerint

A modellben az ajánlatkérő szerv osztozik más közszervekkel és az iparral a K+F eredményein. Ennek eszköze az eredmények közzététele, szabványosítása és kereskedelmi hasznosítása.

Annak érdekében, hogy a modell mind az ajánlatkérő szerv, mind a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzésben részt vevő vállalkozások számára előnyös legyen, a két oldal a K+F kockázatain és hasznán oly módon osztozik, hogy mindkét oldalnak érdeke fűződjön az új megoldások széles körű kereskedelmi bevezetéséhez és hasznosításához.

Ha a haszon, amelyen a két oldal osztozik, szellemi tulajdonjogokat is magában foglal, akkor vigyázni kell arra, hogy a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzésben részt vevő vállalkozások között úgy kerüljenek megosztásra, hogy ezzel a szóban forgó vállalkozások semmilyen formában ne kerülhessenek tisztességtelen előnybe egy esetleges jövőbeli beszerzés esetén, az ajánlatkérő szervnek pedig kellően nagy és versengő ellátási lánchoz legyen hozzáférése. Például az ajánlatkérő szerv megkövetelheti a részt vevő vállalkozásoktól, hogy a szellemi tulajdonra vonatkozóan tisztességes és ésszerű piaci feltételekkel felhasználási engedélyt adjanak harmadik feleknek. Az ajánlatkérő szerv saját belső használatra ingyenes felhasználási engedélyt is igényelhet a K+F eredményeire vonatkozóan.

Az a követelmény, hogy valamennyi potenciális ajánlattevőnek azonos esélyt kell adni, egyben azt is jelenti, hogy a beszerzési eljárás teljes egésze és különösen a szellemi tulajdonnal kapcsolatban tett kikötések nem valósíthatnak meg diszkriminációt egyetlen potenciális szállítóval szemben sem, így a kis- és középvállalkozásokkal szemben sem.

Ha a két oldal nem a piaci feltételek szerint osztozik a kockázatokon és a hasznon, és a szolgáltatásért az ajánlatkérő magasabb árat fizet a piaci árnál, ez általában állami támogatásnak fog minősülni, amelyet be kell jelenteni, és amelyet a Bizottság az EK-Szerződés 87–88. cikke és a kutatáshoz, fejlesztéshez és innovációhoz nyújtott állami támogatások közösségi keretrendszeré<sup>20</sup> alapján köteles kivizsgálni.

Ahhoz, hogy a kockázatokon és a hasznon a két oldal a piaci feltételek szerint osztozzon, az szükséges, hogy az ajánlatkérő szerv által a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzésben részt vevő vállalkozásnak átengedett haszonért a kérdéses vállalkozás piaci áron ellentételezést nyújtson az ajánlatkérő szervnek. Ez megvalósulhat úgy, hogy a vállalkozás az ajánlatkérő szervnek a kizárólagos fejlesztés árához képest árengedményt ad, amelynek mértékében figyelembe veszi az átengedett haszon piaci értékét és az átvállalt kockázatot.<sup>21</sup>

Az előzőekben felvázolt kockázat- és haszonmegosztási példában mind a vállalkozás, mind az ajánlatkérő szerv élvezzi a kifejlesztett megoldás széles körű kereskedelmi bevezetéséből és hasznosításából származó előnyöket. Ez mindkét oldalt ösztönzi arra, hogy lépéseket tegyen a K+F eredményeinek szabványosítása és közzététele érdekében, ami hozzájárul a közkereslet szétaprózódottságának csökkentéséhez. A pénzügyi ellentételezés, amelyet az ajánlatkérő

---

<sup>20</sup> HL C 323., 2006.12.30.

<sup>21</sup> További részletek a melléklet 4.3. szakaszában találhatóak (1. a 8. lábjegyzet).



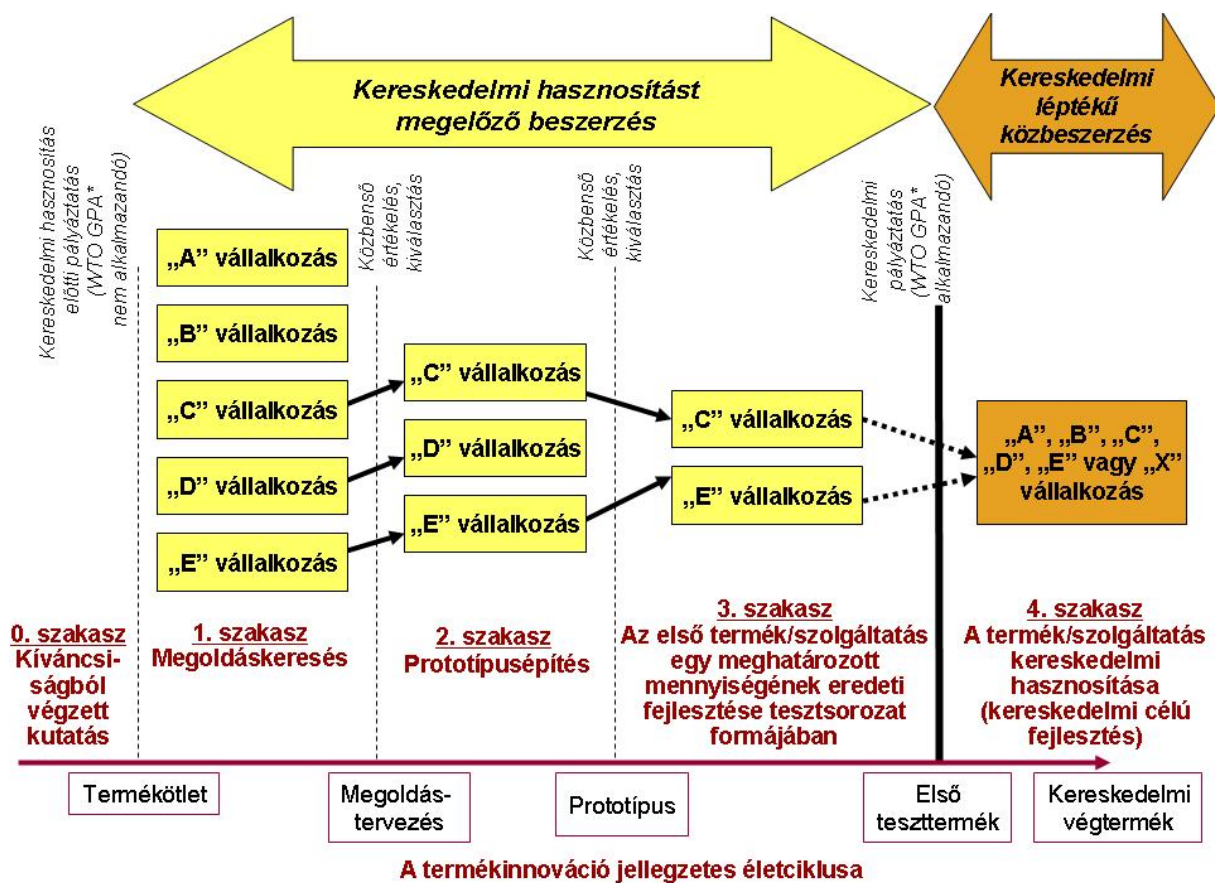
szerv azért kap, mert lemond a K+F hasznai feletti kizárólagos rendelkezés jogáról, lehetővé teszi, hogy a közszerv – a kizárólagos fejlesztés esetéhez képest – többet költsön egymással versengő vállalkozások különböző fejlesztéseinek megvásárlására, illetőleg a K+F korábbi szakaszaira.

Ha az ajánlatkérő szerv már a K+F kezdeti szakaszában bekapcsolódik a folyamatba, azzal várhatóan javul a befektetés megtérülése, és pedig a következők miatt:

- Ha a prototípus-építés és a tesztelés fázisában a leendő vásárlónál, valós működés közben van lehetőség kipróbálni a terméket, akkor az ajánlatkérő szerv a termékfejlesztés irányát idejekorán a majdani igényekhez tudja igazítani, még abban a fázisban, amikor ténylegesen befolyásolni lehet az iparági stratégiákat és a majdani szabványokat. Az új megoldások iránti kereslet jobb előrejelzése a vállalkozás oldalán a termék gyorsabb piaci hasznosítását, a közszerv oldalán az új megoldás gyorsabb bevezetését eredményezi.
- Az innovációs folyamatba való korábbi bekapcsolódás révén a közszervnek arra is lehetősége nyílik, hogy már korábban felismerje azokat a politikai és szabályozási jellegű problémákat, amelyeket az új szolgáltatás közszolgáltatásokban és más piacokon történő, késedelem nélküli bevezetéséhez meg kell oldani.
- Ha az ipar K+F-tevékenysége és a közszervnél jelentkező konkrét beszerzési igény már egy korábbi fázisban összevethető egymással, azzal maximalizálható a K+F-folyamat hatékonysága, és optimalizálható a K+F költsége.

#### 5.2. Többszakaszos, versenyalapú fejlesztés

A K+F kockázata és költségei tovább mérsékelhetők, ha a K+F beszerzése több, időben egymást követő szakaszban történik oly módon, hogy az egyes szakaszokban a vállalkozások egymással versengve különböző választási lehetőségeket fejlesztenek ki (2. ábra).



2. ábra: Példa a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés többszakaszos modelljére

A modell alapelvei a következők:

- A folyamat a piacot nyitott, átlátható módon állítja kihívás elé, és több vállalkozás egymással versengve fejleszti ki az adott igényt legjobban kielégítő megoldást.
- A résztvevők elemzik és összevetik az egyes megoldási lehetőségek előnyeit és hátrányait. Ez a kölcsönös tanulási folyamat, amelyben az ajánlatkérő szervek és a vállalkozások egyaránt részt vesznek, lehetővé teszi, hogy a résztvevők valós képet alakítsanak ki a keresleti oldal funkcionális igényeiről és teljesítménykövetelményeiről, illetve a kínálati oldalnak az új technológia kifejlesztésével kapcsolatos lehetőségeiről és korlátairól.
- A beszerzés folyamata több szakaszból áll, a résztvevők minden egyes K+F-szakasz végén értékelést végeznek, és rendre kiválasztják a legjobb megoldást. Ennek révén az ajánlatkérő szerv úgy tudja a teljes folyamat során meghatározni a fejlesztés irányát, hogy a végeredmény a lehető legjobban igazodjon a közszektor igényeihez.
- Az egyes K+F-szakaszok végén az alternatív megoldások műszaki átjárhatósága és a kifejlesztett termékek csereszabotossága érdekében tett erőfeszítések előkészítik a talajt a nyitott szabványok kialakulásához, és elejét veszik annak, hogy az innovatív megoldások korai bevezetői hátrányt szenvedjenek amiatt, hogy terméküket utólag hozzá kell igazítaniuk a később definiált szabványokhoz.

- Az utolsó szakaszig legalább két résztvevő vállalkozás versenyben marad, ami biztosítja a jövőre nézve a versengő piac meglétét. A verseny által a beszállítókra kifejtett jótékony nyomás következtében az ajánlatkérő szervek a piacon kínált legjobb megoldást választhatják ki maguknak, és nem lesznek kénytelenek „leragadni” egyetlen beszállítónál.

Az a vállalkozás, amelyet a versenyalapú fejlesztés kihívás elé állított, felkészültebb lesz a világpiaci igények kielégítésére és arra, hogy a további piaci lehetőségek megragadása érdekében külső befektetőket, például kockázattőke-befektetőket vonzzon magához. Ez különösen a kis- és a középvállalkozások esetében fontos.

A versenyalapú fejlesztés rövid távon nagyobb befektetést igényelhet, mint ha az érintett szerv egyetlen beszállítótól korlátozott számú K+F-tesztmegoldást szerezne be. Hosszabb távon azonban várhatóan nagyobb lesz a minőség-ár arány, és a fejlesztés jobb eséllyel lesz sikeres. A kereskedelmi forgalomba bevezethető végtermék költségének csökkenését eredményezi az is, hogy a résztvevők – a szabványosítás és a K+F eredményeinek közzététele révén – globálisan elfogadott, nem pedig egyedi igényre szabott megoldást keresnek. A K+F költségei és kockázatai azzal is még lejjebb szoríthatók, ha a keresleti oldalon több ajánlatkérő szerv összefog, valamint azzal, ha az innovációpolitikával foglalkozó kormányzati szervek pénzügyileg ösztönzik a közbeszerzést. Erre a célra finanszírozási vagy kockázatmegosztási pénzügyi eszközök hozhatók létre (l. a mellékletben<sup>8</sup>).

### 5.3. A K+F leválasztása a végtermék kereskedelmi léptékű bevezetéséről

Mivel a K+F mindig magában hordozza a kudarc lehetőségét, a technológiai sikerre nincs garancia. Közvetlen összehasonlítás útján csak a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés végén lesz módja az ajánlatkérő szervnek megbizonyosodni arról, hogy az újonnan kifejlesztett megoldás valóban túlszárnyalja-e a piacon beszerezhető többi megoldást. Hogy egy vállalkozás K+F-tevékenységet végzett és működőképes teszt sorozatot fejlesztett ki, az önmagában nem garantálja, hogy a későbbiekben tömeges szállításra is kap megrendelést.

A kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés olyan előkészítő művelet, amelynek révén az ajánlatkérő szerv kiszűrheti a technológiai K+F-hez társuló, a lehetséges alternatívákkal együtt járó kockázatokat, mielőtt elkötelezné magát a kereskedelmi léptékű beszerzés mellett.

A kereskedelmi léptékű közbeszerzés különválasztása lehetővé teszi, hogy a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés annak a tudásnak a megszerzésére összpontosítson, amely a kereskedelmi léptékű piaci bevezetés pillanatában a piacon fellelhető legjobb megoldás megkereséséhez szükséges, anélkül, hogy az iparág közben egyoldalúan állami támogatáshoz jutna.

A kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés és a kereskedelmi léptékű közbeszerzés szétválasztása összhangban van a közbeszerzésről szóló WTO-megállapodás és az alkalmazandó kétoldalú megállapodások rendelkezéseivel. Az EGT-megállapodást és az európai szomszédságpolitika partnerországjaival kötött stabilizációs és társulási megállapodásokat leszámítva a világ más részei felé nincsenek az EU-nak olyan kötelezettségei, amelyek alapján nemzeti bánásmódot<sup>22</sup> vagy diszkriminációmentességet

---

<sup>22</sup> A nemzeti bánásmódra vonatkozó kötelezettség azt jelenti, hogy a tagok nem tarthatnak fenn olyan intézkedéseket, amelyek különbséget tesznek hazai és külföldi eredetű szolgáltatások vagy szolgáltatók között.

kellene biztosítani a K+F-szolgáltatások beszerzése tekintetében,<sup>6</sup> bár az árubeszerzésre vonatkozóan vannak ilyen kötelezettségek.<sup>23</sup>

Minthogy a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés mindig K+F-szolgáltatásokra vonatkozik, az ajánlatkérő szerv maga határozhatja meg – az Európai Kutatási Térségben rejlő lehetőségek teljes körű figyelembevételével<sup>24</sup> –, hogy az ajánlatkérést kiterjeszti-e az egész világra, és ha igen, milyen feltételekkel.

## 6. Következtetések

Ez a közlemény azzal az igénnyel foglalkozik, hogy a közszektorban több innovációra lenne szükség, és bemutatja a K+F-szolgáltatások beszerzésének egy lehetséges modelljét (az ún. kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzést). A közlemény révén a Bizottság vitát kezdeményez arról, hogy melyek azok a területek, amelyek kifejezetten alkalmasak a bemutatott modell gyakorlati alkalmazására. Ezt a vitát a kereslet és a kínálat által meghatározott innovációról, illetve a vezető piacokról<sup>25</sup> folyó szélesebb politikai vitafolyamat kontextusában kell értelmezni. A kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés más jellegű, mint az innovációösztönzés más eszközei (támogatások, adókedvezmények, a finanszírozáshoz jutás megkönnyítése, közös technológiai kezdeményezések stb.), és egyben ki is egészíti őket. Ha olyan, koordinált politikai keretrendszerbe illeszkedik, amely szabványosítást, szabályozást és más innovatív termékek és szolgáltatások beszerzését is magában foglalja, akkor lerövidítheti a forgalomba hozáshoz szükséges időt, és bátoríthatja az új technológiák piaci elfogadását.

Mivel a közszféra kiadásainak időhorizontja gyakran rövidebb, mint a technológiai innovációé, a vita során először azokat a konkrét közép- és hosszú távú közszükségleteket kell meghatározni, amelyek új technológiai megoldások kifejlesztését igénylik. Az illetékes közszervek és a Bizottság ezután elemezhetnék, hogy az egyes szakpolitikai célkitűzések megvalósításában milyen szerep juthat a kereskedelmi hasznosítást megelőző közbeszerzésnek.

E vita alapján a Bizottság 2008 második felében – a politikai szempontból prioritást élvező területeken, megfelelő hatásvizsgálatok alapján – meg fogja fontolni, hogy a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzéssel kapcsolatban terjesszen-e elő javaslatokat. Ennek keretében meg fogja vizsgálni különösen, hogy a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés igényli-e új együttműködési platformok létrehozását.

---

<sup>23</sup> Ez a kötelezettség nemcsak a kereskedelmi forgalomban beszerezhető végtermékekre vonatkozik, a diszkriminációmentességi kötelezettség alól a K+F-alapú árubeszerzési szerződések sem képeznek kivételt.

<sup>24</sup> COM(2007) 161, Zöld könyv az Európai Kutatási Térségről.

<sup>25</sup> COM(2007) [...], Egy vezető piaci kezdeményezés Európa számára.

Első lépésként a Bizottság támogatást nyújthat európai szintű, a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzéssel foglalkozó hálózatépítési kezdeményezéseknek, és meghatározhatja azokat a közérdeklődésre számot tartó területeket, amelyekre e hálózatok tevékenysége kiterjedhetne: ilyen lehet az energiahatékonyság, a környezetvédelem,<sup>26</sup> az egészségügyi szolgáltatások, a védelem stb.<sup>27</sup> Ezek a területek aztán a későbbiekben esettanulmányként szolgálhatnak a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés területén, és lehetőséget adhatnak a modellel kapcsolatos figyelemfelkeltő tevékenységre és az érdekeltek közötti tapasztalatcserére.

---

<sup>26</sup> A zöld beszerzésről bővebben: [http://ec.europa.eu/environment/etap/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/etap/index_en.htm)

<sup>27</sup> Például tíz tagállam minisztériumai és kormányzervei már útjára indítottak egy európai koordinációs cselekvést, amelyben meg kívánják egymással osztani a közszükségleteket kielégítő technológiaigényes fejlesztések beszerzése terén szerzett tapasztalataikat ([www.omc-ntp.eu](http://www.omc-ntp.eu)). Másik példa az a dán–svéd kezdeményezés, amely az elektronikus egészségügy területén végrehajtott közös K+F-beszerzések lehetőségét vizsgálja ([http://www.si-oresund.org/in\\_english.6](http://www.si-oresund.org/in_english.6)).