

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

ANDREJ FRANC DOLINŠEK

**ANALIZA PROCESOV JAVNEGA NAROČANJA Z VIDIKA
EKONOMSKE UPRAVIČENOSTI IN EKONOMSKE
MODERNIZACIJE JAVNEGA SEKTORJA**

DOKTORSKA DISERTACIJA

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

ANDREJ FRANC DOLINŠEK

**ANALIZA PROCESOV JAVNEGA NAROČANJA Z VIDIKA
EKONOMSKE UPRAVIČENOSTI IN EKONOMSKE
MODERNIZACIJE JAVNEGA SEKTORJA**

DOKTORSKA DISERTACIJA

Ljubljana, 2014

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisani mag. Andrej Franc Dolinšek, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtor doktorske disertacije z naslovom Analiza procesov javnega naročanja z vidika ekonomske upravičenosti in ekonomske modernizacije javnega sektorja, pripravljene v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Andrejem Kovačičem in sosvetovalko prof.dr. Metko Tekavčič.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo doktorske disertacije na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
 - poskrbel(-a), da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v doktorski disertaciji, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobil(-a) vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisal(-a);
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene doktorske disertacije dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

Datum javnega zagovora: 21. 7. 2014

Predsednik : prof. dr. Branko Korže

Svetovalec/ka: prof. dr. Andrej Kovačič

So-svetovalec/ka: prof. dr. Metka Tekavčič

Član: prof. dr. Stanka Setnikar Cankar

Ljubljana, 17. 7. 2014

Podpis avtorja: _____

POVZETEK

ANALIZA PROCESOV JAVNEGA NAROČANJA Z VIDIKA EKONOMSKE UPRAVIČENOSTI IN EKONOMSKE MODERNIZACIJE JAVNEGA SEKTORJA

Disertacija postavlja in brani tezo, da je prek javnih naročil mogoče uspešno vzpostaviti in reproducirati inovativni cikel ob predpostavki, da so lastninska upravičenja ustvarjene intelektualne lastnine v fazi predtržnega inovativnega naročanja sistemsko nedvoumno določena in da pripadajo titularju, ki je praviloma ponudnik. Preverja se temeljna hipoteza o tem, ali je obstoječo podoptimalno inovativnost v neki nacionalni entiteti mogoče odločilno izboljšati v pogojih uporabe inovativnega javnega naročanja.

Odvisna spremenljivka v okviru navedenega problema pomeni torej ugotovljeno podoptimalno inovativnost, pri čemer so neodvisne spremenljivke v raziskavi predvsem vsa orodja za njeno izboljšavo in učinkovitejšo uporabnost. Neodvisne spremenljivke v raziskavi so vsi obstoječi instrumenti in mehanizmi, ki lahko pozitivno vplivajo na razvoj inovativne dejavnosti v okviru javnih naročil, kot so uporaba portfolio matrike, vključitev nepovabljenih ponudbe, upravljanje s tveganji, funkcionalne tehnične specifikacije, strokovni dialog, izbira primerne postopka oddaje naročila itd. Avtor jih odkriva v celotnem razpoložljivem repertoarju obstoječih sistemov javnega naročanja in širše ter jih postavlja in preverja v sferi inovativnega naročanja ter v sferi intelektualne lastnine. Pogoj za obstoj inovativnega cikla je zato še zlasti delovanje tržnega patenta, ki izhaja iz predtržnega inovativnega naročanja in ki ga inovativni ponudnik, po zakonski normi, poleg inovativnega proizvoda, obvezno trži v nacionalnem, evropskem in globalnem okolju.

Doktorska naloga ugotavlja kot nujni predpogoj delovanja inovativnega cikla tudi zgraditev učinkovitega zakonskega okvira zlasti sistema javnega naročanja in sistema intelektualne lastnine, ki bosta delovala kot učinkovit spodbujevalec in katalizator uspešnega inovativnega javnega naročanja in nato trženja inovativnega proizvoda ter intelektualne lastnine.

Znanstveno proučevanje inovativnega sistema javnega naročanja je zasnovano kot sinteza teoretične in praktične predpostavke o predtržnem inovativnem naročanju, ki je samo deloma razvito in torej nedodelano v evropskem prostoru in ameriške teze o vrednosti intelektualne lastnine, ki izhaja iz inovativne stvaritve in ki je tudi uzakonjena v ameriški pravni sistem.

Sintezni model, ki je obravnavan v doktorskem delu, je edinstven in znanstveno utemeljen na teoretskih predpostavkah in poglobljenem pregledu prakse delovanja obeh sistemov javnega naročanja, evropskega in ameriškega.

Pomemben prispevek naloge je tudi v tem, da takšen sintezni model javnega naročanja dobi svojo uporabno funkcijo in lahko postane praktično operativen. Trženje inovativnega produkta in intelektualne lastnine, ki ostaja last inovatorja, temu zagotavlja primaren ekonomski interes in zasluženo nagrado; obenem zagotavlja tudi reprodukcijo inovativne dejavnosti. To pomeni, da znanstveni prispevek naloge ne ostaja sterilni, ampak odločilno družbeno uporaben in ekonomsko utemeljen.

Model inovativnega javnega naročanja je pomemben prispevek tudi na nacionalni ravni in pomeni priložnost za razvoj nacionalne ekonomije na treh ključnih ravneh: nacionalni ekonomiji omogoča, da inovativnost postane spodbujevalec za dvig makroekonomskih agregatov; javnemu naročniku, da izpolnjuje svojo funkcijo javnega interesa, in ponudniku, da je ekonomsko nagrajen.

Pri oblikovanju naloge je avtor nato, na podlagi tako domišljene sinteze dveh tez, poiskal vse razpoložljive pravno-ekonomske instrumente in orodja v literaturi in praksi, predvsem na področjih javnih naročil, inovativnosti in intelektualne lastnine z namenom, da potrdi hipotezo predhodne postavljene sinteze.

Prav tako je znanstveni prispevek naloge tudi:

1. izvirna izdelava takšne sinteze in postavitve celovitega operativnega modela javnega naročanja inovativne stvaritve;
2. izvirno nadgrajevanje praktično pomanjkljivo uporabljivega evropskega modela o predtržnem naročanju inovacije (Pre-commercial Procurement: Driving Innovation to Ensure High Quality Public Services, 2008, Evropska komisija) v konsistentno celoto z elementi, ki so praktično uporabljivi za javnega naročnika in inovatorja pri inovativnem naročanju;
3. izvirna postavitve delovanja postopkovnega modela javnega naročanja inovativne stvaritve (po zgledu evropske in slovenske zakonodaje o javnih naročilih) po sekvencah in logiki njenega življenjskega cikla;
4. izvirni kreativni znanstveni prispevek in znanstveno metodo predstavlja komparativna analiza in testiranje primernosti uporabe posameznih postopkov oddaje inovativnega javnega naročila (o tem ali izbrati odprti postopek, omejeni postopek, postopek s pogajanjem ali konkurenčni dialog);
5. izvirna analiza ekonomske upravičenosti inovativnega javnega naročanja za javnega naročnika in za ponudnika/inovativno podjetje;
6. izvirna analiza načinov in oblik, ki vzpodbujajo ekonomski interes javnega sektorja in ponudnika/inovativnega podjetja za inovativnost;
7. izvirni teoretični znanstveni prispevek pomeni utemeljitev dodane vrednosti produkcijskega faktorja, ki se imenuje inovativno znanje v okvirih javnega naročanja;
8. znanstveni prispevek predstavlja tudi sama izvirnost postavljenih tez v disertaciji, na podlagi dejstva, da hipoteza o združitvi teze inovativnega javnega naročanja in teze o intelektualni lastnini v sintezo uporabljivega delovnega modela doslej še ni bila objavljena in raziskana;

9. ne povsem uspešno realizirani pilotski projekti predtržnega javnega naročanja inovacij v nekaterih članicah EU, predvsem novih, so nakazali potrebo po postavitvi realnejših osnov evropskega dokumenta in vsebinskih izboljšav ter dopolnitev za njihovo bodočo implementacijo. Iz takšne potrebe je nato nastalo doktorsko delo kot razvit model delovanja predtržnega inovativnega javnega naročanja.

Ključne besede: strokovni dialog, nepovabljeni ponudba, predtržno inovativno naročanje, titular intelektualne lastnine, tržni patent, upravljanje s tveganji, življenjski cikel stroškov inovativnega proizvoda.

ABSTRACT

ANALYSIS OF PUBLIC PROCUREMENT PROCESSES WITH REGARD TO ECONOMIC EFFICIENCY AND MODERNIZATION OF PUBLIC SECTOR

The Thesis sets out and goes after to testify the plausibility of establishing and maintaining innovative cycle efficiently within the system of public procurement under the condition that the proprietary rights that derive from the precommercial innovative procurement belong as a rule to the innovative bidder i.e. innovative firm that takes part in the precommercial procurement process. The prime hypothesis is whether it is possible to transcend the extant suboptimal innovativeness in a particular national jurisdiction, providing that the innovative public procurement mechanism functions efficiently and efficaciously.

Non-explanatory variable within the problem under the study is the suboptimal innovativeness, whereas independent variables are all disposable instruments and mechanisms having final pay-off impact on a single innovative enterprise and on all other subsequent spillovers. It is worthwhile to enumerate just some of these variables with a catalyst role: use of the portfolio matrix for the strategic innovative planning, making use of an unsolicited bid, undertaking a risk management, designing performance specifications, starting technical dialogue, selecting appropriate procurement award procedure etc. The precondition for proper innovative cycle functioning is a patent which allows and obligates the innovative firm to generate income in the national, European, but most preferably global market.

The focal point of the analysis is also the build-up of the legal system of public procurement and intellectual property with their catalytic role for innovative precommercial procurement and then commercialisation of both, the innovative product and intellectual property in all environments.

Scientific inquiry in public procurement innovative system is built as a theoretical and workable synthesis of the assumption of precommercial innovative procurement, which has been partly developed, and thus stays inceptive in the pan-European environment, and the assumption of American concept and notion of intellectual property, which is legally sanctioned in US jurisprudence.

The model accordingly synthesised in the PhD dissertation is unique and scientifically modelled on the assumptions and indepth research of the real-life practice of both systems of public procurement, European and that of the United States.

A significant contribution of the Thesis is also that the synthesised model of innovative public procurement acquires its workable function and becomes thus operative in real life enterprises. Commercialization of the innovative product, and the intellectual property

rights which is a form of intangible property stays with the inventor/innovator who acquires its ownership set out in a statute, provide for him prime economic interest and hard won remuneration. Consequently, it means that the scientific goal of the Thesis attains its fulfilment of high social utilisation and economic practicability.

The model of innovative public procurement is a pre-eminent contribution to the socio-economic sphere of a national jurisdiction materialised on three levels: a national economy which is spurred by innovativeness to boost the macroeconomic aggregates; public authority which is better provided for the execution of its various public functions and an innovative supplier who secures his economic reward.

In designing the Thesis, the author has, throughout the process of synthesising two assumptions, utilised all available tools and instruments of both economic science and jurisprudence, corroborated with real-life good practices, to substantiate the *ex ante* hypothesis of organic coexistence of the two assumptions.

Value-added scientific contribution of the PhD dissertation is also in

1 the originality of the synthesis worked out and of the comprehensive operative model of innovative public procurement

2 Seminal upgrading of the incomplete European model of Pre-Commercial Procurement of Innovation (Pre- Commercial Procurement: Driving Innovation to Ensure High Quality Public Services in Europe, European Commission, Luxembourg, 2008; Pre-Commercial Procurement of Innovation: A Missing Link in the European Innovation Cycle; European Commission, Brussels, 2007) into consistent integration with elements, which prove workable for a public authority (buyer) as well as for an innovative private operator during the whole life cycle period of the innovative lifespan,

3 enhancement of a public procurement award procedure for an innovative product (according to the EU and Slovene rules of public procurement) according to the logic and sequences of running its life cycle.

4 a comparative analysis how to arrive to the most practicable public procurement award procedure among various ones: open procedure, restricted procedure, negotiated procedure and competitive dialogue

5 original analysis of the economic feasibility of innovative public procurement for a public contracting authority and a supplier/innovative provider.

6 core analysis of ways and forms which encourage economic interest of the public sector and a supplier/innovative provider for innovativeness

7 scientific contribution means also finding rationale for value added of the 'factor of production' in the form of innovativeness within the framework of public procurement.

8 contribution to science lays in the originality of the assumptions in the PhD dissertation as the premise about fusing the assumption of innovative public procurement and the assumption of intellectual property into a synthesis of a workable model as it has neither been investigated nor published yet.

9 Various partially successful pilot projects of innovative Pre-Commercial Procurement in some Member States of the EU, particularly the new ones, have evoked the need to establish more realistic base for the future EU document with plausible improvements of its substance, rendering it more comprehensive for further implementation. Out of such a

need has grown the Thesis as a more advanced model of Pre-Commercial Procurement functioning.

Key words: technical dialogue, unsolicited offer, precommercial procurement, holder of intellectual property rights, marketable patent, risk management, performance specifications, life cycle costing of the innovative product.

KAZALO

1	UVOD V RAZISKAVO INOVATIVNEGA PREDTRŽNEGA NAROČANJA IN INTELEKTUALNE LASTNINE V OKVIRU JAVNEGA SEKTORJA.....	1
1.1	Uvodne ugotovitve.....	1
1.2	Ozadje raziskave o inovativnem naročanju	3
1.3	Sistem inovativnega javnega naročanja	4
1.4	Vidiki spodbud inovativnega naročanja na strani povpraševanja	5
1.5	Predtržno naročanje v okviru življenjskega cikla inovativnega proizvoda	6
2	CILJI IN ZNANSTVENI PRISPEVEK DOKTORSKEGA DELA	7
2.1	Ciljna zasnova disertacije	7
2.2	Prvinska vrednost raziskave.....	8
2.3	Ključni poudarek raziskave je namenjen trženju intelektualne lastnine	8
2.4	Nujnost prenosa upravičenj intelektualne lastnine na inovativnega ponudnika	9
2.5	Utemeljitev raziskave na obstoječih instrumentih javnega naročanja	10
2.6	Dodatni vidik raziskave - izbor najprimernejšega postopka na podlagi komparativne analize	10
2.7	Uvedba novih instrumentov za določanje strategije – portfolio matrika.....	11
2.8	Nov element razpisne dokumentacije - dokument o določitvi izvedbenih ciljev (performens).....	11
2.9	Poudarek razumevanju pomena tveganj	12
2.10	Tehtanje dileme o radikalni ali adaptivni inovativnosti.....	12
3	POSTAVITEV ZNANSTVENEGA PROBLEMA	13
4	METODOLOGIJA DOKTORSKE DISERTACIJE	14
5	STRUKTURA DOKTORSKE DISERTACIJE.....	16
6	TEORETIČNA OSNOVA IN UTEMELJEVANJE INOVATIVNEGA JAVNEGA NAROČANJA.....	23
6.1	Vprašanje polne suverenosti razvoja	23

6.2	Vprašanje tehničnega napredka (inovativnosti) v retrospektivi ekonomske misli	24
6.3	Eksogeni, neoklasični model rasti	24
6.4	Endogeni, neoklasični model rasti.....	26
6.5	Utemeljevanje nepopolne konkurence v okviru neoklasičnega modela.....	27
6.6	Teorija skupne faktorske produktivnosti	28
6.7	Pogled na inovativnost Josepha Schumpetra.....	29
7	POVEZAVA MED INOVATIVNOSTJO IN PREDTRŽNIM JAVNIM NAROČANJEM	30
7.1	Zaznavanje problemov, kot spodbujevalcu nastajanja potreb pri naročniku	30
7.2	Namen inovativnega predtržnega naročanja kot regulatorja stihijskosti trga in avtonomne nacionalne razvojne politike	31
7.3	Nujnost vključitve instituta intelektualne lastnine v okvir inovativnega javnega naročanja.....	32
8	TEMELJNA NAČELA VKLJUČEVANJA INTELIGENTNE LASTNINE V PREDTRŽNO NAROČANJE	33
9	RAZLOGI ZA SPREMEMBE PRAVIL INOVATIVNE POLITIKE	37
9.1	Dilema o tem, ali je spodbujanje inovativnosti na strani ponudbe ali povpraševanja	37
9.2	Vzroki nizke rasti naložb v inovativnost in vprašljivost obstoječih pravil določanja nosilca intelektualne lastnine	38
9.3	Mrežne povezave kot tržna izkrivljanja in ovire inovativnosti	39
9.4	Preseganje tržne neučinkovitosti	39
10	NOVA, SPREMENJENA POLITIKA INOVATIVNEGA NAROČANJA	40
11	DOLOČITEV POTREB IN CILJEV NAROČNIKA	41
11.1	Pot do izkazovanja potreb	41
11.2	Določitev ciljev v razpisni dokumentaciji.....	43
11.2.1	Pristop k določitvi ciljnih značilnosti (performans) predmeta naročanja.....	43
11.2.2	Dokument ciljnih značilnosti predmeta naročanja (performans)	45
11.2.3	Vrste ciljnih značilnosti (performans) predmeta naročanje	46
12	PREVERJANJE TRŽNE ODZIVNOSTI	47

12.1	Splošno o preverjanju tržne odzivnosti potencialnega ponudnika	47
12.2	Uspešnost inovativnega ponudnika	49
12.3	Določitev naročnikovih potreb	50
13	NEPOVABLJENI PONUDNIK, KI SAMOSTOJNO PREDLOŽI INOVATIVNO PONUDBO	50
13.1	Splošne oznake nepovabljene ponudbe	51
13.2	Opredelitve za veljavno nepovabljeno inovativno ponudbo	51
13.3	Vsebina ponudbe nepovabljenega ponudnika	52
13.4	Postopkovni protokoli in pravne možnosti za vključevanja nepovabljene ponudbe.....	53
13.4.1	Avstralski protokol.....	53
13.4.2	Dvostopenjski protokol pri naročniku (še zlasti za naročila za infrastrukturne objekte)	53
13.5	Možnosti oddaje naročila nepovabljenemu inovativnemu ponudniku	54
13.6	Sedanje zakonske možnosti za veljavnost nepovabljene ponudbe	56
13.7	Nepovabljena ponudba in položaj, ko je na trgu en sam ponudnik.....	57
13.8	Načini financiranja sprejete nepovabljene ponudbe	58
14	IZJEME NA PODROČJU INOVACIJ, KI NISO PREDMET JAVNEGA NAROČANJA	59
14.1	Splošno o izjemah.....	59
14.2	Področje storitev	60
14.3	Področje blaga	62
14.4	Področje gradenj	62
14.5	Upravičenja do intelektualne lastnine, ki pripada naročniku	63
14.6	Obstoječe norme upravičenj intelektualne lastnine, ki izhaja iz inovativnega naročanja	64
14.7	posledice ekskluzivnosti upravičenj do intelektualne lastnine pri naročniku.....	65
15	PREFERENCA NAROČNIKA O TEM, DA NAROČA KOMERCIALNO BLAGO ALI STORITVE ALI DA RAZVIJA INOVATIVNI PROIZVOD S PREDTRŽNIM NAROČANJEM	66
15.1	Splošno o kontekstu alternativne izbire.....	66

15.2	Standardno komercialno blago (blago s police).....	67
15.3	Preseganje tržne analize - stalni tržni pregled.....	68
15.4	Izkaz potreb	69
16	MEHANIZEM ZA USPEŠNO INOVACIJO PRED FAZO PREDTRŽNEGA NAROČANJA.....	72
16.1	Razvijanje strategije inovativnega naročanja.....	72
16.2	Portfolio matrika kot mehanizem umeščanja strateških odločitev naročnika	73
16.3	Opis portfolio matrike	74
16.3.1	Prva portfolio matrika	74
16.3.2	Opis kvadrantov matrike	77
16.3.2.1	Četrti kvadrant matrike	77
16.3.2.2	Prvi kvadrant matrike	80
16.3.2.3	Drugi kvadrant matrike	81
16.3.2.4	Tretji kvadrant matrike	82
16.3.3	Štiri stopnje strategije inovativnega naročanja.....	82
16.3.4	Umestitev predmeta naročanja v portfolio matriko.....	83
16.3.5	Proučitev trga ponudbene strani.....	85
16.3.6	Strateško pozicioniranje naročnika (druga portfolio matrika)	86
16.3.7	Moč in medsebojna odvisnost naročnika in inovativnega ponudnika.....	87
17	OBSTOJEČI NAJPOMEMBNEJŠI MEHANIZMI INOVATIVNOSTI, KI JIH VKLJUČUJE SEDANJI SISTEM JAVNEGA NAROČANJA	91
18	FUNKCIONALNE TEHNIČNE ZAHTEVE ALI TEHNIČNE SPECIFIKACIJE PERFORMANS	92
18.1	Splošno o inovativnih tehničnih specifikacijah.....	92
18.2	Elementi zgodnjega določanja funkcionalnih zahtev.....	92
18.2.1	Tržna analiza za določanja tehničnih zahtev.....	92
18.2.2	Okvir nadzora naročnika	95
18.2.3	Nevtralnost funkcionalnih specifikacij.....	95
18.2.4	Načelo optimalnega nabora zahtev in podatkov.....	95
18.2.5	Načelo postopne nadgradnje začetne inovativne zamisli	95
18.2.6	Kriterij doseganja kvalitete	95
18.3	Funkcionalne oziroma performančne tehnične zahteve	96

18.3.1	Določitev zahtev v tehničnih specifikacijah	96
18.3.2	Poudarek popolnosti zahtev	98
18.3.3	Potek priprave funkcionalnih zahtev	99
18.3.3.1	Prvi korak: ugotavljanje potreb naročnika	99
18.3.3.2	Drugi korak: določitev zahtev naročnika	100
18.4	Specifikacije ciljnih tehničnih značilnosti ali tehnične specifikacije performans	102
18.5	Konkurenčna osnova performančnih tehničnih specifikacij	105
18.6	Standardi	106
18.6.1	Opredelitev standardov in njihov namen	106
18.6.2	Uporaba standardov v inovativni dejavnosti: spodbuda ali omejevanje	109
18.6.3	Standardi performans	112
18.6.3.1	Sklicevanje na standarde	112
18.6.3.2	Funkcije standardov performans	113
18.6.3.3	Razlogi za proaktivno politiko uporabe standardov – interoperabilnost, zamenljivost, konkurenčnost	113
18.6.3.4	Vrste standardov glede na inovativnost	115
18.6.4	Standardi kot merila za vrednotenje ciljnih tehničnih značilnosti (performans).....	115
18.7	Tehnične specifikacije performans nasproti opisnim tehničnim specifikacijam	116
18.7.1	Primerjava med performančnimi in opisnimi zahtevami	116
18.7.2	Opisni pristop	118
18.7.3	Performančni pristop oziroma pristop ciljnih značilnosti	118
18.7.4	Sinergije pri izdelavi tehničnih specifikacij	118
19	UPORABA VARIANT V TEHNIČNIH SPECIFIKACIJAH KOT VIDIK INOVATIVNOSTI.....	120
20	KONKURENČNI DIALOG KOT MOST MED KLASIČNIMI POSTOPKI IN PREDTRŽNIM NAROČANJEM IN NJEGOV POMEN PRI RAZVIJANJU INOVATIVNOSTI.....	123
20.1	Splošne značilnosti konkurenčnega dialoga	123
20.1.1	Geneza konkurenčnega dialoga.....	123
20.1.2	Postopek, ki vnaša prožnost v javna naročila.....	124
20.1.3	Postopkovna ravnanja pri konkurenčnem dialogu	125
20.2	Prva primerjava med postopki.....	129

20.3	Druga primerjava med postopki	131
20.4	Konkurenčni dialog v javno-zasebnem partnerstvu	134
20.5	Vidik tehnične zapletenosti	134
20.6	Pomen notranje in zunanje zapletenosti za inovativnost.....	136
20.7	Potek izvajanja konkurenčnega dialoga	137
20.8	Planiranje postopka: predfaza konkurenčnega dialoga	138
20.9	Pomen določanja meril za ocenjevanje pri konkurenčnem dialogu.....	139
20.9.1	Merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe kot pogoj necenovne konkurence	139
20.9.2	Prožno razumevanje vloge meril za ocenjevanje	140
20.10	Inovativni vidik konkurenčnega dialoga	141
20.11	Poslovna skrivnost in intelektualna lastnina.....	141
20.12	Protokol za izvedbo dialoga.....	144
20.13	Vloga in pomen opisnega dokumenta.....	145
20.14	Struktura in izvedba konkurenčnega dialoga.....	147
21	STROKOVNI DIALOG.....	149
22	PREDHODNO INFORMATIVNO OBVESTILO	151
22.1	Osnovni namen predhodnega informativnega obvestila (po evropskem in slovenskem pravu in pretežni praksi oddaje naročil)	152
22.2	Boljše razumevanje vloge in uporabe predhodnega informativnega obvestila.....	153
22.3	Inovativna funkcija predhodnega informativnega obvestila in profil naročnika	154
23	VLOGA PREDTRŽNEGA NAROČANJA PRI PRIDOBIVANJU KORISTI IN OBVLADOVANJU TVEGANJ	155
23.1	Negotovosti in tveganja.....	155
23.1.1	Oprelitev tveganja	155
23.1.2	Negotovost in tveganja v javnem naročanju	156
23.2	Tveganja in stopenjski pristop pri predtržnem naročanju	157
23.3	Tveganja in zapletenost predmeta naročanja	159
23.4	Tveganja pri funkcionalnih in opisnih tehničnih specifikacijah	160
23.5	Sestava in klasifikacija tveganj	161

23.5.1	Tipiska delitev tveganj	162
23.5.2	Seznami tveganj glede na tipsko delitev	163
23.6	Tehnološko tehnično tveganje kot poudarjeni tip rizičnosti v predTržnem naročanju	165
23.7	Ocenjena vrednost kot varnostna rezerva za tveganje	167
23.8	Upravljanje in obvladovanje tveganj	168
23.9	Aktivnosti pri izvajanju strategije upravljanja s tveganji	173
23.9.1	Identifikacija tveganj glede na predmet naročila	173
23.9.2	Analiza tveganj	174
23.9.2.1	Matrika stopnje ogroženosti	174
23.9.3	Izdelava prioritetnega seznama tveganj	176
23.9.4	Izvajanje ukrepov za zmanjševanje oziroma izognitev tveganj	177
23.10	Delitev koristi in tveganj med naročnikom in inovativnim ponudnikom	180
24	OPREDELITEV IZUMA (A), INOVACIJE (B), PATENTA (C) IN INTELKTUALNE LASTNINE (D).....	188
24.1	Izum (A)	188
24.2	Inovacija (B)	189
24.3	Patent (C)	190
24.4	Intelektualna lastnina (D)	192
25	SISTEM ZAŠČITE INTELKTUALNE LASTNINE	193
25.1	Kritični vidiki sistema zaščite intelektualne lastnine	193
25.2	Realnost politike zaščite intelektualne lastnine	194
26	INTELKTUALNA LASTNINA, KI JE NASTALA IZVEN ALI PRED FAZO PREDTRŽNEGA NAROČANJA.....	196
27	SHEMA USTVARJANJA IN ZAŠČITE INTELKTUALNE LASTNINE INOVATIVNEGA PONUDNIKA	198
27.1	Postopkovne predpostavke pri pridobivanju pravic intelektualne lastnine po zgledu algoritma.....	200
28	VPRAŠANJE TITULARJA ALI KOMU PRIPADA INTELKTUALNA LASTNINA (KI JO INOVATIVNI PONUDNIK USTVARI V PREDTRŽNEM JAVNEM NAROČANJU).....	201

29	ANALIZA RAZISKOVALNIH IN RAZVOJNIH STOPENJ V FAZI PREDTRŽNEGA NAROČANJA	213
29.1	Konkurenčna značilnost faze predtržnega naročanja.....	213
29.2	Stopnja idejne zasnove ali predhodna stopnja predtržnega naročanja	214
29.3	Stopnja proučitve in predložitve izvedbenega načrta rešitve	215
29.4	Od zasnove do izdelave izvedbene rešitve	216
29.5	Izdelava in predložitev prototipov in pristop k testnim preizkusom	218
29.5.1	Cilj druge stopnje predtržnega naročanja	218
29.5.2	Razlog za testni preizkus	219
29.6	Model stopenj tehnološke pripravljenosti	220
30	PRIMERNOST IN UPORABNOST IZBIRE LINEARNEGA MODELA V PREDTRŽNEM NAROČANJU	223
30.1	Opis modelov	223
30.2	Analiza linearnega modela (primer za ponudnika)	224
30.3	Splošna ocena linearnega modela	227
30.4	Uporabnost linearnega modela za inovativnega ponudnika.....	228
31	UPRAVLJANJE FAZE PREDTRŽNEGA NAROČANJA KOT POSLOVNEGA PROCESA (POSTOPKA)	235
31.1	Potreba po celoviti vključitvi ponudbene strani v inovativni proces	235
31.2	Ravnanja naročnika do ponudnika po zjn	236
31.3	Alokacija tveganj v oskrbovalni verigi	237
31.4	Strateške povezave v oskrbovalni verigi	238
31.5	Ravnotežje v oskrbovalni verigi.....	238
31.6	Zakonodaja in praksa podizvajanja	239
31.7	Linijski tip neposredne povezave med naročnikom in glavnim ponudnikom	240
31.8	Strategija upravljanja oskrbovalne verige	241
32	FAZA TRŽENJA INOVATIVNEGA PROIZVODA	242
32.1	Prehod iz faze predtržnega naročanja v fazo trženja.....	242
32.2	Ločen pomen meril za raziskave in razvoj in meril za inovativnost.....	244

33	IZBIRA POSTOPKA ODDAJE INOVATIVNEGA JAVNEGA NAROČILA.....	244
33.1	Opredelitev vseh postopkov in ugotavljanje primernosti odprtega postopka.....	245
33.2	Značilnosti postopka S predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (omejenega postopka).....	246
33.3	Doseganje optimalne konkurence z dvofaznim postopkom	247
33.4	Prednosti postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	248
34	INOVATIVNOST, TRŽNA STRUKTURA IN VELIKOST PONUDNIKOV	250
34.1	Schumpetrova hipoteza in njej nasprotna ugotavljanja	250
34.2	Odprta in zaprta inovativnost	252
35	TRŽENJE LICENČNIH PRAVIC NA OSNOVI PATENTOV, PRIDOBLENJIH V PREDTRŽNEM NAROČANJU	254
35.1	Odnos med pravom intelektualne lastnine in konkurenčnim pravom	254
35.2	Politika in cilji naročnika pri uporabi patentnega sistema.....	256
35.2.1	Upoštevanje in utrjevanje smotrov pri izvajanju patentne politike	256
35.2.2	Kdaj lahko ponudnik trži novo tehnologijo oz. prejema licenčnino	257
35.3	Trženje intelektualne lastnine kot spodbuda predtržnemu naročanju.....	258
35.3.1	Določitev vsebine licenčnih razmerij	258
35.3.2	Trženje pravic iz intelektualne lastnine.....	259
35.3.3	Druge možnosti realizacije intelektualne lastnine na trgu	262
36	POSLOVNA SKRIVNOST V PREDTRŽNEM INOVATIVNEM NAROČANJU	263
37	(NE)PRIMERNOST DOLOČANJA FIKSNIH CEN V POGODBAH, KI IZHAJAJO IZ INOVATIVNIH NAROČIL	267
37.1	Fiksna cena kot način vrednotenja naročila.....	267
37.2	Način vrednotenja naročila glede na material in čas	269
38	PRIMERNOST UMEŠČANJA INICIATIVNIH NAROČIL V INOVATIVNO NAROČANJE	270
38.1	Delitev tveganj na podlagi stroškov in cen.....	270
38.2	Delitev tveganj na podlagi iniciativnih naročil.....	272
38.3	Dilema inovativnega trženja: spodbuda za podeljevanje nagrad ali/in pravic intelektualne lastnine	278

38.3.1	Izhodiščna predpostavka za spodbude z nagrado	278
38.3.2	Čas podeljevanja nagrad.....	279
38.4	Opozorilni razmislek: nagrade vs. državne pomoči	280
39	UGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI INOVACIJE	281
39.1	Merjenje uspešnosti inovacije v posameznem predtržnem naročanju	281
39.2	Agregatno merjenje uspešnosti inovacij	282
40	NADZOR NAD UPORABO IN ŠIRJENJEM INTELEKTUALNE LASTNINE INOVATIVNEGA PONUDNIKA.....	284
40.1	Javni interes do splošne dostopnosti uporabe intelektualne lastnine	284
40.2	Pogodbene obveznosti inovativnega ponudnika za ravnanja z intelektualno lastnino.....	286
41	DELITEV DOHODKA NA PODLAGI IZVEDBE INOVATIVNEGA NAROČILA	286
42	DEFINICIJA PONUDNIKA IN VIDIK PONUDBENE CENE.....	286
42.1	Oprelitev ponudnika, ki zagotavlja najširše trženje intelektualne lastnine	287
42.2	Formiranje ponudbene cene inovativnega proizvoda v fazi trženja.....	287
43	PODIZVAJALCI IN INTELEKTUALNA LASTNINA V JAVNEM NAROČANJU	288
44	EKONOMIJA OBSEGA IN PRILAGOJEVANJE INOVATIVNIH PROIZVODOV ZAHTEVAM TRGA ('IZDELAVA PO MERI') V OBDOBJU, KI SLEDI FAZI PREDTRŽNEGA NAROČANJA	291
45	OBMOČJE IZTEKANJA ŽIVLJENJSKE DOBE INOVATIVNEGA PROIZVODA.....	293
46	POMEN IN VLOGA UPORABE ŽIVLJENJSKEGA CIKLA STROŠKOV INOVATIVNEGA PROIZVODA.....	298
46.1	Faznost življenjskega cikla stroškov inovativnega proizvoda	298
46.2	Razlogi za vključitev cikla življenjskih stroškov v analizo predtržnega naročanja.....	298
46.3	Vključitev metode cikla življenjskih stroškov v okvir inovativnega predtržnega naročanja je pomembna iz naslednjih razlogov	299
46.3.1	Boljše napovedovanje in načrtovanje.....	299
46.3.2	Izbira med alternativnimi rešitvami	299

46.3.3	Uporabnost metode življenjskega cikla stroškov	301
46.3.4	Tveganje in vrednost naročila v okviru analize cikla življenjskih stroškov.....	302
46.3.5	Uporabe primernejših meril za ocenjevanje.....	303
46.4	Potrebe po prevrednotenju pristopa k uporabi metode zniževanje stroškov življenjskega cikla.....	304
46.5	Časovni potek analize stroškov življenjskega cikla	305
47	OBVEZNE IMPLIKACIJE IN PRILOŽNOSTI ZA NADALJNJA PROUČEVANJA	307
47.1	Razsežnosti doktorske disertacije.....	307
47.2	Nujnost graditve skladnega institucionalnega sistema	307
47.3	Pomen in vidik prihodnjih raziskav.....	308
47.4	Analiza vzrokov obstoječe nizke nagnjenosti k inovacijam.....	309
47.5	Finančni vidik podpore graditvi institucionalnega sistema	309
48	KONČNO SPOROČILO K DOKTORSKI DISERTACIJI	310

KAZALO SLIK

<i>Slika 8-1 Inverzna U-oblika povezave med inovativnostjo in konkurenco</i>	<i>36</i>
<i>Slika 15-1 Alternative odločanja o izbiri ali proizvoda s police ali prilagojenega standardnega komercialnega proizvoda ali inovativnega proizvoda na osnovi tržne analize.....</i>	<i>71</i>
<i>Slika: 16-1 Prva portfolio matrika</i>	<i>74</i>
<i>Slika: 16-2 Druga portfolio matrika*.....</i>	<i>86</i>
<i>Slika 18-1 Organigram zahtev naročnika</i>	<i>97</i>
<i>Slika 20-1 Razmerje med transparentnostjo in elastičnostjo v postopkih oddaje naročil</i>	<i>125</i>
<i>Slika 20-2 Prirejena portfolio matrika s tipi proizvodov glede na njihovo zapletenost.....</i>	<i>136</i>
<i>Slika 23-1 Model postopnosti upravljanja s tveganji</i>	<i>170</i>
<i>Slika 23-2 Matrika stopnje ogroženosti.....</i>	<i>175</i>
<i>Slika 23-3 Strategija upravljanja s tveganji</i>	<i>179</i>
<i>Slika 23-4 Shematski prikaz tveganj (krivulja A*) in učinkov (profita, koristi – krivulja B**) inovativnega proizvoda.....</i>	<i>187</i>
<i>Slika 27-1 Potek ustvarjanja zaščite in trženja intelektualne lastnine</i>	<i>199</i>

<i>Slika 29-1 Stopnje v fazi predtržnega naročanja</i>	213
<i>Slika 29-2 Povezava med fazo predtržnega naročanja in fazo trženja v življenjskem ciklu inovativnega proizvoda</i>	214
<i>Slika 38-1 Inicijativno naročanje - stroški in nagrada</i>	277
<i>Slika 39-1 Shema tokov opredmetenih in neopredmetenih vhodnih in izhodnih elementov v fazi predtržnega naročanja</i>	284
<i>Slika 45-1 Dinamični model proizvodne oziroma procesne inovacije</i>	295
<i>Slika 45-2 Proces inovativnosti glede na temeljno razvojne inovacije in inovacije izboljšav</i>	297
<i>Slika 45-3 Razporejanje radikalnih in adaptibilnih inovacij v portfolio matriki.....</i>	297
<i>Slika 46-1 Stroški življenjskega cikla za standardni in inovativni proizvod</i>	300
<i>Slika 46-2 Vseživljenjski stroški inovativnega proizvoda</i>	306

KAZALO TABEL

<i>Tabela 14-1 Primerjava inovativnega naročanja za lastne potrebe naročnika in inovativnega predtržnega naročanja</i>	65
<i>Tabela 16-1 Determinatorji vrednosti za denar in determinatorji tveganj.....</i>	77
<i>Tabela 16-2 Razpored moči med naročnikom in ponudnikom v drugi portfolio matriki.....</i>	90
<i>Tabela 18-1 Koraki postopnosti pri razvoju inovativnega proizvoda*.....</i>	101
<i>Tabela 18-2 Primeri performančnih zahtev</i>	102
<i>Tabela 18-3 Primerjava med performančnimi in neperformančnimi (opisnimi) zahtevami</i>	116
<i>Tabela 20-1 Primerjava procesnih ravnanj med postopki javnega naročanja.....</i>	129
<i>Tabela 20-2 Primerjava vsebinskih ravnanj med postopki javnega naročanja.....</i>	132
<i>Tabela 23-1 Značilne prednosti uporabe funkcionalnih/performančnih tehničnih specifikacij v primerjavi s tradicionalno opisnimi s stališča tveganj</i>	161
<i>Tabela 23-2 Razporejanje tveganj</i>	176
<i>Tabela 29-1 Model stopenj tehnološke pripravljenosti.....</i>	221
<i>Tabela 30-1 Poenostavljen in prirejen linearni model po zgledu predtržnega naročanja v EU</i>	225
<i>Tabela 30-2 Matrika izvajanja strategije rasti</i>	234
<i>Tabela 33-1 Indikativne oznake uporabe dveh klasičnih postopkov (odprtega postopka in postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti oz. omejenega postopka)</i>	249

<i>Tabela 34-1 Delež podjetij z inovacijami, uvedenih na trg EU glede na strukturo velikosti podjetij v letu 2006 v %</i>	251
<i>Tabela 35-1 Načini podeljevanja pravic intelektualne lastnine</i>	261

PRILOGE

Priloga 1: Seznam kratic

"Vse dobre stvari, ki obstajajo, so plod izvirnosti."

John Stuart Mill

1 UVOD V RAZISKAVO INOVATIVNEGA PREDTRŽNEGA NAROČANJA IN INTELEKTUALNE LASTNINE V OKVIRU JAVNEGA SEKTORJA

Odkrivanje stvarnega okolja in realitet inovativnosti pomeni izziv pri opredeljevanju znanstvenega problema.

1.1 Uvodne ugotovitve

Fiziokrat François Quesney je bil eden prvih, ki so razmišljali, da ekonomijo tvori sistem medsebojno povezanih delov in ne kopičenje žlahtnih kovin, vendar se je zmotil v pojmovanju, da izhaja bogastvo narodov le iz agrara in je hkrati prezrl, da so producenti, trgovci in obrtniki tisti, ki prav tako ustvarjajo vrednost.

Adam Smith je verjel, da bogastvo narodov ne izhaja iz zemlje, ampak temelji na delu, pri čemer v prid in blagor vseh deluje nevidna roka.

V sedanjem času je vredno verjeti v tisto bogastvo, ki je rezultat neopredmetene intelektualne ustvarjalnosti, ki vodi v inovacijo, katera se nujno in brezpogojno nato realizira na trgu.

Nekatere srečne dežele v sedanjem svetu so to razumele in so postale bogate. Ne samo, da so to razumno sprejele, marveč so aktivno gradile sistem neposredne povezave med javnimi financami, raziskovalnimi institucijami in gospodarskimi subjekti (Merkel, 2011, str. 11). Ali lahko to spoznanje sprejme tudi Slovenija in ali ga zmore tudi izkoristi in udejaniti kot svojo prednost?

Javno naročanje inovativnih proizvodov se v svetu kaže kot eno najprimernejših orodij inovacijske in industrijske politike v zadnjem času. Internet, polprevodniki, velika potniška letala so samo nekateri primeri rezultatov, ki so nastali na osnovah inovativnega javnega naročanja.

Inovativna dejavnost in še zlasti tehnološke inovacije imajo izrazit pomen za razvoj blagostanja vsake dežele; Slovenija pri tem ni izjema. Sposobnost naroda, da obdrži gospodarski razvoj, poveča življenjski standard, izboljša zdravje ljudi in okolja, je v veliki meri odvisno od uspeha v razvoju in trženju *novih* proizvodov, procesov in storitev. Kazalci stanja tehnološkega razvoja Slovenije nasproti razvitemu svetu danes niso spodbudni;¹ poraja se tudi vprašanje, ali v EU okviru sploh dosegajo povprečno raven,² čeprav po drugi strani Američani presegajo Evropejce po številu zaprosil za pridobitev patentnih pravic kar za štirikrat (Economist, 2011, str. 55). Gre predvsem za to, kako v

¹ Mednarodni indeks intelektualne lastnine je v letu 2008 uvrstil Slovenijo z rezultatom 5,9 na 40. mesto izmed 115 držav (članice Property Right Alliance), izpod večine držav članic OECD (OECD, 2009, str. 44).

² Eden od originalnih ciljev Lizbonske strategije je bil ta, da EU poveča svoje izdatke za razvoj na najmanj 3 % BDP do leta 2010. Statistični podatki za leto 2007 kažejo, da je Evropska unija dosegla odstotni delež 1,85, medtem ko velja enak podatek za Slovenijo 1,45; temu primerljiv podatek za ZDA je 2,67 % (Eurostat, 2010, str. 588).

domačem okolju spodbuditi inovativni potencial in z njim ustvariti takšno tehnološko bazo, ki bo sposobna pridobivati konkurenčno prednost v relevantnih okoljih. To hkrati nakazuje na razpravo glede vloge naročnikov,³ javnega sektorja oziroma države pri spodbujanju inovacij in komercializacije novih tehnologij. Pomanjkanje razprave o tem doslej izhaja iz nepopolnega razumevanja možnosti in načinov, kako ponudniki, ki so podjetja, prek javnega naročanja razvijajo in tržijo nove proizvode, procese in storitve in vendarle tudi intelektualno lastnino, ki je nastala v javnem naročanju.

Javni sektor v ZDA namenja \$ 50 mrd letno⁴ za naročanja raziskav in razvoja, kar je 20 krat več kot Evropa (European-Commission, 2010, str. 9).

"Za financiranje raziskovalno-razvojne dejavnosti v Sloveniji je značilno tudi, da je leta 2008 znašal delež državnega proračuna 0,52 % BDP ali 193,1 mio EUR, delež celotnih javnih virov (skupaj z javnimi prilivi iz tujine) pa 0,57 % BDP ali 212,9 mio EUR" (Vlada Republike Slovenije, 2011, str. 4).

"Eno od verjetnih pojasnil, zakaj slovenska podjetja še vedno zgolj prevzemajo tujo tehnologijo in ne nastopajo kot inovatorji, je v tem, da se raje opredeljujejo za uporabo poslovnih skrivnosti in know howa kot za patentno zaščito. Rezultat je ta, da je bilo število slovenskih prijav inovacij, ki so zaščitene s patenti v ZDA, EU in Japonski, 10.24 na milijon prebivalcev v letu 2005" (OECD, 2009, str. 39).

"Dosedanje analize so pokazale, da lahko med največje probleme na področju raziskav in razvoja štejemo premajhno učinkovitost in usmerjenost uporabe javnih sredstev za raziskave in razvoj, slabo organiziranost in premajhno sistemsko podporo prenosu znanj ter ciljnemu razvoju novih znanj. To se odraža v premajhnem in premalo inovativnem prispevku znanstvene in raziskovalno razvojne dejavnosti k bruto dodani vrednosti, kar je eden od osnovnih vzrokov za zaostajanje v konkurenčnosti slovenskega gospodarstva" (SZTRS, 2003, str. 3).

³ Naročnik v tej razpravi pomeni vsako osebo javnega prava, ki kumulativno združuje določila pod a), b) in c).

a) oseba, ki je ustanovljena za opravljanje dejavnosti, ki so v splošnem interesu in ki nimaj profitnega značaja,

b) ki je pravna oseba in

c) je v višini več kot 50 % financirana iz sredstev organov Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava ali ti organi opravljajo nadzor nad poslovanjem take osebe ali ki imajo upravljavski ali nadzorni odbor, katerega več kakor polovico članov imenujejo organi Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti ali druge osebe javnega prava.

Pri tem so določila za takšno osebo pod c) podana alternativno.

Za naročnika se šteje tudi združenje, ki ga oblikuje eden ali več naročnikov (glej 3. člen ZJN-2). Opredelitev ponudnika je podana v Poglavju 42 – Definicija ponudnika in vidik ponudbene cene.

⁴ Tudi ta podatek je dvomljive verodostojnosti, kajti ameriški statistični viri govorijo za l.2006 o \$ 340 mrd in primerjalno o izraelskem odstotku udeležbe v BDP, ki je na vrhu svetovne lestvice, to je 4,7 % v civilni sferi (NSB, 2008).

1.2 Ozadje raziskave o inovativnem naročanju

Celotno doktorsko delo je usmerjeno k proučevanju poudarkov, ki jih je Evropska komisija usmerila v pretvarjanje evropske znanstvene ekspertize raziskav in razvoja v proizvode in storitve, *namenjene trgu in trženju*, seveda na tem mestu predvsem v okviru javnih naročil.

Medtem ko Evropa zatrjuje, da je zelo uspešna pri ustvarjanju idej za nove proizvode in storitve, pa obenem ugotavlja, da vendarle ni tako prodorna pri njihovem uspešnem prenosu na trg (Eurostat, 2010, str. 600). Še močnejša tovrstna ugotovitev bi utegnila veljati za Slovenijo, čeprav enakovredne statistike nimamo.

Namen doktorskega dela je raziskati inovacije, njihovo uporabo in trženje ter v cilju prikazati povezavo med znanostjo, tehnologijo, inovativnostjo ter intelektualno lastnino predvsem v okviru javnega naročanja. Inovativnost je zapleten proces, kjer trgi, med njimi tudi in še zlasti trg javnih naročil, pogosto lahko spodbujajo razvoj novih tehnologij in ustvarjanje inovativnih proizvodov. Mnogi dejavniki vplivajo na razvoj tehnoloških trendov, pri čemer je nujno, da država proaktivno in zavzeto vpliva na inovativne procese: predtržno naročanje z raziskavami in razvojem, ki sta namenjena javnemu sektorju, lahko koristi javnim funkcijam in tržnemu gospodarstvu hkrati; prav tako lahko tehnologija, ki izhaja iz predtržnega naročanja nudi koristne informacije o novih vrstah proizvodov in storitev najširšemu krogu uporabnikov; okoljevarstveni predpisi lahko ustvarijo nove trge za nove tehnične vidike; *država mora pri tem sprejeti zakonodajo na področju davkov, investicij, intelektualne lastnine in konkurenčnega prava in še zlasti javnih naročil na način, ki ni zgolj nevtralen, ampak je proaktiven, zavzet in angažiran pri ustvarjanju inovativne družbe.*

Bistvenega pomena za razvoj inovacij in inovativnega sistema je uspešna komercializacija intelektualne lastnine, kar zahteva predvsem institucionalno zakonsko podlago in podporo, ki temelji na jasnem določanju lastninskih upravičenj intelektualne lastnine in deluje v smeri krepitve trga intelektualne lastnine in razvijanja inovativne dejavnosti. Ugotovitev o potrebi zakonskega urejanja jasne določitve lastninskih upravičenj je tudi ena od najpomembnejših spoznanj in rezultatov pričujoče razprave. Pozitivne rešitve na področju intelektualne lastnine, ki izhajajo iz predtržnega naročanja, odločilno določajo stopnjo razvitosti inovativnega sistema v posameznih okoljih in možnosti njegove daljne krepitve.

Predtržno naročanje ne predpostavlja zgolj, da inovacije izhajajo iz novih znanstvenih odkritij in se razvijajo v nove vrste blaga in storitve. Inovacija lahko privzame različne oblike in lahko pomeni samo izboljšavo obstoječih vrst blaga in storitev, uporabo obstoječih tehnologij v nove namene ali uporabo novih tehnologij, ki se vključujejo v že obstoječe trge. Kljub temu da so videti takšne oblike manj evolutivne, so vendarle enako pomembne za razvoj slovenskega gospodarstva, ne samo glede pridobivanja konkurenčnih prednosti, ampak tudi zniževanja stroškov in doseganja varčevalnih učinkov. Na splošno pa takšen celovit pristop k inovativnosti pomeni edini način ustvarjanja razmer, ki vodijo v inovativno družbo.

Razloge za takšen pristop k inovativnosti gre iskati tudi v stvarnosti okolja, v katerega je umeščena Slovenija. Njen razvojni položaj, poleg drugih dejavnikov, določa njeno članstvo v EU in vplivi globalizacije. Glede na potencialne, ki jih država ima, lahko sicer izbira med vsaj nekaj strateškimi opredelitvami in odločitvami o smereh nekaterih temeljnih raziskav in razvoja (primer Izraela) in posledično razvoju gospodarstva na tej

osnovi, čeprav pri takšni opredelitvi obstaja nevarnost bodočega nastanka dvo- ali večtirne ekonomije.⁵

Evropsko inovativnost v veliki meri tudi zaznamujejo prav tehnologije izboljšav, tehnologije, ki sicer pomembno povečujejo tehnološko-tehnično uporabnost in vrednost, vendar ne povsem izrazito usmeritev v temeljna odkritja in izume. Ob razpoložljivosti slovenskih materialnih potencialov je enačenje s takšno potjo razumljivo, še zlasti glede na kakovost kazalcev tehnološkega razvoja in dinamike, ki jih Slovenija dosega v tehnološkem napredku EU. Misel o takšnih smereh razvoja izhaja tudi iz splošne narave inovativnih sprememb, ki izhajajo iz obstoječih proizvodnih linij, za katere doslej niso bile značilne radikalne inovacije, ki bi zaznavno ustvarjale povsem nove proizvode, procese ali storitve in ki bi temeljile na povsem novi znanosti in tehnologiji.⁶

Ta del razprave je pomemben zaradi svojevrstnega paradoksa, ki izhaja iz strukture proračunskih izdatkov Slovenije v raziskovalno razvojno dejavnost z 87,7 mio EUR, v temeljne raziskave in samo 24,5 mio EUR v aplikativne raziskave in enako 24,5 mio EUR v eksperimentalni razvoj (SURS, 2011).

1.3 Sistem inovativnega javnega naročanja

Uporaba sistema javnega naročanja za razvojne cilje in še zlasti inovacije je v strokovni literaturi, kot tudi v dokumentih EU (Edler, J. & Georghiou, L., 2007, str. 949-963) in (European-Commission, 2003, str. 6-9)), v zadnjih letih zapisana kot politika ukrepov na strani povpraševanja, kjer naročniki kot stran povpraševanja lahko pomembno prispevajo k ustvarjanju novih trgov za ponudnike in proizvajalce z namenom razvijanja novih tehnoloških zmogljivosti in rešitev. Vendar je potrebno razlikovati javno naročanje standardnega blaga in storitev s police od naročanja za namene inovativnosti, ki zahteva oddajo naročil storitev za potrebe raziskav in razvoja, s čimer vpliva na inovativne zmogljivosti ponudnikov. Javno naročanje, ki je namenjeno inovativnosti predstavlja možnost uporabe vplivanja na tehnološki življenjski cikel, ustvarjanje grozdov in inovativnih sistemov; na ustvarjanje novih trgov za proizvode in sisteme, ki presegajo njihovo obstoječo stopnjo razvojnih možnosti in njihovo izdelavo ob uporabi dotlej sicer povsem modernih metod; gre za ustvarjanje spodbud na strani povpraševanja, ki izkazuje svoje zahteve ponudbeni strani v obliki funkcionalnih ali performančnih parametrov; prav tako vzpostavitve okolja za testiranje inovativnih proizvodov; zagotavljanje potenciala, ki uporablja javno naročanje kot vodilni trg za nove tehnologije in inovativne rešitve.

V primerjavi s politiko klasičnih ukrepov za spodbujanje inovativnosti lahko inovativno javno naročanje deluje kot prvi naročnik, s tem da kot tak prevzema tveganja, na primer za ekološko zahtevne proizvode, kjer prevladujejo občutna razvojna finančna tveganja. Naročniki lahko kot uporabniki inovacij ne samo povečujejo notranje zmogljivosti inovativnih ponudnikov oziroma proizvajalcev, marveč prevzemajo večje vhodne stroške, ustvarjajo kritično maso in sporočajo trgu povezavo med inovacijo in proizvodnjo.

⁵ Vir: M. Trajtenberg, Innovation in Israel 1968-97: A Comparative Analysis Using Patent Data, (2001, str. 27).

⁶ Glej razliko med radikalnimi in adaptibilnimi inovacijami v C. Köhler, W. Sofka in C. Grimpe, Radical Versus Incremental Open Innovation – Are Service Firms Different? (2007, str. 5-6).

Zbirno gledano, obstaja več načinov, kako naročniki podpirajo razvoj inovativnosti prek javnega naročanja:

- ustvarjanje novih trgov, javnih in zasebnih, vrste blaga in storitev, ki presegajo obstoječe moderne;
- ustvarjanje sil potiskanja s strani naročanja, ki postavljajo svoje zahteve proizvodnji na funkcionalen in performančni način;
- ustvarjanje ne zgolj novih tehnoloških zmogljivosti za inovacije, ampak povečevanje tudi proizvodnih zmogljivosti za inovacije;
- ustvarjanje testnega okolja v okviru javnega sektorja za inovativne proizvode (Rothwell, 1984, str. 166) in s tem prek predtržnega naročanja prevzemanja začetnega, odločilnega in največjega tveganja v življenjskem ciklu inovativnega proizvoda;
- uporaba potenciala javnih naročil za spodbujanje inovativnosti z zagotavljanjem 'vodilnega trga' za nove tehnologije/rešitve (European-Commission, 2006, str. 5 in 13).

Nasprotno ukrepom, ki izhajajo s ponudbene strani, kot so to npr. subvencije, zniževanje davka na dobiček, nadomestila za kredite, naložbe tveganega kapitala javnega in zasebnega sektorja itd., inovativno javno naročanje ne vodi samo v krepitev tehnoloških zmogljivosti in povečevanje proizvodnih zmogljivosti za ustvarjanje inovacij; opravlja dopolnilno vlogo postavljanja prioritet inovativne politike nasproti samemu prostemu delovanju trga inovacij, vzpostavlja nove vodilne trge tehnološkega napredka in kar je še zlasti pomembno, vzpostavlja oziroma krepki nov trg za neopredmeteno intelektualno lastnino.

1.4 Vidiki spodbud inovativnega naročanja na strani povpraševanja

Občuten premik od spodbujanja inovacijskega toka od mehanizmov na strani ponudbe na stran povpraševanja, kjer javni sektor prevzema aktivno vlogo pri krepitvi takšnega toka, je mogoče razumeti predvsem s stališča naslednjih treh vidikov:

- naročanje novih vrst blaga in storitev je na splošno lahko zelo negotovo, zato je verjeti, da je predtržno naročanje tisti postopek, ki pripomore k zanesljivejšemu upravljanju takšnih tveganj. Uporaba tega postopka prav tako omogoča udeležencem, da ugotovijo primernost in utemeljenost inovativne dejavnosti v primerih, kjer je ta potrebna in celo nenadomestljiva. Nove tehnologije in inovativni proizvodi sami po sebi pogosto ne uspejo ustvariti novih trgov in če jih vendarle uspejo kreirati, je to s časovnim zaostankom in z negotovostjo glede bodoče koristnosti ali prihodnjih prodaj. V času sedanjih naglih družbenih in okoljskih sprememb se zato ni mogoče sprijazniti s počasnim ekonomskim napredkom, ki ustvarjalne zamisli ali zavrača, upočasnjuje ali postavlja na stranski tir;
- zmanjšane stihiskosti zasebnega sektorja in v večji meri poudarjene zavestno aktivne vloge javnega sektorja in v tem okviru države pri izvajanju strategije inovativne dejavnosti;
- tvorna uporaba ogromnega finančnega potenciala v obliki javnih sredstev, ki so namenjena javnemu naročanju. Ta sredstva pomenijo gonilno silo, ki lahko v okviru javnega naročanja spodbudi inovativno dejavnost, ki prek sistemsko

urejenega mehanizma predtržnega naročanja lahko postane posebna zvrst javno zasebnega partnerstva in hkrati specifični izraz koncesijskih odnosov med javnim in zasebnim sektorjem.⁷

Kot drugo je pomembna ugotovitev, da v javnem naročanju oddajo javnega naročila financira izključno naročnik, medtem ko finančno breme izvedbe naročila v javno-zasebnem partnerstvu pretežno nosi ponudnik, ki je oseba zasebnega prava.

Javno-zasebno partnerstvo se od koncesijskega razmerja, ki je sicer ena od oblik javno-zasebnega partnerstva, razlikuje v tem, da financiranje izvaja skoraj izključno ponudnik, medtem ko v koncesijskem razmerju finančno breme nosi praviloma končni uporabnik.

Razumevanje 'koncesijskega razmerja' je v mehanizmu predtržnega naročanja mogoče pojasniti predvsem s tem, da naročnik, potem ko je nosil pretežno finančno breme in tveganje v prvem, raziskovalno-razvojnem delu življenjskega cikla inovativnega proizvoda, prenese izključno pravico nad intelektualno lastnino na inovativnega ponudnika, ki nato, v drugem delu življenjskega cikla inovativnega proizvoda, v fazi trženja, prek različnih oblik, kot so nižja cena proizvoda za naročnika, licenčnina, tantieme itd., vrača naročniku rezultate tako podeljene 'koncesije'.

Omenjeni finančni potencial je mogoče podati tudi statistično. V letu 2007 je bilo v Republiki Sloveniji oddanih 209.551 javnih naročil v skupni vrednosti 4.473 mio evrov.

Delež javnih naročil v odhodkih državnega proračuna se je v obdobju 2001-2007 povečeval od 24,5 % na 47,4 %. Vzporedno temu je velik porast beležil tudi delež javnih naročil v BDP-ju, in sicer od 5,4 % na 13,00 % (Ministrstvo za finance, 2009, str. 4).

Takšni agregati finančne moči javnih naročil⁸ pomenijo pomemben prevodnik spodbud inovativnosti prek mehanizma predtržnega naročanja in obenem argument za utemeljevanje analiz umeščanja inovativnosti v sistem javnega naročanja.

1.5 Predtržno naročanje v okviru življenjskega cikla inovativnega proizvoda

Predtržno naročanje je način ali mehanizem naročnikov, ki je namenjen inovativnemu javnemu naročanju, ki najprej pristopa k problemom javnega sektorja in nato tudi širše, povsod tam, kjer uporabniki naročajo blago in storitve, ki niso razpoložljivi ali, ki sicer obstajajo, vendar so povezani s previsoko ceno naročanja (tržno ceno). Vidik predtržnega naročanja je predvsem uresničevanje identificiranih potreb naročnika na osnovi

⁷ Da bi se izognili nejasnostim, je treba poudariti, da predtržno naročanje ostaja, zaradi načel javnega naročanja in postopkovnih ravnanj, vendarle v območju javnega naročanja. S sfero javno-zasebnega partnerstva pa je povezano zlasti s tem, da tveganje prenaša od naročnika, kar je pravilo javnih naročil, na ponudnika, kar je izhodiščna osnova javno-zasebnega partnerstva. V takšni konstalaciji tveganje v predtržnem naročanju nosi tista stranka (naročnik ali ponudnik), ki takšno tveganje lahko najbolj uspešno upravlja.

⁸ Po podatkih Evropske komisije je javni sektor leta 2009 porabil za javna naročila blaga, storitev in gradenj prek 2,100 milijard EUR oziroma 19 % BDP Evropske unije (European Commission, 2011a, str. i).

performančnih specifikacij namesto naročanja zgolj na podlagi spontanih, kratkoročnih potreb, ki jih obstoječi trgi lahko tudi trenutno in takoj izpolnijo z dobavo ali izvedbo.

Namen takšnega mehanizma je spodbuditi najprej javno naročniško in kasneje celotno agregatno povpraševanje k naročanju inovativnih oziroma stroškovno varčnejših (cenejših) proizvodov in hkrati inicirati investicijska nagnjenja v cilju realizacije takšnih potreb.

Celotni življenjski cikel, ki vključuje inovativni proizvod, ki je rezultat predtržnega naročanja, je v nalogi razčlenjen in grajen na naslednjem poteku:

- faza identifikacije v času pred fazo predtržnega naročanja, ki analizira zaznavo in odkrivanje problemov in idej, identifikacijo neizpoljenih potreb in priložnosti ter način določitve ciljev (poglavje 7 - Povezava med inovativnostjo in predtržnim javnim naročanjem);
- faza, ki pomeni izrazito k trgu usmerjeni pogled naročnika, ki zagotavlja odkrivanje potencialnih možnosti ponudbene strani, prvi stik in komunikacijo naročnika z inovativnimi ponudniki: preverjanje tržne odzivnosti (poglavje 12 - Preverjanje tržne odzivnosti); zagotavljanje delovanja mehanizma nepovabljenih inovativnih ponudb (poglavje 13 - Nepovabljeni ponudnik, ki samostojno predloži inovativno ponudbo); uporabe predhodnega informativnega obvestila (poglavje 22 - Predhodno informativno obvestilo) izvedbe strokovnega dialoga (poglavje 21 - Strokovni dialog);
- faza, ki skupno pomeni razvijanje strategije inovativnega naročanja (poglavje 16.1 - Razvijanje strategije inovativnega naročanja) in izvedbo faze predtržnega naročanja (v ožjem pomenu) (predvsem poglavji 29 - Analiza raziskovalnih in razvojnih stopenj v fazi predtržnega naročanja in 30 - Primernost in uporabnost izbire linearnega modela v predtržnem naročanju);
- faza trženja inovativnega proizvoda in intelektualne lastnine (zlasti poglavja 32 - Faza trženja inovativnega proizvoda, 35 - Trženje licenčnih pravic na osnovi patentov, pridobljenih v predtržnem naročanju in 38 - Primernost umeščanja iniciativnih naročil v inovativno naročanje);
- faza iztekanja življenjske dobe inovativnega proizvoda (poglavji 45 - Območje iztekanja življenjske dobe inovativnega proizvoda in 46- Pomen in vloga uporabe življenjskega cikla stroškov inovativnega proizvoda).

2 CILJI IN ZNANSTVENI PRISPEVEK DOKTORSKEGA DELA

Cilji in znanstveni prispevek celotne raziskave se izkazujejo v potrjevanju hipoteze o vlogi inovativnega javnega naročanja in intelektualne lastnine kot dveh ključnih katalizatorjev za hitrejši dvig in širši razmah inovativne dejavnosti.

2.1 Ciljna zasnova disertacije

Analiza procesov javnega naročanja z vidika ekonomske modernizacije javnega sektorja s poudarjeno usmeritvijo raziskave v inovativnost in intelektualno lastnino v javnem naročanju predvsem ni zgolj poglobljena analiza ali znanstveni opis nekega pojava, ki je v tem primeru javno naročanje, in ki bi bila ločena od uporabnega in praktičnega namena.

Gre za celovit poseg v novo poglavje javnih naročil, ki se imenuje inovativno naročanje, kateri uvaja tudi nov postopek oziroma način, to je predtržno naročanje. Disertacija je zato zasnovana kot znanstveni priročnik z uporabno funkcijo, tako na strateškem, makro načrtu, kot tudi v obliki metodoloških pripomočkov za konkretna postopkovna ravnanja posameznega uporabnika v inovativnem naročanju. V okviru tega pomeni izbor tistih praktičnih mehanizmov, režimov in instrumentov, ki nudijo postopkovno primerne načine za ravnanja udeležencev pri izvedbi inovativnega predtržnega naročanja. Na strateškem načrtu je njen namen usmerjen k potrebi spreminjanja sistemskih predpostavk, kar pomeni v prvi vrsti spreminjanje zakonodaje javnih naročil in zakonodaje o industrijski ali bolje rečeno intelektualni lastnini, kar je ključni pogoj, da se predtržno inovativno naročanje uresniči na način, kot si ga je doslej zamislila in razumela Evropska unija z Lizbonsko deklaracijo.

Doktorsko delo se manj ukvarja z organizacijskimi vidiki in vidiki institucionalnih povezav, ki so drug predpogoj za učinkovito inovativno naročanje, čeprav posredno v svoji analitični aparaturi nakazuje na obvezno potrebo izgradnje tesne medsebojne povezave, mreže in sodelovanja na črti naročnik – inovativni ponudnik – sponudnik/podizvajalec (univerza, raziskovalna institucija, posamezni izumitelj).

2.2 Prvinska vrednost raziskave

Prvinska vrednost naloge je tako v *genezi kot v sintezi javnega naročanja inovacij in trženja intelektualne lastnine*; takšna sinteza tvori prvo, tovrstno kompozicijsko celovitost in integralno povezavo treh sestavin: javnega naročanja, inovativnosti in intelektualne lastnine. Doslej glede tega ni bilo razprave v okviru sistema javnih naročil in so se te povezave omenjale samo naključno in fragmentarno. *Izvirni institut te sinteze je zlasti ta, da inovativni ponudnik praviloma po zakonski normi postane titular intelektualne lastnine in ne zgolj po diskrecijski odločitvi naročnika*. Razprava išče vzročno posledična razmerja teh odnosov in v tem okviru dokazuje ekonomsko utemeljenost v uravnoteženju javnih in zasebnih ekonomskih kot tudi okoljskih razlogov udeležencev, ne samo v času inovativnega naročanja, ampak v celotnem življenjskem ciklu inovativnega proizvoda. V tem smislu predstavlja njena *kompozicijska struktura* zahtevano izvirnost in unikum v okviru znanstvenega prispevka.

2.3 Ključni poudarek raziskave je namenjen trženju intelektualne lastnine

Kot nov in obvezen instrument inovativnosti v javnem naročanju se v nalogi pojavlja t. i. tržna intelektualna lastnina ali še zlasti *tržni patent*. V spoznanem modelu ni dovolj, da intelektualna lastnina, ki izhaja iz javnega naročanja inovacije, pripada inovativnemu ponudniku; *conditio sine qua non* je, da *takšno inovacijo titular obvezno nato trži*. Ta instrument je nujen zaradi načina javnega financiranja inovativnega naročanja v fazi predtržnega naročanja. Inovativni ponudnik je v zameno, da postane titular intelektualne lastnine obvezan, da trži inovativni proizvod in *intelektualno lastnino* in tako na primer prek licenčnine ali drugih nadomestil lahko vrača naročniku (javnemu sektorju) visoke stroške javnega investiranja v prvotne raziskave in razvoj inovativnega proizvoda. V tem pogledu je mogoče iskati potrdilo za funkcionalno in monetarno delovanje inovativnega

cikla in njegove uravnoveženosti med udeleženci v njem oziroma iskati razumna pričakovanja za učinkovito izvedbo celotnega življenjskega cikla inovativnega proizvoda.

Osnovna in bistvena predpostavka je ta, da izumitelj/inovator pridobi zakonsko sankcionirano izključno pravico za inovativni proizvod na osnovi oddaje inovativnega javnega naročila, s čimer si kot titular zagotovi dolgoročnejšo ekonomsko korist za prvotno odkritje.

Kompenzacija visokih stroškov raziskav in razvoja v fazi predtržnega naročanja, ki jo ponudnik kasneje lahko uveljavi na trgu, doslej ni bila razdelana prek intelektualne lastnine, to je ne zgolj da ponudnik trži inovativne proizvode, ampak tudi trži *intelektualno lastnino prek licenc ali drugače*, zaradi česar je končna cena inovacije za naročnika v fazi predtržnega naročanja lahko nižja ali mu iz naslova najširšega trženja nato prvotno investicijo vrača z licenčnino ali drugimi nadomestili. Dokumenti EU sicer govorijo o podobnih kompenzacijah med naročnikom in inovativnim ponudnikom, vendar brez poudarjene analize vloge intelektualne lastnine v tej povezavi.

Pravilo obveznega trženja inovativnega proizvoda sicer vključuje ameriški Bayh-Dale zakon,⁹ ki ureja industrijsko lastnino in ki tudi zahteva od titularja, da, v kolikor intelektualne lastnine ne trži, lahko pričakuje odvzem patenta. Ta institut, ki se v ameriški zakonodaji vendarle veže zgolj na patentno zakonodajo, v pričujočem okviru postane nenadomestljiv sestavni del delovanja predtržnega javnega naročanja in cikla življenjskih stroškov inovativnega proizvoda.

Novost naloge je, da ustvarja celovit sistem spodbujanja inovacij prek njihove komercializacije na podlagi intelektualne lastnine v okviru inovativnega javnega naročanja ter s tem zagotavlja funkcionalno delovanje inovativnega cikla.

2.4 Nujnost prenosa upravičenj intelektualne lastnine na inovativnega ponudnika

Izvirno je utemeljevanje nujnosti *prenosa upravičenj intelektualne lastnine na inovativnega ponudnika* ob argumentu, da naročniku intelektualna lastnina v večini primerov ni potrebna, razen njene uporabne vrednosti, to je opredmetenega proizvoda. Ime naročnik naj bi se v tej povezavi razumelo kot javna oseba javnega prava, med ostalim tudi univerza, raziskovalni institut ali zavod. Patentna zakonodaja naj bi spodbudila prenos lastninskih upravičenj na ponudnika, in tako spodbudila podjetja, da ponudijo inovacije v obliki proizvodov na trgu in enako tržijo pravice iz naslova intelektualne lastnine. To je tudi prispevek doktorskega dela, ki je usmerjen k nujnosti reforme zakonodaje javnega naročanja in patentne zakonodaje oziroma zakonodaje industrijske lastnine. V razmerah, ko inovativni ponudnik ne postane titular, je realno pričakovati njegov manjši interes za trženje rezultatov raziskav in razvoja, ki nastane v predtržnem inovativnem naročanju; in obenem položaj, ko drago pridobljena, ustvarjena inovacija ostane nekoristen, sterilan predmet.

⁹ Vir: Bayh-Dole Act, imenovan tudi Patent and Trademark Law Amendment Act (Bayh-Dole Act, 1980).

To je tudi antiteza doktrini, ki izhaja iz EU dokumentov o predtržnem naročanju, kjer naj bi se naročnik odločal o tem, da sam obdrži rezultate raziskav in razvoja izključno za svojo lastno uporabo (European Commission, 2007, str. 7).

V disertaciji ponujena antiteza obstoječi ureditvi je ta, da se primarno ponudnik, razen v naštetih primerih zakonsko predpisanih izjem, prosto in samostojno odloča o prevzemu pravic intelektualne lastnine, s katerimi je vstopil v predtržno naročanje, kot tudi tistimi, ki so nastale kot rezultat raziskav in razvoja v fazi predtržnega naročanja, ne oziraje se na financiranje javnega sektorja.

2.5 Utemeljitev raziskave na obstoječih instrumentih javnega naročanja

Kot drugo doktorska naloga utemeljuje in utrjuje pomen in funkcijo *mehanizmov in instrumentov*, ki so doslej obstajali v EU zakonodaji (slovenski) javnih naročil, vendar so bili postopkovno manj uporabljani in dovolj vsebinsko zastrti tudi v okolju konvencionalnega naročanja, predvsem pa neizkazani kot prepoznavni atributi tehnike inovativnega naročanja (*konkurenčni dialog, strokovni dialog, predhodno informativno obvestilo, funkcionalne tehnične specifikacije, variantne ponudbe*) (predvsem poglavja 18- Funkcionalne tehnične zahteve ali tehnične specifikacije performans, 19- Uporaba variant v tehničnih specifikacijah kot vidik inovativnosti, 20 - Konkurenčni dialog kot most med klasičnimi postopki in predtržnim naročanjem in njegov pomen pri razvijanju inovativnosti, 21- Strokovni dialog in 22 - Predhodno informativno obvestilo).

Analiza predvsem *konkurenčnega dialoga* sicer obstaja na številnih mestih v strokovni literaturi doslej, vendar nikjer kot podlaga za primerjalno analizo tega postopka naročanja s fazo inovativnega predtržnega naročanja. Naloga skuša približati konkurenčni dialog predtržnemu naročanju na način, kjer bi lahko doslej praktično preizkušena uporabnost prvega pomenila operativno podlago za izvedbo drugega in s tem približala inovativno predtržno naročanje realitetam delovanja v praksi.

2.6 Dodatni vidik raziskave - izbor najprimernejšega postopka na podlagi komparativne analize

Nov vidik raziskav v javnem naročanju predstavlja tudi izdelava analitičnega vzvoda za oceno primernosti izbire in uporabe vrste postopka v času, ki nastopa neposredno po fazi predtržnega naročanja, ko se naročnik odloča o izbiri postopka oddaje naročila – ali odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (poglavje 33 - Izbira postopka oddaje inovativnega javnega naročila).

Njegov pomen je v potrebi natančnejše določitve postopka zaradi dosedanjih nesporazumov in celo napačnih pojmovanj glede pomena in vloge posameznih postopkov pri oddaji javnih naročil. Zgodovina zakonske ureditve pri nas kaže, da je zakon o javnih naročilih iz leta 2000 dajal prednost izključno odprtemu postopku glede na besedilo, po katerem naročnik za oddajo javnega naročila izbere praviloma odprti postopek (2. odstavek, 17. člen ZJN-1). Naslednji zakon o javnem naročanju ZJN-1UPB1 je validnost obeh postopkov izenačil s tem, da je prav tam, v 2. odstavku 17. člena, določil, da naročnik za oddajo javnega naročila izbere praviloma odprti ali omejeni postopek (ZJN-1UPB1).

Pričujoča analiza je potrdila doktrino enakopravnosti obeh postopkov in dalje razvila razlike v njihovi uporabnosti ter utemeljila razloge za izbiro posameznega postopka glede na predmet naročanja ter zapletenost in inovativnost javnega naročila.

2.7 Uvedba novih instrumentov za določanje strategije – portfolio matrika

Uvedeni so novi instrumenti, ki jih doslej v javnem naročanju ni bilo, ki jih tudi ne predvideva EU analiza predtržnega inovativnega naročanja, ki pa sta njegov nenadomestljivi sestavni del, kot sta to predložitev nepovabljenih ponudb in Kraljičeva portfolio matrika (poglavji 13 - Nepovabljeni ponudnik, ki samostojno predloži inovativno ponudbo in 16 - Mehanizem za uspešno inovacijo pred fazo predtržnega naročanja).

Prenos praktičnih mehanizmov za vodenje strategije inovativnega naročanja, kot je to portfolio matrika, ki se je do sedaj uspešno uporabljala v korporacijski praksi zasebnih podjetij, se skoraj ni omenjal kot možen uporaben instrument v javnem naročanju, predvsem pa je ostal brez zadostne analize svoje uporabne vrednosti v takšnem okolju.¹⁰ Pomen portfolio matrike je v strateškem odločanju naročnika, ali bo še vedno nabavljaval obstoječe standardno komercialno blago na trgu ali se bo odločal za naročanje inovativnega proizvoda; v kolikor bo njegova odločitev v prid inovacije, kako se bo pomikal v okviru matrike in končno pozicioniral, najverjetneje v IV. kvadrantu portfolio matrike glede na število ponudnikov, tveganje in svojo relativno moč na relevantnem trgu. V skladu s pričakovanji, da inovativni proizvod vendarle pridobi kasneje attribute enostavnosti in standardizacije glede na širši trg, množično proizvodnjo, večjo predvidljivost in manjša tveganja, je strateški premik iz IV. kvadranta v I. kvadrant povsem mogoč, sprejemljiv in utemeljen (poglavje 16 Mehanizem za uspešno inovacijo pred fazo predtržnega naročanja).

Uporaba portfolio matrike zahteva predvsem spremembo miselnosti in kulture naročnika. S tem ko naroča inovativni proizvod, v celoti spreminja pristop od operativne funkcije postopkovnih ravnanj k strategiji naročanja, to je k samemu managementu naročanja. V tem je odločilna vloga uporabe portfolio matrike v javnem naročanju in še posebej v inovativnem naročanju.

2.8 Nov element razpisne dokumentacije - dokument o določitvi izvedbenih ciljev (performens)

Vnos dokumenta o določitvi celovitih ciljev inovativnega naročila je podan v poglavju 11.2 in je novost v evropski literaturi ter dokumentih EU glede inovativnega naročanja in javnih naročil na splošno. Opredelitev ciljev inovativnega naročila kot posebnega dokumenta v razpisni dokumentaciji ima namen pridobiti izviren odziv potencialnih inovativnih ponudnikov, ki nato na prožen način razvijajo stroškovno učinkovite rešitve in je obenem priložnost zanje, da predložijo alternativne rešitve, ki se skladajo z vnaprej

¹⁰ Šele pred kratkim je najti referenčne oznake, ki zgolj nakazujejo na možnost uporabe portfolio matrike v javnih naročilih, čeprav še vedno brez funkcije operativnega pripomočka (Uyarra, E. & Flanagan, K., 2010, str. 133).

postavljenimi cilji. Ameriški zakon o javnih naročilih, Federal Acquisition Regulations (FAR), sicer pozna enak institut, vendar le-ta ni spoznan niti razvit in vključen v predtržno inovativno naročanje EU (FAR, 2011, str. 2). Doktorska naloga ga nadalje postavlja tudi v kontekst tveganja, s čimer analizo tveganj postavlja že kot genezo faze predtržnega naročanja.

2.9 Poudarek razumevanju pomena tveganj

Analitični vnos in razumevanje pomena tveganj v povezavi s predtržnim inovativnim naročanjem je raziskovalna novost; doslej *institut tveganja*, razen rutinske uporabe garancij, ni bil prisoten v javnem naročanju ali pa se je upošteval kot rezidium. Redkejša evropska literatura o tveganjih v inovativnem naročanju¹¹ je akademska, s tem da postavlja tveganje le kot identifikacijo samega fenomena in problema in ne nudi potrebnega mehanizma za upravljanje in obvladovanje tveganj v predtržnem naročanju. Doktorsko delo kaže, da je poudarek na obvladovanju tveganj potrebno povezati z naporu naročnika za zmanjšanje celotnih stroškov življenjskega cikla inovativnega proizvoda (povezava med 23. in 46. poglavjem). Takšna je tudi povezava med alternativo uporabe opisnih in performančnih specifikacij glede na stopnjo tveganja pri naročniku. Inovativno naročilo obvezno vključuje opredelitev in izvedbo primerne upravljanja s tveganji in pristopa k njihovem zmanjševanju. Upravljanje s tveganji naj bi bilo orodje za zmanjševanje celotnih stroškov življenjskega cikla inovativnega proizvoda, povečanja verjetnosti za uspeh raziskav in razvoja, proizvodnje, trženja inovativnega proizvoda ter ocene ugotavljanja področij njegove stroškovne negotovosti.

2.10 Tehtanje dileme o radikalni ali adaptivni inovativnosti

Prispevek 45. poglavja je v tem, da razrešuje dilemo pri javnem naročniku, ali naj primarno usmerja svoje naročanje v razvijanje radikalnih raziskav in razvoja ali naj s predtržnim naročanjem spodbuja adaptivno inovativnost. Ob pojasnjevanju delovanja samega modela postane takšna dilema neznčilna. Za slovensko inovativno stvarnost je verjetno primernejši, predvsem pa finančno uporabnejši in manj tvegan model postopne, vendar neprestane inovativnosti, ki jo je v javnih naročilih mogoče opreti na opisan način predložitve *nepovabljenе ponudbe*, v okviru organizacijske celote ponudnika pa kot program 'milijon idej', ki jih v podjetju lahko prispeva vsak zaposleni, kot je to na primer v nekaterih okoljih zlasti avtomobilske industrije glede načinov, kako izboljšati tekoči trak, kontrolo kvalitete, naročanje delov, novo poslovno širitev itd. (primer japonskih podjetij).

Obstaja še druga vrsta razlikovanja, ki je prav tako odločilna za izhod iz zastavljene dileme. Kadar se raziskave izvajajo z malo ali sploh brez namenov trženja, tedaj gre za radikalne raziskave oziroma temeljne raziskave. Kadar so tržno uporabne metode predmet raziskav, se takšna aktivnost imenuje adaptivno, uporabno raziskovanje. In ko se specifični proizvodi oblikujejo ali testirajo, tedaj se takšen proces imenuje razvoj (Mahdjoubi, 1997, str. 2).

¹¹ Vir: Risk Management in the Procurement of Innovation, Expert Group Report, European Commission, EUR 24229 EN (European-Commission, 2010, str. 8).

V vsakem od zgoraj navedenih in opisanih vidikov znanstvenega prispevka je avtor v doktorski tezi podal raziskavo, ki je združena v izvorno celoto, s tem da je v svojem pristopu uporabil neodvisno in suvereno kritično misel.

3 POSTAVITEV ZNANSTVENEGA PROBLEMA

Postavitev problema je dejansko postavitev problemskega ozadja in pomeni predvsem znanstveni izziv, ki v konkretnem primeru predstavlja iskanje in odkrivanje tistega proizvodnega dejavnika, ki lahko v neki ekonomski entiteti, kot je to država, odločilno prispeva h gospodarski rasti, izboljšanju trgovinske in plačilne bilance, zaposlovanju in reševanju okoljskih vprašanj. Problem in izziv v tem primeru predstavlja *inovativnost*, ki po največjem delu ugotovitev empirije in statistike¹² pomeni, da je malo uporaben, skorajda neuporaben ali celo sterilen produkt, na katerega so vendarle bile vezane velike investicije, porabljen čas in angažiranost visoko usposobljenega strokovnega kadra. *Temeljna hipoteza je v tem, ali je sedanjo podoptimalno inovativnost v neki nacionalni entiteti mogoče odločilno izboljšati v pogojih uporabe inovativnega javnega naročanja.*

Odvisna spremenljivka v okviru navedenega problema pomeni torej ugotovljeno podoptimalno inovativnost, pri čemer so neodvisne spremenljivke v raziskavi predvsem vsa orodja za njeno izboljšavo in učinkovitejšo uporabnost. Neodvisne spremenljivke v raziskavi temeljnega problema so zato vsi instrumenti, ki pozitivno vplivajo na razvoj inovativne dejavnosti. Avtor jih išče v celotnem razpoložljivem repertoarju in jih postavlja predvsem v sfero javnega oziroma inovativnega naročanja in v sfero intelektualne lastnine. Uporaba in testiranje neodvisnih spremenljivk ne uporablja kolektivne metrike, čeprav je teh spremenljivk več. Temeljna hipoteza oziroma znanstveni problem se preverja ločeno, prek vsake neodvisne spremenljivke in torej brez skupne enačbe, ki bi vključevala kolektivni nabor neodvisnih spremenljivk skupaj. Na primer za uporabnost intelektualne lastnine pri razrešitvi problema se preizkušajo njene pojavne oblike, kot sta predvsem patent ali poslovna skrivnost. Ta preizkus je povsem ločen od preizkusa izbire primerne postopka oddaje inovativnega javnega naročila. Naslednje ločeno problemsko preverjanje je spet teza Josepha Schumpetra, da inovativnost izhaja iz koncentrirane moči trga, kateri nasprotuje teza, da inovativnost lahko izvira tudi od podjetij, ki so del nemonopoliziranega trga itd. Znanstveno vprašanje v obliki hipoteze, ki se torej postavlja pri razrešitvi centralnega problema, pa je vendarle v tem, ali lahko javno naročanje in intelektualna lastnina pozitivno vplivata na večjo inovativnost in na doseganje njene večje uporabne vrednosti, na podlagi česar je organski produkt obeh spremenljivk potrditev temeljne hipoteze.

Testiranje hipoteze predstavlja raziskavo, ki je v celoti postavljena v kontekst njenega potrjevanja z uporabo mehanizma delovanja inovativnega naročanja oziroma uporabe faze predtržnega naročanja z že obstoječimi mehanizmi veljavnih postopkov javnega naročanja in z iskanjem pravega titularja intelektualne lastnine. Metoda preverjanja hipoteze je postopna oziroma postopkovna, ki skuša ugotoviti, ali zbrani podatki, predvsem na osnovi argumentacije avtentičnih virov in uporabljenih instrumentov, ki so izkazani predvsem v tabelah in matrikah, potrjujejo možnost razreševanja osnovnega problema. Odgovor, ki se

¹² Statistični podatki v podpoglavju 1.1 Uvodne ugotovitve.

pričakuje od celotne znanstvene raziskave in njenih zaključkov, naj bi potrdil pravilnost in utemeljenost postavljene hipoteze.

Raziskava ne pomeni zgolj zbiranje opisnih podatkov posameznih avtorjev v cilju izpeljave reševanja osnovnega problema in potrjevanja temeljne hipoteze o dvigovanju pomena inovativnosti, marveč razvija hipotezo v posamezne teze, kot je na primer teza o adaptabilni inovativnosti in antiteza o radikalni inovativnosti, kar se zliva v generično sintezo uporabnosti tiste inovativnosti, ki deluje predvsem v pogojih trženja inovativnega proizvoda in intelektualne lastnine.

Osnovno orodje in mehanizem pri razreševanju temeljnega problema podinovativnosti je v modelu, ki se imenuje faza predtržnega naročanja. Ker je ta model postavljen kot realiteta pravne ureditve javnega naročanja v Evropski uniji, ki doslej skorajda ni bil preizkušen, ga je mogoče tvorno dopolnjevati, v zadostni meri dokumentirati in dalje razviti s kolateralnimi pripomočki. En sam tak pripomoček je na primer element negotovosti in tveganj.

Postavljanje znanstvenega problema inovativnosti ima toliko večji pomen, ker s preverjanjem temeljne hipoteze in s potrjevanjem ali zavračanjem postavljenih delnih predpostavk razrešuje vprašanje praktične uporabe zaključkov in odgovarja na vprašanje validnosti delovanja zgrajenega modela.

Na vprašanje, ali je raziskava sama sebi namen ali ima praktično uporabni namen, je odgovor pritrđen v kontekstu njenih predvsem praktičnih namenov. Uporabnika sta v osnovnem modelu oba, ki prejemata, poleg bremen stroškov, tudi koristi: naročnik, kot oseba javnega prava, in inovativni ponudnik, kot podjetnik. Naročnik z uporabnim inovativnim predmetom naročanja učinkoviteje izpolnjuje potrebe javnega interesa, podjetnik pa prejema dodano vrednost, profit ali povečuje svoj tržni delež. Širša korist izven modela pa so mikro in makro ekonomski učinki, lahko tudi v obliki eksternalij, ki jih z inovativnim proizvodom in intelektualno lastnino prejema državna entiteta najprej v okviru lastne ekonomije in nato v okviru širše integrirane regije ali celo v globalnih razsežnostih.

4 METODOLOGIJA DOKTORSKE DISERTACIJE

Celotni opus je razmeroma obsežen, ker avtor v svoji raziskavi sistematično, ob sprotnem branju ciljne literature in na podlagi lastnih izkušenj ter dolgoletnega pridobivanja predznanja, iz več tez (inovacija, intelektualna lastnina, javno naročanje, upravljanje tveganj, oskrbovalne verige, teorije o tržni strukturi itd.) razvija konsistentno sintezo uporabljivega modela, pri čemer ima vseskozi prisotno misel o nujnosti njegovega udejanjanja in delovanja v praktični izvedbi. Veliko pričakovanje je v tem, da avtor izdela znanstveni priročnik, ki naj bi bil uporaben pri inovativnem naročanju in iz katerega naj bi udeleženec v tem naročanju črpal utemeljitve za svoja praktična ravnanja. Namen oblikovanja dikcije v nalogi je branost in razumna sledljivost, tako za akademijo kot za uporabnika v praksi javnih naročil.

Osnovni metodološki pristop je deskriptiven in komparativen:

deskriptiven predvsem zaradi uporabe številnih virov, ki so dokumentirano navedeni kot viri v citatih in parafrazah, kot originalne znanstvene misli. Ostalo literaturo velikega števila knjig in člankov je avtor zlil v filozofijo inovativnega naročanja, ki je imanentna zgolj konkretni raziskavi in suvereno predstavljena v doktorskem delu;

komparativen s tem, da primerja dva ključna sistema javnih naročil v globalnih razsežnostih: evropskega in ameriškega. Evropskega z analizo obstoječe normiranosti klasičnega javnega naročanja in inovativnih procesov v sami Evropski uniji, ameriškega pa predvsem glede uporabnosti in pravilnega mesta ter vloge intelektualne lastnine v njih. Teza o inovativnosti in teza o intelektualni lastnini dajeta organska produkta, ki se imenujeta tržni patent in inovativni ponudnik kot titular intelektualne lastnine.

Metoda raziskovanja je enako induktivna kot deduktivna. Deduktivna, ker izhaja iz že zgrajenega evropskega modela predtržnega naročanja, ki se tudi v sedanjem času preizkuša v pilotskih projektih v več evropskih državah (Belgija, Poljska, Češka republika, Slovenija, Slovaška in Madžarska), na podlagi katerega avtor pristopa k njegovemu nadaljnjemu snovanju in poglobljeni razdelavi, izhajajoč iz teoretične zasnove prvotnega modela. Induktivna metoda pa pomeni pristop k podrobni raziskavi posameznih ločenih, kolateralnih segmentov (tveganja, izbira strategije naročanja, izdelava funkcionalnih tehničnih specifikacij, izvedba faze predtržnega naročanja, izbira postopka oddaje naročila itd.); zahtevna je še zlasti naloga integriranja teh segmentov v kompozicijsko celoto.

Najpomembnejša uporabljena metodološka orodja so naslednja: portfolio matrika za izbiro strategije naročanja, matrika stopnje ogroženosti za alokacijo tveganj, linearni model komercializacije inovativnega proizvoda.

Čeprav je opus bivalenten v smislu dela, ki predstavlja fazo predtržnega naročanja, in dela, ki analizira fazo trženja, je celotni inovativni cikel predstavljen kot širši. Gre za nujnost proučevanja in analize vseh sekvenc in z njimi povezanih vsebin, ki so postavljene pred fazo predtržnega naročanja in za fazo trženja, z iztekom življenjskega cikla.

Bivalentnost predstavlja tudi nujnost upoštevanja dveh polov v naročanju: javnega naročnika in inovativnega ponudnika, javni sektor na strani povpraševanja in zasebni na strani ponudbe; javni interes in iskanje vrednosti za denar na eni strani in profitni motiv na ponudbeni strani. Iz tega izhaja premisa o nujnosti iskanja uravnoveženja obeh polov z namenom izdelave funkcionalnega modela, ki bo koherentno deloval v praksi (na primer analiza nujnosti delitve tveganja med udeleženci v naročanju).

Metoda analize inovativnega cikla je dinamična zaradi toka sledljivih postopnih korakov, začeni z genezo inovativne zamisli do izteka življenjske dobe inovativnega proizvoda; analitična tudi v tem, da so ugotovitve v vsakem oddelku oziroma poglavju kumulativno oprte na referenčne vire in prispevke posameznih vidnih avtorjev, univerz, institucij Evropske unije, evropskih in ameriških zakonsko pravnih podlag, ameriškega ministrstva za obrambo, NASA, več dokumentov kanadske in avstralske vlade itd.

Empirični pristop ali metoda preverjanja izkušenj, ki v praksi že delujejo z uporabo obstoječih in pravno sankcioniranih mehanizmov v javnem naročanju, daje nalogi potrebno težo realitete delovanja samega sistema inovativnega naročanja: funkcionalne tehnične specifikacije, uporaba variant, konkurenčni dialog, strokovni dialog in predhodno informativno obvestilo (poglavje 21 - Strokovni dialog).

Pristop k načinu raziskave ima predvsem oporo v pravnih vedah in v ekonomski teoriji in praksi. Pravne sestavine naloge vključujejo poleg evropskega, ameriškega in slovenskega prava javnih naročil, pravo intelektualne lastnine, konkurenčno pravo, pogodbeno oziroma obligacijsko pravo, delovno pravo. Ekonomski vidiki so usmerjeni k gospodarni in učinkoviti rabi javnih sredstev z uporabo načela vrednosti za denar.

Na ekonomsko teoretičnem delu raziskave avtor prav tako išče utemeljitve za negacijo argumentov o monopolnih izkrivljanjih, po katerih naj bi lastniška intelektualna lastnina zmanjševala celoten produkt in omejevala vstop novih producentov na trg.

Metodološki izziv predstavlja tudi iskanje teoretične podlage za utemeljevanje dominantne vloge tehnološkega razvoja, ki jo avtor išče v razvoju ekonomske misli. Teoretični pristop je namenjen iskanju podlag za utemeljevanje delovanja inovativnega modela. Potrditev avtor išče v zgodovini ekonomske misli, predvsem pri Solowu in Schumpetru. Centralna predpostavka pri tem je, da je učinkovit prevodnik in ključni tvorec ekonomskega napredka, v sodelovanju z ostalimi produkcijskimi faktorji, tehnološki razvoj in inovativna dejavnost.

Podatki, ki so predstavljeni v nalogi, so zbrani in podani v koncizno izdelanih preglednicah in citatih posameznih avtorjev, ki so navedeni v virih, ker bi dodatno uporaba statističnih in ekonometričnih metod v preveliki meri obremenjevala že sicer obsežen opus.

Za delovanje sistema inovativnega naročanja in določanje posameznih procesnih korakov in ravnanj avtor razvija *temeljna načela* vključevanja intelektualne lastnine v predtržno naročanje (poglavje 8 - Temeljna načela vključevanja intelektualne lastnine v predtržno naročanje). Načela so metodološko nenadomestljiv in obenem poglavitni člen v verigi ekonomskih in pravnih izpeljav po zgledu delovanja evropskega pravnega reda javnih naročil, ki imajo svoje poreklo v Evropski pogodbi o ustanovitvi, direktivah Evropske komisije in sodbah Evropskega sodišča.

Konvencionalnost metodologije proučevanja javnih naročil je z doktorskim delom presežena tudi iz razloga, ker smer razvoja javnih naročil s posebnostmi inovativnega naročanja nakazuje, da nastaja sodobna disciplina, ki je pravna, ekonomska in sploh interdisciplinarna.

5 STRUKTURA DOKTORSKE DISERTACIJE

Doktorska disertacija je sestavljena iz 48 poglavij, od katerih je skoraj praviloma vsako razvito v podpoglavja; pri tem so tudi nekatera podpoglavja dalje razdeljena na posamezne, še bolj razčlenjene in podrobneje pojasnjene vsebinske sklope oziroma oddelke.

Osnovna struktura je izdelana na način, ki sledi procesnemu toku inovativnega cikla.

Celotni življenjski cikel, ki proučuje genezo inovativnega proizvoda, ki je rezultat predtržnega naročanja, je razčlenjen in grajen na poteku postopkovnih sekvenc v naslednjem procesnem toku:

Prvo poglavje je *uvod v raziskavo inovativnega predtržnega naročanja in intelektualne lastnine v okviru javnega sektorja*. Odkrivanje stvarnega okolja inovativnosti predstavlja izziv pri opredeljevanju znanstvenega problema, ki je tudi izziv za vsako državno entiteto,

še zlasti Slovenijo, katera ob svojih omejenih naravnih virih, stagnantnem gospodarstvu, entropiji proizvodne baze, zgubljeni viziji razvoja, vendar kljub temu obetavnih potencialnih človeških virih, lahko na ta način zagotovi vzgon za gospodarski razvoj, napredek in blagostanje. Poglavje tudi postavlja tezo, da je bistvenega pomena za razvoj inovacij in inovativnega sistema uspešna komercializacija inovativnega predmeta naročanja in hkrati neopredmetene intelektualne lastnine. To pa je mogoče zagotoviti v začetku s potisno močjo, financiranjem in ključno vlogo države oziroma celotnega javnega sektorja prek inovativnega predtržnega naročanja.

Drugo poglavje, z imenom *cilji in znanstveni prispevek doktorskega dela*, daje osrednje mesto pomenu vloge inovativnega javnega naročanja in intelektualne lastnine kot prevodnikov za hitrejši dvig in širši razmah inovativne dejavnosti.

Tretje poglavje je mesto *postavitve znanstvenega problema*, ki sloni na temeljni hipotezi o tem, ali je sedanjo podoptimalno inovativnost v neki nacionalni entiteti mogoče odločilno izboljšati v pogojih uporabe inovativnega javnega naročanja z umeščanjem ključne regulativne vloge, ki jo predstavlja intelektualna lastnina.

Četrto poglavje govori o *metodologiji raziskovanja*, za katero velja osnovni pristop, ki je deskriptiven in komparativen.

Peto poglavje postavlja *strukturno preglednico doktorske disertacije* s kronološkim vrstnim redom sledljivosti osemindesetih poglavij in kratkim vsebinskim opisom vsakega od njih.

Šesto poglavje, ki podaja *teoretično osnovo in utemeljevanje inovativnega javnega naročanja*, najprej ugotavlja odsotnost suverenih instrumentov ekonomske politike v obstoječih razmerah pri zagotavljanju uspešnega ekonomskega razvoja, zaradi vpetosti države, kot je Slovenija, v mednarodne integracijske tokove EU in globalizacijske procese. Ugotavlja tudi, da ostaja manevrski prostor za sproščanje razvojnih tokov predvsem v iskanju oportunitet tehnološkega razvoja in inovativnosti. Ta premisa temelji na historičnih utemeljitvah razvoja ekonomske misli v potrjevanju pomena tehnologije, tehnološkega razvoja in inovativnosti glede na ostale proizvodne tvorce, kot so zemlja, delo in kapital.

Sedmo poglavje, ki nakazuje *povezavo med inovativnostjo in inovativnim javnim naročanjem*, najprej ugotavlja zasnovo in izhodišče, ki izhaja iz zaznave problemov pri naročniku, kot potencialno prvemu uporabniku inovativnega proizvoda. Gre za identifikacijo inovativne zamisli v času pred fazo predtržnega naročanja, kjer naročnik perceptivno zaznava ideje in odkriva probleme, vihari izgleda in možnosti neizpoljenih potreb ter postavlja zahteve na tej osnovi v obliki načinov funkcionalne določitve izvedbenih ciljev (performans). Glede na to, da osnovni evropski model predtržnega naročanja zanemarja ključni pomen in centralno vlogo intelektualne lastnine, jo avtor posebej izpostavlja kot osrednje mesto za učinkovito delovanje inovativnega ciklusa.

Osmo poglavje je namenjeno *temeljnim načelom vključevanja intelektualne lastnine v inovativno javno naročanje*. Enako, kot so v konvencionalnem javnem naročanju načela tisti osnovni postulati, iz katerih so nato izvedene vse pravno zakonske določbe in posamezni členi zakonodaje, tako je pri vključevanju intelektualne lastnine v inovativno naročanje potrebno izhajati iz načelnih opredelitev: načelo delitve intelektualne stvaritve na sam inovativni proizvod in neopredmetene pravice intelektualne lastnine; načelo, da pravice intelektualne lastnine praviloma pripadajo inovativnemu ponudniku; princip

nujnosti vključevanja intelektualne lastnine v strategijo inovativnega naročanja; načelo razumne zaščite intelektualne lastnine pri naročniku in načelo konkurenčnosti pri snovanju, izdelavi in trženju inovativnega proizvoda.

Deveto poglavje govori o *razlogih za spremembo pravil inovativne politike*. Proučevanje velja obstoječim oviram in neučinkovitostim, tržnim izkrivljanjem, zato organigram inovativne politike prenaša pomen njenih spodbud od strani ponudbe (davčne spodbude – indirektna spodbude; financiranje prek univerz, finančna podpora za usposabljanje kadrov, subvencije za raziskave in razvoj, nadomestila za prejeta posojila – direktne spodbude itd.) na stran povpraševanja (inovativno javno naročanje, postavitve pravil in standardov za inovativne cilje itd.) (Edler, J. & Georghiou, L., 2007, str. 935).

Deseto poglavje, imenovano *nova, spremenjena politika inovativnega naročanja*, daje prvo mesto pomenu, ne samo trženja inovativnega proizvoda, ampak še zlasti *trženju intelektualne lastnine*, ki pomeni formiranje novega trga per se, lokalnega, evropskega in globalnega in ki ga obvezno formira njen titular, to je inovativni ponudnik, ki je oseba zasebnega prava.

V enajstem poglavju z naslovom *določitev potreb in ciljev naročnika* je izpostavljena potreba po zgodnjem načrtovanju potreb zaradi prožnosti pri prilagajanju sprememb ali kasnejše variacije pričakovanih ciljnih značilnosti. Pri tem se kot nova oblika pojavlja uvedba posebnega dokumenta v razpisni dokumentaciji z navedbo izvedbenih ciljev (performans). Tak dokument uporabi naročnik, da zagotovi kar največjo prožnost pri vsakem ponudniku, ki predloži inovativne rešitve glede na absolutne zahteve do ostalega, kar predstavlja manjše prioritete, da bi lahko za svojo ponudbo izdelal poslovni načrt.

Preverjanje tržne odzivnosti (market sounding) v dvanajstem poglavju pomeni preverjanje odzivnosti trga glede na izkazane potrebe naročnika v cilju pridobivanja splošnega znanja o relevantnem trgu, preverjanja upravičenosti naročnikovih potreb, njegovih realnih finančnih virov glede na cilj naročanja ter identifikacijo inovativnih ponudnikov kolektivno. Preverjanje tržne odzivnosti ima za cilj preverjanje in realno postavitve naročnikovih potreb glede na obstoj, zmogljivosti in pripravljenost vseh potencialnih relevantnih ponudnikov pred pričetkom faze predtržnega naročanja ter pomeni strateško tržno analizo.

Vključitev nepovabljenega ponudnika, ki neodvisno od razpisa predloži inovativno ponudbo, je podana v trinajstem poglavju in predstavlja razširitev celotne inovativne baze še pred pričetkom faze predtržnega naročanja. Nepovabljen ponudba sega prek okvirov formalnih postopkov javnega naročanja in je način mobilizacije vseh potencialnih inovativnih zamisli, ki jih naročnik lahko vključi v svoje naročilo.

Štirinajsto poglavje proučuje *izjeme na področju inovacij, ki po veljavni zakonodaji niso predmet javnega naročanja*. Izjeme od pravil javnega naročanja so dovoljene zgolj v posameznih redkih primerih, kjer prost pretok blaga in storitev v evropskem prostoru še ne deluje ter zaradi potreb razvoja tehnološke baze Evropske unije. Poglavje štirinajst pojasnjuje obstoječi režim oddaje inovativnih naročil, ki je podan v evropskih direktivah in v ZJN-2, z ugotovitvijo, da za predtržno naročanje ne veljajo pravila javnega naročanja, veljajo pa njihova načela.

Poglavje petnajst izpostavlja potrebo po *razrešitvi dileme o tem, ali se naročnik odloča o naročilu blaga in storitev s police, to je že obstoječega komercialnega, standardnega blaga*

ali vendarle prične inovativno naročilo. Razrešitev te dileme v vsakem posameznem primeru terja odgovor na vprašanje o nujnosti inovativnega naročanja za vsako ceno in s tem povezane finančne napore, čas in tveganja za raziskave in razvoj ter sploh izgled glede kasnejšega trženja.

Šestnajsto poglavje, ki se imenuje *mehanizem za uspešno inovacijo pred fazo predtržnega naročanja*, uvaja pomen strategije v inovativno naročanje in s tem uporabo mehanizma Kraljičeve portfolio matrike za odločanje o alternativah, ki vplivajo na rezultat in uresničitev cilja pri nabavi inovativnega predmeta naročanja.

Skupni nabor postopkov, mehanizmov in tehnik, ki jih uporablja že obstoječi sistem javnega naročanja in ki pomeni, ali možnost njihove praktične vključitve v inovativno naročanje (funkcionalne tehnične specifikacije, strokovni dialog, variantne ponudbe, predhodno informativno obvestilo) ali kot dosežek dobrih praks za utemeljevanje uporabnosti delovanja postopka predtržnega naročanja, kot je to konkurenčni dialog, je podan v sedemnajstem poglavju.

Osemnajsto poglavje raziskuje, kot novost, *pomen obvezne uvedbe funkcionalnih tehničnih specifikacij (specifikacij performans)* v fazo predtržnega naročanja, kot nujen pogoj poti do končnega oblikovanja predmeta naročanja. To pomeni odmik od prevladujoče prakse uporabe opisnih tehničnih specifikacij v večini primerov sedanjega klasičnega javnega naročanja.

Variantne ponudbe so predmet razprave v devetnajstem poglavju. Kljub temu da je možnost njihove uporabe določena v obstoječi zakonodaji, je njihova prisotnost v postopkih oddaje javnega naročila razmeroma redka. Variantne ponudbe naj bi razširile razpon inovativnih predlogov v posameznih stopnjah faze predtržnega naročanja pri vsakem posameznem ponudniku v okviru zahtev v razpisni dokumentaciji kot možen pozitiven odmik od minimalnih zahtev naročnika.

Dvajseto poglavje analizira *postopek konkurenčnega dialoga*. Njegova uvedba v evropsko zakonodajo v letu 2004 je pomenila napredek v pogledu prožnosti izvajanja postopkov oddaje naročil v primerjavi s klasičnimi postopki, kot so to odprti postopek, postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in oba postopka s pogajanjem. Analiza konkurenčnega dialoga, ki je že sestavni del prakse javnega naročanja, daje vpogled v iskanje elementov, ki bi bili primerni za delovanje predtržnega naročanja.

Strokovni oziroma tehnični dialog, opisan v enaindvajsetem poglavju, pomeni posvetovanje naročnika s ponudbeno stranjo predvsem glede tehničnih možnosti in razsežnosti. Strokovni dialog je primeren kot možen način kooperativnega delovanja med naročnikom in ponudnikom v času pred pričetkom predtržnega naročanja in pomeni za naročnika preverjanje realnosti izvedbe naročila pri konkretnih inovativnih ponudnikih, ki niso nujno kasneje tudi udeleženci v inovativnem naročanju.

Dvaindvajseto poglavje ugotavlja trojni pomen *predhodnega informativnega obvestila*. Medtem ko je za klasična javna naročila, ki se tekoče izvajajo, primarnega pomena skrajševanje rokov za oddajo ponudb, je za inovativna naročila najpomembnejša vloga tega instrumenta v predhodni mobilizaciji ponudbenega trga in njegovi zgodnji tehnološki odzivnosti.

Triindvajseto poglavje vključuje *element negotovosti in tveganj* v inovativna naročila. Kot prvo velja ugotovitev, da klasična javna naročila ne razporejajo tveganj med naročnikom in ponudnikom (naročnik v celoti nosi tveganja, zavarovan je zgolj z možnimi instrumenti zavarovanja, kot so to garancije). Avtor je povzdignil temo o tveganjih v eno od osrednjih mest razprave v doktorski nalogi, ker meni, da je delitev tveganj, ki so v tem primeru zelo visoka, edina možnost za njihovo učinkovito upravljanje in s tem za uresničevanje kooperativnega odnosa med naročnikom in inovativnim ponudnikom, kar je pogoj za učinkovito izvedbo inovativnega cikla.

Poglavje štiriindvajset je pojasnjevalnega značaja za termine, kot so *izum, inovacija, patent in intelektualna lastnina*. Poglavje je pomembno zaradi terminoloških razlag o njihovih značilnostih, s čimer je podan vsebinski uvod v osrednjo temo o sistemu intelektualne lastnine.

Poglavje petindvajset izpostavlja dilemo o *upravičenosti patentne zaščite v okviru sistema intelektualne lastnine*. Uporaba virov različnih avtorjev potrjuje tezo o pravilnosti takšne zaščite. Izrekanje za razrešitev te dileme na način, ki ga avtor daje v tem poglavju, edino daje smisel in zagonsko moč delovanju inovativnega cikla v okvirih predtržnega naročanja.

Poglavje šestindvajset je namenjeno *intelektualni lastnini, ki je nastala izven ali pred fazo predtržnega naročanja*. Gre za pomemben del intelektualne lastnine, ki ji je potrebno določiti titularja zaradi pomena in določitve lastninskih upravičenj v okviru faze predtržnega naročanja.

Poglavje sedemindvajset analizira *shemo ustvarjanja in zaščite intelektualne lastnine*. Gre za analitični pristop njene identifikacije v procesnem toku nastajanja, ustvarjanja in zaščite v času pred, vzporedno izven faze in v trajanju same faze predtržnega naročanja ter njenega razporejanja na suverenega subjekta, ki je titular ali nosilec licenčnih pravic.

Osrednji vsebinski pomen v sistemu intelektualne lastnine je podan v osemindvajsetem poglavju s *postavitvijo titularja lastninskih upravičenj do intelektualne lastnine*, ki je nastala v fazi predtržnega naročanja. Vzdržnost teze, ki jo postavlja avtor s titularjem, ki je inovativni ponudnik, zagotavlja konsistentnost delovanja celotnega sistema inovativnega naročanja.

Z analitično aparaturo, ki je razvita od poglavja ena do poglavja osemindvajset, raziskava vstopa v poglavje devetindvajset, ki je namenjeno *analizi raziskovalnih in razvojnih stopenj v fazi predtržnega naročanja*. Gre za pojasnjevanje stopenjskega delovanja mehanizma te faze, ki je v osnovi podana v dokumentih Evropske unije. Avtor povzema to shemo v celoti in jo podrobno analizira, čeprav bi jo bilo v nekaterih primerih inovativnega naročanja, primerno prilagoditi iz tristopenjske v dvostopenjsko, predvsem zaradi skrajševanja časovnih okvirov. Na osnovi evropske sheme avtor gradi generični model naročanja inovativnega proizvoda.

Poglavje trideset je namenjeno *linearnemu modelu komercializacije inovativnega proizvoda*, ki pojasnjuje inovativni cikel na način bivalentnosti vlog naročnika in inovativnega ponudnika. Mrežni model, imenovan trženje inovativnega proizvoda, ki je predstavljen v tabeli 30-1 in prirejen po avtorju R. H. Goldsmithu, prikazuje celotni inovativni cikel, ki je analiziran po tehnološko-tehničnih, tržnih in poslovnih vidikih.

Poglavje enaintrideset je namenjeno analizi *upravljanja faze predtržnega naročanja kot poslovnega procesa* in predstavlja neizogiben sestavni del celovite predstavitve učinkovitega delovanja sistema inovativnega naročanja. Oskrbovalna veriga na strani ponudbe terja podrobno razčlenjevanje zaradi sodelovanja številnih možnih udeležencev, predvsem podizvajalcev, s čimer so povezana tveganja in druga vprašanja njenega učinkovitega upravljanja.

Poglavje dvaintrideset je imenovano *faza trženja inovativnega proizvoda*. Po končani fazi predtržnega naročanja naročnik ali skupina naročnikov v okviru skupnega naročanja izvede javno naročilo inovativnega proizvoda na relevantnem trgu po zgledu izdelanih tehničnih specifikacij. V tržni fazi inovativnega naročanja je pomembna priprava razpisne dokumentacije za končno, tržno primerno inovativno rešitev, ki izhaja iz funkcionalnih specifikacij in daje proizvodu, ki je rezultat predtržnega naročanja, najprej možnost za oddajo naročila pri naročniku in nato možnost širokih tržnih udeležanj, tako glede inovativnega proizvoda kot tudi intelektualne lastnine po teritorialnem vidiku, na nacionalnem, evropskem in globalnem trgu.

Izbira primerne postopka oddaje inovativnega proizvoda je predmet razprave v triintridesetem poglavju. Primerna uporaba enega od postopkov je pomembna ne le zaradi zmanjševanja transakcijskih stroškov postopka, ampak še zlasti zaradi izbire tistega postopka, ki je najprimernejši glede na inovativne značilnosti predmeta naročanja. Metoda v tem poglavju je predvsem metoda iskanja primerjalnih prednosti med postopki, kot sta predvsem odprti postopek in postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (omejeni postopek).

Štiriintrideseto poglavje analizira *povezavo med inovativnostjo, tržno strukturo in velikostjo ponudnikov*. Poglavje razvija polemika s Schumpetrovo tezo, po kateri je tržna moč tista, ki spodbuja inovacije in dalje, da je lahko samo veliki ponudnik, ki deluje na koncentriranem trgu, gonilna moč inovativnega napredka. Več znanstvenih podlag, še zlasti sodobnih, izraža dvom v vseobsežnost takšne trditve, kar odpira perspektivo za vstop malih in srednjih podjetij v inovativno sfero. To je odločilnega pomena tudi za inovativni vzgib v Sloveniji.

Poglavje petintrideset usmerja razpravo k *trženju licenčnih pravic na osnovi patentov, pridobljenih v predtržnem naročanju*. V fazi trženja naj bi inovativni ponudnik dobil potrdilo tržno naravnane kulture, katero naj bi bil razumel ne samo glede realnih potreb naročnika, ampak tudi latentnih potreb celotnega trga glede trženja intelektualne lastnine, predvsem patentov. Trženje patentov raziskuje različne oblike ureditve lastninskih razmerij, še zlasti glede podeljevanja izključnih in neizključnih licenčnih pravic.

Poglavje šestintrideset analizira *pomen poslovne skrivnosti v predtržnem naročanju*. Poglavje raziskuje pomen poslovne skrivnosti, ki ji v obstoječi pravni ureditvi in praksi javnih naročil ni dodeljeno enakopravno mesto, kot ga imajo v zakonodaji o industrijski lastnini ostale sestavine intelektualne lastnine. Ker so podjetja, ki so tudi ponudniki sredstev, v svojih portfeljih vse bolj odvisna od neopredmetene lastnine in lastnine, ki temelji na znanju, kot pa na fizičnih, opredmetenih sredstvih, je pomembna sposobnost ponudnikov, kako učinkovito ustvarjati, razporejati in upravljati takšno lastnino. V okolju javnih naročil se pri ponudnikih pomen poslovne skrivnosti povečuje, ker le-ta postaja v nekaterih primerih izbira zaščite intelektualne lastnine, še zlasti v ekonomiji informacijske tehnologije. Zaščita poslovne skrivnosti ima kljub njenim posebnostim lahko enak pomen

za ponudnika, kot zaščita patentov, avtorskih pravic, načrtov ali modelov (design), in blagovnih znamk.

Poglavje sedemintrideset obračunava z *nevzdržnostjo fiksnih cen v inovativnem naročanju*, ki so prevladujoč pojav v klasičnih postopkih oddaje javnih naročil. Vnaša sodobnejše mehanizme določanja realnih, bolj prožnih podlag za oblikovanje ponudbene cene, kar je posredno tudi način uravnoteževanja tveganj med naročnikom in ponudnikom.

Umeščanje iniciativnih naročil v inovativno naročanje je predmet razprave v osemintridesetem poglavju. Sistem spodbud, poleg podeljevanja pravic intelektualne lastnine, vključuje tudi načine nagrajevanja, kot so npr. drugi načini določanja ocenjene vrednosti naročila, ki ne vsebuje fiksne cene, to je način priznavanja stroškov inovativnemu ponudniku z ali brez nagrade.

Merjenje učinkovitosti inovacij je zajeto v devetintridesetem poglavju, ki govori o zahtevnosti te naloge, ki je zapletena predvsem zaradi časovnega zamika *ugotavljanja efektov inovacije*. Poglavje ugotavlja, da za takšno merjenje ni pomemben kazalec števila angažiranih raziskovalcev niti število pridobljenih patentov, ampak je bistvena kvaliteta patentov, ki se izkazuje s tržnim učinkom. Kvaliteta patenta je izkazana kot pogostost sklicevanja na njegovo tehnologijo v drugih patentih in v vrednosti, izkazani v denarju, ki jo je potencialni kupec pravic intelektualne lastnine pripravljen plačati za patent (kolikšen donos/dobiček generira inovativna ideja ali kakšen je dohodek glede na investicije v raziskave in razvoj).

Poglavje štirideset govori o *nadzoru nad uporabo in širjenjem intelektualne lastnine inovativnega ponudnika*. Poleg tega, da ni mogoče sprejeti samega argumenta o monopolnem značaju patenta (ker vedno obstaja možnost izumljanja naokrog patenta - *springboarding*), velja upoštevati tudi drugi antimonopolni mehanizem, ki je v tem, da mora titular, ki je pridobil pravice intelektualne lastnine v okviru inovativnega javnega naročanja, le-te obvezno tržiti dalje, torej izven javnega sektorja pod sankcijo, da mu bo v nasprotnem primeru patentna pravica odvzeta in prenesena na tretjo osebo.

Poglavje enainštirideset nakazuje *delitvena razmerja dohodka na podlagi izvedbe inovativnega naročila*, predvsem med naročnikom in inovativnim ponudnikom, vendar ne spregleda pomena udeležbe izumiteljev, raziskovalcev in raziskovalnih skupin, kar naj bi bila predvsem odgovornost inovativnega ponudnika, kot prvega v ponudbeni oskrbovalni verigi.

Poglavje dvainštirideset: *definicija ponudnika in vidik ponudbene cene*. Poglavje postavlja definicijo inovativnega ponudnika in s tem nakazuje na nabor možnih udeležencev na ponudbeni strani v okviru inovativnega javnega naročanja ter vidike formiranja ponudbene cene za inovativni proizvod ob upoštevanju njegovega življenjskega cikla.

Poglavje triinštirideset proučuje *odnos podizvajalcev do intelektualne lastnine v javnem naročanju*. Glede na pomen podizvajanja v javnih naročilih je potrebno najprej določiti mesto podizvajalcev v vertikalni, subordinirani oskrbovalni verigi ponudbene strani v javnem naročanju in nato vidike zaščite njihovih intelektualnih lastnin.

Ekonomija obsega in prilagojevanje inovativnih proizvodov zahtevam trga (izdelava po meri) v obdobju, ki sledi fazi predtržnega naročanja, v poglavju štiriinštirideset analitično nakazuje na širino in razmah nadaljnjih možnosti prilagojevanja inovativnega proizvoda za

potrebe končnega uporabnika, ki v tem primeru največkrat ni več javni naročnik. Tema ima manj marketinško oznako in bolj odkrivanje potencialov v okviru faze trženja inovativnega proizvoda v njegovi zreli dobi življenjskega cikla.

Območje iztekanja uporabe življenjskega cikla stroškov inovativnega proizvoda v petinštiridesetem poglavju daje smisel povezovanju različnih okvirov kasnejše izvirnosti in napotilo za razvijanje različnih vrst inovativnosti, ki povezujejo naročnika in inovativnega ponudnika na daljši rok. Takšna projekcija na premici življenjskega cikla tudi krepi in podaljšuje življenjsko dobo inovativnega proizvoda, ki je nastal v fazi predtržnega naročanja. Poglavje se dotika tudi odprte dileme, da, celo polemike o tem, ali naj bodo prioriteta v slovenskem prostoru aplikativne/adaptibilne ali radikalne inovacije. Odgovor ni dvoumen in se ravna po postulatu, da so predvsem prve tiste, ki hitreje dosegajo učinke komercializacije.

Poglavje šestinštirideset analizira *pomen in vlogo uporabe življenjskega cikla stroškov inovativnega proizvoda*. Cilj življenjskega cikla stroškov pomeni izbrati najučinkovitejšo od več alternativ, z namenom doseči najnižje stroške v celotni življenjski dobi inovativnega proizvoda. Takšna analiza je nujna, da bi prikazala, da operativni stroški in stroški vzdrževanja ter razgrajevanja upravičujejo začetne investicijske stroške v inovativni proizvod. Stroški javnega naročanja (stroški vse do zaključka faze predtržnega naročanja) so lahko samo manjši del stroškov vseh ostalih stroškov, ki se pojavijo kasneje, zato je za naročnika potrebno, da se dovolj zgodaj strateško in tudi taktično odloča, kako doseči najnižje stroške v celotni življenjski dobi inovativnega proizvoda.

Poglavje sedeminštirideset poudarja *obvezne implikacije in priložnosti za nadaljnja proučevanja*. Avtor zaključuje, da so ugotovitve v doktorski nalogi samo prvi korak na poti h graditvi celovitega sistema intelektualne lastnine in šele začetna izhodiščna točka, ki zahteva nadaljnjo angažirano razvijanje interdisciplinarnih vidikov, ki jih konkretno tudi v zaključku nakazuje.

Poglavje oseminštirideset sklene celotno razpravo s *končnim sporočilom k doktorski disertaciji*, ki pomeni poziv in izziv tako posameznikom kot celotni družbi (državi in njenim ustanovam) k razvijanju individualne in kolektivne odgovornosti do tržne inovativnosti.

6 TEORETIČNA OSNOVA IN UTEMELJEVANJE INOVATIVNEGA JAVNEGA NAROČANJA

Inovativno javno naročanje terja znanstveno osnovo, ki je oprta predvsem na zgodovino ekonomske misli, s čimer so podane izhodiščne premise za utemeljevanje modela predtržnega naročanja, tehnološkega razvoja in inovativnosti kot odločilnih dejavnikov v okviru delovanja vseh produkcijskih tvorcev.

6.1 Vprašanje polne suverenosti razvoja

V kontekstu vpetosti Slovenije v sedanje in bodoče evropske integracijske tokove in v tej povezavi ob sprejemanju pravil Svetovne trgovinske organizacije (WTO) velja kot realno raziskati predvsem vidik javnih naročil in z njimi razvoj inovativnosti v razsežnostih

neoklasične ekonomske teorije, predvsem endogenega neoklasičnega modela rasti in teorije skupne faktorske produktivnosti.

Velja poudariti, da bi bilo lahko sicer primerno graditi raziskovalno nalogo na avtonomni razvojni teoriji, vendar bi to terjalo izhodiščno predpostavko o zadostni ekonomski suverenosti same države. Torej pri takšni predpostavki bi lahko Slovenija gradila razvoj, rast in zaposlenost na preferencialnem obravnavanju nacionalnih ponudnikov in s tem lastne, avtonomne politike določanja razvoja prek mehanizmov javnega naročanja. Ob dejstvu, da je država članica EU in prek nje tudi članica WTO/GPA, je s tem objektivno institucionalno integrirana v sistem ekonomskega razumevanja javnih naročil, ki pomeni svobodno delovanje evropskega in obenem tudi svetovnega trga ob upoštevanju predvsem načela konkurenčnosti. WTO doktrina javnih naročil ni postavljena v kontekst ekonomskega razvoja, ampak predvsem v koncept trgovine in menjave, torej svobodnega čezmejnega pretoka blaga in storitev. Uresničevati sporočilo naročnikom in kupcem, da naj prednostno kupujejo domače blago in storitve, torej potemtakem ni izvedljivo. Sprejemljivo pa je, da je mogoče tudi v okviru obstoječih realitet *aktivno* iskati lasten avtonomni koncept razvoja inovativnosti, še posebej prek inovativno naravnanih javnih naročil. V zgodovini se je namreč samo koncept razvojne teorije in prakse potrdil kot tisti, ki je vedno težil k preseganju obstoječih ekonomskih ravnanj v danih okvirih.

Eden od takšnih primerov avtonomnega tehnološkega razvoja je Izrael, ki pa je vendarle tudi sam podpisnik Sporazuma o vladnih naročilih GPA (Izraelski zakon, 2005).

6.2 Vprašanje tehničnega napredka (inovativnosti) v retrospektivi ekonomske misli

Utemeljevanja, da ponudba sama ustvarja povpraševanje, po paradigmi Sayevega zakona trga ni mogoče sprejeti kot veljavno niti za gospodarsko rast niti za inovativno javno naročanje. Omejitve, s katerimi se soočajo države v sedanjem času, je mogoče presegati z rastjo povpraševanja, čemur pomemben atribut predstavlja samo javno naročanje. S tem je mogoče tudi približati, če že ne izenačiti potencialno in efektivno povpraševanje in obenem izpolniti koncept agregatne produkcijske funkcije (ravnotežnega položaja pri različnih ravneh zaposlitve proizvodnih tvorcev).

6.3 Eksogeni, neoklasični model rasti

Pričetek pričujoči teoretični razpravi gre v okviru retrospektive razvoja teorije rasti nameniti neoklasični teoriji rasti, kjer temelj modela predstavlja stabilna produkcijska funkcija, ki proizvod postavlja v funkcijski odnos in odvisnost od kapitala, dela in ravni tehnologije. Neoklasična teorija rasti, ki jo je razvil Solow (1956)¹³, je več desetletij obvladovala ekonomsko misel o procesu formiranja kapitala (kapitalskih oziroma osnovnih sredstev) oziroma o rasti per kapita dohodka.

¹³ Vir: Solow, R.M., A Contribution to the Theory of Economic Growth, (1956, str. 65-94).

Solow je pokazal, da se z napredkom v tehnologiji – ki ga je razumel kot povečevanje produktivnosti dela po eksogeni¹⁴ in konstantni stopnji –, mejni proizvod kapitala nujno ne zmanjšuje, medtem ko se kapital na delavca povečuje. Po tej analogiji naj bi izboljšanje v produktivnosti dela povečevalo obseg 'učinkovitih' delavcev.

Eksogeni model rasti Solowa dodaja delo kot produkcijski faktor, s tem da določa padajoče donose, ločeno za delo in kapital in konstantne donose ekonomije obsega za oba faktorja v primeru uporabe obeh v kombinaciji; model prav tako je vnesel tehnologijo kot posebno spremenljivko, ki je ločena od dela in kapitala.

Pomembna predpostavka, ki jo je postavil Solow, je, da je kapital podvržen zakonitosti padajočih donosov. S tem da mu je dodan fiksni obseg dela, je prispevek outputa vsake zadnje enote akumuliranega kapitala manjši, kot je bil prispevek vsake poprejšnje enote kapitala. Ob predpostavki, ki pomeni odsotnost tehnološkega napredka ali rasti trga dela, padajoči donosi pomenijo, da je pri neki točki obseg novo ustvarjenega kapitala komaj zadosten, da obdrži obseg obstoječega kapitala, tudi zaradi njegove deprecije. Na tej točki, zaradi predpostavke odsotnosti tehnološkega napredka ali rasti trga dela, preneha ekonomska rast.

Razumevanje ekonomske rasti, ki zanemara tehnološki napredek, je nehistorično in nerealistično ter neuporabno za teoretično utemeljevanje inovativnega naročanja. Solow je uvedel pomena fizičnega in človeškega kapitala kot dve determinanti rasti, čeprav je mogoče dvomiti o zadostnosti in vseobsežnosti takšnega modela. Res je, da konstantni obseg zemlje, naravnih virov in manualnega dela zagotavlja padajoče donose ob povečevanju vložkov, v kolikor so ti inputi v stalni kombinaciji proizvodnje fiksnega obsega proizvoda in nespremenljivih proizvodnih metod. Ekonometrične ocene agregatnih proizvodnih funkcij potrjujejo dvom o tem, da so donosi fizičnega kapitala, človeškega kapitala in drugih proizvodnih faktorjev, ki jih je mogoče akumulirati, konstantni.¹⁵

Dodatno povedanemu Solowov model, čeprav pomeni korak naprej v neoklasični tradiciji razumevanja vloge in pomena znanja,¹⁶ ne pojasnjuje, kako in zakaj nastaja tehnološki napredek. V neoklasičnih modelih rasti je dolgoročna rast določena eksogeno, s tem da

¹⁴ Primer predpostavljene eksogenosti pomeni, da so učinki tehnično-tehnološkega napredka nevtralni. Vendar pa je verjeti, da takšni učinki pri razvoju teorije rasti ne morejo biti nevtralni, saj terjajo odgovore na izzive in probleme realnosti.

¹⁵ Primer tega je tudi udeležba stalne faktorske produktivnosti v stopnji ekonomske rasti BDP (Klacek, J., Vošvrda, M., & Schlosser, Š., 2006, str. 268).

¹⁶ Analiza rasti ameriškega GNP za obdobje 1909-1949 kaže, da samo ena osmina prirasta celotne rasti v tem obdobju izhaja iz rezultatov na podlagi vlaganj kapitala in dela, medtem ko je preostali del povečanja rasti, torej 7/8, rezultat edinega dejavnika, ki se imenuje tehnična sprememba. Potemtakem je stalna stopnja rasti neodvisna od stopnje varčevanja (investicij) in je skoraj v celoti odvisna od stopnje tehnološkega napredka v najširšem pomenu (Solow R. M., 1957, str. 312, 316 in 320). Izboljšana in bolj poglobljena analiza ugotavlja podobne rezultate za obdobje 1929-1982 in pripisuje 68 % povečanja produktivnosti napredku znanstvenega in tehnološkega znanja, 34 % izboljšani izobrazbi delovne sile, 22 % povečanem rezultatom ekonomije velikega obsega in 13% povečani intenzivnosti kapitala (Denison, 1985).

Dekompozicija gospodarske rasti na prispevke proizvodnih tvorcev, kot so kapital, delo in tehnološki napredek, relativizira njihovo posamezno vlogo v samem modelu.

Z vidika neoklasičnega modela so takšni rezultati signifikantni, saj potrjuje utemeljitve modela, da je rast proizvoda per kapita na dolgi rok določena z rastjo tehnološkega napredka.

predpostavlja stopnjo varčevanja, kot je to v Harrod-Domarjevem modelu,¹⁷ ali stopnjo tehničnega napredka, kot je to v modelu Solowa, ki v obeh primerih ostajata nepojasnjeni. Povezavo med ekonomsko rastjo in inovativnostjo ni mogoče utemeljevati z eksogenimi neoklasičnimi modeli, pri katerih tržne spodbude in vladna politika nimajo vpliva na inovacijo, njegovo distribucijo in tehnološki napredek. Izhod za takšno pomanjkljivost modela je potrebno iskati v endogeni teoriji razvoja, ki zahteva vključitev tehnološkega razvoja in/ali akumulacijo znanja v sam model.

Glavna omejitev modela Solowa je v tem, da je ekonomska rast oziroma tehnološki napredek razumljen eksogeno, torej izven modela.¹⁸

Čeprav je njegov model še vedno del neoklasične teorije, vendarle ukinja predpostavko padajočega mejnega proizvoda kapitala, s čimer endogenizira izvor dolgoročne gospodarske rasti.

6.4 Endogeni, neoklasični model rasti

Poleg iskanja opredelitve vloge agregatnega povpraševanja v teoriji rasti velja poseben teoretični poudarek nameniti endogenemu neoklasičnemu modelu, ki sam terja in obenem potrjuje umestitev tehnološkega napredka oziroma inovativnosti kot specifičnega proizvodnega tvorca, ki je hkrati potreben in zadosten in kot tak predstavlja odločilno potisno moč gospodarske rasti.

Endogena teorija rasti, ki je nastala v osemdesetih letih, je pomenila odgovor neoklasičnemu eksogenemu modelu rasti. Pri njej so za ekonomsko rast ključnega pomena investiranje v človeški kapital, inovacije in znanje.

Endogena neoklasična tradicija ekonomske rasti podaja vrsto razlogov, s katerimi pojasnjuje, zakaj se v gospodarstvu kot celoti marginalna produktivnost kapitala ne zmanjšuje; eden od njih je povečevanje že omenjenega obsega 'učinkovitih delavcev' oziroma vlaganja v človeški kapital.

"V kolikor se akumulacija kapitala povečuje, medtem ko obseg človeškega kapitala ostaja nespremenjen, nastopi zakonitost padajoče marginalne produktivnosti fizičnega kapitala ob dejstvu, da ima vsaka enota fizičnega kapitala ob sebi manjši obseg človeškega kapitala. Endogena teorija rasti zatrjuje, da se, v kolikor se v nekem gospodarstvu povečuje fizični obseg kapitala, sorazmerno povečuje tudi obseg človeškega kapitala. Potemtakem, v primeru da se obseg fizičnega kapitala poveča, vsaka enota fizičnega kapitala učinkovito sodeluje z enakim obsegom človeškega kapitala, zaradi česar marginalna produktivnost kapitala nujno ne upada.

¹⁷ Harrod–Domar model uporablja teorija ekonomskega razvoja, ki pojasnjuje gospodarsko rast z stopnjo prihrankov in produktivnostjo kapitala. To pomeni, da se bo ob drugih enakih pogojih gospodarska rast vedno povečevala proporcionalno s stopnjo rasti varčevanja. V primeru, da stopnja varčevanja pada, bo stopnja rasti nacionalnega gospodarstva počasnejša, kar pomeni, da je povečana stopnja varčevanja najučinkovitejši način, kako povečati gospodarsko rast.

¹⁸ Vir: Barry W. Ickes, *Endogenous Growth Models*, Department of Economics, Penn State University, Pennsylvania (1996, str. 1).

Drugo razumevanje konstantne marginalne produktivnosti kapitala temelji na ugotovitvi, da v gospodarstvu, s tendenco rasti, podjetja izkazujejo nagnjenje k izvajanju raziskav in razvoja. Takšne aktivnosti povečujejo obseg tržno zanimivega znanja, ki vključuje nove proizvode in proizvodne metode. Glede na takšno, k raziskavam in razvoju, usmerjeno utemeljevanje, rast kapitala in proizvoda generirata rast tehničnega znanja, s čemer posledično rast produktivnosti preprečuje zmanjševanje marginalne produktivnosti kapitala" (Denison, 1985, str. 231).

"V zadnjih nekaj desetletjih so endogeni modeli rasti formalizirali zamisel, da stopnjo tehnološkega razvoja določajo sile, ki so znotraj ekonomskega sistema. Specifično, tehnološki napredek je odvisen od inovativnega procesa, ki je eden od najpomembnejših katalizatorjev konkurence med podjetji v tržnem gospodarstvu, pri čemer so spodbude za inovativnost v veliki meri odvisne od politik, ki veljajo za uravnavanje konkurence" (Aghion, P., & Howitt, P., 2007, str. 79-93).

Endogeni model rasti je mogoče povezati z inovativnim naročanjem tudi zaradi njene premise, da ukrepi neke javne politike, ki jo izvaja država, in ki med drugim pomeni inovativno javno naročanje, lahko pozitivno vplivajo na dolgoročno rast gospodarstva, kot tudi da lahko spreminjajo razmerje med potrošnjo in aktivnostmi, ki so namenjene raziskavam in razvoju.

"V tem primeru je v razpravo neoklasičnega modela potrebno vključiti tudi davčne subvencije za raziskave v zasebnem sektorju, izjeme v antitrustovski zakonodaji za raziskave v okviru skupnih vlaganj, aktivnosti multinacionalnih podjetij, učinke javnega naročanja, vzajemno delovanje med trgovinsko politiko in inovativnostjo, obseg zaščite intelektualne lastnine, povezave med zasebnimi podjetji in univerzami, mehanizme za določitev področij raziskav, ki prejemajo javno podporo ter uporabo metode koristi in stroškov vladne politike do tehnologije" (Romer P. M., 1994, str. 21- 22).

6.5 Utemeljevanje nepopolne konkurence v okviru neoklasičnega modela

Prav tako je potrebno pripustiti dopusten odmik od neoklasične teorije rasti, ki predpostavlja, da podjetja delujejo kot subjekti, ki upoštevajo cene kot objektivno danost v okolju popolne konkurence. Podjetja, ki so inovativni ponudniki, morajo biti sposobna, da ponudijo (prodajo) svoje proizvode po cenah, ki presegajo proizvodne stroške na enoto, v kolikor si nameravajo povrniti prejšnje izdatke za raziskave in razvoj. Rečeno drugače, nepopolna konkurenca na trgih inovativnih proizvodov je potrebna za namene zasebnega (ali kakršnega koli drugega) investiranja v nove tehnologije.

Kot je to prikazal Robert Solow v omenjenem prispevku, dolgoročno rast dohodka per kapita v ekonomiji z agregatno neoklasično funkcijo določa rast skupne faktorske produktivnosti. Obstaja vendarle konceptualna težava v tem, kako poplačati fiksne stroške inovacije v konkurenčni ekonomiji s stalnimi donosi obsega za kapital in delo. V tem okviru so vsi outputi izčrpani že s poplačilom kapitala in dela z njunim marginalnim proizvodom, pri čemer ne ostanejo viri za poplačilo stroškov inovacije. Različni avtorji¹⁹

¹⁹ Vir: P. Romer, Endogenous Technological Change (1990, str. 71-102); P. Aghion in P. Howitt, A Model of Growth Through Creative Destruction (1992, str. 323-351).

so rešili ta problem z dodelitvijo monopolističnih pravic inovatorju, s tem da ta zagotavlja ohranitev teh pravic prek patentnega sistema. Na ta način si inovator lahko poplača svoje začetne fiksne stroške inovacije prek profita, ki ga ustvarja s komercializacijo svojega patenta (Comin, 2006, str. 1-2).

6.6 Teorija skupne faktorske produktivnosti

V razvoju ekonomske misli obstaja pomembna dilema o tem, ali rast proizvoda pojasniti z rastjo proizvodnih tvorcev (predvsem akumulacijo kapitala) in manj ali sploh nič s tehnološkim napredkom (inovacijami).²⁰

Kot v nadaljevanju pojasnjuje neoklasični model, je tehnološki napredek potreben z namenom, da prepreči padajoči marginalni produktivnosti, da zmanjša donose kapitala, kadar se pojavi dramatično upadanje akumulacije kapitala. Dejstvo, da avtor stopnjo donosov v zgornjem primeru ni izkazal kot padajočo, kaže, da so ugotovitve Younga neznačilne za rast skupne faktorske produktivnosti.

Kot izvedenko ali rezidual Solowega modela je potrebno v časovni celovitosti razvoja neoklasične ekonomske misli izpostaviti teorijo skupne faktorske produktivnosti.

Skupna faktorska produktivnost je predvsem neoklasični koncept, ki kot prvo predstavlja orodje za merjenje produktivnosti ob predpostavki, da delo ni edini proizvodni tvorec in da kapital ustvarja akumulacijo tudi na podlagi tehničnih sprememb (inovacij). In drugo, skupna faktorska produktivnost je vezana na agregatno produkcijsko funkcijo, ki je v prvi vrsti neoklasičen instrument. V kolikor v funkciji proizvoda sodelujejo vsi vložki, tedaj predstavlja skupna faktorska produktivnost mero za dolgoročno tehnološko spremembo oziroma tehnološki dinamizem. Meriti je ni mogoče neposredno, ampak kot reziduum Solowa, kar pomeni kot preostanek prispevka k povečanju učinka. Z razliko od dela in kapitala je skupna faktorska produktivnost v večji meri amorfna, ker njen razpon vključuje vse, od tehnologije, inovacij do znanja človeškega kapitala.

Rezidual Solowa določa povečanje produktivnosti kot povečani učinek ob konstantnih vložkih kapitala in dela. Ime rezidual velja, ker gre za del rasti, ki je ni mogoče pojasniti z akumulacijo kapitala ali akumulacijo ostalih tradicionalnih produkcijskih tvorcev, kot sta npr. delo ali zemlja.

Model endogene rasti osvetljuje determinante rasti skupne faktorske produktivnosti na osnovi njene povezave z inovativnostjo. Enako kot subvencije v raziskovalno dejavnost, tudi raziskave in razvoj, ki nastajajo s predtržnim naročanjem, skupaj z visoko poklicno usposobljenim delom, ki nastopa kot produkcijski tvorec, znižujejo marginalne stroške za izvajanje raziskav in razvoja in povečujejo stopnjo razvoja inovacij ter s tem stopnjo rasti skupne faktorske produktivnosti. Večanje obsega trgov povečuje dohodke inovativnih podjetij, vodi k večanju obsega inovacij in posledično k višji rasti skupne faktorske produktivnosti.

²⁰ Alwyn Young je z empiričnimi raziskavami pojasnjeval, da je ključni del gospodarske rasti v deželah, kot so Tajvan, Singapur, Južna Koreja in Hong Kong, mogoče pojasniti z rastjo akumulacije kapitala in ne vplivom tehnološkega napredka (produktivnosti) (Young, 1995, str. 110).

6.7 Pogled na inovativnost Josepha Schumpetra

Spoj med neoklasično teorijo rasti in Schumpetrom je mogoč na način, kako kapital uvesti v njegovo paradigmo rasti. Rezultat tega naj bi bil hibridni model, kjer je akumulacijo kapitala mogoče pojasniti v okviru neoklasičnega modela, s tem da rast produktivnosti (rast skupne faktorske produktivnosti) nosi oznako endogenosti, kot je to izpostavljeno v Schumpetrovem modelu (Aghion, P., & Howitt, P., 2007, str. 80).

Kot drugo je v Schumpetrovem opusu potrebno postaviti odnos med njegovim razumevanjem inovacije in inovativnim naročanjem.

Schumpetrova definicija inovacije obsega dve ključni kategoriji: inovacije proizvodov in inovacije procesnih metod. Inovacije proizvodov vključujejo ustvarjanje novih proizvodov, ki bolje izpolnjujejo obstoječe ali poprej izpolnjene potrebe. Inovacije proizvodov prav tako vključujejo ustvarjanje popolnoma novih proizvodov, kateri inovatorju zagotavljajo monopolni položaj. Procesna inovacija eno proizvodno ali potrošno dobro zamenjuje z neko drugo, katera izpolnjuje enak ali podobni namen, vendar je cenejša. Procesne inovacije prav tako vključujejo nove materiale, surovine ali polizdelke, ki imajo potencial, da proizvedejo enoto proizvoda ceneje. Kot posebno in ločeno inovacijo Schumpeter imenuje tudi inovacijo kot nov način organizacije (Mutlu, B., & Er, A., 2003, str. 5).

S stališča inovativnega naročanja je Schumpetrovo definicijo inovativnosti primerno razumeti, kot inducirano inovacijo, ki je v večji meri usmerjena k ekonomskim tvorcem in s tem na njen racionalni, tržni vidik, manj pa zgolj na antropološko vezan individualni motiv ali spontano, subjektivno odzivanje nekega raziskovalca ali inovatorja. Na takšnem razmišljanju sloni tudi njeno funkcionalno, neoklasično utemeljevanje, s tem da inovacija izhaja iz endogene redkosti nekega tvorca ali komponente proizvodnje. V kolikor se uporabi takšno utemeljevanje, potem je bila iznajdba in uvedba traktorja predvsem odgovor na povečanje stroškov dela. To se sklada z konvencionalno tezo v sami nalogi, da redkost vodi k problemom, ki dalje narekujejo potrebe oziroma, da je redkost poreklo vsakršne inovacije.

In dalje, Schumpetrovo paradigmo je mogoče približati tudi predtržnemu naročanju. Teoretično udejanjenje predtržnega naročanja je primerno iskati v Schumpetrovi trilogiji, ki deli inovativni postopek na tri faze: izum, inovacijo in razpršitev. Izum je začetna zasnova neke zamisli ali ideje. Inovacija je prva uresničitev te ideje v praksi, ki jo izvede neko podjetje, uporabnik ali naročnik. Prenos je del postopka, v katerem druga podjetja ali uporabniki prevzamejo in prilagodijo inovacijo.²¹

Preneseno v jezik predtržnega naročanja, to pomeni, da je izum prinesen ali ustvarjen v času predtržnega naročanja in razvoja; prav tako je inovacija zaključena in pripravljena za uporabo naročniku ob izteku obdobja predtržnega naročanja. Raziskovalni in inovativni življenjski cikel, ki pomeni prenos neke zamisli v uporaben proizvod, to je v blago ali storitev, se zaključi šele v obdobju, ki sledi predtržnemu naročanju in ki pomeni samo trženje proizvoda ali/in intelektualne lastnine. Inovativni proces je na splošno zapleten in nelinearen in se izvaja v vsaki ali katerikoli časovni točki življenjskega cikla, s tem da lahko vodi do drugega, vzporednega ali povsem novega odkritja ali do neke, prej povsem

²¹ Vir: J. A. Schumpeter, *The Creative Response in Economic History* (1947, str. 149-159).

nepredvidljive uporabe. To je mogoče v času predtržnega naročanja in še zlasti kasneje, v času samega trženja intelektualne lastnine ali prilagojenega inovativnega proizvoda.

7 POVEZAVA MED INOVATIVNOSTJO IN PREDTRŽNIM JAVNIM NAROČANJEM

Predtržno javno naročanje je namenjeno udeležencem postopkovnih ravnanj pri identificiranju potreb in v cilju izdelave inovativnega proizvoda prek raziskav in razvoja. Uspešnost njegove praktične izvedbe zahteva vključitev še zlasti instituta intelektualne lastnine, da bi bilo s tem zagotovljeno učinkovito delovanje inovativnega cikla. Njegov pomen je tudi regulativen, s tem da presega spontanost inovativne dejavnosti, kot je to pogosto v tržno-zasebni sferi.

7.1 Zaznavanje problemov, kot spodbujevalcu nastajanja potreb pri naročniku

Zastavlja se ključno vprašanje, zakaj sploh uresničevati proces inovativnosti v postopkih oddaje javnega naročila in kreirati nov mehanizem samega inovativnega naročanja. Razumna razlaga in odgovor leži v pojavu sprememb, ki nastajajo zaradi predhodnih nepripoznavnih, neizpolnjenih potreb naročnika, katere lahko v danem trenutku, potem ko dozori in jih naročnik lahko jasno artikulira, postanejo očitne, moteče in celo problematične. Takšne neizpolnjene, nasičene potrebe, ki izhajajo predvsem iz spoznanih problemov, ki nastajajo pri naročniku, so poglobitni vzgib in gibalno za inovacije. Imanentne lastnosti vsake inovativnosti je vendarle iskati v njeni zapletenosti in težavnosti izvedbe, nujnosti snovanja predhodnih idej ter še zlasti v priznavanju vloge tveganj in prevzemanju odgovornosti za upravljanje teh tveganj.

Navadno obstaja več, lahko tudi veliko tehnoloških tehničnih alternativ, ki lahko rešijo določen problem in nadalje izpolnijo neko potrebo. Vendar je mogoče tudi reči, da se vsaka potreba, tudi tista, ki je nujna, vedno ne konča z inovacijo. Podobno je mogoče najti primere možnih tehničnih izvedb, celo z uporabo dobrih rešitev za nujne probleme, ki se vedno tudi ne uresničijo. Zato je zložek obeh, potrebe in izvedbe oziroma neizvedbe, kritični dejavnik na poti udejanjenja inovacije.

Potem ko so informacije sintetizirane v ideje ali v zasnovo načrta in ko je izdelana finančna perspektiva za raziskave in razvoj, se prične proces reševanja problema. Ideja ali problem, ki je bil identificiran poprej, je razdeljen v podprobleme, za katere je mogoče v nadaljevanju najti rešitev.

Segment, ki pomeni reševanje problema, vključuje predvsem naslednje vidike: a) delitev problema v posamezne, medsebojno ločene podprobleme; b) določitev specifičnih tehničnih ciljev ali kriterijev, ki morajo biti izpolnjeni za vsak identificirani podproblem in pri tem določitev prioritete ali ranga za vsak posamezni kriterij, lahko tudi na način in z oznako, kritičnega nasproti zaželenega; c) določitev alternativnih rešitev in d) ocenjevanje alternativnih rešitev z uporabo izbranih kriterijev.

Inovativna dejavnost zaradi same inovativnosti per se ni primerna in je razumna edino v primerih, kjer obstajajo ali se pričakujejo pri naročniku problemi, in na tej osnovi vsaj

predhodna zaznava stvarnih oziroma dejanskih potreb, čeprav gre ugotoviti, da te ne nastajajo poredkoma in se vendarle kažejo kot kontinuiran procesni tok.

Kot drugo, obstaja izkušnja, da samo naraščajoči javni izdatki lahko dolgoročno zagotavljajo nek stalen, trajnostno zadovoljiv obseg izpolnjevanja javnih potreb in s tem povečan obseg naročanja blaga in/ali storitev, v realnem pričakovanju vse večjega k inovacijam usmerjenega javnega naročanja. Rečeno drugače, enak obseg javnih izdatkov lahko na dolgi rok le zmanjšuje zadovoljiv obseg izpolnjevanja javnih potreb.²²

Kot tretje, pri naročniku nastajajoči problemi in iz tega neizpolnjene potrebe onemogočajo učinkovito uresničevanje njegove javne funkcije, nalog in ciljev, kar povzroča lahko neželene politične in ekonomske posledice.

Kot četrto, problemi zadovoljevanja javnih potreb, ki stalno in neizogibno nastajajo, terjajo nove, pogosto izvirne pristope ali rešitve, kar je mogoče v veliki meri reševati z inovativnostjo v okviru predtržnega naročanja.

7.2 Namen inovativnega predtržnega naročanja kot regulatorja stihijskosti trga in avtonomne nacionalne razvojne politike

Predtržno naročanje javnega sektorja je lahko pomembno sredstvo za popravke nedelovanja ali slabega delovanja oziroma stihijskosti trga.

Pomeni lahko sredstvo intervencionizma in vzvod, prek katerega javni sektor posega na način, da odpravlja slabosti delovanja trga s ciljem doseganja družbenih ciljev in to prav na način spodbujanja inovacij, ki so namenjene vsaj v prvi fazi uresničevanju neizpolnjenih javnih potreb. To je lahko hkrati eden od temeljev avtonomne razvojne politike neke države (na primer Slovenije), ki je članica EU in ki si na ta način lahko, vsaj delno, zagotavlja uresničevanje suverenih nacionalnih razvojnih ciljev. To je še zlasti pomembno v okolju, kjer ni mogoče uresničevati samostojni nacionalni razvojni koncept, *ker* sta monetarna in tečajna politika v enotnem evropskem prostoru izven možnosti lastnega, suverena poseganja posameznih držav monetarne unije, *ker* obstaja nedopustnost uporabe zunanjetrgovinskih instrumentov (carinskih tarif, premij, kontingentov) na nacionalni ravni *ter* ob tem, da je že predvideno tudi bodoče skupno urejanje fiskusa za celotni prostor monetarne unije izven okvirov dopustnosti samostojne nacionalne regulative.

Predtržno naročanje naj bi pomenilo obliko intervencionizma, prek katerega javni sektor (naročniki kolektivno in posamično) preprečuje in popravlja napake trga in spodbuja inovativnost z namenom uresničevanja ciljev javnega sektorja posamično in kolektivno ter obenem nacionalnih razvojnih ciljev.

Tako je predtržno javno naročanje način preseganja izkrivljanj v delovanju trga. Uporaba predtržnemu naročanju lahko doseže to z: a) zagotovitvijo informacij o neuresničenih potrebah ter o obsegu in vrsti tržnih priložnosti; b) ugotavljanjem efektivnega

²² Vir: Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses or Deficits (-): 1789–2017, Table 1.1 (Office of Management and Budget) .

povpraševanja²³ po inovativnem proizvodu; c) prenašanjem tveganj na subjekte, ki nastopajo v okviru inovativnega postopka in ki so najsposobnejši upravljati takšno tveganje; d) načrtnemu dajanju pomena prednostnim družbenim ciljem, kot so visoko konkurenčna tržna ekonomija, trajnostni razvoj ob uravnoteženi gospodarski rasti in stabilnosti cen, zaposlovanje visoko usposobljene, poklicno strokovne in prilagodljive delovne sile, ki je odzivna tržnim spremembam, aktivne težnje k polni zaposlenosti in izboljšanim pogojem dela, doseganje kvalitete okolja in ne nazadnje socialne pravičnosti, (pri točki d) glej člen 3 (3), poglavje 1, C 115/13 (Maastricht Treaty, 2008).

Kaj pomeni aktivno delovanje na strani povpraševanja (demand pull), ki se lahko udejani s predtržnim naročanjem? Odločitve glede investiranja v inovativna podjetja morajo biti v ozki povezavi s pravilnimi vnaprejšnjimi predvidenji o velikosti in vrsti trga/trgov za inovativni proizvod, kar pomeni realno oceno, kakšna bo odzivna moč takšnega trga/trgov, tako na področju javnega kot tudi celotnega učinkovitega povpraševanja.

Če ne obstaja realno predvidljivo učinkovito povpraševanje za nov proizvod, ni razloga, da bi udeleženci v javnem naročanju pričeli s predtržnim naročanjem, ker je v tem primeru tržno tveganje previsoko. Negotovost bodočega povpraševanja, da bi takšen proizvod postal proizvod trženja, daje investicijam oznako visoke stopnje tveganja. Številna podjetja oziroma ponudniki ne prevzemajo tveganj, še zlasti, kadar je vstop na trg prepočasen ali ni mogoče ustvariti predvidenih donosov, kar je pogosta situacija pri vstopanju inovativnih proizvodov na trge, ki so izven trga javnih naročil. Z drugimi besedami, nezmožnost generiranja zadostnega potencialnega trga izhaja iz neuresničenega učinkovitega povpraševanja, katero naj bi ustvarjalo proizvodnjo blaga in storitev, ki naj bi zagotovila zadostno absorpcijsko moč celotnega agregatnega trga.

Namen in smisel predtržnega naročanja je spodbuditi ponudbeno stran, da se s produkcijo odzove na način ustvarjanja predvsem novih vrst proizvodov in tudi inovativnega izboljševanja obstoječih, ki bodo izpolnili od naročnikov prej identificirane potrebe.

Javni sektor lahko kot prvi najprej preseže tržno neskladje, s tem da sam generira manjkajoče povpraševanje s poudarkom na inovativnosti in ustvaja tržne razmere, ki spodbujajo investiranje v inovacije.

Vsi dosedanja poudarka dajejo inovativnemu predtržnemu naročanju tudi utemeljevanje v okviru razvojne teorije in iskanje nacionalnih razvojnih prioritet, katerih namen je predvsem aplikativen: odkrivanje možnega razvojnega koncepta in strateško opredeljevanje primerjalnih prednosti Slovenije.

7.3 Nujnost vključitve instituta intelektualne lastnine v okvir inovativnega javnega naročanja

"Ključni element prenovljene lizbonske strategije za rast in delovna mesta je izboljšanje načina obravnave pravic intelektualne lastnine v Evropi, saj so pravice intelektualne lastnine, še zlasti patenti, povezane z inovacijami, ki pomembno prispevajo h konkurenčnosti. Patenti so gonilna sila pri spodbujanju rasti in konkurenčnosti in

²³ Efektivno povpraševanje avtor razume kot realni finančni izkaz povpraševanja javnega in zasebnega sektorja kolektivno.

nagrajujejo inovativnost ter prispevajo k uspešnemu razvoju novih izdelkov in procesov. Velja ugotoviti, da obstaja tesna povezava med uporabo pravic intelektualne lastnine in učinkovitostjo inovacij. Za države z visoko učinkovitostjo inovacij so navadno značilne visoke stopnje patentiranja in uporaba drugih pravic, kot so pravice iz vzorca ali modela in pravica iz blagovne znamke" (European Commission, 2007, str. 165).

Pravilna oznaka intelektualne lastnine in njena zakonsko-pravna umestitev v režim javnega naročanja in industrijske lastnine terjata, da se priznajo lastninska upravičenja inovativnemu ponudniku kot titularju. Ta jo je sposoben in hkrati obvezan dalje tržiti, kar je odločilni in poglaviti vzvod pri financiranju življenjskega cikla inovativnega proizvoda, poleg samega neposrednega načina financiranja raziskav in razvoja v fazi predtržnega naročanja, ki jih raziskavam in razvoju namenja naročnik oziroma javni sektor, ter delu, ki ga tem raziskavam in razvoju namenja ponudnik iz samostojnih lastnih finančnih virov (lahko tudi z najemanjem kreditov). Obstajajo pričakovanja, da se vpostavlja tudi povsem nov, samostojen trg intelektualne lastnine, kjer je tržni predmet nematerializirana oblika intelektualne lastnine.

Intelektualna lastnina in njen zakonsko sankcioniran prenos na inovativnega ponudnika kot titularja zagotavlja sklenjen krogotok financiranja celotnega življenjskega cikla predtržnega naročanja. Ob ugotovitvah, da je prva stopnja faze predtržnega naročanja najbolj izpostavljena tveganjem, kjer finančno breme in tveganja v največji meri nosi naročnik, le-temu lahko življenjski cikel zagotavlja nadomestilo za prvotno angažiranje javnih sredstev prav prek trženja inovativnega proizvoda, ki ga v fazi trženja izvaja inovativni ponudnik. Načini so lahko raznovrstni: ali dobiva povračilo že sprva, prek nižje cene, ki mu jo priznava ponudnik v okviru dobav blaga ali izvedbe storitev v okviru javnega naročila po končani fazi predtržnega naročanja. Kot drugo je to lahko v obliki tantiem oziroma licenčnine, ki jo titular patentne pravice priznava naročniku in ki so del dohodka, ki ga inovativni ponudnik prejema na trgu od realizacije inovativnega proizvoda in od trženja pravic intelektualne lastnine same; in to še zlasti v primerih, ko si je inovativni proizvod ustvaril zadostno tržno veljavo, ne samo na nacionalnem ali evropskem trgu, ampak celotnem, globalnem. To z drugimi besedami pomeni, da nagnjenost k inovativnosti, ki izhaja iz predtržnega naročanja, ne išče svojih tržnih priložnosti zgolj na nacionalnem trgu Slovenije, samo pri naročniku ali delu povpraševanja, ki se imenuje javni sektor, ampak mora biti usmerjena na celotni domači, evropski in globalni trg.

8 TEMELJNA NAČELA VKLJUČEVANJA INTELEKTUALNE LASTNINE V PREDTRŽNO NAROČANJE

Udeleženci v javnem naročanju morajo pri izvajanju inovativnih naročil upoštevati temeljna načela, ki določajo njihov položaj in ravnanja pri ustvarjanju oziroma vključevanju intelektualne lastnine v predtržno javno naročanje in njeni kasnejši uporabi. Ob predpostavki izvajanja takšnih načel je mogoče izdelati celovit sistem in zakonodajo, tako na področju javnih naročil kot na področju intelektualne lastnine, ki udeležencem v inovativnem naročanju zagotavlja, ob upoštevanju pravnih določil in pravnega reda, podporo pri uresničevanju in izvajanju takšnih načel.

Prvo pomembno načelo pomeni za naročnika, da naj v celoti vključi intelektualno lastnino v svojo strategijo javnega naročanja. Naročnik naj že pri tem, ko pristopa k snovanju inovativnega naročila, torej ko zanj razvija strategijo, upošteva vse svoje zahteve in to

glede proizvodnje, testiranja, namestitve, delovanja, vzdrževanja, izboljšav ali sprememb, povezav z drugimi sistemi in prenosa tehnologij na druge programe ali sisteme.

Drugo načelo pomeni, da naj naročnik v predtržnem naročanju spoštuje in ščiti intelektualno lastnino, ki jo je ponudnik vključil v predtržno naročanje ali ki jo je v okviru predtržnega naročanja razvil ali pridobil in je pomembna oblika nematerializirane lastnine ter je kot takšna kritična za dvig finančne moči ponudbene strani.

Inovacija zahteva obsežna finančna sredstva in vlaganja, pogosto tudi v daljšem časovnem obdobju, čeprav je kritični čas predvsem prva stopnja predtržnega naročanja. Za inovativnega ponudnika so takšne naložbe smotrne, če si lahko povrne svoje stroške ob pričakovanem dobičku. Intelektualna lastnina zagotavlja inovativnemu ponudniku izključno pravico do poslovnega in finančnega izkoriščanja inovacije in mu daje zagotovilo, da bo nova tehnologija, ki je vključena v blago ali storitev, omogočala donos za njegove naložbe. Ciljni rezultat zaščite intelektualne lastnine je, da se nova tehnologija lahko široko trži, s čimer je inovativni ponudnik nagrajen za svoje prvotne napore in vlaganja.

Naročnik naj spoštuje pravice do intelektualne lastnine, ki izhajajo iz raziskav in razvoja inovativnega ponudnika in omeji svoje zahteve do uporabe teh pravic le za svoje bistvene potrebe. Naročnik naj prav tako po določenih inovativnega razpisa naročila, po sklenjeni pogodbi, spodbuja inovativnega ponudnika v kar največje trženje izumov, ki so nastali v času predtržnega naročanja. Naročnik, ki naroča blago in storitve praviloma v konkurenčnem javnem naročanju, mora zagotoviti pravno zaščito intelektualne lastnine in poslovnih skrivnosti, ki jih je razvil inovativni ponudnik v postopku oddaje naročila.

Tretje načelo je, da naročnik že na samem začetku predtržnega naročanja jasno razmeji dobave inovativnega blaga in storitev na osnovi intelektualne lastnine od licenčnih pravic ali drugih pravic intelektualne lastnine v teh inovativnih proizvodih.

Dobave blaga in storitev na osnovi intelektualne lastnine veljajo za pogodbeno obveznost dobav iz naslova intelektualne lastnine, ki ima vnaprej določeno vsebino in obseg. Naročnik lahko postane lastnik opredmetenega fizičnega izdelka v blagu ali storitvah, ki izhajajo iz intelektualne lastnine, vendar ni lastnik intelektualne lastnine per se. Licenčne pravice veljajo naročniku in mu nudijo možnost in priložnost, da koristi, reproducira, spreminja in dogovorno razpolaga z intelektualno lastnino, ki mu je bila dana v uporabo. Oba vidika sta medsebojno povezana in lahko predstavljata pozitivni vidik sodelovanja naročnika in inovativnega ponudnika.

Četrto načelo v predtržnem naročanju določa, da naročnik še zlasti upošteva prožne in ustvarjalne rešitve glede intelektualne lastnine in da se v največji meri usmeri zgolj na tiste inovativne proizvode in licenčne pravice, torej tiste vidike intelektualne lastnine, ki so primarnega pomena pri uresničevanju njegove strategije inovativnega naročanja.

Peto načelo je načelo konkurenčnosti in je pomembno tako za fazo predtržnega naročanja, kot za fazo trženja, kjer naročnik izvede konkurenčen postopek za oddajo inovativnega naročila in nikakor ne neposredne oddaje naročila brez uporabe pravil javnega naročanja. Oddaja inovativnega naročila je mogoča z uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave samo v primeru, da to naročilo lahko izvede le določen ponudnik, vendar morajo biti za to izpolnjeni pogoji.

Trgi inovativne tehnologije še zlasti niso množični in tudi sami dokumenti EU govorijo zgolj o 6–7 ponudnikih v fazi predtržnega naročanja (European Commission Working Group, 2006, str. 4).

Evropski model predtržnega naročanja predvideva šest do sedem ponudb, ki jih predložijo inovativni ponudniki kot načrt rešitve v prvi stopnji faze predtržnega naročanja. Naročnik ocenjuje, ovrednoti in selekcionira takšne rešitve, na podlagi katerih se izbrani, zožen krog ponudnikov uvrsti v naslednje stopenjsko izvajanje predtržnega inovativnega naročanja, ki predstavlja izdelavo prototipov, ki je prav tako podvrženo ocenjevanju, vrednotenju in selekciji na podlagi predlaganih tehnoloških rešitev. Tretja stopnja pomeni, da glede na ocenjevanje in selekcijo prototipov, ostajata najmanj praviloma dva ponudnika, ki zagotavljata kritično maso bodočega konkurenčnega trga inovativnega proizvoda.

Načelo konkurenčnosti, ki je sicer prvo evropsko načelo javnega naročanja, kateremu so podrejena ostala načela, kot je to načelo enakopravnosti ponudnikov, načelo preglednosti, načelo sorazmernosti itd., v primeru inovativnega naročanja lahko izkazuje modificirano število ponudnikov; torej ne preveliko število predloženih ponudb, marveč upoštevanje specifičnega trga, ki je edinstven in sposoben izvesti relevantno inovacijo (glej primerljivost trga s postopkom s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti 82. - 85. člen ZJN-2 oziroma poglavje 33.4 - Prednosti postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti).

Tudi v fazi trženja inovativnega proizvoda, kjer naročnik uporabi enega od standardnih postopkov, število ponudnikov nujno ne odraža moči in kvalitete konkurence. Na trgu standardnih proizvodov je praviloma več ponudnikov kot na trgu inovativnih proizvodov. To je prva temeljna ugotovitev. Druga je ta, da pregled, primerjava in ocenjevanje večjega števila ponudb in s tem podaljševanje postopka zahtevajo visoke transakcijske stroške. Iz nadaljnje analize tudi sledi, da je na relevantnem trgu inovativnega proizvoda navadno lahko usposobljen samo eden ali največ samo nekaj ponudnikov nove tehnologije, zaradi česar je primerno uporabiti zlasti postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, konkurenčni dialog in seveda predtržno naročanje.

Značilna je stopnja povezanosti med številom udeležencev v konkurenci in motiviranosti teh konkurentov za pridobitev naročila. V tej povezavi je zanimiva študija, ki ugotavlja, da je aktivna motiviranost in odzivnost posameznega udeleženca v konkurenci manjša ob njegovem vedenju, da je število konkurentov veliko (100) v primerjavi s položajem, kjer isti udeleženec ugotavlja maloštevilnost tekmecev (10) (Economist, 2009, str. 74).

Kadar je vse tehnične, pravne in ekonomske razsežnosti mogoče zajeti in določiti dovolj natančno v pogodbi o naročilu, tedaj je močna cenovna konkurenca in s tem večje število konkurentov vedno primerno in zaželeno v postopku oddaje javnega naročila. Formalna pogodbeno določila skupaj s polnostjo in vseobsežnostjo vseh podrobnosti nadzorujejo in varujejo vse relevantne sestavine, kar pomaga naročniku, da ob močni cenovni konkurenci, dobi zahtevano kvaliteto po nižji ceni ali boljše razmerje med ceno in drugimi značilnostmi ponudbe (zadnje je to z uporabo ekonomsko najugodnejše ponudbe). Vendar pa utemeljenost močne cenovne konkurence ostaja vprašljiva, kadar določenih elementov pogodbe ni mogoče natančno zajeti v pogodbenem razmerju. Pri inovativnih ali zapletenih naročilih storitev močna cenovna konkurenca ni rešitev, kajti najpomembnejši element naročila ni cena, ampak kvaliteta oziroma inovativnost, kar je zelo težko opredeliti s samo pogodbo. V takšnem primeru bi konkurenčni pritisk na ceno povečal verjetnost izbire manj kakovostnega ponudnika (ki operira z nižjimi stroški in s tem ponuja nižjo ceno). Hkrati

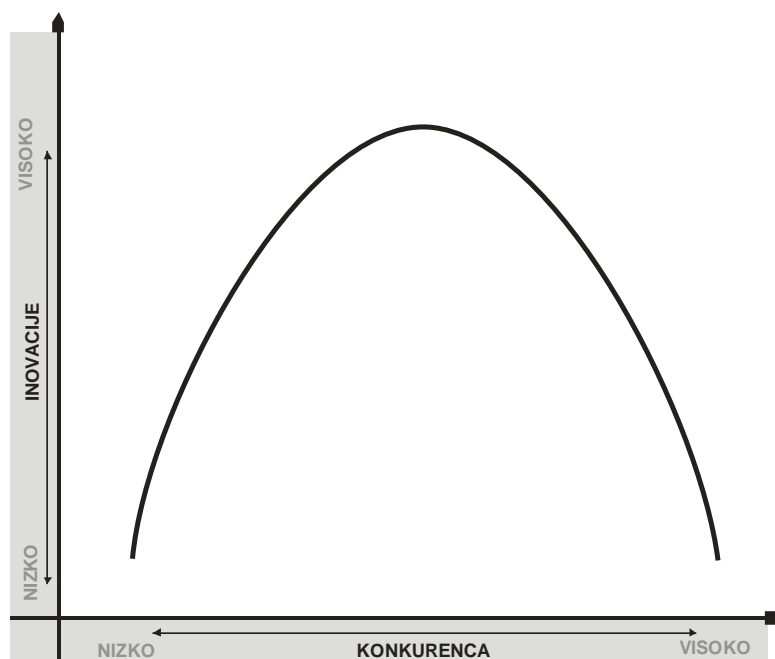
takšna konkurenca sili druge ponudnike, da dalje znižujejo drage kvalitativne in inovativne elemente, ki jih ni mogoče opredeliti s pogodbo, v drugi in tretji stopnji faze predtržnega naročanja (slika 29-1). Inovativna naročila še zlasti vsebujejo elemente, ki jih ni mogoče zajeti in opredeliti v pogodbi. Ti elementi se nanašajo na raziskovalne in razvojne aktivnosti v okviru izboljšav tehnološkega znanja, s tem da so prizadevanja za njihovo izboljšavo tudi težko merljiva. Zamisel o zmerni konkurenci povečuje pričakovanja vsakega od udeležencev, da bo na koncu faze predtržnega naročanja izšel kot zmagovalec. In prav to povečuje možnost samo nekaj inovativnih ponudnikov, ki medsebojno tekmujejo v postopku, da povečujejo investicije in prizadevanja v okviru raziskav in razvoja.

Slika 8-1 z zvonasto obliko povezave med inovativnostjo in konkurenco, po modelu P. Aghiona in R. Griffitha ter soavtorjev, potrjuje, da povečanje tržne konkurence pozitivno vpliva na inovativnost, vendar samo do določene meje. Močno povečana konkurenca vpliva na zmanjševanje inovativne spodbude predvsem pri tistih inovativnih podjetjih, ki z zamudo vstopajo v konkurenčno tekmo. Model postavlja dodatni dve predpostavki, ki sta zlasti zanimivi za določanje števila inovativnih konkurentov v okviru faze predtržnega naročanja. Prvič, povprečna tehnološka vrzel med vodilnimi ponudniki tehnologije in zamudniki se povečuje z rastjo konkurence, in drugo, zvonasta oblika U-krivulje je bolj strma, kadar so inovativni ponudniki v konkurenčni tekmi izenačeni (Aghion, P., et al, 2005, str. 701-707).

V kolikor je rezultat raziskav in razvoja zelo negotov, potem večje število konkurentov za patentiranje nove inovacije na splošno zmanjšuje potreben čas za izum (Loury, Glenn C., 1979, str. 395-410).

Vendar pa povečano število podjetij, ki se angažirajo na novi inovaciji, ne vpliva na čas novega odkritja, če je videz raziskav in razvoja predvidljiv in če je en inovator daleč pred konkurenti v tekmi za nov izum (Fudenberg, D., et al., 1983, str. 3-32).

Slika 8-1 Inverzna U-oblika povezave med inovativnostjo in konkurenco



Vir: P. Aghion & R. Griffith, *Competition and Growth* (2005, str. 31).

9 RAZLOGI ZA SPREMEMBE PRAVIL INOVATIVNE POLITIKE

Povpraševanje je glavni potencialni vir inovativnosti, vendar mora kritična vloga za takšno povpraševanje kot ključne gonilne sile za inovacije biti vključena v vladno politiko. Povpraševanje javnega sektorja, kadar je usmerjeno k inovativnim rešitvam in proizvodom, ima funkcijo, da izboljša delovanje javnih storitev in politike, s tem da generira izboljšave v inovativni dinamiki in pridobiva koristi s prelivanjem v eksternalije (Edler, J. & Georghiou, L., 2007, str. 949).

9.1 Dilema o tem, ali je spodbujanje inovativnosti na strani ponudbe ali povpraševanja

Dilema o tem, ali naj spodbujanje inovativnosti izhaja od ponudbene strani ali strani povpraševanja, je zadnji dve desetletji močno prisotna v znanstveno strokovni javnosti (Uyarra, E. & Flanagan, K., 2010, str. 125). Vendar je v dosedanem času pozornost glede inovacij v EU, enako kot v globalnih razsežnostih, večji del pripadala ponudbeni strani, tako v ekonomski teoriji (Storper, 1997, str. 107) kot pri dejanskih ukrepih in spodbudah za raziskave in razvoj, kar naj bi izkazovalo manjšo učinkovitost pri spreminjanju rezultatov raziskav in razvoja na podlagi javnega financiranja v uporabne inovativne proizvode, ki lahko postanejo predmet trženja. Javno financiranje, predvsem v obliki shem subvencioniranja, je tudi sedaj v pretežni meri usmerjeno k akademskim ustanovam in industrijskim raziskovalnim jedrom, ki se proaktivno ne odzivajo na potrebe javnega naročanja in ostajajo tako v pretežni meri nepovezani z naročniki, ki so realni kupci v javnem sektorju. Predtržno naročanje naj bi preseгло takšno stanje s tem, da se javni naročnik pojavlja kot potencialno prvi kupec za uporabo tržno zanimivih novih tehnologij. S tem naj bi bili prav naročniki tisti, ki bi se vključevali v zgodnje faze tehnološkega razvoja inovativnega proizvoda, od uporabe idej do uporabnega inovativnega proizvoda, ki postane predmet javnega naročanja.

Zasebni sektor se odloča glede investiranja v inovativne proizvode na podlagi ocene poslovne zanimivosti za vsak primer posebej. Donose na investicijska vlaganja v novo tehnologijo določajo trije dejavniki: investicijski stroški v raziskave in razvoj, velikost potencialnega trga in čas, ki je potreben, da se inovativni proizvod prične tržiti. Javne subvencije v raziskave in razvoj vplivajo na prvi dejavnik in pomenijo zniževanje stroškov za raziskave in razvoj, ki jih nosi ponudnik. Javno naročanje raziskav in razvoja pa vpliva na vse tri dejavnike. Dodatno k javnemu financiranju raziskav in razvoja oziroma predtržnega naročanja je javni naročnik potencialni kupec, ki predstavlja konkretni trg za inovativnega ponudnika. Vloga naročnika pri določanju potreb in zahtev in oblikovanju inovativnega proizvoda vse od zgodnjih stopenj raziskav in razvoja lahko pospeši razvoj uporabnega inovativnega proizvoda in tako skrajša čas, ko se proizvod prične tržiti (Bos, 2009).

Poleg tega je povpraševanje javnega sektorja začetno efektivno povpraševanje, ki pomeni, da izum ne ostane sterilni razvojni dosežek, ampak dobi uporabno veljavo na relevantnem trgu javnih naročil in to še preden postane potencialni predmet najširšega trženja.

9.2 Vzroki nizke rasti naložb v inovativnost in vprašljivost obstoječih pravil določanja nosilca intelektualne lastnine

Da bi se naročniki pri inovativnih naročilih izognili tržnim neučinkovitostim ali tržnim izkrivljanjem, morajo sprejeti takšna ravnanja, ki bodo institucionalno preprečevala nizko raven investiranja v raziskave in razvoj, kar sicer bistveno zmanjšuje hitrost inovativnih procesov. Prav tako tvorijo naročniki predvsem tisti del učinkovitega inovativnega povpraševanja, ki se s predtržnim naročanjem lahko izognejo napačnim inovacijam, ki izhajajo iz raziskav in razvoja.

Obstaja vrsta razlogov, zakaj trg sam ne zagotavlja dovolj naložb v raziskave in razvoj. Vzrok za to ni samo v tržni stihiji, ampak je v mnogočem v pozitivnih zunanjih ekonomijah (eksternalijah), ki pomenijo, da subjekti, ki ustvarjajo inovacijo, ne prejmejo polne koristi in so samo deloma nagrajeni za svojo inovativno dejavnost, medtem ko drugi subjekti obenem prejemajo korist, ki je zanje brezplačna.

Ekonomsko teorija je v šestdesetih letih prejšnjega stoletja ugotavljala, da konkurenčni trgi ne pospešujejo inovativnosti, ker izumitelji/inovatorji nujno ne prejmejo koristi za svojo dejavnost.²⁴ Četudi je inovacija primarno usmerjena v ustvarjanje novega znanja, se takšno znanje značilno izkazuje v materializiranih predmetih. Zaščita same oblikovne podobe takšnih predmetov ni težavna, vendar je težja zaščita idej in zamisli, ki so temeljna podlaga za pridobivanje koristi na podlagi intelektualnega znanja, vendar razlog za to ni samo v stihiskosti tržnega uravnavanja, ampak v institucijah pravnega urejanja in zakonodaje, ki za takšno znanje v sedanji evropski in slovenski pravni ureditvi praviloma ne daje položaja izključnih pravic tvorcu inovacije (ideje, ki stojijo izza iPod je mogoče videti v številnih primerih MP3 predvajalnikov). Bolj dosledna enotna pravna ureditev in kultura inovativnosti je zato manj potrebna pri medsebojnem inovativnem urejanju zgolj med osebami zasebnega prava pri določanju in razmejevanju pravic intelektualne lastnine, kot je nujna predvsem na področju javnega sektorja, torej glede urejanja odnosov intelektualne lastnine med naročnikom in inovativnim ponudnikom kot osebo zasebnega prava.

Pridobivanje novih znanj je zahteven in dolgoročen proces, vendar prevladujoča ureditev, ki ne daje izključne pravice izumitelju/inovatorju, pomeni, da ostaja ta brez zaščite ali nagrade, kar dalje pomeni, da lahko ostaja v podrejenem položaju do svojih konkurentov. Ti konkurenti so sposobni, da uporabljajo znanje brez kakršnegakoli plačila ali stroškov v zameno, kar tržno usmerjene izumitelje/inovatorje odvrča od raziskav in razvoja in naložb vanje. Odsotnost institucionalne zaščite ali sistema nagrad inovativnemu ustvarjalcu z makro družbenega vidika pomeni, da ostaja agregatna raven naložb v inovacije v nacionalnih ali evropskih okvirih nizka. V takšnem okolju je potrebna analiza, ovrednotenje in končno sprememba predvsem več vrst zakonodaje: zakonodaje na področju javnega naročanja, zakonodaje o intelektualni lastnini ter zakonodaje, ki posebej proaktivno ureja raziskave in razvoj.

²⁴ Vir: K. J. Arrow, Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention v R.R.Nelson, The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors (1962, str. 609-626).

9.3 Mrežne povezave kot tržna izkrivljanja in ovire inovativnosti

Druga vrsta tržnih izkrivljanj ali tržne neučinkovitosti obstaja, kadar trg usmerja investicije v napačne ali neprimerne raziskave in razvoj. Eden od takšnih primerov je poudarjena inertnost, ki se kaže s tem, da inovativno blago ali storitve kažejo trdno zasidranost v obstoječih mrežnih povezavah (Motta, 2004, str. 131).

Možen dokaz tega sta sistem telefonije ali sistem Windows ali Office, kjer se s povečevanjem števila uporabnikov takšnega sistema povečuje število komplementarnih vrst proizvodov in storitev za vsakega uporabnika. To povzroča stanje inertnosti, kjer nova, izboljšana tehnologija ne uspeva nadomestiti obstoječo, ki je manj napredna. Moč obstoječih mrežnih povezav pomeni, da uporabniki obstoječe tehnologije ali standardov niso pripravljeni prevzeti nove tehnologije, ker ima obstoječa trdno veljavo, nova pa povzroča negotovosti in tveganja. Prisotnost javnih naročil predstavlja močnejši vzvod, ki lahko povzroči prehod od obstoječe tehnologije na novo. Velik javni naročnik ima, za razliko od velikega zasebnega naročnika, možnost, da uporabi ali celo vpliva na spremembo formalnih ravnanj, ki pomenijo splošni vnos in uporabo nove tehnologije in zamenjavo obstoječe.

Vendar, ali je stanje inertnosti vedno in v vsakem primeru negativno za inovativno dejavnost? Medtem ko zasidranost uporabnikov v obstoječih mrežnih povezavah omejuje konkurenco, ki je uperjena proti obstoječemu vodilnemu standardu (na primer Windows ali Office), je po drugi strani mogoče razvijati inovacije tudi znotraj takšnega standarda (Gallaugher, 2008, str. 6).

9.4 Preseganje tržne neučinkovitosti

Tržna neučinkovitost lahko izhaja iz neskladij med ponudbo in potrebami povpraševanja zaradi informacijske asimetrije²⁵ med inovatorji in potencialnimi naročniki ali uporabniki. Pomanjkanje medsebojnega razumevanja lahko omejuje raziskave in razvoj, kot tudi sam prenos tehnologij in trženje.

V fazi raziskav in razvoja izumiteljem/inovatorjem primanjkuje informacij o njihovih uporabnikih in se zato slabo odzivajo na bodoče potrebe uporabnikov. Ponudbena stran torej ne daje dovolj inovativnih spodbud v primerjavi z tistimi, ki jih lahko daje že prvotno vzpostavljeni vodilni trg na strani povpraševanja, kjer lahko tak vodilni trg tvori en sam velik javni naročnik ali celotni javni sektor (Georghiou, 2007).

Predtržno naročanje lahko, če vključuje strateško načrtovanje, preusmerja inovatorje, ki bi sicer svoje naložbe v inovacije usmerjali v iskanje kakršnihkoli tržnih priložnosti in manj v proizvode, ki so tehnološko vodilni in ki jih lahko generira sodelovanje z javnim sektorjem. Aktivno predtržno naročanje lahko spreminja podoptimalno usmerjanje investicij v tiste ciljne raziskave in razvoj, ki jih zahteva in v tej fazi preverja naročnik, del ali celotni javni sektor in ki so kasneje zanimive tudi za širši potencialni trg.

²⁵ Informacijska asimetrija proučuje odločitve in ravnanja, kjer ima eden od subjektov več ali boljše informacije od drugega. To ustvarja neuravnoteženost moči in kot posledico nesorazmerja v medsebojnih ravnanjih.

Drug vidik pomeni uporabo najboljših praks v času predtržnega naročanja in zahteva najboljšo komunikacijo med vsemi člani raziskovalnega in razvojnega moštva pri inovativnem ponudniku, zunaj ponudnika in hkrati do naročnika. Takšna strategija pri inovativnem ponudniku določi naloge in aktivnosti, ki so najverjetnejše za izdelavo prednostnega konkurenčnega proizvoda, izvedbo enostavnih rešitev in zmanjševanje tehničnega tveganja; prav tako skrajševanje tržnih poti, izboljšanje kvalitete predmeta naročanja in krepitev tržne sprejemljivosti v času, ki sledi predtržnemu naročanju. Katere najboljše prakse naj inovativni ponudnik uporabi, je odvisno od okolja naročanja in inovativnega proizvoda samega.

Primer za to je na primer vladna uredba o zelenem naročanju (Ur. l. RS, št. 102/11), ki je od 13. marca 2012 zavezujoča za naročnike glede na vrednost naročil, za katere vrednostni prag znaša prek € 20.000 za blago in storitve in € 40.000 za gradnje. En sam takšen predpis, ki pomeni radikalen poseg v strukturo agregatnega povpraševanja, lahko zahteva inovativni odziv ponudbene strani, torej inovativnih ponudnikov, da se prilagodijo ekološko zahtevnejšim potrebam naročnikov. Tako morajo celo tako majhni naročniki, kot so osnovne šole, naročati prevoze šolskih otrok ne zgolj z uporabo merila najnižje cene, ampak tudi drugega merila, ki upošteva okoljevarstvene elemente.

10 NOVA, SPREMENJENA POLITIKA INOVATIVNEGA NAROČANJA

Politika javnega naročanja mora vzpostaviti občutljivo ravnotežje med široko zasnovanim javnim interesom, kamor sodita tudi obramba in varnost, in hkrati nameni te politike, da povečuje trženje intelektualne lastnine, ki ga izvajajo ponudniki.

Vidiki intelektualne lastnine se pogosto pojavljajo v postopkih oddaje javnih naročil za blago in storitve, pri naročilih, kot so na primer izdelava spletne strani za naročnika, izgradnja ekonomskih modelov napovedovanja ali enostavnih programskih orodij oziroma opreme.

Eden od ekonomskih ciljev, ki jih zasleduje politika javnega naročanja, je trženje (komercializacija) intelektualne lastnine zasebnega sektorja, kar naj povečuje gospodarsko rast in zaposlovanje. Ta politika, ki naj obvezno izhaja iz zakonskih norm, je usmerjena na pogodbeno določanje inovativnega ponudnika kot titularja intelektualne lastnine, ob tem da zagotavlja naročniku, da uporablja proizvode, ki izhajajo iz inovativnega naročila. Za izvajanje takšne politike najširšega trženja je manj spodbudno, vendar v nekaterih primerih povsem mogoče in izvedljivo, da intelektualno lastnino, ki izhaja iz predtržnega naročanja, uporablja tudi naročnik širše, za vse svoje aktivnosti v njegovih prihodnjih naročilih in za to, da zaščiti širši javni interes.

Naročniki, ki jih je mogoče imenovati kolektivno javni sektor, zasledujejo v tej politiki celovit cilj pospeševanja gospodarske rasti in zaposlovanja v državi, s tem da lahko obstajajo specifična določila za socialni in ekonomski razvoj, kot so na primer okoljevarstveni ali socialni vidiki, kar vse je mogoče dosegati prek javnega naročanja. Dodatno temu je verjeti, da tržno izkoriščanje intelektualne lastnine pripomore k ekonomski rasti in rasti zaposlovanja.

Bistvena predpostavka takšne politike je, da inovacije prispevajo k ekonomski rasti, tako da izboljšujejo proizvodno učinkovitost ali z razvojem vrst blaga ali storitev bolje zadovoljujejo potrebe. In eden od načinov, kako inovacije vstopajo na trg, je

komercializacija intelektualne lastnine, ki je vezana na te inovacije. Pri tem velja verjeti, da je tržno izkoriščanje intelektualne lastnine najučinkoviteje izvedljivo prek zasebnega sektorja ponudnikov.

Politika javnega naročanja naj bi vendarle spoznala, da je zasebni sektor bolj umeščen in motiviran, da išče in uporabi prednosti mnogoterih tržnih priložnosti, ki zahtevajo pravočasnost poslovnih odločitev, ustvarjanje strateških povezav in končno trženje inovativnega proizvoda.

Ta politika nujno vključuje izjeme za intelektualno lastnino, katere titular naj bi bil ponudnik; izjeme so namenjene zagotavljanju lastninskih upravičenj, ki izhajajo iz interesa javnega sektorja in države. V primeru izjem država zaščiti svoj interes do lastništva intelektualne lastnine, katerega sankcionira z zakonom in drugimi predpisi.

Pogodba o naročilu naj izrecno določi, da je ponudnik lastnik celotne intelektualne lastnine, ki jo je zasnoval in izdelal pred ali izven predtržnega naročanja; prav tako ali je ponudnik titular intelektualne lastnine, ki je nastala v predtržnem naročanju, ali pa ta lastnina pripada naročniku v okviru izjem.

11 DOLOČITEV POTREB IN CILJEV NAROČNIKA

Pravilna določitev predmeta naročanja je odločilnega pomena za pravilno izvedbo inovativnega javnega naročila in vsebuje pot od zaznave problema, ugotovitve potreb in določitve zahtev in performans v specifikacijah. Zaradi različnih pogledov je pomembna pri tem tudi razjasnitev ali izkazovanje potreb, kot na primer izhaja od naročnika ali ponudnika.

11.1 Pot do izkazovanja potreb

Pogosto naročnik težko izrazi svoje latentne potrebe po inovativnem proizvodu. Če je odgovor v tem, da naročnik sam nujno ni sposoben določiti svojih potreb, povezanih z inovacijo, potem bi bilo mogoče reči, da naročnik ni suveren pri izkazovanju tega, kar potrebuje za lastno uporabo. Vendar je največ, kar je mogoče sprejeti, dejstvo, da jih ni več primerno artikulirati, zato mu jih lahko nakaže (vendar ne določi!) inovativni ponudnik, v okviru predvidljivih rezultatov, na podlagi preverjanja, katere lahko nato ponudnik oblikuje v inovativni proces (napake pri mikrovalovni pečici, Walkman).

Kot drugo je mogoče, da naročnik nima jasnega vedenja in predstav, kaj potrebuje, ali celo teza, da naj bo inovativni ponudnik tisti, ki naj ustvari potrebe naročnika. Odgovor je ta, da, čeprav je neka inovativna rešitev prodorna novost za naročnika (iPhone), se v končni posledici ne izkazuje kot njegova potreba ob javnem naročilu, ampak kot rezultat njegove, pred tem izkazane potrebe; potrebe oblikuje naročnik, rezultate na tej podlagi pa predlaga inovativni ponudnik; če potrebe niso jasno, natančno in pravilno izkazane, posledično rezultati, ki jih izvede ponudnik, največkrat niso primerni. Potrebe so tiste, ki določajo inovativno strategijo in ki usmerjajo inovativni proces. Pravilno vodeni postopki inovativnega javnega naročanja lahko v večji meri zblížajo naročnikove potrebe in ponudnikove rešitve, kot je to praksa pri izvajanju inovacij v zasebnem sektorju med inovativnim podjetjem in uporabniki na prostem trgu. Tvegana je tista inovacija, ki jo

najprej izvede ponudnik samostojno, avtonomno in nato na tej podlagi ustvarja potrebe naročnikov. Sledljivost učinkovitega inovativnega procesa zahteva najprej določitev oziroma artikuliranje potreb pri naročniku in nato, na tej podlagi, izdelavo rešitev pri inovativnem ponudniku, kar naj bi praviloma bila zakonitost postopkov oddaje javnih naročil. In dalje, pri inovativnem javnem naročanju z uporabo predtržnega naročanja gre za konkretnega kupca inovacije, ki je naročnik, in ne zgolj za trg potencialnih, neidentificiranih uporabnikov, kot je to pretežna praksa naročanja v zasebnem sektorju. To lahko v veliki meri olajša identifikacijo potreb in izdelavo tehnološko-tehničnih rešitev. Kadar naročnik in ponudnik že pred vstopom v predtržno naročanje skupno določita potrebe ob poznavanju naročnikovih sedanjih nalog, funkcij in del in ponudnik na tej podlagi poda predlog rešitev, se s tem izpolnijo potrebe naročnika na inovativni način. In dalje, v kolikor ponudnik lahko spozna, v kakšni meri naročnik lahko oceni, koliko je sposoben uspešno izvesti funkcije in naloge z uporabo sedanjih rešitev, potem inovativni ponudnik lahko ugotovi, katere so neizpolnjene potrebe naročnika.

Identifikacijo svojih potreb naročnik:

- prične dovolj zgodaj pred fazo predtržnega naročanja z ugotavljanjem problemov, neizpoljenih potreb in izgubljenih priložnosti, s tem da
- določi svoje potrebe na podlagi izkazanih ciljev (ciljev performans),
- pripravi poslovni primer v okviru predtržnega naročanja,
- pridobi potrditev za inovativni projekt in finančno podporo v okviru svoje upravno-organizacijske sestave.

Dosedanja razprava kaže na pomen udejanjanja inovativnega ponudnika kot subjekta, ki je že pred formalnim pričetkom inovativnega procesa usmerjen k pripravi rešitev in izdelavi rezultatov, nastalih na podlagi poglobljenega strokovnega dialoga z naročnikom. Potem ko se ugotovijo naloge, njihova sledljivost ter vrednostni izkaz z rešitvami in rezultati, je na tej podlagi mogoče oblikovati realne potrebe, katere naročnik lahko utemeljeno artikulira. Naročnik se na takšen način lahko pouči o novih tehnologijah, ki so osnova inovativnega procesa, novih materialih, strojni opremi itd.

Obstajajo načini izkazovanja potreb naročnika, ki se izražajo kot njegova definicija vrednosti in kot prvo je to lahko opis del in opravil. Delo, ki naj bo opravljeno, je osnovni cilj, ki ga naročnik namerava doseči, ali nek problem, ki ga želi rešiti v dani situaciji (enostavno je to na primer nov pristop odpreme pošte; registracija prihoda na delo). Kot drugo je to opis zelenih rezultatov. Naročnik kupuje določene rešitve, da bi lahko opravil delo in pri tem izbira med konkurenčnimi rešitvami tisto prioriteto, ki bo najbolj zadovoljila izvedbo nekega dela ali opravila.

Gre za potrebo po stalnem dialogu med naročnikom in inovativnim ponudnikom, na podlagi katerega ponudnik izdelava strategijo za oceno proizvodnega koncepta, ki določa stopnjo, ki bo zadovoljila pričakovani rezultat (Ulwick, 2002).

Gre celo za zanimivo zamisel, da je za naročnika pomemben koncept nalog in opravil, ki jih mora opraviti, kar pomeni, da naročnikov namen ni v naročanju blaga ali storitev, ampak le-te raje zakupi s ciljem, da bi z njimi opravil svoje naloge, kar naj bi bila naprednejša alternativa za segmentiranje trga (Anthony, S. D., Johnson, M. W., Sinfield, J. V. & Altman, E. J., 2008, str. 4).

Začetek za identificiranje inovativnih priložnosti je izdelava sledljivosti korakov, ki jih s stališča naročnika vključuje izvedba določene njegove naloge ali opravila. Po opravljeni identifikaciji postopnih korakov izvedbe takšne naloge inovativni ponudnik lahko izdelava vrednostno presojo in oceno na več načinov, kot so izboljšanje specifičnih korakov izvedbe naloge, odstranitev uporabe nekaterih inputov ali outputov, vključitev naključno izpuščenih postopkovnih korakov; preureditev postopkovne sledljivosti korakov, ali postavitve možnosti za končanje korakov na novih lokacijah ali ob različnih časovnih terminih.

Teorijo opravil in nalog, ki jih je potrebno izvesti pri uporabniku, je mogoče povezati z raziskavami in razvojem, tako da je mogoče postaviti raziskave in razvoj ob bok nalogam, ki jih uporabniki morajo opraviti, nalogam, ki naročnikom zagotavljajo izvajanje njihovih javnih funkcij in za katere dolgoročno iščejo rešitve. Vključitev teorije opravil in nalog naročnika v okvir inovacij pomeni možnost rešitev potreb za naloge, kar lahko vodi do polne skladnosti v razumevanju, pravilnemu določanju potreb med naročnikom in ponudnikom glede inovativnega procesa in hkrati ustvarjanja novih trgov na osnovi obstoječih, kateri ne zagotavljajo dovolj uporabnih proizvodov za naročnika (Oestreicher, 2009).

V okviru inovativne sfere je le malo subjektov, ki razpolagajo izključno sami z zadostnimi viri za raziskave in razvoj. Prav tako je le malo subjektov, ki lahko sami definirajo probleme ali potrebe, ki izhajajo iz njihovega socialnega in ekonomskega okolja. Zato ni presenetljivo, da številne informacije, ki stimulirajo ideje, katere se nato uspešno pretvarjajo v rešitve, prihajajo izven ozkega okvira samega naročnika in prav tako konkretnega inovativnega ponudnika.

Generiranje idej za inovativni proizvod zahteva sintezo znanja o problemu ali potrebi ter tehničnih vidikih in sredstvih, kako rešiti problem ali izpolniti potrebo. Ta sinteza se najpogosteje izvede kot odgovor na informacijo ali komunikacijo o problemu ali potrebi. Inovacije, ki jih spodbudi informacija ali komunikacija o vidikih, sredstvih ali tehnikah, naj bi temeljile predvsem na tehnologiji, ki je bila razvita nedavno in izven inovativnega ponudnika in so lahko pogostejši kot inovacije, ki nastajajo na podlagi spoznanih potreb naročnika.

11.2 Določitev ciljev v razpisni dokumentaciji

Pristop k zgodnjemu načrtovanju potreb zahteva prožnost zaradi prilagajanja spremembam ali nepredvidenih ciljnih potreb. Pri tem je smiselna uvedba posebnega dokumenta v razpisni dokumentaciji z navedbo izvedbenih ciljev (performans). Tak dokument uporabi naročnik, da zagotovi kar največjo prožnost pri vsakem ponudniku, ki predloži inovativne rešitve.

11.2.1 Pristop k določitvi ciljnih značilnosti (performans) predmeta naročanja

Potem ko naročnik poveže inovativno naročilo z namenom svojih ciljnih potreb (mission needs), usmeri svoje napore na tiste specifičnosti, ki se imenujejo performativni cilji ali ciljne značilnosti.

Povezanost začetne opredelitve in zatem izvedbe naročila do njegovih ciljnih smotrov in performativnih ciljev pomeni postavitve in določitev tekoče ravni performans kot

izhodiščne osnove nasproti pričakovanem performansu, ki ga bo mogoče na ta način tudi meriti.

Manj primerno za naročnika je, da zgolj njegova tehnična služba izvaja tržno raziskavo o tem, kaj lahko trg ponudi, medtem ko se nabavna služba ločeno loteva iste tržne raziskave z vidika tržno cenovnih parametrov. Mogoč je tudi primernejši pristop tržne raziskave, ki ga izvaja celotna integrirana skupina za iskanje rešitev pri naročniku. To omogoča posameznikom takšne skupine deliti razumevanje in znanja samega trga, kar je pomemben dejavnik pri razvijanju strategije inovativnega naročanja.

Posebej izdelano poglavje določitve ciljev v razpisni dokumentaciji prenaša odgovornost priprave za dokončno določenih ciljev od naročnika k inovativnemu ponudniku.

Določitev ciljev na tak način nato omogoča ponudnikom, da lahko jasno razumejo potrebe naročnika, kar zagotavlja pripravo povratnih odzivov, ki so zajeti v ponudbah za zahtevano inovativno blago ali storitev (FAR, 2011, str. 2.1-13).

Analizirati je potrebno tudi razmerje med poglavjem določitve ciljev v razpisni dokumentaciji in fazo predtržnega naročanja. Ob vstopu v fazo predtržnega naročanja, potem ko je naročnik izbral inovativne ponudnike, postane določitev ciljev standard za merjenje performans ponudnikov. Dokument določitve ciljev naj bi imel tudi pravno veljavo. Ko se izvaja faza predtržnega naročanja, naročnik in inovativni ponudniki izhajajo iz posameznih pravic in obveznosti, ki so zajete v tem dokumentu. Na ta način naj bi poglavje z določitvijo ciljev v razpisni dokumentaciji določalo definicijo predmeta naročila in bi zanj tudi veljala formalna pravila javnega naročanja. Dokument, ki je del razpisne dokumentacije in ki določa delo, ki ga bo izvedel ponudnik, je vezan na pravne podlage glede obsega in vrste izvedbenih del in tudi intelektualne lastnine. Na ta način je mogoče zagotoviti tudi pravno varstvo udeležencev v predtržnem naročanju.

Ker je faza predtržnega naročanja razdeljena na več stopenj, to pomeni tudi delitev opredeljevanja potreb in zahtev glede na te stopnje (glej poglavje 11 - Določitev potreb in ciljev naročnika). Stopenjsko določevanje ciljev pomeni določanje in ocenjevanje ciljnih potreb in programskih ciljev. V prvi stopnji se ovrednotijo tehnološki napredek, izvedljivost koncepta, programski roki in stroški z namenom identificiranja izvedljive rešitve glede na potrebe naročnika. Zaradi razvijajoče narave zelenega inovativnega proizvoda je dokumentirana določitev ciljev, ki se uporablja v tej stopnji, omejena na izkaz zgolj ciljev in rezultatov. Natančnost, s katero je mogoče določiti operativne in tehnične cilje na tej stopnji, opredeljuje tudi sposobnost naročnika in ponudnikov, da ocenijo stroške in tveganja. Praviloma je pri večini inovativnih raziskav, ki vključujejo predhodne raziskave in študije, v prvi stopnji faze predtržnega naročanja mogoče natančno opisati delo, ki se bo izvajalo. Potem ko so predhodne raziskave in študije pokazale in dokazale veliko verjetnost, da so možnosti za razvoj mogoče, je mogoče prevrednotiti in natančneje opredeliti in določiti cilje na novi dokumentirani podlagi.

Inovativni ponudnik na takšni podlagi lahko nato predloži svoj predlog za naslednjo stopnjo v fazi predtržnega naročanja.

Omenjena stopnja v okviru določitve ciljev naj bi vsebovala tudi nabor razvojnih alternativ, ki jih je mogoče zaznati v tem preseku faze predtržnega naročanja, katere izpostavljajo možne razlike v operativni učinkovitosti, izkazane z jezikom performans,

zanesljivosti, operabilnosti in vidikov vzdrževanja. Razvijanje poglavja določitve ciljev mora jasno označevati osnovo za primerjave, na primer z ekstrapolacijami.

Stopnja izdelave prototipov in nato stopnja testnih preizkusov ter izdelava omejene količine končnih proizvodov pomenijo podrobno izdelavo dizajna, integrirano testiranje in vzpostavitev proizvodnih osnov. Cilj teh stopenj je pretvarjanje izbranega načrta rešitve v stabilen prototip, ki je proizvodno in stroškovno učinkovit ter operativno uporaben (glej poglavje 29 - Analiza raziskovalnih in razvojnih stopenj v fazi predtržnega naročanja).

11.2.2 Dokument ciljnih značilnosti predmeta naročanja (performans)

Navedba ciljev naročila je primeren nov element in poglavje v razpisni dokumentaciji, ki dovoljuje vsakemu ponudniku kar največjo prožnost, da predloži inovativno razvojno rešitev. Poseben dokument v okviru razpisne dokumentacije (*angl. mission requirements document; statement of objectives; statement of purpose*), ki ga je mogoče imenovati navedba ciljev, pomeni dopolnitev ali celo nadgradnjo klasične razpisne dokumentacije, ker daje naročnikom možnost razvijanja stroškovno učinkovitih rešitev in priložnost za inovativne alternative pri izpolnjevanju izkazanih ciljev. Navedba ciljev je tudi primeren instrument za ocenjevanje ponudnikovega razumevanja vseh vidikov prizadevanj za izvedbo performans brez uporabe pristopa, ki je oprt zgolj na miselnost, kako zgolj postopkovno oziroma formalno izvesti naročilo.

V kratkem delu ali poglavju razpisne dokumentacije je v navedbi ciljev določen celovit nabor osnovnih, najpomembnejših ciljev inovativnega naročila, ki je uporaben tako za naročnika in predvsem za ponudnike. Inovativni ponudniki naj bi nato uporabili to poglavje skupaj z ostalo razpisno dokumentacijo za pripravo ponudbe. Ta del razpisne dokumentacije pri tem vsebuje tudi merila za ocenjevanje ponudnikovega razumevanja ciljev naročila; njegove sposobnosti za uspešno doseganje teh ciljev; za zagotavljanje primerne pristopa, ki ga predlaga ponudnik in za preverjanje izpolnitve vseh določenih zahtev.

V okviru priprave poglavja navedbe ciljev naročnik ocenjuje tveganja, ki so povezana z inovativnim naročilom. V tej oceni določi verjetnost in posledice, ki bi jih vsak potencialni škodni dogodek imel na raziskave in razvoj, sam končni inovativni predmet naročila ter ne nazadnje kasneje tudi na trženje inovativnega proizvoda. Identifikacija potreb in tveganj ter klasifikacija zadnjih pripomore naročniku, da razvije glavne cilje v naročilu, ki jih nato vključi v navedeno poglavje. Čeravno to poglavje tvori del razpisne dokumentacije in predstavlja skladen odnos do tehničnih specifikacij in še zlasti meril za ocenjevanje, ta dokument vendarle ni razpisna dokumentacija sama po sebi, ker izhaja iz identifikacije tveganj, katera temeljijo na opisu potreb. Za naročnika je pomembno, da zagotovi povezavo med usmeritvijo postopka naročanja, tveganji in cilji in da usmeri svojo pozornost na tista tveganja, ki so najbolj kritična. Takšna usmeritev velja predvsem velikim in srednjim tveganjem v klasifikaciji tveganj, ki so tista mesta, kamor naročnik usmerja izvedbo naročila, sredstva in napore svojega kadra; na takšni podlagi lahko nato zaključi svojo strategijo naročanja, izdela razpisno dokumentacijo (še zlasti merila za ocenjevanje) in določi aktivnosti za upravljanje s tveganji (glej poglavje 23 - Vloga predtržnega naročanja pri pridobivanju koristi in obvladovanju tveganj).

Dokument z navedbo ciljev ni samo kombinacija opisa potreb in ocene tveganj, ampak je funkcija obeh, kjer so potrebe izkazane v povezavi s tveganji, ki zahtevajo nato učinkovito upravljanje; ni tudi brezpogojen element razpisne dokumentacije, saj ga največkrat ni

potrebno izdelati za naročila standardnega komercialnega blaga in naročila, kjer je merilo za ocenjevanje zgolj najnižja cena. Poglavje z naborom ciljev in vsemi naštetimi elementi je sporočilo in pomembna informacija ponudnikom pri pripravi in izdelavi ponudbe. Ponudnikom to poglavje sporoča lestvico pomembnosti, od tistega, kar se postavlja kot absolutna zahteva, do tistega, kar predstavlja manjše prioritete, da bi lahko za svojo ponudbo izdelali poslovni načrt (stroške-ponudbeno ceno, roke dobav oziroma izvedbe ali izpolnitev performančnih zahtev).

11.2.3 Vrste ciljnih značilnosti (performans) predmeta naročanje

Ciljne značilnosti je mogoče razvrstiti v več vrst:

Programski cilji inovativnega naročila v predtržnem naročanju. Tako na primer ti cilji predstavljajo tehnološko XYZ prilagoditev javne ulične razsvetljave kot predmeta naročanja, za katerega inovativni ponudnik izvaja načrtovanje, testiranje in izdelavo (proizvodnjo), ker mora po zahtevah razpisne dokumentacije zmanjšati porabo električne energije za zahtevani odstotek, povečati zanesljivost in možnost vzdrževanja obstoječega sistema razsvetljave ABC v skladu z uporabnikovimi (naročnikovimi) potrebami in performansi, ki so določeni v tehničnih specifikacijah.

Podobno so takšni programski cilji izkazani z nekaterimi kriteriji za razvoj in postavitve solarne tehnologije (California Solar Initiative, 2009):

- pričakovanih izboljšav v ekonomiki solarne tehnologije ob zmanjševanju stroškov tehnologije in povečanjem sistemskih performans;
- preseganju pomembnih ovir glede uporabe solarne tehnologije;
- z zagotavljanjem premostitvenega financiranja, ki naj pripomore razvoju in prenosu obetavnih solarnih tehnologij od predtržne faze v fazo njihovega učinkovitega trženja.

Cilji, ki se nanašajo na samo inovativno javno naročilo. Ti cilji so opredeljeni za vsako stopnjo v fazi predtržnega inovativnega naročanja, kar izhaja iz stopenjskega sklepanja pogodb (glej poglavje 23.2, str. 157). Kot prvo vsebujejo načrtovanje, analizo in testiranje. Načrtovanje končnega inovativnega proizvoda naj bi izpolnilo uporabnikove performančne zahteve iz performančnih tehničnih specifikacij; rezultate analiz in testiranja, ki so potrebne za podporo programa načrtovanja in dokumentiranja, da končni proizvod izpolnjuje performančne zahteve.

Kot drugo je to upravljanje konfiguracije, ki je usmerjeno v vzpostavitev in vzdrževanje konsistentnosti sistema ali performanse končnega proizvoda in njegovih funkcionalnih in fizičnih lastnosti z zahtevami, dizajnom v celotnem življenjskem ciklu (Wikipedia).

Kot tretje je to zagotavljanje kontrole kvalitete. Razvoj in vzdrževanje programa kvalitete, ki zagotavlja, da je končni inovativni proizvod izdelan v skladu z dokumenti, kot so načrti, tehnične specifikacije, standardi in druge informacije, ki se nanašajo na načrt, dizajn, razpisno dokumentacijo in drugo.

Cilji povezani z upravljanjem. Ponudniku dajejo kar največjo prožnost, da inovativno upravlja predvidena tveganja, ročnost, performanse, garancije in podizvajalce z zagotovilom, da izpolni naročnikove performančne zahteve. Po drugi strani dajejo naročniku zagotovilo transparentnosti v izvajanje programskih rokov, performans in tveganj.

12 PREVERJANJE TRŽNE ODZIVNOSTI

Vsak naročnik dovolj zgodaj, še pred pričetkom postopka oddaje inovativnega naročila, oceni odzivnost trga glede na izkazane potrebe s ciljem pridobivanja splošnega znanja o relevantnem trgu, preverjanja upravičenosti svojih potreb, identifikacije inovativnih ponudnikov kolektivno in ugotavljanju realnosti svojih finančnih zmogljivosti glede na cilj naročanja. Tržna odzivnost, ki temelji na zaznavi obstoja ponudbene strani, da sprejme tveganja, je odločilna tudi za preverjanje utemeljenosti in smiselnosti izvedbe konkretnega inovativnega naročila in s tem izvedbe inovativnega cikla.²⁶

12.1 Splošno o preverjanju tržne odzivnosti potencialnega ponudnika

Preverjanje tržne odzivnosti pomeni preverjanje zmožnosti trga v cilju iskanja skladnosti takšnega trga ponudnikov s potrebami in zahtevami inovativnega javnega naročila. To je za naročnika vodilo, da že pred pričetkom predtržne faze naročanja oceni, ali je njegovo načrtovano naročilo izvedljivo in ali bi bile zanj sploh mogoče dobave oziroma izvedba s strani inovativne ponudbe. Obenem je preverjanje tržne odzivnosti zgodnje opozorilo in informacija trgu glede naročnikovih potreb in zahtev, s tem da inovativnim ponudnikom omogoča razmislek, kako bodo odgovorili na njegovo potencialno objavo v evropskem glasilu za objave javnih naročil ali na nacionalnem portalu in s kom bo zanje potrebno, da sodelujejo v formiranju celovite ponudbe. Glavni cilj preverjanja tržne odzivnosti je predhodna spodbuda in signal pravim ponudnikom s pravo tehnološko strukturo, da se odzovejo predhodni spletni objavi razpisa naročila.

Preverjanje tržne odzivnosti vodi ponudbeno stran k inovativnim naročilom že v zgodnji fazi, izboljšuje možnosti predtržnega naročanja s tem, da daje boljše razumevanje glede njegove izvedljivosti, najboljšega pristopa, zmogljivosti trga in tveganj. Zapletena, inovativna ali visoko tvegana naročila lahko subjekti v naročanju na ta način oblikujejo v skladnejšo obliko glede na relevantne trge.

Za naročnika je zlasti koristno, da se v primeru visoke stopnje tveganja in negotovosti o tem, kaj lahko inovativni trg ponudi, seznanijo, kako oblikovati svoje potrebe in zahteve v cilju tvornega sodelovanja z inovativnimi ponudniki v kasnejših stopnjah predtržnega naročanja. Takšen pristop tudi zmanjšuje verjetnost kasnejših možnih napak v postopku in verjetno skrajšuje čas, ki ga zahteva ne samo faza predtržnega naročanja, ampak tudi celotni življenjski cikel inovativnega proizvoda.

Tržno preverjanje je postopek ocenjevanja odzivnosti trga (vseh potencialnih inovativnih ponudnikov skupaj) glede na prvotno oblikovane potrebe naročnika. Tržno preverjanje pomeni za naročnika skupen pregled potencialnih ponudnikov še v času pred pričetkom predtržnega naročanja glede na možne koristi pri kasnejši pripravi tehničnih (funkcionalnih) specifikacij. Tržno preverjanje je usmerjeno na vse ponudnike relevantnega trga in ne na potenciale enega samega ponudnika. Ne vključuje elementov, ki pomenijo konkretno izbiro posameznih primernih ponudnikov ali predhodno ocenjevanje

²⁶ Preverjanje tržne odzivnosti, ki se v anglosaškem izrazoslovju imenuje 'market sounding', ima vseobsežnejši pomen od tržne analize (market analysis).

možnih ponudb. Tržno preverjanje ne pomeni nikakršnega posamičnega angažiranja niti naročnika niti ponudnikov. Pomeni sistematično preverjanje možnih tveganj in negotovosti, tržnih priložnosti in verjetnega bodočega razvoja trga, kolikor je mogoče to vključiti v tekoči okvir pričakovanj.

Prav tako preverjanje tržne odzivnosti ne predstavlja skupnih navodil ali posebne formalne oblike za izvedbo posameznega inovativnega naročila, ker ne vsebuje sestavin posameznega postopka oddaje naročila. Preverjanje tržne odzivnosti nima oblike sekvenc predpisanih korakov ali ravnanj za posamezni primer naročanja; naročnik ga uporablja pri izbiri pristopov, ki zagotavljajo uravnotežen pogled na trg in verjeten odnos naročnika do njegovih potreb in zahtev. Vključuje predvsem raziskave in analizo trga v celoti, v cilju ugotavljanja in srečevanja ciljnih ponudnikov.

Tržno preverjanje pomeni koristen pripomoček za strateško pa tudi kasnejšo posamično raven načrtovanja predtržnega naročanja in nato še zlasti trženja inovativnega proizvoda in temelji na pridobivanju znanja in podatkov na ključnih področjih, kot so izvedljivost okvirnih tehnično-tehnoloških in ekonomskih podlag za odločanje pri izvedbi predtržnega naročanja; zmožnosti trga, kar napotuje k predtržnem naročanju; zmožnosti trga, kar napotuje na to, ali bo konkretno inovativno naročilo lahko izvedel posamezni naročnik ali konzorcij kot skupina ponudnikov ali glavni ponudnik z enim oziroma več podizvajalci; takšne vrste sestave ponudbene strani mora naročnik skrbno proučiti predvsem glede vloge posameznih ponudnikov in vloge v posamezni skupini in oskrbovalni verigi, ki jo sestavljajo, kateri ponudniki prispevajo k dodani vrednosti v okviru posamezne skupine in kako bo posamezna struktura delovala; stopnje zrelosti trga, ki ocenjuje ali obstaja učinkovit trg za potrebe naročnika oziroma ali je na relevantnem trgu dovolj ponudnikov za konkurenčno oddajo naročil; zmožnost trga, ki lahko zagotavlja dovolj hitro odzivnost glede na potrebe in zahteve naročnika in glede na zahtevano ekonomijo obsega; in ne nazadnje, predhodna ocena o tem, kakšna je lastninska struktura potencialnih ponudnikov v okviru intelektualne lastnine (Public Procurement, 2008).

Preverjanje tržne odzivnosti je samo del zavzetega celovitega tržnega angažiranja naročnika. S takšnim delovanjem daje naročnik s predhodnim obvestilom zgodnji signal potencialnim ponudnikom glede svojih potreb, neizpoljenih potreb in spodbud k generiranju novih inovativnih zamisli.

Naročnik naj bi v okviru takšnega tržnega angažiranja:

- izvedel tržno preverjanje v smislu pozivanja potencialnih ponudnikov k ustvarjanju inovativnih zamisli;
- transparentno oglaševal in objavljaj takšna prizadevanja s predhodnim informativnim obvestilom na evropskem portalu (TED) in prav tako v drugih sredstvih strokovnega obveščanja;
- prispeval k oblikovanju oskrbovalne verige na način doseganja tiste potencialne ravni inovativnosti, ki je primerna za vstop v fazo predtržnega naročanja;
- konsolidiral prejete odgovore in jih vračal nazaj potencialnim ponudnikom oziroma oskrbovalni verigi v presojo, obdelavo in nadgradnjo;
- dalje komuniciral s ponudbeno stranjo (oskrbovalno verigo) z namenom ugotavljanja tržnih pogojev za dobave blaga ali izvedbe storitev ter primerne izbire in izvedbe postopka in

- pridobival razumevanje o pomenu celotnih tveganj, vendar tudi lastnih tveganj in tveganj, ki jih lahko pričakuje ponudbena stran.

Rezultati izvedenega tržnega angažiranja naj bi bili naslednji:

- dovolj zgodnja predstavitev naročnikovih potreb oziroma neizpolnjenih potreb na transparenten način;
- zgodnja odzivnosti ponudbene strani;
- spodbuda novim povezavam v okviru nastajajoče oskrbovalne verige;
- pritegnitev potencialno novih ponudnikov v krog snovanja inovativnega proizvoda;
- pospešitev nastajanja novih inovativnih idej in
- tehtanje finančnih zmožljivosti glede na pričakovane rezultate.

12.2 Uspešnost inovativnega ponudnika

Po drugi strani mora ponudnik dovolj zgodaj in zelo naglo spremljati spremembe v tehnološkem napredku, da bi lahko ostal konkurenčen, kar pomeni, da je zanj čas zelo dragocen dejavnik naročanja. Zastavlja se vprašanje, ali je inovativni ponudnik lahko uspešen v današnjem času, ko postajajo naročila vse bolj zapletena in ko se tehnološke spremembe dogajajo zelo hitro. Odgovor je pritrdilen, če je zanj ciljna opredelitev glede razvojnih naporov do predmeta naročila ne samo stvar proizvodne funkcije, rokov za izvedbo projektov in stroškov, ampak tudi drugih vidikov življenjskega cikla proizvoda, kot so inovacija, možnosti množične prilagoditve inovativnega proizvoda po meri posameznih naročnikov, tehnično tveganje, enostavnost, kvaliteta in storitve.

Z drugimi besedami, hitre in množične prilagoditve za ponudnika pomenijo, da ne more zgolj čakati na naročnika, da mu poda svoja pričakovanja in opiše svoje potrebe. Če čaka zgolj na signal s strani povpraševanja, bodo njegove tržne priložnosti izgubljene ali po vsej verjetnosti vsaj prepozne. Predvsem ni dovolj časa, da bi se ponudnik hipoma prilagodil potrebam naročnika. Ponudnik mora aktivno sprejemati učinke bodočih tehnologij na potencialna pričakovanja naročnika in najti svoje konkurenčno mesto dovolj zgodaj, da jih lahko učinkovito izpolni v fazi predtržnega naročanja.

Predtržno naročanje pomeni konkurenčni pritisk pri razvijanju novih proizvodov, ki zahteva hitrost, kajti najboljši inovativni proizvod najpogosteje določi tudi uspešnega ponudnika v tej konkurenci, ki bo prejel izvedbo naročila. Zato je verjetno, da bodo številni razvojni projekti, ki vključujejo inovativni proizvod, vstopili v predtržno naročanje celo v času, preden so nekatere ključne tehnologije izdelane in pripravljene, kar prav tako vpliva na stopnjo tehničnega tveganja. To nakazuje, da se čas za razvoj inovativnega proizvoda in s tem čas predtržnega naročanja pri inovativnem ponudniku skrajšuje. Eden od teh vidikov je lahko tudi psihološki, ki pomeni, da ni dovolj, da ponudnik odkrije, kaj naročniki potrebujejo. Ponudnik mora biti pred njimi, s tem da predvidi in ustvarja proizvod, ki se mu naročnik ne more upreti, predvsem glede funkcionalnosti, kvalitete, videza in verjetno manj samo cene.

12.3 Določitev naročnikovih potreb

Določitev naročnikovih potreb je lahko izjemno zapleten proces, ki izhaja iz množice različnih in konfliktnih informacij. Pomembno je predvsem to, da naročnik sam pogosto ni v položaju, da bi v prvotni opredelitvi potreb in zahtev v razpisni dokumentaciji ali tehničnih specifikacijah podal to, kar želi naročiti. Naročnik ni v stanju, da vedno razume dosežke novih tehnoloških spoznanj ali inovativnih idej.

Takšen položaj naročnika v javnem naročanju je mogoče označiti z nekaj besedami: informacijska asimetrija, moralno tveganje in pregledovanje oziroma preverjanje.

Informacijska asimetrija pomeni, da ostajajo nekatere relevantne informacije nepoznane nekaterim udeležencem v javnem naročanju, še zlasti naročniku. Informacijska asimetrija dalje pomeni izkrivljanje ali neučinkovitost trga javnih naročil, kajti vsi udeleženci, največkrat pa naročniki, nimajo dostopa do informacij, ki jih potrebujejo za svoje odločitve.

Moralno tveganje je poseben primer informacijske asimetrije in pomeni, da nekateri udeleženci v naročanju ravnajo drugače, kot bi sicer, in to v času izvedbe postopka oddaje javnega naročila ali v popogodbenem obdobju, ki je čas izvajanja javnega naročila. Izhodiščni razlog za to je položaj, v katerem ima ena stranka v naročanju več informacij od druge in je zato v manjši meri izpostavljena tveganjem. Razlog za to je v premoči njenega položaja, tako na primer monopola na strani ponudbe, pri čemer je prevladujoč položaj enega in edinega ponudnika zagotovljen in kjer potemtakem naročnik ni v stanju, da zagotovi ravnotežje moči, na primer s tem, da prekine postopek in prične s ponovno oddajo javnega naročila. Na splošno moralno tveganje obstaja v javnem naročanju takrat, kadar ena stranka, čeprav vedno ne nujno in vedno ponudnik, razpolaga z več informacijami in s tem manj tveganji, ravna neprimerno s stališča druge stranke, ki je v večji meri izpostavljena tveganjem (glej portfolio matriko v poglavju 16 - Mehanizem za uspešno inovacijo pred fazo predtržnega naročanja).

Pregledovanje oziroma preverjanje se nanaša na strategijo, ki pomeni preseganje neugodnega položaja, ki izhaja iz asimetrije informacij. Oseba v javnem naročanju z manj informacijami naj bi težila za tem, da se pouči in pridobi informacije vsaj v enaki meri, kot jih ima druga, bolj informirana oseba. Primere tega je mogoče najti na relevantnem trgu javnih naročil, kjer ima ponudnik več oziroma boljše informacije kot naročnik, ali vsaj v nekaterih primerih, kjer naročnik razpolaga s številnejšimi in kvalitetnejšimi informacijami kot ponudnik (J. E. Stiglitz, 2009, str. 31-43).

13 NEPOVABLJENI PONUDNIK, KI SAMOSTOJNO PREDLOŽI INOVATIVNO PONUDBO

Za najširši razmah vseh inovativnih potencialov v inovativnem javnem naročanju je pomembna vključitev nepovabljenih ponudb, ki jo nepovabljeni inovativni ponudnik predloži naročniku ob vsakem času in tudi izven okvirov formalnega postopka oddaje naročila.

13.1 Splošne oznake nepovabljene ponudbe

Nepovabljene ponudbe niso predložene kot odgovor na objavo javnega naročila ali povabila za oddajo ponudb, ampak so oddane samostojno, za naročnika največkrat nepredvideno in lahko vsebujejo edinstvene, izvirne in inovativne zamisli in rešitve z namenom, da izpolnijo potencialno ali pričakovano izpolnitev naročnikovih zahtev ter jih ponudnik predloži z oznako izvajanja raziskav in razvoja. Nepovabljene ponudbe so lahko za naročnika sredstvo za izpolnjevanje funkcij, ki jih ni vedno mogoče dosežati v okviru izvedbe rednega postopka konkurenčnega naročanja. Za naročnika so lahko način za pridobitev inovativnih in drugih izvirnih metod, zasnov in pristopov k rešitvam.

Nepovabljen ponudba ni namenjena praksi oddaje naročila na načine, ki niso konkurenčni; prav tako nima upravičenj za prejemanje subvencij; niti ni sredstvo za izvajanje piratstva idej in metod, ki bi koristile naročnikom; ni mehanizem prenosa odgovornosti naročnikov na osebe zasebnega prava (Procurement Services, 2009, str. 4).

Prejem nepovabljene ponudbe pogosto pomeni, da ponudnik, ki je lahko fizična oseba ali pravna oseba zasebnega prava, največkrat predloži rešitev, ki je povezana z neko idejo in naj bi praviloma veljala neki znani ali tudi še nepoznani potrebi ali razreševanju obstoječega problema ali potencialnemu izzivu pri naročanju naročnika. Navadno za predložitev ni omejitvenega časovnega okvira, zato naj ima praviloma vedno oznako 'ob katerem koli trenutku'. Po prejemu inovativne ponudbe naj bi naročnik proučil in ugotovil, če zanj obstajajo takojšnje ali kasnejše potrebe ali zahteve, ki se skladajo s ponudbo in katere bi bilo mogoče uresničiti z izbiro nepovabljene ponudbe.

13.2 Opredelitve za veljavno nepovabljeno inovativno ponudbo

Veljavnost nepovabljene ponudbe naj bi se potrjevala z naslednjimi predpostavkami: da je izvirna, edinstvena in inovativna; da temelji na samostojnih raziskovalnih in razvojnih prizadevanjih ponudnika; da je pomemben tehnološki prispevek, ki je rezultat izvirnega dela; da bi jo naročnik lahko sprejel za ocenjevanje, mora biti ponudba predložena kot zaupna od enega in edinega ponudnika; da je pripravljena brez naročnikovega nadzora, podpore ali usmeritve ali njegovega neposrednega vključevanja; da vključuje dovolj podrobnosti, na podlagi katerih naročnik lahko ugotovi njeno koristnost za svoja prizadevanja pri raziskavah in razvoju z namenom uresničevanja svojih ciljev in načrta naročanja; da ne pomeni vnaprejšnjega predloga za izpolnitev zahtev za inovativno naročilo, ki bi ga naročnik lahko oddal v konkurenčnem postopku javnega naročanja; da ne temelji na zahtevah iz prejšnjih javnih naročil, ki jih je objavil naročnik; naročnik mora vrednotiti nepovabljene ponudbe v skladu s predpisi s področja varčevanja z energijo (FAR, 2012a).

Razen če je za nepovabljene ponudbe, ki so predložene pod oznako razvoja in raziskav, mogoče uporabiti izjeme od pravil javnega naročanja (storitve) (5. točka 28. člena ZJN-2) ali postopek s pogajanjem brez predhodne objave (blago, gradnje) (2. točka, 4. odstavek 29. člen ZJN-2 oziroma 1. odstavek 4. točka 28. člen ZJN-2), raziskovalnih nepovabljenih ponudb ni mogoče šteti avtomatično izven okvirov konkurenčnega naročanja in jih naročnik lahko tudi zavrže in vrne ponudniku (primerjati z (FAR, 2012b).

Vendar Sporazum Svetovne trgovinske organizacije o vladnih naročilih (GPA), ki upošteva direktive EU o javnem naročanju in v tem okviru slovenski zakon ZJN-2, v 15.

členu določata, da naročnik lahko restriktivno uporabi postopek s pogajanji brez predhodne objave, s tem da se neposredno pogaja z inovativnim ponudnikom in mu odda naročilo. Naročnik lahko v izjemnih primerih, ko so izpolnjeni pogoji za to, kot so npr. nujnost in nepredvidljivost, dodatna dela in podobno uporabi postopek s pogajanji brez predhodne objave, kot tudi v primerih, ki jih določajo tehnični ali umetniški razlogi, ki so povezani z zaščito avtorskih (patentnih) pravic; ali kot drugo, kadar gre za prototipe ali prve proizvode ali storitve, ki izhajajo iz naročila raziskav in razvoja; torej, kjer nedvoumno obstaja odsotnost konkurence na osnovi tehničnih oziroma tehnoloških razlogov (glej Agreement on Government Procurement, 15(1b) člen, (WTO, b.l. a)).

V kolikor ne bi evropska ali domača zakonodaja o javnem naročanju nedvoumno določala možnosti uporabe neposredne oddaje naročila v omenjenih primerih, je potrebno takšno uporabo utemeljevati na zakonskih izhodiščih in interpretativnem pojasnjevanju Svetovne trgovinske organizacije - WTO (WTO, b.l. b).

13.3 Vsebina ponudbe nepovabljenega ponudnika

Poleg podatkov o intelektualni lastnini naj bi nepovabljen ponudba obvezno vsebovala tehnični del, ki je povzetek inovacije skupaj s povzetkom njene koristnosti: kratek opis predlagane rešitve (približno 200 besed); tehnične informacije, ki se skladajo s cilji in obsegom ponudnikovih prizadevanj, metodološkim pristopom in intenziteto, vsebino in obsegom pričakovanih rezultatov ter načinom, kako bo ponudba prispevala k uresničitvi rezultatov inovativnega naročila in komercialni uporabi; imena in biografske podatke raziskovalcev in ostalih strokovnjakov, ki jih bo ponudnik vključil skupaj z alternativami; način podpore, ki jo ponudnik pričakuje od naročnika, na primer zmogljivosti, opremo, materiale in kadrovske zmogljivosti naročnika; ponudbeno ceno ali celotne pričakovane ocenjene stroške, kar je potrebno za izvedbo ovrednotenja pri naročniku; razumni rok veljavnosti ponudbe na letni ravni ali vsaj polletni ravni; predlagano trajanje vključitve ponudnika v raziskave in razvoj; opis njegove organizacije, njegove prejšnje izkušnje in pomembnejše reference ter zmogljivosti, ki jih bo ponudnik uporabil; druge podatke, v kolikor je potrebno, glede možnega konflikta interesov, zaščite podatkov in okoljevarstvene vidike (FAR, 2012c).

Kratek izvleček naj bi vseboval opis predlaganega projekta, skupaj s cilji projekta in njegovimi koristmi. Izkaz uresničevanja zahtev in potreb naročnika naj bi vseboval celovit funkcionalni opis projekta, ki ga ponudnik namerava pričeti, skupaj s pričakovanimi cilji, ki predstavljajo končni rezultat aktivnosti ponudnika, metodo pristopa in obseg angažiranja ponudnika ter načine, ki bodo prispevali k ciljem naročnika. Ponudnik naj bi navedel seznam zmogljivosti, opreme, materialov in kadrov, ki bi jih potreboval v času izvedbe projekta in vključno z možno ugotovitvijo, da naj jih zagotovi naročnik; časovni raspored glavnih nalog, ki naj bi bile izvršene, ter seznam vrst blaga, storitev ali gradenj, ki naj bi jih bi jih dobavil ali izvedel vse do končnega rezultata.

Pred ovrednotenjem naj bi naročnik ugotovil skladnost ponudbe s svojim načrtom in cilji naročanja o tem, ali vsebuje dovolj tehničnih podatkov in cenovnih utemeljitev ali stroškovnih podlag za ocenjevanje in tudi to, ali ima celovito znanstvene, tehnične in ekonomske kvalitativne izkaze.

V dosedanji praksi obstajajo tudi postopkovni protokoli, ki po stopnjah ugotavljajo, ali je nepovabljen ponudba primerna za nadaljnjo obravnavo pri naročniku:

13.4 Postopkovni protokoli in pravne možnosti za vključevanja nepovabljenih ponudb

Naročnik lahko formalizira prejeto nepovabljeno ponudbo na način, da jo vključi v redni postopek oddaje naročila, za kar obstajajo različni protokoli. Vreden pogled velja tudi obstoječim zakonskim možnostim za uporabo nepovabljenih inovativnih ponudb, načinu njenega financiranja in tržnem položaju nepovabljenega ponudnika.

13.4.1 Avstralski protokol

Prva stopnja: a) ali je ponudba kvalitetna, to je, da je inovativna, b) ali je ponudba takšna, da bo ustvarila pomembno dodano vrednost za naročnika. Naročnik naj opravi primerjalno analizo in preveri prispevek ponudbe k vrednosti za denar, s tem da ugotovi približne cene, ki bi jih bilo mogoče dosegati v konkurenčnih pogojih. Če inovativna ponudba izpolnjuje vsaj enega od navedenih pogojev, naročnik prične z ravnanji na drugi stopnji. Na tej stopnji ugotavlja a) ali obstaja na trgu podobno blago ali storitve. V primeru takšnega ravnanja obvesti ponudnika o svoji nameri in izvede po zakonu predpisan postopek javnega naročanja, s čimer preveri izvirnost inovativne ponudbe in njena cenovna upravičenja. In pod b), ki nastopi v primeru, da na trgu ni podobnega blaga ali storitev, naročnik pristopi k ovrednotenju ponudbe. Tretja stopnja pomeni, da naročnik najprej pod a) pridobi od ponudnika dokazila o njegovem lastništvu nad intelektualno lastnino v povezavi z inovativno ponudbo, pod b), če je primerno, naročnik pridobi dovoljenje od ponudnika za preizkus inovativne ponudbe v okviru praktičnega delovanja za naročnika; c) naročnik in ponudnik sprejmeta pravni dokument glede zaupnosti podatkov, zajetih v inovativni ponudbi, d) pisno obvestilo ponudniku, da naročnik ni zavezan, da nadaljuje z nabavo, instalacijo ali namestitvijo ali celo uporabo rešitve, ki je zajeta v ponudbi, potem ko je opravil začetno preverjanje ponudbe; e) naročnik potrdi ponudbo kot inovativno in jo nadalje obravnava kot naročilo (Government of South Australia, b.l.).

13.4.2 Dvostopenjski protokol pri naročniku (še zlasti za naročila za infrastrukturne objekte)

Prva stopnja: formalna potrditev nepovabljenih ponudb.

Prvi korak: nepovabljeni ponudnik predloži začetno inovativno zamisel, ki je predhodni opis rešitve uresničitve projekta pri naročniku. Takšna ponudba navadno vsebuje le splošni opis zamisli ali rešitve.

Drugi korak: v razumnem roku naročnik sporoči nepovabljenemu ponudniku predhodni odgovor o tem, ali za predlagano rešitev obstaja javni interes ali natančneje ali se vključuje v strateški načrt naročnika.

Tretji korak: v kolikor ponudnik prejme pozitiven odgovor za svoj predhodni opis rešitve za uresničenje projekta, naročnik s tem daje formalno potrditev za njegov koncept oziroma rešitev in povabilo, da predloži celovito in natančno opredeljeno ponudbo.

Četrty korak: naročnik ovrednoti podrobno izdelano ponudbo in jo lahko potrdi za vključevanje v konkurenčni postopek ali pa jo zavrne. Če jo naročnik sprejme, tedaj prične enega od konkurenčnih postopkov za oddajo naročila, v katerega je vključen prvotni inovativni ponudnik.

Vendar pri tem, ko naročnik takšno ponudbo uvrsti v postopek, pri inovativnem ponudniku preverja, enako kot pri ostalih ponudnikih, ki so predložili svoje ponudbe, ali ima, poleg osnovne sposobnosti (kot primer 42. člen ZJN-2C), ustrezna finančna sredstva za izvedbo naročila oziroma možnost, da jih pridobi; ali lahko predloži zahtevane reference iz naslova svojih preteklih performans; ali razpolaga z ustrezno organizacijo, operativnim nadzorom in tehničnimi sposobnostmi; ali ima potrebne proizvodne zmogljivosti in tehnično opremo oziroma sposobnost, da jih drugače pridobi.

Druga stopnja: vključitev nepovabljene ponudbe v konkurenčni postopek.

Nepovabljena ponudba postane konkurenčna ponudba, za katero se lahko uporabijo načini konkurence, kot je opredeljeno v nadaljevanju.

Metoda švicarskega izziva,²⁷ kjer se prvotni inovativni ponudnik konkurenčno sooči z najboljšo protiponudbo.

Metoda bonusa, kjer dobi za namen končnega ovrednotenja prvotni nepovabljeni ponudnik bonus ali popust na ponudbeno ceno (npr. prvotni inovativni ponudnik je izbran, če njegova ponudba ne presega cene najboljše ponudbe za več kot 10 %).

Naročnik vrne nepovabljenemu ponudniku ponudbo v primeru, da je enak predmet naročanja razpoložljiv brez omejitev iz drugega vira; se ne razlikuje od naročnikovih zahtev v okviru pričakovane objave javnega naročila; ponudba ni primerna, kar pomeni, da se razlikuje od pričakovanih zahtev naročnika oziroma njegovega načrta naročanja; ponudba ne izkazuje inovativne in izvirne metode, pristopa ali zasnove oziroma jo sicer ni mogoče ovrednotiti kot kvalitetno ponudbo (Department of Defence, 2000, str. 15).

13.5 Možnosti oddaje naročila nepovabljenemu inovativnemu ponudniku

Uspešno ovrednotenje nepovabljene ponudbe vendarle ne upravičuje oddaje naročila brez izvedbe postopka oddaje javnega naročila ob upoštevanju načel naročanja, še zlasti načela konkurenčnosti oziroma jo naročnik lahko sprejme kot ponudbo v okviru objave javnega naročila vse do izteka roka za oddajo ponudb. Če jo ponudnik predloži v okviru postopka s pogajanja brez predhodne objave, mora naročnik, preden jo izbere, preveriti ali izpolnjuje izključni pogoj, ki temelji na tehničnih razlogih (2. točka, 1. odstavek, 29. člen (ZJN-2C, 2011)).

Mogoče je, da nepovabljena ponudba temelji na intelektualni lastnini ali je inovativna glede dizajna, metodologije, procesa oziroma tehnološke zasnove, kar pomeni, da temelji na izključni pravici ali izvirni in edini tehnološko-tehnični rešitvi. V tem primeru se naročnik lahko pogaja neposredno s ponudnikom, ki je oddal nepovabljeno ponudbo (člen ZJN o avtorski pravici (ZJN-2C, 2011)).

²⁷ Švicarski izziv je ena od oblik javnega naročanja, kjer naročnik, potem ko je prejel nepozvano ponudbo, izvede postopek, v katerem pozove ponudnike, ki tekmujejo za izbiro najboljše ponudbe; ena od možnosti švicarskega izziva je, da v zadnjem krogu medsebojno tekmujeta izbrani ponudnik iz zadnjega kroga konkurenčnega postopka in nepovabljeni ponudnik (Wikipedia, 2009).

Vendar je tudi v primeru zlasti tehnološke inovacije primerno, da naročnik, preden odda naročilo po lastni izbiri, povabi poleg nepovabljenih ponudb tudi druge potencialne ponudnike, za katere lahko pričakuje, da bi lahko izpolnili enake potrebe in zahteve in se nato z vsemi pogaja. Razlog za to je, da naj naročnik iz razlogov transparentnosti in enakopravnosti ponudnikov preveri, ali na trgu dejansko ne obstaja substitut za tehnologijo, proces ali metodo, kot je ta izkazana v nepovabljeni ponudbi (ZJN-2C, 2011).

Glede na cilj konkurenčnega naročanja nima nobeden od ponudnikov zanesljivega jamstva, da bo izbran, razen v primeru, da zmagava v konkurenčnem postopku. Visoki stroški za izdelavo ponudbe, za zahtevno in zapleteno naročilo, zlasti na področju infrastrukture, lahko predstavljajo oviro za ponudnika, da lahko predloži ponudbo, ki bo lahko konkurenčno primerljiva z ostalimi ponodbami. Spodbuda za ponudnika je lahko v tem primeru ta, da predloži nepovabljenjo ponudbo, s tem da se naročnik lahko z njim neposredno pogaja z uporabo postopka s pogajanjem s predhodno objavo, ki je enakopraven odprtemu postopku in postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti na področju vodnega, energetskega, transportnega področja in področja poštnih storitev (glej 34. člen (ZJNVETPS, 2006)). Za naročnika je izbira postopka s pogajanjem in neposredna oddaja naročila, ki sledi, lahko enako primeren način spodbujanja ponudnikov pri izdelavi inovativnih ponudb za izgradnjo infrastrukturnih objektov.

Na splošno naj bi za infrastrukturne projekte, ki zahtevajo uporabo posameznih vrst industrijskih procesov ali metod, imel naročnik interes za spodbujanje ponudnikov, da predložijo inovativne ponudbe, ki vključujejo napredne procese, dizajne, metodologije in inženirske zasnove, kar bi omogočalo povečati učinkovitost izvedbe infrastrukturnega objekta (z bistvenim zmanjšanjem stroškov graditve, na primer na podlagi skrajševanja rokov izdelave, povečanja varnosti, izboljšanja delovanja projekta, podaljševanje njegove življenjske dobe, zmanjševanje stroškov vzdrževanja, povečevanje okoljevarstvenih učinkov v času izgradnje in delovanja infrastrukturnega objekta) (UNCITRAL, 2001, str. 92).

Kot prvo je primerno opisati postopke naročanja za nepovabljenjo ponudbo v primeru, da ta ne vključuje niti intelektualne lastnine niti ne povsem inovativne rešitve. V takšnem primeru naročnik odpre konkurenco ob ugotovitvi, da ciljni predmet naročanja lahko pridobi na trgu, saj nepovabljenjo ponudba ni niti edina niti nova. V takšnem primeru je primerno in potrebno, da naročnik povabi ponudnika z nepovabljenjo ponudbo, da se udeleži postopka oddaje javnega naročila.

In nasprotno, v kolikor naročnik ne more opredeliti ciljnega predmeta naročila brez pridobljene rešitve glede procesa, dizajna, metodologije ali tehnološke zasnove nepovabljenega ponudnika, mora predhodno pridobiti bistvene sestavine za primerjavo z vsebino nepovabljenih ponudb. V ta namen naročnik objavi splošni opis naročila (v primeru zapletenega naročila zmožljivost na primer infrastrukturnega objekta, zahtevano raven kvalitete predmeta naročanja ali/in ceno na enoto), na primer v predhodnem informativnem obvestilu,²⁸ s čimer predhodno pozove zainteresirane ponudnike, da kasneje v sami objavi naročila predložijo alternativne ali primerljive ponudbe ob bok nepovabljeni ponudbi. V takšen opis v predhodnem informativnem obvestilu naj naročnik ne vključi še zlasti opisov inovativne ali izvirne tehnološke rešitve (na primer zasnova oziroma načrt

²⁸ Glej poglavje 22 - Predhodno informativno obvestilo.

izvedbe nameravanega projekta, opis tehnologije ali opreme, ki naj bi se uporabila), saj to pomeni lahko odkrivanje znanja, ki je zaščiteno z intelektualno lastnino ponudnika, ki je predložil nepovabljenjo ponudbo. Razumni rok za predložitev ponudb naj upošteva možnosti časovnih alternativ, ki jih nudi skupaj objava predhodnega informativnega obvestila in objava o javnem naročilu (glej 52. in 54. člen ZJN-2). Predvsem je pomembno, da naročnik določi roke za prejem ponudb sorazmerno glede na zapletenost naročila in s tem glede na čas, ki ga ponudniki potrebujejo za pripravo in predložitev popolnih ponudb (glej 50. člen ZJN-2). Naročnik lahko prične postopek s pogajanjem s predhodno objavo oziroma odda naročilo iz tehničnih zahtev ali razlogov posedovanja intelektualne lastnine edinemu ponudniku (glej 29. člen ZJN-2), ki je lastnik intelektualne lastnine, šele potem ko je nepovabljenjo ponudbo ovrednotil celovito kot pozitivno, in potem ko je ugotovil, da ni prejel nobene alternativne ali primerljive ponudbe.

13.6 Sedanje zakonske možnosti za veljavnost nepovabljenje ponudbe

Slovenska pravila javnega naročanja določajo, da naročnik po prejemu nepovabljenje ponudbe ne more neposredno oddati javnega naročila nepovabljenemu ponudniku, ki je oddal inovativno ponudbo. Vendar je možno, da potem, ko je preveril, da ni kršil pravil intelektualne lastnine, prične postopek oddaje javnega naročila in v konkurenco z ostalimi ponudniki povabi tudi ponudnika z nepovabljenjo ponudbo ter tako tudi na ta način preveri ali tak ponudnik v največji meri izpolnjuje njegove zahteve.

Možno je tudi, da naročnik z nepovabljenim ponudnikom, ki je oddal inovativno ponudbo, prične postopek s pogajanjem brez predhodne objave, vendar mora v tem primeru spoštovati stroga pravila javnega naročanja, ki so zakonsko določena in terjajo za izjeme, kot so nekonkurenčno naročanje, nujno izpolnjevanje pogojev, ki praviloma izhajajo iz tehničnih razlogov.

Domača zakonodaja in zakonodaja EU o javnem naročanju nimata določil glede nepovabljenje ponudbe, to je ponudbe, ki je ponudnik ne predloži na osnovi poziva h konkurenci ali objave o javnem naročilu oziroma povabila za oddajo ponudb. Ponudba nepovabljenega ponudnika lahko odkriva ali ustvarja potencialno potrebo po predmetu naročanja pri naročniku in je lahko tudi takoj v celoti ali samo deloma uporabljiva ali pa je celo zgolj iluzorna zamisel, ki je v zasnovi. Možno je, da naročnik pri tem ne prepozna nikakršne njene koristi ali skladnosti s svojimi trenutnimi ali prihodnjimi potrebami. in možno je, da bi njena uresničitev bila za naročnika gospodarsko nesprejemljiva. Takšne ponudbene zamisli so v največjem številu lahko neuporabne, vendar lahko samo nekaj od njih pomeni neposredno korist, ali v znižanju stroškov ali izboljšanju učinkovitosti pri naročniku ali celo uvajanje povsem novega izvirnega produkta (blaga ali storitve). Gre predvsem za potrebo po izvajanju dobre prakse. po kateri naj bi nepovabljenje inovativne ponudbe javni sektor v vsakem primeru vključil v presojo njihove uporabne vrednosti. Naročnik naj bi evidentiral in pregledal takšne ponudbe kot potencialno zanimive in inovativne ponudnike usmeril v svoje pričakovane razpise javnih naročil ali jih vključil v povabilo za oddajo ponudb tudi v okviru naročil malih vrednosti (od € 20.000 do € 40.000).

Možno je tudi, da naročnik takšne ponudnike povabi k udeležbi pri izvedbi natečajev (glej tudi določbe, ki urejajo natečaje 95.d člen do 104. člen in 5. odstavek 29. člena ZJN-2).

Pravila javnega naročanja so za take primere tudi sicer podnormirana in zato ne zagotavljajo pravne gotovosti, vendar že obstoječa konvencionalna ravnanja javnega naročanja terjajo od naročnika, da nepovabljenemu ponudniku vključi v postopek oddaje naročila in jo enakopravno obravnava z ostalimi ponudbami, ki jih neposredno prejme kot odgovor na svoje povabilo za oddajo ponudb. Utemeljitev za takšno ravnanje je v spoštovanju načela enakopravnosti ponudnikov in načela sorazmernosti. Naročnik lahko po odpiranju ponudb, potem ko je ugotovil, da nepovabljenemu ponudniku vključi v pozitivnem smislu presega funkcionalnost, cilje in namen naročila glede na specifikacije, ki jih je sam opisal v razpisni dokumentaciji, še vedno prekine oziroma konča postopek oddaje naročila in prične novega na osnovi boljših funkcionalnih rešitev, ki jih je podal inovativni ponudnik (glej institut možnosti zavrnitve vseh ponudb v 3. in 4. odstavku 80. člena ZJN-2).

Kadar je nepovabljeni ponudnik v položaju, da zaradi svoje majhnosti ne more sodelovati v večjem javnem naročilu, tedaj obstaja za njegovo vključitev v javno naročanje več možnosti:

- zagotavljanje licenčnih pravic ali delitve intelektualne lastnine z namenom, da lahko v javnem naročilu sodelujejo tudi drugi ponudniki;
- obstaja možnost, da naročnik, ob pristanku inovativnega nepovabljenega ponudnika, objavi dva naročila z vsebinsko precej ločenimi zahtevami, s tem da inovativnemu ponudniku odda prvo naročilo, ki je komplementarno in podpira izvedbo večjega naročila, ki ga naročnik odda ponudniku, z večjimi zmogljivostmi;
- in kot tretje, v kolikor se nepovabljenemu ponudniku vključi v naročnikove zahteve v okviru obstoječega javnega naročila, lahko naročnik spodbudi glavnega izvajalca, da inovativnega ponudnika vključi kot podizvajalca. V takšnem odnosu bo nepovabljeni ponudnik, kot podizvajalec lahko izpolnil koristno funkcijo tako za naročnika (gospodarna uporaba javnih sredstev; novo odkritje), kot tudi za glavnega izvajalca (nižanje stroškov oziroma povečanje profita/donosnosti).²⁹

Inovativni ponudnik, katerega naročnik ni povabil k oddaji ponudb, naj bi kot nepovabljen lahko samostojno predložil svojo ponudbo. Naročniku tak ponudnik lahko predloži ponudbo neodvisno od postopka, ki že teče, ne glede na to, ali gre za zbiranje ponudb za naročilo male vrednosti, za zbiranje ponudb po predhodni objavi ali za konvencionalne postopke (odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali postopek s pogajanjem). Izziv prihodnji evropski in nacionalni zakonodaji naj bi veljal torej umestitvi nepovabljenemu ponudniku, kot instituta inovativnosti, v zakonsko normo.

13.7 Nepovabljenemu ponudniku in položaj, ko je na trgu en sam ponudnik

Konvencionalna misel javnega naročanja pozna zgolj postopke, po katerih naročnik sam določi predmet naročila in naročilo odda po enem od predpisanih konkurenčnih postopkov. Vendar obstajajo primeri, ko naročnik niti ne razmišlja o kakršnemkoli projektu in je zasebni ponudnik tisti, ki sprejme lastno tveganje in angažira lastna finančna sredstva. V takšnem primeru nepovabljenemu ponudniku pomeni institucionalni izziv in postane edina možna in realna izbira za uporabo razpoložljivih virov glede na obstoječe stanje.

²⁹ V zakonski ureditvi ZJN-2 naročnik ne more niti zahtevati obvezno udeležbo podizvajalcev niti njihovo kolektivno izključitev iz naročila.

Mogoče je na primer, da ima lokalna skupnost probleme z nekaterimi pomembnimi komunalnimi storitvami, pri čemer je javno podjetje, ki je v njeni lasti, v celoti angažirano na izvajanju drugih, prav tako pomembnih in nujnih dejavnosti in del. Prva možnost je, da naročnik lahko za ta namen objavi konkurenčni razpis javnega naročila. Obstaja pa tudi druga možnost, da ponudbo za gradnjo zapletenega vodovodnega in kanalizacijskega omrežja neodvisno in izven okvira razpisa odda inovativni ponudnik, ki s tem išče predvsem poslovne priložnosti. Njegov pristop pomeni uporabo lastnega znanja in inovativnega pristopa, poznavanja konkretnih ekoloških razsežnosti in geoloških raziskav tal, da sam pripravi projektno nalogo in zgradi zahtevno omrežje ter uporabi lastna finančna sredstva, če lahko naročnik zagotovi jamstva za plačila situacij, ki prihajajo. Zastavlja se vprašanje, ali naj naročnik zavrne nepovabljenost ponudbo iz razlogov, ker ta ni oddana na podlagi formalnega poziva h konkurenci in zakonskih določil, s tem da se naročilo odda na podlagi objave javnega naročila (Vives, A. & Benavides, J., 2010, str. 6).

Obstaja tudi možnost, da naročnik odda naročilo in-house³⁰ lastnemu komunalnemu podjetju, vendar je v primeru inovativnega naročila primernejša izvedba predtržnega naročila tako iz razloga pridobivanja vrednosti za denar (cene), kot tudi tehnološke rešitve.

13.8 Načini financiranja sprejete nepovabljenost ponudbe

Obstoječa praksa financiranja sprejete nepozvane ponudbe se razlikuje glede na posamezno okolje, državo ali naročnika. Nekateri naročniki povrnejo del ali celoto revidiranih stroškov, medtem ko drugi naročniki verjamejo, da je potencialna možnost za nepozvano ponudbo, da pridobi naročilo, že samo po sebi nagrada za predhodne napore ponudnika.

Praksa kaže, da je možnost financiranja v veliki meri odvisna od položaja ponudnika na trgu, možne velikosti naročila in stroškov priprave nepozvane ponudbe in pogajalskega položaja naročnika. Ne nazadnje, tudi razvitost institucij javnega naročanja v posamezni državi, da absorbirajo in koristijo inovativne priložnosti prek nepozvanih ponudb, in stopnja povpraševanja v javnem sektorju, določajo možnosti financiranja stroškov nepozvanih ponudb (George, 2008).

Velja tudi razmišljanje, da iz razlogov, da je nepovabljenost ponudba predložena zgolj na pobudo ponudnika, naročnik ni odgovoren za kakršnekoli stroške, ki so nastali v okviru razvijanja ali priprave nepovabljenost ponudbe. Zato obstajajo razlogi, da nepovabljeni ponudnik prvotno izvede z naročnikom predhodni strokovni/tehnični dialog, še preden nadaljuje z večjimi stroški povezane napore za podrobnejšo izdelavo nepovabljenost ponudbe ali preden predloži izkaze o intelektualni lastnini. Ponudnikova izhodišča za predhodni strokovni/tehnični dialog naj bi vključevala poizvedovanje o tem, ali obstajajo

³⁰ In-house naročilo pomeni izjemo, ki po ZJN-2C, 8. točka, 17. člen ni predmet javnega naročanja za pogodbe, ki so sklenjene med enim ali več naročniki ali več gospodarskimi subjekti, nad poslovanjem katerih imajo ti naročniki nadzor, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami naročnika. Pri tem morajo biti izpolnjeni pogoji, da:

- gospodarski subjekt izvaja pretežni del svojih dejavnosti za naročnika;
- gospodarski subjekt za javno naročilo, ki se odda po tem določilu, naroča to blago, storitve ali gradnje, ob upoštevanju določb tega zakona, tudi če sam ni naročnik, in
- je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu.

splošne potrebe pri naročniku za rešitve, ki jih razvija ponudnik na podlagi osnovnih zamisli. Predvsem tehnično osebje pri naročniku lahko v strokovnem dialogu sprejme prvotni predlog ponudnika, ki ima predvsem in samo značaj, ki je primeren za razumevanje skladnosti idejnih zasnov s strateškimi cilji in odgovornostmi naročnika pri uresničevanju teh ciljev. Stik nepovabljenega ponudnika in predvsem tehničnega osebja pri naročniku je mogoče imenovati predhodni strokovni dialog, zlasti ker gre za tehnični razgovor, ki je neformalne narave (glej poglavje 21 - Strokovni dialog).

Ključna in končna ugotovitev glede sprejetja nepovabljenega ponudbe je v tem, da, če takšna inovativna ponudba ne izpolnjuje zakonskih okvirov, ki dovoljujejo izjemo od konkurenčnih pravil javnega naročanja oziroma uporabo rezidualnih postopkov (predvsem postopka s pogajanjem brez predhodne objave), naročnik ne sme neposredno oddati naročila kot odgovor na takšno ponudbo.

14 IZJEME NA PODROČJU INOVACIJ, KI NISO PREDMET JAVNEGA NAROČANJA

Pravila javnega naročanja restriktivno dovoljujejo uporabo izjem za oddajo naročil, ki niso predmet rednih postopkov, kateri so določeni z zakonom. Ob upoštevanju osnovnih načel javnega naročanja, kot so ekonomska raba javnih sredstev, konkurenčnost, enakopravnost ponudnikov, transparentnost in sorazmernost, je potrebno inovativno naročanje obravnavati kot poseben primer, za katerega veljajo specifična pravila.

14.1 Splošno o izjemah

Sistemski okvir direktiv EU ne zahteva, da se predtržno naročanje ravna po pravilih javnega naročanja, vendar naj bi naročnik v predtržnem naročanju upošteval temeljna načela, kot so konkurenčnost, enakopravnost, nediskriminatornost, objektivnost in transparentnost in s tem spoštoval veljavnost pan-evropskih objav za inovativna naročila. Države članice so v tem pravnem okviru svobodne, da oblikujejo svoj način urejanja ravnanj za predtržno naročanje inovativnih rešitev.

Na splošno javna naročila storitev za storitve raziskav in razvoja sicer predstavljajo izjemo od pravil javnega naročanja, razen v izrecnem primeru, kadar kot prvo, koristi takšnih raziskav in razvoja v celoti pripadajo naročniku, in kot drugo, v kolikor take raziskave in razvoj v celoti financira naročnik (člen 16(f) in člen 24(e) (Direktiva EU 2004/18/EC, 2004)).

Zaradi deljenega tveganja pri raziskavah in razvoju in zaradi delitve koristi predtržno naročanje inovacij pomeni izjemo od pravil javnega naročanja. Definicija raziskav in razvoja po evropskih direktivah se skladno vključuje v definicijo WTO, kar pomeni, da so naročila, ki so izjema po direktivah, prav tako izvzeta iz sporazuma WTO GPA in zato konkurenčna pravila izven Evropske unije za predtržno naročanje niso predmet javnega naročanja.

Zakon o javnem naročanju ZJN-2 in direktive EU dovoljujejo izjeme, pri kateri ne veljajo pravila javnega naročanja za inovativna naročila, kot so raziskave in razvoj. Te izjeme so

različne od področja do področja, odvisno, ali gre za javno naročilo blaga, javno naročilo storitev ali javno naročilo gradenj.

14.2 Področje storitev³¹

Če gre za inovacije storitev, te inovativni ponudnik lahko oblikuje, testira in uvaja hitro in na razmeroma nizki investicijski ravni. Zato inovativni ponudniki storitev pogosto ustvarjajo in ponujajo kot svoj proizvod predvsem kot adaptibilno inovacijo. Prednost storitev kot končnega rezultata tudi pomeni, da inovativni ponudniki storitev lahko tesneje sodelujejo z naročniki/uporabniki, s tem da je uporaba predtržnega naročanja za storitve praviloma celo primernejša in sprejemljivejša, zlasti s stališča ugotavljanja potreb naročnikov (Johnes, A. & Storey, C., 1998, str. 184-251).

Omejitve pri investiranju so za storitvene sektorje razmeroma nizke, npr. za proizvodne zmogljivosti ali logistiko (McCaffery, M. I., Lynn, M. & Wijk, G., 1985, str. 75-86). Nastanek monopolizacije s strani ponudnikov je manj verjeten zaradi večjih možnosti medsebojnega koriščenja in pretoka znanja med samimi konkurenti.

Ob upoštevanju vsega navedenega so zato inovacije za storitve lahko manj kot proizvodi zaščitene s pravnimi instrumenti zaščite, kot so to patenti; hkrati je primernost uporabe poslovnih skrivnosti kot oblike zaščite intelektualne lastnine pri njih lahko poudarjena v večji meri.

Eden od navedenih primerov so raziskovalne in razvojne storitve, kjer nacionalni zakon dovoljuje izjemo za "raziskovalne in razvojne storitve, razen tistih, od katerih ima koristi izključno naročnik za uporabo pri upravljanju lastnih zadev in pod pogojem, da opravljeno storitev v celoti plača naročnik" (5. točka 18. člena ZJN-2C).

Izjema od pravil javnega naročanja torej ne velja:

- kadar koristi od inovacije pripadajo samo in izključno naročniku, med drugim tudi ustvarjena intelektualna lastnina in
- kadar opravljeno raziskovalno in razvojno storitev plača izključno naročnik.

Oba pogoja sta podana zbirno (kumulativno), kar pomeni, da v kolikor sta izpolnjena, se uporabljajo pravila javnega naročanja.

Obstaja še dodatni, tretji pogoj, ki sicer ni zakonska kategorija, in to je tveganje, ki ga v celoti, enako kot koristi, nosi naročnik, kar terja izvedbo postopka oddaje javnega naročila.

Po navedenem zakonskem določilu so izkazane posebne izjeme, ki niso predmet javnega naročanja in ki veljajo storitvam razvoja in raziskav, razen tistim, od katerih ima koristi

³¹ Pomembno dejstvo te analize je, da gre pri predtržnem naročanju vedno za naročanje storitev raziskav in razvoja v neoprijemljivi substanci in šele na tej podlagi sledi kasneje lahko končni, inovativni proizvod, ki je ali neko blago v materializirani obliki ali kot storitev, ki je neopredmeten proizvod.

izključno naročnik za uporabo pri upravljanju lastnih zadev in pod pogojem, da opravljeno storitev v celoti plača naročnik sam.

Tako za vsako kombinacijo med načinom financiranja raziskav in razvoja in prejemnikom koristi na tej podlagi velja izjema od uporabe pravil javnega naročanja, razen za kombinacijo, pri kateri velja izključnost naročnika pri financiranju takšnega naročila in ekskluzivnost prejetja koristi, ki ostajajo temu naročniku.

Naročnik torej lahko izvede predtržno naročanje za naročilo storitev brez upoštevanja pravil naročanja, kadar veljajo koristi od raziskav in razvojnih storitev širši skupnosti in če takšno dejavnost ta skupnost v celoti ali vsaj delno financira. Izjeme od uporabe zakona so torej sofinanciranje raziskovalne in razvojne storitve v splošnem interesu.

Direktiva EU 2004/18/EC v preambuli podaja naslednjo osnovo za takšne izjeme:

V skladu s členom 163 Pogodbe o ustanovitvi EU je spodbujanje raziskovanja in tehnološkega razvoja sredstvo za krepitev znanstvenih in tehnoloških osnov industrije Skupnosti, odpiranje javnih naročil pa prispeva k temu cilju. Ta direktiva ne bi smela pokrivati sofinanciranja raziskovalnih in razvojnih programov, zato v okvir te direktive ne sodijo raziskovalna in razvojna naročila, razen tistih, od katerih ima koristi izključno naročnik za uporabo pri upravljanju lastnih zadev in pod pogojem, da opravljeno storitev v celoti plača naročnik (Direktiva 2004/18/EC, preambula, točka 23).

Za raziskave in razvoj torej velja kar največji poudarek prožnosti v postopkih oddaje javnih naročil, kar potrjuje tudi direktiva EU 2009/81/EC na obrambnem področju, ki dovoljuje izjeme za nekatera naročila in dopušča uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave za oddajo naročil za blago in storitve, ki so povezana z raziskavami in razvojem.

Ker je načelo konkurenčnosti prvo pravilo evropskega sistema javnih naročil naj bi tudi prožnost pri oddaji naročil za raziskave in razvoj ne preprečevala uporabe konkurence v kasnejših fazah življenjskega cikla inovativnega proizvoda (direktiva 2009/81/EC, preambula, točka 55). Pravilo izjeme ali uporabe postopka s pogajanjem brez predhodne objave za naročila na področju raziskav in razvoja naj bi veljalo zgolj do točke, kjer se prične ugotavljati zrelost neke tehnologije in kjer se stopnja tveganja zniža na dopustno nizko raven.

Če je naročnik naročilo storitev, ki se nanašajo na raziskave in razvoj, oddal kot izjemo, na primer na področju obrambe, s tem da je uporabil člen 13(j) in člen 28(2) direktive 2009/81/EC, to ne pomeni, da zanj ne veljajo pravila javnega naročanja v primeru, da nadalje želi oddati naročilo za tak inovativni proizvod.

V primeru raziskav in razvoja takšna izjema velja izključno naročilom storitev, ki pomenijo sofinanciranje raziskav in razvoja, kjer si naročnik in ponudnik delita stroške in koristi. Naročila storitev, ki obsegajo raziskave in razvoj, ki jih naročnik v celoti sam financira in kjer hkrati vse koristi pripadajo njemu, niso predmet takšnih izjem od pravil javnega naročanja. Koristi se pri tem razumejo kot pravice intelektualne lastnine in vse pravice iz naslova intelektualne lastnine, ki je nastala izven ali pred fazo predtržnega naročanja (glej poglavje 35 - Trženje licenčnih pravic na osnovi patentov, pridobljenih v predtržnem naročanju).

14.3 Področje blaga

Zakonsko besedilo v 4. odstavku 29. člena ZJN-2 določa, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave lahko uporabi za javna naročila blaga, kadar je predmet javnega naročila blago, ki se izdelava izključno zaradi raziskovanja, poskusov, študij ali razvoja; ta določba ne vključuje serijske proizvodnje zaradi preživetja na trgu ali zaradi povrnitve stroškov raziskav in razvoja.

Pri naročanju blaga niti evropska direktiva niti Zakon o javnem naročanju (ZJN-2C) ne vključujeta izjem za javna naročila za blago, ki so povezana z raziskavami in razvojem, vendar pa po drugi strani dovoljujeta in dajeta prostor možnostim za oddajo te vrste javnih naročil z uporabo postopka s pogajanjem. Naročnik izvede postopek v primeru javnih naročil za blago brez zahteve po objavi:

- kadar je predmet javnega naročila blago, ki se izdelava izključno zaradi raziskovanja, poskusov, študij ali razvoja; ta določba ne vključuje serijske proizvodnje zaradi preživetja na trgu ali zaradi povrnitve stroškov raziskav in razvoja (1. točka 4. odstavka 29. člen ZJN-2) ali
- kadar naročnik izbere edinega ponudnika zaradi tehničnih ali umetniških razlogov ali zaradi izključne pravice (2. točka 1. odstavek 29. člen ZJN-2).

Prva izjema velja samo za primere, kjer je naročilo omejeno na razvoj prototipa ali prototipov, ki niso namenjeni nadaljnjemu trženju oziroma namenu pridobivanja dobička. Drugo izjemo, ki ne zahteva objave naročila, pa naročnik lahko uporabi, v kolikor naroča specializirano strokovno opredmeteno znanje ali posebno tehnologijo, s katero razpolaga samo določeni, edini ponudnik.

14.4 Področje gradenj

V zakonskem besedilu 4. točke 1. odstavka 28. člena ZJN-2 so določene izjeme za primere javnih naročil gradenj, ki se izvajajo izključno zaradi raziskovanja, preskusov ali razvoja in ne zaradi ustvarjanja dobička iz te gradnje ali povrnitve stroškov raziskav in razvoja.

V tem primeru zakonska ureditev zahteva postopek in pogajanja s predhodno objavo (glej 28. člen ZJN-2).

Od treh kategorij naročanja velja izjema od pravil naročanja samo za raziskave in razvoj za naročila storitev. Po drugi strani za raziskave in razvoj za naročila blaga in naročila gradenj v vsakem primeru velja uporaba pravil in s tem postopkov oddaje javnega naročanja, čeravno samo rezidualnih. Za javno naročilo blaga, ki se izvede izključno zaradi raziskovanja, poskusov, študij ali razvoja, naročnik lahko uporabi postopek s pogajanjem brez predhodne objave (glej 29. člen ZJN-2). Režim javnega naročanja pri naročilih gradenj, ki v celoti vključujejo raziskave, poskuse ali razvoj pa je strožji in zahteva vsaj postopek s pogajanjem s predhodno objavo, torej močnejše spoštovanje načela transparentnosti in načela konkurenčnosti, kot je to pri naročilih za blago (glej 28. člen ZJN-2).

14.5 Upravičenja do intelektualne lastnine, ki pripada naročniku

V primerih, ko naročnik izvede inovativno javno naročilo za storitve raziskav in razvoja zgolj za lastne potrebe in pri tem obdrži intelektualno lastnino, glede na zakonska določila obvezno uporabi pravila javnega naročanja. Z drugimi besedami to pomeni, da naročnik inovativnega proizvoda ne prenese na druge potencialne uporabnike niti v okviru javnega sektorja niti ne more tržiti inovativni proizvod širše. V takšnem primeru naročnik ostaja titular intelektualne lastnine. Rezultat takšnega ekskluzivnega naročanja je tudi praviloma višja cena za naročnika, zaradi zanj dodatnih stroškov, ki so povezani s pridobivanjem pravic intelektualne lastnine, odsotnosti ekonomij obsega in morebitnih stroškov pravnega varstva. Samo v primerih, da bi naročnik imel lasten interes dalje tržiti rezultate, ki izhajajo iz inovativnega javnega naročila, bi bila upravičenja ekskluzivnosti razvijanja inovativnega predmeta naročila, kljub višjim stroškom in večjemu tveganju, s stališča učinkovite uporabe javnih sredstev, sprejemljiva.

Razlogi za oddajo naročila storitev raziskav in razvoja, ki pomenijo izjemo od uporabe konvencionalnih pravil javnega naročanja, obstajajo tudi v primerih upravičenih razlogov, ko je potrebno, da naročnik obdrži izključne pravice do uporabe rezultatov inovativnega naročila in hkrati pravice intelektualne lastnine. Predvsem zaupnost ali tajnost podatkov in rezultatov, še zlasti na področjih obrambe ali varnosti, pogosto zahtevajo ekskluzivnost rezultatov raziskav in razvoja. Drug primer takšnega izključnega naročila je, kadar je naročnik edini zainteresirani uporabnik nekega inovativnega proizvoda ali storitve, kot je to primer specifične tehnološke opreme.

Posebni primeri veljajo, kadar zakoni ali drugi predpisi onemogočajo ponudniku, kot je to v primeru interesov nacionalne varnosti oziroma obrambnih vidikov, da bi postal titular intelektualne lastnine, ki jo je takšen ponudnik zasnoval, preizkusil in uporabil v predtržnem naročanju. Drugo je v primerih, ko naročnik izkazuje že obstoječe obveznosti do tretje stranke glede intelektualne lastnine, vendar prične z inovativnim naročanjem, ki ustvarja intelektualno lastnino, katera se ne prenaša na ponudnika v delu, kjer naročnika veže predhodni sporazum (o čemer je ponudbena stran seznanjena pred pričetkom predtržnega naročanja).

Tako na primer naročnik sklene z drugimi naročniki sporazum o skupnih raziskavah in razvoju, ki omejuje prenos intelektualne lastnine na ponudnika. V takšnem primeru ima naročnik obveznost deliti intelektualno lastnino, ki je nastala v inovativnem procesu s svojimi partnerji po obstoječem sporazumu.

Poseben primer tudi obstaja, kadar se inovativni ponudnik odreče in pisno izreče proti prevzemanju intelektualne lastnine, ki nastane v predtržnem naročanju. Ta izjema je namenjena samim inovativnim ponudnikom, ki imajo po lastni presoji razloge, da se odrečejo lastninskim upravičenjem, čeprav so vendarle lahko namesto tega upravičeni do neizključnih licenčnih pravic iz naslova intelektualne lastnine.

14.6 Obstoječe norme upravičenj intelektualne lastnine, ki izhajajo iz inovativnega naročanja

Naročnik naj bi bil po zakonski normi upravičen do upravičenj iz naslova intelektualne lastnine v primeru, kadar izvede predtržno naročanje z namenom pridobitve intelektualne lastnine za namene ustvarjanja znanja, ki pomeni njegovo uporabo za najširši javni interes. Vendar tudi v takšnem primeru širitev znanja ni nujno vedno tudi brezplačna in ponudnik si lahko pokriva vsaj stroške raziskav in razvoja. Naročnik lahko odda naročilo za razvoj bakteriološkega procesiranja odpadkov, kateri naj bi pomembno zmanjšal količino odpadkov gospodinjstev. Potem ko je razvoj končan in proizvod testiran, naročnik poda najširšo informacijo javnosti, kot del osveščanja in pokrije stroške s plačilom prek komunalnih storitev.

Če postane naročnik prek omenjenih posebnih primerov titular intelektualne lastnine, ki je bila ustvarjena v predtržnem naročanju in podeli licenco oziroma pravico uporabe patenta ponudniku, ki ni nujno inovativni ponudnik, naj bi naročnik sam presodil upravičenja glede svoje odločitve o pogojih in plačilu licenčnine. Model nakazuje, da ni ovir, da se v večini primerov izreče za pozitivno odločitev, vendar ne bi smel postavljati ovir za to, da ponudnik trži inovativni proizvod.

Analize kažejo, da v evropskem okolju javnega naročanja obstaja prevladujoča težnja k ekskluzivnosti uporabe dosežkov raziskav in razvoja, čeprav rezultati inovativnih rešitev praviloma ne predstavljajo potrebe po izključni uporabi za naročnika. Takšna konvencionalna misel in praksa izhajata iz stališča, da naročniku, ki sam financira raziskave in razvoj ter hkrati nosi tveganje, pripadajo tudi rezultati inovacije in s tem vse pravice intelektualne lastnine. Po tem gledanju naj bi se inovativni ponudnik praviloma tudi odrekal pravicam intelektualne lastnine v prid naročnika. Rezultat tega je, da v takšnem okolju naročanja raziskav in razvoja ponudnik ne more prosto in neomejeno dobavljati inovativne vrste blaga ali izvajati storitve za druge potencialne uporabnike (European Commission, 2005, str. 39).

Potrditev za to je mogoče najti v škotskem primeru prikaza pogodbenih pogojev, ki veljajo za podjetja pri dobavi blaga in izvedbi storitev, kjer v poglavju o intelektualni lastnini ponudnik prenaša stalno, nepreklicno, globalno in neplačljivo licenčno pravico na naročnika. Dodatno je v tem prenosu zajeta tudi pravica naročnika, da licence lahko podeljuje tretjim osebam. S podpisom pogodbe o oddaji naročila ponudnik tudi priznava naročnika za titularja intelektualne lastnine brez plačila nadomestila oziroma licenčnine (Scottish Enterprise Terms and Conditions for Purchasing Goods and Services, 7.1 in 7.2).

Tabela 9-1 podaja primerjavo pomembnih značilnosti (pravil naročanja, tveganj, intelektualno lastnino, financiranja itd.) med uporabo enega od konvencionalnih postopkov oddaje javnih naročil po Zakonu o javnem naročanju (ZJN-2), to je odprtim postopkom, postopkom s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopki s pogajanjem, s skupnim prikazom na levi strani in uporabo predtržnega naročanja na desni strani tabele. Prikaz je signifikanten zaradi vsebinskih razlik med klasiko sedanjih postopkov javnega naročanja in inovativnim naročanjem.

Tabela 14-1 Primerjava inovativnega naročanja za lastne potrebe naročnika in inovativnega predtržnega naročanja

Zap. št.	Uporaba enega od konvencionalnih postopkov	Uporaba predtržnega naročanja
1.	Naročnik obvezno uporablja pravila javnega naročanja	Naročnik ni obvezan uporabiti pravila javnega naročanja; priporočljivo zanj je uporaba postopka predtržnega naročanja
2.	Naročnik je po EU in nacionalnem pravu zavezan izvesti postopek oddaje javnega naročila	Naročnik po pravu EU ni zavezan izvesti postopka oddaje javnega naročila: V postopku predtržnega naročanja naročnik upošteva načela javnega naročanja
3.	Zgolj za lastno uporabo ali kjer bi naročnik tržil inovativni proizvod izključno za lastno korist	Za potrebe naročnika in širše komercialne namene
4.	Raziskovalno in razvojno storitev financira izključno naročnik	Financiranje se deli med naročnikom in ostalimi udeleženci predtržnega naročanja
5.	Cena raziskovalne in razvojne storitve je višja od tržne vrednosti	Cena inovativnega proizvoda je enaka tržni vrednosti
6.	Tveganje v celoti prevzame naročnik	Tveganje si delijo naročnik in ponudniki
7.	Koristi v celoti pripadajo naročniku	Koristi se delijo med naročnikom in inovativnim ponudnikom glede na delež financiranja ali tudi glede na druge kriterije
8.	Intelektualna lastnina pripada naročniku	Intelektualna lastnina praviloma v celoti pripada inovativnemu ponudniku

14.7 posledice ekskluzivnosti upravičenj do intelektualne lastnine pri naročniku

Klasični, doslej uporabljeni način javnega naročanja velja za naročnika na osnovi izključnega razvoja, zgolj za lastno uporabo, kar pomeni, da naročnik zase zadrži vse rezultate in koristi, ki izhajajo iz raziskav in razvoja predmeta naročila in ki veljajo prav tako za intelektualno lastnino. Takšen pristop je razumljiv za področja, kot so na primer obramba in varnost, kjer je potrebna tajnost rezultatov ali razlogi ekskluzivnega razvoja, kjer gre za naročnika, ki je edina zainteresirana stranka za razvoj posebnega inovativnega proizvoda, ki je prilagojen specifičnim zahtevam uporabnika.

Vendar je ekskluzivnost pri naročanju, gledano na splošno, največkrat ovira pri pospeševanju razvoja inovacij. Razlogi za to so v visokih stroških oziroma ceni naročila, ki izhaja iz ekskluzivnega lastništva nad uporabo predmeta naročanja in intelektualno lastnino nove tehnologije, pri čemer si naročnik pogosto zmanjšuje možnost delitve rezultatov razvoja inovativnega proizvoda z ostalimi potencialnimi naročniki in s tem možnosti za porazdelitve stroškov na več subjektov.

Posledica ekskluzivnosti pri naročanju, ki pomeni finančno zavoro ali celo zaporo pri razvijanju konkurenčnega inovativnega naročanja, je poleg visokih stroškov tudi vezanost naročnika na zgolj enega inovativnega ponudnika, kar povzroča zaprtost trga na daljši rok.

Zaradi izključnosti uporabe, namena financiranja predmeta naročanja se pojavljajo izgubljene oziroma zamujene priložnosti za še bolj inovativne rešitve zaradi takšne ekskluzivnosti, zaradi katere naročnik prevzema ne zgolj vseh koristi od raziskav in razvoja, ampak tudi vsa tveganja. Zato se ponudniki praviloma v večji meri usmerijo na eno namensko rešitve, ki veljajo naročniku in ki so skoraj zrele za trg, vendar zamujajo priložnosti, ki jih v fazi trženja ponuja možen razvoj še bolj inovativnih proizvodov oziroma raznolikost inovativnih proizvodov, katerim je izhodišče in podlaga prvotna inovativna rešitev na koncu faze predtržnega naročanja (European Commission, 2007).

15 PREFERENCA NAROČNIKA O TEM, DA NAROČA KOMERCIALNO BLAGO ALI STORITVE ALI DA RAZVIJA INOVATIVNI PROIZVOD S PREDTRŽNIM NAROČANJEM

Osnovna dilema je povezana z vprašanjem, ali je smotrno izvajati inovativno naročanja per se in za vsako ceno ali naročati na trgu, kjer že obstaja vrsta blaga in storitev, tudi kot substitut, ki lahko zadovolji potrebe naročnika. Tehtanje o tem ni samo tržne, ampak še zlasti ekonomske narave.³²

15.1 Splošno o kontekstu alternativne izbire

V splošnem kontekstu inovativnega javnega naročanja obstajajo razlogi za razmislek naročnika o tem, da naj v svojem strateškem delovanju prouči smiselnost razvijanja inovativnega proizvoda ali raje posega na obstoječi trg komercialnih proizvodov, ki so rutinski in največkrat standardni in ki se predvsem kažejo v izpolnitvi primernih priložnosti za zadovoljevanje njegovih izkazanih zahtev in potreb. Kot prvo je takšno objektivno razmišljanje povezano s prvim načelom javnega naročanja, ki je načelo gospodarne in učinkovite rabe javnih sredstev in ki pomeni ekonomsko razumno ravnanje naročnika. Zato je usmeritev naročanja pri naročniku primarno v iskanju izpolnitve njegovih potreb najprej in v prvi vrsti v proizvodih, ki so že dostopni na trgu, in šele nato v preusmerjanju k inovativnim rešitvam. Drugo, osnovno nagnjenje naročnika ni v iskanju inovativnih rešitev per se; visoka angažirana sredstva, dolgotrajnost inovativnega procesa, visoka stopnja tveganja so pomembni razlogi, da naročnik primarno išče zadovoljevanje svojih potreb na trgu rutinskega in standardnega blaga in storitev, ki lahko prav tako vključuje proizvode moderne, vendar že obstoječe tehnologije. Filozofija spodbujanja inovacij s strani povpraševanja ima opravičilo in odgovor le, v kolikor so institucionalne in zakonsko-sistemske podlage takšne, da spodbujajo naročnika, da išče tudi inovativne priložnosti in to predvsem za izpolnitev lastnih potreb. Prednostna usmeritev naročnika k nabavam blaga in storitev, ki že obstajajo na trgu, tudi tehnološko modernim, in šele nato k inovacijam, pomeni logično pot naročanja, ki ni svojstvena samo naročnikom v slovenskem okolju, ampak je prisotna tudi v razvitih okoljih javnega naročanja (Government of Canada, 2005).

³² Razvojna pot razjasnitve te dileme je še zlasti poznana ameriškemu sistemu javnega naročanja (vključno z obrambnim kompleksom) (Acquisitions, Solicitations and Contracts, Commercial Items, Government of Canada).

15.2 Standardno komercialno blago (blago s police)

Naročniki se lahko v opisanem okviru tudi odločajo za obstoječe rutinske proizvode ali standardno blago ali storitve z manjšimi ali delnimi razvojnimi prilagoditvami z namenom zadovoljevanja svojih potreb in še zlasti izpolnjevanja tehničnih zahtev. Zaradi izpolnjevanja načela konkurenčnosti je naročnik primoran izvajati tržno analizo in izbrati tiste postopke za oddaje javnih naročil, ki so najbolj transparentni in ki omogočajo učinkovito konkurenco, predvsem odprti postopek in postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Kajti šele tržna analiza daje naročniku pregled za določanje njegovih potreb, s tem da odkriva, ali svoje celotne potrebe lahko izpolni s standardnimi in rutinskimi proizvodi, ki obstajajo na relevantnem trgu in ki jamčijo tehnične performanse in so rezultat že obstoječe razvite tehnologije. Naročnik naj tudi v primeru inovativnega naročanja v razpisni dokumentaciji zahteva od ponudnikov, da v svoj končni proizvod vključujejo standardne sestavne dele in komponente; enak pristop k zahtevam naj velja tudi za celotno oskrbovalno verigo, torej tudi za podizvajalce. Takšen pristop poenostavlja in skrajšuje čas izvedbe postopka naročanja, zmanjšuje stroške in odkriva že obstoječo, moderno tehnologijo, ki je uporabna za namene naročnika. Samo v primerih, ko to ni mogoče ali ko takšnih proizvodov ni mogoče prilagoditi, tedaj lahko naroča tudi blago, ki nosi oznako blagovnih znamk in ki je vendarle še vedno standardno in rutinsko. In dalje, šele na podlagi takšnih spoznanj in dejstev naročnik pristopa k predtržnemu naročanju in inovacijam.

Pri naročanju standardnega in rutinskega blaga in storitev naj naročnik upošteva naslednje dobre prakse naročanja:

- opis delovanja predmeta naročanja in/ali opis bistvenih fizičnih značilnosti;
- merilo najnižja cena (ali merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe);
- e-kataloge, če je primerno;
- vključitev garancij, zlasti garancij za resnost ponudbe;
- predložitev referenčnih dokazil za preteklo opravljeno delo ponudnika in
- praviloma pogodbo s fiksno ceno.

Komercialni proizvod je lahko tudi proizvod integriranih komercialnih podsistemov v enotnem sistemu. Npr. računalniški sistem, ki je sestavljen iz komercialnih podsistemov in ki je integriran v sistem, je mogoče razumeti kot komercialni proizvod.

Komercialno ali rutinsko blago in storitve je mogoče razumeti kot proizvode, ki so namenjeni prodaji, najemu in licenciranju, ki niso nepremičnine ali stvarno premoženje in so splošno dostopni na trgu. Zanje obstajajo katalogi in brošure, dejavna distributivna mreža in ustaljene cene; zanje ni značilen samo domači trg, ampak globalni trg; v njihovo zvrst je mogoče šteti poleg naročil za predmete majhne vrednosti tudi na primer transportna letala, računalnike in zdravila.

Proizvod, ki je razvit v smislu izboljšav in sprememb modela na osnovi obstoječega komercialnega blaga in napredne tehnologije, vendar ni dostopen na trgu v trenutku pristopanja k naročilu, praviloma ne nosi oznake inovativnega proizvoda. Primer za takšno opredeljevanje so nove verzije programske opreme. V takšen okvir naj bi sodile spremembe ali modifikacije, ki pomembno ne spreminjajo fizičnih značilnosti proizvoda ali komponent oziroma namena nekega proizvoda ali procesa. Vrednosti naročil so lahko

indikator, čeprav nujno ne determinator inovativnosti. Modularni proizvodi, ki kažejo prilagojevanje in spreminjanje osnovnega proizvoda, prilagojenega po meri individualnih želja uporabnikov, je mogoče šteti predvsem za standardno komercialno blago in manj za inovativne proizvode. To potrjuje tudi sledljivost inovativnega procesa in življenjskega cikla proizvoda, kjer je prilagojevanje inovativnega proizvoda po meri in individualnih željah uporabnikov stvar faze trženja, ki sledi inovativni fazi predtržnega naročanja (poglavje 32 - Faza trženja inovativnega proizvoda).

Med standardno komercialno blago naj bi se uvrstil tudi proizvod, ki ga tvori kombinacija sestavin in ki se realizira na trgu. Primer tega je lahko računalniški ali video sistem, ki je kombinacija komercialnih sestavin, čeprav ima kot sistem edinstveno konfiguracijo.

V okvir standardnih komercialnih proizvodov je mogoče uvrstiti tudi naročila storitev, ki pomenijo podporo komercialnemu blagu. Kot primer tega so na primer storitve usposabljanja ali storitve vzdrževanja.

15.3 Preseganje tržne analize - stalni tržni pregled

Tržno analizo je pravzaprav bolje imenovati del stalnega tržnega pregleda (Market Research Process Guide, 2007), ki je naročniku v pomoč pri strateškem načrtovanju, ker se izvaja kontinuirano in je stalna aktivnost, s tem da ni vezana zgolj na posamezno naročilo. S takšnim načinom raziskave trga naročnik tekoče pridobiva podatke o spremembah in trendih razvoja tehnologije in proizvodov, ki predstavljajo njegov interes. Stalen tržni pregled daje naročniku podatkovno bazo, ki je v podporo njegovim odločitvam glede zmogljivosti ponudbene strani, tekoče razpoložljivosti blaga in storitev, njihovih sedanjih razvojnih načrtov, cenovnih gibanj, konkurenčnih sil na trgu in uporabe alternativnih virov. Naročnik uporablja stalni tržni pregled kot pripomoček pri načrtovanju na kratek rok (tekoče proračunsko leto), kjer načrtuje tekoče ali ponavljajoče potrebe, kot na primer pisarniško pohištvo, na srednji rok (2-3 proračunska leta), kjer načrtuje večletne potrebe, ki so zanj večjega pomena, kot je to na primer povezan program programske opreme za vodenje naročnikovih finančnih zadev in ne nazadnje za načrtovanje dolgoročnih, strateških potreb, ki so pomembne za uresničevanje naročnikovih organizacijskih ciljev, na primer zamenjava celotnega sistema računalniške opreme.

Še posebej so pri tržnem pregledu za ugotavljanje razpoložljivih tehnoloških proizvodov, ki lahko izpolnijo naročnikove potrebe, pomembne ugotovitve o tem, kaj so ponudniki proizvajali doslej, kaj predstavlja njihovo sedanjo ponudbo, kakšne so njihove trenutne raziskovalne in razvojne aktivnosti in posebne razvojne dejavnosti, ki jih izvajajo za zunanje potrebe. Za naročnika je pomembno, da analizira tudi trende v okviru inovativnega ponudnika, kot je to sestava visoko usposobljenega osebja za raziskovalne aktivnosti, kot so to premiki pri ponudniku v smeri vzpostavljanja samostojnih zmogljivosti za proizvodnjo na podlagi novih tehnologij, hitro uvajanje zadnje tehnologije pri ponudniku, povečevanje ali zmanjševanje kvalitete proizvodov ali storitev. To pomaga naročniku, da pred pričetkom predtržnega naročanja ugotavlja raven kvalitete pri ponudnikih in njihove zmožnosti, da vzdržujejo kvaliteto proizvodov in storitev.

Tržna analiza, ki je del stalnega tržnega pregleda, je v pomoč naročniku za boljše napovedovanje relativnih prednosti razvijanja ali naročanja proizvodov in sistemov, ki temeljijo na tekočih ocenah obstoječih sistemov in tehnologij, proizvodnih procesov in zmogljivosti (FAR, 2012d).

15.4 Izkaz potreb

Naročnik prične naročilo z opisom oziroma *izkazom potreb* na način, ki je zadosten za izvedbo tržne raziskave. Gre za značilen opis vrste blaga ali storitev, ki jih naročnik potrebuje, kateri je podan kot splošni opis namenov uporabe v obliki izvedbenih funkcij, performančnih zahtev, bistvenih fizičnih značilnosti in, če je to potrebno, okolja, v katerem bo tak proizvod deloval. Nekatere zahteve so bistvene in kritične, druge samo kot želje in oblikovane zgolj kot cilji. Izkaz potreb razlikuje med tema dvema kategorijama, s tem da naročniku ni potrebno identificirati bistvenih potreb na način, da bi jih opisal kot najnižjo raven tehničnih zmogljivosti ali značilnosti, s katero bo mogoče izpolniti izkazane potrebe. Naročnik ima več možnosti za opis svojih potreb na način, ki izraža optimalno strategijo naročanja (npr. katera vrsta blaga ali storitev predstavlja najboljšo vrednost v pogledu kvalitete, pričakovane življenjske dobe, ponudnikovih referenc o dotedanji kvaliteti dela itd.). Ali komercialni proizvodi, kakršni so, ali s prilagoditvami, lahko izpolnijo takšne zahteve, kar daje naročniku informacijo ali naj tudi sam spremeni svoje zahteve. Izkaz potreb je naročniku prav tako v pomoč glede odločitve, ali se komercialni proizvodi lahko vključijo v blago, ki ga naroča kot komponente.

Izkaz potreb omogoča potencialnim ponudnikom, da primerjajo svoje obstoječe proizvode ali proizvode, ki terjajo tehnološki razvoj, s potrebami naročnika, kar zagotavlja koristne povratne informacije za nadaljevanje tržne raziskave. Naročnik lahko ponudnikom sporoča svoje informacije in sezname potreb prek spletne strani, v obliki e-katalogov ali tehničnega (strokovnega) dialoga.

Izkaz potreb naročnika naj bi predstavil obseg in pomen potreb naročnika; zagotovil sprejemanje teh potreb na razumljiv način pri ponudnikih; nakazal na prenos potreb v predlagane rešitve in označil potrebo po razvijanju nove tehnologije, v kolikor potreb ponudbena stran ni v stanju izpolniti.

Naročnik naj bi na podlagi izkaza potreb pridobil povratne informacije ponudbene strani z ugotovitvami:

- da obstaja vrsta blaga ali storitev na trgu, ki izpolnjuje njegove inovativne potrebe, ali
- da ne obstaja blago ali storitev na trgu, ki bi izpolnila potrebe naročnika, ali
- da je potrebno prilagoditi ali spremeniti potrebe na način, da bo standardno blago ali storitev na trgu izpolnila te potrebe, ali
- da je možno z običajnimi prilagoditvami spremeniti blago ali storitev, s čimer bi se izpolnile potrebe naročnika, ali
- da je mogoče uporabiti sestavne dele pri standardnem blagu ali storitvi, ki izpolnjujejo inovativne zahteve naročnika, ali
- da obstaja potreba pričeti postopek naročanja inovativnega blaga ali storitve.

Na podlagi povratnih informacij, skupaj s podatki, ali komercialni proizvodi izpolnjujejo zahteve naročnika, bo ta pristopil k naslednji fazi tržnih raziskav.

Še pred pričetkom postopka za oddajo naročila, naročnik, navadno prek strokovnega dialoga, pridobi informacije o :

- standardni praksi ponudnika glede sprememb in prilagoditev proizvodnje po meri z namenom izpolnitve potreb naročnika, skupaj s podatki o stroških;

- splošnih pogojih, ki veljajo za naročanje komercialnih proizvodov, vključno z garancijami in popusti;
- praksi naročanja, ki je dotlej vsebovala komercialne proizvode, ki jih bo naročnik vključil v naročilo;
- številu ponudnikov (proizvajalcev) za proizvod, ki bo predmet naročanja, njihov tržni položaj in velikost;
- velikosti konkurence in tržnih sil, ki oblikujejo njegovo strategijo naročanja;³³
- referencah, ki so v pomoč naročniku, da ovrednoti izkušnje drugih uporabnikov glede kvalitete, zanesljivosti in vzdrževanja;
- pregledu preteklih naročil drugih naročnikov za enak ali podoben proizvod, vključno s podatki o cenah in izvedbenimi odlikami proizvoda³⁴.

Že v času, ko naročnik načrtuje naročilo, mora maksimirati potencialno uporabo konkurenčnih tržnih sil. Z uporabo tržne raziskave lahko identificira raven tržne konkurence in število potencialnih virov (ponudnikov), ki so sposobni izpolniti njegove potrebe.

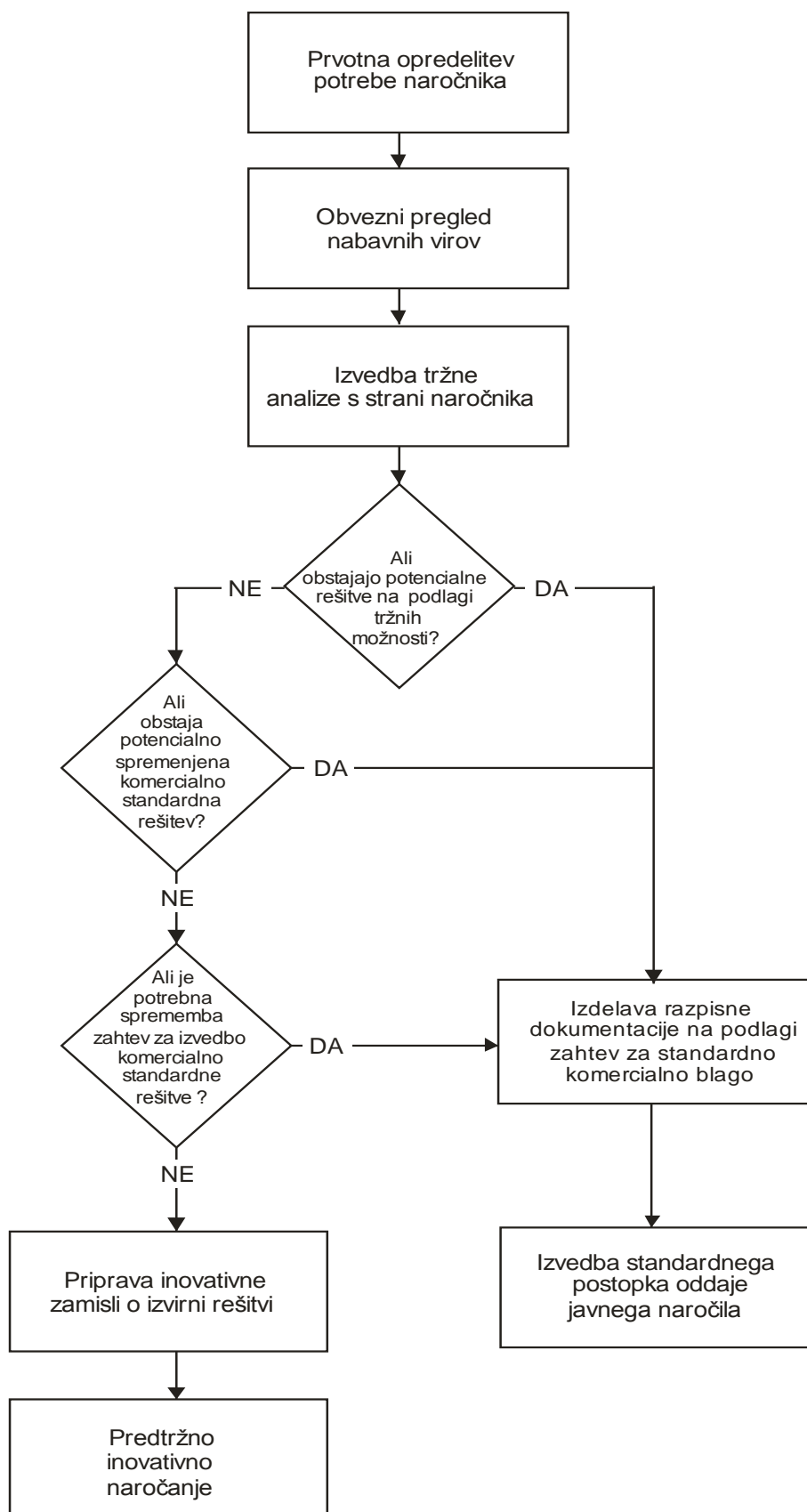
Vežan na dilemo izbire inovativnega naročila ali naročila standardnega komercialnega proizvoda je tudi odgovor za uporabo enega od standardnih postopkov ali celo postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi, seveda vse v odvisnosti od vrednosti naročila. Razlog za to je v višini transakcijskih stroškov, ki jih zahteva izvedba posameznega postopka.

Pri dokončni razrešitvi obravnavane dileme je mogoče zaključiti, da inovativno naročanje ni optimalno v vsakem primeru. Inovativno naročanje naj bi se uporabilo povsod tam, kjer zagotavlja optimalno spodbudo za investiranje v inovativnost. Inovativno naročanje lahko prav tako pripomore k usmerjanju investicij v pravo vrsto raziskav in razvoja. Stroški in koristi vendarle morajo biti pri tem metrika za alternativne možnosti (slika 15-1).

³³ Glede velikosti in tržnih sil, ki oblikujejo konkurenco, glej M.E. Porter, *The Five Competitive Forces That Shape Strategy* (2008, str. 1).

³⁴ Glej poglavje strokovni dialog.

Slika 15-1 Alternative odločanja o izbiri ali proizvoda s police ali prilagojenega standardnega komercialnega proizvoda ali inovativnega proizvoda na osnovi tržne analize



16 MEHANIZEM ZA USPEŠNO INOVACIJO PRED FAZO PREDTRŽNEGA NAROČANJA

Strategija naročanja je dolgoročni načrt za doseganje ciljnih opredelitev in pomeni razliko od neposrednih in kratkoročnih ravnanj. Strategija pomeni odločanje o alternativah, ki vplivajo na rezultat in uresničitev cilja pri nabavi inovativnega predmeta naročanja. Za tehtanje alternativnih možnosti obstajajo mehanizmi, kot je to na primer portfolio matrika, ki je sredstvo za sprejemanje strateških odločitev naročnika.

Načrtovanje vseh ravnanj pri oddaji inovativnega naročila zajema proces identifikacije ciljev, relevantnega trga, celotnega opusa tveganj ter vrsto in kvaliteto inovativnega predmeta naročanja. Razumevanje vseh teh dejavnikov mora biti sestavni del strategije.

16.1 Razvijanje strategije inovativnega naročanja

Strategija naročanja pomeni za naročnika okvir strateškega pristopa k naročanju blaga, storitev in gradenj na podlagi analize stroškov, prevzemanje odgovornosti oseb, ki izvajajo naročanje, ter določitev namenov, kako načrtovati naročanje v prihodnosti. Strategija naročanja pomeni načrtovanje naročanja na dolgi rok, ki odraža cilje (na primer izboljšanje tekočih praks naročanja; zagotovitev učinkovitega načrtovanja, nadzorovanja in ovrednotenja aktivnosti naročanja; odkrivanje priložnosti za sodelovanje z drugimi subjekti, javnimi in zasebnimi, z namenom iskanja inovativnih priložnosti) in prioritete naročnika (na primer za lokalno skupnost: izgradnja stanovanj in izboljšanje infrastrukture) ter pogled naročnika, kako izboljšati gospodarnost naročanja (vrednosti za denar). Koristi, ki jih naročnik pričakuje pri izdelavi strategije, so predvsem pričakovana izboljšana uporaba javnofinančnih sredstev, boljše upravljanje s tveganji v okviru strateškega naročanja in boljše načrtovanje posameznih javnih naročil ter učinkovitejša izvedba postopkov oddaje naročil.

Opisano strategijo lahko naročnik preverja z uporabo *nabavnega portfolio modela*, ki daje odgovor, kako učinkovito upravljati z izdatki za naročanje glede na posamezne tipe in vrste predmeta naročanja; kako izbirati in pristopati k posameznim postopkom oddaje naročil za blago, storitve in gradnje na način njihove kategorizacije ob upoštevanju tveganja. To pomeni, da naročnik z uporabo takšnega orodja (matrike tveganja/sredstev) lahko izbira specifičen pristop glede na vsako kategorijo predmeta naročanja.

Izvajanje politike inovativnega naročanja zahteva od naročnika pripravo načrtov, še zlasti, kadar gre za tehnološko zapletena naročila z visoko vrednostjo. Naročnik zanje namenja relativno visoke izdatke, četudi niso za njegovo tekoče delovanje nujno potrebna niti kritična. Celotni načrt naročanja pomeni izvajanje politike v obliki praktičnega pristopanja k naročanju, ki ga izvaja naročnik. Čeprav letni načrti postavljajo cilje, kako izboljšati načine za izvajanje postopkov oddaje javnih naročil na letni osnovi, so pri inovativnem naročanju časovni okviri navadno daljši in prav tako postopki in načini drugačni od klasičnega naročanja. Načrtovanje potreb postavlja cilje za doseganje vsakršnih izboljšav pri naročanju, kjer je mogoče meriti, ali so posamezne spremembe v procesih in postopkih dosežene. Načrt naročanja vključuje informacije oziroma podatke, ki za naročnika ustvarjajo vedenje o izdatkih naročanja in ravni tveganj, ki so povezani z naročanjem storitev raziskav in razvoja. Nadalje takšne informacije določajo položaj ponudbene strani, ki naročnika opozarjajo na kritičnost tveganj kot tudi pregled, ki si ga naročnik lahko

ustvari nad velikostjo ponudbenega trga. Gre predvsem za vprašanje, ali ponudbena stran sploh obstaja in ali je sposobna zagotoviti inovativni proizvod, po katerem naročnik povprašuje. Za naročnika so pomembni prav tako relativni izdatki za izvedbo tehnološke-tehnične proizvodnje, kar pomeni stroške za izvedbo predtržnega naročanja za posamezni inovativni proizvod glede na celotno vrednost javnega naročanja pri naročniku.

Potem ko je naročnik identificiral in pozicioniral svoj predmet naročanja v portfolio matriki, je njegov naslednji korak v okviru načrtovanja določitev ciljev politike naročanja. Naročnik na tej podlagi ugotavlja ključne probleme, ki izhajajo iz analize financiranja. Cilji politike načrtovanja so, da naročnik, ki pripravlja pomembna, zapletena naročila z velikimi vrednostmi, takšna naročila vnaprej identificira in pozicionira. Zapletena naročila, kamor sodijo tudi inovativni proizvodi, opredeljujejo zlasti naslednje značilnosti, ki se kažejo v velikih relativnih vrednostih glede na celotni letni ali večletni proračun naročanja; takšna naročila so na splošno zapletena s strani naročanja (zlasti financiranje; agregiranje skupnih naročil) kot s strani ponudbe (zlasti tehnološko-tehnična vprašanja); kot posamezni primer ima takšno naročanje lahko pomemben vpliv na izvajanje naročanja pri naročniku. Namen pozicioniranja in uporaba informacij, ki jo nudi matrika je v tem, da naročnik potencialno lahko tudi preoblikuje naročanje od enega izbranega projektnega cilja k drugemu, torej od cilja, ki primarno pomeni zniževanje transakcijskih stroškov, k cilju, ki ima strateški pomen in vpliv na krepitev tehnološke osnove naročnika in širše. Okvir matrike obenem umešča tveganja in njihovo optimiziranje glede na cilje naročanja, vrsto in vrednost naročila, vrsto postopka itd.

16.2 Portfolio matrika kot mehanizem umeščanja strateških odločitev naročnika

"Glavni namen matričnega pristopa je identifikacija strateških proizvodov" (Caniëls, M.C.J. and Gelderman, C.J., 2005, str. 2).

V okviru matrike lahko naročnik, ki izvaja strategijo, identificira naslednje cilje naročanja in pozicionira predmet naročanja:

- zniževanje stroškov in usmeritev k uravnoteženju nabavnih cen blaga in storitev; takšen primer je značilen v primerih, kadar se povpraševanje na strani naročanja povečuje; poudarek je na ekonomiji obsega in prihrankih; (I. in III. kvadrant);³⁵
- zmanjševanje tveganj, kar je povezano s težavami naročanja specifičnih vrst blaga in storitev; možnosti zniževanja stroškov so omejene (III. in IV. kvadrant);
- zmanjševanje transakcijskih stroškov, ki so povezani z naročanjem blaga in storitev (I. in III. kvadrant).

Upravljanje s tveganji terja najprej analizo vseh identificiranih tveganj.

³⁵ Pri tem vsak kvadrant izkazuje posebne značilnosti in zahteva strateško utemeljevanje.

16.3 Opis portfolio matrike

Prva portfolio matrika je sestavljena iz štirih kvadrantov, ki omogočajo klasifikacijo nabav blaga ali storitev v štiri kategorije glede na vrednost za denar in tveganje.

Ali rečeno drugače, naročnik naroča različno blago ali storitve z različno zapletenostjo, tveganji in finančnimi učinki (Bagambe H. , 2003, str. 38).

Prva portfolio matrika ne pojasnjuje, na kakšen način se določa uravnoteženje moči med naročnikom in ponudnikom v modelu. Predpostaviti gre, da v okviru tretjega kvadranta naročnik izkazuje večjo moč kot ponudnik, medtem ko je ta položaj obraten v drugem kvadrantu. Dalje je mogoče predpostaviti, da ima za strateške oziroma inovativne proizvode v četrtem kvadrantu dominanten položaj lahko tudi naročnik, čeprav najpogosteje prav ponudnik. Druga portfolio matrika (slika 16-2) rešuje problem vstopanja elementa moči v matriko in razjasnjevanja vloge moči v strateških odločitvah pri naročanju.

16.3.1 Prva portfolio matrika

Slika: 16-1 Prva portfolio matrika



Vir: P. Kraljic, *Purchasing Must Become Supply Management* (1983, str. 77-91).

Namen portfolio matrike je v tem, da naročnik kar najbolj poveča zanesljivost naročanja in zmanjša stroške, s tem da obenem maksimizira vrednost za denar. Naročnik s tem naročanje spremeni od transakcijske in operativne funkcije v strateško aktivnost in pomeni upravljanje oziroma ravnanje s ponudbo.

Temeljna zamisel je, da si naročnik poenostavi zapleten problem s klasifikacijo ciljev/predmetov naročanja na dvodimenzionalni matriki in si na ta način zagotovi izhodišče za strateško ravnanje v vsakem kvadrantu matrike.

Portfolio matrika (slika 16-1) klasificira proizvode (blago, storitve) glede na dve razsežnosti, ki sta pomembni za naročnike v javnem sektorju: vrednost za denar in stopnjo tveganja. Sestavljajo jo štirje kvadranti ali kategorije: proizvodi, ki so standardni ali rutinski (I. kvadrant); proizvodi, ki za naročnika predstavljajo ozko grlo (II. kvadrant); proizvodi, pri katerih naročnik izkazuje vpliv in moč (III. kvadrant) ter proizvodi, ki so za naročnika strateški (IV. kvadrant).

Pomikanje po abscisi: na primer lahko tveganje na strani ponudbe variira glede na redkost vhodnih materialov, ki nastane zaradi nestabilnih razmer na trgih zaradi odsotnosti učinkovite konkurence, nerazvite logistične infrastrukture, pomanjkanja razvojno-tehnološkega kadra oziroma razvojnih skupin raziskovalcev. Zapletenost ponudbenega trga se meri s pomanjkanjem efektivne ponudbe, torej stanjem, ki pomeni monopol, oligopol, odsotnost konkurence, pomanjkanje raziskovalno-razvojnih zmogljivosti v primerjavi s tekočimi oziroma potencialnimi zahtevami naročnika oziroma trga itd., kar je nasprotno visoki stopnji konkurenčnosti na trgu ali široki razpoložljivosti potencialnih ponudnikov itd., dalje možnostmi tehnološke substitucije, odsotnosti ovir glede vstopa in podobno.

Ordinata v diagramu kaže, da je dodana vrednost ali profit lahko visok, kadar proizvod ustvari pomembno vrednost k ustvarjenem končnem rezultatu (outputu) ali zaradi velikega učinka na kvaliteto (platno, uporabljeno za izvirne izdelke visoke mode). V širšem smislu navpična črta v diagramu torej kaže pomembnost neke potrebe, ki jo izkazuje naročnik in ki je lahko zložek dejavnikov, kot so nabavni stroški, izdatki za konkretno naročilo v primerjavi s celotnimi izdatki za naročanje, odzivnost naročnika, prisotnost inovativnega predmeta naročanja na kritični poti razvojnega in proizvodnega procesa, investicijska vlaganja v raziskovalni, razvojni in proizvodni proces.

Strateška vrednost se meri s kriteriji, kot so dodana vrednost, odstotek vrednosti dobavljenih proizvodov na stroškovno ceno končnega proizvoda naročnika, vpliv proizvodov na produktivnost naročnika. Na dodano vrednost ne vpliva samo finančna vrednost, ampak tudi kvalitativne oznake vrednosti, kot je to pomembna zahteva za specifikacije naročnikovega proizvoda.

“Odpornost proti praskam kovčka je lahko na primer pomembna zahteva naročnika. Zato ima ponudnik za takšno karakteristiko visoko dodano vrednost v kvaliteti končnega proizvoda, kljub temu da njegov zaščitni material predstavlja samo 5 % celotnega obsega in samo nekaj odstotkov več v stroškovni ceni končnega proizvoda...” (van der Velde, L. N. J. & Meijer, B. R., b.l., str. 8).

Portfolio matriko, ki je praktično orodje in je bila doslej v prvi vrsti namenjena naročanju v zasebnem sektorju, je mogoče uporabiti širše, torej tudi na področju javnega naročanja, kar kaže na možnost potrebe po prilagoditvi oziroma spremembi njenih oznak na abscisi in ordinati.

Tako je mogoče na navpični črti namesto učinka na dobiček uporabiti letne proračune zagotovljenih sredstev za javno naročanje oziroma kratko rečeno letne stroške za ta namen. Po mnenju avtorja je lažje uporabiti stroškovno perspektivo za predmet naročanja, kot učinek prihranka, kajti v zadnjem primeru so potrebni podatki tako o stroških, kot o

ocenjeni vrednosti naročila, da bi bilo mogoče ugotoviti prihranek (Strategic Marketing Management, 2008, str. 10).

Zanimiva značilnost portfolio pristopa do predtržnega naročanja je, da obsega dve ključni spremenljivki, to je učinek vrednosti za denar³⁶ oziroma gospodarne rabe javnih sredstev, ki se kaže kot vidik tržno-komercialnih in finančnih zahtev, ki je na navpični črti, ter potencialni učinek tveganj, ki je med drugim vezan na tehnološko-tehnična vprašanja, ki ga kaže vodoravna razsežnost.

Problematiko razmerja med načelom gospodarnosti (VFM) in načelom formalne popolnosti je argumentirano podal Igor Šoltes v svojem doktorskem delu z naslovom Pomen in vloga sistema javnih naročil pri delovanju države (Šoltes, I., 2008, str. 43). Glede na to, da naročnik ni zgolj javna oseba javnega prava, ampak še zlasti subjekt, ki svojo javno funkcijo opravlja z javno-finančnimi sredstvi, je zanj načelo pridobivanja vrednosti za denar ključni postulat vseh njegovih ravnanj, osnovno izhodišče in dominantno načelo. Pri tem je takšno načelo gospodarnosti in učinkovite rabe javnih sredstev, seveda ob spoštovanju zakonskih okvirov, prvo temeljno načelo javnih naročil. Tako ga je razumel tudi zakonodajalec, ki ga je v zakonskem besedilu ZJN-2 zapisal kot prvo načelo izmed vseh načel javnega naročanja (ZJN-2, prvo poglavje, temeljna načela, 1.3.) Rečeno drugače, v kolikor bi načelo formalnosti postalo prevladujoče, bi to zmanjševalo pomen ne samo pridobivanja vrednosti za denar, ampak tudi načela konkurenčnosti, ki je izhodiščno načelo javnega naročanja v evropskem sistemu javnih naročil, saj pomeni osnovno integrativno moč za združevanje in krepitev enotnega gospodarskega prostora Evropske unije. Prav tako definicija formalno nepopolne ponudbe in njeno prožno razumevanje za uporabnike daje zakonu o javnem naročanju ZJN-2 dvojni pozitivni pomen: večjo enostavnost v izvedbi postopkov in močnejšo konkurenco ponudbene strani (17. točka, 2. člena ZJN-2).

V javnem naročanju sta razsežnosti razumevanja 'učinek na dobičku' in 'ponudbeno tveganje' širši, kjer učinek na dobiček lahko pomeni tudi obseg nabav, odstotek vseh nabav, učinek na kvaliteto proizvoda, medtem ko je tveganje lahko razumeti kot razpoložljivost proizvoda, število potencialnih ponudnikov, tehnološko tveganje, višino izdatkov, s tem da tudi takšen seznam naštevanj še vedno ni dokončen in vseobsežen. Vse te oznake so izvedene iz uporabe portfolio matrike izključno v zasebnem naročanju, kar je bil tudi njen prvotni namen in, kot kaže, tudi njena kasnejša razvojna pot. Portfolio matrika je primarno namenjena zasebnemu sektorju in so jo doslej uporabljale še zlasti velike korporacije, kot so Volvo (Bagambe, 2003, str. 38), Shell, Alcatel, Philips in Siemens (Gelderman, 2003, str. 25), kar potrjuje njeno izrazito praktično veljavo in uporabnost. Portfolio matrika doslej ni bila orodje za strateško odločanje v javnem naročanju, sploh pa ne kot pripomoček pri ustvarjanju inovativnih proizvodov.

Tabela 16-1 razgrajuje dve najpomembnejši razsežnosti portfolio matrike, to je pridobivanje vrednosti za denar in tveganja. V njej so podani tisti dejavniki, ki lahko odločilno določajo velikost obeh razsežnosti.

³⁶ Večji analitični poudarek vlogi pridobivanja vrednosti za denar (VFM ali value for money) velja tudi zaradi doslej ne povsem razčiščene vloge lestvice relativne pomembnosti temeljnih načel javnega naročanja.

Tabela 16-1 Determinatorji vrednosti za denar in determinatorji tveganj

<p>Učinek vrednosti za denar je mogoče za posamezni inovativni proizvod določiti z naslednjimi dejavniki:</p>
<ul style="list-style-type: none"> – obseg nabavljenih inovativnih predmetov za naročnika in pričakovana rast povpraševanja zanje na trgu, – učinek na kvaliteto zadovoljevanja potreb naročnika in javnih potreb na splošno, – delež v celotnih nabavnih stroških naročnika, – učinek inovativnosti na produktivnost v organizacijski sestavi naročnika itd.
<p>Tveganje pri posameznem inovativnem proizvodu je mogoče določiti z naslednjimi dejavniki:</p>
<ul style="list-style-type: none"> – pravilnost inovativne odločitve in utemeljenost tehnološke izbire, – število inovativnih ponudnikov, – možnosti substitucije, – finančna tveganja, – tehnične negotovosti, – konkurenca vzporednih inovacij, – razpoložljivost strokovnega osebja, – tveganja, ki izhajajo iz postopkovne izvedbe inovativnih procesov itd.

16.3.2 Opis kvadrantov matrike

16.3.2.1 Četrty kvadrant matrike

Na splošno gledano je pojem strateških proizvodov širši od zgolj inovativnih, tehnološko novih proizvodov. *Četrty kvadrant* strateških proizvodov, kjer gre za zapletene proizvode in sisteme, določa strategijo ne glede, ali gre za novo generično zdravilo, redke kovine ali komponente velikih vrednosti. Strateške proizvode in sisteme označuje naravna redkost ali tehnološka novost in posebnost. Strateška usmeritev, ki velja za četrty kvadrant naročanja, upošteva, poleg ostalih oznak, tudi daljšo časovno razsežnost glede izvajanja naročila (4 let ali tudi dalj), ki je evropskem pravu javnih naročil dopustna in legitimna (9. člen direktive EU 2004/18/EC in 17. člen direktive EU 2004/17/EC).

Strateški proizvodi zahtevajo največjo pozornost naročnika zaradi svoje visoke udeležbe v celotnih sredstvih, ki jih naročnik namenja za javno naročanje.

Relativni izdatki za naročanje v tem kvadrantu naj bi po nekaterih ocenah znašali okoli 50-60 % vseh izdatkov naročnika (NPPPU, b.l., str. 19).

Z uporabo diferenciranih nabavnih strategij lahko naročnik zmanjša tveganje in obenem izboljša svoj položaj v dialogu s ponudniki. Zmanjšano tveganje ščiti ponudnika, da ne prihaja do prekinitev raziskovalno razvojnega procesa in da se inovativni proizvod poleg uporabne vrednosti neposredno za naročnika potrjuje tudi s kasnejšim uspehom na najširšem trgu. Pretežen del matrične analize inovativnih proizvodov je mogoče uvrstiti v četrty kvadrant, saj so značilnosti teh proizvodov visoka stopnja tveganja in velika vrednost

za denar, s tem da njeni dinamični strateški vidiki dajejo možnost gibanja po celotnem prostoru matrike, torej v okviru kvadrantov in med kvadranti.

Značilni opis tega kvadranta določa močno in dolgoročno povezanost naročnika s ponudbeno stranjo, redno preverjanje in upravljanje s tveganji, načrtovanje nujnosti in nepredvidljivosti, zato je ta kvadrant tudi najprimernejše mesto za klasifikacijo inovativnih proizvodov. Takšna tehnična ugotovitev je glede na položaj inovativnih proizvodov v matriki skladna s splošno ekonomsko mislijo, da so inovativni proizvodi tisti, pri katerih je tveganje razmeroma najizrazitejše in kjer je dodana vrednost visoka.

Četrty kvadrant vključuje tehnološko-tehnične zapletene, inovativne proizvode ali sisteme, ki so pogosto kritičnega pomena za naročnika. Značilni inovativni proizvodi ali sistemi v tem segmentu na primer lahko nastajajo na področju razvoja informativne tehnologije vezanih sistemov. Stopnja tveganja je v tem kvadrantu praviloma zelo visoka.

Odnos med proizvodno zapletenostjo in koordinacijo inovativnosti je pri zapletenih proizvodih in sistemih drugačen kot pri standardnih, komercialnih proizvodih. Prvi so projektno naravnani in pogosto pomenijo lahko začasno in namensko skupno povezovanje več ponudnikov, zanje so značilni izrazito visoki stroški, so rezultat intenzivnega inženiringa, torej proizvodi ali podsistemi, ki se oblikujejo po meri in individualnih zahtevah uporabnika, zato se dinamika inovativnosti pri njih razlikuje od inovativnosti pri drugih, standardnih proizvodih, kjer gre večji del za aplikativne namene, ki jih odlikuje množična proizvodnja. V primeru zapletenih proizvodov je s stališča inovativnosti pomemben predvsem individualni projekt in njegov cilj ter povezava med njima, kar kaže na odločilni pomen in vlogo ponudbene strani. Glede na rang zapletenosti je strateške proizvode mogoče porazdeliti oziroma razporediti v prostoru IV. kvadranta portfolio matrike, s tem da je na primer inovativni proizvod za sisteme z značilnostmi visokih tehnoloških mrež, enkratne proizvodnje in edinstvenosti funkcij in oblik, katerega določajo visoki stroški in visoka stopnja tveganja, mogoče pomakniti proti desnemu robu IV. kvadranta. Po stopnji zapletenosti manj zahtevne inovativne proizvode, čeprav še vedno strateške proizvode, je mogoče izdelovati v manjših serijah, kot na primer simulatorje letenja ali motorje lokomotiv, kar pomeni, da je njihovo mesto v IV. kvadrantu, čeprav nekoliko manj skrajno proti desnemu robu matrike. Mesto velikoserijske proizvodnje obdelovalnih strojev je, v kolikor gre za opredelitev strateškega proizvoda, lahko na levem robu IV. kvadranta.

Polprevodnike DRAM, ki jih opredeljuje množična proizvodnja, ali petrokemične izdelke, katerih proizvodnja se največkrat izvaja v kontinuiranem procesu, kljub značilnostim visoke donosnosti in velikega tveganja naročnik lahko uvrsti ali tudi ne uvrsti v IV. kvadrant. Pomembna sta njihov namen in funkcija v strateških opredelitvah naročnika (Woodward, J., 1958, str. 11) (Hill, 1994, str. 114).

Mogoča je še drugačna opredelitev zapletenosti ali stopnje inovativnosti glede na vrsto proizvoda in velikost tehnološke negotovosti/novosti. Velikost tehnološke negotovosti, ki je vezana na inovativnost, določa stopnja novih naprav, znanja in tehnik, ki vstopajo v inovativni proizvod. Za proizvod, ki je običajno edinstven in ki izpolnjuje zgolj eno funkcijo, vendar ni del širšega sistema, kot je to lahko osebni računalnik, v kolikor ni zvezan z mrežo, je opredeljen z obstoječo tehnologijo in končano inovacijo, kateri lahko vključuje nekatere nove značilnosti, vendar je večina tehnologije že razpoložljive, tudi za nove modele obstoječih proizvodov.

Proizvodi, ki so že rezultat inovativnosti in visoke tehnologije, predstavljajo lahko posamezni standardni proizvod ali komponento, ki je del sistema. Pametna zgradba ali novi super računalnik je lahko komponenta ali sistem, zadnje v primeru, če ga opredeljujejo posamezne sestavine, mrežna struktura in mehanizem kontrole ter če izpolnjuje skupno določen cilj (na primer poslovni informacijski sistem).

Proizvodi super visoke tehnologije, kot so na primer inteligentni obrambni sistemi ali dirkalni avtomobili, so odvisni od razvoja novih znanj, veščin in materialov, ki so razmeroma redki in ki so odvisni od nastajajočih tehnologij. Zanje je značilna izredno visoka negotovost in tveganje ter investicije. Predvsem gre za potencialne inovacije novih komponent, sistemov (sestavni deli letala), sistemov (letala) kontrolnih enot.

Zapleteni proizvodi, ki so pozicionirani v IV. kvadrantu, se lahko prekrivajo s proizvodi nizko zahtevne tehnologije. Tako standardni objekti gradenj, kot so ceste ali zgradbe, lahko sami predstavljajo malo novega znanja in tveganj. Vendar nekateri gradbeni projekti, kot so letališki terminali ali sodobni športni objekti, vključujejo tehnološko zahtevne informacijske sisteme in tudi nove materiale.

V razpravi je pomembno opredeliti kazalce, ki podajajo definicijo proizvodne zapletenosti in s tem določajo mesto strateškemu proizvodu v portfolio matriki. Pomembni kazalci proizvodne zapletenosti vključujejo lahko vrste komponent in podsistemov in glede na hierarhijo njihovega pomena in stopnjo tehnološke novosti določajo stopnjo inovativnosti končnega proizvoda.

Kot ilustracijo je indikativno mogoče imenovati nekaj strateških proizvodov, ki predstavljajo inovativni izziv, ki je na primer namenjen predtržnemu naročanju v Sloveniji: elektronske komunikacije in informacijska tehnologija, telekomunikacijsko omrežje, robotika, mikroelektronika, farmacevtika, nanotehnologija, vojaška transportna tehnika, avtomatizirani proizvodni sistemi, novi materiali, procesne tehnologije (avtomatizirani sistemi), biotehnologija ter okoljske tehnologije, kot na primer vodne čistilne naprave in naprave za predelavo odplak.

Vsa naštetá področja oziroma njihova podpodročja ali še podrobneje njihove posamezne predmete naročanja pa je lahko strateško preverjati za namene upravičenosti predtržnega naročanja z uporabo portfolio matrike.

Položaj inovativnega proizvoda v IV. kvadrantu določa tudi intelektualna lastnina, na primer patent, ki ustvarja zaprtost položaja v tem kvadrantu in ki ne dovoljuje nastanek ali vstop novih ponudnikov v ta prostor (Gelderman, C. J. & van Weele, A. J., 2002, str. 36).

Naročnik v položaju četrtega kvadranta lahko usklajuje svoje ravnotežje do inovativnega ponudnika, s tem da naroča povečano vrednost inovativnega predmeta, kar je mogoče doseči prek krepiteve skupnega naročanja več zainteresiranih naročnikov za isti inovativni predmet.

Druga možnost pridobivanja uravnoveženega položaja za naročnika je torej z izkazovanjem pretežnega financiranja razvoja in raziskav na osnovi javnih sredstev. Skupno naročanje je za naročnika v vseh položajih/kvadrantih portfolio matrike mogoče doseči s standardizacijo zahtev pri predmetu naročanja.

16.3.2.2 Prvi kvadrant matrike

Prvi kvadrant matrike pomeni področje, kjer naročnik zlahka pridobi predmet naročila v okviru konkurenčnega naročanja ponudnika, s čimer si zagotovi nemoten tok dobav. Gre praviloma za standardno komercialno blago (na primer potrošni material) ali storitve in ne za inovativne proizvode.

Strategija naročanja v tem kvadrantu ni namenjena inovativni tehnologiji, marveč zniževanju transakcijskih stroškov. Konkurenca med ponudniki je občutna in s tem stopnja tveganja pri naročniku nizka; moč konkurence in stopnja tveganja izkazujeta obratno sorazmeren odnos. Strategija organizacije naročanja je usmerjena poleg zniževanja transakcijskih stroškov k prenosu odločitev glede naročanja k tistemu uporabniku, ki je najbližje definiranju potreb in najnižji ceni.

Premik na novi položaj v matriki pomeni, da naročnik združuje rutinske proizvode pri naročanju, s čimer povečuje svojo moč nastopanja na trgu. V kolikor je to mogoče, izvaja proces standardizacije ali naroča njemu prilagojene proizvode na podlagi množične proizvode po meri posameznega naročnika (uporabnika), ki jih inovativni ponudnik zagotavlja v fazi trženja inovativnega proizvoda prek fleksibilne tehnologije (glej poglavje 32 Faza trženja inovativnega proizvoda). Strateška usmeritev naročnika je v vsakem primeru usmerjena k tretjem kvadrantu, to je kvadrantu moči in vpliva naročnika, s ciljem zmanjševanja direktnih in indirektnih stroškov. Ohranjanje istega položaja v prvem kvadrantu pomeni, da naročnik ni v stanju, da razdružuje svoje potrebe, kar pomeni, da naroča posamično, pogosteje in obenem manjše vrednosti (na primer vrednosti, ki so nižje od evropskih mejnih vrednosti).³⁷ Strateška usmeritev naročanja je v vsakem primeru usmerjena na zmanjševanje stroškov naročanja, ki so povezani s postopkom oddaje naročil in njegovim izvajanjem.

Značilna je primerjava med prvim in četrtim kvadrantom, ki kaže, da naročanje standardnih proizvodov s police ne vključuje tolikšno stopnjo negotovosti in tveganja, kot je pri naročanju novih tehnologij. Naročanje inovativnih ali zelo zapletenih proizvodov pomeni izziv za pripravo primerne razpisne dokumentacije, ki zmanjšuje ali celo odpravlja posledice tveganj. Pri naročanju standardnih proizvodov je merjenje kvalitete manj težavno in je zato v primerih izpolnitve dobav ali izvedbe storitev slabše kvalitete to tudi možno

³⁷ Mejne vrednosti za postopke in objave naročil velike vrednosti, ki se uporabljajo od 1. 1. 2012. Evropska komisija je sprejela Uredbo št. 1251/2011 z dne 30. novembra 2011 o spremembi direktiv 2004/17/ES, 2004/18/ES in 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil (Evropska komisija, 2011), na podlagi katere so bile spremenjene mejne vrednosti, od katerih dalje morajo naročniki obvestila v zvezi z javnimi naročili objaviti v Uradnem listu Evropske unije. Mejne vrednosti, ki veljajo od 1.1.2012:

- 130.000 EUR, če blago ali storitve na področju klasičnih naročil naročajo naročniki iz Seznama naročnikov, ki so državni organi in njihovi organi v sestavi ter lokalne skupnosti; (ZJN-2C)
- 200.000 EUR, če blago ali storitve naročajo drugi naročniki po ZJN-2C;
- 400.000 EUR, če blago in storitve na področju gospodarskih javnih služb naročajo naročniki po ZJNVETPS;
- 5.000.000 EUR za javna naročila gradenj na področju klasičnih naročil (ZJN-C) in gospodarskih javnih služb (Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in na področju poštnih storitev, ZJNVETPS).

ugotavljati in primerno sankcionirati. Nasprotno, pri inovativnih naročilih je pričakovano kvaliteto težje preverjati, zato je pogodba o naročanju težko dosegljiv izraz izvedbenih ciljev kvalitete.

"Pri storitvah raziskav in razvoja je pogosto težko meriti realizacijo načrtovanih pričakovanj, zato je ta dejavnik tudi zelo težko pogodbeno določiti in v možnih sporih sodno dokazovati" (Albano, G.L., Calzolari, G., Dini, F., Iossa, E. & Spagnolo, G., 2006, str. 86).

16.3.2.3 Drugi kvadrant matrike

V *drugem kvadrantu matrike*, ki predstavlja za naročnika ozko grlo, so predmeti naročanja navadno proizvodi, ki so specializirani, tehnične uporabne vrednosti in terjajo specifično uporabo naročnika.

Po definiciji imajo proizvodi ozkega grla nizko ceno na enoto in visoko stopnjo tveganja. Z ekonomskega vidika bi bilo za naročnika spodbudno, da išče rešitve z zniževanjem tveganj in manjšo odvisnostjo od ponudnika, kar pomeni, da v tendenci išče premik v smeri proti prvemu kvadrantu ali celo preskok v prvi kvadrant. Tržna situacija lahko pomeni spremembo od enega ponudnika k zmerni stopnji konkurence in prav to in možnost skupnih naročil krepi tržni položaj naročnika in zmanjšujeta celotno tveganje zanj. Tveganje pri naročniku je največkrat razmeroma visoko, vendar ga je mogoče dodatno zmanjševati, na primer s skupnim naročanjem. Vrednost za denar je razmeroma nizka, kar tudi ni cilj strategije, ampak je to zagotovilo za stalnost dobav in oskrbe. Prav negotovosti glede dobav zaradi odvisnosti od enega ponudnika so tu glavni razlog za visoko stopnjo rizičnosti. Strategija naročanja pri naročniku je usmerjena v zniževanje stroškov na enoto ob politiki uresničevanja ekonomije obsega, zniževanja transakcijskih stroškov in s tem krepitve njegovega položaja na trgu.

Ponudniki v drugem kvadrantu izkazujejo dominantni položaj na trgu, zato se strategija naročnika prilagaja in prevzema položaj visoke odvisnosti od trga, vendar je istočasno usmerjena k iskanju vzvodov za odklanjanje in zmanjševanje negativnih vplivov, ki jih povzroča takšen neugoden položaj. V splošnih razmerah naročanja standardnega komercialnega blaga ali storitev se za naročnika nakazuje alternativna strategija preusmerjanja naročanja od obstoječih ponudnikov k novim in obenem gibanje v smeri od drugega k prvemu kvadrantu ali celo tretjemu kvadrantu. V pogojih inovativnega naročanja je analogno gibanje mogoče spodbujati od drugega kvadranta k četrtemu.

"Proizvodnja po meri v letalski industriji locira večino proizvodov, ki so sestavni deli za letalo Airbus na desno stran portfolio matrike. Zlasti proizvodi, ki sodijo v strateški kvadrant in kvadrant ozkega grla, zahtevajo visoko stopnjo sodelovanja med udeleženci naročanja zaradi zmanjševanja tveganj. Naročnik naj bi se izogibal ponudnikom iz kvadranta ozkega grla, s sistemsko integracijo (integracijo vseh štirih kvadrantov, tudi kvadranta za rutinsko blago, ki ga odlikuje nizka stopnja tveganja), ki pomeni predvsem premik iz kvadranta ozkega grla v kvadrant proizvodov strateškega pomena in nato v kvadrant, ki izkazuje moč in vpliv naročnika " (Duivenvoorden, b.l., str. 3).

V splošni praksi uporabe portfolio matrike je pogosto značilno ravnanje naročnika, ki je potem, ko je pozicioniral svoj predmet naročanja v kvadrant, ki predstavlja ozko grlo, vstopil v skupno naročanje za isti proizvod in s tem ustvaril možen preskok iz drugega v tretji kvadrant ali pa dosegel vsaj premik svojega položaja v drugem kvadrantu v levo

smer. Druga možnost takšnega pomikanja v levo in s tem zmanjševanja tveganj je za naročnika, da liberalizira svoje zahteve in zmanjša podrobnosti tehničnih specifikacij, torej da izdelava performančne specifikacije. Obstaja še tretja možnost, da naročnik sprejme položaj odvisnosti in obdrži svoj prvotni, zanj manj ugodni položaj v matriki.

16.3.2.4 Tretji kvadrant matrike

Za *tretji kvadrant matrike* so značilni proizvodi, pri katerih naročnik izkazuje moč in vpliv pri naročanju in izkorišča svoj prevladujoči položaj na trgu. Splošni podatek v tem kvadrantu je okoli 20-30 % vseh izdatkov naročnika za naročanje (NPPPU, b.l., str. 18). Tretji kvadrant določa visoka dodana vrednost oziroma profit in hkrati nizka stopnja tveganj. Zato naročnik namenoma vztraja v tem položaju, pri čemer lahko izvaja agresivni način naročanja. Ker je trg proizvodov konkurenčen, naročnik lahko substituirava proizvode ali ponudnike in prav tako izkazuje svojo ekonomsko moč s skupnim naročanjem večjih količin.

Naročnik lahko zamenja svoj položaj moči v III. kvadrantu za bolj strateško partnerstvo z inovativnim izvajalcem, torej s premikom v IV. kvadrant. Takšno strateško povezovanje je mogoče izvajati predvsem s tehnološko naprednimi ponudniki.

16.3.3 Štiri stopnje strategije inovativnega naročanja

Naročnik izdelava strategijo naročanja z uporabo portfolio matrike tako, da:

- razporedi predmete naročanja v vsakega od kvadrantov glede na tveganje in pričakovano vrednost za denar (izdelava klasifikacije);
- analizira relevantni trg ponudbe za izbrani predmet naročanja;
- določi celovit položaj ponudbe (strateško pozicioniranje moči naročnika);
- razvije strategijo izvedbe naročila in akcijske načrte (med drugim tudi z izbiro postopka oddaje naročila).³⁸

Najprej naročnik razporedi predmete naročanja posamično ali po skupinah oziroma proizvodnih skupinah glede na vrednost za denar in stopnjo tveganja. Naročnik razporedi v portfolio matriki še zlasti tiste proizvode, ki so zanj strateškega pomena, kar je mogoče enačiti z inovativnimi, novimi tehnološkimi proizvodi (visoka dodana vrednost in veliko tveganje) v portfolio matriki.

Nato preverja svojo moč glede na relevantni ponudbeni trg oziroma svoj pogajalski položaj glede na pogajalski položaj ponudnikov. In končno, naročnik na tej podlagi razvije strategijo naročanja glede na lastni položaj moči in glede na moč relevantnega trga.

"Postopkovnost korakov je mogoče izvajati z uporabo portfolio matrike z (Lyson, K. & Farrington, B., 2006, str. 65):

- izdelavo seznama inovativnih naročil s padajočim redom po vrednosti;
- analizo tveganj in tržne zapletenosti za vsako naročilo;

³⁸ Glej poglavje 20 - Konkurenčni dialog kot most med klasičnimi postopki in predTržnim naročanjem in njegov pomen pri razvijanju inovativnosti.

- razvrstitvijo inovativnih proizvodov v portfolio matriko;
- tekočim ali občasnim gibanjem po matriki v okviru kvadrantov ali med kvadranti."

16.3.4 Umestitev predmeta naročanja v portfolio matriko

Naročnik na podlagi portfolio matrike in izbranega kvadranta, kjer pozicionira svoj predmet naročanja, izdelava strategijo naročanja za posamezni predmet naročanja in določi tip naročila, na podlagi katerega izbere postopek za oddajo naročila. Potrebno strategijo naročnik gradi, izhajajoč iz vrste blaga in storitev, katere namerava naročiti in ki je v tem primeru nova tehnologija. Strategija pomeni izbiro tipa naročila, iz katerega posledično izhaja izbira postopka za oddajo naročila ali ugotovitev, da za nekatere vrste blaga in storitev uporaba inovativnega naročila ne bi bila primerna. To bi bila odločitev o tem, ali naj naročnik uporabi predtržno naročanje ali ne.

Zamisel in smisel matrike je v poenostavitvi razvrščanja in kategorizacije vrst blaga in storitev v posamezne kvadrante in nato podajanje strateških usmeritev in ravnanj glede na značilnosti vsakega kvadranta, ki so določene po definiciji. Naročnik z uporabo matrike izboljšuje svojo sposobnost glede alokacije svojih virov; zanj je portfolio analiza orodje za sprejemanje njegove strategije naročanja. Strateško odločitev naročnik sprejme, ko določi, v kateri kvadrant bo uvrstil konkretni predmet naročanja. Kot je razvidno, obstajajo tako strategije za ohranjanje mesta v matriki oziroma v kvadrantu in strategije za premikanje položaja. V kolikor bo naročnik izbral na primer četrti kvadrant, bodo njegova ravnanja pri oddaji in izvedbi naročila drugačna, in enaka bo izbira postopka ter postopkovna ravnanja pri naročanju, kot bi bilo to v primeru izbire prvega kvadranta. Verjetno je tudi, da bo naročnik z uporabo matrike na bolj strokovni način ocenil, ali je zanj smotrno razvijati inovativni proizvod v okviru, kot rečeno četrtega kvadranta, saj taka odločitev pomeni za naročanje, da sprejme tudi pravila in ravnanja, ki sledijo na podlagi karakteristik tega kvadranta. Strateška pomembnost predmeta naročanja, ki je v tem primeru inovativni proizvod, se potrjuje s pričakovano velikostjo dodane vrednosti in vrednosti za denar ter po drugi strani višino tveganj, stroškov, časovne angažiranosti, tržnih učinkov itd. Naročnik se z izborom pozicioniranja oziroma izborom kvadranta odloča glede investiranja in sprejme negotovosti, ki jih določa položaj v matriki. Z določitvijo položaja inovativnega proizvoda naročnik določa tudi svoj strateški položaj do izvajalca, čeprav predstavlja izbiranje strategij večinoma generično ravnanje, ki daje le usmeritev in napotilo za primeren pristop do ponudbene strani. Umeščanje inovativnega proizvoda v četrti kvadrant je kritično ne samo zaradi velikosti tveganj in visoke dodane vrednosti, ampak tudi pričakovanj, da odziv konkurence ne bo tako velik, kot je na primer lahko v prvem kvadrantu. Naročnik, potem ko se odloči za položaj predmeta naročila v četrtem kvadrantu, bo pričel prek funkcionalnih specifikacij iskati subjekte, ki so na trgu potencialno vodilni v specifičnih tehnoloških znanjih.

Utrjen položaj v četrtem kvadrantu tudi ni nujno stvar svobodne izbire naročnika, ampak prej danih pogojev, kot so na primer tehnološki monopol, intelektualna lastnina v obliki patentov, visoki stroški pri menjavi enega inovativnega izvajalca za drugega itd.³⁹ Takšne

³⁹ Podobno kot visoki stroški prekinitve pogodbe z operaterjem mobilne telefonije; sicer pa zaradi fiksnih stroškov, ki jih nosi naročnik, ker so proizvodna oprema izvajalca in izvajanje naročila sploh tesno povezani s predmetom naročanja in operativnim delovanjem obstoječega ponudnika.

okolščine ustvarjajo za naročnika skorajda zasidran položaj v četrtem kvadrantu, ki ga je zelo težko spreminjati.

Ne glede na ugotovljeno, lahko naročnik strateško razmišlja o premiku na drug položaj v matriki, s tem da prekine naročilo ali celo partnerstvo in prek novega naročila išče novega inovativnega ponudnika.

Naročnik lahko sprejema strateške odločitve z namenom zmanjševanja tveganj in zmanjševanja stroškov. Pri tem lahko uporabi različne strateške pristope, od agregiranja potreb, torej skupnega naročanja, standardizacije ali izdelave specifikacij. Naročniki lahko združujejo vire z namenom zagotavljanja večjih naročil ali po drugi strani lahko pristopijo z ostalimi naročniki k standardiziranju potreb in zahtev; združevanje potreb lahko pomeni pridobivanje večje moči. Naročniki lahko z izbiro postopka oddaje naročila tudi povečujejo ali omejujejo konkurenco oziroma odzivnost ponudbene strani.

Portfolio matrika lahko tudi značilno pojasnjuje ozadje tveganj in negotovosti, s tem da ločuje dve osnovni razsežnosti proizvodov, ki so standardizirani ali specializirani oziroma so generični ali namenski (Uyarra, E & Flanagan, K., 2009, str. 16).

Ta delitev je tudi meja ločnica za določanje položaja standardnih in inovativnih proizvodov v matriki glede na prvi in četrti kvadrant. Čeprav je na prvi pogled razlika značilna, je primerno, da naročnik glede na svoje potrebe in zahteve najprej išče pokritje v okviru obstoječega komercialnega blaga in storitev, ki je na trgu, in šele nato v okviru nove tehnologije, s čimer določa položaj v portfolio matriki glede na prvi oziroma četrti kvadrant. Takšna filozofija in tudi konkretna praksa (FAR, 2012e) izhaja iz prvega načela javnega naročanja, to je vrednost za denar ali gospodarno in učinkovito ravnanje z javnimi sredstvi. Vendar gre lahko tudi pri specifičnih inovativnih proizvodih za standardizacijo ali skoraj standardizacijo, kadar potrebe in zahteve združuje več naročnikov, kar bi prav tako najprej uvrstilo predmet ponudbe in izvajalca v četrti in ne v prvi kvadrant. In nasprotno, mogoče je, da naročnik želi izvirno dodelavo povsem standardnemu blagu, kar zahteva inovativno naročanje. Tudi tukaj bo naročnik najverjetneje predmet naročanja uvrstil v enega od kvadrantov, torej v četrtega, vendar pa po vsej verjetnosti ne v prvega.

Strateško usmerjanje je mogoče doseči tudi s prehodom iz enega v nek drugi kvadrant ali z gibanjem v okviru kvadranta (Mac Donald, D.R., 2006, str. 13).

Tako se inovativni predmet naročanja nove tehnologije precej zanesljivo uvršča v četrti kvadrant med strateške proizvode. Ta kvadrant pripada fazi predtržnega naročanja in ni zaznamovan kot visoko netržen zaradi izključitve karakteristik množične proizvodnje. Vendar faza trženja, ki je nadaljnja faza, katera posledično sledi predtržnemu naročanju, največkrat zahteva zelo hitro, v nekaj mesecih, izvedbo velikoserijskih naročil in ekonomijo velikega obsega. V tem primeru portfolio matrika nakazuje na uporabo strategije prehoda iz četrtega kvadranta v prvi kvadrant.⁴⁰

Razporejanje in umeščanje predmeta naročanja v matriko je začetni korak v portfolio analizi in ne končna točka. Za naročnika je koristna zaradi kritične primerjave prvotnih izumiteljskih zasnov in pričakovanj ter dejanskih položajev, ki jih odkrije naročnik v

⁴⁰ Glej Utemeljevanje gibanja v matriki med kvadranti in v okviru kvadrantov (Caniëls, M. C. J & Gelderman, C. J., 2006, str. 141).

matriki. Lahko v nasprotju s prvotnimi pričakovanji naročnik odkrije, da se strateški proizvod nahaja na skrajnem desnem robu matrike, kar pomeni, da se naročnik sooča z zelo visokimi tveganji. Naročnik želi nato poiskati razloge za takšno stanje in primerno ukrepati. Naročnik mora v tej točki tudi upoštevati celotno poslovno strategijo, proučiti položaj na ponudbenem trgu in zmogljivosti in umeritve ponudnikov, predvsem tistih, ki so inovativni.

16.3.5 Proučitev trga ponudbene strani

Nadaljnji korak pri izvajanju matričnega modela je analiza, ki jo izvede naročnik, ki ugotavlja predvsem položaj nasproti ponudbeni strani, torej svojo konkurenčno moč. Razumevanje položaja in moči je za naročnika pomembno zaradi določanja njegovih konkurenčnih možnosti in položaja, s katerega potekajo njegova ravnanja v postopku oddaje naročila. Oceno ponudnikove moči lahko naročnik določi na podlagi prožnosti in odzivnih nagnjenj po dvigovanju cen, predvsem kadar gre za visoko stopnjo tveganosti, velik inovativni napor, redkost vhodnih materialov, obstoj tržne prevlade ponudnikov nad naročnikom (oligopol). Naročnikova moč se kaže, v kolikšni meri uspeva potiskati cene navzdol. To je v veliki meri odvisno od tega, ali naroča inovativni proizvod sam ali gre za skupno naročanje ali prevzema naročnik skupna tveganja, za kar prejme od ponudnika cenovna odstopanja navzdol, od števila konkurentov, ki nastopajo v predtržnem naročanju (čeprav gre v primeru inovativnega naročanja v večji meri za necenovno konkurenco, torej za konkurenco razvijanja novega proizvoda). Konkurenčna tekma ima tudi svojo vlogo v fazi predtržnega naročanja, kjer nastopa lahko eden ponudnik (v primeru, da na trgu obstaja samo eden oziroma se je samo eden odzval na razpis), sicer pa šest do sedem izvajalcev, od katerih lahko vsak izdelava svoj inovativni proizvod, ki je kot prototip skladen s specifikacijami naročnika, oziroma v celoti izpolnjuje njegove minimalne zahteve, vendar je izveden kot samostojna funkcionalna različica. V primeru, da je v fazo predtržnega naročanja bil izbran samo eden in edini ponudnik, lahko sicer naročnik postopek zaključi in ga ponovi. Vendar, v kolikor je ta inovativni ponudnik edini, ki ima tehnološki monopol, tedaj izkazuje občutno moč pri določanju cen. V tržni analizi naročnik tudi prouči in ugotavlja, ali je inovativni proizvod zanj tudi nujno potreben glede na moč delovanja substitucije. Če naročnik lahko učinkovito zadosti svoje potrebe s standardnim komercialnim proizvodom, ki je po svojih funkcijah samo različen, ne pa tudi manj učinkovit in tehnično manj funkcionalen od inovativnega proizvoda, mu vsaj zaenkrat ni potrebno razvijati inovativne tehnologije. Naročnik lahko razmišlja o uvedbi novega proizvoda programske opreme za avtomatiziranje pomembnega procesa, ki ga sedaj opravlja ročno, ki je po učinkovitosti funkcij in hitrosti povsem enaka inovativnemu. Kot učinek substitucije naročnik lahko izrabi tudi možnosti uvoza. Že sam obstoj oportunitetnih priložnosti glede izbire in diskrecijske svoboda odločitve krepí položaj naročnika in vsaj nekoliko blažilno vpliva na tržno moč ponudbene strani. In ne nazadnje, ponudnikovo moč določa tudi način vstopanja na inovativni trg. Prost vstop povečuje tržno moč naročnika, vendar že dejstvo obstoja intelektualne lastnine pri inovativnem ponudniku omejuje konkurenco, s tem da daje izključno pravico ponudniku.

16.3.6 Strateško pozicioniranje naročnika (druga portfolio matrika)

Naročnik na podlagi tako izvedene analize trga pristopi k razporejanju proizvodov in storitev po kvadrantih matrike. Še zlasti to velja za strateške oziroma inovativne proizvode; ta korak pomeni pozicioniranje teh proizvodov v portfolio matriki, ki tokrat določa mesto razmerja moči med naročnikom in ponudniki.

Slika: 16-2 Druga portfolio matrika*

Moč naročnika	VISOKA	X	X	Z
		X	Z	Y
	NIZKA	Z	Y	Y
		NIZKA	Moč ponudbenega trga	VISOKA

Legenda: *Celice v zgornji tabeli prikazujejo relativni položaj naročnika.

Dejavnik moči oziroma prevlade je še zlasti pri strateških proizvodih pomemben del pojasnjevanj na podlagi matrike. Pri tem so celice druge matrike izvedene iz kvadrantov prve matrike in pojasnjujejo usmeritev naročnika glede strateških proizvodov.

Potem ko naročnik identificira svoj proizvod v četrtem kvadrantu, se nadalje odloča na podlagi treh strateških vidikov, ki jih prikazuje slika 16-2. Ti so vidik izkoriščanja (X), vidik ravnotežja (Z) in vidik diverzifikacije (Y). Vsak od teh vidikov ima značilne oznake glede posameznih elementov strategije naročanja, kot so količine, cene, izbira ponudnikov, substitutivnost itd. Celice z oznako Y, ki pomenijo diverzifikacijo napotujejo, da mora naročnik razpršiti vire svojih dobav in zmanjšati dolgoročno tveganje, ki je povezano s odvisnostjo od enega vira. Tehnološko odvisnost, ki temelji na inovativnem proizvodu, naročnik zmanjša tako, da v predtržno naročanje vključi več konkurenčnih izvajalcev. Prav tako lahko v fazi trženja, kamor vključi celotni ponudbeni trg, izvajanje inovativne dejavnosti uspešnega ponudnika omeji na obdobje, ki ne velja za nedoločen čas. To je navsezadnje vezano na življenjski cikel proizvoda. V prvi vrsti to pomeni, da, v kolikor se naročnik sooča na tehnološkem trgu s prevladujočim ponudnikom, bo prisiljen izhajati iz obrambne strategije šibkejšega. Lahko bo povečal izdatke za tržne raziskave ali utrdil svoj položaj s prevzemanjem večjega dela vseh tveganj ali s položaja šibkejši strani sprejel višje cene ali ocenil, da je strošek previsok in odstopil od inovativnega naročanja. V takšnem položaju ponudnik določa način izvajanja raziskav in razvoja, prenos pretežnega dela tveganj na naročnika, tip vhodnih materialov, ki bodo izpolnjevali zahteve iz specifikacij, rok izvedbe naročila in cene. V tem položaju ima ponudnik tudi prednost pri

pridobivanju upravičenj na podlagi intelektualne lastnine. V prostoru Y naročnik obdrži svoj položaj s tem, da skuša vzpostaviti strateško partnerstvo, ki pomeni dolgoročen odnos s ponudbeno stranjo in ki se opira na graditev medsebojnega zaupanja in angažiranja in odprto izmenjavo informacij.

Pozicioniranje na tej stopnji določa razvrstitev moči in mesto, kjer se moč naročnika primerja z močjo ponudbene strani. Kvadranti X pomenijo območje moči naročnika, kjer ne obstaja ravnotežje moči med udeleženci naročanja. Naročnik v komunikaciji X izkorišča svoj prevladujoč položaj, s tem da ponudnik sprejema in natančno izpolnjuje njegove zahteve.

Druga, izvedena matrika in zgornja razprava temeljita na članku C. J. Gelderman, *Rethinking Kraljic: Towards Purchasing Portfolio Model Based on Mutual Buyer-Supplier Dependence*, (2000, str. 6-8).

Na splošno so odločitve naročnika na podlagi portfolio modela občutljive glede na izbiro aktivnosti, ki sledijo. Sploh obstaja problem meje ločnice glede merjenja ključnih spremenljivk, predvsem o tem, kaj je nizka in kaj visoka stopnja tveganja. Čeprav je tehtanje učinkov spremenljivk, uporabe njihovih uteži in izbire metod njihovega merjenja najpomembnejše v izvedbenem procesu, je vendarle zelo subjektivno. Verjetno je potreben zelo prilagojen pristop, po katerem naročnik izdelava lastne kriterije in prav tako posebej izbrane mejne vrednosti.

16.3.7 Moč in medsebojna odvisnost naročnika in inovativnega ponudnika

Druga izvedena matrika usmerja svojo pozornost na moč in medsebojno odvisnost naročnika in inovativnega ponudnika in kaže relativni položaj moči naročnika glede na relevantni ponudbeni trg. Obstajajo tri splošne strategije naročanja, ki izhajajo iz položaja predmeta naročanja v četrtem kvadrantu in ki se razlikujejo medsebojno glede na ravnotežje moči v odnosih naročnik/ponudnik: izkoriščanje položaja (v primeru, da naročnik izkazuje prevlado), ravnotežja (v primeru izenačenja moči naročnika in ponudnika) in razvejanje (v primeru ponudnikove premoči). Naročnik glede na oceno svojega relativnega položaja določi strategijo svojih nadaljnjih ravnanj, potem ko je identificiral svoj inovativni predmet naročanja v četrtem kvadrantu.

Poleg nizozemskih multinacionalk strateški pristop za uporabo različnih proizvodnih vrst in tipov, ki temelji na portfolio matriki, uporablja norveška družba Statoil. Strateški proizvodi, kot so to med drugim elektro oprema, kemični proizvodi in računalniška oprema, so tisto ciljno področje, ki se uvrščajo v četrti kvadrant matrike, z namenom ustvariti konkurenčno prednost na osnovi perspektive, ki temelji na enem dobavitelju in dolgoročnih trdnih povezavah. Strategija zagotavljanja posebnih proizvodov, ki temelji na strateškem partnerstvu in dolgoročnih pogodbah, ima za cilj zniževanje tveganj in varnost pri zagotavljanju dolgoročne oskrbe te družbe (Nyiramucyo, L. & Sahabanik, D., 2006, str. 228-231).

Primer naročanja z uporabo portfolio matrike, s poudarkom na njenem četrtem kvadrantu, in izbiro strategije naročanja, pri kateri naročnik izkazuje prevlado, je mogoče najti v opisu podjetja Sony Ericsson (Ohlin, 2008, str. 65).

"Sony Ericsson kot zasebni naročnik praviloma ne uporablja klasičnih postopkov oddaje naročila. Po običajnem klasičnem postopku naročnik objavi javni razpis z razpisno

dokumentacijo z zahtevami za predmet naročanja, z namenom da pridobi ponudbo. Sony Ericsson postopa drugače, in sicer tako, da objavi splošno in manj opredeljeno razpisno dokumentacijo brez specifikacij in podrobnosti o proizvodu. Na ta način Sony Ericsson uporablja svoj tržni položaj za to, da si pridobi čas za pripravo končnih specifikacij kasneje v fazi oddaje naročila. To omogoča naročniku Sony Ericsson in ponudniku, da si podaljšata čas za razvoj proizvoda pred dokončno izdelavo specifikacij za proizvod. Nadalje si na ta način Sony Ericsson tudi podaljša čas za dialog o ceni v pozno fazo procesa naročanja, kjer izkazuje mnogo ugodnejši pogajalski položaj, nasproti ponudniku, ki je dotlej že vzpostavil oskrbovalno verigo s potrebnimi proizvodnimi zmogljivostmi" (Ohlin, 2008, str. 65).

Enak način delovanja lahko prevzame javni naročnik pri uporabi in izvedbi strategije naročanja, potem ko je v portfolio matriki identificiral položaj za zapleteni proizvod naročanja in kjer se nato, glede na svojo prevladujočo vlogo na relevantnem trgu, odloča za izbiro načina izkoriščanja svoje moči. To naj bi pomagalo naročniku, da poišče možnosti zase z zanj koristno oddajo naročila, da tveganja porazdeli s ponudnikom in to ali z izkoriščanjem svojega močnejšega položaja ali uravnanim ravnotežjem ali razvejanjem (diverzifikacijo). Primer Sony Ericssona nakazuje na možnost uporabe agresivnega ravnanja, s sklenitvijo ugodne pogodbe za naročnika, kar je natanko tako, kot to podjetje deluje.

Naročniški odnos je v primeru strateških proizvodov v najboljšem primeru praviloma usmerjen v razvijanje odnosov med naročnikom in inovativnimi ponudniki, ki rezultirajo v vzajemnih povezavah in soodvisnosti (Santema, S. & Reunis, M., 2003, str. 840).

Čeprav kaže, da je osnovna predpostavka portfolio modelov v odkrivanju razlik v moči in odvisnosti med naročnikom in ponudnikom, se strateška priporočila lahko sklicujejo na prevladujočo strukturo moči ali tudi ne.

Vendar pa razvoj in priprava strategije naročanja ob upoštevanju portfolio matrike ne temeljita samo na notranjem položaju, ampak tudi na zaznavi drugih subjektov. Zaznava je temelj dinamike v odnosih. V prizadevanjih naročnika, da nadzoruje dinamiko odnosov v inovativnem procesu, je nujno, da razume tudi položaj ponudnika, s tem da priprava in izvedba strategije naročanja temelji na kulturi poznavanja ponudnika. Zmanjševanje negotovosti se sklada s povečevanjem odvisnosti. Nagnjenje k zmanjševanju tveganj, ki izhajajo od novega ponudnika, sprememb stroškov, kvalitete itd. pogloblja odvisnost naročnika od ponudnika. Naročnik stalno želi vzpostaviti ravnotežje z ustvarjanjem gotovosti in pri tem zmanjšati odvisnost. Z drugimi besedami, naročnik in ponudnik se soočata z težavno izbiro, kako izvajati medsebojne odnose v pogojih negotovosti, vključno z odsotnostjo polnega poznavanja motivov nasprotne strani (Kibbeling, 2005, str. 51).

Prevedeno v portfolio matriko četrtega kvadranta to pomeni, da imajo stranke v predtržnem naročanju interes nadaljevati medsebojni odnos in da prav tako izkazujejo medsebojno razumevanje.

V portfolio matriki je potrebno upoštevati tudi strategijo in odzivnost ponudnikov, to je njihovo lastno presojo matrične umestitve predmeta naročanja. Ponudnik mora biti nedvomno vključen v strateška razmišljanja pri naročanju z upoštevanjem njegovih vidikov na matrično pozicioniranje predmeta naročanja. Tako je lahko nek proizvod določen kot strateški s stališča naročanja, vendar je lahko s stališča ponudnika opredeljen kot razvojno neutemeljen. In prav tako je drug proizvod udejanjen v matriko kot strateški

in je obenem temeljnega pomena za ponudnika, s čimer so podane občutne možnosti za vzpostavitev njunih tesnih odnosov v predtržnem naročanju.

Upoštevanje položaja ponudnika v portfolio matriki je pomembno zaradi različnih interesov v odnosih naročnik-ponudnik, s težnjo vsakega, da pridobi vodilni položaj. Vzajemna odvisnost in moč sta dva ozko povezana koncepta. Odvisnost naročnika od ponudnika je vir moči ponudnika in obratno.

Znana je definicija, da "je relativna moč ene organizacije nad drugo rezultat neto odvisnosti ene do druge. Če je A odvisen od B bolj, kot je B odvisen od A, potem B izkazuje moč nad A" (Pfeffer, 1981, str. 31).

Kritičnost medsebojnih odnosov in skupnih povezav je mogoče preveriti glede na možnost izvajanja inovativnega procesa v primeru odsotnosti posameznega udeleženca. Potreba po tehnološki veščini izvajalca je kritična tako za naročnika kot tudi ponudnika. Z vidika naprednega zadovoljevanja javnih potreb je naročnik odvisen od ponudnika, ki je sposoben uspešno izvesti tehnološki razvoj. S stališča inovativnega ponudnika velja podobna ugotovitev, saj takšen ponudnik potrebuje oceno primernosti razvijanja nove tehnologije, finančno podporo in začetno gotovost in zanesljivost plasmaja proizvodov prek javnega naročanja.

Pogosti položaji medsebojne odvisnosti so naslednji:

- a) visoka vzajemna odvisnost, ki pomeni ravnotežno stanje med udeleženci;
- b) majhna vzajemna odvisnost, ki pomeni ravnotežje med udeleženci;
- c) visoka odvisnost ponudbene strani, majhna naročnikova odvisnost (naročnik izkazuje prevladujoč položaj);
- d) majhna ponudnikova odvisnost, velika odvisnost naročnika (ponudnik prevladuje).

Takšno razvrstitev je mogoče povezati s posameznimi kvadranti v portfolio matriki, s tem da:

- položaj, kjer je predmet naročila strateškega pomena, pomeni odnos visoke soodvisnosti naročnika in ponudnika ob želenem obstoju medsebojne simetrije (možno IV. kvadrant);
- položaj, kjer predmet naročila predstavlja standardno, rutinsko blago ali storitve, kar pomeni odnos nizke stopnje medsebojne odvisnosti naročnika in ponudnika (I. kvadrant);
- položaj, kjer predmet naročila izkazuje moč in vpliv, pomeni odnos, kjer prevladuje naročnik (III. kvadrant);
- položaj, kjer predmet naročila predstavlja ozko grlo in pomeni odnos, kjer prevladuje ponudnik (II. kvadrant).

Empirične raziskave vendarle nakazujejo na prevlado ponudnika pri naročanju strateških proizvodov, kar lahko pomembno vpliva na odnose moči in soodvisnosti (Caniëls, M.C.J. and Gelderman, C.J., 2005, str. 12).

Vnaprejšnjo predpostavko simetrične soodvisnosti med naročnikom in ponudnikom je potrebno zato preverjati od primera do primera ob pristopanju k predtržnemu naročanju. V

tendenci je težišče ravnotežja moči med naročnikom in ponudnikom za inovativni proizvod mogoče iskati prav v prostoru četrtega, strateškega kvadranta.

V četrtem kvadrantu, kjer se soočata naročnik in ponudnik v medsebojnem delovanju, je možen njun položaj, ki je lahko uravnotežen ali neuravnotežen. V primeru neuravnoteženega delovanja, kjer je moč vsakega udeleženca drugačna, imata naročnik in ponudnik različne cilje pri razvijanju medsebojnega delovanja. Naročnik, ki nabavlja strateški proizvod, išče zanesljive izvajalce, z namenom, da si zagotovi dolgoročno razpoložljivost redkih proizvodov ali proizvodov z veliko vrednostjo. Z namenom zniževanja stroškov, izboljšav kvalitete, izboljšav postopkov in razvoja proizvodov je primerna strategija naročnika v partnerstvu ali tesnejšem sodelovanju. V pogojih neuravnoteženega medsebojnega odnosa obstaja priporočilo za prilagojevanje tega odnosa v smeri zmanjševanja medsebojnih razlik.

V primeru, kjer oba udeleženca naročanja ne moreta prilagoditi njun medsebojni odnos, bo njuno medsebojno delovanje prenehalo. Obstaja predpostavka, da razlike v moči določajo razvoj njunega medsebojnega delovanja. V primeru podrejenosti naročnika in naročanja strateškega proizvoda obstaja priporočilo, da naročnik poišče način spreminjanja neuravnoteženega položaja, ki vodi v stabilni položaj prav na način tesnega sodelovanja z izvajalcem s ciljem, da si zagotovi proizvod velike vrednosti, ob tem da bo interes izvajalca glede razvijanja medsebojnega delovanja nizek (Schelfhout, 2004, str. 5, 17, 18, 31 in 57).

Tabela 16-2 Razpored moči med naročnikom in ponudnikom v drugi portfolio matriki

Moč pri naročniku	Moč pri ponudniku
1. Naročnik zagotavlja prvo, zagonsko naročilo inovativnega proizvoda	1. Intelektualna lastnina, ki je ustvarjena ali prenesena v fazo predtržnega naročanja, katere titular je ponudnik
2. Naročniki nudijo možnost skupnega naročanja za inovativni proizvod	2. Izvirnost, edinstvo in ekskluzivnost poznavanja razpoložljive tehnologije (know-howa) in na tej podlagi možnost raziskav in razvoja ter s tem monopolizacija ali oligopolizacija inovativnega trga
3. Naročnik zagotavlja zanesljivost plasmaja inovativnega proizvoda na začetku faze trženja, s čimer zmanjšuje tveganja predvsem za ponudnika	3. V prvem delu faze trženja je inovativni ponudnik edini ali skoraj edini ponudnik
4. Naročnik tudi v pogojih inovativnega naročanja lahko uporablja možnost substitucije (s standardnim proizvodom ali razvitejšo tudi inovativno obliko substituta)	4. Psihološki vidik pomembnosti inovativnega proizvoda v očeh naročnika*
5. Uporaba pogajalske moči naročnika, ki izhaja iz načina izvajanja inovativnega postopka (primer Ericsson, glej poglavje 16.3.7)	
6. Pretežno financiranje raziskav in razvoja inovativnega proizvoda iz javnih sredstev	

Legenda: * Premiki v portfolio matriki iz I. kvadranta standardnih proizvodov v III. kvadrant, ki označuje proizvode z dodano vrednostjo, in prav tako premik iz I. kvadranta v IV. kvadrant s strateškimi proizvodi lahko pokažejo, kako pomembni so lahko proizvodi v očeh postavljenih zahtev naročnika.

17 OBSTOJEČI NAJPOMEMBNEJŠI MEHANIZMI INOVATIVNOSTI, KI JIH VKLJUČUJE SEDANJI SISTEM JAVNEGA NAROČANJA

Veljavne direktive EU 2004/18/EC in 2004/17/EC ter zakon o javnem naročanju ZJN-2C ter ZJNVETPS vsebujejo elemente in postopke, ki so lahko osnova ali sestavni del predtržnega naročanja ali pomembna usmeritev h konkurenčnem dialogu za razumevanje izvedbe postopka in celotnega življenjskega cikla inovativnega proizvoda.

a) Tehnične specifikacije (37. člen ZJN-2C)

Tehnične specifikacije so dokument, ki je navadno sestavni del razpisne dokumentacije in ki na celovit način določa zahteve, načrt izvedbe ali druge karakteristike predmeta ali sistema naročanja ter pogosto tudi način preverjanja, ali so takšne zahteve tudi izpolnjene. Tehnične specifikacije so vrsta tehničnega standarda.

b) Variantne ponudbe (38. člen ZJN-2C)

Variantna ponudba je ponudba, ki pomeni tehnično nadgradnjo minimalnih zahtev, ki jih v razpisni dokumentaciji določi naročnik in za katero velja merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe.

c) Konkurenčni dialog (27. člen ZJN-2C)

Konkurenčni dialog je postopek, ki ga naročnik uporabi v primerih oddaje posebno zahtevnih javnih naročil, v katerem lahko kateri koli gospodarski subjekt zahteva sodelovanje in v katerem naročnik opravi dialog s kandidati, ki sodelujejo v postopku, s ciljem oblikovati eno ali več različic, ki lahko izpolnijo njegove zahteve, in na podlagi katerih naročnik izbrane kandidate povabi, da predložijo ponudbo. Za namen uporabe postopka iz te točke se za javno naročilo šteje, da je »posebno zahtevno«, če ni mogoče objektivno:

- opredeliti tehničnih specifikacij v skladu s funkcionalnimi zahtevami in performančnimi cilji, ki bi lahko zadovoljila naročnikove potrebe ali dosegla cilje, in/ali
- določiti pravnih in/ali finančnih elementov projekta oziroma predmeta javnega naročila. (glej 30. točko 1. odstavek 2. člen ZJN-2C).

d) strokovni dialog (69. člen ZJN-2C)

Pred začetkom postopka javnega naročanja lahko naročnik z gospodarskimi subjekti izvede strokovni dialog in v okviru tega zaprosi ali upošteva nasvete, ki jih bo lahko uporabil pri pripravi razpisne dokumentacije, pod pogojem, da taki nasveti oziroma priporočila ne preprečujejo ali omejujejo konkurence.

e) *predhodno informativno obvestilo* (30. točka 1. odstavek 2. člen ZJN-2C)

Predhodno informativno obvestilo je objava namena oddaje javnih naročil blaga, storitev ali gradenj za naslednjih 12 mesecev.

18 FUNKCIONALNE TEHNIČNE ZAHTEVE ALI TEHNIČNE SPECIFIKACIJE PERFORMANS

Funkcionalne tehnične specifikacije določajo način, kako bo nek proizvod deloval v okolju naročnika ali uporabnika; določajo metode, ki preverjajo, ali neko blago ali storitev izpolnjuje zahtevane cilje. Njihova izključna funkcija je v postavitvi zahtev za izpolnitev značilnosti delovanja končnega proizvoda. Ponudniku zagotavljajo večjo prožnost pri razvoju inovativnih rešitev in povečujejo njihovo kvaliteto skozi proces nadzora in omogočajo kontinuiran proces izboljšav.

18.1 Splošno o inovativnih tehničnih specifikacijah

Na splošno tehnične specifikacije sporočajo zahteve naročnika ponudniku, ki je pogosto v primeru inovativnosti tudi proizvajalec, s tem da njegove operativne zahteve pretvarjajo v tehnični jezik. V vsakem primeru sporočajo ponudbeni strani, kaj naročnik razume kot zanj sprejemljiv predmet naročanja in na kakšen način bo določil, da je zanj le-ta sprejemljiv (glej 37. člen ZJN-2C).

Vendar z uporabo opisno najpodrobnejših tehničnih specifikacij naročnik avtomatično omejuje možnosti naročanja izboljšanega, lahko tudi cenejšega in tudi zanesljivejšega proizvoda, ker s tem zožuje potencialne možnosti za inovativnost na strani ponudbe.

Še zlasti v primerih, ko naročnik nima popolne vizije predmeta naročanja, je vključevanje informacije, kako podrobno oblikovati proizvod, lahko nekoristno ali celo škodljivo. Funkcionalne specifikacije oziroma specifikacije performans presegajo največkrat nepotrebna določila o tem, kako izvesti predmet naročila, še zlasti s podrobnim opisovanjem, in dajejo ponudniku širino pri odločanju, kako izpolniti naročnikove zahteve.

18.2 Elementi zgodnjega določanja funkcionalnih zahtev

Tržna analiza pomeni zbiranje in analiziranje podatkov glede sposobnosti trga, da zadosti potrebe, ki jih je naročnik pred tem identificiral, vendar je naloga tovrstne analize pri naročniku tehnične narave.

18.2.1 Tržna analiza za določanja tehničnih zahtev

Na časovni premici tržna analiza praviloma stoji pred vsakršno določitvijo zahtev v tehnične specifikacije, pri čemer zbrani podatki na podlagi analize pripomorejo naročniku, da spozna in razume obstoječe tehnologije, razpoložljive alternative in možnosti izpolnitve zahtev. Prav tako je zgodnje ugotavljanje potreb naročniku v pomoč, da ugotovi stopnjo fleksibilnosti pri določanju zahtev in dovoljuje širši obseg dopustnosti alternativ. Tehnične specifikacije naj bi odražale prožnost naročnika z določanjem zahtev v okviru

sprejemljivih razponov in ne toliko natančnih tehničnih in drugih izkazov. Prav tržna analiza je tista, ki lahko pomembno prispeva k določanju takšnih razponov oziroma meja pri izvedbi naročila (AMC, 2009, str. 34).

S tržno raziskavo in analizo naj bi naročnik zbral predvsem naslednje podatke:

- položaj in zapletenost obstoječih tehnologij,
- zmogljivosti ponudnikov,
- sprejemljivost proizvoda,
- stroške za proizvod ali cenovne razpone,
- čas odzivnosti glede dobav in
- normalne pogodbene pogoje.

Primeren način za naročnika je, da pošlje osnutek performančnih specifikacij v pregled in komentar, najprimerneje v okviru strokovnega dialoga. Poglobljena tržna raziskava in analiza pripomoreta k skrajševanju postopka oddaje naročila, izogibanju stroškov, ki ne prispevajo k dodani vrednosti, in k izločevanju pretirano nepotrebnih ali zapletenih zahtev. Na podlagi takšnega predhodnega ravnanja naročnika se ponudbena stran nato lažje odziva na inovativni razpis na osnovi na ta način boljše izoblikovanih performančnih specifikacij.

Poleg same tržne raziskave in analize lahko ponudnik na različne načine ugotavlja določanje pravih zahtev. Pri ugotavljanju zahtev za proizvod ali sistem je prvi korak ta, da naročnik določi potrebo, ki temelji predvsem na neki želji oziroma nekem problemu. Naročnik najprej ugotovi potrebo po predmetu naročanja, kjer nato razvije sistemsko okolje, v katerem naj bi se izpolnile njegove zahteve. Po določitvi potrebe je mogoče izdelati študije izvedljivosti, s katerimi naj bi se ocenila primernost razvijanja inovativnega predmeta naročanja. Zahteve naj bi bile prav tako določene, kar vključuje pričakovane operativne značilnosti predmeta ali sistema naročanja, koncept podpore proizvodu ali sistemu in ugotavljanje specifičnih kriterijev za načrtovanje. Izvedbene zahteve so pogosto zadostne z opisi, kaj naj proizvod nudi, vendar so praviloma pomanjkljive pri tem, česa naj proizvod ne bi vključeval v svoje delovanje.

Prvi korak pri pripravi tehničnih zahtev je celovito razumevanje operativnih zahtev, kar pomeni določitev minimalnih oziroma mejnih zahtev. Najučinkovitejšo pot pri določitvi vsakršne minimalne zahteve oziroma praga pomeni tesno sodelovanje med naročnikom, kot uporabnikom, in inovativnim ponudnikom. Pri tem je potrebno upoštevati vsakršne omejitve glede uporabe ali delovanja, kot so vmesniki z drugimi sistemi itd.

Na splošno naj bi bile značilnosti zahtev podane v količinskih in manj v kvalitativnih izkazih, kot na primer preprosto primer, da je vozilo dolgo 3,5 metre ali manj, da njegova širina ne presega 2,5 metra itd. Specifikacije morajo zagotavljati, da je ponudnikom, ki predložijo ponudbe, in naročniku, ki te ponudbe ovrednoti, enako jasno, kakšne so njegove zahteve. Naročnikove zahteve, ki ne temeljijo na količinskih podatkih, so izredno občutljive na spremenljivost razlag in podvržene možnostim dvomljivega ali napačnega razumevanja. Če performančni parametri niso jasno postavljeni v specifikacijah, je ocenjevanje ponudb glede na merila kot skupni imenovalec in uveljavljanje performansov v izvedbeni fazi javnega naročila lahko zelo težavno in hkrati tvegano.

Nadvse pomembno za pripravo tehničnih specifikacij in izvedbe inovativnega postopka je, da je postavljene zahteve mogoče preverjati na podlagi analize, testa, demonstracije oziroma predstavitve, in sicer v korist pričakanj o tem, ali končni predmet naročila deluje v skladu z zahtevami. Zahteve, ki vključujejo možnost preverjanja, so prav tako v pomoč inovativnemu ponudniku oziroma proizvajalcu. V kolikor naročnik preverja odpornost oziroma trdnost proizvoda, s tem da zahteva njegovo obstojnost kljub močnejšemu trku ali večjim udarcem, tedaj je to sporočilo potencialnim ponudnikom in obenem informacija, kaj naročnik misli in zahteva z odpornostjo oziroma trdnostjo in ali bo njihov proizvod izpolnil takšne zahteve.

Tretja odlika pri določanju funkcionalnih zahtev je prisotnost zagotavljanja opisov vmesnikov z dovolj podrobnosti, ki dovoljujejo zamenljivost z deli različnih dizajnov.

Naročnik, ki želi vzdrževati proizvod ali sistem, naj bi vključil zahteve za zamenljivost in interoperabilnost⁴¹ posameznih delov v specifikacije performans. Kriterij zamenljivosti in interoperabilnosti mora biti eden od ključnih zahtev naročnika in mora biti zelo natančno in jasno poudarjen že v tehničnih specifikacijah performans, vse do najosnovnejših delov proizvoda ali sistema, ki ga naročnik kasneje namerava vzdrževati.⁴²

Tako na primer oddano naročilo uspešnemu ponudniku pomeni, da so posamezni elementi proizvoda zamenljivi in interoperabilni z novimi enakovrednimi elementi, ki jih naročnik kasneje lahko nabavlja prav tako pod konkurenčnimi pogoji.

Eden od takšnih primerov je navedba naročnika v razpisni dokumentaciji, da bo kot edino ustrezen material za tiskanje štel le material, ki je originalen ali enakovreden originalu, torej možnost predložitve obnovljivega materiala za tiskanje, ki je proizveden s strani proizvajalca ali tretjih oseb, ki imajo licenco za to. Ponudbe, ki bodo vsebovale material za tiskanje, ki je proizveden v nasprotju z avtorskimi pravicami proizvajalca, bodo izločene iz nadaljnega postopka in označene kot neprimerne (MJU, 2010).

⁴¹ Zamenljivost pomeni sposobnost zamenjave oziroma substitucije enega sistema, proizvoda ali elementa proizvoda z drugim (Lindsey, R., 2011).

⁴² Interoperabilnost pomeni sposobnost skupnega delovanja različnih sistemov (na primer delovanje različnih programskih orodij na enem računalniku, ali več računalnikov, ki so povezani prek istega omrežja). Bistvo problema interoperabilnosti je, da so posamezni sistemi načrtovani in razviti neodvisno. Rešitev je v tem, da načrtovalci sistemov predvidijo vse ostale sisteme, v okviru katerih bo njihov sistem interoperabilen (Gentleman, M., 2001, str. 1-2).

Obstaja tudi druga definicija interoperabilnosti, ki je v sposobnosti, da proizvodi in storitve različne informacijske tehnologije medsebojno izmenjujejo in uporabljajo podatke in informacije z namenom, da delujejo skupaj v nekem okolju mrežnih povezav; ali rečeno drugače, sposobnost heterogenih informacijskih sistemov, komponent in storitev, da medsebojno izmenjujejo in uporabljajo podatke in informacije ... Prodajalci informacijske tehnologije izkazujejo močno tržno nagnjenje, da zagotovijo interoperabilnost prek različnih načinov, kot je to prostovoljno razkritje in licenciranje lastniške tehnologije ter razvoja standardov, vključno odprtih standardov (TCP/IP, HTML, 802.11, MPEG, SNMP, 1394) (Buono, F. M., 2005, str. 13).

Interoperabilnost je določena kot sposobnost heterogenih omrežij, aplikacij ali komponent pri uporabi in izmenjavi podatkov (Newton, H., 2001).

18.2.2 Okvir nadzora naročnika

Naročnik zadrži krovni nadzor in končno celovito odgovornost pri performančnih oziroma funkcionalnih specifikacijah, ki pomeni zagotavljanje izpolnjevanja zahtev, ki jih je sam prvotno določil. Takšne krovne zahteve so predvsem tiste, ki se nanašajo na primernost namena in uporabe, dizajn, funkcijo, vmesnike in medsebojno zamenljivost. Ko naročnik določi, na kakšni ravni je medsebojna zamenljivost na primer računalniške strojne opreme bistvena, da izpolni njegov koncept za vzdrževanje in podporo, mora ponudnik izkazati takšno raven zamenljivosti, ki je v skladu s specifikacijami performans.

18.2.3 Nevtralnost funkcionalnih specifikacij

Funkcionalne ali performančne zahteve pomenijo tudi to, da so nevtralne glede uporabe materiala ali procesov. To pomeni, da je mogoče spremeniti material ali procese brez spreminjanja tehničnih specifikacij performans. Ponudnik je na primer prost pri izbiri materiala, ki izpolnjuje zahteve v specifikacijah, ne glede na to, ali ga nabavlja kot standardno komercialno blago s police ali pa kot povsem nov, lahko celo inovativen vhodni proizvod, v kolikor takšno blago oziroma proizvod izpolnjuje performančne kriterije iz tehničnih specifikacij. Vendar morajo biti pri tem hkrati naročnik in ponudniki v položaju, da lahko skupno določijo, ali takšno blago oziroma inovativni proizvod natančno izpolnjuje vnaprej postavljene kriterije.

18.2.4 Načelo optimalnega nabora zahtev in podatkov

Naslednja pomembna značilnost funkcionalnih zahtev je, da tehnične specifikacije performans ne vsebujejo nepotrebnih podatkov. Izbira tega, kaj naj specifikacije vključujejo, je enako pomembna, kot izbira tega, kaj naj v njih ne bo zajeto. Naročnik naj bi s stališča ustvarjanja inovativnega proizvoda podrobno pregledal vse zahteve in izločil tiste, ki ne ustvarjajo dodane vrednosti pri naročanju novega proizvoda. Performančne zahteve, zahteve po podatkih, metode preverjanja morajo izkazovati predvsem minimum bistvenih potreb in ciljev naročnika.

18.2.5 Načelo postopne nadgradnje začetne inovativne zamisli

To je še en pomemben vidik funkcionalnih zahtev. Zahteve se nadgrajujejo v času izvedbe javnega naročila. Za konkurenčni dialog je to mogoče samo v manjši meri, ker sam dialog ne dovoljuje bistvenega spreminjanja prvotnega opisnega dokumenta. To tudi pomeni, da ima konkurenčni dialog samo kvazi inovativni značaj. Drugače je pri inovativnem predtržnem naročanju, kjer postopne rešitve vse do izdelave prototipa in tudi kasneje lahko pomembno nadgradijo začetno inovativno zamisel vse do meje okvirov postavljenih potreb in ciljev.

18.2.6 Kriterij doseganja kvalitete

Izpolnitev vseh zahtev nujno ne zagotavlja kvalitetnega končnega proizvoda per se, saj prvotna določitev zahtev ni nujno usmerjena s pogledom h kvaliteti,⁴³ ki naj bi se

⁴³ Merilo kvalitete je mogoče na splošno definirati kot primernost za uporabo. Takšna primernost pomeni celoto vseh karakteristik predmeta naročanja, s katerimi le-ta zadovoljuje naročnikove potrebe. Zagotavljanje

potrjevala z izvedbeno izkušnjo inovativnega javnega naročila in potrditvijo praktične uporabe naročnika. Šele izdelava tehničnih specifikacij performans lahko v večji meri določi kvaliteto predmeta naročanja (glej tudi poglavje 29.5.2 - Razlog za testni preizkus).

18.3 Funkcionalne oziroma performančne tehnične zahteve

18.3.1 Določitev zahtev v tehničnih specifikacijah

Določitev zahtev pri pripravi tehničnih specifikacij je pomemben korak pri postopku oddaje naročila in kasnejšega izvajanja naročila. Ugotavljanju potreb in zahtev je potrebno nameniti veliko pozornost in to vedno dovolj zgodaj, čeprav takšno delo pogosto ustvarja okolje abstrakcije in vizije in obvezno povezuje delo ljudi, ki imajo tako komunikacijske kot tudi tehnične veščine.

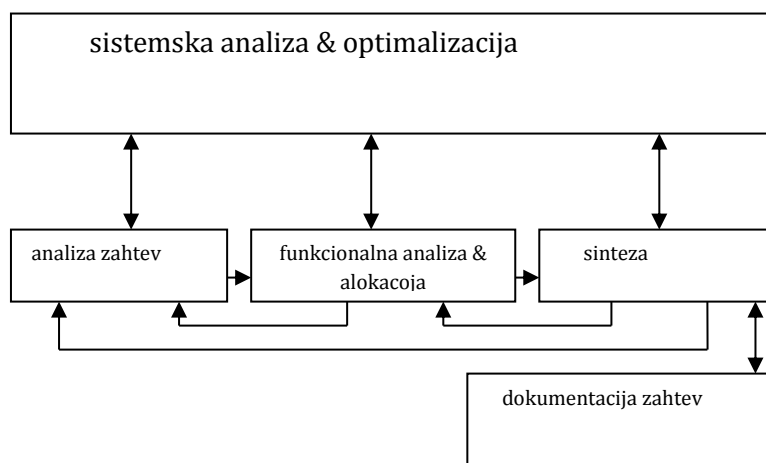
Naročnik naj bi pri izdelavi performančnih zahtev določil zgolj tiste vidike svojih potreb, ki so bistvene za inovativnega ponudnika, da končnemu uporabniku zagotovi praktično in ekonomično rešitev. Z izkazovanjem potreb na način merljivih, operativnih, funkcionalnih in performančnih zmogljivosti in značilnosti naj bi takšne zahteve ostale sledljive ves čas alokacije funkcij v okviru systemskega inženiringa⁴⁴, načrtovanja/dizajniranja, proizvodnje in preverjanja funkcij, ki spremljajo inovativni proizvod v fazi predtržnega naročanja in dejansko skozi celotni življenjski cikel.

Zahteve morajo biti jasno določene in alocirane. Zahteve se določijo, nato analizirajo in razgrajujejo v funkcionalne elemente. Namen systemskega inženiringa je v izpopolnjevanju in nadgradnji prvotno določenih zahtev in zagotavljanju povratnega toka informacij. To omogoča, da se podatki uporabljajo in lahko spet uporabijo brez ponovnega vstopanja ali izgube kontinuitete skozi življenjski cikel proizvoda. Proces systemskega inženiringa v času izvajanja preizkusov in analize diagnosticiranja zagotavlja videnje in vizijo, kako se informacije in podatki lahko delijo v okviru povezav (vmesnikov) med udeleženci predtržnega naročanja (besedilo in tabela definicije zahtev glej: (Early Functional Analysis and Allocation in the System Engineering Process (Part 1), DSI International, Inc., 2011)).

pričakovane kvalitete, ki se prične že s performančnimi specifikacijami, se izkazuje z jasno in nedvoumno definicijo naročnikovih tehničnih potreb. Sprejemljiva raven kvalitete pomeni minimalno stopnjo odklonov (variance) od standarda oziroma pričakovanj, na primer kot dovoljena stopnja napak (Department of Energy, 2005, str. 1).

⁴⁴ Systemski inženiring je interdisciplinarno področje inženiringa, ki proučuje načrtovanje in upravljanje zapletenih proizvodov in projektov v njihovem celotnem življenjskem ciklu. V pričujočem delu systemskega inženiringa je zlasti pomembna analiza in identifikacija potreb in zahtevana funkcionalnost že v razvojnem delu inovativnega procesa, dokumentiranje zahtev, nato sinteza dizajnov in systemsko vrednotenje ob upoštevanju celovitosti problema, vse v luči življenjskega cikla inovativnega proizvoda (glej System Engineering, Wikipedia).

Slika 18-1 Organigram zahtev naročnika



Vir: (Early Functional Analysis and Allocation in the System Engineering Process (Part 1), DSI International, Inc., 2011).

Slika 18-1 pojasnjuje, da mora naročnik zahteve določiti še pred njihovo funkcionalno analizo in alokacijo. Na sam potek aktivnosti je občasno mogoče povratno vplivati glede zahtev dizajna in glede funkcionalne uglašenosti. Ti povratni vhodi ne smejo motiti procesa, ampak le okrepiti sinergije pri izvedbi systemskega inženiringa. Povratno delovanje na zahteve in funkcionalne definicije pripomore integrirati dizajne za optimalen performans. Takšen ponavljajoči proces poteka skozi celotno stopnjo proučitve in predložitve načrta rešitve v fazi predtržnega naročanja in se na koncu te stopnje zmanjšuje zaradi vse manjših možnosti izvajanja potencialnih sprememb v dizajnu (glej tudi poglavje 30 - Primernost in uporabnost izbire linearnega modela v predtržnem naročanju).

Takšno opozorilo je potrebno, ker je mogoče, da naročnik ne posveča zadostne skrbi izdelavi popolnosti zahtev. To povzroča probleme, kadar se dvoumnosti glede zahtev pojavijo kasneje v trajanju življenjskega cikla, pri čemer je potrebno nameniti razmeroma več sredstev in časa za odpravo takšnih pomanjkljivosti.

Kadar se pojavi pomanjkljivost ali napaka, se morajo tehnični strokovnjaki pri izvedbi faze predtržnega inovativnega razvoja vrniti k zahtevam in tehničnim specifikacijam in razrešiti problem. Napake pri določanju potreb in nato zahtev, nepopolna izdelava specifikacij in nepravilne predpostavke glede potreb so vselej mogoče pri inovativnem naročanju. V varnostno kritičnem okolju takšnega naročanja ni mogoče dopustiti napak, ki izhajajo iz opredeljevanja potreb in določevanja zahtev in izdelave specifikacij. Zahteve morajo biti izkazane pravilno, zaradi izdelave jasnih in točnih specifikacij.

Tehnične specifikacije, ki verodostojno odražajo potrebe naročnika, so ključnega pomena za uspešno javno naročanje. Potrebe naročnika niso nujno enake karakteristikam tehnične izvedbe naročila. Primer prvega je zagotavljanje funkcije, medtem ko je primer drugega uporaba posebnih metod takšnega zagotavljanja. Izrecno naj tehnične specifikacije določijo potrebe v smislu operativnih, performančnih oziroma funkcionalnih parametrov, vključno z vmesniki in možno zamenljivostjo. Ne nazadnje, funkcionalne tehnične specifikacije lahko v večji meri kot opisne zagotovijo učinkovito konkurenco prav zaradi svoje tehnične

odprtosti, na primer širine in harmonizacije oziroma usklajenosti in interoperabilnosti standardov.

Naročnik mora ločevati potrebe in zahteve⁴⁵ od samih specifikacij, kjer prve pomenijo pogoj za uporabnika, da reši problem ali da postavi zastavljene cilje; zahteva je cilj, ki ga je potrebno uresničiti. Specifikacije pomenijo dokument, ki opisuje funkcije na primer programske opreme, ki jih je potrebno zagotoviti, kakšne cilje naj programska oprema izpolnjuje in zagotavlja uporabnikom, da jih dosežejo. Po drugi strani so specifikacije dokument, ki določa v popolni in natančni obliki in na preverljiv način zahteve, dizajn, obnašanje ali druge značilnosti sistema in pogosto tudi postopke za ugotavljanje, ali se ta določila zahtev lahko izpolnijo. Če je zahteva za vozilo poraba diesel goriva največ 10 litrov, tedaj bodo tehnične specifikacije za to zahtevo vključevale tehnično normo glede specifičnih vidikov dizajna vozila, torej, kako naj bo vozilo ustvarjeno in izvedeno za takšen namen.

Razmerje med zahtevami in specifikacijami je razmerje med besedo *kaj*, ki velja za zahteve naročnika, kaj je torej zanj sprejemljiv proizvod, in besedo *kako*, ki velja za specifikacije, kar pomeni, kako naj naročnik določi, ali je proizvod zanj sprejemljiv.

18.3.2 Poudarek popolnosti zahtev

Osnovni korak k izdelavi točnih in popolnih specifikacij je ugotavljanje pravih zahtev. Vendar je ugotavljanje pravih potreb in določanje zahtev težavna naloga, ki pogosto meji bolj na umetnost kot znanost. Prenos zahtev v prakso je še posebej težavna naloga, ki zahteva predvsem splošno razumevanje, ki je obenem tudi skupno med naročnikom in ponudnikom.

Možna težava izhaja iz nejasnosti pri določanju zahtev. Naročnik lahko na primer določi zahteve, ki pomenijo izdelavo prevoznega sredstva za skupine ljudi od Ljubljane do Benetk. Možno razumevanje takšne zahteve vključuje lahko zagotavljanje avtobusnega, železniškega ali letalskega prevoza poleg vseh ostalih možnosti. Čeprav vsak od teh prevoznih sredstev izpolnjuje zahteve, je vsako od njih povsem specifično in različno. Nejasne zahteve ne določajo, kako hitro naj bi se potnike prepeljalo od Ljubljane do Benetk. Prevoz z letalom je nedvomno hitrejši od vožnje z avtobusom ali vlakom. Obstajajo še druge pomanjkljive opredelitve zahtev, kot so to ljudje, ki ne dajejo odgovora, ali gre za manjšo skupino 5 –10 ljudi ali večjo skupino 100 potnikov. Zato je pomembno odpraviti nejasnosti čim prej, kajti njihovi stroški naraščajo v času razvoja inovativnega proizvoda in njegovega življenjskega cikla.

⁴⁵ Pristop k izdelavi razpisne dokumentacije (specifikacij) zahteva najprej identifikacijo *problemov* (1). Nato sledi opredelitev *potreb* (needs), kar pomeni proces, v katerem naročnik določi, kako in kateri problem(e) namerava rešiti (2). Proces opredeljevanja potreb poteka pred pričetkom postopka naročanja. Prehod od identifikacije potreb pomeni njihovo razvrstitev po pomembnosti, kar lahko predstavlja za naročnika večji problem. Potrebe naročnik lahko razvrsti od manj pomembnih k pomembnejšim ali obratno, s tem da jih zbere v strukturirani obliki, kar nato dovoljuje postavitev prioritet. Zahteve (*requirements*), ki so del postopka oddaje naročila in sestavni del specifikacij pomenijo formaliziran in selekcioniran izbor potreb, ki so izkazane v opisni ali funkcionalni obliki (3). Zahteve presegajo potrebe s tem, da določajo operativna ravnanja *oziroma vključujejo opisne oziroma funkcionalne ciljne značilnosti predmeta naročanja* (angl. *performances, goals, objectives*).

Določitev temeljne in vendarle v tem okviru celovite ravni zahtev je kritičnega pomena. Strategija naročanja, ki uporablja performančne tehnične specifikacije, katere temeljijo na nestabilnih in spreminjajočih zahtevah, je težavna za izvedbo faze predtržnega naročanja. Potrebe, ki dajejo osnovo performančnim zahtevam naročnik lažje izkazuje in prav tako ostajajo stabilnejše v časovni dimenziji kot zahteve, ki temeljijo na podrobnostih opisov pričakovane rešitve. Performančne specifikacije odražajo preseganje podanih potreb naročnika. Njihova razsežnost presega naročnikove potrebe, s tem da jih izkazuje v okviru karakteristik, katerim ob bok ponudniki lahko predložijo svoje ponudbe. To inovativnim ponudnikom omogoča, da tekoče preverjajo ali njihove rešitve lahko izpolnijo performančne zahteve. Prav tako jim to daje realistično podlago, na osnovi katere lahko pripravijo in predložijo svoje ponudbe.

Funkcionalne tehnične zahteve oziroma tehnične specifikacije performans omogočajo ponudniku, da razvije inovativne rešitve in se v večji meri usmeri v kvaliteto prek kontrole procesov in stalnih procesnih izboljšav in izboljšav izdelave blaga in storitev. Funkcionalne tehnične zahteve oziroma tehnične specifikacije performans povečujejo konkurenco, s tem da takšen pristop presega ozka ravnanja naročnika, ki pomenijo prednostno usmeritev k podrobnostim opisovanja dizajna in ostalih, s tem povezanih podatkov v okviru celotne razpisne dokumentacije.

Jasne in stabilne performančne specifikacije zmanjšujejo raven negotovosti za ponudnika in s tem potencialno širijo obseg učinkovite konkurence. Prav tako je spodbujevalni dejavnik konkurence tudi to, da performančni pogoji v večji meri omogočajo ponudnikom, da ugotavljajo, ali njihove razpoložljive zmogljivosti lahko izpolnijo naročnikove zahteve.

18.3.3 Potek priprave funkcionalnih zahtev

18.3.3.1 Prvi korak: ugotavljanje potreb naročnika

Ugotovitev *potreb* lahko pripravi naročnik v obliki formalnega izkaza na podlagi zgodnje tržne analize in specifičnih ugotovitev drugih obstoječih ali potencialnih uporabnikov o tem, kakšne so potrebe za nov proizvod ali za novo verzijo obstoječega proizvoda. Potrebe so največkrat podane v obliki opisnih izkazov na splošen način. V vsakem primeru analize potreb mora naročnik upoštevati, da mu niso povsem jasne zamisli o vrsti svojih potreb, da je mogoče, da se bodo potrebe prilagajale in dopolnjevale v času izvedbe projekta.

Enako kot obstaja več alternativ, ki lahko izpolnijo neko potrebo, obstaja tudi več alternativnih načinov za ugotavljanje potreb. Te združujejo a) projekcije, ki temeljijo na historičnih podatkih, b) primerjave performans s konkurenčnimi alternativami, c) zahteve, ki jih postavljajo različni subjekti, kot so to uporabniki, in d) načrtovanje.

Pri tem je praviloma potrebna analiza potreb, ki pomeni določitev potreb ali pogojev, ki jih izpolnjuje nov ali spremenjen proizvod, s tem da upošteva možne konfliktnosti, ali vsaj ne povsem skladne zahteve glede proizvoda, zahteve glede sistema⁴⁶ ali tudi različnih uporabnih namenov.

⁴⁶ Sistemske zahteve imajo vsaj dva pomena: prvi pomen, se lahko nanaša na sposobnosti sistema, s katerim, prek katerega in na podlagi katerega bo proizvod deloval. Drugi pomen se lahko nanaša na zahteve, ki opisujejo sam proizvod; s tem pomenom se proizvod izenačuje s sistemom.

Tudi v primeru obstoječih standardnih in na trgu dostopnih proizvodov, ki skupno tvorijo nek sistem, tudi v primeru, ki nima inovativnega značaja, ima naročnik lahko zahtevno nalogo pri ugotavljanju potreb in zahtev.

Pri nakupu računalnikov mora naročnik ugotoviti značilnosti procesorja in računalniškega sistema, za katerega namerava oddati naročilo, s tem da upošteva njegovo nameravano uporabo in svoja razpoložljiva sredstva. V ta namen naročnik skrbno analizira vse razpoložljive značilnosti na trgu, ki jih raziskave in razvoj ter tehnološke inovacije nudijo v proizvodnji računalnikov, z namenom poiskati tiste značilnosti, ki najbolj izpolnjujejo njegove potrebe, in so mu v pomoč pri doseganju zastavljenih ciljev.

Medtem ko je sam performans procesorja, ki ga naročnik določi v tehničnih specifikacijah, primarnega pomena (notranja arhitektura, frekvenca itd.), so tudi druge značilnosti procesorja in računalniškega sistema, ki niso vezane na performans, enako pomembne in včasih tudi kritične za naročnika, ki naj bi bil tudi uporabnik proizvoda (trdi disk, grafična kartica, operacijski sistem, naložena programska oprema itd.).

Z opisom procesne enote naročnik določi, kako hitro procesor opravlja svojo glavno nalogo – procesiranje navodil. Performans procesorja je rezultat različnih dejavnikov, med drugim je odvisen od tega, kako je procesor grajen in od konfiguracije računalniškega sistema, v katerega je procesor vgrajen.

S stališča potencialne ocene performans je pomembno analizirati vse omenjene značilnosti skupaj, torej vse potrebe integralno, namesto upoštevati le eno ali nekaj njih.

Standardi primerjav sicer lahko zagotovijo vzporejanje dveh ali več računalniških sistemov, kar je lahko primerna metoda za merjenje celotnega performansa enega računalniškega sistema z drugimi, vendar je to lahko le posreden in ne povsem točen postopek pri odločitvah naročnika (Intel, 2010, str. 4-6).

18.3.3.2 Drugi korak: določitev zahtev naročnika

Na splošno naj naročnik, potem ko je ugotovil potrebe, določi zahteve kot naloge, ki naj jih opravlja, predmet naročanja, skupaj z alternativnimi in dodatnimi nalogami; identificira performančne parametre, s tem da definira operativne karakteristike in funkcije predmeta naročanja; uporabo zahtev kot pričakovanje glede delovanja predmeta naročanja; določitev operativnega življenjskega cikla; opredelitev dejavnikov učinkovitosti (stroškovne učinkovitosti), obseg in pogostost vzdrževanja itd.

Sledljivost zahtev terja, da so te pravilno vključene v izvedbeni načrt. To pomeni, da naročnik zagotovi sposobnost spremljati življenjsko pot posamezne zahteve v obeh smereh, naprej in nazaj; od porekla, prek specifikacij in razvoja, do prototipa in začetne proizvodnje, skozi vse razjasnitve v vsaki stopnji inovativne faze postopka. Sledljivost zahtev vključuje torej odnose med zahtevami, specifikacijami in izvedbenim načrtom.

Sledijo pisno podani *cilji*, ki jih pripravijo načrtovalci in inženirji snovanja proizvoda kot odgovor na potrebe in zahteve, ki opišejo na bolj specifičen način, kakšna izvedba oziroma zunanja podoba proizvoda. Cilji, npr. v informacijski tehnologiji, lahko opisujejo *arhitekture*, protokole in standarde, katere bo upošteval nov proizvod in katerim se bo prilagodil. Merljivi cilji so tisti, ki temeljijo na merilih, na osnovi katerih je mogoče vrednotiti končni proizvod, s stališča zadovoljstva naročnika oziroma uporabnika, lahko

kot indeks ali kot standardna merila za ocenjevanje. Razvojni vidik je praviloma sestavni del ciljev, ki so usmerjeni k izdelavi inovativnega proizvoda.

*Tabela 18-1 Koraki postopnosti pri razvoju inovativnega proizvoda**

Koraki v razvojnem procesu proizvoda	Izvedene podaktivnosti
Identifikacija potreb naročnika	Katere zahteve naj proizvod izpolni, da bo uresničil načelo vrednosti za denar; omejitve za ponudnika: proizvodne zmogljivosti; proračun naročnika
Izdelava proizvodnih specifikacij	Katere proizvodno performančne cilje (vključno s stroški) naj proizvod izpolnjuje, s tem da uresniči zahteve naročnika; omejitve za ponudnika: naročnikove zahteve in razpoložljive tehnologije
Določitev alternativnih konceptov rešitev in izbira najprimernejše rešitve za izvedbeni načrt, ki izpolnjuje specifikacije	Kateri nabor funkcij inovativnega proizvoda najbolj izpolnjuje njegove performančne cilje? Omejitve za ponudnika: preferenčni cilji proizvoda in razpoložljive tehnologije
Načrtovanje podsistemov in njihova integracija	Katere oblikovne izvedbe in materiale je mogoče uporabiti za doseganje značilnosti inovativnega proizvoda? Omejitve: konceptualna zasnova, proizvodne zmogljivosti, varnost in zakonski predpisi
Izdelava in preizkus prototipa: prilagajevanje načrta izvedbe glede na zahteve naročnika	Ali izbrani izvedbeni načrt izpolnjuje performančne cilje proizvoda? Omejitve za ponudnika: izpolnitev performančnih ciljev proizvoda
Načrtovanje in izgradnja proizvodnih sredstev za izdelavo testnih serij	Katera sredstva za proizvodnjo in katere proizvodne procese uporabiti za izdelavo inovativnega proizvoda? Omejitve: oblika in material komponent

Legenda: * Koraki postopnosti pri razvoju inovativnega proizvoda za ponudnika pomenijo podaktivnosti za ugotavljanje potreb in nato določanju zahtev pri izdelavi proizvoda oziroma njegovega razvoja v fazi predtržnega inovativnega naročanja.

Vir: Prilagojeno po Jeffrey W. Herrmann, Technical Research Report, Decomposition in Product Development, (2004, str. 9).

Merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe ali vrednost za denar je kombinacija izboljšanih performansov in na konkurenčen način ocenjene vrednosti naročila. Na podlagi tega merila velja ponudnikom spodbuda, da ponudijo izboljšave, ki so iznad minimalnih zahtev in da ponudijo alternativne rešitve z nižjimi stroški, ki vendarle izpolnjuje kriterije performansov.

Tabela 18-2 Primeri performančnih zahtev

Primeri	Razlogi
Teleskop bo deloval do višine 50 km nadmorske višine	Določitev zahtevanih rezultatov
Detektor ne bo vseboval zunanjih snovi, kot so prah, vlaga, prstni odtisi	Zagotavljanje kriterijev za izpolnjevanje zahtev (ob predpostavki, da snov negativno vpliva na delovanje detektorja)
Vozilo lahko doseže na naklonu 15 % hitrost 50 km/h	Zagotavljanje kriterijev za izpolnjevanje zahtev
Obutev mora imeti naslednje standarde velikosti: 40, 41, 42, 43, 44 in 45	Zagotavljanje zahtev vmesnika

Vir: Prirejeno po SD-15 Performance Specification Guide, Version 2.4.2. US Department of Defense, Washington, (2004, str. 1).

18.4 Specifikacije ciljnih tehničnih značilnosti ali tehnične specifikacije performans

Tehnične specifikacije performans določajo zahteve v obliki zahtevanih ciljev in zagotavljajo merila za preverjanje njihovega izpolnjevanja, čeprav ne ponujajo metod za doseganje ciljev. Takšne specifikacije določajo funkcionalne zahteve za inovativni predmet naročanja, okolje njegovega delovanja in zahteve do vmesnikov in zamenljivosti.

Pravilno izdelane specifikacije performans so usmerjene na potrebe naročnika, namesto da bi se usmerjale na tehnične parametre inženiringa. Njihovi rezultati so v kvalitetnih proizvodih ob pričakovanih zmernih stroških javnega naročanja. Naročanje z uporabo specifikacij performans omogoča ponudniku prostost za vključevanje zaželenih proizvodnih izboljšav in vnos novih tehnologij.

Funkcionalne specifikacije pomenijo odgovor postavljenim ciljem. Inovativna prednost inovativnega naročanja upošteva spremembe funkcionalnih specifikacij, s tem da se postavijo formalne spremembe v zahtevi po spremembah dizajna.

Finalni inovativni proizvod pomeni popolno izvedbo funkcionalnih specifikacij in zahtev po spremembah dizajna v razvojnih fazah inovativnega proizvoda (What is functional specification, b.1.).

Izraza performans ali funkcionalno imata praktično enak pomen. Funkcionalne specifikacije pomenijo, kako naj bi končni proizvod deloval izključno s stališča naročnika oziroma uporabnika. Za njih ni pomemben način izvedbe predmeta naročila. Funkcionalne specifikacije določajo funkcije oziroma namen, ki naj bi jih opravljal predmet naročanja, to je blago ali storitev.

V programskem inženiringu so funkcionalne specifikacije izkazane kot funkcija sistema programske opreme ali kot funkcija njegovih komponent. Funkcije so opisane kot skupek zahtevanih lastnosti vhodov (*angl. inputs*), načinov vedenjskega delovanja in zahtevanih lastnosti izhodov (*angl. outputs*), kjer funkcionalne zahteve pomenijo izračune, tehnične

podrobnosti, ravnanje s podatki, obdelavo podatkov in vse ostalo, kar določata sistemu postavljeni končni cilj in namen. Funkcionalnost zahtev je potrebna zaradi sledljivosti uresničevanja teh zahtev v času razvijanja samega sistema. Funkcionalne zahteve opredeljujejo določene rezultate sistema in odgovarjajo na vprašanje, kaj je namen sistema, z razliko od drugih dodatnih zahtev, ki razjasnjujejo predvsem, kakšen naj bo sistem oziroma kakšna naj bo kvaliteta sistema (Wikipedia, Wikipedia, Functional/non-functional requirements, b.l. b).

Po drugi strani funkcionalne specifikacije ne določajo notranjega delovanja predmeta naročanja, kot je to proizvod (blago ali storitev). V okolju informacijske tehnologije ne govorijo o strukturi podatkov, izbiri programskih jezikov in orodij, algoritmov. Tako ne gre primarno in vnaprej ugotavljati, kaj je namen in cilj predmeta naročanja, preden se pristopi na primer k odločitvi, kateri programski jezik uporabiti.

Lahko, visoko mobilno, samo pogonsko vozilo opisuje funkcionalno potrebo za prevoz osebja in lahkega tovora. Naročnik nima zanj niti podrobnega opisa niti načrta, razen načrta rešitve za svoje potrebe. Inovativni ponudnik kombinira rešitve XYZ s podrobnostmi, s katerimi tekoče preverja proces do uspešnega zadovoljevanja funkcionalnih potreb. Poleg takšne poti obstajajo še številne druge. Za naročnika obstaja samo funkcionalna potreba, ki zahteva uresničitev in cilj. Specifikacije pomenijo natančno prevedbo inovativne zamisli kot problema, ki ga je potrebno razrešiti v fazi predtržnega razvoja proizvoda, procesa ali sistema ob upoštevanju vrednotenja stroškov posameznih izvedbenih alternativ. Takšna filozofija je odločilna pri izdelavi performančnih specifikacij.

Velja tudi preprostejši primer, da je za izdelavo okrepljenih cevi, ki so odporne proti pritiskom, odvečna opisna določba glede vrste, debeline in konfiguracije jeklene mreže, tik pod vrhno plastjo cevi, ki zagotavlja zdržljivost cevi pred velikimi pritiski. Funkcionalni pristop k določitvi zahtev je zadosten z navedbo, da cev zdrži zahtevano višino tlaka v barih.

Idealne predpostavke priprave tehničnih specifikacij performans so:

- a) izkazane zahteve so pretežno v kvantificiranih podatkih,
- b) izkazane zahteve je mogoče preverjati,
- c) vmesniki so podani dovolj natančno, da omogočajo zamenljivost,
- d) izkazane zahteve so neodvisne glede na vrsto materialov ali procesov.

Specifikacije performans predstavljajo premik od določitve okolja izdelave predmeta naročila, ki pomeni stanje pripravljenosti delovanja (na primer tiskalnik) k ugotavljanju bistvenih zahtev, ki jih mora izpolnjevati predmet naročanja z oznako zelenih področij izboljšave njegovega delovanja. Od ponudnika zahtevajo identifikacijo specifičnih izboljšav, vključno z naporji glede dizajna in razvoja. Tehnične specifikacije performans morajo jasno določati, da bodo takšne inovativne izboljšave ocenjevane na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe in ne izključnega merila cene.

Ker tehnične specifikacije performans prenašajo na ponudnika večjo moč nadzora in kontrole nad predmetom naročanja, mora naročnik v okviru razpisne dokumentacije predvideti sistem jamstev, ki mu zagotavlja potencial za varnost pred tveganji. Za nekatere vrste predmeta naročanja je izguba kontrole naročnika mogoča z zagotavljanjem vrst

zaščite pred nedoseganjem rezultatov, ki se izkazujejo z neuporabnimi proizvodi ali storitvami. Od ponudnika oziroma izvajalca je mogoče zahtevati garancijo za performans oziroma za delovanja proizvoda ali storitev na način, kot to določajo same tehnične specifikacije performans.

Določitev predpostavk, ki vključujejo scenarij tveganj, zagotavlja, da se metoda, sistem, inovativni proizvod in njegovi sestavni deli, ki jih določajo standardi, lahko uspešno izpolni. Scenarij tveganj je podroben opis pogojev ali dejavnikov, ki veljajo za vsako stopnjo raziskav ali razvoja inovativnega proizvoda, ki se nanašajo na cilje standarda.

V strnjeni obliki tehnične specifikacije performans pomenijo, kot prvo, določitev nedvoumnih vsebin, ki opisujejo specifične, vendar merljive rezultate, ki jih mora dobaviti ali izvesti ponudnik. Performančne zahteve torej določajo rezultate, ki jih mora ponudnik izvesti, da bi dosegel zahtevano rešitev; kot drugo, standarde performansa, ki določajo sprejemljivo kvaliteto dobav blaga ali izvedbe storitev ali izpolnitev zahtevanih pogojev, da bi rezultati postali sprejemljivi; in kot tretje, tehnične specifikacije vsebujejo merila performans, ki določajo način merjenja predvidenih rezultatov.

Dejavniki, ki vplivajo na izboljšanje izvedbenih rezultatov, so (Introduction to Performance Improvement, Stages, Steps and Tools):

- opis pričakovanih rezultatov oziroma dokument, ki izraža značilnosti performans (glej poglavje 38 - Primernost umeščanja iniciativnih naročil v inovativno naročanje),
- določitev okolja, v katerem bo deloval inovativni proizvod,
- merila za primerjavo in oceno dejanskih nasproti pričakovanim performansom,
- načine in pristope za spremembo (znižanje) cene, če inovativni proizvod ne bo dosegel performančnih standardov (outputov).

Najpomembnejše koristi uporabe performančnih tehničnih specifikacij so lahko naslednje (Department of Defense, b.l.):

- povečana verjetnost izpolnitve zahtev naročnika, opredeljenih s ciljem naročila,
- poudarek na pričakovanih rezultatih in ne na postopku,
- doseganje večje vrednosti in izboljšane performance,
- manjše tveganje glede performansov,
- nepotrebnost podrobnih specifikacij ali procesa opisa potreb,
- prožnost ponudnika glede predlaganja rešitev,
- povečana konkurenca: ne zgolj med ponudniki, ampak tudi med rešitvami,
- skupna udeležba pri spodbudah ugotavlja inovativnost in stroškovno učinkovitost,
- manj pogost, a vendarle bolj smiseln nadzor,
- pestrost rešitev, med katerimi je možen izbor.

18.5 Konkurenčna osnova performančnih tehničnih specifikacij

Kjer naročnik naroča mikroprocesorje za namizne računalnike, prenosnike, strežnike ali delovne postaje, mora opisati tehnologijo na primer z generičnim opisom "x86 procesor". Zahteve po mikroprocesorjih morajo izključiti vsako sklicevanje na blagovno znamko (na primer Intel, AMD), specifično arhitekturo procesorjev proizvajalca, tip tehnologije ali katerokoli potencialno diskriminatorni opis (OGC, b.l., str. 2).

Na področju informacijske tehnologije je obstajala splošna praksa izdelave tehničnih specifikacij z navajanjem blagovnih znamk, na primer "Pentium 4 ali enakovredno" ali "Intel ali enakovredno" pri opisovanju mikroprocesorjev. Takšno sklicevanje se je opravičevalo iz razlogov, da na drug način ni mogoče natančno določiti zahtev naročnika. Do nedavnega je bilo to sprejemljivo v okviru omejitev, ki so jih predpisovala pravila javnega naročanja v EU (European Commission, 2004).

Prav tako se tehnične specifikacije za mikroprocesorje iznad določenih hitrosti, ki se posredno sklicujejo na izdelek proizvajalca, razumejo kot diskriminatorne. Zato naj bi bila za osebne računalnike in strežnike najprimernejša oznaka BAPCo SYSmark 2004. V kolikor takšna oznaka ne bi bila primerna, potem naj bi bile primerjave mogoče za nameravan namen računalniške strojne opreme na primer strežnika (na primer upravljanje baz podatkov) (NPPPU, 2005).

Razlog za navedbo generičnih opisov in samo v izjemnih primerih, kjer ni mogoče drugače opisati predmeta naročila, možno sklicevanje na določeno blagovno znamko, patente, tipe ali posebno poreklo ali proizvodnjo, je v tem, da so tehnične specifikacije tisto občutljivo področje javnih naročil, kjer je nujno potrebno zagotoviti načelo enakopravnosti ponudnikov in hkrati zagotoviti, da tehnične specifikacije nudijo čim širšo možnost konkurence.

Pri naročanju na primer farmacevtskih izdelkov ali zdravil zahtevajo pravila, da v kolikor specifikacije vključujejo imena blagovnih znamk, je potrebno označiti vidneje in močnejše predvsem generično ime izdelka. Takšno označevanje namreč ustvarja pogoje za pripravo tehničnih specifikacij, ki omogočajo najširšo konkurenco (World Bank, b.l., str. 1).

Sedanja splošna določba tehničnih specifikacij, kot je podana v direktivi EU 2004/18/EC in zakonu o javnem naročanju ZJN-2, daje opredelitve, ki pomenijo ne samo zahtevo po izpolnjevanju načela enakopravnosti, ampak tudi spodbudo k inovativnosti. Naročnik naj bi namreč določil svoje potrebe z generičnimi zahtevami ali zahtevami performans.

Po direktivah oziroma zakonu o javnem naročanju se morajo tehnične specifikacije sklicevati "po prednostnem vrstnem redu, na slovenske standarde, ki prenašajo evropske standarde, evropska tehnična soglasja, skupne tehnične specifikacije, mednarodne standarde, druge tehnične referenčne sisteme, ki so jih določili evropski organi za standardizacijo, ali, če teh ni, na slovenske standarde, slovenska tehnična soglasja ali slovenske tehnične specifikacije, povezane z načrtovanjem, izračunom in izvedbo gradenj

in uporabo blaga. Pri vsakem sklicevanju se navedejo besede »ali enakovredni«⁴⁷ (2. odstavek 37. člena ZJN-2).

18.6 Standardi

18.6.1 Opredelitev standardov in njihov namen

"Inovativnosti v Evropi manjka inovacijam prijazni trg, ki bi spodbudil nastajanje novih proizvodov in storitev. Priporočljivi ukrepi za to so harmonizacija pravnih določil, *ambiciozna uporaba standardov*,⁴⁸ konkurenčni režim pravic intelektualne lastnine in potisna moč povpraševanja prek javnega naročanja" (Edler, J. & Georghiou, L., 2007, str. 951).

Poglavitni razlogi za uvedbo standardov v javnem naročanju so: povečanje učinkovitosti v celotnem življenjskem ciklu proizvoda, doseganje večje skladnosti projektnega načrta in povečanje postopkovne učinkovitosti pri izvedbi naročila (Peres, J., 2008).

Namen podpoglavja 18.6 je ugotoviti, da lastniški in tudi odprti standard, ki je objavljen in je del specifikacij, ne more biti v celoti brez cene in stroškov za uporabnika. Prav tako to pomeni, da ni mogoče, da se prosto kopira, razmnožuje in uporablja brez vsakršnega nadomestila. Intelektualna lastnina, kot so to patenti, ki so del standarda, ne more biti prosto razpoložljiva in ostati brez licenčnine.

Standard je definicija ali pravilo v pisni obliki, ki je določena z najmanjšo možno sprejemljivo mero za primerjave in ga potrjuje ter nadzoruje njegovo izvajanje za to priznan standardizacijski organ oziroma za to pooblaščen organizacija.

Na splošno je standard določen z vrsto pravil, ki zagotavljajo kakovost (ISO/IEC, 1996).

"Standard je tehnična specifikacija za večkratno ali trajno uporabo, ki jo je odobril priznan standardizacijski organ, katere izpolnjevanje ni obvezno in sodi v eno od naslednjih kategorij:

- mednarodni standard: standard, ki ga sprejme mednarodna standardizacijska organizacija in je na voljo javnosti,
- evropski standard: standard, ki ga sprejme evropski standardizacijski organ in je na voljo javnosti,
- nacionalni standard: standard, ki ga sprejme nacionalni standardizacijski organ in je na voljo javnosti" (Direktiva EU 98/34/ES, 1998).

Standard je na splošno nabor značilnosti ali kakovosti, ki opisujejo karakteristike proizvoda, procesa, storitve, vmesnika ali materiala. Standard lahko tudi opisuje, kako se

⁴⁷ Obstajata dve sodbi Evropskega sodišča glede zahteve po sklicevanju "ali enakovredni": (C-45/87, Commission v. Ireland, 1988) in (C-359/93 Commission v. The Netherlands, 1995).

⁴⁸ Dandanes svet živi v okolju standardov. Povsem običajno je deliti računalniške datoteke z drugo osebo, ker računalniki uporabljajo standardizirano strojno opremo in programsko opremo. Mogoče je poslati e-mail z vsebino tega poglavja neki osebi zaradi mreže standardiziranih internetnih protokolov (Shapiro, C., 2001, str. 28).

določene lastnosti merijo, sestavo kemikalij, karakteristike vmesnika ali performančne kriterije, ki so podlaga za merjenje proizvoda ali procesa (What is a standard, BSI Education).

Poleg namenov, na primer skrbi za zdravje, varnost in okolje, je obstoj standardov pomemben zaradi možnosti razvoja kompatibilnih ali interoperabilnih proizvodov, ki jih lahko tudi na trgu javnih naročil ponudijo konkurenčni ponudniki. Tako bi na področju digitalizacije odsotnost standardov za CD-je, CD-ROMe, DVD-je in druge sisteme, ki omogočajo različnim ponudnikom in proizvajalcem, da so na trgu kompatibilni, ustvarjala nepremostljive probleme za proizvode nekega ponudnika pri vgradnji vmesnika, njegovi povezavi ali uporabi v opremi, ki jo zagotavlja nek drug ponudnik. Standardi za interoperabilnost so še zlasti pomembni za trge, kjer prevladujejo omrežne povezave, kot je to pri železnicah, električni energiji, telefonih in še posebej pri prenosnih telefonih ter internetu; to pomeni interoperabilnost še zlasti v okoljih, ki so lahko heterogeni.

Standardi zagotavljajo kompatibilnost med komplementarnimi proizvodi in celo med različnimi deli istega proizvoda. Poleg tega, da je standard proizvoda pogosto nadvse pomemben za učinkovito delovanje trgov,⁴⁹ je za naročnika standard osnova in izhodišče informacij in zagotovilo funkcije kvalitete (na primer družina standardov ISO 9000 za upravljanje in zagotavljanje sistemov kakovosti). Standardi so neizogibna nadgradnja sistemov, pri čemer komplementarni proizvodi delujejo v sozvočju, da bi izpolnili potrebe uporabnikov. Tako je na primer Mednarodna telekomunikacijska zveza (International Telecommunications Union – ITU) uvedla univerzalne standarde za fakse in modeme, vključno z večgeneracijsko kompatibilnostjo (Shapiro, C., 2001, str. 82).

Nacionalni tehnični standardi in tehnične specifikacije so in so bile vse doslej prioriteto področje problematike ustvarjanja enotnega notranjega trga EU. Že Bela knjiga Evropske unije o dokončni vzpostavitvi notranjega trga⁵⁰ je zahtevala sprejetje več direktiv s ciljem odpravljanja diskriminacije, ki izhaja iz opisov in uporabe nacionalnih standardov.⁵¹

⁴⁹ Kompatibilnost lahko bistveno vpliva na konkurenco. Pomen kompatibilnosti izhaja iz dejstva, da kompatibilni proizvodi tvorijo enotno omrežje. Povečan vnos proizvoda enega ponudnika v enotno omrežje ne ustvarja konkurenčne prednosti zanj, relativno glede na njegovo konkurenta, kajti proizvodi konkurentov prav tako prejemajo koristi zaradi povečanega obsega omrežja. Nasprotno, kadar so proizvodi nekompatibilni, različne zvrsti proizvodov ustvarjajo različna omrežja. Posledično temu povečan vnos ene zvrsti proizvoda povečuje omrežje za ta proizvod, vendar tudi ne za konkurenčne proizvode. Tako povečan vnos nekega proizvoda ustvarja stalno konkurenčno prednost za ta proizvod, s povečano vrednostjo zanj, relativno na zvrsti proizvodov, ki niso del tega omrežja.

To dejstvo ima več možnih posledic. Ena je, da se podjetja vnaprej dogovorijo za enoten standard. Druga je, da podjetja medsebojno tekmujejo za prevlado. *V primeru nekompatibilnosti se bodo podjetja borila za trg. Nasprotno, v primeru kompatibilnosti, bodo podjetja medsebojno tekmovala znotraj trga.* Enotno omrežje ne zagotavlja možnosti, da bi neko podjetje prevladalo nad konkurenti in celo postalo monopolist. Podjetja bodo namesto tega tekmovala v okviru drugih razsežnosti, kot so to cene, karakteristike proizvoda in poprodajne storitve. To vse napotuje na vsesplošni vzorec. Postavitev usklajenega standarda onemogoča začetno konkurenco glede karakteristik proizvoda v smislu vojne standardov, vendar dovoljuje tekmovanje v kasnejšem življenjskem ciklu proizvoda, kjer različna podjetja ustvarjajo proizvode, ki so skladni s standardom. Gledano v celoti, kompatibilnost lahko povečuje ali zmanjšuje konkurenco, kar je odvisno od tržnih pogojev (glede tega ali gre za fazo predtržnega naročanja ali za kasnejšo fazo trženja, op. A. D.) (Shapiro, C., 2001, str. 89).

⁵⁰ Vir: White Paper on the Completion of the Internal Market, COM (85) 310 (EU Commission, 1985).

⁵¹ Priznani nacionalni in evropski organi za določanje standardov so navedeni v Aneksu II Direktive EU 98/34/EC, z dne 22. junija 1998, objavljene v Uradnem glasilu EU L 204, 21/07/1998 str. 0037 – 0048.

Pravila za standarde in tehnične specifikacije so bila usklajena z novo politiko, ki temelji na vzajemnem priznavanju nacionalnih zahtev, predvsem prek procesa usklajevanja tehničnih standardov v okviru treh evropskih nevladnih organizacij za standardizacijo CEN⁵², CENELEC in ETSI (European Standards, b.l.).

Obstajajo tudi tri priznane mednarodne organizacije za standarde: ISO, IEC in ITU.⁵³

Vse doslej našteje organizacije v nacionalnem, evropskem in mednarodnem smislu sodijo v formalni okvir standardizacije. Vendar poleg tega obstaja tudi neformalni okvir standardizacije, kamor se uvrščajo številna strokovna združenja in konzorcije s pretežno globalno pokritostjo, ki vendarle niso nujno v soglasju z naštetimi formalno standardizacijo, torej nacionalno, evropsko in mednarodno.

Postavljanje formalnih standardov je počasen proces, ki niti ne prevzema 'najboljše' tehnologije. Vendar zgodovina vsakič ponovno dokazuje, da pomeni postavljanje formalnih standardov proces konsenza pri uveljavljanju novih tehnologij. Glavno načelo, na katerem sloni pristop h konsenzu pri postavljanju standardov, je to, da mora biti standard 'odprt', torej brez enega ali več subjektov, ki bi nadzorovali ta standard. Zato je quid pro quo za vključitev tehnologije nekega subjekta v formalni standard zaveza tega subjekta, da bo podeljeval licence za vsak svoj patent, ki je bistven za implementacijo standarda po pravičnih, razumnih in nediskriminatorskih pogojih.

Standardi in tehnične specifikacije so lahko ena od oblik nevarinskih ovir pri pretoku blaga in storitev v javnem naročanju. Najbolj s tem, da naročnik lahko uporablja različne sisteme standardov in specifikacij kot razlog za izključevanje ponudnikov. Zato priprava tehničnih specifikacij zahteva od naročnikov sklicevanje na splošno industrijsko klasifikacijo proizvodov NACE in enotni besednjak javnih naročil CPV. CPV nomenklatura ima generični značaj in se ne sklicuje na posamezne tehnične specifikacije in standarde. Čeprav na eni strani besednjak omogoča konsistentno in natančno klasifikacijo, torej standardizacijo referenc, ki jih uporablja naročnik za opis svojega predmeta naročanja, daje obenem pomoč ponudnikom pri odkrivanju takšnih objav, ki so zanje poslovno zanimive. Vendarle je njegova kritična oznaka v tem, da je bolj usmerjen k spodbujanju naročanja standardnih komercialnih vrst blaga in storitev in manj tehnološko razvijajočih, inovativnih vrst proizvodov.⁵⁴

“CPV ne upošteva v zadostni meri posebnih zahtev raziskovalnega dela univerz in razvojnih institucij” (Opinion of Five European Rectors, 2011, str. 4).

⁵² CEN - European Committee for Standardisation pokriva področja tehnologije; CENELEC - European Committee for Electro-technical Standardisation, pokriva področje za elektrotehniko in ETSI - European Telecommunications Standards Organisation, ki zajema elektronske komunikacije.

⁵³ ISO - International Organisation for Standardisation, zajema večino tehnoloških področij; IEC - International Electrotechnical Commission, pokriva področje za elektrotehniko in ITU - International Telecommunications Union, pokriva radijske in tele komunikacije.

⁵⁴ CPV sestavlja glavni besednjak, ki opredeljuje predmet naročanja in dopolnilni besednjak za dodatne informacije. Glavni besednjak sestavljajo kode iz 8 števil plus rezervne, ki jim je dodan opis vrste blaga, storitve ali gradnje, ki predstavljajo predmet naročila.

18.6.2 Uporaba standardov v inovativni dejavnosti: spodbuda ali omejevanje

Standardizacijo in inovativnost je na prvi pogled mogoče razumeti kot dva medsebojno nasprotujoča procesa. Medtem ko inovativnost deluje v smeri odličnosti in ekskluzivnosti, so standardi po vseh ugotovitvah javna dobrina.⁵⁵

Inovativnost je navadno vključena v spajanje neke nove vrste tehnologije ali nove organizacijske prakse z obstoječimi sestavinami proizvoda ali procesa ali prenovitve v kombinaciji obstoječe tehnologije na nov način. Pri tem je očitno, da uporaba obstoječih standardov na ustaljen način praviloma ne vodi v inovacijo ali vsaj v inovativno raznovrstnost glede bogastva izbire na primer dizajna novega proizvoda.⁵⁶

Po drugi strani vloga standardov v inovativnosti pomeni sistem kodificiranih informacij, ki omogoča učinkovito širjenje tehnologije v ekonomiji na način, ki je lahko uporabljiv tudi v podjetjih s komplementarnimi sposobnostmi. Standardi so oblika udejanjenega tehničnega znanja, ki je dostopen vsem ekonomskim subjektom in ki omogoča učinkovitejši proizvodni in procesni razvoj in inovativnost. S svojimi natančnimi specifikacijami standardi omogočajo ekonomskim subjektom in njihovim strankam dostop do tehničnih informacij, pri čemer zmanjšujejo negotovosti in tveganja (European Commission, 2008, str. 3).

Standardi različnih vrst nudijo tehnične informacije, ki imajo neposredno vrednost in vpliv na nagnjenje k investiranju v inovacije in na usmerjanje proizvodov in procesov na trg. Standardi podpirajo inovativnost še zlasti majhnih podjetij, ki so na tej podlagi sposobna razvijati nove variante obstoječega inovativnega proizvoda ali storitve, zavedajoč se obstoja učinkovitega povpraševanja in naročniške baze, kar vpliva na zmanjševanje negotovosti in tveganj.

"Prednost uporabe standardov je v možnostih zmanjševanja transakcijskih stroškov, ki izhajajo iz razvoja in uporabe novih tehnologij in ustvarjanja pozitivne mreže eksternalij prek ekonomije velikega obsega. Standardi imajo lahko ključno vlogo pri ustvarjanju inovativnih proizvodov in storitev z zagotavljanjem pravne gotovosti inovativnim podjetjem, nastajanjem trgov ekonomije obsega in poglobljanju zaupanja pri uporabnikih. Potemtakem so standardi lahko pomembna gonilna sila za inovacije v Evropi" (European Commission, 2008, str. 1).

⁵⁵ Čista oblika javne dobrine naj bi sicer imela vsaj dve značilnosti: kot prvo naj ne bi pomenila tekmovanja glede uporabe in porabe, kar pomeni, da javna dobrina ne omejuje obsega svoje razpoložljivosti uporabnikom. Druga značilnost javne dobrine je ta, da ni mogoče preprečiti njeno uporabo, potem ko je enkrat postala razpoložljiva.

⁵⁶ Potreba glede obveze po upoštevanju standarda postavlja omejitve pri možnostih izbire dizajna za proizvod nekega podjetja. Učinek tega so stroški. Omejitve glede izbire dizajna lahko vodijo v statične izgube zaradi zmanjševanja možnosti do uveljavljanja raznovrstnosti. Omejitve vodijo lahko tudi v dinamične izgube, ker zapirajo določene poti za raziskave in razvoj podjetjem, kar ima za posledico ustvarjanje inovativnih proizvodov, ki lahko odstopajo od standardov. Te omejitve ustvarjajo stroške tako v času izdelave novega proizvoda in tudi kasneje ob uvajanju nove generacije proizvoda, ki občutno izboljšuje performanse proizvoda. V tem zadnjem primeru se inovativni ponudnik sooča tudi z vprašanjem, ali naj ohrani medgeneracijsko kompatibilnost (Shapiro, C., 2001, str. 88).

Uporaba standardov lahko pripomore pri doseganju ciljev naročila, kajti standardi spodbujajo konkurenco in preprečujejo oddajo naročila zgolj enemu in edinemu ponudniku; dalje, standardi zagotavljajo kompatibilnost obstoječe infrastrukture in zmanjšujejo stroške vzdrževanja in popravil; standardi postavljajo minimalne zahteve za izvedbo naročila, kakovost in varnost; in ne nazadnje, obstaja učinek standardov na zmanjševanje stroškov in tveganj pri nabavah inovativnih proizvodov, za katere so značilna visoka tveganja in stroški. Vse navedeno pomeni, da sklicevanje na standarde lahko pozitivno prispeva k uresničevanju zahtev in ciljev naročnika pri izvajanju inovativnih javnih naročil.

Standardi dvigujejo raven tržne aktivnosti zaradi odprtosti, ki pomeni dostopnost in razpoložljivost kodificiranih informacij vsem dejanskim in potencialnim tržnim udeležencem. Področje standardov ne sme posegati na področje intelektualne lastnine in obratno, področje intelektualne lastnine daje informacije o potencialnih profitabilnih inovacijskih opcijah, čeprav zapira dostop do njih. Zato naj se standardi ne bi sklicevali na lastniška upravičenja, saj so patenti namenjeni izključni zasebni uporabi, medtem ko so standardi namenjeni splošni uporabi. Standardizacija mora pomeniti odprti standard⁵⁷, saj bi drugače titular patenta pridobil tržno prevlado, v kolikor standard sloni na njegovi intelektualni lastnini, hkrati pa obstaja nevarnost zlorabe takšne tržne moči. Npr., če nek subjekt, ki postavlja standard, ne razkrije svojega patenta, standarda ni mogoče oblikovati okoli patenta.⁵⁸ Posledično lastnik intelektualne lastnine lahko tako na tej podlagi postavi

⁵⁷ Odprti standard pomeni tehnično specifikacijo oziroma nabor naslednjih tehničnih funkcionalnih zahtev:

- tržno usmerjena organizacija za standardizacijo ga razvije in potrdi, s tem da je dostopen vsem zainteresiranim in usposobljenim uporabnikom,
- objavljen je brez omejitev,
- dokument standardnih specifikacij je prosto dostopen brez stroškov ali za razumno ceno v uporabo zainteresiranemu uporabniku (brez provizije ali za nominalno provizijo),
- vsaka pravica intelektualne lastnine, ki dovoljuje uporabo odprtega standarda vsem uporabnikom ob ali brez plačila razumne licenčnine (Tsilas, N. L., 2005, str. 11).

Za odprti standard, ki je intelektualna lastnina v obliki patenta, ki vsebuje standard, predvsem ni mogoče reči, da je nepreklicno razpoložljiv brez plačila licenčnine. Prav tako vseh patentov, ki vsebujejo odprti standard, ni mogoče prosto oziroma neomejeno podlicencirati. Pomembno je predvsem zagotoviti uravnoteženo patentno politiko, ki uravnotežuje zakonite pravice titularja intelektualne lastnine, ki prispeva svojo inovativno tehnologijo k razvoju standardov in potreb uporabnikov, ki naj bi imeli primeren dostop do takšne tehnologije ob razumnih pogojih.

Odprti standard v primerjavi z lastniškim standardom zagotavlja inovativnost, konkurenco in interoperabilnost na trgu informacijske tehnologije; prav tako zagotavlja kar največjo elastičnost v javnem naročanju. Politika do pravic intelektualne lastnine, po kateri titular intelektualne lastnine, kot je to patent, lahko določi, da bo podeljeval licence brez nadomestila ali pod razumnimi pogoji in na podlagi nediskriminatornosti (ANSI, Section 3.1.1)); pisna izjava od lastnika patenta, na podlagi katere je pripravljen podeljevati licence na razumni in nediskriminatorni podlagi (ECMA, Section 1.2); titular intelektualne lastnine naj podeljuje licence na pošten, razumen in nediskriminatorni način (ETSI, 2005).

⁵⁸ Patentna zakonodaja in zakonodaja o javnem naročanju mora inovatorju zagotavljati izključno pravico z obveznostjo trženja in s tem prejetjem ekonomskih koristi iz tega naslova ter hkrati preprečevati konkurentom prilaščanje koristi iz naslova raziskav in razvoja, ki jih je izvedel inovator. S tem da patentna zakonodaja na ta način daje ekonomske spodbude za delo na raziskavah in razvoju, mora tudi nuditi možnosti za razkrivanje novih tehnologij. To pomeni, da mora vsak podeljeni patent vključevati zadosten opis, ki omogoča večšim uporabnikom uporabo takšnega patenta. Podeljeni patent naj bi tudi omogočal izumljati izven svojih okvirov, vendar še vedno izven interesov titularjevih upravičenj.

za svoje patente visoke zahteve glede licenčnine.⁵⁹

To pomeni, da ‘ostali lahko izvajajo raziskave in razvoj na podlagi patentnega razkritja in s tem ustvarjajo svoje lastne tehnologije, ki so vendarle izven izključnih pravic, povezanih s patentom’ (Eisenberg, 1989, str. 1017).

Standardi imajo pomembno vlogo pri določanju tržnih pogojev v številnih proizvodnih sektorjih in ne zgolj visoko tehnoloških; vplivajo na tehnološki razvoj in določajo inovativne performanse; vplivajo na inovativni proces prek 'poti odvisnosti', kar z drugimi besedami pomeni, da, potem ko so tehnične specifikacije končno izdelane, se opcije za prihodnji tehnološki razvoj zmanjšujejo zaradi onemogočanja izvedbe alternativ kombinacije tehničnih in tržnih možnosti.

Enako mnogi standardi, kot so na primer standardi za načrtovanje omrežja digitalne TV, vsebujejo znanje, kjer njihov razvoj in razširjanje lahko občutno vpliva na prenos takšnega znanja. Subjekti, ki so vključeni v razvoj novih standardov, lahko pridobivajo dodatno notranje znanje, ne samo glede tehnologije, ampak tudi glede tržnih priložnosti. Prav uporaba standardov lahko vodi k novi inovativnosti, ki je pogosto tudi t. i. netehnološka inovacija, torej ali organizacijska, procesna ali tržna inovacija, za katero nujno niso značilne formalne oblike raziskav in razvoja, (Sequiera, b.l., str. 17). Netehnološka inovacija pogosto izhaja iz predhodne tehnološke in skupaj z njo prispeva k večji dodani vrednosti inovativnega proizvoda (Schmidt, T. & Rammer, C., b.l., str. 30-31).

In vendar, v javnih naročilih se tehnične specifikacije pogosto sklicujejo na standarde, kar lahko pomeni za ponudnike tudi omejitve njihovim možnostim in sposobnostim ustvarjanja inovacij. Obstaja argument, po katerem postavljanje omejitev v razpisni dokumentaciji na ustvarjanje nečesa novega pomeni, da se pot razvoja proizvoda potiska bližje poti, ki jo želi naročnik, ki se opira na obstoječe standarde, stabilnost in zgolj trajnostni razvoj prvotnega inovativnega proizvoda. Zaradi tega je povsem možno, da ponudniki lahko izkazujejo težave pri uresničevanju predpisanih standardov, kadar izvajajo svoje inovativne projekte.

Če standardi že obstajajo na relevantnem trgu, jih razumni ponudnik skuša vključiti v svojo inovativno aktivnost brez namenov, da jih nadomesti s svojimi lastnimi in neodvisnimi, lahko tudi tehnično najbolj dovršenimi rešitvami. Gre predvsem za prilagojevalno in ne fundamentalno inovativnost. To pomeni, da gre predvsem za inovacije, ki veljajo kot

⁵⁹ Več inovativnih podjetij (ki vstopa v predtržno naročanje, op. A. D.) lahko nadzoruje intelektualno lastnino (*angl. cross licencing oziroma patent pools*), ki mora biti povezana, da lahko nastane inovativni proizvod v fazi predtržnega naročanja in da lahko vstopi v fazo trženja. To je še zlasti pomembno pri postavljanju standarda zanj: v kolikor si več inovativnih podjetij lasti patent, ki izpolnjuje standard, tedaj lahko vsak od njih prepreči vsem ostalim izdelavo kompatibilnih proizvodov. Iz tega razloga organi, ki so odgovorni za postavljanje standarda, zahtevajo od udeležencev (v fazi predtržnega naročanja, op. A. D.), da licencirajo takšne patente pod razumnimi pogoji. Inovativna podjetja lahko tudi pred vstopom v fazo predtržnega naročanja prikrivajo svojo intelektualno lastnino vse do trenutka, ko je lastniška tehnologija vnesena v formalni standard. V tem primeru naj bi inovativni ponudnik, razkril vse patente, ki vstopajo v predtržno naročanje (kar pomeni, da da s tem ostalim udeležencem možnost in priložnost, da izdelajo svoj inovativni proizvod okrog teh patentov) ali da podelijo pravice intelektualne lastnine (patentov), ki so vključeni v standard v obliki licenc drugim, na podlagi 'razumnih' pogojev (Shapiro, C., 2001, str. 94-95).

izboljšave ali dopolnitve obstoječemu standardnemu proizvodu, ki jih na primer zahteva naročnik, ki s tem lahko prične nov krog predtržnega naročanja ali prepusti aktivno vlogo izrivalne inovativnosti ponudbeni strani. Kot je iz primera razvoja računalniške industrije razvidno, standardi niso najboljši izkaz določene značilnosti, ampak zložek skoraj najboljših značilnosti v različnih razsežnostih. Kar novi standard sicer omogoča, je množična proizvodnja in množično trženje proizvoda *in* pravic intelektualne lastnine ter investicije v kapitalno opremo, ki je gonilna sila za proizvodnjo, prodajo, s tem da potiska stroške navzdol – in zanesljivost navzgor. S pojavom industrijskih standardov večina nestandardnih proizvodov in konkurentov naglo izgine, na kar lahko pomembno vpliva tudi javno naročanje.

18.6.3 Standardi performans

Standardi performans pomenijo doseganje pričakovanega (zahtevanega) delovanja (inovativnega) proizvoda v virtualnem okolju.

Performančne zahteve so dodeljene vsaki nalogi, s tem da vključujejo način merjenja za proizvod ali storitev, kateremu so dodeljeni performančni standardi in raven kvalitete. Pomembno je določiti raven kvalitete, za katero je postavljen standard.⁶⁰ Minimalni sprejemljivi standard naj bo redko 100 %, kajti standard neposredno vpliva na stroške proizvoda. Rečeno nasprotno, v kolikor je raven kvalitete postavljena prenizko, to lahko neposredno negativno vpliva na dobro izvedbo naročila (Office of Management and Budget, 1995).

18.6.3.1 Sklicevanje na standarde

Posebni vidik inovativnosti izvedbenega standarda, to je standarda performans, je predvsem v tem, da v kolikor naročnik izkoristi možnost sklicevanja na standarde, v skladu s funkcionalnimi zahtevami ali zahtevami po izvedbi performans, tedaj ne sme zavrniti ponudbe z obrazložitvijo, da blago ali storitve, ki so ponujene, niso skladne s specifikacijami, na katere se sklicuje, če ponudnik v svoji ponudbi z ustreznimi sredstvi in na način, ki ga je naročnik opredelil kot sprejemljivega v razpisni dokumentaciji, dokaže, da rešitve, ki jih predlaga, na enak način izpolnjujejo zahteve, določene v tehničnih specifikacijah. Ustrezno sredstvo je lahko tehnična dokumentacija proizvajalca ali poročilo o izvedenih preskusih priznanega organa (glej odstavek 5, člen 23, Direktiva EU 2004/18/EC (European Commission, 2004)).

To pomeni, da mora naročnik enakopravno obravnavati ponudbe, ki dokazujejo, da s svojimi rešitvami, tudi inovativnimi, izpolnjujejo zahteve naročnika, izkazane v tehničnih specifikacijah, čeprav nujno ne izpolnjujejo navedenih standardov. Naročnik mora pregledati ponudbe, da ugotovi, ali izpolnjujejo njegove zahteve na enakovreden način. V nobenem primeru ne more naročnik zavrniti ponudbe z utemeljitvijo, da ne upoštevajo ali se ne sklicujejo na zahtevane standarde ali tehnologijo.

⁶⁰ Kot primer, pri postavljanju zahtev naročnika za storitve taksi prevozov je standard performans lahko 'odzivnost, to je prevzem potnika, v petih minutah glede na dogovorjen čas'. Standard 5 % pomeni, da taksi lahko kasni tudi več kot pet minut, vendar ne več kot pet odstotkov. Neizpolnitev standarda performans naj bi pomenila znižanje cene storitve.

Zakonodaja sicer zahteva, da breme in odgovornost dokazovanja tehnične enakovrednosti ostaja pri ponudniku v primeru odsotnosti certificiranega izkazovanja skladnosti s standardi (glej 10. odstavek, 37. člena ZJN-2).

Naročnik naj bi se iz razlogov zagotavljanja najširše konkurence in enakopravnosti ponudnikov skliceval na harmonizirane standarde in, v kolikor ti niso na voljo, uporabil druge mednarodne, evropske in nacionalne standarde v navedenem kaskadnem vrstnem redu in s tem potencialne konkurence. In dalje, v kolikor nobeden od navedenih standardov ni razpoložljiv, tedaj naj specifikacije uporabijo sklicevanje na zahteve, ki izhajajo iz lastnih testov proizvajalca oziroma njegovih specifikacij.⁶¹

18.6.3.2 Funkcije standardov performans

Kaj pomenijo standardi, ki temeljijo na performansah, torej na izvedbenih temeljih oziroma na rezultatih uspeha? Takšni standardi, ki so standardi ciljne usmeritve, se usmerjajo na zelene karakteristike končnega proizvoda, končne storitve ali aktivnosti in ne na postavljanje zahtev za procese, ki naj bi zagotovili takšen proizvod, storitev ali aktivnost. Prednosti standardov performans zagotavljajo prožnost glede izbire materialov, načina izvedbe in izdelave z namenom in usmeritvijo doseganja ciljev, ki jih postavlja takšen standard. Standardi performans omogočajo zgodnjo uporabo nove tehnologije. To pomeni, da inovator lahko uporabi novo tehnologijo že ob njenem nastanku, brez izgube časa, ki jih terjajo postopki v fazi raziskav in razvoja, kateri zahtevajo spremembo obstoječih standardov in pridobivanje dovoljenj za uporabo nove tehnologije. Prav tako standardi performans spodbujajo inovatorje k aktivnemu iskanju optimalnih načinov in poti za izpolnjevanje performančnih kriterijev, s tem da so začetne težave pri določanju ciljev lahko težavne, čeprav so odločitve o vključevanju ali ne-vključevanju različnih zahtev kasneje precej težje.

Poznan je avstralski primer pozivanja na možno uporabo standardov performans pri izdelavi težkih cestnih transportnih vozil, ki temeljijo na uporabi inovativnih zamisli predvsem glede zmožnosti vozila, torej stabilnosti, varnosti ter varovanja cestišča in manj glede njihovega samega izgleda (NVS, 2008, str. 1).

18.6.3.3 Razlogi za proaktivno politiko uporabe standardov – interoperabilnost, zamenljivost, konkurenčnost

Uporaba standardov je vezana na interoperabilnost, kar pomeni na primer, da računalniški program lahko posreduje in izmenjuje podatke z drugimi računalniškimi programi in vzajemno uporablja informacije, ki so bile predmet takšne menjave. To vključuje sposobnost za uporabo, pretvarjanje ali izmenjavo datotek, protokolov, shem, podatkov o vmesniku ali konvencij, vse s ciljem medsebojnega delovanja z drugimi računalniškimi programi in uporabniki.⁶²

⁶¹ Univerza Cambridge v svojih navodilih navaja, da naj bi se specifikacije sklicevale na naslednje tehnične standarde: a) Evropske standarde ali specifikacije, b) britanske standarde, ki implementirajo mednarodne standarde (n.pr.BS3304), c) druge britanske standarde, d) katerekoli drugi standard (EU Directives, 2010, str. 2)

⁶² Skype je brezplačno internetno telefonsko omrežje, ki omogoča medsebojno komuniciranje uporabnikov; nudi telefonijo prek internetnega protokola (VoIP), pri čemer prejema koristi iz interoperabilnosti, ki jo

Standardi dajejo inovatorju možnosti tvornega delovanja z uporabo interoperabilnosti, in konkurence med novimi in že obstoječimi proizvodi, storitvami in procesi. Standardi interoperabilnosti so torej pomembni za inovativnost, ker zagotavljajo skladnost obstoječih proizvodov in storitev, s tem da združujejo obstoječe sisteme.

Dobra interoperabilnost se prevaja v prožnost glede primerjave starih in novih proizvodov oziroma sistemov. Potrebe se spreminjajo in s tem tudi potrebe glede informatizacije, čeprav naročnik pogosto ostane uklešččen v obstoječe sisteme, aplikacije in vmesnike, ki mu ne dopuščajo, da dalje stori, kar želi storiti. Prožnost ustvarja možnost izbire in z njo več opcij, s katerimi naročnik lahko dalje gradi sistem informatizacije.

Neučinkovitost je rezultat slabe interoperabilnosti, ker stroški tekočega vzdrževanja sistema ali prilagajanja sistema ali izpolnjevanja novih potreb in zahtev hitro porastejo v primeru odsotnosti vmesnikov ali standardov. Velik pomen uspešnosti interoperabilnosti je že pri sprejemanju odločitev v fazi določanja projektne rešitve. Kakšna je na primer rešitev zaprti kodnega sistema programske opreme, kjer po nekem času edini ponudnik z izvorno programsko kodo preneha izvajati storitev za naročnika.

Čeprav je interoperabilnost v javnih naročilih močno zaželen atribut, vendarle ni povsem absoluten, kot ni mogoče načrtovati edinstveno orodje, ki izpolnjuje vsakršno zahtevo. Odprta naj ostane možnost nabave lastniške programske opreme, v kolikor je njeno delovanje izjemno dobro in je dodana vrednost, ki iz nje izhaja bistveno večja, kot bi lahko bila to kakršnakoli interoperabilna rešitev. Naročnik naj bi že v zgodnji fazi naročanja skrbno pretehtal tako kratkoročne, kot dolgoročne stroške za rešitve, ki jih povzroča kakršnakoli prisilna navezanost.

Ekosistem informacijskih standardov naj bi na primer spodbujal inovativnost in množično proizvodnjo po meri, s tem da naj bi hkrati zmanjševal tveganja. Interoperabilnost in medsebojna zamenljivost pomeni tendenco zniževanja cen ob razmahu inovativnosti. Konkurenčni trg dovoljuje, da imajo naročniki in manjša in srednja podjetja kot ponudniki večjo izbiro pri iskanju primerne proizvoda, ki je bolj po meri njihovih potreb. In ne glede na to, ali so njihove potrebe odvisne od cen ali značilnosti proizvoda in ali se te potrebe spreminjajo, interoperabilni standardi pomenijo neodvisnost od enega in edinega ponudnika ter hkrati nudijo dostop do omrežja, ne glede na izbiro vrste proizvoda ali platforme.

Evropski pristop, ki namenja poseben poudarek izdelavi tehničnih specifikacij in sklicevanju na standarde, temelji na razlogih, da so o tehničnih podatkih, ki jih vključuje posamezno javno naročilo, lahko enostransko seznanjeni predvsem nacionalni ponudniki v posameznih državah članicah, kar vodi do izključevanja širšega kroga potencialnih ponudnikov ob favoriziranju samo nekaterih, kar ne pomeni samo diskriminacijo med ponudniki, ampak še zlasti zoževanje konkurence.

"Standardi so lahko odločilnega pomena za uspeh pri skupnem naročanju inovacije. Zagotavljanje interoperabilnosti je pomembno tudi zato, da bi se izognili povečevanju števila multiplih standardov, ki bi lahko nadalje drobili enotni EU trg. Standardi lahko odločajo o uspehu ali neuspehu novih tehnologij. Brez enotnega standarda GSM,

zagotavljajo standardi interneta in javne telefonije (glej pojasnilo za Skype in VoIP, Wikipedia, svetovni splet).

dogovorjenega leta 1987, ki izhaja iz evropskih sredstev za raziskave in razvoj, Evropa ne bi dosegla vodilne vloge v mobilnih komunikacijah" (European Commission, 2007, str. 4).

18.6.3.4 Vrste standardov glede na inovativnost

Različni standardi imajo različen pomen v funkciji razvijanja inovativnosti: standardi performans in standardi interoperabilnosti lahko še posebej spodbujajo inovativnost.

Takšni standardi imajo lahko pozitiven vpliv in prav tako zmanjšujejo negativne vplive na inovativnost v javnem naročanju, za razliko od opisnih, ki so lahko ovira inovativnosti, v kolikor so tehnično povsem specifični in v preveliki meri preskriptivni.

Še večja ovira inovativnosti so lastniški standardi, ki določajo tehnične specifikacije na primer strojne in programske opreme in katere kontrolira en ponudnik ali proizvajalec. Kadar je lastniški standard, kot je to Windows, v splošni uporabi, postane dejanski standard, četudi se ne sklicuje na nobeno organizacijo za standardizacijo. Vendar je praviloma sistem, kjer se uporabljajo lastniški standardi, zaprt sistem, ki preprečuje inovativnost zaradi preprečevanja vstopanja konkurentov. Tak sistem drugim strankam preprečuje instaliranje njihove programske opreme; preprečuje drugim strankam interoperabilnost njihove strojne opreme in preprečuje drugim strankam prispevek k izboljšavam obstoječega proizvoda in inovativnosti.⁶³

Za potrebe konkurenčnosti delovanja informacijske tehnologije standardov in specifikacij naj tudi intelektualna lastnina ne bi omejevala interoperabilnosti.

Kriteriji javnega naročanja naj bi izključevali pogoje po kompatibilnosti med tehnologijami, ki so vezane na intelektualno lastnino in obvezno zahtevali interoperabilnost s proizvodi različnih ponudnikov.

Še zlasti je velikega pomena uporaba oziroma vnos standardov v proces javnega naročanja dovolj zgodaj, torej še pred pričetkom postopka oddaje javnega naročila: torej standarde za ocenjevanje ponudb; zmanjševanje tveganj z uporabo standardov; standarde ocenjevanja variantnih ponudb in prav tako standarde inovativnosti rešitev.

18.6.4 Standardi kot merila za vrednotenje ciljnih tehničnih značilnosti (performans)

Kriteriji performans predstavljajo tista merila, ki merijo izpolnjevanje doseganja ciljev. Predstavljajo zelo poseben del tehničnih specifikacij performans, in so lahko postavljeni kot kvantitativni cilji, ki v tehničnem smislu določajo zahtevano raven performans. Tako je merilo performans tisto, ki vrednoti izpolnitev nekega vnaprej postavljenega, pričakovanega rezultata z oceno kvalitete, ki naj bi jo tak rezultat izkazoval. Kot primer takšnega merila je lahko opis povprečne zavorne poti vozila, ki pri hitrosti 70 km/h ne sme biti daljša od 27 m.

⁶³ "Osnovna značilnost odprtokodne programske opreme je, da je izvorna programska koda, iz katere je mogoče narediti funkcionalno delujoče programske rešitve, dostopna vsem. Zlasti za finančno učinkovitost javne uprave obstaja teza, da jo 'ovirajo' visoke cene licenc lastniške programske opreme, ki se še vedno večinoma uporablja. Kot alternativa temu se že nekaj časa ponuja programska oprema, ki temelji na odprti kodi in je brez licenčnine" (Weiss, 2011, str. 10).

Opisni elementi tehničnih specifikacij pogosto niso enaki značilnostim specifikacij performans, zato je potrebno preverjati, ali takšen zavorni sistem izpolnjuje zahtevane cilje. Preverjanje zajema teste, izračune, preglede ali njihovo kombinacijo. Kadar je merilo opisano v obliki verjetnosti neizpolnitve delovanja proizvoda, tedaj je primerno izvesti analizo tveganja, ki preverja skladnost oziroma izpolnitev standarda.

Kar je zlasti pomembno v primeru uporabe standardov, je opcija za izbiro najugodnejšega ponudnika v večji meri na podlagi kvalitete, torej bolj na drugih osnovah, kot je to cena kot merilo. Uporaba standardov krepi skupni tehnični imenovalec, ki je izkazan v tehničnih specifikacijah, kar daje večje možnosti za inovativno opcijo, kot bi to bila zgolj uporaba cene kot merila v fazi razvrstitve, primerjanja in ocenjevanja ponudb. Tudi standardizacija pri oddaji javnega naročila ustvarja večje možnosti za udeležbo vsakega potencialnega ponudnika kot udeleženca v postopku, ker presega ozkost sklicevanja na posamezne znamke, patente, tipe ali posebno poreklo (Hughes, W. & Laryea, S., b.l., str. 2 in 3).

"Izvirni razvoj začetnega proizvoda ali storitve lahko vključuje omejeno proizvodnjo ali dobavo, s tem da vključuje rezultate preskusov na terenu, s čimer dokazuje, da je proizvod ali storitev primerna za proizvodnjo ali dobave v večjem obsegu s sprejemljivimi standardi kvalitete" (WTO, b.l., str. article XV).

18.7 Tehnične specifikacije performans nasproti opisnim tehničnim specifikacijam

18.7.1 Primerjava med performančnimi in opisnimi zahtevami

Funkcionalne specifikacije oziroma tehnične specifikacije performans so korak dalje od konvencionalno uporabljenih opisnih performans in so nenadomestljiv atribut inovativnega naročanja.

Tabela 18-3 Primerjava med performančnimi in neperformančnimi (opisnimi) zahtevami

Področje primerjave	Zahteve, ki temeljijo na performansih	Zahteve, ki ne temeljijo na performansih
Namen	Opis funkcij proizvoda, ki naj jih izvaja	Opis proizvoda, kako naj bo načrtovan in izdelan
Ključni kriteriji	Opis načinov za preverjanje performans	Opis načinov, da se zagotovi izvedba specifičnih procesov
Prostost izbire načrtovanja predmeta naročanja, ki jo ima ponudnik	Dovoljuje ponudniku, da določi najboljše načine za doseganje rezultatov/ciljev	Omejevanje prostosti zaradi uporabe predpisanih ravnanj, metod in pristopov
Odgovornost	Odgovornost za rezultate je pri ponudniku	Odgovornost za rezultate se deli med naročnikom in ponudnikom

Vir: Prirejeno po Ned H. Criscimagna, Performance-Based Requirements, Performance Specification Guide SD-15, (2011, str. 1).

"Splošno priporočilo, ki velja uporabi funkcionalnih zahtev oziroma zahtev po performansih, je v tem, da ponudniki predložijo inovativne rešitve. Tem bolj kot so tehnične specifikacije izdelane na način funkcionalnosti ali performančnosti, več prostosti ima ponudnik pri oblikovanju rešitev, medtem ko imajo po drugi strani podrobno določene zahteve manj izgledov za razvijanje inovativnosti ponudnika " (Hargeskog, 2011, str. 2).

Opisne tehnične specifikacije podajajo natančen opis zahtevanih materialov in metod tudi brez navedbe blagovnih znamk. Opisne tehnične specifikacije natančno določajo, kaj mora izvajalec storiti ali ponudnik dobaviti brez navedbe imen kakršnegakoli materiala ali proizvajalca. To daje ponudniku prosto izbiro kakršnegakoli materiala ali procesa, katerega ocenjuje za primernega.

Opisni način priprave specifikacij je sicer primeren za vsako vrsto blaga ali storitev, vendar je najprimernejši način tam, kjer naročnik natančno in nedvoumno opiše vse, kar potrebuje oziroma zahteva. Priprava opisnih specifikacij je dolgotrajna, s tem da se rezultat navadno kaže v obsežni dokumentaciji. Velja pripomniti, da je izpolnjevanje zahtev iz opisnih specifikacij pogosto težko dosežati.

Zadnje pomeni predvsem opisni način izdelave tehničnih specifikacij in zahteva visoko raven tehničnega in postopkovnega administriranja, tako pri ponudniku kot pri naročniku. Razlog za to je v tem, ker opisne tehnične specifikacije določajo zahteve oziroma potrebe naročnika z absolutnimi izkazi načrtov, dizajnov, risb itd., kar omejuje proces izboljšav pri proizvodni oziroma zmanjšuje možnosti zniževanja stroškov zaradi manjših priložnosti ali spodbud ponudnika, da izboljša proizvod ali sam proizvodni proces.

Direktive EU o javnem naročanju kažejo svojo razvojno pot pri izdelavi tehničnih specifikacij v smeri večje inovativnosti. Direktive iz devetdesetih let (Direktiva 93/36, Direktiva 93/37, Direktiva 92/50) so postavljale zahtevo po sklicevanju na standarde kot pravilo, razen v primerih, ko to ni bilo mogoče. V sedaj veljavnih direktivah EU je dodano vzporedno določilo, ki omogoča naročniku, da izdelava svoje tehnične specifikacije "v skladu s performančnimi ali funkcionalnimi tehničnimi specifikacijami" (glej Direktiva EU 2004/18/EC, člen 23, 3(b) oziroma 37. člen ZJN-2).

Koncept, ki postaja prevladujoč v državah članicah in ki izhaja iz dveh evropskih direktiv o javnem naročanju 2004/18/EC in 2004/17/EC, pomeni spreminjanje načina opredeljevanja tehničnih vidikov razpisne dokumentacije od opisnih v funkcionalne. Zakon o javnem naročanju iz leta 2000⁶⁴ je poznal samo opisni tehnični vidik naročanja (34. člen), s tem da Zakona o javnem naročanju iz leta 2004 (37. člen)⁶⁵ in Zakon o javnem naročanju iz leta 2010 (37. člen)⁶⁶ pomenita razvoj v tej smeri in temeljita tako na opisnem, kot na funkcionalnem vidiku določanja specifikacij.

⁶⁴ Vir: Zakon o javnem naročanju, Ur. l. RS, št. 39/2000 (ZJN).

⁶⁵ Vir: Zakon o javnem naročanju, Ur. l. RS, št. 36/2004 (ZJN1-UPB1).

⁶⁶ Vir: Zakon o javnem naročanju, Ur. l. RS, št.18/2011 (ZJN-2).

18.7.2 Opisni pristop

Izdelava cevi, ki se sklicuje npr. na ASME B16 standard.

Prednost je v tem, da ima ponudnik natančno in podrobno navodilo za proizvod.

Kritičnost je v tem, da za predvideni namen ni mogoče izdelati nove oziroma uporabljati inovativne proizvode, ki so lahko primernejši za naročnika.

18.7.3 Performančni pristop oziroma pristop ciljnih značilnosti

Cevi morajo izpolnjevati vodoodpornost za vse obtežne primere in pogoje vgrajevanja. Izpolnjevati morajo abrazivno odpornost, tudi pri visokotlačnem pranju vodov s pritiskom, ki je 1,3 krat višji od zahtevanega pritiska. Zanje se zahteva vodoodpornost za vse nameravane funkcije in predvidena je izvedba testov glede na uporabo, s čemer se dokazuje vodoodpornost pri vsakršnem pritisku in temperaturi glede na načrtovan namen.

Prednost: naročnik je prost pri uporabi vsakršnega primernega proizvoda.

Kritičnost: nujnost testiranja in izračunov za dokazovanje rešitve.

Še zahtevnejši performančni pristop, ki daje spodbudo inovativnosti, pomeni, da zgoraj omenjeni standard ne preprečuje uporabo sistemov, metod ali naprav, ki so ekvivalentne ali kvalitetnejše, vodoodpornejše, učinkovitejše, z daljšo dobo trajanja in večjo varnostjo od predpisanega standarda, ob tem da zanje obstaja tehnična dokumentacija, s katero inovativni ponudnik dokazuje ekvivalentnost sistema, metode, naprave ali proizvoda.

Prednost: dovoljuje naročniku prostost uporabe primernih inovativnih pristopov.

Kritičnost: ne obstaja dovolj napotkov in zagotovil, kaj pomeni ekvivalentnost in kako jo dokazovati. V odvisnosti od vrste odmika od predpisanih zahtev in subjekta, ki presoja ekvivalentnost, bo njeno dokazovanje lahko tudi težavno.

Možna je tudi tretja pot za pripravo tehničnih specifikacij, kjer naročnik kombinira opisni in performančni pristop.

18.7.4 Sinergije pri izdelavi tehničnih specifikacij

Enostaven primer primerjave med opisnimi tehničnimi specifikacijami in tehničnimi specifikacijami performans je mogoče vzeti pri javnih naročilih na področju krajinske arhitekture. Tehnične specifikacije performans preprosto določajo, kaj naj bi bil končni rezultat projekta, ki sicer načelno lahko zahteva čustveno oblikovanje krajine in romantičnost v oblikovanju vrtov, vendar pa v konkretni izvedbi določa stalnost zatravljenih površin, npr. s sajenjem desetih listnatih dreves na dvesto kvadratnih metrih in izdelavo vodnih poti, ki so v skladu z industrijskimi standardi in obstoječimi predpisi.

Takšne tehnične specifikacije prepuščajo izbiro metode ponudniku oziroma izvajalcu. Uspeh izvedbe del bo naročnik presojal na osnovi vnaprej postavljenih meril po končnih rezultatih projekta.

Opisne tehnične specifikacije po drugi strani predpisujejo ponudniku, kaj naj točno stori in kako naj to stori. Izvajalec bo izpolnil zahteve naročila, v kolikor bo sadil drevje po razporedu in na mestih v skladu s tlorisnim načrtom projekta v predpisani globini; na primer 100 kg semena A in 50 kg gnojil B pri uporabi opreme C.

Performans ne predpisuje potrebe, da nekaj zraste, da bi zadostilo zahtevam tehničnih specifikacij. Izvajalec v tem primeru uporablja predpisane specifikacije kot laboratorij za izvedbo eksperimentov pod nadzorom. Gre za skrbno izdelane načrte, ki so pod natančnim opazovanjem in ocenjevanjem raziskovalnih skupin ponudnika. Na tej podlagi ponudnik sprejema odločitve in priporočila ter izdeluje nove metode. Izvajalec lahko svobodno uporablja svoje lastne mehanizme in metode, vendar mora naročniku predati končano, rastočo, zdravo krajino. Ponudnik postane s tehničnimi specifikacijami performans raziskovalec in ustvarjalec estetskih podob in stroškovno učinkovitih metod, ki so v korist izvedbi naročila in predvidenim zahtevam naročnika.

Opisne tehnične specifikacije pomenijo, da naročnik, tudi kadar podrobno ne opisuje blaga ali storitve, v njih podaja svoje zahteve z opisovanjem aktivnosti in procesov. Tehnične specifikacije performans po drugi strani določajo rezultat predmeta naročanja na način, ki odkriva namen in cilj naročnikovih ravnanj in prizadevanj.

Razlika je v tem, da ponudnik namesto naročnika prevzame in izvaja kontrolo nad konfiguracijo izdelave podrobnih specifikacij, ki končno definirajo proizvod, vključno z opisi materialov in procesov, ki so potrebni pri izdelavi blaga ali izvedbi storitve. Naročnik z izdelavo performančnih specifikacij akreditira ponudnika, da jih lahko dopolnjuje s podrobnostmi vse dotlej, dokler takšne spremembe in dopolnitve ne prizadenejo katerekoli od celotnih performančnih zahtev (oblike, funkcije, bistvenih značilnosti vmesnikov in zamenljivosti ter interoperabilnosti).

Pristop k uporabi inovativnih performans specifikacij zahteva ugotavljanje bistvenih potreb naročnika za blago ali storitev skupaj z določitvijo področij zelenih tehnološko-tehničnih izboljšav. Tak pristop prenaša odgovornost glede teh izboljšav, vključno s katerimi koli prizadevanji glede dizajna in razvoja, predvsem na ponudnika.

Po drugi strani naročnik ohranja kontrolo in končno odgovornost za izvedbo performančnih specifikacij ob zagotavljanju, da predmet naročanja izpolnjuje začetno določene potrebe uporabnika.

Prvi odgovor na performančno naravnano razpisno dokumentacijo, ki vsebuje inovativne potrebe naročnika v obliki zbirnega prikaza ključnih ciljev oziroma/in pričakovanih rezultatov, je izziv ponudniku k razvijanju rešitev. Naročnik mora biti nato pripravljen, da razume prejete ponudbe s stališča zapletenosti tehničnih rešitev in njihove medsebojne primerljivosti, da jih lahko razvrsti in oceni ter na tej podlagi izvede selektivni stopenjski izbor v fazi predtržnega naročanja. Prvotni nabor 5–7 inovativnih ponudnikov na začetku faze predtržnega naročanja pomeni postopno selektivno zoževanje izključno na krog tistih ponudnikov, ki lahko jamčijo uspeh izbire v procesu razvijanja in predložitve končne rešitve.

Obstajajo predvsem tri vrste dejavnikov, ki naročnika odvrčajo od izdelave tehničnih specifikacij, ki so bolj performančne in manj opisne. Kot prvo je to nepopolno in nejasno opredeljevanje potreb; izhod iz takšnega stanja je v skupinskem, vsestranskem in tesno povezanem sodelovanju službe za naročanje, finančne službe, tehnično strokovnih skupin

in neposrednih uporabnikov predmeta naročanja pri naročniku pri pripravi razpisne dokumentacije oziroma njenega poglavja z navedbo ciljev. Najpomembnejši temelj in izhodišče za pripravo inovativnega naročila je njegov načrtovani učinek za podporo in izboljšanje naročnikove javne funkcije in njegovih performančnih ciljev. Takšno ciljno opredelitev je navadno mogoče vzpostaviti s povezovanjem in sodelovanjem strokovnih služb pri naročniku, kar je prvi korak pri performančno zasnovanem naročilu. Usmeritev naročnika pri pripravi inovativnega naročila ni samo, kakšni resursi so potrebni za izvedbo naročila, ampak v filozofiji, kako z inovativnim naročilom uresničiti performančne cilje in javno funkcijo naročnika.

Druga ovira je v obstoječi kulturi izdelave tehničnih specifikacij pri naročniku, ki je trdno zasidrana in naravnana k praksi natančnega opisovanja in podrobnega določanja zahtev. Ameriško računsko sodišče (GAO) je ugotovilo pri vrsti naročnikov vztrajno ponavljajoč vzorec praks 'izogibanja tveganj', ki so za zapletene in inovativne storitve z močnim poudarkom na varnostnih, stroškovnih in tehničnih tveganjih ocenjevali, da je potrebno v tehničnih specifikacijah čim bolj podrobno predpisati ponudnikom, kako naj bo izvedba naročila izdelana ob vključevanju sprotne nadzora nad načinom in metodo doseganja ciljev.⁶⁷

Tretja zavora se kaže v težavah pri izdelavi jasnih, k rezultatom usmerjenih performančnih meril v razpisni dokumentaciji. Tudi v kolikor razpisna dokumentacija vključuje performančna merila, ta upoštevajo in merijo izvedbene procese, ne pa doseženih rezultatov ali boljše ciljev in so zato nepopolna. Tako je mogoče v merila za ocenjevanje, ki pomeni ekonomsko najugodnejšo ponudbo, vključiti merilo za oceno ponudnikove sposobnosti, da uspešno doseže cilje naročila.

19 UPORABA VARIANT⁶⁸ V TEHNIČNIH SPECIFIKACIJAH KOT VIDIK INOVATIVNOSTI

⁶⁷ Vir: GAO-02-1049, Contract Management: Guidance Needed for Using Performance-Based Service Contractinn, Washington (Contract Management, 2002, str. 2, 6-7).

⁶⁸ Z variantnimi in alternativnimi ponudbami smo se ukvarjali v zadevi 132/2003. V tej zadevi smo zahtevku za revizijo ugodili, in sicer zato, ker je naročnik na javnem odpiranju prebral le eno (osnovno) ponudbo, medtem ko je 'opcijsko' spregledal. Sicer pa iz te zadeve izhaja, da je treba razlikovati med alternativnimi in variantnimi ponudbami in da alternativne ponudbe načeloma niso prepovedane.

ZJN-2 ureja le vprašanje variantnih ponudb (38. člen). Za variantno ponudbo je značilno, da namerno odstopa od razpisnih pogojev, vendar v okvirih, ki jih naročnik dopusti v razpisni dokumentaciji. Variantna ponudba je dopustna, če je naročnik ne prepove, če je merilo ekonomsko najugodnejša ponudba in če naročnik v razpisni dokumentaciji določi temeljne zahteve, ki jih mora izpolnjevati vsaka ponudba, ob tem pa definira, v katerem delu bo dopustil odstopanja v variantnih ponudbah. Tudi če variantna ponudba ni dopustna, je sankcija le njena izločitev, medtem ko se lahko osnovna ponudba, če je popolna, uvrsti v nadaljnje ocenjevanje.

Alternativne ponudbe ZJN-2 ne ureja izrecno. Alternativni ponudbi istega ponudnika sta tisti, ki obe v celoti izpolnjujeta naročnikove zahteve, razlikujeta pa se npr. (kot v zadevi 132/2003) v proizvajalcu določenega dela naročila, kakovosti, načinu izvedbe itd. Pravila o javnem naročanju načeloma ne prepovedujejo predložitve alternativnih ponudb, je pa treba upoštevati, da gre dejansko za dve ponudbi istega ponudnika, kar pomeni, da morata biti obe opremljeni v skladu z navodili naročnika (tudi glede predložitve bančne garancije). Naročnik, ki alternativnih ponudb ne želi, bi jih načeloma lahko prepovedal v razpisni dokumentaciji. Pri tem je treba poudariti, da je alternativna ponudba smiselna le v primeru, kadar naročnik poleg cene ocenjuje tudi druge vidike ponujenega naročila, zlasti npr. kakovost. Tako bo npr. en ponudnik lahko predložil cenejšo ponudbo s slabšo kvaliteto (a še vedno v okviru naročnikovih zahtev) in dražjo

Naročnik lahko vpliva na to, da je naročilo bolj namensko ali bolj generično, bolj ali manj standardno ali specializirano. Za nekatere vrste blaga ali storitev, kot je npr. pisarniški material, v večji meri velja standardizacija, saj je predvsem namenjen splošnim potrebam ali preferencam velikih naročnikov oziroma uporabnikov z zelo malo potrebami po različnosti (Dimitri, N., Dini, F. & Piga, G., 2006, str. 193-220).

Po drugi strani in v drugih okoliščinah ima lahko naročnik nove in bolj zapletene zahteve. Naročnik lahko zahteva višje standarde kvalitete in/ali dovoljuje večjo različnost tehničnih rešitev ob spremenljivosti tehničnih specifikacij.

Predvidevanja in strateški vidiki uporabe variant pri inovativnem naročanju je mogoče locirati predvsem v IV. kvadrant portfolio matrike (slika 16-2).

Možnost uporabe variant, ki so eden od elementov inovativnosti v javnem naročanju, dopuščata EU zakonodaja javnih naročil v Direktivi 2004/18/EC oziroma Direktivi 2004/17/EC in slovenska zakonodaja v zakonu o javnem naročanju ZJN-2.

V vsakem primeru so variantne ponudbe možne ob dveh izpolnjenih predpogojih, ki sta zakonsko določena in ki pomenita obvezno uporabo merila ekonomsko najugodnejše ponudbe in obvezo naročnika, da možnost predložitve variantnih ponudb predvidi že v objavi javnega naročila (glej 38. člen ZJN-2 oziroma direktiva 2004/18/EC v členu 24).

Primerno za udeležence v naročanju je ločevati *minimalno zahtevano funkcionalnost in dizajn*, ki jih tehnične specifikacije zahtevajo za predmet naročanja, in ki jih določi naročnik v postopku oddaje javnega naročila, od *značilnosti*, ki jih vsebujejo *variantni predlogi*, s katerimi ponudnik lahko nadgrajuje svoj osnovni model ponudbe, začenši od minimalno zahtevane funkcionalnosti ali dizajna za isto vrsto blaga ali storitve. Obogatene značilnosti pomenijo lahko dodatno funkcionalnost oziroma se razlikujejo od minimalno zahtevane funkcionalnosti z različnimi kvalitativnimi atributi (pri računalnikih so to npr. lahko izboljšane performance ali dodatna uporaba spomina).

Ena od taktik prodora na relevantni trg in izboljšanje možnosti za pridobitev naročila v korist konkretnega ponudnika je predložitev ponudbe z variantami, odvisno seveda od njihove dopustne uporabe v objavi javnega naročila, kar vse vključujejo minimalno temeljno funkcionalnost in enotno identiteto predmeta naročanja.

Variantne ponudbe morajo izpolnjevati vse zahteve, ki so v tehničnem smislu določene kot minimalne v razpisni dokumentaciji, kar pomeni, da variante nadgrajujejo minimum izpolnjevanja zahtev. Potemtakem morajo variantne ponudbe biti najprej enakovredne osnovni ponudbi, ki jo predloži ponudnik, kar predstavlja skupni imenovalec za kasnejšo možno primerjavo v fazi ocenjevanja ponudb.⁶⁹

ponudbo z boljšo kvaliteto. Če je edino merilo cena, alternativna ponudba ni smiselna, saj je vnaprej jasno, da tista izmed alternativnih ponudb, ki ima višjo ceno, ne bo izbrana. Lahko pa gre v tem primeru le za nedovoljeno špekulacijo, da bo ponudnik naknadno, ko bo videl konkurenčne ponudbe, eno izmed alternativnih ponudb umaknil oz. 'poskrbel', da bo postala nepopolna" (Žvan, 2012).

⁶⁹ Glej sodba Evropskega sodišča C-243/89, *Commission v Denmark* (Storebaelt Bridge), [1993] ECR I-3353 v Sue Arrowsmith, John Linarelli in Don Wallace, *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*, Kluwer Law International (Evropsko sodišče, 2000, str. 671) .

Variante je mogoče razumeti kot možnost multiplih oziroma alternativnih rešitev posameznega ponudnika na performančne tehnične specifikacije. V kolikor niso tehnične specifikacije povsem natančno opredeljene in dokončne, torej podrobno opisane in preskriptivne, obstaja za vsakega potencialnega ponudnika možnost širših razsežnosti glede tehnoloških in tehničnih rešitev.

Variantno ponudbo je mogoče razumeti v širšem pomenu predvsem kot bolj inovativno ponudbo od osnovne ponudbe, torej tiste, v kateri je ponudnik zajel minimalne zahteve iz razpisne dokumentacije. Dalje to pomeni, da morajo biti variante po kvaliteti enakovredne osnovni ponudbi *in* hkrati z nižjo ceno ali enakovredne glede na ceno in vsebovati boljše kakovostne rešitve glede na zahteve naročnika. V tem je tudi smisel merila ekonomsko najugodnejše ponudbe in izključitve uporabe merila najnižje cene.⁷⁰

Vse variantne ponudbe naročnik ocenjuje z istimi sestavinami merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, kot jih uporablja za osnovno, standardno ponudbo.

Z uporabo variant naročnik ne krepi zgolj inovativnih spodbud, ampak tudi konkurenčno moč ponudbene strani, saj v takšnem primeru ne gre zgolj za konkurenco med ponudniki, ampak tudi za *dodatno* konkurenco med inačicami ponudbe istega ponudnika.

Uporaba variant je ukrep naročnika, ki poleg poziva ponudniku k inovativnosti, pomeni tudi predložitev potencialno večjega števila ponudb, v kolikor bi bile tehnične specifikacije preveč omejitvene za ponudnike. Variantnost ponudb je mogoče pričeti pri nizki stopnji z minimalnimi energetske in okoljske zahtevami in nadaljevati z višjo stopnjo variantnosti, ki pomeni uporabo meril z večjimi zahtevami, na primer z eko oznako (ecolabel). V primeru, da vsaj en ponudnik predloži drugo zahtevnejšo varianto, tedaj ima možnost, da je izbran ob uporabi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe (EU Commission, 2004, str. 13).

Praksa naročnikov, da v svoji razpisni dokumentaciji ne dovoljujejo predložitve ponudbe z variantami, je v bojazni, da bi takšna praksa pomenila zanje bolj zapleteno primerjanje in ocenjevanje ponudb, kar je povezano tudi z verjetnostjo večjega vlaganja revizijskih zahtevkov. Po drugi strani možnost pristopanja k variantnosti v ponudbi odvrča ponudnike v bojazni, da ne bi bili pri oddaji naročila uspešni, če ne bodo natančno izpolnili zgolj in samo zahtev iz tehničnih specifikacij.

Tako je pretežni del javnih razpisov usmerjen k popolni prilagoditvi in natančni izpolnitvi zahtev naročnika, s čimer so potenciali za inovativnost izgubljeni (Ministrstvo za finance, b.l.).

⁷⁰ Inovativne rešitve je mogoče spodbujati s performančnimi specifikacijami in s tem, da ponudniki predložijo variante glede na svojo osnovno oziroma standardno ponudbo (OGC, b.l., str. 5 in 19).

20 KONKURENČNI DIALOG KOT MOST MED KLASIČNIMI POSTOPKI IN PREDTRŽNIM NAROČANJEM IN NJEGOV POMEN PRI RAZVIJANJU INOVATIVNOSTI

Ker je konkurenčni dialog pravno formaliziran postopek oddaje javnih naročil in hkrati dovolj uveljavljen v praksi ter vključuje elemente inovativnosti, je primeren kot testni primer za analizo in ugotavljanje realnosti uveljavljanja modela čistega inovativnega postopka, kot je to predtržno inovativno naročanje.

20.1 Splošne značilnosti konkurenčnega dialoga

"Konkurenčni dialog je postopek, ki ga naročnik uporabi v primerih oddaje posebno zahtevnih javnih naročil, v katerem lahko kateri koli gospodarski subjekt zahteva sodelovanje in v katerem naročnik opravi dialog s kandidati, ki sodelujejo v postopku, s ciljem oblikovati eno ali več različic, ki lahko izpolnijo njegove zahteve, in na podlagi katerih naročnik izbrane kandidate povabi, da predložijo ponudbo" (17. točka, 2. člena ZJN-2).

20.1.1 Geneza konkurenčnega dialoga

Konkurenčni dialog je postopek, ki zagotavlja naročnikom, da lahko v veliki meri uresničujejo inovativnost, s tem da je zanje mogoče iskati zglede in podobnosti pri predtržnem naročanju in obratno. Velja poudariti, da je slednji vendarle v celoti namenjen ne samo posebej zapletenim naročilom, ampak predvsem inovativnim tehnologijam.

Konkurenčni dialog je novejši, prožnejši postopek oddaje javnih naročil, ki ga določa Direktiva EU 2004/18/EC, ki je klasična direktiva o naročanju blaga, storitev in gradenj. V tej direktivi je bila možnost prenosa konkurenčnega dialoga dana izbirno, s tem da je vseh 27 držav članic preneslo ta postopek v domačo zakonodajo. Prenos besedila te direktive je slovenski zakonodajalec podal v 27., 48. in 86. členu ZJN-2.⁷¹

Glavne značilnosti novega postopka so zlasti naslednje:

- večji del gre za velika naročila,
- javna naročila velike vrednosti so naročila, ki so bila oddana na podlagi Zakona o javnem naročanju in katerih vrednost je enaka ali večja od 130.000 evrov v primeru blaga in storitev oziroma 5 mio evrov v primeru gradenj,

⁷¹ Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih v Republiki Sloveniji, oddanih v l. 2009, navaja, da je bilo v okviru naročil velike vrednosti izvedenih in zaključenih 7 postopkov konkurenčnega dialoga o vrednosti 9,7 mio evrov (glej Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v l. 2009, str. 3, letna poročila, Republika Slovenija, Ministrstvo za finance, Sistem javnega naročanja (Ministrstvo za finance, 2009, str. 3)).

- izdelava opisnega dokumenta za začetno fazo, ki pomeni manj podrobno razpisno dokumentacijo,
- naročnik lahko izvede dialog z izbranimi ponudniki oziroma kandidati z namenom ugotavljanja in določitve rešitev, ki izpolnjujejo njegove zahteve,
- naročnik izbere uspešnega ponudnika izključno na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe,
- fazo dialoga je mogoče izvajati v več stopnjah v cilju zmanjševanja števila rešitev in posledično tudi kandidatov,
- po predložitvi končnih ponudb veljajo posebna pravila ravnanja, in sicer s kandidati, ki morajo končne ponudbe razjasniti ali podrobno obrazložiti (člen 27(7) ZJN-2), in nato enako z izbranim ponudnikom glede pojasnil oziroma utemeljitev ponudbe ali zagotovil oziroma potrditev prevzetih obvez, danih v ponudbi, kar ne sme povzročiti spremembe bistvenih elementov iz ponudbe (člen 27 (9) ZJN-2).

Za nov postopek gre v toliko, ker je dodan obstoječim, kot so to odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (omejeni postopek), postopek s pogajanjem s predhodno objavo in postopek s pogajanjem brez predhodne objave (Bovis, 2005, str. 613).

Konkurenčni dialog, ki je postopek sam po sebi, pomeni nadvse koristno dopolnilo k ostalim že obstoječim postopkom oddaje javnega naročila. Razlogi za to so nekajkratni, kot na primer, da se za konkurenčni dialog lahko uporablja enaka moč konkurence, kot to velja v primeru ostalih dveh klasičnih postopkov, to je odprtega postopka in postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (omejenega) postopka (glej 2004/18/EC, Preambula 31). Kot drugo, konkurenčni dialog pomeni disciplinirano izvajanje postopkovnih korakov, ki vodijo v izdelavo ključne projektne dokumentacije, ki izpolnjuje zahteve naročnika, ob tem da je konkurenca še vedno v trajanju. Konkurenčni dialog v svojem trajanju ustvarja postopno izboljšane rešitve s povečano uporabnostjo za naročnika in javni sektor. Konkurenčni dialog pomeni tudi konkurenčni pristop in pot k zmanjševanju variantnih rešitev.

20.1.2 Postopek, ki vnaša prožnost v javna naročila

Sedanja klasična Direktiva EU 2004/18/EC, ki je konsolidirala tri prejšnje, to je direktive EU 92/50/EEC, 93/36/EEC in 93/37/EEC, ki so ločeno določale režim naročanja za blago, storitve in gradnje, je s konkurenčnim dialogom uvedla dotlej manjkajočo prožnost v postopek oddaje naročil, ki nosijo oznako posebno zapletenih projektov.

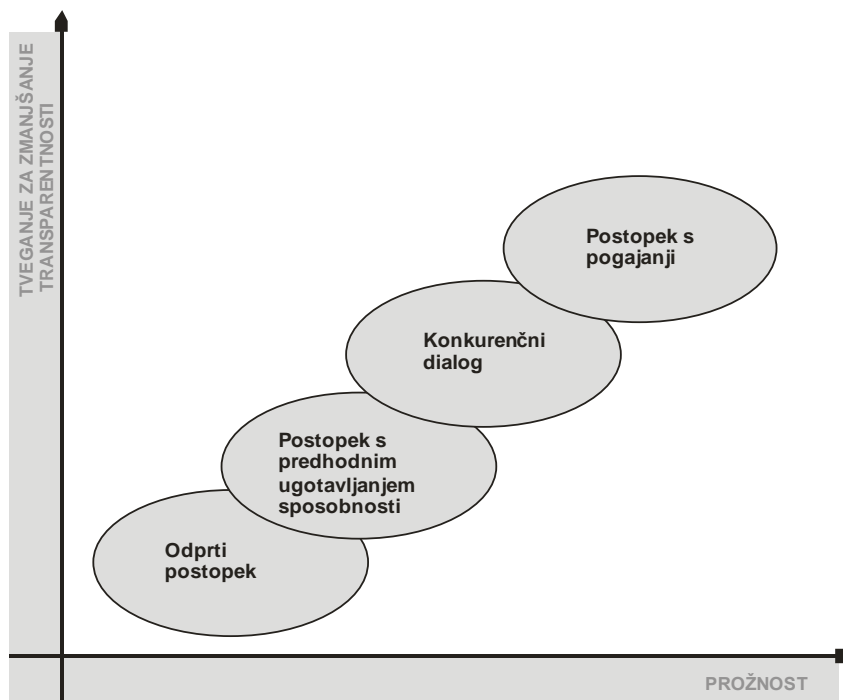
Oznaka prožnosti pomeni, da naročnik v času dialoga lahko z izbranimi kandidati razpravlja o vseh vidikih predmeta naročila (člen 27 (4), ZJN-2).

Prožnost zaradi tega, ker se je dotlej uporabljal za takšna naročila postopek s pogajanjem (s predhodno objavo), ki ga evropski zakon dovoljuje le za primere, kateri so za uporabo tega postopka natančno opredeljeni in za katere so morali biti izpolnjeni določeni pogoji (31. člen (Direktiva EU 2004/18/EC, 2004).

Slika 20-1 prikazuje povezavo med prožnostjo postopkovnih ravnanj in verjetnostjo zmanjšane transparentnosti za različne postopke oddaje javnih naročil. Tako je npr. odprti postopek najbolj transparenten, vendar hkrati tudi zelo normiran in podrobno predpisan ter zato manj prožen, medtem ko sta nasprotno postopek konkurenčnega dialoga in še zlasti

oba postopka s pogajanji elastična, vendar obstaja pri njih večje tveganje za zmanjšanje preglednosti in transparentnosti.

Slika 20-1 Razmerje med transparentnostjo in elastičnostjo v postopkih oddaje naročil



Vir: Procurement of PPP and the use of Competitive Dialogue in Europe, A review of public sector practices across the EU, European PPP Expertise Centre (b.l., str. 16).

20.1.3 Postopkovna ravnanja pri konkurenčnem dialogu

Tudi analiza moči učinkovite konkurence v konkurenčnem dialogu je primerna, ker je analogno prakso zamejevanja števila kandidatov mogoče uporabiti tudi pri izvedbi predtržnega inovativnega naročanja.

Učinkovita konkurenca pomeni, da je to tista konkurenca, ki je dovolj močna, da zagotavlja prevlado nad in preseganje vsakršnih cenovnih omejitev ali skritih dogovorov o fiksiranju cen (Weeber & Partner, b.l., str. 6).

Podobno, kot pri predtržnem naročanju, je tudi pri konkurenčnem dialogu pomembna predvsem necenovna konkurenca, kjer posamezni ponudnik poskuša razlikovati svojo vrsto blaga ali storitve od ostalih konkurenčnih proizvodov predvsem na osnovi svojevrstne izvedbe, dizajna ali posebnih značilnosti proizvoda, ki naj postanejo v čim večji meri ubrane z zahtevami naročnika. V takšnem primeru ni mogoče govoriti o cenovni konkurenci, kjer ponudnik razlikuje svoje blago ali storitev od konkurenčnih proizvodov na osnovi cenovne tekme. Necenovno konkurenco je pri konkurenčnem dialogu mogoče razumeti kot konkurenco med usposobljenimi kandidati, ki pomeni diferenciacijo med rešitvami, ki so vendarle sorodne v doseganju končnega cilja in s tem, da v tendenci izpolnjujejo zahteve naročnika.

Kot postopek pomeni konkurenčni dialog predvsem večje tveganje glede ponudbenih stroškov in sprememb v pristopu, ker je dialog različen od pogajanj in daje, ne glede na standardiziranost, več priložnosti za inovativnost, ki se razvija okoli potencialnih rešitev. Na splošno zagotavlja konkurenčni dialog širok prostor med ponudniki in končno oceno, s tem da je dialog mogoče zaključiti samo na podlagi končnih ponudb, ki so za naročnika sprejemljive. Proces dialoga pomeni sam po sebi zoževanje oziroma zapiranje razkoraka, ki obstaja med ponudniki. Konkurenčni dialog ustvarja primerno širino za prožnost in razgovor s ponudniki, kar prispeva k inovativnosti v fazi dialoga, vendar daje zelo malo prostora za kakršnekoli spremembe, potem ko je enkrat izbrana uspešna ponudba (Public Service, b.l., str. 2).

Konkurenčni dialog je torej postopek, kjer naročnik lahko izvede dialog s kandidati, ki sodelujejo v postopku neposredno, s ciljem oblikovanja ene ali več primernih alternativnih rešitev, ki lahko izpolnijo njegove zahteve in na podlagi katerih naročnik izbrane kandidate povabi, da predložijo svojo končno ponudbo. Posamezni kandidat lahko razvije in predloži eno ali več rešitev. Naročnik lahko izvaja dialog v več zaporednih stopnjah s ciljem zmanjševanja števila rešitev in s tem lahko tudi števila ponudnikov v vsaki posamezni stopnji v času trajanja faze dialoga. Število predlaganih rešitev se zmanjšuje na podlagi uporabe predhodno, v javnem razpisu objavljenih meril, ki vedno pomenijo ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Konkurenčni dialog nima primarnega namena za odkrivanje, opredeljevanje in natančnejše določanje potreb, ampak je njegov namen predvsem v iskanju ekonomsko najugodnejše ponudbe (in še zlasti ne nujno najcenejše) za izpolnitev zahtev naročnika.

V konkurenčnem dialogu je več rešitev lahko primernih za izpolnitev ene same zahteve naročnika, s tem da ima vsak kandidat možnost, da lahko ponudi več kot eno rešitev. Predložitev več rešitev ne pomeni isto kot predložitev več variant. Zadnje pomeni dopustnost ponudb, ki so namenjene izpolnjevanju različnosti zahtev, medtem ko rešitve pomenijo različne načine izpolnjevanja ene same zahteve. Z dopuščanjem variant naročnik poda v razpisni dokumentaciji možnost izpolnjevanja več oziroma različnih zahtev, kot so v primeru naročanja vozil način delovanja zavornega sistema, izvedba šasije in sistem signalizacije. Dopustnost več rešitev pa pomeni, kako na razne načine izvesti eno zahtevo naročnika, to je npr. povečati varnost voznika in sopotnikov v vozilu.

Na podlagi dialoga naročnik izbere rešitve, ki se najbolj približajo njegovim zahtevam in na tej podlagi povabi ponudnike s temi rešitvami, da oddajo končno ponudbo. Potencialno vsi kandidati z vsemi rešitvami lahko predložijo končno ponudbo, čeprav dejansko to ne velja za ponudnike z rešitvami, ki so bile izločene že v času dialoga.

Čeprav je teoretično povsem mogoče, da vsi kandidati, katere je naročnik povabil k dialogu, predložijo končno ponudbo, kar zagotavlja sam pravni okvir in še zlasti načelo konkurenčnosti in načelo enakopravnosti ponudnikov, ekonomska logika sili ponudnike, ki so v času dialoga predložili neprimerne rešitve, da izstopijo iz konkurence zaradi dodatnih stroškov, ki jih terja priprava in predložitev nadaljnjih rešitev in nato končne ponudbe.

In ne samo to. Naročnik v okviru konkurenčnega dialoga lahko bolje nadzoruje in usmerja tok kvalitete pripravljenih ponudb. Ali rečeno drugače, sam postopek mu omogoča, da je sposoben preprečevati, da bi ponudniki predložili nepopolno in v tem okviru še zlasti neprimerno ponudbo, kot je to sicer mogoča praksa v okviru postopka s pogajanjem. Ponudniki tako ne izgubljajo časa, medtem ko naročnik na koncu faze dialoga pridobi predvsem veljavne oziroma popolne ponudbe, kar ni nujno tudi pri postopku s pogajanjem.

Izbira postopka je bila za naročnika vse do uvedbe konkurenčnega dialoga negotova, ker se je moral odločiti glede izbire postopka za oddajo naročila strogo alternativno, ali za prožnost ali za pravno gotovost glede na omejene možnosti uporabe postopka s pogajanjem in nejasnosti glede uporabe načina razjasnjevanja po prejemu ponudb v drugi fazi postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti.

Postopek konkurenčnega dialoga daje naročniku možnost, ki sicer lahko pozna rezultat, katerega želi doseči z oddajo javnega naročila, vendar največkrat ne pozna načina, kako ga najbolje doseči z razgovorom o izvornih rešitvah v času poteka faze dialoga s kandidati pred predložitvijo končnih ponudb. Celo v primeru, da ima naročnik že od začetka dobre zamisli glede pomembnih značilnosti potencialnih rešitev, ki izpolnjujejo njegove potrebe, obstajajo vendarle pogoste praktične težave glede možnosti razvoja njegovih idej in izboljšanja takšnih rešitev.

Konkurenčni dialog ni primeren postopek, kadar gre za projekt, ki po svoji vsebini ni v ničemer zapleten, ker je kot postopek zaradi svoje svojevrstnosti in dolžine za udeležence strokovno prezahteven, časovno predolg in drag postopek. To je tudi v primeru, kadar priprave nanj niso dovolj osmišljene, z nezadovoljivo uporabo strokovnosti in organizacijskih zmogljivosti naročnika. V takšnih primerih je dobro, da naročnik razmišlja o alternativni uporabi drugih postopkov, še zlasti postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti.

V skladu z zakonskimi določili bi bilo mogoče predvideti uporabo predvsem dveh postopkov, kadar uporaba odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti iz utemeljenih razlogov nista mogoča:

- konkurenčnega dialoga v primeru posebne zahtevnosti javnega naročila (člen 27(1), ZJN-2) in
- postopka s pogajanjem s predhodno objavo v primeru manj zahtevnega javnega naročila, kjer naročnik v odprtem ali omejenem postopku pred tem ni prejel nobene pravilne ali sprejemljive ponudbe (člen 28(1), ZJN-2).

V primerih, da se naročila ponavljajo, da gre za naročila, katera sestavljajo predvsem standardni elementi, za naročila, za katere je okvir tehničnih rešitev že poznan in dokazan kot učinkovit, ter za naročila, za katera obstajajo omejene možnosti za inovativnost, naj naročnik ne bi imel koristi od izvedbe konkurenčnega dialoga. V takšnih primerih potencialne koristi na podlagi rezultatov naj ne bi upravičile dodatne stroške, zaradi česar naj bi bila uporaba odprtega postopka in postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti primernejša (EPEC, b.l., str. 16).

Za namen uporabe postopka konkurenčnega dialoga se za javno naročilo šteje, da je 'posebno zahtevno', če ni mogoče objektivno:

- opredeliti tehničnih specifikacij, ki bi lahko zadovoljile naročnikove potrebe ali dosegle cilje, in/ali
- določiti pravnih in/ali finančnih elementov projekta oziroma predmeta javnega naročila. (glej ZJN-2, člen 2(27)).

Naročnik najprej ugotavlja, ali gre za posebej zapleteno naročilo in če je odgovor negativen, tedaj uporabi ali odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Le če je odgovor pritrdilen, lahko prične postopek konkurenčnega dialoga.

Breme dokazovanja, ali gre za posebno zapleteno naročilo in da naročila ni mogoče oddati z uporabo odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, je na naročniku.

Strokovnost in finančne zmogljivosti, ki se zahtevajo od ponudnikov pri izvedbi konkurenčnega dialoga, je mogoče na splošno najti predvsem pri večjih ponudnikih, da se lahko vključijo v zapletenejša in zahtevnejša naročila. Zato je za majhna in srednja podjetja kot ponudnike lahko konkurenčni dialog prej ovira kot prednost, kar pomeni, da povečevanje uporabe takšnega postopka ne vpliva pozitivno na rast majhnih in srednjih ponudnikov, še zlasti ne prek javnega naročanja. Visoki stroški konkurenčnega dialoga, ki so povezani s stroški razvijanja postopnih rešitev in njihovega vključevanja v posamezne predloge in dodatne fiksne stroške (režijske stroške) ob predložitvi najmanj treh končnih ponudb, odvrča majhna in srednja podjetja od sodelovanja v postopku, prav tako z majhnimi izgledi, da bi bili izbrani kot uspešen ponudnik.⁷² Velja razmislek o vprašanju in možnostih empiričnega ugotavljanja, ali se lahko majhna in srednja podjetja vključujejo v konkurenčni dialog kot podizvajalci enako kot pri izvajanju ostalih postopkov oddaje javnih naročil.

Za ponudbeno stran lahko predstavljajo problem predvsem od naročnika neprimerno izveden postopek konkurenčnega dialoga, visoki stroški ponudb, s tem da mora več usposobljenih ponudnikov v večkratno ponovljivih krogih do podrobnosti izdelati svoje ponudbe, časovno dolgotrajno izvajanje postopka⁷³ in zmanjšane možnosti za inovativnost, kjer sam postopek prisiljuje udeležence v dialogu k zoževanju in konvergenci med projektnimi rešitvami.

Podobno kot pri inovativnem predtržnem naročanju so transakcijski stroški vodenja postopka konkurenčnega dialoga največje breme, ne samo za ponudnike, ampak tudi za naročnika. Stroški udeležbe v konkurenčnem dialogu so visoki za naročnika, ki mora ocenjevati predložene ponudbe v več krogih, odgovoriti z vsemi obrazložitvami, in sicer izvesti vsa druga ravnanja, ki so obvezna za izvedbo postopka.

S stroškovnega vidika je možna značilna primerjava v tem, da v postopku s pogajanjem pogosto nastopa samo en ponudnik, medtem ko v dialogu obvezno nastopajo trije ali več ponudniki.

⁷² "Konkurenčni dialog je dolg proces, ki je značilno trifazni in lahko do zaključka traja tudi 80 tednov, brez upoštevanja naročnikovega začetnega razvojnega dela" (Procurement, 2011, str. 2).

⁷³ Primer časovnega strukturiranja trajanja konkurenčnega dialoga je podan v zdravstnem sektorju v Franciji v letu 2006 (Andriani, B., Lignières, P. & Ratledge, S., 2006, str. 18)

Faza pred dialogom:

- čas od predložitve objave obvestila o naročilu do predložitve prijav: 1 – 2 meseca,
- izbira kandidatov: 1 – 2 meseca;

Faza dialoga:

- čas od izbire kandidatov do pričetka dialoga: 1 -3 mesece,
- faza dialoga: 4 – 12 mesecev;

Faza po dialogu:

- čas od razjasnjevanja in podrobne obrazložitve končnih ponudb do pričetka veljavnosti pogodbe: 2 – 6 mesecev.

20.2 Prva primerjava med postopki

Prva primerjava med postopki izmed dveh (tabela 20-1 in tabela 20-2) prikazuje tri klasične postopke, ki so del zakonodaje o javnem naročanju (ZJN-2). Tabela 20-1 pomeni komparativni prikaz in za vsakega od njih kaže postopne postopkovne korake pri oddaji posameznega naročila (navpičnica) in obenem primerjavo teh korakov med tremi postopki (vodoravnica). Komparativni prikaz daje možnost sklepanja glede dolžine posameznega postopka in okvirov razvitosti vsakega od njih v primeru oddaje inovativnega naročila. Konkurenčni dialog je za to najprimernejši, ker je večfazen, kar nakazuje na postopnost razvijanja inovativnega predmeta in ker vključuje dialog (pogajanja) med naročnikom in ponudniki.

Tabela 20-1 Primerjava procesnih ravnanj med postopki javnega naročanja

Konkurenčni dialog	Postopek s pogajanjem	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti
Tržno preverjanje in tržna analiza		Tržno preverjanje in tržna analiza
Določitev potreb	Določitev potreb	Določitev potreb
Opisni dokument	Razpisna dokumentacija	Razpisna dokumentacija za 1. fazo
Objava naročila s povabilom k oddaji ponudbe	Objava naročila s povabilom k oddaji ponudbe	Objava naročila s povabilom k oddaji prijave
Izbira kandidatov	Izbira kandidata/kandidatov	Izbira kandidatov
Dialog s kandidati glede možnih rešitev	Pogajanja s kandidatom/kandidati	-
Razpisna dokumentacija za drugo fazo	-	Razpisna dokumentacija za drugo fazo s povabilom k oddaji ponudb
Predložitev končnih ponudb/rešitev	Predložitev končnih ponudb/rešitev	Predložitev končnih ponudb/rešitev
Ocenjevanje ponudb	Pogajanja glede ponudb	Ocenjevanje ponudb
Razjasnjevanje, natančnejša obrazložitev ponudb v tretji fazi	-	-
Odločitev o izbiri najboljše ponudbe	Odločitev o izbiri najboljše ponudbe	Odločitev o izbiri najboljše ponudbe
Pojasnilo oziroma utemeljitev ponudbe uspešnega ponudnika	-	-

Naročnik naj bi podal razloge za uporabo konkurenčnega dialoga že dovolj zgodaj pred pričetkom postopka, utemeljil, zakaj je naročilo še zlasti zapleteno in zakaj uporaba odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ni primerna. Konkurenčni dialog ima značilnosti in elemente tako postopka s pogajanjem s predhodno objavo (dovoljuje pogajanja v fazi dialoga), kot tudi postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (faznost izvedbe postopka, s tem da je prva faza odprta za vse potencialne ponudnike, medtem ko je naslednja, druga faza zaprt sistem); zaprt sistem v tem, da naročnik v drugo fazo postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti lahko povabi le kandidate, ki so v prvi fazi izpolnili pogoje za udeležbo, ki se imenujejo finančna, tehnična in kadrovsko-strokovna usposobljenost. Pri konkurenčnem dialogu faza dialoga, ki prav tako pomeni zaprt sistem, ni namenjena temu, da bi naročnik pri njej izkoristil prednosti proste diskusije s trgom, z namenom da bi tako pridobljene informacije preoblikoval ali celo popolnoma spremenil svoje potrebe in cilje. Takšno pojmovanje faze dialoga ne upošteva potrebne izdelave okvirne vsebine tehničnih specifikacij (opisnega dokumenta), ki obstoji že ob pričetku postopka konkurenčnega dialoga in s tem izbire kandidatov, ki izkazujejo sposobnost, da izvedejo takšno naročilo, ob čemer jim je priznana usposobljenost, da vstopijo v zaprt sistem faze dialoga. Uporaba tržnih informacij za spreminjanje ali preoblikovanje potreb in ciljev naročnika v fazi dialoga je prepozna in zato nedopustna. Zaprtost sistema pomeni skupni imenovalec postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in konkurenčnega dialoga, vendar z razliko, ki pri prvem pomeni samo enkratni odziv kandidatov, da na povabilo naročnika predložijo končno ponudbo, medtem ko poteka pri konkurenčnem dialogu prilagajanje ciljem naročnika v več krogih in torej predložitev rešitev (ponudb) v več zaporednih stopnjah vse do predložitve končne ponudbe.

Čeprav velja ugotavljati možne uporabe različnih postopkov za inovativno naročanje, je mogoče vendarle razviti rangirno vrsto primernosti vsakega postopka za takšno presojo. Razmerje med odprtim postopkom in postopkom s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je v večini primerov vključevanja elementov inovativnosti mogoče postaviti v prid uporabe drugega postopka pred prvim. Konkurenčni dialog ima glede na to analizo prednostno uporabnost za inovativno naročanje tako pred odprtim postopkom, kot tudi postopkom predhodnega ugotavljanja sposobnosti. Konkurenčni dialog je mogoče v delu predpostopkovnih in postopkovnih ravnanj pri naročanju novih tehnologij približati inovativnemu predtržnemu naročanju, ki sodi v vrh vsakršne uporabe inovativnega naročanja. Mesto v celoviti medsebojni primerjavi postopkov in načinov je mogoče dati tudi okvirnim sporazumom in natečajem, od katerih nobeden ni samostojen postopek, vendar bi bilo oba mogoče prav tako uporabiti za primere inovativnega naročanja.

Takšen način rangiranja postopkov glede primernosti uresničevanja inovativnosti je povezan tudi s fenomenom prožnosti, kjer postopkovna pravila in uporaba načela pravne formalnosti v večji meri veljajo za odprti postopek in postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, kot je to pri konkurenčnem dialogu ali inovativnem tržnem naročanju. Na primeren način bi bilo potemtakem mogoče tehtati moč uporabe prožnosti in s tem izbire postopkov, ob upoštevanju načela formalnosti in obvezne strukturiranosti ravnanj na eni strani in inovativnosti po drugi strani.

Pravno veljavo je konkurenčni dialog dobil tudi iz razlogov, ker so naročniki neupravičeno in nelegitimno uporabljali postopek s pogajanjem namesto odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali pa so uporabili institut pogajanj v enem od teh postopkov v času po izbiri uspešnega ponudnika (na primer naročilo prenove šole Pimlico

v Londonu, kjer je EU komisija izdala mnenje z utemeljenim dvomom glede uporabe postopka s pogajanjem, kar pomeni kršitev pravil naročanja (European Commission, 2000).

Prav tako je naročnik v svojem pristopanju k izbiri postopka oddaje naročila razdvojen med uporabo postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in postopka s pogajanjem. Prvi postopek omejuje konkurenčno inovativnost med ponudniki in dejansko prepoveduje pogajanja, potem ko se je postopek enkrat pričel, s tem da od naročnika zahteva, da vnaprej določi specifikacije in pogoje (glej 82. člen ZJN-2).

To deluje omejitveno tudi zato, ker tudi v primeru, da bi naročnik pripravil funkcionalne tehnične specifikacije, vanje ne bi mogel vključiti večji del zahtev glede inovativnih rešitev. Tudi če bi to pogojno storil, mu postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ne dovoljuje pogajanj po zaključku njegove druge faze, katera naj bi bila mesto razvijanja inovativnosti.⁷⁴

Po drugi strani postopek s pogajanjem, ki sicer pogojno omogoča konkurenčno razvijanje inovativnosti in še zlasti dovoljuje pogajanja v času izvedbe postopka, naročnik lahko uporabi samo v izjemnih primerih in le tedaj, kadar so izpolnjeni strogo določeni pogoji za njegovo uporabo (glej 28. in 29. člen ZJN-2).

20.3 Druga primerjava med postopki

Druga primerjava štirih klasičnih postopkov podaja opredelitve vsakega od njih glede na osem parametrov, ki so najprimernejši za določitev karakteristik vsakega od teh postopkov. Smiselno je zato podati komparativni prikaz med njimi, predvsem v funkcionalnem izkazu njihove izvedbe in uporabnosti tam, kjer je povsem enaka in tam kjer je izvedba in uporabnost enega postopka naročanja drugačna ali povsem medsebojno različna.

⁷⁴ "Nedoločnost specifikacij v razpisni dokumentaciji je posledica naročnikovega nepoznavanja možnih rešitev, zato mora imeti možnost, da jih oblikuje vzporedno s pogovori s ponudniki, kjer lahko ugotovi, kaj želi. Preveč detajlne specifikacije v zgodnjih fazah postopka ponudnike omejujejo pri iskanju rešitev, kar tudi ni v interesu naročnika" (Eržen, 2004, str. 151).

Tabela 20-2 Primerjava vsebinskih ravnanj med postopki javnega naročanja

	Odpri postopek	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	Konkurenčni dialog	Postopek s pogajanjem
Značilnost trga	Veliko potencialnih ponudnikov na relevantnem trgu	Na relevantnem trgu nekaj znanih ponudnikov, zato pomemben predvsem pravilen izbor ponudnika/ponudnikov v prvi fazi	Na relevantnem trgu nekaj znanih ponudnikov, zato pomemben predvsem pravilen izbor ponudnika/ponudnikov	Tržna struktura omejena na samo nekaj ali enega edinega ponudnika
Značilnost predmeta naročanja	Standardno komercialno blago in storitve	Največkrat nestandardno blago ali storitve, ki se naročajo glede na posebne zahteve naročnika	Tehnično, organizacijsko ali finančno zapleten predmet javnega naročanja	Ni posebnih značilnosti, razen v primeru tehničnih posebnosti
Možnost zamejevanja števila ponudnikov	Odpri postopek izključuje zamejevanje števila ponudnikov. Vsak gospodarski subjekt lahko predloži ponudbo (odprt sistem).	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti dovoljuje naročniku, da določi minimum in maksimum kandidatov za oddajo ponudb. Naročnik v prvi fazi na podlagi vnaprej predloženih prijav prizna sposobnost ponudnikom, potem ko je navedel število kandidatov, ki bodo povabljeni k oddaji ponudb v drugi fazi. V drugi fazi naročnik povabi k oddaji ponudb kandidate, ki jim je priznal sposobnost (26. in 82. člen ZJN-2). »V postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, lahko naročnik s tem, da to navede v obvestilu o javnem naročilu ali razpisni dokumentaciji, omeji število primernih kandidatov, ki jih bo povabil, da predložijo ponudbe. Naročnik v obvestilu o javnem naročilu navede minimalno število kandidatov, ki jih namerava povabiti, ter, če je to primerno, maksimalno število. V postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti mora naročnik povabiti najmanj pet kandidatov« (deveti odstavek 41. člena ZJN-2) (zaprt sistem).	Konkurenčni dialog zagotavlja naročniku, da določi minimum in maksimum kandidatov za oddajo ponudb. Naročnik v prvi fazi na podlagi vnaprej predloženih prijav prizna sposobnost ponudnikom, potem ko je navedel število kandidatov, ki bodo povabljeni k oddaji ponudb v drugi fazi. V drugi fazi naročnik povabi k oddaji ponudb kandidate, ki jim je priznal sposobnost (27. in 86. člen ZJN-2). V konkurenčnem dialogu lahko naročnik s tem, da to navede v obvestilu o javnem naročilu ali razpisni dokumentaciji, omeji število primernih kandidatov, ki jih bo povabil, da predložijo ponudbe. Naročnik v obvestilu o javnem naročilu navede minimalno število kandidatov, ki jih namerava povabiti, ter, če je to primerno, maksimalno število. V konkurenčnem dialogu mora naročnik povabiti najmanj tri	Naročnika povabi lahko več gospodarskih subjektov in se z njimi pogaja o vseh vidikih za oddajo naročila (25. točka, 2. člen, ZJN-2); če so izpolnjeni pogoji, se naročnik lahko pogaja zgolj z enim, edinim ponudnikom; sicer pa naj naročnik tudi v postopku s pogajanjem upošteva načelo konkurenčnosti (zaprt sistem).

Se nadaljuje

	Odpri postopek	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	Konkurenčni dialog	Postopek s pogajanjem
			kandidate« (deveti odstavek 41. člena ZJN-2) (zaprt sistem).	
Razpisna dokumenta -cija	Specifikacij ni mogoče spreminjati niti ni glede njih mogoč dialog ali pogajanja s ponudniki	Specifikacij ni mogoče spreminjati, niti ni o njih mogoč dialog ali pogajanja s ponudniki	Prehod od opisnega dokumenta do razpisne dokumentacije, ki je pripravljena na osnovi dialoga	-
Faznost konkurence	Enkratno odpiranje konkurence	Enkratno odpiranje konkurence	Večkratno, po stopnjah, odpiranje konkurence	Kontinuiran potek konkurence časa trajanja eno/večstopenjskih pogajanj
Diskusija po predložitvi končnih ponudb	Niti pogajanja niti dialog niso možni po predložitvi ponudb	Niti pogajanja niti dialog niso možni po predložitvi ponudb	Pogajanja ali dialog nio več mogoči. Naročnik lahko od ponudnikov zahteva, da predložene končne ponudbe razjasnijo ali podrobno obrazložijo, najprimerneje v obliki: da -ne (glej sedmi odstavek, 27. člen ZJN-2).	Diskusija ni potrebna, ker se pogajanja lahko nadaljujejo do sklenitve pogodbe; ne obstaja potreba po predložitvi končne in najboljše ponudbe per se.
Od izbire uspešnega ponudnika do sklenitve pogodbe	Naročnik po sprejetju odločitve oz. pred sklenitvijo pogodbe lahko zahteva razjasnitev podatkov v najugodnejši ponudbi 77. člen ZJN-2	Naročnik po sprejetju odločitve oz. pred sklenitvijo pogodbe lahko zahteva razjasnitev podatkov v najugodnejši ponudbi (77. člen ZJN-2).	Naročnik lahko od izbranega ponudnika zahteva pojasnilo oziroma utemeljitev ponudbe ali potrditev prevzetih obvez, danih v ponudbi (deveti odstavek, 27. člen ZJN-2).	-
Uporaba meril pri izbiri uspešne ponudbe	Najnižja cena ali ekonomsko najugodnejša ponudba (diskrecijska uporaba merila najnižje cene)	Najnižja cena ali ekonomsko najugodnejša ponudba (diskrecijska uporaba merila ekonomsko najugodnejše ponudbe)	Izključno merilo: ekonomsko najugodnejša ponudba	Najnižja cena ali ekonomsko najugodnejša ponudba

Vir: Prirejeno po Andrej F. Dolinšek, *Okvirni sporazumi v javnem naročanju* (2008, str. 21, 22 in 109); *Procurement of PPP and the use of Competitive Dialogue in Europe, A review of public sector practices across the EU, European PPP Expertise Centre (EPEC, b.l., str. 18).*

20.4 Konkurenčni dialog v javno-zasebnem partnerstvu

Naročnik uporablja konkurenčni dialog v primeru oddaje 'še posebej zapletenih naročil' (glej preambulo 31 in člen 1 (definicija) in 29, Direktive EU 2004/18/EC), kar je pogosto povezano z javno-zasebnim partnerstvom.⁷⁵

Čeprav je konkurenčni dialog vključen samo v klasično direktivo in ne v direktivo na infrastrukturnem področju (enakovredno velja to ZJN-2 in ZJNVETPS), naročnik lahko uporabi postopkovna ravnanja konkurenčnega dialoga za naročanje projektov na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve, kar je še zlasti uporabno za področje javno-zasebnega partnerstva z inovativnimi rešitvami.⁷⁶

Pri javno-zasebnem partnerstvu vendarle velja splošna usmeritev glede razporejanja tveganj med naročnikom in ponudnikom, ki upošteva pravilo sorazmernosti bremen glede na zmogljivost vsakega udeleženca. Prenos tveganj za vsako ceno na ponudbeno stran ni primeren, zlasti kadar ponudnik nima možnosti, da sam učinkovito nadzoruje in upravlja njemu dodeljena tveganja (na primer tveganje glede spreminjanja pravnih predpisov itd.) (primerjaj s 15. in 27. členom Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Ur. l. RS. št. 127/2006).

Obstajajo tudi makro-ekonomski vidiki zahtev po uporabi javno-zasebnega partnerstva iz proračunskih razlogov zaradi potrebe po zniževanju stroškov, večjega priliva dohodkov, financiranja infrastrukturnih objektov in pričakovanih davkoplačevalcev po izboljševanju gospodarskih služb.

20.5 Vidik tehnične zapletenosti

Konkurenčni dialog je zaradi tehnične zapletenosti lahko uporaben, na primer pri naročanju zapletenega informacijskega projekta, kjer obstaja vrsta tehničnih rešitev in kjer se nakazuje visoka možnost vključevanja še zlasti procesne inovativnosti.⁷⁷ V takšnem primeru naročnik ni zmožen določiti tehničnih sredstev za izpolnitev svojih potreb na začetku, zato zaradi tehnične zapletenosti uporabi konkurenčni dialog.

⁷⁵ Javno zasebno partnerstvo je način za izvedbo projektov v javnem interesu z udeležbo zasebnih vlaganj in je ena od oblik za izvajanje javnih služb predvsem tam, kjer javna sredstva niso na voljo v zadovoljivem obsegu. Javno zasebno partnerstvo sicer razbremenjuje javni sektor finančnih obveznosti in pomeni prenos tveganj na zasebni sektor, vendar hkrati zahteva zapletene načine upravljanja in nadziranja v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture (glej 2. člen Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, Ur. l. RS 127/2006 (ZJZP); Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, EUR-Lex, COM/2004/023 final, EU Commission, Markt-D1 PPP@cec.eu.int, 1.1 (EU Commission, 2004, str. 1.1) in David Hall, PPPs in the EU – Critical Appraisal (2008, str. 3)).

⁷⁶ Literatura navaja uporabo konkurenčnega dialoga za vrsto primerov, kot so to izgradnja šol, cestne infrastrukture, socialnih stanovanj, rekreacijskih centrov, predelave odpadnih surovin itd. (Competitive Dialogue, 2006, str. 4ps).

⁷⁷ Procesne inovacije pomenijo izvajanje novih ali znatno izboljšanih proizvodnih ali distribucijskih metod (vključno z znatnimi spremembami v tehnikah, opremi in/ali programski opremi).

Manjše spremembe ali izboljšave, povečanje v proizvodnih ali storitvenih zmogljivostih z dodajanjem proizvodnih ali logističnih sistemov, ki so zelo podobni tistim, ki so trenutno v uporabi, prenehanje uporabe procesa, preprosta pomembna zamenjava ali razširitev, spremembe, ki izhajajo izključno iz sprememb cen faktorjev, prilagoditev, redne sezonske in druge ciklične spremembe, trgovanje z novimi ali znatno izboljšanimi proizvodi se ne štejejo za inovacije (OECD, 2005, str. 38-49).

Obstajata dva možna primera tehnične zapletenosti: ali naročnik ni sposoben določiti načina, da bi dosegel predvideno rešitev, kar je razmeroma redko zaradi možnosti priprave tehničnih specifikacij – v celoti ali deloma –, ki so izdelane funkcionalno ali performančno glej (Direktiva 2004/18/EC, člen 23(3)(b), (c) and (d).) ali – kar je pogostejše –, kadar naročnik ni zmožen določiti, katera od več rešitev bi bila najprimernejša za izpolnjevanje njegovih potreb (EU Commission, b.l., str. 2).

Tako obstajajo primeri, da se naročnik ne more sam meritorno odločiti pri postavitvi informacijskega sistema glede kriterijev zanesljivosti, hitrosti obdelave, dostopnosti in tajnosti podatkov. Na voljo ima več poti: lahko se odloči za terminalsko mrežo s serverji ali za mrežo računalnikov in distribuirano obdelavo. V izbiro se vključuje tudi izbor operacijskih sistemov glede kadrov, aplikacij, uvajalnega časa.

Tehnična zapletenost je tista skupna točka, ki približuje konkurenčni dialog kot postopek predtržnemu naročanju inovativnih proizvodov, ki imajo oznako blaga in storitev.

Možno je tudi, da je pravna in finančna zapletenost zahtev tolikšna, da jih ni mogoče vnaprej določiti, zato zahteva predhodni dialog s ponudniki. En primer pravne ali finančne zapletenosti je lahko situacija, kjer naročnik ne more predvideti, ali bodo ponudniki pripravljene sprejeti ekonomsko tveganje tako, da naročilo postane koncesijsko razmerje ali tako, da bo naročilo končno postalo javno naročilo.⁷⁸

Tudi pravno in finančno zapletenost je mogoče reševati na inovativen način v okviru konkurenčnega dialoga, kjer že sam obstoj visokih tveganj kaže sorodne elemente s predtržnim naročanjem, čeprav je pri slednjem poudarjena predvsem tehnološko-tehnična stran inovativnosti, ki največkrat vključuje intelektualno lastnino.

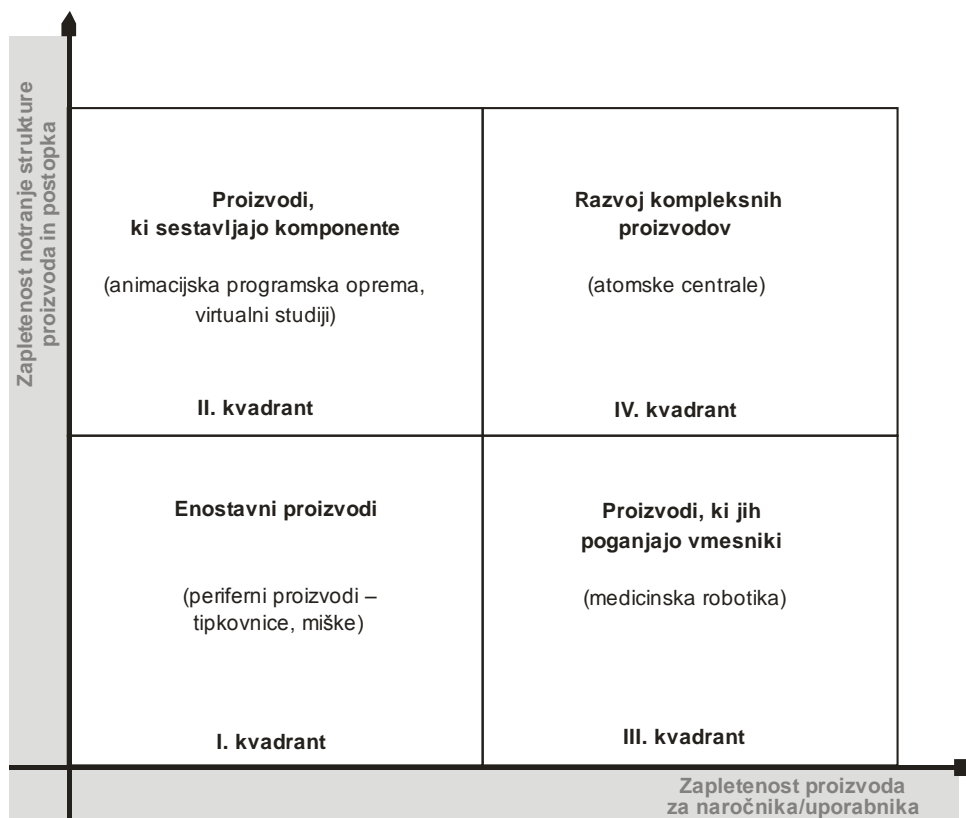
In vendar, v kolikor gre primerjati postopek konkurenčnega dialoga z ostalimi postopki oddaje javnih naročil, je samo postopkovno tveganje pri konkurenčnem dialogu manjše kot pri ostalih, zlasti odprtem postopku in postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. V konkurenčnem dialogu obstaja za razliko od obeh klasičnih postopkov možnost kontinuiranega pogovora, komunikacije, izmenjave informacij, ki presega okvir pisne formalizirane oblike, možnost poglobitve v podrobnosti, kar tekoče usklajuje probleme z rešitvami, dajanje pojasnil v primerih nejasnosti in ustvarjanje večjega medsebojnega razumevanja.

⁷⁸ V kolikor naročnik, ki je koncedent, prenese na koncesionarja pretežni del tveganj, potem je mogoče govoriti o podeljeni koncesiji in ne o javnem naročilu (European Commission, 2000, str. 2).

20.6 Pomen notranje in zunanje zapletenosti za inovativnost

Za ugotavljanje zapletenosti ali kompleksnosti inovativnega proizvoda je mogoče uporabiti prilagojeno portfolio matriko, ki prikazuje tipe proizvodov po zapletenosti in jih razporeja po kvadrantih. Takšno zapletenost je mogoče prikazati na primeru konkurenčnega dialoga in še v večji meri in praviloma pri inovativnem naročanju, torej v predtržnem naročanju. Po shematski razdelitvi zapletenosti oziroma kompleksnosti bi bilo, na primer v drugi in tretji kvadrant, mogoče vključiti tudi konkurenčni dialog, medtem ko četrti kvadrant pripada predvsem inovativnemu naročanju.

Slika 20-2 Prirejena portfolio matrika s tipi proizvodov glede na njihovo zapletenost



Slika 20-2 prikazuje dvojno razsežnosti kompleksnosti inovativnega proizvoda. Ena je zapletenost notranje strukture proizvoda, npr. tehnološke težave, število vmesnikov, število proizvodnih korakov, število stopenj v fazi dialoga in še bolj v fazi predtržnega naročanja. Druga vrsta kompleksnosti je zunanja, torej uporabniška, kot je število izvedbenih kriterijev, število ozkih nasproti holističnim kriterijem. Zadnje je npr. zlasti takrat, kadar naročnik ali uporabnik ni sposoben povsem izraziti svojih prihodnjih pričakovanj. Razumevanje in znanja o inovativnem proizvodu naročnika v sedanjem položaju lahko zasenčijo pomembne vidike latentnih zahtev, ki jih mora imeti končni proizvod.

Inovativni proizvodi izkazujejo predvsem kombinacijo dvojne skrajne zapletenosti, to je najprej notranje strukturne zapletenosti, ki se kaže v fazi predtržnega naročanja v koordiniranem izvajanju razvojne funkcije, izdelavi prototipov, testnih preizkusov,

proizvodnje poskusnih serij – vseh ravnanj, ki so povezana z notranjo koordinacijo. In po drugi strani, zunanje zapletenosti, ki se kažejo v povezavah z naročnikom ali/in končnim uporabnikom.

Osnovni namen postavitve obstoja notranje in zunanje zapletenosti je v samem razvoju proizvoda v fazi dialoga in še zlasti v trajanju faze predtržnega naročanja. Eden od osrednjih problemov razvoja proizvoda je v združevanju vpogleda v potrebe naročnika s proizvodnimi odločitvami. V primeru, da je proizvod zunanje zapleten, inovativni izvajalec ne more zgolj privzeti sedanjih oziroma obstoječih potreb naročnika, ampak mora upoštevati latentne potrebe in na tej podlagi predlagati nove proizvodne zasnove, ki upoštevajo potencialne potrebe in končno postanejo zanimive in sprejemljive, najprej naročniku in nato tudi širšemu trgu, še zlasti v času, ki sledi fazi predtržnega naročanja. V primerih, kadar je inovativni proizvod zunanje zapleten, ima ponudnik zelo zahtevno nalogo glede identificiranja ključnih potreb naročnika, njihovega prenosa v izvedbeni načrt rešitve, v prototip in končno njegovo izvedbo v proizvodni proces.

V primerih enostavnih ali vsaj manj zapletenih proizvodov, na primer iz drugega in tretjega kvadranta portfolio matrike, ima naročnik velik in skoraj neposreden vpliv na proizvodni proces (v kolikor ne naroča pri posredniku), zlasti prek oblikovanja opisnih ali funkcionalnih zahtev v specifikacijah. Tako je še zlasti v primerih, kadar je naročnik dovolj strokoven in lahko natančno in jasno izrazi svoje zahteve v objektivnih prikazih.

Ko zunanja kompleksnost postane izrazita, tudi podrobnejše tehnične specifikacije v celoti ne pokrivajo vseh pomembnih razsežnosti naročnikovih potreb in odtenkov dizajniranja ter holističnih vidikov, ki so lahko tudi zunaj naročnika. V tem primeru postane medsebojna povezava in vzajemno delovanje med naročnikom in razvojnimi ter proizvodnimi strokovnjaki ponudnika pri izdelavi natančnih proizvodnih konceptov ključna za učinkovito izvedbo konkurenčnega dialoga oziroma faze predtržnega naročanja.

20.7 Potek izvajanja konkurenčnega dialoga

A. Faza pred dialogom

1. preverjanje trga in tržna analiza;
2. načrtovanje postopka in priprava opisnega dokumenta;
3. objava konkurenčnega dialoga;
4. izbira kandidatov;
5. povabilo kandidatom za udeležbo v dialogu;

B. Faza dialoga

Število rešitev/kandidatov se lahko postopno zmanjšuje v več stopnjah predložitve ponudb/rešitev, kjer je tako določeno v opisnem dokumentu.

6. povabilo k predložitvi končnih ponudb;

C. Faza po dialogu

7. predložitev končnih ponudb in zaključek dialoga;

8. razvrstitev in ocenjevanje končnih ponudb: razjasnjevanje, natančnejša obrazložitev ter doseganje uglasenosti in podrobne ubranosti med kandidati in naročnikom;
9. odločitev o oddaji naročila in objava izbranega ponudnika;
10. pojasnjevanje oziroma utemeljitev ponudbe uspešnega ponudnika;
11. prekluzivni rok oziroma rok mirovanja;
12. pravnomočnost pogodbe;
13. podpis pogodbe (Ministrstvo za finance, 2012).

20.8 Planiranje postopka: predfaza konkurenčnega dialoga

Prednosti temeljite priprave pred pričetkom konkurenčne faze je v tem, da minimizira tveganja nepopolnega, čeprav strogega načrtovanja naročnika in pomaga postaviti dnevni red za dialog in usmerjanje dialoga v smeri zadev, glede katerih naročnik želi izvesti dialog.

V številnih primerih je za naročnika primernejše, da preveri najprej trg, kakšne rešitve so trenutno ali potencialno razpoložljive in dostopne, preden sploh objavi naročilo. To po drugi strani spodbuja ponudnike, da so kreativni glede potencialnih rešitev, kar dalje daje informacije za odločitve naročnikom, kdaj in kako pridobiti (naročiti) najboljše razpoložljive rešitve za svoje potrebe.

Tržno preverjanje, ki je namenjeno uporabi in izvedbi konkurenčnega dialoga, je lahko koristno kot dolgoročna strategija, tudi v primeru kadar naročnik ne namerava izvesti naročila v neposredni prihodnosti (Scottish Government, 2011) (glej poglavje 12 - Preverjanje tržne odzivnosti).

Pri konkurenčnem dialogu je enako kot pri predtržnem naročanju pomembno zgodnje načrtovanje, kar v obeh primerih prispeva k časovnemu skrajševanju postopka,⁷⁹ učinkovitejši uporabi javnih sredstev in zmanjšanju tveganj pri zapletenih, inovativnih naročilih, kar je mogoče izvesti prek preverjanja trga (z vključevanjem tržne analize) in še zlasti predhodnega informativnega obvestila.⁸⁰

Konkurenčni dialog je v svoji začetni fazi, ki vključuje tržno preverjanje, predhodno informativno obvestilo, obvestilo o javnem naročilu, ugotavljanje sposobnosti in izbiro kandidatov, lahko podoben drugim klasičnim postopkom, kot so to odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in postopek s pogajanjem, vse do povabila za udeležbo v dialogu (Walking and Talking, b.l., str. 1).

⁷⁹Vir: APUC-Competitive Dialogue (APUC, b.l., str. 3).

⁸⁰ Predhodno informativno obvestilo, ki ga naročnik objavi dovolj zgodaj daje informacijo o njegovih potrebah ponudbeni strani, da se lahko učinkovito pripravi z rešitvami, zmogljivostmi in razvojnim potencialom, s tem da bi kasneje ob razpisu lahko ponudniki razpolagali z tehnološko-tehnične rešitvami (glej poglavje 22).

Poudarek pri postopku konkurenčnega dialoga temelji v večji meri na zgodnjem sodelovanju s ponudniki, zahteva pomembne predpriprave naročnika in ne dovoljuje možnih sprememb po izbiri uspešnega ponudnika v času, ko konkurenca ni več prisotna (Hunter, 2008, str. 1).

20.9 Pomen določanja meril za ocenjevanje pri konkurenčnem dialogu

Merilo pri konkurenčnem dialogu je praviloma ekonomsko najugodnejša ponudba, kar je enako, kot je merilo pri inovativnem naročanju. Merilo najnižja cena v obeh primerih ni primerno niti uporabno.

20.9.1 Merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe kot pogoj necenovne konkurence

Kaj pomeni necenovna konkurenca v primerih konkurenčnega dialoga in še zlasti inovativnega predtržnega naročanja? Skupni imenovalec pri obeh je vsekakor uporaba edinega merila, ki je ekonomsko najugodnejša ponudba, kar je dodaten dokaz za prisotnost necenovne konkurence. Za učinek razvijanja fotografije, ki ne daje pozitivna v eni uri, ampak v nekaj minutah, je mogoče določiti sestavine merila, poleg cene, kot so to tehnične prednosti ali boljše storitve oziroma odzivni čas. V vsakem primeru gre pri tem za pristop, ki uporablja za spodbujanje inovativnosti izključno merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe in njenih sestavin, nikakor pa ne merilo zgolj najnižje cene. Potrditev uporabe merila ekonomsko najugodnejše ponudbe in ne merila najnižje cene, tako v konkurenčnem dialogu kot tudi v predtržnem naročanju, potrjuje inovativni karakter prvega merila in v celoti izključuje v ta namen možnost uporabe drugega merila.

Značilnost konkurenčnega dialoga je, da spodbuja ponudnike, da predlagajo različne rešitve, katere vse izpolnjujejo določene zahteve ali rezultate. Osnovna skrb ponudnikov je, kako bodo različne ponudbe ocenjene in prav merila z različnimi utežmi lahko ovrednotijo takšne različne rešitve. Naročnik s strategijo ponderiranih meril lahko nato izvede ocenjevanje končnih rešitev.⁸¹

Ena od pozitivnih prvin konkurenčnega dialoga je v tem, da je usmerjen predvsem k vsebini in ne k ceni. V izvedbi samega postopka cena vstopa predvsem v času predložitve končnih ponudb. Dotlej se razgovor, dialog ali pogajanje med udeleženci usmerja predvsem na kvalitativne vidike ponudb oziroma rešitev. Prav zaradi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe je postopek usmerjen k identificiranju najboljše inovativne tehnične ponudbe, ki zagotavlja vrednost za denar. V tem se konkurenčni dialog približuje inovativnemu predtržnemu naročanju in razlikuje od postopka s pogajanjem, kjer je cena prisotna kot stalni in pogosto prevladujoči element v pogajanjih.⁸²

⁸¹ Primer povsem neinovativnega pristopa zakonodaje je bila določitev razmerja 60:40 med ceno in necenovnimi sestavinami za merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe v ZJN-2A.

⁸² Praktične razloge, zakaj v času dialoga obstaja necenovna konkurenca in ne pogajanja o ceni, glej Olympic Delivery Authority, Delivery Partner Procurement using Competitive Dialogue, A Lessons Learned Study, Office of Government Commerce (2006, str. 8).

20.9.2 Prožno razumevanje vloge meril za ocenjevanje

Splošna filozofija in razumevanje vloge meril postavlja merila tudi pri konkurenčnem dialogu in enako v predtržnem naročanju na sam začetek postopka. Objava meril v objavi naročila oziroma v razpisni dokumentaciji ni pomembna samo zaradi postopkovnih ravnanj, marveč pomeni eno od najpomembnejših dejavnikov opredeljevanja za predložitev ponudb. Ponudnik kot ekonomski subjekt se prav glede na merila odloča o alternativni vrednosti svoje poslovne odločitve in vključevanja v postopek oddaje javnega naročila.⁸³

Meril za izbiro najugodnejše ponudbe, ki so navedeni v opisnem dokumentu k prvi fazi postopka, potemtakem ni mogoče spreminjati niti v trajanju postopka konkurenčnega dialoga niti v okviru razpisne dokumentacije, ki je pripravljena na podlagi izvedenega dialoga. S tem je zagotovljena enakopravnost ponudnikov in njihova suverenost pri sprejemanju odločitev o sodelovanju v postopku oddaje javnega naročila.

Prožnost konkurenčnega dialoga in s tem njegov pomen za inovativnost pa je mogoče obravnavati tudi v okviru same tehnike določanja meril. Tako direktiva 2004/18/EC v 29. členu kot ZJN-2 v členu 48(3) določa, da, če "po mnenju naročnika meril zaradi objektivnih razlogov ni mogoče ovrednotiti, mora naročnik v obvestilu o javnem naročilu ali razpisni dokumentaciji ali v primeru konkurenčnega dialoga v opisnem dokumentu, navesti merila po vrstnem redu od najpomembnejšega do najmanj pomembnega." To pomeni, da naročnik prvotno v opisnem dokumentu lahko določi le nabor meril in njihovo razvrstitev po pomembnosti, s tem da v končni razpisni dokumentaciji, ki je pripravljena na podlagi izvedenega dialoga, poda opis in ovrednoti prvotna merila za izbor. To dalje pomeni, da naročnik z določitvijo uteži med merili približa smer predloženih ponudb predvidenemu cilju in svojim zahtevam. Konkretno to pomeni, da, če je naročnik v opisnem dokumentu za merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe določil posamezne poimenske sestavine, kot so kakovost, tehnične prednosti, funkcionalne lastnosti, stroškovna učinkovitost in cena zgolj v padajočem vrstnem redu, v dokončni razpisni dokumentaciji lahko določi za vsako merilo določene ponderirane koeficiente in podmerila le v tolikšni meri, da s takšno opredelitvijo ne spreminja njihov prvotni rang. S tem je tudi izpolnjeno načelo enakopravnosti ponudnikov, ki je v tem, da morajo biti ponudniki v enakopravnem položaju skozi ves postopek.

Evropsko sodišče je v Zadevi C-331/04, ATI EAC odločilo, da pri izvedbi postopka naročnik lahko sprejme sklep, po katerem izvaja določeno prožnost pri uporabi meril, vendar ob tem, da so izpolnjeni naslednji pogoji (Sodba evropskega sodišča, 2005):

- ne spreminja meril za oddajo javnega naročila, ki so določena v razpisni dokumentaciji ali v obvestilu o naročilu;
- ne vsebuje elementov, ki bi, če bi bili znani ob pripravi ponudb, lahko vplivali na to pripravo;

⁸³ Povsem drugačno določilo, kot ga ima EU Direktiva 2004/18/EC, so imela nekatera snovanja o novi zakonodaji javnih naročil z opredelitvami, da naročnik določi merila potem, ko je faza dialoga končana, in ne na njegovem samem začetku (Telles, 2007, str. 18).

- takšen sklep ni bil sprejet ob upoštevanju elementov, ki bi lahko diskriminatorno učinkovali na enega od ponudnikov.

20.10 Inovativni vidik konkurenčnega dialoga

Konkurenčni dialog pomeni za naročnika različne koristi inovativnosti, odvisno od načina pristopanja k uporabi in izvedbi konkurenčnega dialoga, ki je lahko bolj posvetovalen ali raziskovalen oziroma inovativen. Če je pristop konkurenčnega dialoga k postopku oddaje zapletenega naročila predvsem posvetovalen, temelji na rešitvi ali rešitvah naročnika, ki jih je sicer ta predložil v začetku faze dialoga. Dejansko posvetovalni pristop pomeni, da bodo ponudniki oziroma kandidati v času dialoga predložili pripombe ali največ predloge sprememb na naročnikovo preferenčno rešitev. To omogoča naročniku, da vodi dialog v smeri preferenčnosti lastne rešitve/rešitev, vendar pa največ variantnih rešitev v tem okviru. V kolikor je posvetovalni pristop v konkurenčnem dialogu zgolj dialog o eni rešitvi, to je tisti, ki izhaja od naročnika in variantnih predlogov o tem, kako izvesti takšno rešitev, to navsezadnje ne pomeni konkurence med različnimi rešitvami, ki jih ponujajo ponudniki, ki so udeleženci v fazi dialoga. Če ima konkurenčni dialog zgolj posvetovalni značaj v fazi dialoga in pojasnjevalno vlogo v fazi po predložitvi končnih ponudb, to pomeni, da se verjetno ni približal inovativnim značilnostim, ki odlikujejo predtržno naročanje.

Razumeti je, da je posvetovalni pristop izvedbe konkurenčnega dialoga mogoč, kadar naročnik povsem jasno razume tehnične rešitve, ki jih predlaga, prednosti in slabosti teh rešitev, optimalno razporeditev tveganj med udeleženci in približne stroške takšnih rešitev.

Že v povabilu k oddaji prijave na konkurenčni dialog obstaja možnost, da naročnik predstavi realno tehnično rešitev, ki pomeni napotilo za diskusijo o pravnih in finančnih zadevah, ki potekajo nato v fazi dialoga na podlagi takšne tehnične rešitve. Ali drugače, konkurenčni dialog daje naročniku možnost, da predhodno pripravi rešitev, ki jo kandidati nato po stopnjah izboljšujejo in s tem zožujejo obseg hipotetičnih situacij, kjer je mogoče uporabiti konkurenčni dialog.

Po drugi strani, če konkurenčni dialog vključi in upošteva v fazi dialoga predvsem rešitve, ki so podane od kandidatov, tedaj je to ponudbena stran, ki vpliva na usmeritve poteka konkurenčnega dialoga, kar pomeni, da je postopek v tem primeru v večji meri inovativno raziskovalen. Takšno izhodišče temelji sicer na določitvi rešitev in zelenih ciljev, ki jih je primarno postavil naročnik, vendar manj na določanju elementov njegove preferenčne rešitve oziroma rešitev. Inovativno raziskovalni pristop v konkurenčnem dialogu pomeni, da kandidati v začetku faze dialoga predložijo okvirne rešitve, ki se v trajanju dialoga postopoma razjasnijo in podrobneje razdelajo. To dalje pomeni, da je takšen pristop bližje postopkovnim ravnanjem, ki jih vključuje predtržno naročanje in da prav tako vključuje elemente inovativnosti, čeprav ne nujno novih inovativnih proizvodov ali procesov. Vendarle ostaja pri tem odprto vprašanje, v kolikšni meri je mogoče v tem okviru varovati poslovne in tehnične zaupne informacije posameznega kandidata v času poteka dialoga.

20.11 Poslovna skrivnost in intelektualna lastnina

Najprej mora naročnik zagotoviti izvajanje načela enakopravnosti med ponudniki; to pomeni, da ne sme odkrivati informacij na diskriminatoren način, kar bi dajalo prednost

enemu kandidatu pred ostalimi v procesu dialoga; to dalje pomeni, da naročnik ne more uporabiti poslovnih ali tehničnih informacij enega kandidata v dialogu z drugimi kandidati, kar sicer pomeni konvergenco rešitev h končnemu cilju, brez njegovega pristanka; potek in postopnost dialoga mora izhajati iz načela sorazmernosti in nediskriminacije med ponudniki; če konkurenčni dialog poteka v krogih, tedaj mora zadnji krog vsebovati toliko ponudnikov, da zagotavlja učinkovito konkurenco pri predložitvi končnih ponudb.

Obstaja namreč medsebojno nasprotje med pravilom nerazkrivanja poslovne skrivnosti na eni strani in ciljem naročnika, da poišče in najde najboljšo rešitev na drugi strani. Nerazkrivanja poslovnih skrivnosti drugim kandidatom, ki so udeleženci v dialogu, potencialno vodi k ločenim dialogom naročnika z vsakim posameznim kandidatom, kar pomeni, da so končni rezultat lahko vsebinsko medsebojno različne rešitve. To sicer naročniku zagotavlja doseganje zanj dobrih pogojev, ponudnikom pa krepi zavest o tem, da lahko dovolj neodvisno vplivajo na vsebino svojih predloženih rešitev in hkrati varujejo poslovne in tehnične skrivnosti.

"Obstaja očitna tenzija med ciljem naročnika glede identifikacije razumne rešitve in zahtevo po spoštovanju tajnosti podatkov. Evropska komisija in OGC (britanski vladni urad za javna naročila op. A. D.) sta se v svojih navodilih opredelila do tega vprašanja in nakazala, da naj bi dialog praviloma potekal bilateralno in naj bi temeljil na tehnični rešitvi posameznega ponudnika. To naj bi pomenilo, izogniti se možni kršitvi varovanja zaupnosti in hkrati dajalo naročniku možnost pregleda in obravnave najširšega števila rešitev" (Procurement Regulations, 2006, str. 2).

Pomembna povezava med konkurenčnim dialogom in predkomercialnim inovativnim naročanjem obstaja tudi na področju zaupnosti informacij, poslovnih skrivnosti in intelektualne lastnine. Konkurenčni dialog na tej podlagi izhaja iz načela enakopravnosti ponudnikov, kar pomeni, da naročnik ne sme razkrivati informacij na diskriminatoren način, zaradi česar bi lahko nekateri ponudniki pridobili prednost pred drugimi. Osnovno izhodišče pri tem je zakonska določba, po kateri naročnik drugim udeležencem ne sme razkriti predlagane rešitve in drugih zaupnih informacij, ki jih posreduje nek kandidat v trajanju dialoga brez njegovega pristanka (27. člen (2) (3) ZJN-2). Zamisel pri tem je, da v konkurenčnem dialogu kandidati tekmujejo v prvi vrsti na podlagi rešitev, ki jih predložijo. Zato je mogoče vsako informacijo, ki nakazuje vsebino predložene rešitve nekega kandidata, označiti kot zaupno. To lahko vključuje tehnične rešitve, ki so zaščitene s patenti ali avtorskimi pravicami, kot tudi know-how ali inovativne ideje, kot so npr. povsem nove finančne tehnike ali način strukturiranja zagotovljenih sredstev. Pravilo zaupnosti in nerazkrivanja zaupnih informacij v primeru konkurenčnega dialoga je poleg pomena zaščite intelektualne lastnine namenjeno predvsem spodbujanju kandidatov k inovativnosti brez tveganja, da bo njihovo kreativnost uporabil naročnik v korist drugega kandidata.

Način izvajanja dialoga ni predpisan, enako kot ni predpisan način izvajanja faze predtržnega naročanja. Za potek faze dialoga v postopku konkurenčnega dialoga veljajo le

določila o zahtevi po spoštovanju načela enakopravnosti med kandidati, kot to navaja 27. člen 2. odstavek ZJN-2.⁸⁴

Dalje to pomeni, da, v kolikor naročnik identificira rešitev nekega kandidata kot zanj zanimivo ali primerno, obstaja možnost za ostale kandidate, da takšno rešitev uporabijo kot element pri predložitvi svojih ponudb. Možnost izmenjave in delitve informacij je prisotna v največji meri še zlasti v začetnem delu faze dialoga, seveda prav tako ob spoštovanju klavzule o zaupnosti. Naročnik se pogosto pri tem nahaja v situaciji, v kateri že minorni predlog rešitve enega ponudnika v povezavi s predlogom rešitve drugega ponudnika daje popolno dokončno rešitev in s tem nujnost razkrivanja vsaj dela zaupnih podatkov.

Vendar velja za izvajanje dialoga pravilo ločenosti takšnega dialoga z vsakim kandidatom posebej, z možnostjo posredovanja rešitev, ki izhajajo iz tega dialoga drugim kandidatom, čeprav vedno s soglasjem prvega kandidata. Naročnik se tu pojavlja predvsem v vlogi prevodnika in usmerjevalca, ki orkestrira potek dialoga.

Takšen način je edini, ki omogoča progresivno nadaljevanje in potek dialoga do izdelave končnih rešitev. Zato mora že opisni dokument, vsekakor pa protokol poteka dialoga vsebovati pravila glede identifikacije intelektualne lastnine, ki vstopa v dialog in prav tako načina nagrajevanja za razkritje zaupnih informacij, kar naj bi vsebovala zlasti merila za ocenjevanje. Pravila naj bi dalje določala, da ponudnik v dialogu ne more izkazovati oznake popolne in celotne zaupnosti. Možno je, da ponudniki v času dialoga označijo elemente, ki morajo ostati zaupni, kar naj bi izkazali v pisni obliki na koncu vsakega kroga dialoga. Možno je, da je vse, kar ni zajeto v pisni izkaz, razpoložljivo drugim ponudnikom v dialogu. Takšen pristop daje prednost ponudniku, ki je dobro pripravil svojo strategijo vključevanja in sodelovanja v konkurenčnem dialogu. To pomeni, da takšen ponudnik že vnaprej strukturira tiste elemente, ki naj bi ostali zaupni in hkrati oblikuje svoje rešitve oziroma ponudbe na način pregledne dostopnosti ostalih zaupnih informacij, ki se oblikujejo v času dialoga ali tiste, ki so kot intelektualna lastnina vstopili v dialog.

"Za specifično obravnavanje zaupnih informacij v času izvajanja postopka oddaje naročila se predlaga, da vsi udeleženci v konkurenčnem dialogu sprejmejo sporazum o varovanju zaupnih podatkov. Tak sporazum bo zagotavljal tako naročniku kot ponudnikom oziroma kandidatom, da se bodo informacije za vse varovale kot zaupne, razen če bi določbe sporazuma dopuščale njihovo dostopnost" (Confidentiality and Freedom of Information Protocol, 5.1, b.l.).

Za razliko od postopka s pogajanjem, ki nima strukturiranega poteka in kjer ponudniki praviloma oportunistično čakajo s svojimi odločilnimi prednostmi skoraj do izteka oddaje naročila, nasprotno konkurenčni dialog določa enakomerno stopenjsko postopnost odkrivanja rešitev, ki so še posebej povezane z zaupnim elementom inovativnosti. Prav strukturiranost postopka konkurenčnega dialoga odkriva ponudniku, da je v njegovem interesu uspešnega pridobivanja naročila, da že zgodaj v dialogu odkriva inovativnost in s tem del informacij v predlaganih rešitvah, kajti v nasprotnem primeru je zlahka izpostavljen časovni stiski pri preoblikovanju svojih začetnih rešitev in izboljšanju svojih

⁸⁴ "Med potekom dialoga je naročnik dolžan zagotoviti enako obravnavo vseh ponudnikov. Še zlasti naročnik ne sme ponujati informacij na diskriminatoren način, zaradi katerega bi lahko nekateri ponudniki dobili prednost pred drugimi."

prvotnih idej. Prav takšno zavlačevanje pri predlaganju izjemnih rešitev lahko, tudi zaradi razlogov vztrajanja pri zaupnosti, občutno povečuje njegove ponudbene stroške.

"Aktivni dialog naj bi preprečeval možnost napačnega razumevanja tako naročnika kot ponudnikov, kar bi imelo za posledico povečevanje stroškov kasneje v postopku. Za naročnike konkurenčni dialog predstavlja boljši tok informacij, skupaj z možnostjo sprotnega preverjanja naročnikovih zahtev prek izboljšav in razvijanja ponudb oziroma rešitev ponudnikov" (Competitive Dialogue, 2011, str. 1).

Ker se konkurenčni dialog uporablja lahko samo za posebej zapletena naročila, je mogoče razumeti, da obstajajo primeri, kjer izbrana rešitev vsebuje nekatere pomembne elemente patentirane ali sicer zaščitene intelektualne lastnine, še zlasti v javni infrastrukturi ali v informacijski tehnologiji.

Ali bi pomenilo, da je znanje ali celo intelektualna lastnina izgubljena za imetnika oziroma titularja, potem ko je enkrat vstopila v konkurenčni dialog? Enako kot pri predtržnem naročanju odgovor zahteva in vključuje možne varovalke. Tudi v primeru, da je končno izbran kot uspešen drug ponudnik z ugodnejšo ponudbo, ki vključuje tudi elemente inovativnosti iz rešitve prvega ponudnika z intelektualno lastnino, lahko ta poišče zaščito svoje intelektualne lastnine v okviru določil pogodbe, ki se sklepa na podlagi izvedenega konkurenčnega dialoga, čeprav naj bi bila predvsem nacionalna zakonodaja tista, ki ščiti intelektualne pravice per se in ki s tem spodbuja pretok znanja in inovativnosti (tudi v okviru javnih naročil).

Vsakršna delitev inovativnosti, izvirnih zamisli in, a fortiori, intelektualne lastnine, mora biti iz okvira konkurenčnega dialoga izključena, kar nakazuje enako in še bolj poudarjeno na zakonitosti uspešne izvedbe predtržnega inovativnega naročanja.

Izhodiščna točka dialoga pomeni individualni razgovor med naročnikom in posameznim kandidatom na osnovi zamisli in rešitev takšnega ekonomskega subjekta. Samo s pristankom v dialogu udeleženih kandidatov je mogoča uporaba takšnih zamisli in rešitev enega kandidata od strani drugega kandidata. Kot je izpostavljeno v Pojasnjevalnem dokumentu EU Komisije je v konkurenčnem dialogu mogoče uporabiti zakonodajo države članice ali zakonodajo EU o intelektualni lastnini (nematerializirani lastnini).⁸⁵

20.12 Protokol za izvedbo dialoga

Priprava na izvedbo faze dialoga je povezana s potrebo po pripravi protokola oziroma pravil poteka samega dialoga. Takšen protokol obsega časovni okvir dialoga, število krogov oziroma predložitve predlogov ali vmesnih ponudb, postavitev pravil izvajanja dialoga in opredelitev ključnih tem za razgovor (Competitive Dialogue, 2008, str. 5).

Pravila izvedbe in poteka konkurenčnega dialoga naj bi bila udeležencem jasno predstavljena in zajeta v protokolu kot sestavnem delu opisnega dokumenta in naj bi obsegala poleg določitve števila krogov, njihovega možnega trajanja, pisne izmenjave

⁸⁵ Vir: Explanatory Note – Competitive Dialogue – Classic Directive, EU Commission, Directorate General Internal Market and Services (b.l., str. 7).

informacij med posameznimi krogi dialoga, ki pomenijo predložitev predlogov in vmesnih ponudb in končno predložitvijo ponudb, pravila, ki določajo nagrade in plačila, sicer pa še zlasti izpolnjevanje določil o pravicah, ki izhajajo iz intelektualne lastnine⁸⁶.

20.13 Vloga in pomen opisnega dokumenta

Uporaba konkurenčnega dialoga je še zlasti primerna v primerih, kjer ni mogoče izdelati natančnih tehničnih specifikacij oziroma razpisne dokumentacije in kjer se zato iščejo inovativne rešitve (gov.uk, 2006, str. 3).

Obstaja še en pomemben vidik konkurenčnega dialoga, ki se posredno veže na inovativno predtržno naročanje in to je razpisna dokumentacija oziroma tehnične specifikacije, ki so njen sestavni del. V obeh primerih, torej niti pri konkurenčnem dialogu niti pri predtržnem naročanju, ni mogoče določiti razpisne dokumentacije/tehničnih specifikacij podrobno vnaprej in še manj natančno jih opredeliti. Konkurenčni dialog je svojo prožno funkcijo in namen uresničil s tem, ko je uvedel opisni dokument, ki je hkrati nasprotje in dopnilo tradicionalni obliki razpisne dokumentacije oziroma specifikacij.

Konkurenčni dialog ne zahteva od naročnika oblikovanje natančnih niti dokončnih specifikacij predmeta naročanja že na samem začetku postopka, ampak mu dopušča, da postopek vodi zgolj na podlagi opisa svojih potreb brez določitve rešitev zanje. Takšen motiv izhaja iz potrebe naročnika dopustiti odprte opcije glede rešitev tehničnih, pravnih ali finančnih vidikov, kot so to lahko alternativne rešitve glede dizajna, ureditve glede alokacije tveganj itd. Struktura in ustroj postopka naročniku omogoča, da natančne specifikacije predmeta naročanja razvije šele po prvi fazi konkurenčnega dialoga, to je v trajanju faze dialoga, kjer kandidati tekmujejo, ne le s posameznimi vidiki svoje ponudbe, kot so npr. cena, kvaliteta, funkcionalne lastnosti, temveč celovito, to je z inovativnostjo svojega pristopa (tehnično in procesno) k realizaciji cilja, ki ga želi doseči naročnik.

"Izraz opisni dokument je izbran za postopek konkurenčnega dialoga in naj bi pomenil dokumentacijo, ki je manj podrobna in/ali bolj napovedna, kot je to primer pri običajni razpisni dokumentaciji. Poudariti gre, da opisni dokument lahko npr. predvidi pravne/administrativne/pogodbene pogoje, ki bodo postali del skupne osnove za izvedbo postopka in za pripravo ponudb" (Competitive Dialogue, b.l., str. 7).

Opisni dokument je zato lahko primeren instrument v primerih, ko naročnik ni v stanju pripraviti razpisne dokumentacije oziroma tehničnih specifikacij na začetku postopka oddaje naročila. Njegov nastanek je povezan s predhodnimi, pred postopkovnimi fazami oddaje javnega naročila, to je pregledom trga, tržne analize in opredelitve potreb naročnika, največkrat predvsem tam, kjer gre za posebej zapletena naročila oziroma za inovativna naročila.

Lahko je tudi dokumentiran v tej meri, da že vsebuje merila in celo njihove uteži (EU Directives, 2010, str. 4). S tem daje ponudbeni strani smerokaz ne samo glede tehničnih rešitev, ampak tudi usmeritev glede njenih poslovnih odločitev.

⁸⁶Lahko tudi pravic na podlagi na primer finančnih inovacij in o informacijah, katere morajo biti varovane pred ostalimi kandidati in ne morejo biti razkrite brez pristanka titularja takšnih informacij.

Takšen dinamičen razvoj specifikacij predmeta naročanja poteka od prve faze, kjer opisni dokument vsebuje opis predmeta naročanja in ciljev, ki jih želi doseči naročnik za izvedbo naročila do izdelave natančne razpisne dokumentacije na podlagi izvedenega dialoga (člen 86, ZJN-2). Vodenje postopka konkurenčnega dialoga dejansko temelji na začetni razpisni dokumentaciji, ki je opisni dokument in ki je namenjena vsem potencialnim ponudnikom in ki jo naročnik pripravi še pred objavo postopka oziroma pred izdajo povabila k oddaji prijave.

Šele ko je naročnik po končani fazi dialoga predstavil dokončno razpisno dokumentacijo in izdal povabilo za izdelavo ponudbe, kandidati pristopijo k oblikovanju in predložitvi končnih ponudb.

V razvojni poti specifikacij od opisnega dokumenta h končni razpisni dokumentaciji je vendarle odločilnega pomena ugotovitev, da naročnik ne more bistveno spreminjati prvotnih pogojev in zahtev.

Ali je prožnost postopka konkurenčnega dialoga mogoče razumeti tudi v okviru sprememb in prilagoditev opisnega dokumenta, v tem ko ponudniki v trajanju dialoga predložijo rešitve, ki so npr. učinkovitejše, cenejše ali celo inovativne, vendar vsaj nekoliko odstopajo od zahtev v opisnem dokumentu? Ali naročnik v tem primeru lahko prilagodi svoj začetni opis zahtev? Če bi to storil in spremenil opisni dokument, potem bi takšna sprememba vplivala na ponudbene rešitve za vse ostale ponudnike, ne samo za ponudnika, ki je predlagal inovativno rešitev. Zaupne inovativne informacije ni mogoče direktno niti indirektno posredovati drugim ponudnikom, zato tudi spremembe v opisnem dokumentu oziroma v razvijajočih specifikacijah ne morejo razkriti inovativnih idej, ki bi vodile do sprememb v zahtevah, ki so podane v opisnem dokumentu. In dalje, zgolj prilagoditve ali manjše spremembe so dovoljene, s tem da to niso spremembe osnovnih elementov iz opisnega dokumenta, ki bi lahko imele za posledico izkrivljanje konkurence ali diskriminacijski učinek.

Potemtakem bistvene spremembe opisnega dokumenta in z njim specifikacij ni mogoče sprejeti v izvedbi postopka konkurenčnega dialoga, kar bi omogočalo ponudnikom, da predložijo bistveno različne ponudbe. Četudi bi prožnost konkurenčnega dialoga dovoljevala predložitev pomembnih sprememb predlogov rešitev v času dialoga, tega ne bi bilo mogoče sprejeti v zaključni fazi dialoga ob predložitvi končnih ponudb, ker bi to dajalo prednost enim ponudnikom pred ostalimi. Zato velja priporočilo, ki temelji na uravnoteženju dveh načel, to je načela prožnosti in pravne gotovosti, s tem da naročnik pripravi dokončno razpisno dokumentacijo za drugo fazo čim bolj funkcionalno.

S tem je tudi podan domet inovativnosti pri konkurenčnem dialogu in vidna meja ločnica med njim in inovativnim predtržnim naročanjem.

Opisni dokument predstavlja razliko med konkurenčnim dialogom in inovativnim predtržnim naročanjem, pri katerem pričetek postopka ni mogoče enačiti s postavljanjem rešitev s strani naročnika. Pri predtržnem naročanju gre začetek postopka prej enačiti s povabilom naročnika ponudnikom, da ti predložijo svoje izvirne ideje in inovativne rešitve.

Če je pri konkurenčnem dialogu inovativni tok še vedno lahko prisoten pri naročniku, je pri predtržnem naročanju pretežno ali v celoti na ponudbeni strani.

20.14 Struktura in izvedba konkurenčnega dialoga

Konkurenčni dialog zavezuje naročnike, da še zlasti zavzeto izvedejo zgodnje priprave za oddajo naročila in to še pred objavo v Uradnem glasilu Evropske skupnosti z izdelavo več verzij osnutkov razpisne dokumentacije in podrobnim razmislekom o strateških elementih, kot so merila za ocenjevanje. To ustvarja (poleg skrajševanja postopka in zmanjševanja tveganj A. D.) možnosti za inovativnost in spodbuja predlaganje ekonomsko učinkovitih rešitev v fazi razvijanja dialoga v času, ko je še vedno prisoten element konkurenčnosti (Public Service, b.l., str. 2).

V povabilu k oddaji prijave mora med drugim naročnik nedvoumno določiti uporabo konkurenčnega dialoga kot postopka za oddajo naročila; poleg tega mora podati pogoje oziroma standarde za ugotavljanje sposobnosti; kriterije, ki določajo število kandidatov, s katerimi bo naročnik izvajal dialog in katerih izbor bo temeljil na ekonomski, finančni, tehnični in strokovno kadrovski sposobnosti (glej predvsem 41. člen, (9) točka in 44. ter 45. člen ZJN-2); merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe za izbor zmagovite ponudbe (48. člen ZJN-2), kar zagotavlja objektivnost izbire in omejuje nekritični način ocenjevanja naročnika; protokol, s katerim bo določil uporabo stopenj v fazi dialoga in dopustnost uporabe variant.

Število kandidatov, ki sodelujejo v dialogu, mora biti zadostno, kar pomeni tolikšno, da zadostuje za doseganje učinkovite konkurence. Naročnik v povabilu k oddaji prijave navede objektivne in nediskriminatorne pogoje in pravila, ki jih namerava uporabiti za izbor kandidatov, lahko v razponu od minimalnega števila ter, če je to primerno, do maksimalnega števila. Učinkovita konkurenca se v evropski zakonodaji javnih naročil postavlja začevši s številom tri, medtem ko ameriška določa učinkovito konkurenco že samo z dvema, čeravno neodvisnima ponudnikoma (glej 41. člen (9) ZJN-2; (Annex IV, Procurement by Grant Beneficiaries in the Context of European Union External Actions, (European Commission, 2010) in (ALMC, 2008, str. 14)).

Številčno zamejitev navzgor naročnik izvaja predvsem v primeru velikih relevantnih trgov, kjer bi velikemu številu kandidatov sledilo prav tako veliko število predloženih ponudb in s tem povezani visoki transakcijski stroški (Competitive Dialogue, 2007).

Naročnik naj bi razumno presodil, koliko kandidatov naj bi povabil v dialog in koliko naj bi bilo primerno število rešitev, ki bi se postopoma zmanjševale vse do predložitve končnih ponudb (Procurement Policy, 2006, str. 4).

V primeru še zlasti konkurenčnega dialoga in predtržnega inovativnega naročanja obstaja zaradi kompleksne oziroma inovativne narave naročanja pri njih le manjša verjetnost, da bi naročnik upošteval vidik potrebe po zamejitvi maksimalnega števila kandidatov navzgor zaradi bojazni, da bi obstajalo preveliko število potencialnih ponudnikov, ki izpolnjuje pogoje za udeležbo. Vendar pa je zamejitev navzgor primerna za tista nacionalna okolja javnega naročanja, kjer je generiranje izumov visoko ali tam, kjer je zakonodaja glede intelektualne lastnine ugodna, kar je mogoče ugotavljati glede na intenzivnost toka uvoznih patentnih prijav.

Obstajajo nekatere predpostavke, ki so nujne za izvajanje dialoga v več krogih in pomenijo hkrati del obveznih ravnanj naročnika z namenom, da zmanjša število rešitev ob uporabi prvotno izbranih meril v vsakem krogu, na samo nekaj, katere lahko izpolnijo njegove zahteve. Postopno zmanjševanje števila rešitev, ki pomeni ugotavljanje ustreznosti vsake

posamezne rešitve potrebam naročnika, najverjetneje postavlja zahtevo po medsebojni primerjavi rešitev, ki jo po vsakem krogu dialoga izvaja naročnik. Postopna nadgradnja rešitev v smeri razvoja njihovih prilagoditev visoko zahtevnim potrebam naročnika terja od kandidatov ne zgolj inovativnost, ampak tudi precejšnje investicije, skupaj s tveganji, podobno, kot pri predtržnem naročanju, kar vse daje pobudo za finančno soudeležbo naročnika v obliki nagrade ali plačil (glej 27. člen, 10. točka ZJN-2).

Konkurenčni dialog po predložitvi končnih ponudb ne sme pomeniti nov krog konzultacij glede najboljših inovativnih zamisli različnih ponudnikov. Še manj je dopustno, da bi zaključna faza, ki nastopi po predložitvi končnih ponudb, vključevala pogajanja glede meritornosti teh ponudb. Ob zgolj podrobnem razjasnjevanju in obrazložitvi končne tehnične in poslovne rešitve naročnik na podlagi meril izbere ekonomsko najugodnejšo ponudbo.

Načelo je jasno v tem, da kandidati po končanem dialogu nimajo več priložnosti, v drugo, da izboljšajo svojo ponudbo. Razjasnjevanje in podrobna obrazložitev je dovoljena samo do meja, da konkurenčni parametri ponudbe ostanejo nespremenjeni in da se vse ponudbe obravnavajo enakopravno.

Pogovora, ki sledi dialogu, ni nikakor mogoče označiti kot pogajanja, saj pomeni zgolj dopolnjevanje po končni predložitvi ponudb in razjasnjevanje ter podrobno obrazložitev teh ponudb, kar zagotavlja dodatne informacije vse dotlej, dokler ne spreminja osnovnih značilnosti, kot sta to npr. cena in alokacija tveganj (OGC, 2006).

Razjasnjevanje in podrobno obrazložitev je potemtakem mogoče razumeti kot izkazovanje podrobnosti, ki opisujejo predmet naročanja jasneje ali podrobneje. Dopolnjevanje je mogoče razumeti predvsem kot dopolnilo podrobnosti, ki pred tem niso bile razpoložljive.

V postopku konkurenčnega dialoga naročnik lahko dovoli npr. spremembo konstrukcije neke zapletene naprave, ki jo je ponudil kandidat; še zlasti, če takšna sprememba izboljšuje okoljevarstvene značilnosti naprave. V kolikor je med merili upošteval tudi merilo okoljskih lastnosti, takšno izboljšavo lahko vključi v fazi dialoga, vendar pa nikakor ne v zadnji fazi konkurenčnega dialoga v okviru razjasnitev ali podrobne obrazložitve v času po predložitvi končnih ponudb.

Zahteva naročnika, da kandidati po končanem dialogu predložijo svojo najboljšo in končno ponudbo, še ne pomeni absolutno končnost teh ponudb. Razlog za razjasnitev ali podrobno obrazložitev je v spoznanju naročnika, da bolj pojasnjene in s tem popolnejše ponudbe vodijo k boljšemu načinu njihovega ocenjevanja in potemtakem k objektivnejši izbiri uspešnega ponudnika. Naročnik razume, da je konkurenčna ost, ki je bila prisotna v času dialoga, pošla, zato zahteva končno dodelavo teh ponudb na način razjasnitve in podrobne obrazložitve. Iz enakih razlogov lahko nato zahteva tudi pojasnilo in utemeljitev ponudbe uspešnega ponudnika (glej določila 27 (7) člena in 27(9) člena ZJN-2); glej tudi (Kennedy-Loest, 2006, str. 319).

Na koncu zadnje faze konkurenčnega dialoga lahko naročnik zahteva pojasnilo oziroma utemeljitev ponudbe uspešnega ponudnika, kar je mogoče izvesti tudi na način enostavnih vprašanj z "da ali ne", brez vsakršnega tveganja, da bi se lahko drugi elementi, ki določajo ponudbeno ceno, prilagojevali, ne da bi naročnik to opazil (Verschuur, 2006, str. 330).

21 STROKOVNI DIALOG⁸⁷

V 8. odstavku preambule k Direktivi EU 2004/18/EC stoji enako besedilo, kot je zapisano v 57. členu ZJN-2C: "Pred začetkom postopka javnega naročila lahko naročnik z gospodarskimi subjekti izvede tehnični dialog in v okviru tega zaprosi ali upošteva nasvete, ki jih bo uporabil pri pripravi razpisne dokumentacije, pod pogojem, da takšni nasveti oziroma priporočila ne preprečujejo ali omejuje konkurence."

Takšno napotilo in instrument naročnik lahko uporabi tudi za namen inovativnega naročanja.⁸⁸

Naročnik se lahko pojavlja kot 'zgodnji uporabnik', pri katerem imajo inovativni ponudniki možnost zagotoviti si začetna sredstva in ustvariti dohodek in za to, da svoje inovativne proizvode izpopolnijo, da bi jih lahko kasneje tržili širše, tudi na globalnem trgu. Mnogo je podjetij, še zlasti majhnih in srednjih, ki za svojo tehnološko in tehnično ustvarjalnost niso sposobna najti odzivne kupce in uporabnike za svojo inovacijo, še zlasti v zgodnjih fazah njenega razvoja. Zaradi obsega in pomena javnega naročanja ima naročnik primerno mesto in vlogo 'zgodnjega uporabnika', ki katalizira in omogoča prenos uporabne vrednosti inovativnega proizvoda na širši trg ter hkrati zagotavlja dohodek inovativnemu ponudniku kot tudi to, da uresničuje z njim javni interes in izpolnjuje javne potrebe.

Postavitev takšne vloge naročnika in s tem njegovega objektivnega prevzemanja očitnih tveganj, ki so lastni vsaki inovaciji, je strokovni dialog, poleg ostalih mehanizmov, primeren način tudi za učinkovitejše upravljanje kasnejših tveganj (glej poglavje 23 - Vloga predtržnega naročanja pri pridobivanju koristi in obvladovanju tveganj).

Strokovni dialog predstavlja izmenjavo informacij med vsemi zainteresiranimi strankami, od najzgodnejše identifikacije potreb do prejema ponudb, vendar mora biti izmenjava informacij skladna s celovitostjo in integriteto zahtev naročila. Zainteresirane stranke vključujejo potencialne inovativne ponudnike, končne uporabnike inovativnega proizvoda, naročnika in njegove službe.

Namen izmenjave informacij je v izboljšanju razumevanja naročnika in zmogljivosti ponudnika, kar naj bi omogočalo potencialnemu inovativnemu ponudniku, da bolje oceni, kako in na kakšen način lahko izpolni potrebe naročnika; kako lahko naročnik prek dialoga izboljša svoj pogled in vizijo inovativnega proizvoda glede performančnih ciljev in funkcionalnosti, kar bi okrepilo konceptualno zasnovo predmeta naročanja ob vstopu v fazo predtržnega naročanja (FAR, 2012f).

Strokovni dialog prav tako identificira vrsto specifičnih tehnik, ki lahko okrepijo vlogo tega instituta, kot so to sestanki z večjim krogom ponudnikov, tržne raziskave, sestanki s posameznimi potencialnimi ponudniki, predhodno informativno obvestilo, prošnja ponudnika za dodatne informacije in obisk lokacije izvedbe javnega naročila itd. Strokovni dialog z naštetimi tehnikami je način, kako v medsebojnem dialogu soočiti in razviti potrebe naročnika, kako pristopiti k izdelavi strategije naročanja, proučiti metode in načine ocenjevanja ponudb ter postaviti izhodišča za postopkovno in vsebinsko izvedbo postopka

⁸⁷ Tehnični dialog (*angl. technical dialogue*) v besedilu Direktive EU 2004/18/EC, je slovenski zakonodajalec preimenoval v strokovni dialog.

⁸⁸ V doktorski nalogi je strokovni dialog naveden tudi v poglavjih 13 in 29.

naročanja, vključno z izbiro vrste postopka, pogojev za udeležbo, ocenitvijo izvedljivosti naročila in pri inovativnem naročilu še posebej z vključitvijo performančnih zahtev in določitvijo ciljev naročila (FAR, 2012f).

Takšna odprta izmenjava informacij se nadaljuje vse do pričetka faze predtržnega naročanja in tudi še naprej.

Naročnik lahko predvidi strokovni dialog pred začetkom predtržnega naročanja, še zlasti kadar zapletene karakteristike razvoja inovativnega predmeta naročanja upravičujejo njegovo uporabo po zgledu:

- določanja funkcionalnih zahtev in pri sprejemanju poslovnega načrta, ki je pri klasičnem naročanju še vedno pred sprejetjem sklepa o pričetku postopka o oddaji naročila;
- priprave izdelave razpisne dokumentacije prav tako pri klasičnem naročanju, ko se naročnik za njeno izdelavo posvetuje s potencialnimi ponudniki.

Postopkovnost strokovnega dialoga je mogoče razdeliti na fazo njegove objave na spletni strani naročnika ali na nacionalnem portalu ali celo na evropskem portalu. To je transparenten način objave namena naročnika, ki poziva na strokovni posvet glede priprave razpisne dokumentacije oziroma idejne zasnove inovativnega predmeta naročanja. Strokovni dialog je predvsem elektronska komunikacija, prek katere se potencialni ponudniki ali inovatorji seznanijo z elementi priprav za izdelavo razpisne dokumentacije pri klasičnem postopku oziroma zasnovo performančnih ciljev pri inovativnem naročanju. Četudi je strokovni dialog načeloma odprt za vsestranski posvet, je vendarle v največji meri namenjen tehničnim vprašanjem.

Strokovni dialog zagotavlja zgodnji odziv ponudnika pri preverjanju naročnika, ali ima njegova zamisel načina rešitve dejansko konkurenčni odziv rešitve pri inovativnih ponudnikih; pomeni povečanje možnosti za vse stranke v dialogu, da lahko dokumentirajo razumevanje, ki so ga pridobile v okviru dialoga (FAR, 2012f).

Postavitev ciljev in jasne hierarhije ciljev je velikega pomena za uspešno izvedbo strokovnega dialoga. Takšna hierarhija postavitve ciljev se pričinja s postavitvijo predvidljivosti realnih tehničnih tem, kot je to npr. integracija različnih komponent COM, ActiveX, Beans, Widgets itd. v projektu informacijske tehnologije. To pomeni kombinacijo in integracijo komponent programske opreme z namenom doseganja funkcionalnosti ciljnega proizvoda. Temu sledi identifikacija ponudnikov, ki imajo poklicni interes za relevantne tehnične izzive, in na koncu zagotovitev institucionalizacije delovnega programa in tehničnega sodelovanja v okviru strokovnega dialoga.

Na osnovi elektronske informacije naročnika ponudniki predložijo pisne pripombe in komentarje, kar naročnik zbere, združi v obliki splošnih in posebnih pripomb v enoten dokument, ki je osnova za odprt sestanek potencialnih ponudnikov v okviru strokovnega dialoga.

V primerih klasičnega naročanja pomeni strokovni dialog ali enostavnejše rečeno posvetovanje med naročnikom in ponudniki pred pričetkom postopka sprejemanje predlogov glede vsebine razpisne dokumentacije, ki jo naročnik namerava objaviti, s tem da takšno posvetovanje ne omejuje konkurence.

Vendar je že na ravni izvajanja klasičnih postopkov, torej izven okvira inovativnega naročanja, mogoče uporabiti tehnični (strokovni) dialog v primerih, kadar razpisna dokumentacija vključuje zahtevne tehnične specifikacije ali inovativni način izvajanja postopka oddaje javnega naročila; prav tako kadar gre za posebej zapletena javna naročila glede njihovega obsega, kar vodi v negotovosti, ki se izkazujejo v težavah naročnika glede jasnega in natančnega ugotavljanja potreb; v primerih, kadar naročnik nima dovolj izkušenj glede priprave razpisne dokumentacije in še zlasti tehničnih specifikacij; kadar ni mogoče vnaprej vzpostaviti pravega odnosa med stanjem na trgu in funkcionalnimi zahtevami naročila, kar ustvarja dvom in tveganje glede odzivanja potencialnih ponudnikov in predložitve njihovih ponudb. Strokovni (tehnični) dialog v tem, zadnjem primeru pomeni preverjanje pozitivnih zmogljivosti relevantnega trga (Case, 2008, str. 90).

Hipotetično bi bilo mogoče postaviti trditev, da naročnik pričinja strokovni dialog s potencialnim ponudnikom/potencialnimi ponudniki, z namenom dokončno oblikovati in pripraviti razpisno dokumentacijo. Takšen namen je vendarle ogrožen ob tveganju, da bo naročnik ponudnika/ponudnike, ki jih bo vključil v strokovni dialog, navsezadnje tudi izgubil. Z vključitvijo ponudnikov v strokovni dialog naročnik tvega, da bodo takšni ponudniki, ki vstopajo v postopek oddaje naročila, ogrozili spoštovanje načela enakopravnosti ponudnikov in načela konkurenčnosti. V primerih vključevanja ponudnikov v strokovni dialog in postopek oddaje naročila hkrati je težko izključiti možnost, da ti subjekti ne bodo odločilno vplivali na pripravo razpisne dokumentacije, predvsem pa sorazmerno s svojimi možnostmi vplivanja in ekonomskega položaja moči. Takšna bi bila lahko situacija, ko naročnik uporabi odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti.

V primerih, ko na trgu nastopajo inovativni ponudniki, vključitev teh ponudnikov v strokovni dialog in nato konkurenčni dialog/predtržno naročanje pomeni predvsem njihov začetni vpliv na oblikovanje opisnega dokumenta v konkurenčnem dialogu ali na študije o možnih rešitvah v predtržnem naročanju, ne da bi to praviloma pomenilo diskriminatornost ali izkrivljanje konkurence v sami izvedbi procesa dialoga ali razvijanja faze predtržnega naročanja zaradi kontinuitete procesa nastajanja zapletenega oziroma inovativnega proizvoda.

Pričetek ali nadaljevanje strokovnega dialoga je lahko objava predhodnega informativnega obvestila (ki je lahko tudi ena od specifičnih tehnik v okviru in v času samega izvajanja strokovnega dialoga).

22 PREDHODNO INFORMATIVNO OBVESTILO

Predhodno informativno obvestilo (PIN) ima več namenov, od katerih njegov namen za inovativno naročanje doslej ni bil priznan. Analiza funkcij informativnega obvestila velja najprej najosnovnejšem namenu, ki pomeni skrajševanje rokov za oddajo ponudb, čemur sledi njegova vloga zgodnjega opozorila o prihodnjih poslovnih priložnostih in nato do njegove najpomembnejše funkcije, ki pomeni sporočilo za tehnološko odzivnost trga do bodočega inovativnega proizvoda.

22.1 Osnovni namen predhodnega informativnega obvestila (po evropskem in slovenskem pravu in pretežni praksi oddaje naročil)

Predhodno informativno obvestilo je vrsta najave potencialnim ponudnikom v dnevni elektronski objavi EU (TED) pri Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti ali/in na nacionalnem portalu o načrtovanih naročilih, ki jih naročnik kasneje namerava objaviti v obvestilu o javnem naročilu (1. odstavek, 57. člena ZJN-2). Namenjeno je predhodni mobilizaciji relevantnega ponudbenega trga, kjer naročnik lahko tudi obvesti potencialne ponudnike, v katerem časovnem razponu namerava razpisati objavo za javno naročilo.

V okviru direktive EU (prvi pododstavek člena 35(1) Direktive EU 2004/18/EC) in nacionalne zakonodaje predhodno informativno obvestilo ne pomeni obvezne objave za naročnika. Vendar v kolikor zbir enoletnih načrtovanih naročil na letni ravni presega vrednost € 750.000 za podobne kategorije blaga ali storitev, je takšno obvestilo spodbuda za transparentnost in obenem mobilizacija trga ponudnikov za njihovo pripravo na javna naročila v naslednjih 12 mesecih. Naročnik, ki objavi predhodno informativno obvestilo, naj bi v tem obvestilu zajel vseobsežne informacije o naročilu, ki so mu v tem trenutku na voljo in ki so pomembne za kasnejšo pripravo ponudb (60. člen ZJN-2).

Če se naročnik vendarle odloči za predhodno informativno obvestilo, tedaj je verjeti, da ima za to interes, načrtovane cilje in hkrati finančno enoletno podlago, pri čemer ga praviloma objavi ob začetku novega finančnega leta, torej neposredno po sprejetju proračuna, na kar ga napotuje tudi zakon (3. odstavek, 60. člena ZJN-2); vendar v vsakem primeru dovolj zgodaj pred vsakršnim pričetkom postopka oddaje javnega naročila iz razloga, da mora preteči najmanj 52 dni med objavo informativnega obvestila in obvestila o javnem naročilu. Osnovni namen v evropskem pravu javnih naročil glede uporabe predhodnega informativnega obvestila je v skrajševanju rokov za oddajo ponudb, torej za skrajševanje postopkov in s tem zniževanje transakcijskih stroškov. Tako npr. lahko za odprti postopek, pri katerem je rok za prejem ponudb za naročila, ki jih mora naročnik objaviti panevropsko, 40 dni, naročnik po objavi predhodnega informativnega obvestila ta rok skrajša, čeprav ne manj kot 29 dni (1. odstavek, 52. člena ZJN-2C). Zgledno temu je rok za prejem ponudb v primeru postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti 35 dni od datuma pošiljanja povabila za oddajo ponudb; v primeru, da naročnik objavi predhodno informativno obvestilo, se ta rok lahko skrajša, čepravno ne sme biti krajši od 31 dni (1. in 2. odstavek, 54. člena ZJN-2C).

V predhodnem informativnem obvestilu naročnik lahko navede tudi orientacijsko vrednost⁸⁹ predvidene porabe sredstev za naročilo, za katerega so vrste blaga ali storitev po kategorijah klasifikacije CPV navedene v takšni objavi (Predhodno informativno obvestilo, 2008).

Po drugi strani institut predhodnega informativnega obvestila tudi omogoča dovolj prožen pristop, da lahko kasneje v roku 12 mesecev v obvestilu o javnem naročilu dopolni, dodela

⁸⁹ Točno izračunana orientacijska vrednost zanj ni zavezujoča, čeprav je večja natančnost takšnih in podobnih informacij priporočljiva za samega naročnika, saj na tej osnovi ponudniki določijo svojo poslovno politiko, sprejemajo alternativne odločitve in organizacijsko, stroškovno ter tehnično oblikujejo priprave za izdelavo in kasnejšo predložitev svojih ponudb. Naročnik lahko tako predhodno objavi število sklopov, datum objave naročila, čas trajanja izvedbe naročila itd (PIN, b.l.).

ali celo nekoliko, čeprav bistveno ne spremeni svoje prvotne informacije (na primer poveča ali zmanjša predvidene količine). V skrajnem primeru naročniku zakon dopušča, da lahko tudi odstopi od kasnejše objave naročila, ki bi bil objavljen na podlagi predhodnega informativnega obvestila.

Za takšne namene je predhodno informativno obvestilo primerno še posebej za naročila proizvodov s police, torej za standardne komercialne proizvode, pri čemer za takšen okvir uporablja strategijo naročanja predvsem v skladu s prvim kvadrantom portfolio matrike (slika 20-1).

22.2 Boljše razumevanje vloge in uporabe predhodnega informativnega obvestila

a) V razvitejših evropskih okoljih javnih naročil namen uporabe predhodnega informativnega obvestila sega dalj kot je zgolj interes naročnika po skrajševanju rokov za oddajo ponudb oziroma skrajševanje postopkov. V britanski praksi je predhodno informativno obvestilo namenjeno, poleg skrajševanja postopkov, obveščanju ponudbene strani kot zgodnje opozorilo o prihodnjih poslovnih priložnostih, ki jih nudi javni sektor ((PIN, 2008, str. 1) in (SIGMA, 2011, str. 2)).

Predvsem nista edina namena tega instituta okvir in izvedba zakonsko pravnih določil, ampak je institut hkrati primerno sredstvo, s katerim naročnik povečuje konkurenco. Glavna prednost predhodnega informativnega obvestila za evropski prostor je, da krepí interes ponudnikov zaradi vseevropsko dostopne preglednosti objav konsolidiranih, torej velikih naročil na portalu Urada za uradne objave Evropskih skupnosti, kar na makro ravni krepí integracijo evropskega prostora, z mikro vidika pa povečuje konkurenco in vrednost za denar pri naročniku.

b) Pomembna značilnost e-naročanja je profil naročnika (člen 35.2 Direktive EU 2004/18/EC). Gre za, predvsem v elektronski obliki na spletu, vzdrževan in tekoče aktualiziran opis naročnika in njegovih aktivnosti glede tekočih, preteklih in prihodnjih naročil na samem portalu naročnika. Ena od prednosti je, da je profil naročnika mesto, kjer naročnik lahko objavi, poleg nacionalnega portala javnih naročil, tudi predhodno informativno obvestilo.

Evropske direktive ne opredeljujejo profila naročnika niti ne določajo, kakšne informacije naj naročnik objavi v njem.

Namesto tega direktive zgolj nakazujejo možne elemente, ki naj jih profil naročnika vključuje: predhodna informativna obvestila, načrtovana naročila, informacije o tekočih razpisih, doslej oddanih naročilih, prekinjenih postopkih ter vse uporabne splošne informacije, kot je spletno mesto za stike naročnika s ponudbeno stranjo, številke telefona in faksa, poštni in elektronski naslov.

Profil naročnika je lahko tudi transparenten arhiv za shranjevanje razpisnih dokumentacij, vključno s tehničnimi specifikacijami (Indicative Contents, 2008, str. 89).

Profil naročnika v takšni obliki daje ponudniku celovit vpogled in sliko o dejavnostih in organizacijski strukturi naročnika, načinih, oblikah, praksi in postopkih njegovega naročanja, o zgodovini njegovih naročil, o njegovih tekočih naročilih in prek predhodnih

informativnih obvestil glede absolutnega obsega, vrednosti in vsebine njegovih prihodnjih naročil, prav tako inovativnih.

Čeravno direktive EU dajejo možnost vzpostavitve profila naročnika, slovenski zakonodajalec ta institut ni prenesel iz evropskega prava v nacionalno zakonodajo. Vsekakor pa je profil naročnika tudi nadvse primeren institut za inovativno naročanje, kot identifikacijsko mesto naročnika za iskanje oportunitetnih priložnosti inovativnega ponudnika.

22.3 Inovativna funkcija predhodnega informativnega obvestila in profil naročnika

Predhodno informativno obvestilo lahko opredeljuje performančne cilje in osnovno idejno zamisel o inovaciji, ali že izdelano naročnikovo napotilo potencialnim inovativnem ponudnikom, da v času enega leta razvijejo in na začetku predtržnega naročanja podajo predloge rešitev, kar pomeni, da je predhodno informativno obvestilo iniciativa za predhodno konkurenco idej.

Predhodno informativno obvestilo pomeni tudi finančno projekcijo za obdobje enega leta vnaprej, kar nudi perspektivno okvirno informacijo inovativnim ponudnikom, v kolikšnem obsegu je naročnik pripravljen financirati inovacijo.

Predhodno informativno obvestilo je tudi instrument tržne odzivnosti.

"Pričeli smo z objavo predhodnega informativnega obvestila v dnevni elektronski objavi EU (TED) pri Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti za odzivnost trga dve leti prej, preden je bila rešitev potrebna na sami lokaciji. To je dalo oskrbovalni verigi priložnost, da se organizira in izumlja" (Case Study, b.l., str. 2).

Osnovna funkcija in smisel predhodnega informativnega obvestila pri inovativnih naročilih, torej skrajševanje rokov za oddajo ponudb, ni v razmerah naročanja inovativnega proizvoda niti ni temeljnega pomena, ker je tudi čas za samo pripravo inovativnih ponudb praviloma daljši in ni razlogov za skrajševanje postopkov. Pomembno je, da naročnik dovolj zgodaj izvede in pripravi tehnološko odzivnost trga, ki je pomembna za spoznavanje vizije bodočega inovativnega naročila pri ponudbeni strani; primer predhodnega informativnega obvestila, kot predhodnega poziva za razvijanje tehnologije telenadzora za ostarele ljudi v okviru reforme zdravstva in socialnega skrbstva na Irskem (Information produced, b.l.).

Profil naročnika, ki je osnovno mesto in izhodišče objave predhodnega obvestila, katero je objavljeno na spletu, daje inovativnim ponudnikom glede na vseobsežen pregled vseh preteklih in tekočih naročil, organizacijske sheme, dejavnosti in javne funkcije naročnika celovito informacijo, tako za pripravo kasnejšega odgovora glede ciljev naročila, predloga rešitve, kot tudi tesnejšega sodelovanja z naročnikom v času faze predtržnega naročanja in kasneje, do izteka življenjske dobe inovativnega proizvoda.

Profil naročnika pri naročniku je torej njegova osebna izkaznica oziroma kontaktno mesto v okviru javnega naročanja z vsemi njegovimi identifikacijskimi podatki (Public Contracts, 2005).

23 VLOGA PREDTRŽNEGA NAROČANJA PRI PRIDOBIVANJU KORISTI IN OBVLADOVANJU TVEGANJ

Pomen tveganja in negotovosti je premalo razumljeno in uporabljeno že v klasičnem javnem naročanju. Nujnost vključitve elementov negotovosti in tveganj v inovativno naročanje ni samo izziv, ampak nenadomestljiv atribut za uspešno uresničevanje tehničnih in ekonomskih vidikov raziskav in razvoja ter nato trženja inovativnega proizvoda.

23.1 Negotovosti in tveganja

23.1.1 Opredelitev tveganja

V definiciji inovacije ima tveganje izjemen pomen. Tako je koncept tveganj ključni atribut definicije inovacije (Ling, 2003, str. 635-649).

”Tveganje je funkcija negotovosti glede prihodnosti. Tveganje je mogoče opredeliti kot merljivo negotovost posledic, ne glede na to, ali gre za pozitivni ali negativni učinek,⁹⁰ s tem da je merljiva negotovost izražena kot verjetnost” (European-Commission, 2010, str. 22).

Tveganje je mogoče razdeliti na tri sestavine: prvo, verjetnost nastanka dogodka, kar izhaja iz negotovosti; drugo, nastanek dogodka kot posledice tveganja, kar vodi v neželene spremembe, in tretje, vplivnost učinka, kar pomeni finančne posledice. Bodoči temeljni vzrok, ki naj bi, v kolikor bo odstranjen ali korigiran, preprečil možen nastanek posledic; verjetnost je ocenjena v sedanjem trenutku za uresničitev prihodnjega temeljnega vzroka; posledica ali učinek pomeni, da je tveganje povezano s prihodnjimi temeljnimi vzroki in njihovimi učinki.

V predtržnem naročanju je tveganje mera negotovosti pri doseganju ciljev uspešnosti naročanja v okviru določenih omejitev glede *stroškov*, *časovnih komponent* in *performans* v primerjavi z vnaprej postavljenimi zahtevami in cilji. Negotovost je tesno povezana z uporabo novih tehnologij in izvedbo inovativnih procesov. Postavljanje ocen vrednosti ali stroškov je v takšnem primeru težavno, ker zanje ni mogoče najti analogije preteklih enakih ali podobnih primerov. Pristop k ocenjevanju je potrebno postaviti na omejenih izkušnjah ali ekstrapolaciji obstoječih metod. Negotovosti so velike, ker imajo nove tehnologije in inovativni procesi velike možnosti za neuspeh ali pa se vsaj soočajo z razvojnimi težavami, ki vodijo v dodatna dela ali v alternativne rešitve.

Negotovost pomeni nedoločnost izida, lahko pozitivnega ali negativnega, medtem ko se tveganje nanaša na možnost izgube ali celo verjetnost nastanka škode. Negotovost in tveganje sta v medsebojni povezavi in soodvisnosti, s tem da je negotovost verjetnost,

⁹⁰ Tveganje samo po sebi nima niti dobrega niti slabega učinka; tveganje zgolj meri odklon od predvidenega. Vendar pa so njegovi učinki oziroma posledice lahko pozitivni ali negativni. Negativni učinki tveganj pomenijo na primer škodo, ki nastane zaradi prekinitve faze predtržnega naročanja. Pozitivni učinki pa so lahko učinki tehničnih performans inovativnega naročila, ki so večji od prvotno pričakovanih.

tveganje pa zložek verjetnosti in posledic. Bolj negotova je neka predhodna ocena, večja je verjetnost škodnih posledic (Arena, M. A. et al, 2006, str. 1-2).

Tveganje v inovativnem naročanju se nanaša na tiste dogodke, ki lahko ogrozijo postopek oddaje naročila in njegovo izvajanje glede performans in katerih nastanek ni mogoče predvideti ali/in preprečiti.

Zakaj naj bi negotovost pri oceni stroškov predstavljala posebno skrb? Negotovost je vezana na tveganje: večja negotovost ocene pomeni večjo možnost neugodnega ali nepričakovanega izida ali rezultata. Negotovost ocene lahko odraža tako finančna tveganja (mehanizem, ki zahteva več sredstev za končanje inovativnega projekta, kot je bilo predvideno in načrtovano) in tveganja pri izvajanju (osnovna zmožnost postane neizvedljiva v času, ko se inovativni proces razvija). Značilna opredelitev stroškovne negotovosti tako pomeni opredelitev stroškovnega tveganja.

Za namen te teme obstajata predvsem dve vrsti negotovosti (Dienemann, 1966, str. 1-2, 23):

- negotovost glede potreb, ki se nanaša na sprejemljivost ocen stroškov, ki izhaja iz sprememb oziroma odklonov od prvotnih specifikacij ali predpostavk glede karakteristik predmeta naročanja ali/in sistema operacijskih konceptov. Čeprav imajo naročniki nadzor nad negotovostjo potreb, so študije pokazale, da takšna negotovost obsega 70 do 80 % ocene vseh negotovosti;
- negotovost ocenjevanja stroškov je druga negotovost, ki velja za primere, kadar sicer specifikacije ostajajo nespremenjene. Za razliko od negotovosti potreb imajo naročniki glede na negotovosti ocenjevanja stroškov veliko manj vpliva. Gre za razlike med ocenami stroškov posameznih analitikov, napake pri podatkih, ki se uporabljajo pri analizi stroškov, napake ekstrapolacije itd.

Podatki so ključnega značaja za oceno tveganj, čeprav so ob njihovi kvantitativni podpori ocenjene vrednosti napovedovanja stroškov še vedno dovolj negotove. Negotovost nastane, ker ni na voljo popolnih informacij, ki bi jamčile zanesljivo oceno bodočih dogodkov in/ali ker so predpostavke, na katerih sloni ocena, netočne ali deloma nerazumljive. Prav tako je pri analizi tveganj pomembno razumevanje temeljnih ciljev predtržnega inovativnega naročanja vključno s potrebami, obsegom, časovnim okvirom, tehničnimi cilji in razvojnimi fazami. Kakovostni vir informacij o tveganjih in negotovostih so lahko, v kolikor obstajajo, historični podatki in njihova uporaba v procesih ocenjevanja. V kolikor pri analizi tveganj nastopa le nepomemben ali nerelevanten nabor podatkov, je primerno uporabiti tudi izvedenska mnenja.

23.1.2 Negotovost in tveganja v javnem naročanju

"Negotovosti je mogoče razvrstiti pri intelektualni lastnini od prenosa tehnološke zasnove v besedni opis patenta, zakonske določitve praga, od katerega dalje je nek izum možno patentirati itd." (Gibson, 2007, str. 927-928). Negotovosti in tveganja, ki izhajajo iz intelektualne lastnine, se nadaljujejo v sam postopek oddaje inovativnega naročila in v fazo trženja nove tehnologije.

V javnih naročilih, ki so povezana z intelektualno lastnino, so negotovosti in tveganja številna in izvedena iz njihovega splošnega okvira, pri tem tudi za intelektualno lastnino in hkrati tesno povezana s samimi pravili in ravnanji v javnem naročanju. Še več, institut

tveganja in negotovosti velja še posebej povezati z inovativnim naročanjem, ki je rizično glede na dolžino trajanja, visoke vrednosti in tehnološko-tehnične zapletenosti. Ker zakonodaja, torej evropski dokumenti o javnem naročanju in slovenska zakonodaja,⁹¹ govori zelo restriktivno in nedorečeno o tveganjih in zavarovanjih takšnih tveganj, je institut rizika potrebno jasno izpostaviti pri proučevanjih in uporabi predtržnega inovativnega naročanja.

Načrtovanje, ki je pravilo za inovativno naročanje, je namenjeno sistematičnemu načinu iskanja in ugotavljanja alternativnih možnosti. Analitično orodje za takšna proučevanja je predvsem analiza stroškovne učinkovitosti.

Pri planiranju javnega naročila naročnik tudi izdela analizo tveganj, s katero identificira tveganja in vgradi v razpisno dokumentacijo izbirne rešitve za njihovo reševanje oziroma za odpravljanje v času izvajanja postopka oddaje naročila in v fazi izvajanja naročila. Kot prvo se zastavlja vprašanje tveganj, ki so povezana s trženjem intelektualne lastnine. To je vidno tam, kjer inovativni ponudnik pridobi lastnino nad intelektualno lastnino, ki jo je razvil z javnimi sredstvi. Kot je to sicer koristno za odpravljanje možnosti nastanka negativnih posledic in celo škod, lahko po drugi strani postavlja naročnika v zelo neugoden položaj v primeru pogajanj, kadar želi izvesti naročilo za dodatne storitve ali kadar želi oddati novo naročilo za isti predmet naročanja z uporabo postopka s pogajanj.

Prav tako ponudnik lahko vidi zahtevo naročnika po trženju intelektualne lastnine kot dodano tveganje in ga zato vgradi v ponudbeno ceno. Tretjič, ponudnik lahko tudi izkazuje nepripravljenost ali nezmožnost, da bi vlagal potrebna sredstva v proces trženja intelektualne lastnine. Takšen strošek in tveganje glede izpolnjevanja zahtev naročnika po trženju intelektualne lastnine lahko ponudnika celo odvrača od inovativnega naročanja.

23.2 Tveganja in stopenjski pristop pri predtržnem naročanju

"V realni praktični izvedbi predtržnega naročanja je možna ena sama okvirna pogodba za storitve na področju raziskav in razvoja, ki se izvaja po stopnjah, pri čemer se vsaka izvaja v okviru posamezne, posebne pogodbe, ki ustrezajo različnim razvojnim stopnjam. Razdelitev faze predtržnega naročanja na stopnje zmanjšuje tveganja, da bi naročnik delal z nepreizkušenimi oziroma neuporabnimi tehnologijami" (European Commission, 2007, str. 3).

Stopenjski pristop v okviru predtržnega naročanja ima večpomenski značaj. Eden je v boljšem obvladovanju tveganj, saj naročnik na koncu vsake od treh stopenj obvezno opravi ocenjevanje, vrednotenje in selekcioniranje predloženih rešitev, prototipov in testnih proizvodov (glej sliko 29-1 in sliko 29-2). Preizkus delovanja prototipov in testnih proizvodov v stvarnem okolju naročnika omogoča vzporejanje razvojnih rezultatov s potrebami, zahtevami in prioritetami naročnika in to v časovnih presledkih, ki še vedno dovoljujejo tehnološke spremembe in dopolnitve, ki jih ponudnik lahko vključi v svoj inovativni izvedbeni program. To obenem tudi skrajšuje tržne poti inovativnega proizvoda

⁹¹ Zakon o javnem naročanju samo na dveh mestih omenja tveganja: v 28(2) členu za primer, ko naročnik zaradi tveganj ni v stanju predhodno oceniti vrednost naročila; 44 (2a) člen, za škodno zavarovanje poklicnega tveganja.

za ponudnika in krajša časovni okvir, ki je potreben za pričetek uporabe inovativnega proizvoda pri naročniku, kar vpliva na zniževanje stroškov za raziskave in razvoj ter povečuje učinkovitost inovativnega naročanja. Dejavniki, ki prav tako prispeva k obvladovanju tveganj in zmanjševanju stroškov raziskav in razvoja, je v več stopnjah raziskav in razvoja, kar pomeni da se riziki razporedijo na celotni čas trajanja predtržnega naročanja, medtem ko konkurenca med ponudniki, ki so stranke predtržnega naročanja, ustvarja niz opcij, kar prav tako vpliva na obvladljivost tveganja in zniževanje stroškov naročanja.

V času trajanja faze predtržnega naročanja se postopoma povečuje obseg informacij in z njimi se zmanjšuje negotovost. Zlasti, če analiza tveganj pokaže visoka tveganja, sledi, da je primerna delitev predtržnega naročanja na stopnje. Tako strukturirano tveganje tudi pomeni, da priliv informacij povečuje znanje, zlasti po prvi stopnji, tako da je izdelava prototipov povezana z odločitvami, ki imajo boljše informacijsko podlago, kar zmanjšuje raven tveganja za samo izdelavo inovativnega proizvoda.

Medtem ko so stroški prilagajanja nekega izvedbenega načrta rešitve v zgodnji stopnji faze predtržnega naročanja, kljub temu da so visoki, vendarle omejeni in obvladljivi, njene spremembe, popravki in prilagoditve kasneje v tej fazi in v fazi trženja, ki vplivajo na osnovne značilnosti inovativnega proizvoda, lahko občutno povečajo celotna tveganja glede uspešnosti takega proizvoda, stroške tržnih poti, kot tudi čas, ki je potreben za takšne popravke.

Pomembna so prizadevanja, da razvoj inovativnega proizvoda v vsaki stopnji predtržnega naročanja doseže interoperabilnost in zamenljivost med alternativnimi rešitvami, ki se pojavljajo v fazi razvoja, in da vodi k standardizaciji v izognitev tveganjem, s katerimi se soočajo ponudniki v zgodnji fazi in s katerimi so dodatno obremenjeni zaradi zahteve po izdelavi rešitev, ki so usklajene s standardi, kadar se določajo šele kasneje. V tem primeru interoperabilnost pomeni zmožnost prenosa in uporabe koristnih podatkov in drugih informacij med razvojnimi alternativami, aplikacijami ali komponentami.

Za naročnike interoperabilnost krepi tisto vrsto inovativnosti, ki rezultira v tehnoloških sistemih, ki lažje delujejo medsebojno in hkrati zagotavlja večjo možnost izbire pri naročanju.

Predtržno naročanje samo nudi ponudnikom boljše razumevanje zmožnosti in omejitev alternativnih tehnoloških rešitev, ki jih razvijajo posamezni ponudniki v okviru predtržnega naročanja, v pričakovanju, da bo vsak od njih lahko pristopil k problemu na podoben način, skladno z izpolnjevanjem zahtev in potreb naročnika. Boljše razumevanje prednosti in slabosti različnih rešitev, ki iz faze predtržnega naročanja vodijo v fazo trženja, zmanjšuje tveganje, ki izhaja iz neuresničitve posebnih zahtev tehničnih specifikacij pri izvedbi ekonomije velikega obsega, kot tudi tveganje, ki izhaja iz širokega obsega trženja zaradi neizpolnitve pričakovanj glede izvedbe dobav. Prehod v vsako naslednjo stopnjo v okviru predtržnega naročanja je navsezadnje tudi preizkusna točka, kjer naročnik ugotavlja uporabnost nove tehnologije, za katero je uvodoma postavil okvirne funkcionalne zahteve v tehničnih specifikacijah.

Prva stopnja predtržnega naročanja je konceptualna in zajema ugotavljanje območja poskusov, male teste in razvijanje intelektualne lastnine. Naslednja stopnja je stopnja ugotavljanja izvedljivosti, ki vključuje izdelavo večjih vzorcev, izdelavo sheme za učinkovit proizvodni proces in reševanje vprašanj, ki so povezana z izpolnitvijo zahtev

naročnika. Faza predtržnega naročanja v delu, ki je razvojen, tipično vključuje večje vzorce, teste naročnika in izvedbo proizvodnega procesa prototipov.

Tveganje za inovativnega ponudnika je prisotno tudi na koncu vsake stopnje predtržnega naročanja, saj naročnik lahko ustavi postopek ali občutno prilagodi svoje zahteve glede raziskav in razvoja na podlagi informacij in znanj, ki jih je pridobil v predhodni stopnji. Tudi tržni potencial, ki se odpira inovativnemu ponudniku, je pomembno merilo za ovrednotenje tveganj v predtržnem naročanju, s tem da je poslovni načrt naročnika izkaz možnosti za kasnejše trženje inovativnega proizvoda (European-Commission, 2006, str. 24).

Pristop h komercializaciji zahteva povezavo med raziskovalno-razvojno enoto in komercialno enoto inovativnega ponudnika in vključuje že maloserijsko proizvodnjo, dobave manjših količin, prilagojevanje proizvodnih specifikacij, kontinuirano reševanje raziskovalno-razvojnih problemov itd.

Velikost tveganj se povečuje z vsako naslednjo stopnjo. V stopnji zasnove (konceptualni) in v stopnji izvedljivosti je tveganje interno in finančno; faza predtržnega naročanja se lahko izkaže kot neuspešna in se lahko tudi prekine ali konča. Vendar se z dobrim upravljanjem faze predtržnega naročanja *celotno tveganje* zmanjšuje. Kombinacija postopnega povečevanja stroškov in občutnega zmanjševanja relativnih tveganj krepi ustvarjanje vrednosti (Boer, 2002, str. 7-8).

"Uporaba dvofaznosti in postavitve meje ločnice med fazo predtržnega naročanja, ki temelji na raziskavah in razvoju, in fazo trženja inovativnega proizvoda, omogoča naročniku, da izloči ali vsaj zmanjša tehnološka tveganja raziskav in razvoja, preden se odloči za oddajo javnega naročila z uporabno inovativno rešitvijo, ki vključuje relevantno konkurenčne ponudbe. Gre torej za delitev prve faze, ki je predvsem tehnološka, in druge, ki je predvsem tržna" (glej poglavje 6 - Teoretična osnova in utemeljevanje inovativnega javnega naročanja (European Commission, 2007, str. 11)).

23.3 Tveganja in zapletenost predmeta naročanja

Poseben atribut inovativnih naročil je njihova kompleksnost oziroma zapletenost. Medtem ko je nepredvidljivost povezana s pomanjkanjem ali neprimernostjo informacij, kar izhaja iz vnaprej neznanih dogodkov, tvori zapletenost predvsem preobilica spremenljivk, ki so v stalnem medsebojnem delovanju, ali veliko število značilnosti, ki opredeljujejo predmet naročanja.

Kadar zapletenost preprečuje ocenjevanje in izbiro primerne inovativne rešitve v začetni stopnji faze predtržnega naročanja, to je v okolju raziskav in razvoja, je mogoče nepredvidljive dogodke (na primer odkritje novega materiala), ki posledično v veliki meri vplivajo na tveganja, reševati s strategijo učenja, ki pomeni izmenjavo informacij in strategijo selekcije. V takšnih primerih metoda upravljanja s tveganji, ki zajema nadzor nad izvajanjem faze predtržnega naročanja in spremembe načrtov, ni zadostna. Izvajalec inovativnega naročanja mora izkazati interes in razpolagati z zmogljivostmi, da vključi vanjo proces učenja skupaj s prevrednotenjem načrtov. Prednosti prevrednotenja aktivnosti ravnanj ali celo samih projektnih ciljev so lahko celo tako koristni, da odtehtajo nastale stroške. Poleg tega je mogoče uporabiti strategijo selekcije za preseganje situacij v primerih, ko ni mogoče izbrati najboljše rešitve. Pri tem je ena pot izbira najboljše rešitve

na podlagi nabora preizkušanj. Nabor je mogoče ustvariti s spremljanjem več izvajalcev vzporedno ali z uvrščanjem izvajalcev v proces zaporedno do izbora zadovoljive rešitve. V okolju raziskav in razvoja to pomeni, da razvojne skupine pri vsakem inovativnem ponudniku skušajo razviti različne rešitve za isti problem ob ohranitvi oziroma izboru tiste, ki pomeni najboljši rezultat. Vzporedni projekti naj bi medsebojno delili informacije in v trenutku, ko se izkaže, da eden od projektov ne dosega rezultatov drugega, se ga izloči iz nadaljnega postopka.⁹²

Obstaja opredelitev zapletenosti ali stopnje inovativnosti glede na vrsto proizvoda in velikost tehnološke negotovosti/novosti. Velikost tehnološke negotovosti, ki je vezana na inovativnost, določa stopnja dovršenosti novih naprav, znanja in tehnik, ki vstopajo v inovativni proizvod. Za proizvod, ki je običajno edinstven in ki izpolnjuje zgolj eno funkcijo, vendar ni del širšega sistema, kot je to lahko osebni računalnik, v kolikor ni zvezan z mrežo, je opredeljen z obstoječo tehnologijo in končano inovacijo, kateri lahko vključujeta nekatere nove značilnosti, vendar je večina tehnologije že razpoložljive tudi za nove modele obstoječih proizvodov.

Proizvodi, ki so že rezultat inovativnosti in visoke tehnologije, lahko predstavljajo posamezni standardni proizvod ali komponento, ki je del sistema. Pametna zgradba ali novi super računalnik je lahko komponenta ali sistem, zadnje v primeru, v kolikor ga opredeljujejo posamezne sestavine, mrežna struktura in mehanizem kontrole ter če izpolnjuje skupno določen cilj (na primer poslovni informacijski sistem).

Proizvodi super visoke tehnologije, kot so npr. inteligentni obrambni sistemi, dirkalni avtomobili ali supersonična letala, so odvisni od razvoja novih znanj, veščin in materialov, ki so razmeroma redki in ki so odvisni od nastajajočih tehnologij. Zanje je značilna izredno visoka negotovost in tveganje ter investicije. Predvsem gre za potencialne inovacije novih komponent, kot so sestavni deli letal, sistemi letala, kontrolne enote itd. (Zemlickienė, V., 2011, str. 288).

23.4 Tveganja pri funkcionalnih in opisnih tehničnih specifikacijah

Višina tveganj in njihovo razporejanje oziroma delitev je odvisna od tega, kako so strukturirani dokumenti k inovativnemu naročilu, v tem primeru še zlasti tehnične specifikacije. Kjer naročnik podrobno določi svoje potrebe in zahteve in natančno opiše tehnične značilnosti, s tem prevzema tveganje in odgovornost, da bo izvedba naročila dosegla predvideni namen. Funkcionalni vidik od naročnika ne zahteva tehničnih opisov in podrobnosti, sredstev in metod, marveč predvsem cilje. Ponudniki so svobodni v tem, da predlagajo različne pristope in metode za izvedbo naročila. V tem primeru je nadzor nad izvajanjem naročila lažji, ker naročnik izkazuje interes samo za končne rezultate in ne potrebuje podrobnega in sprotnega nadzora nad potekom postopka izvedbe. Ponudnik je končno odgovoren za vsa tveganja, ki so prisotna pri uresničenju naročila na ključ, s tem da zagotovi, da so postavljeni cilji uresničeni ob zaključku izvajanja in končni predaji naročila. Priprava funkcionalnih specifikacij pomeni sodoben pristop k izdelavi razpisnih

⁹² Izvedeno in prirejeno po članku Pich, M.T., Loch, C.H. in De Meyer, A., On Uncertainty, Ambiguity, and Complexity in Project Management, (2002, str. 1019-1020).

dokumentov pri konvencionalnih postopkih naročanja in je sorodna miselnosti, modelu in praksi, ki naj se izvaja v okviru inovativnega naročanja.

Pri načrtovanju javnih naročil razlika med opisnim in funkcionalnim vidikom specifikacij postane pomembna v korist slednjih, še zlasti zaradi tveganj, ki izhajajo iz načrta izvedbe inovativnega naročila. V praksi javnega naročanja obstajajo primeri, ko naročnik sam ni sposoben natančno opredeliti svojih zahtev, ki so kombinacija performans in izvedbenih zahtev, in v kolikor jih vendarle določi, tvega uspeh končne izvedbe naročila. To je tudi razlog, da se celovit pristop pri določanju naročnikovih zahtev lahko izkazuje kot kombinacija izvedbenih performans in opis zahtev v okviru tehničnih specifikacij. Celovit pristop pri določanju ciljev performans in usklajevanju potrebnih opisnih zahtev lahko postane posebej zapletena naloga, katere rešitev terja inovativno naročanje (Tabela 23-1).

Tabela 23-1 Značilne prednosti uporabe funkcionalnih/performančnih tehničnih specifikacij v primerjavi s tradicionalno opisnimi s stališča tveganj

Prednosti	Slabosti
Naročnikom ni potrebno predhodno tehnično znanje, s tem da lahko še vedno izbirajo izmed tehnično naprednimi rešitvami, ki jih predložijo ponudniki.	Izdelava funkcionalnih specifikacij lahko zahteva posebno usposabljanje za naročnika.
Krajši čas za izvajanje naročila in manj možnosti za vlaganje revizijskih zahtevkov glede nepopolnih tehničnih specifikacij.	Potreba naročnika za zmanjševanje tveganj lahko poveča stroške naročila in zmanjša konkurenco, saj lahko samo ponudniki s finančno močjo izpolnjujejo pogoje za udeležbo.
Več odgovornosti in tveganja se prenese na ponudnika oziroma izvajalca.	
Sredstva finansiranja in donacije je mogoče uporabiti bolj učinkovito.	

Vir: Prirejeno po Patricia I. Baquero, Performance-based Procurement: The Key to Effective Basic Services Provision in Developing Countries, (2005, str. 376).

23.5 Sestava in klasifikacija tveganj

Klasifikacija tveganj pomeni uvod v pripravo seznama tveganj, v njihovo razvrščanje in ocenjevanje in je predpogoj za vsako učinkovito upravljanje s tveganji.

23.5.1 Tipska delitev tveganj

Klasifikacija tveganj je pripomoček za pripravo seznama potencialnih tveganj,⁹³ s katerimi se lahko sooča naročnik in ponudnik in je osnova za pripravo načrtov za posredovanje, preprečevanje in odpravljanje posledic tveganj. Seznam pričakovanih tveganj, ki je sestavni del razpisnih dokumentov, naročnik po prejemu ponudb deloma lahko dopolni, predvsem zaradi potrebe po izdelavi mehanizma delitve tveganj, ki se ravna po načelu, da določeno tveganje upravlja tisti udeleženec v naročanju, ki zanj izkaže največ sposobnosti.

Kot prvo, možna je tipska delitev tveganj, ki razvršča tveganja na tehnološka, tehnična, organizacijska, tržna in finančna. Takšna sestava daje širok pregled in vpogled v poreklo posameznih vrst tveganj in je tudi pripomoček za določanje politike upravljanja s tveganji. Primerna je tudi za razporejanje posameznih rizičnih tipov na udeležence v postopkih inovativnega naročanja, kot npr. tehnološko tveganje, ki praviloma pripada inovativnemu ponudniku, ki je sicer nosilec pri izvedbi tehničnih značilnosti proizvoda. Ali organizacijski tip tveganj, ki se nanaša predvsem na postopkovno izvedbo naročanja, zato praviloma pripada naročniku? Posamezni tip vendarle ni mogoče enovito prenesti zgolj na enega udeleženca, torej enoznačno na naročnika ali ponudnika. Obstajajo lahko primeri, kjer je posamezni tip potrebno razdeliti na več udeležencev naročanja hkrati. Zgolj navidezno se zdi, da vsa ravnanja v tržni fazi pripadajo ponudbeni strani, in s tem tudi tveganja, čeprav npr. tržna tveganja pomenijo tveganja tako na strani povpraševanja kot ponudbe. Samo poreklo inovativnega naročanja v evropskem okolju izhaja iz temeljnega zagotovila, da se tveganja in koristi delijo v skladu s tržnimi pogoji in da se v postopku naročanja upoštevajo načela Pogodbe o ustanovitvi EU (še posebno temeljna načela Pogodbe o prostem pretoku blaga (28. člen), prostem gibanju delavcev, svobodi opravljanja storitev (49. člen), pravici do ustanavljanja (43. člen) in prostem pretoku kapitala in prostem gibanju delavcev⁹⁴ pa tudi načela, ki iz njih izhajajo, kot so načela nediskriminacije, preglednosti in enake obravnave). V primeru delitve pravic intelektualne lastnine mora tržna cena koristi odražati priložnosti za trženje inovativnega proizvoda, ki se ponudniku nudijo s pridobitvijo pravic intelektualne lastnine in hkrati s tem povezana tveganja, ki jih prevzame ponudnik in ki vključujejo stroške, ki jih ima ponudnik za ohranjanje pravic intelektualne lastnine. Naročnik in ponudnik delita tako koristi kot tveganja tudi v fazi trženja inovativnega proizvoda in intelektualne lastnine, kar izhaja iz pričakovanj naročnika po pravičnem nadomestilu, ki temelji na prenosu intelektualne lastnine na ponudnika.

Na podlagi izdelane klasifikacije tveganj je mogoče izdelati načrt upravljanja s takšnimi tveganji, ki je še posebej namenjen fazi predtržnega naročanja in tehnološko – tehničnim tveganjem, ki veljajo za stalno spreminjajoče okolje raziskav in razvoja.

⁹³ Vir: M. D. Abkowitz, J. S. Camp, Identifying Risks and Scenarios Threatening the Organization as an Enterprise, *Department of Civil and Environmental Engineering, Vanderbilt University, USA*, (Abkowitz, M. D. & Camp, J. S.).

⁹⁴ Vir: Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Part three: Union Policies and Internal Actions – Title IV: Free Movement of Persons, Services and Capital (European Union, b.l.).

23.5.2 Sezname tveganj glede na tipsko delitev

Primarno obstaja pri javnem naročanju pet vrst tveganj:

- tveganja, ki obstajajo v postopku oddaje naročila do sklenitve pogodbe;
- nezmožnost izvedbe naročila;
- tveganja, ki so povezana s stroški;⁹⁵
- tveganja tehničnih performans;
- tveganja glede izpolnitve rokov (Russel, b.l., str. 3-4).

Npr. pri izvajanju politike naročanja je mogoče navesti nekatera značilna tveganja, povezana s seznamom pričakovanih tveganj pri konkretnem inovativnem naročilu na podlagi tipske klasifikacije:

Politika naročanja:

- podcenjena ali precenjena ocena ekonomskih možnosti (neto donosov in stroškov) oziroma vrednosti za denar,
- podcenjena ali precenjena ocena zmogljivosti ponudbene strani,
- nepravilno napovedovanje trga in tehnoloških trendov,
- nepravilna odločitev glede izbire vrste raziskav in razvoja,
- porabljeni sredstva v obliki stroškov, ki jih ni mogoče povrniti (nepovratni stroški oziroma stroški že izvedenih investicij),
- motnje v financiranju projekta raziskav in razvoja zasebnega sektorja,
- nihanja v cenah in valutne spremembe,
- nestabilno financiranje v času življenjskega cikla nove tehnologije;

Tehnologija:

- prevlada substitutivne tehnologije ali znanja,
- nastanek zamud ali neuspeha pri razvoju ciljne tehnologije,
- povečanje stroškov razvoja,
- zastarelost nove tehnologije,
- neuspeh pri implementaciji nove tehnologije,
- nihanja v količinskih dobavah;

Trg, pravni red in družbeni konsenz:

- uvajanje novega tehnološkega proizvoda daleč pred pričetkom učinkovitega povpraševanja zanj,
- sistemsko pravne ovire oziroma konflikt med uvajanjem inovativnega proizvoda in veljavnimi predpisi,

⁹⁵ Pri večini iniciativnih naročil so tveganja, ki so povezana s stroški, največja postavka v skupnem seštevku vseh tveganj (poglavje 38 - Primernost umeščanja iniciativnih naročil v inovativno naročanje).

- neuspeh pri doseganju družbenega konsenza glede obsega uporabe nove znanstvene oziroma uporabne tehnologije.

Sicer pa je za udeležence v inovativnem naročanju najprimernejša funkcionalna razporeditev tveganj glede na vsebinsko sledljivost posameznih ravnanj oziroma samega časovnega poteka in izvedbe postopka oddaje naročila. V obravnavanem pregledu niso navedeni zunanji dejavniki tveganj (na primer politična situacija itd.) in podani sta kot značilni samo dve začetni fazi v postopku oddaje naročila, to je ugotavljanje potreb in priprava razpisne dokumentacije.

Poreklo tveganj glede na identifikacijo potreb in načrtovanje zahtev:

- neprimerna ocena potreb, kar pomeni razvijanje neustreznih inovativnih proizvodov in kar ima za posledico izgubo sredstev in časa;
- pravilna ocena potreb, ki je vendarle hkrati podcenjena ali precenjena, kar je lahko povezano z večjimi stroški in neprimernim izborom izvajalcev;
- nepravilna interpretacija potreb naročnika, ki je lahko posledica nejasnosti v razpisni dokumentaciji in še zlasti nerazumevanja tehničnih specifikacij;
- nezadostno financiranje, ki lahko povzroči prekinitve izvedbe predtržnega naročanja ali celo ogrozi pričakovane končne rezultate;
- neprimerni časovni okvir, ki ima za posledico zmanjšanje konkurence in neprimeren odziv ponudnikov; kot drugo, tudi neizpolnitev naročila v pričakovanem roku;
- neupoštevanje strateškega pozicioniranja predmeta naročanja glede na portfolio matriko; primer, da ponudnik glede na analizo potreb izbere standardni proizvod, ki je že na trgu (I. kvadrant), namesto da se odloča za inovativnega (IV. kvadrant) ali obratno.

Priprava razpisne dokumentacije (za identifikacijo potreb in načrtovanje zahtev ter pripravo razpisne dokumentacije (OECD, 2006, str. 21-25):

- preveč ozko določena razpisna dokumentacija glede na zahteve, kar zmanjšuje ustvarjalnost in kreativnost inovativnih ponudnikov;
- določitev inovativnega proizvoda je nejasna ali celo netočna, kar pomeni, da tehnične specifikacije niso skladne z analizo potreb oziroma so lahko pristranske;
- pogoji v razpisni dokumentaciji so nesprejemljivi ali manj sprejemljivi za ponudnike;
- številčno nezadosten odziv kakovostnih ponudnikov;
- prenos tveganj na ponudnike na način, ki ne upošteva pravila, da posamezno tveganje nosi tisti udeleženec v naročanju, ki je najbolj usposobljen za njegovo upravljanje;
- pomanjkljiva opredelitev intelektualne lastnine.

23.6 Tehnološko tehnično tveganje kot poudarjeni tip rizičnosti v predTržnem naročanju

Glede na tipologijo tveganj, ki jo je izdelala Evropska komisija,⁹⁶ so tehnološka tveganja tista, ki vodijo do neizvedbe oziroma nepopolne ali napačne izvedbe naročila. V tem primeru se tveganje nahaja v tehničnih značilnostih predmeta naročanja ali v sami izvedbi raziskav in razvoja oziroma v izdelavi (proizvodnji) inovativnega proizvoda v fazi predtržnega naročanja.

Tehnološka tveganja se kažejo kot neizpolnitev ali neuspeh razvijanja inovativne tehnologije oziroma konkretnega inovativnega proizvoda. Posledica tega lahko vključuje nepovratne stroške in povečanje stroškov razvoja, vendar je potrebno, da naročnik loči upravljanje s tveganji od upravljanja izvedbe procesa predtržnega naročanja. Obe vrsti upravljanja je mogoče izvajati istočasno z namenom, da bi se minimizirale posledice negotovosti, ki izhajajo iz faze raziskav in razvoja. Ali drugače, naročnik lahko okrepi osnovo za ustvarjanje rezultatov raziskav in razvoja z uporabo kombinacije upravljanja tveganj v fazi raziskav in razvoja s sistemom upravljanja izvedbe predtržnega naročanja. Upravljanje izvedbe predtržnega naročanja pomeni koncept, ki je usmerjen na učinkovitost doseganja ciljnih rezultatov, medtem ko je upravljanje s tveganji koncept, ki je usmerjen na stabilnost doseganja ciljnih rezultatov oziroma ustvarjanje okolja, ki preprečuje nastanek tveganj in njihovih posledic. To je mogoče razumeti, kot specifičen napor, ki je namenjen minimiziranju tveganj, ki lahko izhajajo iz raziskav in razvoja zaradi izbire napačnih investicijskih odločitev ((Lee, Y., Chung, D. & Kim, Y., b.l.) (WASET, 2007, str. 34)).

Tveganje iz tehnološko tehničnih razlogov je lahko eden od pomembnih ali najpomembnejših virov stroškovnih tveganj pri izvajanju predtržnega inovativnega naročanja, ki praviloma vključuje vrhunsko tehnologijo zaradi pridobivanja novih ali boljših performans. Uporaba takšne tehnologije zahteva razvoj in testiranje, kar je zahteva za izdelavo uporabnega inovativnega proizvoda ali sistema. Takšna prizadevanja lahko ustvarjajo probleme, kar povečuje izdatke in terja dodaten čas glede na stroške in terminske načrte, ki so bili prvotno načrtovani. Inovativna aplikacija lahko predstavlja novo integracijo tehnologij, kar zahteva pomembno razvojno delo za vzpostavitev sistema, ki bo izkoristil tudi že obstoječe tehnologije. Identifikacija in razumevanje tehnologije, ki je nova, torej razvojno nadaljevanje od prejšnje, torej obstoječe, ali nova integracija z ostalimi sistemi so osrednje vprašanje celovite stroškovne ocene tveganj. Na drugi strani tehnološkega spektra nove tehnologije lahko obstajajo komponente, ki so dostopne kot komercialno standardno blago (s police) in jih je mogoče uporabiti v okviru obstoječega sistema. Prilagoditev takšnih tehnologij v konkretnih aplikacijah (prilagoditev po meri itd.) je lahko enako povezano z visokimi tveganji in stroški.

Prav tako je lahko življenjski cikel komercialnega proizvoda, ki je le komponenta sistema, kratek, v primerjavi z sistemom, ki ga je naročnik nabavil za več let in ki naj bi lahko deloval tudi več desetletij. Konfiguracija komercialnega sestavnega dela je lahko ustvarjena za kratek rok in je njeno trajanje zgolj za nekaj let. Primer za takšne

⁹⁶ Tipologija tveganj je podana v Risk Management in the Procurement of Innovation, European Commission, Directorate General for Research, EUR 24229 EN (European Commission, 2010, str. 6)

komercialne proizvode so računalniki, pri katerih stalne tehnične izboljšave pomenijo le kratek življenjski cikel.

Tehnološka negotovost je na splošno značilnost raziskovalno-razvojnih projektov, ki se lahko kaže tako v neuspehu inovativnega naročanja, kot v času ter virih, ki so bili porabljeni brez oprijemljivega povračila. Pri farmacevtskih razvojnih projektih je npr. nujna izvedba strogih znanstvenih postopkov, ki naj bi zagotovili varnost pacientov in učinkovitost zdravil v predkliničnih in kliničnih testih, preden zdravilo dobi formalno potrdilo za proizvodnjo. Projekt vsebuje več stopenj in ga je mogoče prekiniti v vsaki od stopenj, kjer obstaja tipična verjetnost za neuspeh. Raziskovalni projekt je mogoče končati v katerikoli od teh stopenj (v fazi predtržnega naročanja, op. A. D.) ali zaradi tega, ker je inovativni proizvod pokazal, da je brez zahtevanih karakteristik ali zato ker ima škodljive stranske učinke. Neuspeh ene razvojne stopnje se obvezno konča z dokončno prekinitvijo celotnega projekta. Da se izognemo takšnim neuspehom, se navadno določi generični model optimalnega razporejanja strokovnih izvajalcev na posamezne naloge v času življenjske dobe projektnih aktivnosti s posebnim poudarkom na tehnoloških negotovostih in tehnoloških odvisnostih (Crama, P., De Reyck, B. Z. & Degraeve, R. L., 2005, str. 2-3).

Če kandidat izkaže neuspeh v fazi razvoja, se popolnoma umakne iz nadaljnjega testiranja. Inovativnost v farmacevtski industriji pomeni, da zdravila niso modularni proizvodi, kjer bi, kot je to lahko v avtomobilski industriji, zamenjali neuporabno ročico menjalnika s funkcionalno uporabno, ne da bi zavrgli celotno vozilo. V farmacevtskih raziskavah in razvoju izvedbenega načrta rešitve, ko je enkrat sprejet, ni mogoče več spreminjati (Gassmann, O., Reepmeyer, G. & von Zedtwitz, M., 2004, str. 22).

Te vrste tveganje je mogoče opredeliti kot tehnološki ali tehnični vidik, ki posredno ali neposredno zmanjšuje učinkovitost izvajanja pogodbe iz naslova predtržnega naročanja (Oudot, 2005).

Uravnavanje tehnološko-tehničnega tveganja najprej odkriva in nato poskuša nadzorovati negotovosti, ki se pojavljajo v raziskovalnem in razvojnem procesu. Kontrola in nadzor zapletenosti faze predtržnega naročanja ne pomeni odstranjevanje tveganj, kajti ustvarjanje inovativnih proizvodov in novih tehnologij naravnost terja prevzemanje tveganj. Tehnološko tveganje pri raziskavah in razvoju inovativnega proizvoda ima svoje poreklo že v pričetku faze predtržnega naročanja, torej v stopnji predložitve izvedbenega načrta rešitve. Inovativni ponudnik naj bi ugotavljal vsa potencialna tehnična tveganja, jih pozorno spremljal in nadziral v največji možni meri in zanje tudi pripravil načrte hitrih posegov za odvratanje nastanka škod in prav tako njihovih posledic.

"Tehnični strokovnjaki morajo sami ugotoviti, da imajo zelo posebno razumevanje za tehnična tveganja: sistem, ki je namenjen za doseganje določenega cilja, lahko izkazuje napako glede specifičnega učinka in specifične verjetnosti uresničitve tveganja. Če spremenimo takšno razmišljanje v številčni izraz, bomo enostavno morali izvesti oceno verjetnosti, da bo učinek nastal in da bo ta učinek kvantificiran s stroški, kar pomeni, da je tveganje po enačbi enako napaki, ki se zgodi, pomnoženo z učinkom. Torej tveganje $R = p$ (nastala napaka) $\times c$ (učinek oz. stroški). Statistično je to neko pričakovanje, ki je izkazano v denarnih enotah. Da bi sprejeli odločitev, ali je bolje postaviti semafor ali oznake za prehod za pešce, je potrebno oceniti verjetnosti za vsako tehnologijo in jo pomnožiti s stroški človeških nesreč.

Zgornji koncept se je doslej mnogokrat uporabljal in je koristen zlasti v času snovanja inovativnega proizvoda. Udeležencu predtržnega naročanja v času raziskav in razvoja nudi orodje, s katerim izračuna verjetnost, da se napaka zgodi in na tej podlagi postavi prioritete za izboljšave" (Boutellier, 2008, str. 2-4).

Tehnološka tveganja so lahko visoka in naj bi vsa pripadala inovativnemu ponudniku zlasti za primere, kadar tak ponudnik v izvedbeni fazi do izdelave prototipa ni udeležil načrtovane rešitve iz tehničnih specifikacij; kadar ni zagotovila, da predstavljen in izkazan prototip deluje enako v podobnem okolju, kot je to načrtovani operacijski sistem; kadar se ne sklada s standardi; kadar gre za tehnologijo, ki je izbrana prezgodaj itd.

Tveganje obstaja tudi, kadar je neprimerna tehnologija izbrana izmed več ponudnikov, ki konkurirajo v fazi predtržnega naročanja, ker je po odločitvi težko spreminjati pot inovativnega proizvoda v njegovem življenjskem ciklu. Problem bi nastal, če bi se postopek naročanja pričel, preden bi naročnik primerno in pravilno ocenil medsebojno konkurenčne tehnologije, kar je mogoče le v fazi predtržnega naročanja.

Ne nazadnje je potrebno celovito opredeliti pot do uspeha inovativnega naročanja z omejevanjem vseh tveganj, ne samo tehnološko-tehničnih. V primeru predtržnega naročanja gre za svojevrstno protislovje, ker gre za razvoj inovativnega proizvoda in ne samo razvoj tehnologij. Tehnologija je praviloma potrebna, vendar ni zadostna za uspeh inovativnega proizvoda. Uspešen razvoj inovativnega proizvoda zahteva sposobnosti, ki segajo prek tehničnega znanja in veščin v raziskovalno-razvojnih laboratorijih. Primerjalna prednost na tem področju pripada tistim ponudnikom, ki izpolnijo potrebe in zahteve naročnika učinkovito in pravočasno. Učinkovit razvoj inovativnega proizvoda ni povezan zgolj z večjimi izdatki za njegove raziskave in razvoj. Prav tako tak razvoj ne izhaja samo iz odkrivanja neke izvirne tehnologije ali uvajanja novih orodij ali tehnik, čeprav je vse to nadvse pomembno. Učinkovit razvoj inovativnega proizvoda tudi ne pomeni zgolj uporabe pravega projektnega načrtovanja, izvajanje postavitve sistema uvajanja in zagotavljanja kakovosti, uvedbe napredne računalniške tehnologije dizajniranja izvedbenih načrtov, dokumentacije in proizvodnega procesa. Uporaba vseh teh praks je potrebna, vendar ni zadostna.

To, kar vpliva na tveganja, in to ne zgolj tehnološko-tehnična, ter odlikuje naprednega inovativnega ponudnika, je vseobsežen sistem konsistentnosti v njegovem celotnem sistemu razvoja, vključno z organizacijsko strukturo, tehnološko osnovo, tehničnimi veščinami, sistemom reševanja problemov, podjetniško kulturo in strategijo. Ta konsistentnost ni samo stvar temeljnih načel in arhitekture sistema naročanja, ampak leži tudi v podrobnostih dela na ravni same izvedbe nekega mikrokozmosa, ki se imenuje faza predtržnega naročanja konkretnega inovativnega proizvoda.

23.7 Ocenjena vrednost kot varnostna rezerva za tveganje

Ocenjena vrednost predmeta naročanja je izhodišče in obenem determinanta za uveljavljanje načela transparentnosti pri javnih naročilih. Ocenjena vrednost je tudi funkcija mejnih vrednosti, po katerih se določajo objave javnih naročil in nato izbere način izvedbe postopka oddaje javnega naročila. Poleg tega je ocenjena vrednost finančni izraz sredstev, ki so namenjeni za izvedbo javnega naročila. Naročnik se ob tem dejstvu sooča z odločitvijo glede določitve zagotavljenih sredstev, ki so po višini enakovredni ocenjeni vrednosti, čeprav nujno in v vsakem primeru tudi ne njej enaki. S tem v zvezi je potrebno

upoštevati tveganje, ki ga prevzame naročnik pri izvedbi vsakega javnega naročila in še zlasti inovativnega.

Pri upravljanju s tveganji pri inovativnih javnih naročilih lahko nastopa kot pomemben institut njihovega obvladovanja varnostna rezerva za tveganje (Galorath, 2006).

Rezerva naj bi bila predvidena za financiranje stroškov, ki izhajajo iz nepredvidenih okoliščin celotnega življenjskega cikla inovativnega proizvoda in še zlasti faze predtržnega naročanja. Varnostna rezerva za tveganje sicer ni določena kot poseben institut v obstoječi zakonodaji javnega naročanja, še posebej v povezavi z 14. členom ZJN-2, vendar je mogoče prepoznati že v sedanji praksi javnega naročanja njeno implicitno vlogo v okviru ocenjene vrednosti naročila.

Statistični podatki za agregat javnih naročil v Sloveniji v obdobju 2001 – 2009 kažejo specifično zakonitost celotnega obdobja s tem, da je bila ocenjena vrednost v povprečju za vsako naročilo velike vrednosti⁹⁷ višja od njene pogodbene vrednosti. Enako kot statistična poročila je oceno vzrokov za takšna odstopanja pripravilo Ministrstvo za finance vlade RS, ki je pripisalo razkorak pomanjkljivostim tržnih raziskav ali projektantskih ocen, nepravilni ali slabi identifikaciji potreb pri naročniku itd.

Samo v letu 2009 je razkorak pri 3.699 javnih naročilih velike vrednosti, med ocenjeno vrednostjo (2,425 mrd €) in pogodbeno vrednostjo (2,063 mrd €) znašal 362 mio evrov, kar bi lahko vendarle pomenilo agregatno varnostno rezervo za tveganja pri inovativnih naročilih (Ministrstvo za finance, 2010).

Možno je, da izkušnja precenjene ocenjene vrednosti v dosedanji praksi, ki velja za velika konvencionalna javna naročila, postane tudi način določanja orientacijske vrednosti inovativnih naročil in s tem uporaben instrument pri obvladovanju tveganj stroškov. Vendar to ne pomeni, da iz tega razloga ne bi kazalo v prihodnje, predvsem s pravnim predpisom, določiti institut varnostne rezerve za tveganje pri inovativnih naročilih.

Varnostno rezervo za tveganje v okviru ocenjene vrednosti naj praviloma postavlja naročnik, ki je odgovoren za določitev višine rezerviranih sredstev (sredstev financiranja naročila) na osnovi ocene negotovosti in tveganj.

23.8 Upravljanje in obvladovanje tveganj

Upravljanje s tveganji je sredstvo za učinkovito upravljanje s prihodnjimi negotovostmi, ki so povezane z javnimi naročili, še zlasti inovativnimi (Paasi, J. et al, 2008, str. 6).

Upravljanje s tveganji je povezano s prihodnjimi dogodki, za katere je izhod neznan; pomeni, kako pristopati k tem negotovostim, to je k iskanju možnih rešitev zanje. Na splošno je rešitve mogoče kategorizirati kot ugodne ali neugodne. Upravljanje s tveganji pa

⁹⁷Naročila velike vrednosti (NVV) so v tem kontekstu razumljena kot naročila blaga in storitev v vrednosti 130.000 € in več, javna naročila gradenj v vrednosti 200.000 € in več, v primeru naročil na vodnem, energetskem, transportnem področju in na področju poštnih storitev pa javna naročila blaga in storitev v vrednosti 400.000 in več ter javna naročila gradenj v vrednosti 5 mio € in več.

je metoda planiranja, ocenjevanja in obravnave prihodnjih dogodkov, za katere naj bi se zagotovil ugoden izhod (Department of Defense, 1999, str. 1).

Namen upravljanja in obvladovanja tveganj je, da pomaga zagotoviti program za doseganje ciljev naročanja glede stroškov, časovnih opredelitev izvajanja naročila in performans v vseh fazah življenjskega cikla.

Naročnik izvede pristop k upravljanju s tveganji na način, ki ustreza predmetu naročanja in izvedbi postopka ob upoštevanju zakonskih določil in življenjskemu ciklu inovativnega proizvoda.

V cilju zmanjšanja tveganj v javnem naročanju in optimiziranja izvedbenih rezultatov v postopkih oddaje javnih naročil naj bi tako naročniki kot ponudniki pristopili celovito in holistično k upravljanju s tveganji. To upravljanje velja za celoten življenjski cikel inovativnega proizvoda, kar pomeni, da velja za vsa funkcionalna področja organizacije posameznega naročila od pričetka postopka do njegove končne izvedbe. Predvsem pravilen razpored tveganj po udeležencih, ki temelji na pragmatičnem reševanju rizičnih primerov na način tehtanja stroškov in koristi. Za to je potrebna pravilna izbira cenovnega mehanizma, (praviloma ne fiksna cena), nato izbira načina, da se stroški celotnega življenjskega cikla vključijo v financiranje naročila, tudi vzdrževanje. Prav tako upravljanje s tveganji terja sprotno analizo cen in stroškov; za naročnika velja tudi opozorilo temeljitega preverjanja neobičajno nizke ponudbe pred njenim izborom (49. člen ZJN-2); ocenjevanje vrednosti sprememb, ki nastajajo v procesu predtržnega naročanja.

Velja predpostaviti, da bo v praksi samo del udeležencev inovativnega naročanja aktivno prevzemal napore za identificiranje, oceno in saniranje posledic tveganj. Predpostavka izhaja iz osnovnega motiva naročanja, ki je v tem, da naročnik pridobi kvaliteten predmet naročanja predvsem na gospodaren in učinkovit način in da ponudnik izvede to naročilo v cilju pridobivanja največje koristnosti zanj, to je dobička. Posledično poudarek upravljanju s tveganji in še zlasti predhodnemu načrtovanju odprave posledic tveganj ni na prednostnem seznamu prizadevanj in ravnanj obeh udeležencev. In ne nazadnje, v procesu izvajanja predtržnega naročanja dobre prakse upravljanja s tveganji niso dovolj učinkovito prenesene od glavnih izvajalcev na podizvajalce, kar ima za posledico visoke stroške, zmanjšan dobiček in zamude pri izvajanju storitev ali dobavah blaga, kar negativno vpliva na pogodbeni odnos med naročnikom in inovativnim ponudnikom.⁹⁸

Iz teh razlogov je primerno analizirati celotni vsebinski okvir tveganj v inovativnem naročanju v cilju izboljšanja načinov in postopkov pri upravljanju z njimi, kar je eden od ključnih področij spodbujanja inovacijskih procesov in ustvarjanja novih tehnologij. Pričujoča analiza je izdelana kot mehanizem opozoril, da so tveganja in upravljanje z njimi eden od najpomembnejših sestavin inovativnega naročanja. Podpoglavje 23.8 odkriva mehanizem postopnosti ravnanj, ki pomenijo sledljivost pri upravljanju s tveganji z izkazovanjem odločilnega pomena takšnega upravljanja, ki je eden od najpomembnejših sestavin inovativnega naročanja.

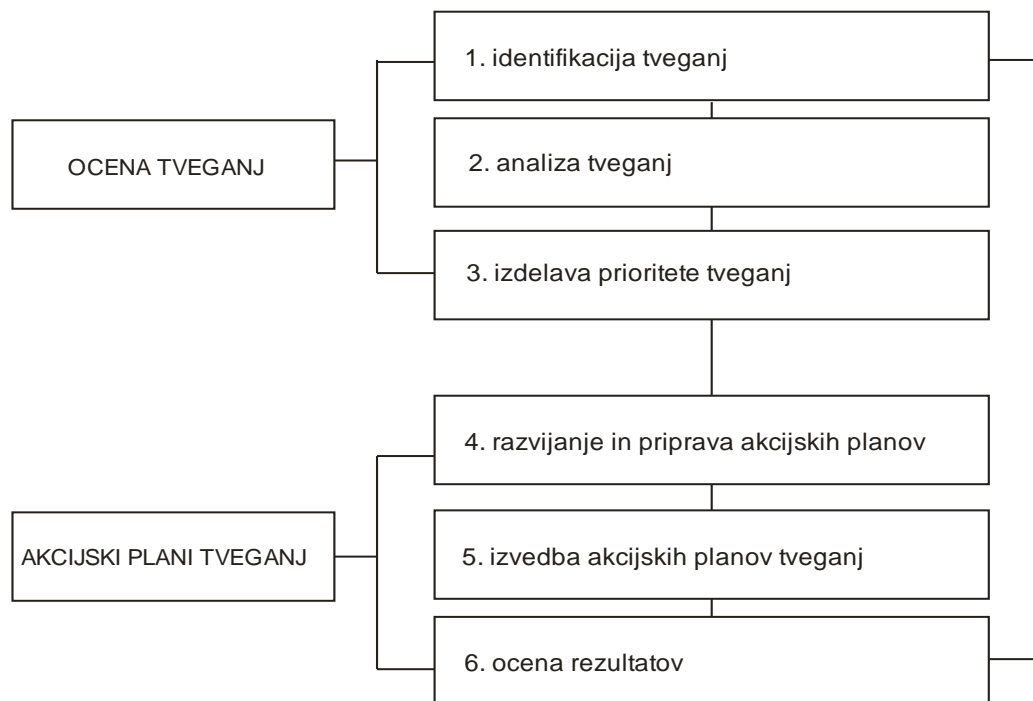
⁹⁸ Tveganje z vključevanjem podizvajalcev je med drugim tudi v tem, da je takšno naročilo lahko izvedeno bolj specializirano, vendar oskrbovalna veriga s podizvajalci pomeni tudi večje tveganje glede zamud in podaljševanja izvedbe naročila. Takšen vidik tveganj ni v neposredni povezavi s tveganji glede ročnosti izvedbe, zlasti tistimi, za katere obstajajo pritiski za naglo izvedbo projekta (dodatni, povečani stroški dela, hitra dostava itd.).

Prvi temeljni korak pri upravljanju s tveganji je namenjen izdelavi ocene tveganj, ki obsega identifikacijo tveganj, analizo tveganj in izdelavo liste tveganj po pomembnosti (slika 23-1). Identifikacija tveganj zajema izdelavo seznama tveganj, katera bi lahko ogrozila uspeh inovativnega predmeta naročanja. Značilne tehnike izvedbe identifikacije tveganj so različne; ena od njih je izdelava seznama najpomembnejših tveganj, na primer njih 7 in nato njihovo razporeditev v okviru razponov verjetnosti.

Analiza tveganj in izdelava prioritete tveganj po sliki 23-1 pomeni rangiranje tveganj po pomembnosti, kar postavlja obenem tudi prioriteto ravnanj v okviru upravljanja s temi tveganji. To pomeni stopnjo pomembnosti in pogostosti izvajanja nadzora nad posameznimi vrstami identificiranih tveganj v okviru obstoječega seznama, uvrstitev in razvrstitev novih vrst tveganj, ki se pojavljajo, krepijo ali slabijo v času izvajanja faze predtržnega naročanja.

Izdelava akcijskih načrtov tveganj pomeni vključitev načel in praks upravljanja s tveganji ter izdelana ocena tveganj v izvedbo celotnega življenjskega cikla inovativnega predmeta naročanja. Takšni načrti zato ne vključujejo samo tveganj, ki so lastni raziskavam in razvoju, ampak zajemajo tudi ostala tveganja, ki so operativna, in tveganja, povezana z vzdrževanjem, vendar tudi tista, ki so povezana s fazo oddaje inovativnega naročila, fazo trženja vse do izteka življenjske dobe inovativnega proizvoda.

Slika 23-1 Model postopnosti upravljanja s tveganji



Vir: Barry W. Boehm, Software Risk Management, Principles and Practices, Defense Advanced Research ProjectAgency, IEEE Software, Vol.8, No1, (1991, str. 428)

S stališča upravljanja tveganj je značilnosti tveganj mogoče opredeliti troslojno: njihova vsebina in poreklo, verjetnost njihovega nastanka in potencialne posledice.

Upravljanje tveganj je proces ugotavljanja in nadzorovanja tveganj. Čeprav se tveganjem največkrat ne da izogniti ali jih celo preprečiti, udeleženec v naročanju lahko identificira

tveganja in izdelava načrte, kako pristopiti k tveganjem, se jih učinkovito lotevati in jih obvladovati. Upravljanje s tveganji pomeni, kako obvladovati tveganja, da ne bi prerasla v kritično stanje. Prvi korak pomeni vnaprejšnje ugotavljanje (register) o tem, katere vrste tveganj lahko ogrozijo inovativni projekt. Primerna metoda za takšno predhodno ugotavljanje je izvedba tehnike razvijanja alternativnih rešitev na podlagi viharjenja mnenj v okviru projektne skupine pri naročniku o vseh možnih negotovostih in posledično tveganjih, ki se lahko pojavijo v trajanju izvajanja predtržnega naročanja in tudi kasneje, torej v celotnem življenjskem ciklu inovativnega proizvoda. Čeprav ima vsako inovativno naročanje specifične vrste in posebnosti tveganj, je mogoče navesti vsaj dve opredelitvi tveganj, ki jih je mogoče najti pri skoraj vsakem naročilu (Witzel, 2004, str. 1):

- sprememba ciljev; vprašanja, kot so zakaj in kaj pri vsaki nadaljnji stopnji predtržnega naročanja povzroča občutno povečane napore, sredstva in časovne razsežnosti (roke);
- realnost postavitve rokov; doseganje rokov je nerealno, ker časovni okvir inovativnega naročila predvideva nemogoč čas za končanje projekta, kar ima za posledico kasnejše zamude v pogodbenih rokih.

Naročnik običajno oceni tehnološko-tehnična in stroškovna tveganja ter tveganja ročnosti, ki so povezana z izvedbo naročila in nato praviloma terja od ponudnikov, da vsak v svoji ponudbi poda svoj načrt upravljanja s tveganji.

Inovativni ponudnik se obvezno vključuje v sistem upravljanja s tveganji. Sestavni del inovativne ponudbe obsega pristop ugotavljanja temeljnih vzrokov tveganj in načrtov za upravljanje teh tveganj kot poseben dokument. To ni naročniku zgolj v pomoč za zgodnjo identifikacijo tveganj, marveč nudi dodaten vpogled v ponudnikovo razumevanje glede zahtev naročnika do predmeta naročanja. Dodatno naj bi ponudniki identificirali tveganja, kot jih sami zaznavajo in razumejo ter jih prav tako vključili v svojo ponudbo.

Sistem upravljanja s tveganji je usmerjen predvsem na osnovna oziroma bistvena tveganja, ki izhajajo iz lastne organizacije naročnika, kot tudi osnovna tveganja, ki izhajajo iz njegovih odnosov s ponudniki v fazi predtržnega naročanja. Pri tem naj bi se naročnik z analizo tveganja in z upravljanjem tveganj usmeril zlasti na naročila, katerih vrednost je visoka, kjer gre za tehnološko-tehnično zapletena naročila ali naročila na ključ, kjer negativne posledice postopka oddaje naročila lahko močno prizadenejo naročnika in kjer so posledice motenj pri izvajanju predvsem storitev javnih gospodarskih služb lahko občutne (NPPPU, 2005).

Vendar to ne pomeni, da inovativno naročanje v okviru manjših tveganj lahko spregleda izdelavo strategije ukrepov za izogibanje oziroma zmanjševanje učinkov tveganja.

Mogoča je tudi konsolidacija vseh rezidualnih tveganj, vendar ob predpostavki, da je v vsakem primeru upravljanje tveganja finančno upravičeno (MacDonald, 2002).

Čeprav je inovativno naročilo lahko razdeljeno na več stopenj in naročnik tveganja identificira in pristopi njihovem obvladovanju stopenjsko, jih mora vendarle upravljati kot kontinuiran proces v celotnem življenjskem ciklu inovativnega proizvoda. Najučinkovitejše obvladovanje tveganj zahteva njihovo identifikacijo že ob vstopu v fazo predtržnega naročanja, skupaj z metodo nadzora nad spremembami, ki se tekoče pojavljajo in nad učinki tveganj v času celotnega življenjskega ciklusa. Tveganja in njihovi učinki imajo precejšnje nagnjenje, da se spreminjajo v primeru tehnološko-tehnično zapletenih

naročil visokih vrednosti in dolgotrajnosti postopkov. Medtem ko nekatera tveganja ostajajo nespremenjena, se druga spreminjajo v času trajanja razvoja inovativnega proizvoda. Izboljšave v izvajanju inovativnega procesa in kasneje je mogoče doseči z ugotavljanjem tistih tveganj, ki se pojavljajo v času celotnega življenjskega cikla inovativnega proizvoda, pri katerih stranka v naročanju v tem času primerno in sprotno ukrepa. Optimalna identifikacija tveganj, postopki ocenjevanja in časovni okvir njihovega nastanka ter proces odločanja o ukrepih morajo biti določeni, praviloma že na začetku procesa upravljanja s tveganji. Obstaja precejšnja bojazen za uspešno upravljanje s tveganji, ki je v tem, da naročniki ne optimizirajo v zadostni meri portfolio tveganj v celotnem življenjskem ciklu inovativnega proizvoda (Walewski J., & Gibson, G.E., 2003, str. 19).

Naročnik lahko v razpisni dokumentaciji izrecno postavi zahtevo po opisu tehnološke zrelosti. Ponudnik bo izpolnil to poglavje z opisom tekočega stanja tehnologije, ki jo predlaga in kako bo takšna zrelost rasla v času trajanja faze predtržnega naročanja. Da bi ponudnik izkazal svojo sposobnost in usposobljenost, mora v svojo ponudbo vključiti posebne podrobnosti o odgovornostih upravljanja s tveganji, kriterijih, oblikah, politikah, postopkih, pragovih itd. Takšen primer naj bi vseboval kriterije, po katerih naj bi se ocenjevala zrelost tehnologije – na primer raven tehnološke razvitosti (TRL)⁹⁹ –, to je metode, s katerimi se bo ocenjevala zrelost, tveganja, ki so povezana z razvojem tehnologije in s tem povezanimi načrti za nepredvidljivost ter načrti za zmanjševanje tveganj; prav tako v tem delu razpisne dokumentacije predvidljivost potencialnih možnih rizičnih dogodkov, verjetnosti, vplivov stroškov in vključitve rokov.

Analiza in s tem upravljanje s tveganji je najbolj učinkovito, kadar je izdelano dovolj zgodaj, pred ali ob pričetku faze predtržnega naročanja.

Prav tako je pomembno, da pri analizi tveganj naročnik ugotovi možne rizične dogodke ali neugodne posledice tveganj, ki se lahko zgodijo v času razvoja, proizvodnje in uporabe inovativnega proizvoda. Kot primer za to je mogoče vzeti nek novo razviti proizvod, ki kaže neuspeh pri svoji integraciji v celoten sistem. Za vsak rizični dogodek je primerno, da naročnik izdela distribucijo verjetnosti stroškovnih oziroma proračunskih tveganj.¹⁰⁰ Finančno tveganje pomeni pričakovanje, da bodo dejanski stroški razvoja proizvoda presegali predvidene stroške razvoja (proračun) in s tem, da so ti stroški fiksno določeni, obstoj verjetnosti, da bodo preseženi. Potem ko naročnik določi na podlagi vnosa podatkov vrednost tveganja pri stroških oziroma proračunu za inovativno naročilo, kvantificira tudi verjetnost; naročnik se na tej podlagi lahko odloča, kakšno tveganje sprejema, za določeno vrednost naročila ter vrednosti in tveganja alternativnih inovativnih rešitev. Nizek razvojni proračun pomeni veliko verjetnost prekoračenja sredstev in nasprotno, visoka raven zagotovljenih sredstev zagotavlja nizko stopnjo prekoračitev.

⁹⁹ Glej raven tehnološke razvitosti v J.C. Mankins, Technology Readiness Level, Office of Space Access and Technology, NASA (Mankins, 1995).

¹⁰⁰ Gre za kumulativno distribucijsko funkcijo, ki ustvarja možnost določanja ocenjene vrednosti inovativnega naročila kot naključne sprejemljivke. V tem primeru izkazuje ocenjena vrednost, ki je določena še v času pred izvedbo naročila, torej pred pričetkom predtržnega naročila, verjetnostno porazdelitev in s tem možen odgovor na vprašanje, kakšna je verjetnost, da bo višina ocenjene vrednosti ob zaključku naročila tudi prekoračena (Wikipedia, b.l. b).

Naročnik lahko izdelava okvirne financiranja inovativnega naročanja tudi za več let vnaprej. Pomembna sestavina takšnega napovedovanja pomeni oceno stroškov inovativnega naročanja, ki ga bo naročnik izvajal za nekaj let vnaprej, in za proizvode, ki bodo ostali v uporabi dalj časa. Za to je potrebna stroškovna analiza oziroma analiza ocenjene vrednosti, ki pomeni vnaprejšnje predvidevanje končne vrednosti inovativnega naročila, kar poteka časovno izpred dejanskih stroškov zanj. Takšne ocene naj ne predstavljajo bolj poglobljenega načrtovanja bodočih vrednosti. Razlog za to je, da naročnik ne razpolaga s popolnim znanjem glede tehnologije, ekonomskih pogojev in drugih bodočih parametrov. Zato vrednostna (stroškovna) ocena vključuje negotovosti in s tem tveganja, da bi dejanski stroški utegnili biti nato nižji ali še zlasti višji od stroškov, ki so bili predvideni na začetku.

Primerno strukturirana identifikacija tveganj, analiza tveganj in proces obvladovanja tveganj lahko pomembno vplivajo na manjše učinkovanje tveganj pri tehnološko zahtevnih naročilih.

Samo upravljanje tveganj ni primerno nadomestilo za načrtovanje, nadzor in izpolnitev tehničnih zahtev, ki jih naročnik načrtuje in izdelava pred pričetkom faze predtržnega naročanja. Učinkovito upravljanje s tveganji pomeni medsebojno delovanje povezav in koordiniranje vseh vidikov raziskav in razvoja inovativnega proizvoda.

Obvladovanje in upravljanje s tveganji je v razmerah inovativnega naročanja občutno bolj zahtevno, kot velja to za odnose med naročnikom in ponudniki v konvencionalnih postopkih javnega naročanja.

Naročanje z določenimi značilnostmi, kot je nova ali naprednejša tehnologija, skupno naročanje itd. vpliva na povečevanje ali vsaj spreminjanje stopnje tveganja (Walewski J., & Gibson, G.E., 2003, str. 19).

Našteti je mogoče nekaj splošnih ugotovitev za udeležence v inovativnem naročanju (naročnika in ponudnike) glede upravljanja s tveganji in odklanjanja nastanka posledic tveganj: postavitve integralne projektne skupine, izdelava funkcionalnih tehničnih specifikacij, izvedba tržnih raziskav, uvedba sistema spodbud in nagrad, izdelava načrtov zagotavljanja kvalitete, izvedba vodenja in upravljanja postopka, povezanost toka plačil z doseganjem rezultatov.

23.9 Aktivnosti pri izvajanju strategije upravljanja s tveganji

Potek aktivnosti pri izvajanju strategije upravljanja s tveganji je mogoče razvrstiti:

23.9.1 Identifikacija tveganj glede na predmet naročila

Prva ključna aktivnost v procesu upravljanja s tveganji je identifikacija tveganj (Abkowitz, M. D. & Camp, J. S.). Namen ugotavljanja tveganj izhaja iz preigravanja možnosti zastojev, izpadov in napak kadarkoli v življenjskem ciklu na podlagi:

- primerjav obstoječega in predlaganega kadrovanja, izvedbe postopka, izvedbene rešitve, izbire ponudnika, virov, odvisnosti itd.;
- potencialnih nasproti pričakovanim pomanjkljivostim;
- analize negativnih trendov.

Odkrivanje tveganj je aktivnost, ki analizira vsak element inovativnega projekta z namenom identifikacije povezanih temeljnih vzrokov, začenši z njihovim dokumentiranjem in pripravo za njihovo upravljanje. Identifikacija tveganj se prične dovolj zgodaj v fazi predtržnega naročanja in se nadaljuje nato prek celotne faze z rednimi pregledi in analizami tehničnih performans.

Tveganje je lahko povezano v vseh vidiki naročila, na primer operativnimi potrebami, omejitvami, parametri performans, tehnologijo, načrtom rešitve.

Identifikacijo tveganj je mogoče opirati na predhodne izkušnje, viharjenje mnenj ali nastale škodne posledice tveganj iz podobnih naročil (Methods of identifying risks).

23.9.2 Analiza tveganj

23.9.2.1 Matrika stopnje ogroženosti

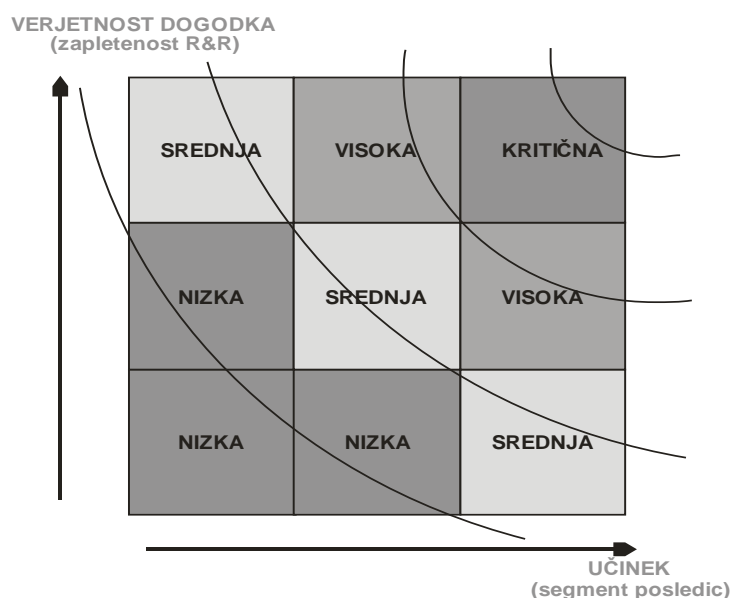
Analiza tveganj pomeni pregled vsakega identificiranega tveganja z namenom količinske opredelitve ravni potencialne škode. Oceno velikosti tveganj glede stroškov je mogoče določiti z naslednjimi koraki: podrobnim opisom vsakega tveganja, oceno izpostavljenosti tveganj, določitvijo stopnje njegovih učinkov, kjer analiza učinkov ugotavlja potencialno povečanje stroškov v primeru uresničenja vsakega od temeljnih vzrokov, medtem ko ocena izpostavljenosti predstavlja določanje verjetnosti porasta stroškov, ki naj bi bremenila posameznega udeleženca.

Pomembna je tudi ugotovitev, da analiza tveganja časovno sovpada z izdelavo analize poslovnega primera, kateri pristopita naročnik in ponudbena stran skoraj istočasno, čeravno ločeno. Analiza poslovnega primera naj dokumentira projektne cilje, identificira tveganja in določi tehtane vrednosti bistvenih značilnosti predmeta naročanja, ki vključujejo izvedbo, performance, stroške in časovni raspored.

V okviru analize tveganj, ki sledi prvotni fazi identifikacije tveganj, ima veliko težo razvrstitev tveganj po pomenu oziroma po prioriteti, kar izhaja iz verjetnosti uresničitve nekega tveganja in velikosti njegovega učinka. Verjetnost pomeni pričakovanje, da se bo tveganje zgodilo. Moč učinka pa pomeni višino škode, ki bo posledica uresničitve tveganja. Raven ogroženosti pri raziskavah in razvoju se povečuje glede na verjetnost, da se tveganje zgodi in stopnjo učinka, ki pomeni velikost škode. Naročnik izbira mesto tveganja pri svojem inovativnem naročilu med kvadranti matrike ogroženosti glede na verjetnost in učinek, kar pomeni njegovo strokovno oceno o tem, ali bo neko tveganje majhno, srednje ali visoko v času izvajanja tehnološkega razvoja in/ali trženja inovativnega proizvoda. Z matriko ogroženosti naročnik določa raven tveganj (nizka, srednja, visoka, kritična) v okviru predtržnega naročanja in njihov relativni (medsebojni) odnos.

Mehanizem matrike (slika 23-2) omogoča naročniku, da sprejme odločitve glede prevrednotenja financiranja razvoja inovativnega proizvoda pri neki specifični kumulativni ravni tveganja ali da v celoti sprejme posledice za tak razvoj v okvirih sprejetih finančnih zmogljivosti. To omogoča naročniku, da ugotovi finančne posledice specifičnih rizičnih dogodkov, kot je npr. neuspeh pri uspešnosti dizajniranja novega kopirnega stroja v okviru omejenih finančnih in časovnih parametrov.

Slika 23-2 Matrika stopnje ogroženosti



V pojasnilu k zgornjim možnim primerom ima popoln računalniški izpad lahko velike negativne posledice za inovativni projekt. Verjetnost takšnega primera je občutna in naročnik bo postavil takšno tveganje visoko na prioritetni seznam vseh tveganj. Glede na omejena sredstva in čas bo naročnik posvetil največ pozornosti prav takšnim vrstam tveganj. Po drugi strani je istočasni izstop vseh inovativnih izvajalcev iz predtržnega naročanja manj verjeten in zato manj ogroža uresničitev razvojnega dela faze predtržnega naročanja. Naročnik bo uvrstil takšno ogroženost nizko na prioritetni seznam.

Tveganje lahko dviguje stroške zlasti v inovativni fazi predtržnega naročanja in lahko vpliva na kvaliteto performans (doseganje izvedbenih ciljev), ne glede na to, ali gre za dvig tehnološke ravni prenosnih računalnikov ali laserskih tiskalnikov ali novih aplikacij na področjih diagnostike in zdravljenja, kot je to npr. avtomatska analiza medicinskih slik. Vendar je najpomembnejše, da so tako naročnik kot izvajalci pozorni na skrajni kritični segment (slika 18-10), ki pomeni npr. tveganje glede izstopa vseh inovativnih ponudnikov, na primer zaradi težav v poslovanju ali celo stečaja.

Cilj analize tveganj je zmanjšati ogroženost na najmanjšo razumno stopnjo. Pristop je mogoče razdeliti v tri faze: 1) identifikacijo in kategorizacijo tveganj, 2) predhodno oceno tveganj, ki omogoča izbiro scenarijev za njihovo podrobno proučevanje, 3) podrobno kvantitativno analizo z uporabo matrike ogroženosti, ukrepi, ki zmanjšujejo tveganja in tehniko premikanja v matriki v smeri pasu sprejemljivosti tveganj oziroma pasu rizične tolerance. Zaključek analize tveganj pomeni izdelavo prioriternih načrtov za zmanjševanje tveganj. Opisani primer je rezultat dejavnosti pri obvladovanju tveganj v okviru Preventivnih načrtov tehnoloških tveganj (PPRT), ki se izvajajo v okviru EU Seveso direktive v Franciji (TOTAL, 2010).

Za vsako vrsto tveganja na seznamu tveganj obstaja verjetnost nastanka rizičnega dogodka po stopnji kritično, visoko, srednje in nizko na navpični osi matrike ogroženosti. V primeru številčnega izkaza je stopnja verjetnosti na lestvici od 0,00 do 1,00, s tem da je 0,01–0,33 nizka, 0,34–0,66 srednja in 0,67–1,00 visoka; enako na vodoravni črti vnos stopnje učinka

z oznako nizko, srednjo in visoko oziroma v številčnih izkazih 0,01–0,33 nizko, 0,34–0,66 srednje in 0,67–1,00 visoko.

23.9.3 Izdelava prioritetnega seznama tveganj

Preglednica razporeditve možnih tveganj po pomembnosti:

V = visoko: 0,67–1,00 – od velike verjetnosti do skoraj gotovosti; S = srednje: 0,34–0,66–verjetnost ; N = nizko: 0,01–0,33 – ničelna verjetnost do nizke verjetnosti.

Tabela 23-2 Razporejanje tveganj

Tveganje	Verjetnost	Učinek	Ročnost	Stroški (% predvidenega proračuna)	Tehnične performanse
Tveganje 1: naročnik ni natančno določil svojih potreb/nepovezanosti poslovne strategije s cilji inovacije	V	V	Ni mogoče spoštovati ključnih projektnih rokov	Občutno preseganje rezerviranih sredstev	Občutno zmanjšanje tehničnih performans; možna ogrožitev uspešne izvedbe predtržnega naročanja
Tveganje 2: nerazumevanje zrelosti tehnologije/stopnja finančnega oziroma tehnološkega tveganja podcenjena	S	V	Roki se nakazujejo kot znatno preseženi	Povečanje proračuna ali povečanje stroškov na enoto proizvoda	Poslabšanje tehničnih performans
Tveganje 3: inovativni proizvod ocenjen neprimerno (inovativni ponudnik nepravilno pojasnil načrt rešitve; v svoji ponudbi podizvajalec določil neprimerno ceno)	V	S	Zmerno preseganje rokov, vendar še vedno možna izpolnitev ključnih časovnih pragov	Povečanje proračuna ali povečanje stroškov na enoto proizvoda	Manjše zmanjšanje tehničnih performans in manjše posledice na ciljne opredelitve inovativnega projekta
Tveganje 4: neprimerna komunikacija med inovativnim izvajalcem, dobaviteljem in podizvajalcem	S	S	Zmerno preseganje rokov, vendar še vedno možna izpolnitev ključnih časovnih pragov	Povečanje proračuna ali povečanje stroškov na enoto proizvoda	Zmerno zmanjšanje tehničnih performans in manjše posledice na ciljne opredelitve inovativnega projekta
Tveganje 5: variacije ob izteku faze predtržnega naročanja zaradi kompenzacije nepredvidenega porasta stroškov (stalni porast stroškov zaradi integriranja proizvoda)	N	S	Zmerno preseganje rokov	Povečanje proračuna ali povečanje stroškov na enoto proizvoda	Manjše zmanjšanje tehničnih performans in dopustne posledice na inovativni projekt
Tveganje 6: časovno neučinkovita aplikacija inovativnega proizvoda v uporabno delovanje pri	S	N	Manjše preseganje rokov	Povečanje proračuna ali povečanje stroškov na	Minimalne ali nikakršne posledice na tehnične performanse

Tveganje	Verjetnost	Učinek	Ročnost	Stroški (% predvidenega proračuna)	Tehnične performanse
naročniku				enoto proizvoda	
Tveganje 7: manjši zastoji pri dobavah podizvajalcev	N	N	Brez posledic	Brez posledic	Nikakršne posledice na tehnične performanse

Postopek upravljanja s tveganjem je mogoče razdeliti na več korakov (Tremper, 2012).

Prvi korak pomeni, da udeleženec v naročanju ugotovi (identificira) tveganja in jih razvrsti po pomembnosti (prioriteti). Prioritetno razvrščanje tveganj pomeni njihovo razporeditev glede na stopnjo njihovega ogrožanja inovativnega naročila.

Drugi korak pomeni, da udeleženec v naročanju določi strategije za upravljanje nekaj poglobitnih tveganj (na primer njih 7). Za ta namen naročnik (ali drug udeleženec v predtržnem naročanju) izdelava kratkoročne izvedbene načrte za izognitev ali zmanjšanja učinka poglobitnih tveganj. Zmanjšanje učinka tveganj pomeni zmanjšanje verjetnosti njihovega nastanka. Pomembno pri tem je prevzemanje odgovornosti za izvedbo aktivnosti in datuma za končanje posamezne faze ali celotne faze predtržnega naročanja.

Tretji korak se izkazuje v ažuriranju načrtov, proračunov oziroma tehničnih specifikacij. Vsakršno upravljanje s tveganji vključuje napore ali stroškovne elemente, s tem da ažuriranje proračuna ali projektne načrta odraža spremembo stroškov ali naporov.

Četrty korak je namenjen ali izognitvi samega tveganja ali zmanjšanju njegovih posledic.

Če so tveganja nesprejemljiva, naročnik sprejme ukrepe, s katerimi zmanjša verjetnost njihovega nastanka, vendar mora pri tem upoštevati finančna upravičenja takšnih ukrepov. Za tveganja, ki se pojavljajo v času trajanja faze predtržnega naročanja in tudi kasneje, naj bi naročnik predvsem omejil oziroma zmanjšal možnost njihovega nastanka.

Ukrepe za zmanjšanje oziroma izognitev tveganj naj bi naročnik predvidel pri visokih stroških nadzora in vzdrževanja in pomenijo spremembo bilance kapitala glede na tekoče stroške, ki so zajeti v specifikacijah naročila. Podrobnejša analiza tveganj je potrebna zaradi potrebe po ugotavljanju o tem, ali je tehnični nadzor za celotno življenjsko dobo predmeta naročanja sploh finančno sprejemljiv (MacDonald, 2002, str. 74).

23.9.4 Izvajanje ukrepov za zmanjševanje oziroma izognitev tveganj

Izdelava strategije (načrtov) za zmanjšanje verjetnosti, da se bo tveganje uresničilo. Navadno gre pri tem za vrsto tveganj z oznako visoko ali srednje. Tudi če želi naročnik zmanjšati verjetnost nastanka manj pomembnih tveganj, bo tudi v takšnem primeru najprej pristopil k prvima dvema.

Izdelava načrtov za nujnost in nepredvidljivost dogodkov v primeru, da se tveganje uresniči. Ponovno rečeno, gre predvsem za vrsto nepredvidljivosti z oznako visoka ali srednja. V primeru nepravočasnih dobav kritičnih komponent za izvajanje razvoja

inovativnega proizvoda je potrebno postopek upočasniti ali ostati vsaj nekaj časa pri uporabi obstoječih komponent.

Načrt nujnosti in nepredvidljivosti pomeni načrt bodočega reševanja problema, ki se lahko zgodi, vendar je zanj realizacija negotova. Načrt nujnosti in nepredvidljivosti je lahko sestavni del načrta zmanjševanja ali blažitve tveganj in pripomore k zniževanju stroškov posledic, ki potencialno izhajajo iz prihodnjega dogodka. Glede na obseg in vsebino ugotavljanja in reševanja bodočih problemov, določitev ukrepov za njihovo reševanje, predpostavlja načrte za primere nujnosti in nepredvidljivosti. Zmanjševanje *verjetnosti in učinkov*, ki je posledica uspešnega upravljanja s tveganji, lahko reducira prvotno ocenjeno celotno tveganje in določi *izpostavljenost*, ki pomeni končni obseg tveganj, ki se jim ni mogoče izogniti.

Izdelava strategije nujnih ukrepov pri manj pomembnih tveganjih. Pomen uporabe takšnih ukrepov je v tem, da ne izključuje nobenega tveganja, s tem da združuje na videz manjše vrste tveganj, ki bi vsi utegnili imeti pomembnejši vpliv na naročanje. Podobno tudi tveganja, ki jih naročnik prvotno ni ugotavljal, obvezno pripravi v okviru načrtov in ukrepov za izognitev samega tveganja ali zmanjšanje njegovih posledic (MacDonald, 2002, str. 73-74).

Med pristopi, kako upravljati s tveganjem, velja izpostaviti predvsem štiri najpomembnejše. Udeleženec v inovativnem naročanju se lahko izogne tveganju ali zmanjša njegove posledice. Izognitev tveganju pomeni, da udeleženec naročanja sprejme ukrepe, ki preprečujejo, da se neko tveganje uresniči. Zmanjšanje posledic uresničitve tveganja pomeni izvajanje ukrepov za odklanjanje oziroma minimiziranje posledic, v kolikor se škoda vendarle zgodi:

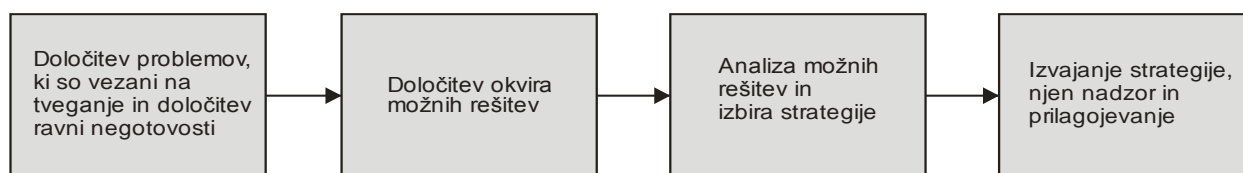
a) *Izognitev tveganj* v primerih, ko udeleženec naročanja ne sprejme tveganja, pri čemer obstaja možnost izbire drugih manjših tveganj na podlagi različnih alternativ.

b) *Zmanjšanje verjetnosti nastanka rizičnega dogodka.* Nadzor/zmanjšanje tveganj je primerno, kadar naročnik tekoče nadzoruje proces upravljanja s tveganji v predtržnem naročanju in sprotno izvaja popravke. Če je zmanjšanje tveganja možno doseči s točnejšimi informacijami, se je zmanjšanje učinka nastanka rizičnega dogodka primerno lotevati z alternativnimi scenariji, kot so načrt zgodnjega opozarjanja in načrt za primere nujnosti in nepredvidljivosti. Takšen proces zahteva načrt zmanjševanja tveganj in prav tako njegovo sprotno izvajanje. Zaradi vnaprejšnjega načrtovanja in tekočega aktivnega delovanja naročnika je strategija zmanjševanja verjetnosti tveganj lahko tudi najprimernejša tehnika upravljanja s tveganji.

c) *Prenos upravljanja s tveganji in/ali posledici rizičnega dogodka* na osebo v naročanju, ki najbolje upravlja s tveganjem; prenos tveganj je mogoč v primeru, kadar se tveganja delijo med udeležence inovativnega naročanja. Oblike delitve tveganj zajemajo prenos pogodbenih obveznosti, spodbude performans, garancije, vrednostne papirje.

Slika 23-3 prikazuje po avtorici nov miselni okvir, ki pomeni zavestno soočanje z negotovostjo in tveganjem, kar je nasprotno njunem izogibanju ali negiranju in kar vodi udeležence v naročanju k iskanju novih priložnosti.

Slika 23-3 Strategija upravljanja s tveganji¹⁰¹



Vir: Sophie Pochard, *Managing Risk of Supply-Chain Disruptions: Dual Sourcing as a Real Option* (2003, str. 12)

Razprava na področju tveganj ne posega v ekonomsko teorijo zavarovalništva, ker so za namen razprave pomembne zlasti podlage s področja pogodbenega prava. Pogodba je odnos med naročnikom in uspešnim ponudnikom in v tem odnosu pogodbene stranke najprej določita, kdo od njih prevzame posamezna tveganja. Po sprejetju te odločitve, se vsak partner odloča o tem, ali bo ali ne bo zavaroval ekonomskih posledic tveganja.

V primeru sprejetja takšnih določil je primerno, da bi bila nekrita tveganja praviloma prenesena na komercialnega partnerja v naročanju ali na zavarovalno družbo. Vendar takšno razmišljanje terja tudi drugačen pogled predvsem s stališča stroškov vseh tveganj v inovativnem naročanju.

Obstajata dva kriterija alokacije tveganj, po katerem je, kot že rečeno, prvi tisti, po katerem prevzema tveganja subjekt, ki je najbolj sposoben, da jih upravlja in obvladuje; in po drugem, kjer je nosilec tveganj tisti subjekt, ki ga bremenijo najmanjši stroški tveganj v predtržnem naročanju, s čimer so skupni stroški tveganj inovativnega naročila najmanjši.

Večji je odpor udeleženca pri prevzemanju tveganja, večji so stroški, ki jih ta kasneje nosi. Tveganje naj bi zato prevzemal udeleženec v naročanju, ki izkazuje manjši odpor pri prevzemanju tveganj, ker se na ta način v največji meri zmanjšujejo skupni stroški vseh tveganj inovativnega naročila. S tem da naročnik hkrati izvaja več postopkov oddaje naročil, je v večji meri sposoben združevati tveganja, kot je to lahko ponudnik.

Javni sektor, kar je skupno ime za vse naročnike, na splošno izkazuje večji odpor do prevzemanja tveganj in negotovosti, ki so povezane s postopki izvedbe javnih naročil ali izbiranja novih ponudnikov. Medtem ko so zasebni subjekti v naročanju običajno sposobni poiskati nove dobavitelje, v primeru, da izbrani ponudnik nenadoma ni sposoben dobavljati ali sicer izvajati naročilo, takšna rešitev navadno ni, tudi zaradi izvajanja pravil formalnosti, na voljo naročniku v javnem sektorju. Vsak neuspeh v naročanju lahko ogrozi izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb, kar je hkrati zelo transparentno, odzivno in celo nedopustno za javni sektor. Prav preprečevanje stanja negotovosti pri naročanju ima visoko prioriteto pri naročniku. To spodbuja naročnike, da se pri naročanju omejujejo na velike in stalne ponudnike, s katerimi vzdržujejo trdne in dolgoročne odnose, kar zanje pomeni ohranjanje stabilnosti in izogibanje negotovostim ter tveganju (OFT, 2004, str. 5).

Naročnik lahko nosi vsaj nekatera tveganja z manjšimi stroški kot zasebni ponudnik zaradi svoje sposobnosti, da združuje tveganja in jih tudi lažje razporedi (Stephen, 1999, str. 30). Potemtakem nosi naročnik nižje stroške tveganja kot ponudnik predvsem zaradi svojih

¹⁰¹ Udeleženec v naročanju se odloča o izbiri svoje strategije na podlagi določanja nizke oziroma visoke ravni negotovosti.

sposobnosti razporejanja in diverzifikacije tveganj. Naročnik naj bi zatorej nosil tveganja tudi v primerih, kadar s tem zmanjšuje celotne stroške tveganja.

V okolju inovativnega naročanja naročnik lahko prav tako prevzema nekatera tveganja z namenom podpore raziskavam in razvoju, kar je v interesu obeh, javnega sektorja in konkretnega inovativnega ponudnika. Tako naročnik dodatno odgovarja inovativnemu ponudniku s prevzemanjem jamstva za pridobivanje vmesnega produkta, ki se imenuje raziskave in razvoj in posledično intelektualne lastnine; še zlasti pa končnega, materializiranega inovativnega proizvoda. Kot drugo naročnik največkrat postane financer številnih specifičnih delov raziskovalno-razvojnne opreme za inovativnega ponudnika. In tretje jamstvo je to, da naročnik izbere en ali dva prototipa na izteku faze predtržnega naročanja predvsem na podlagi realnih raziskovalno-razvojnih stroškov in možne spodbude v obliki nagrade.¹⁰²

d) Zavestno sprejetje nastanka rizičnih dogodkov. Sprejetje tveganj v primerih, ko udeleženec v naročanju sprejme samostojno odločitev o tem, da sam nosi posledice učinkov, ki sledijo iz tveganj.

23.10 Delitev koristi in tveganj med naročnikom in inovativnim ponudnikom

Nadvse pomemben, še zlasti pri inovativnem naročanju, je relativni odnos udeležencev v naročanju do tveganja.

V prvem primeru je naročnik tisti, ki ga bremenijo vsa potencialna tveganja, kar je pravilo v primeru konvencionalnega javnega naročanja. Drugi primer je takrat, ko so tako naročnik kot inovativni ponudniki neobčutljivi do tveganj, kar je zlasti primer v javno-zasebnem partnerstvu. V tem primeru naročnik prenese pretežen del tveganj ali tveganja v celoti na izvajalca z namenom, da pri njem maksimizira performančne spodbude. Cilj prenašanja tveganja na izvajalca naročnik uveljavlja pri oddaji naročila v javno-zasebnem partnerstvu z namenom, da izvajalec zniža stroške naročila in ob tem nosi breme pretežnega dela tveganj. Pri inovativnem naročanju, za katerega je značilna visoka stopnja tveganja, velja relativni odnos med naročnikom in inovativnim ponudnikom glede na vrsto oziroma kategorijo tveganj in ob upoštevanju njunega tesnega medsebojnega sodelovanja, ki izhaja iz IV. kvadranta porfolio matrike (slika 16-1), s poudarkom, da naj celotno tveganje nikakor ne bi bremenilo izključno enega udeleženca.

Delitev tveganj in koristi naročnika s ponudniki izhaja iz pričakovane delitve rezultatov raziskav in razvoja med njimi na način, da imata obe strani korist od tvornega spodbujanja trženja novega inovativnega proizvoda in intelektualne lastnine.

Izhodiščni oziroma ključni koncept je v tem, da naročnik deli tveganje pri raziskavah in razvoju, proizvodnji in pri podpori in da ne prenese vsa tveganja na ponudnika.

¹⁰² Razumeti je, da je normalni profit predvsem nadgradnja stroškov, ki skupaj z njimi tvori normalno ceno in da je nagrada posebna, dopolnilna oblika spodbud (glej poglavje 38).

Kadar govorimo o ponudnikovih tveganjih, se ta kažejo kot tehnološko-tehnična, časovna ali stroškovna. Naročnik mora tudi vedeti, da je razumevanje tveganj pri ponudnikih pogosto drugačno od njegovega. Tveganje za ponudnika predstavlja potencialni vpliv na višino vrednosti predmeta naročanja, na katero vplivajo dogodki, ki potekajo drugače, kot je bilo to sprva načrtovano. Tveganje zanj je mera verjetnosti doseganja finančnih ciljev, ki veljajo za predmet naročanja. Investitorji in ponudniki so sicer lahko na splošno pripravljeni sprejeti večja tveganja, vendar ob višjih pričakovanih donosih (Procurement Contracts, b.l.).

V sami stopnji raziskav in razvoja faze predtržnega naročanja sta skrb in negotovost inovativnega ponudnika predvsem glede investiranja sredstev za razvijanje idej za inovativni predmet ali sistem in s tem njegove pričakovane uporabne validnosti. V stopnji testnih preizkusov ali poskusne proizvodnje je skrb in negotovost inovativnega ponudnika predvsem v tem, da si morda nikoli ne bo povrnil svojih investicij v fizični kapital, ki ga vendarle ne bo tako zlahka uporabil izven relevantne inovativne dejavnosti.

Za ponudnika je finančno tveganje seštevek številnih dejavnikov, ki nastopajo v naročilu. Tehnološko-tehnično tveganje je zgolj eden od teh dejavnikov. Kadar ponudnik ne zmore uresničiti sprejeti izvedbeni načrt rešitve funkcionalno po zahtevah naročnika, bo prisiljen občutno povečati svoje izdatke za to, da bo odpravil trenutno nastale probleme; tudi preživetje daljne izvedbe inovativnega naročila je pri tem lahko negotovo.

Pogosta realna tveganja je mogoče najti v nezadostnem financiranju ali zmanjševanju tekočega financiranja v času raziskav in razvoja. Zlasti naročila, ki nimajo neposrednega pridobitnega značaja, kamor je mogoče šteti tudi del inovativnih javnih naročil, so pogost primer takšne prakse, ker se naročnikove prioritete večkrat menjajo ali pridobijo prednosti druge spodbude. Zato inovativni ponudnik lahko izbira med več rešitvami pri upravljanju s tveganjem, kjer je prva ta, da inovativni ponudnik prepriča naročnika o stroškovni učinkovitosti poteka raziskav in razvoja in se s tem izogne zmanjšanju financiranja; druga pomeni, da ponudnik omeji posledice takšnega zmanjšanja tako, da izvede najbistvenejše raziskave in razvojni del inovativnega proizvoda. In tretja rešitev je ta, da udeleženec predtržnega naročanja sprejme tveganje z vsemi posledicami, ki poteka brez vključitve njegovega upravljanja. To je še zlasti v primerih, kadar so tveganja majhna.

Finančno tveganje je mogoče opredeliti kot motnjo v procesu raziskav in razvoja, ki spreminja začetno ravnotežje med plačili, ki so prejemki in izdatki. Takšna motnja povzroča povečanje stroškov in zmanjšanje prejemkov ali vsaj njihov časovni zastoj (Oudot, 2005).

Ostala tveganja vključujejo tržna tveganja, cenovna tveganja in tveganja ročnosti, od katerih lahko vsako pomembno prizadene finančno konstrukcijo in s tem uspešno izvedbo naročila. Cenovno tveganje predstavlja ponudnikovo sposobnost, da jamči za sprejeto višino pogodbene vrednosti (cene) naročila. Preseganje tveganja glede ročnosti temelji na verjetnosti, da bo izvedbeni rok ostal v okviru predvidenega časa za izvedbo naročila, ki je določen v razpisni dokumentaciji. Določitev cenovne strukture naročila prav tako vpliva na finančno tveganje ponudnika. Pri naročilih oziroma boljše rečeno pogodbah s fiksno ceno, še zlasti na področju raziskav in razvoja, prevzema občutno višja tveganja inovativni izvajalec, kot v primeru naročila s stroškovno ceno, pri kateri naročnik krije stroške razvoja in izdelave proizvoda, jamči za minimalno proizvodnjo serijo in zagotavlja normalni profit. Naročnik v zadnjem primeru v večini primerov sprejme finančno tveganje,

s tem da prenese nase vse stroške, ki jih v fazi raziskav in razvoja dodatno, nad pogodbeno ceno, ustvari inovativni ponudnik.

Ponudnik mora biti pripravljen, da v vsakem trenutku sprejme tveganje, ki izhaja iz inovativnosti. Zgolj majhne spremembe v predmetu naročila verjetno ne bodo uspešne na trgu. Nekje obstaja zanj konkurenčni ponudnik, ki je pripravljen spremeniti in razvijati inovativne rešitve. Nove tehnologije, relevantni trgi in kratko odmerjeni časovni roki zahtevajo od ponudnika, da sprejme tveganja. Ključni cilj za razvoj inovativnega proizvoda je ugotavljanje *tehničnih tveganj* v času pred in v trajanju predtržnega naročanja in obvladovanje ali celo zmanjševanje njihovih učinkov v fazi predtržnega naročanja (Technical Risk Assessment Handbook, 2010, str. 3).

Ocena tehničnega tveganja pomeni sistem načrtovanja in kontrole za kvalitativno opredeljevanje izvedbene rešitve in tehničnega napredka v fazi predtržnega naročanja. Inovativni ponudnik lahko izvede oceno tehničnega tveganja pri odločanju o tem, ali sprejeti nek izvedbeni načrt rešitve, in v primerih, kadar ocenjuje alternativne tehnologije oziroma o tem, ali naj sam izdelava ali pridobi določene vrste tehnologij pri zunanjih virih.

Delitev negotovosti in tveganj je lahko imenovati tudi notranja ali zunanja. Notranja so visoka in so prisotna v fazi predtržnega naročanja in veljajo predvsem tehnološkim in tehničnim neznankam. Celotno potem, ko se faza predtržnega naročanja prične, v času raziskav in razvoja inovativnega proizvoda, se negotovosti nadaljujejo zaradi vključevanja novih tehnologij, spontanosti in nepričakovanih problemov itd. Nejasnosti glede stroškov in tudi izvedbene rešitve se praviloma nadaljujejo v fazo izdelave oziroma v samo proizvodnjo oziroma končno izvedbo naročila. Po drugi strani se zunanja negotovost izkazuje kot negotovost glede povpraševanja po predmetu naročanja, predvsem glede sprememb v učinkovitem povpraševanju, največkrat odvisno od sprememb v letnih proračunih naročnikov, obstoja substitutivnih vrst proizvodov ali preprosto v spremembi odločitev naročnika, da sploh naroča ali ne naroča določeno inovativno vrsto blaga ali storitve; in dalje nejasnosti in tveganje, ki veljajo v fazi trženja inovativnih rešitev, proizvodov in intelektualne lastnine. Notranja tveganja so zlasti moralna tveganja,¹⁰³ ki se pojavljajo lahko pri vsakem udeležencu inovativnega naročanja in izhajajo iz strateških razlogov. Zanje je mogoče določiti kriterij delitve ali razporejanja s pomočjo portfolio matrike. Pri ne povsem popolnih pogodbah v okviru inovativnega naročanja je za doseganje učinkovitosti in performančnih ciljev pomembno upoštevati tako notranja kot tudi zunanja tveganja.

Če naročnik in inovativni ponudnik vključita v pogodbeno razmerje vsa tveganja, bo postal njun pogodbeni odnos lahko zelo zapleten. Še več, v primeru zapletenosti inovativnih projektov obstaja visoka stopnja negotovosti, zaradi česar je nemogoče vnaprej pripraviti takšno pogodbo. Iz teh razlogov nepopolna pogodba glede tveganj ne daje odgovorov za posebne primere vseh nastalih posledic tveganj, vendar zgolj pravila za upravljanje z njimi. Obstaja več pravil, ki so zajeta v takšni nepopolni pogodbi, s tem da je eno od najpomembnejših kriterijev oziroma alokacija tveganj med naročnikom in inovativnim ponudnikom. Namesto da bi inovativno naročilo vključevalo vsa tveganja, je primerna uvedba pravil delitve tveganj in sprememba pravil s pogajanjem kot načinov izboljšave takšne ne povsem popolne pogodbe. V primeru takšne pogodbe sta pomembni dve pravili,

¹⁰³ Predvsem prikrievanje podatkov in informacij posameznega udeleženca (na primer ponudnika) nasproti drugemu udeležencu (na primer naročniku) (glej poglavje 12 - Preverjanje tržne odzivnosti).

ki urejata nastale primere uresničitve zunanjih tveganj: a) določitev osebe, ki nosi posledice nastale škode in b) določba, ali je mogoča kakršnakoli sprememba obstoječe pogodbe (Kobayashi, K. et al, 2006, str. 381-382).

Delitev na notranja in zunanja tveganja je indikativna in uporabna zaradi izbire primernega kriterija za delitev oziroma alokacijo tveganj med udeleženci inovativnega naročanja. Kriterij, po katerem prevzema tveganje tisti subjekt, ki ga je najbolj sposoben upravljati, oziroma tisti, ki lahko prepreči ali nadzoruje tveganje bolj učinkovito, je primeren zlasti, kadar so tveganja notranja. V kolikor tveganja ni mogoče preprečiti ali nadzorovati, tveganja prevzame subjekt, ki je najmanj obremenjen z njimi oziroma je v boljšem položaju, da zaščiti sebe glede nastanka škode; ta način alokacije tveganja naj bi veljal največkrat, kadar je tveganje zunanje (kot so to npr. spremembe menjalnih tečajev, tehnološki napredek itd.). Iz tega sledita dve načeli. Udeleženec, ki lažje oceni in nadzoruje (upravlja) tveganje, naj ga tudi nosi. To je mogoče imenovati kot prvo načelo. V kolikor noben od udeležencev v naročanju ne more bolje oceniti, nadzorovati oziroma upravljati tveganja, naj ga nosi tisti, ki ga lahko lažje nosi; to je mogoče imenovati kot drugo načelo, ki velja zlasti za naročnika, ki je na splošno bolj zmožen nositi tveganja in ki ima zanje zagotovljena sredstva pokrivanja (Posner, R. and Rosenfield, A., 1977, str. 83-118).

V javno-zasebnem partnerstvu, kjer se naročnik in ponudnik praviloma pogajata, je razumeti, da bo naročnik, še zlasti, če je s področja obrambe, s čimer kot monopsonist izkazuje moč (po zgledu prve portfolio matrice, slika 16-1, se v tem primeru nahaja v III. kvadrantu), skušal prenesti čim več tveganj raziskav in razvoja na ponudnika.

Naročnik ima možnost v objavi naročila izbirno uporabiti enega od dveh mehanizmov ocenjevanja ponudb. Na tej podlagi lahko kot prvo ugotavlja izbor najboljših ponudb po tržni ceni v okviru cenovnega razpona, kar zahteva izpolnjevanje obvezno minimalnih necenovnih pogojev predloženih ponudb za udeležence ponudbene strani in nato vendarle tudi konkurenco med ponudniki. V okviru takšnega mehanizma lahko naročnik vključi zavarovanje tveganj z garancijami (kot je to garancija za dobro izvedbo posla).

Z drugo možno izbiro mehanizma za ocenjevanje naročnik lahko določi merilo zagotovljene, fiksne cene in s tem zmanjša svoja finančna tveganja. Ponudniki v mehanizmu fiksne cene sami prevzemajo obvezo, da krijejo dodatne stroške, ki jih prvotno niso predvideli v svoji ponudbi in so nastali torej nepredvidoma, naknadno pri izvedbi naročila. Naročnik in ponudnik si delita finančna tveganja, ker načrtovane stroške raziskav in razvoja krije naročnik, v nasprotju z nepričakovanimi, izrednimi stroški razvoja, ki jih krijejo ponudniki in segajo prek okvirov pogodbene vrednosti. V primeru, da naročnik ne terja koristi od raziskav in razvoja zgolj zase in s tem ekskluzivnosti pravic intelektualne lastnine, je prav intelektualna lastnina eno od področij delitve tveganj in koristi, ki se delijo med naročnikom in ponudniki; v okviru tveganj, na primer stroški pravnega varstva, in v okviru koristi mandat za podeljevanje pravic za uporabo inovativnega proizvoda in prejemanje licenčnih oziroma drugih vrst dohodkov iz naslova intelektualne lastnine.

Prenos vseh tveganj na ponudnika povečuje ceno inovativnega proizvoda. Na splošno javni naročniki plačujejo višje cene kot kupci v zasebnem sektorju. Med drugim višino cene oblikujejo tudi tveganja, ki jih ponudniki vgradijo v ponudbo po formuli, da je ponudbena cena enaka stroškom ponudbe, vsem prevzetim tveganjem ponudnika in njegov profit (European Commission, 2010, str. 25).

Primerljivo temu pri nabavah pomembnih inovativnih proizvodov velikih podjetjih postaja upravljanje s tveganji prav tako ključna strategija naročanja.

V letu 2005 je Hewlett Packard podpisal dolgoročno pogodbo za dobavo inovativne programske opreme oziroma ali bolje rečeno flash pomnilnika, s katero je z uspešnim ponudnikom določil pravila upravljanja s tveganji glede bodočih cen in obenem razpoložljivih količin. Dolgoročna pogodba je pomenila občutno povečana tveganja za naročnika. Če bi se bodoče povpraševanje na trgu končnih uporabnikov zmanjšalo, bi obveza za nabavo fiksnih količin blaga pomenila občutno povečanje zalog in odpisov. V kolikor bi se cene blaga na tem trgu zmanjšale, bi naročnik plačeval dobavitelju dražje zaradi pogodbenega določila o fiksnih cenah, kot bi veljalo to za proste nabave na konkurenčnem relevantnem trgu.

Eden od prvih korakov v procesu, ki vodi k upravljanju s tveganji, je praviloma ugotavljanje negotovosti oziroma analiza tveganj. Negotovost glede povpraševanja po rezervnih delih, cenah in razpoložljivosti količin lahko naročnik dolgoročno obvladuje z izdelavo scenarijev napovedovanja oziroma načrtov bodočih ukrepov. Praviloma je vsaka od negotovosti predstavljena s visokim, srednjim in nizkim scenarijem.

Ko so enkrat negotovosti glede končnega povpraševanja, stroškov in razpoložljivosti blaga določene z izdelavo načrtov oziroma scenarijev, je mogoče pričeti z upravljanjem tveganj, ki so povezana s temi negotovostmi, predvsem z uporabo strukturiranih naročil s ponudnikom. Strukturirana naročila pomenijo zavezujoče pogodbe med naročnikom in ponudnikom, ki vključujejo kompleksno variantno kombinacijo količin in cen.

Po prvem od dveh pravil delitve tveganja med naročnikom in ponudnikom upravljanje s tveganjem prevzema tista stranka v naročanju, ki lahko najbolj učinkovito upravlja takšno tveganje. Izhodišče za takšno mnenje je v potrebi, da stranka, ki nosi tveganje, prejme tudi nagrado za to. Naročnik lahko npr. bolje upravlja s tveganji, ki so povezana z negotovostmi, ki veljajo za povpraševanje končnih uporabnikov, kot je to lahko ponudnik. Z uporabo strukturiranega naročila, ki pomeni obvezno sprejetje pogodbenih količinskih dobav, tveganje povezano z dobavami nosi naročnik, pri čemer ga dobavitelj nagraduje z boljšimi cenovnimi pogoji. V primerih, ko dobavitelj ali izvajalec izrecno upravlja s tveganji glede količin in zlasti cen, naročnik nagraduje dobavitelja z boljšimi količinskimi in/ali cenovnimi pogoji.¹⁰⁴

Za razliko od takšnega modela delitve tveganj pri naročanju v okviru zasebnega sektorja, to je med zasebnim naročnikom in zasebnim ponudnikom, zasebni naročnik ne prevzema obvez glede količin in prenaša na dobavitelja celotna tveganja glede dobav in s tem povezanih stroškov.

Primer Hewlett-Packard je opisan v delu V. Nagali, *Procurement Risk Management at Hewlett-Packard Company* (2005, str. 6-11).

Pojmovanje o delitvi stroškov in koristi, ki velja za naročnika in ponudnika, je razumeti kot njihovo tehtanje za oba udeleženca v inovativnem naročanju. Upravljanje tveganj je

¹⁰⁴ Pregled nekaterih najbolj uporabnih načel pri razporejanju tveganj med naročnikom in ponudbeno stranjo, ki velja tudi za inovativno naročanje (prav tako v pogajanjih), je zajet v študiji *Equitable Risk Allocation*, ki jo je izdelal *Construction Industry Institute, University of Texas* (2006, str. 9).

dejansko upravljanje ne samo s potencialnimi stroški, ki izhajajo iz verjetnosti uresničevanja tveganj in posledic, ampak tudi koristi, ki izhajajo iz inovativnega naročanja, ki jih prejmejo vsaj nekateri udeleženci v tem procesu, v kolikor ne celovito ali neposredno, pa vsaj glede uresničevanja nekaterih ciljev. Tako so stroški, ki izhajajo iz tveganj, postavljeni ob bok koristim, ki vzporedno nastajajo v naročanju novih tehnologij (slika 23-4).

V shemi delitve koristi in tveganj v skladu s tržnimi pogoji naj bi koristi od raziskav in razvoja, ki si jih delijo stranke v predtržnem naročanju, pomenile nadomestilo, ki ga naročniku objektivno priznava inovativni ponudnik v obliki znižanja tržne cene (slika 23-4).

Tveganje ne zajema samo negotovosti, marveč v primeru nastanka posledic, ki izhajajo iz tveganja, tudi vpliva na koristi udeležencev v naročanju. Posledice tveganja so torej povezane s koristmi in samo na ta način, torej s tehtanjem tveganj in koristi za posamezno naročilo, jih je mogoče meriti oziroma ocenjevati. Prisotnost tveganj je torej potrebno povezati z obstojem koristi. Če stroški v predtržnem naročanju presežejo prvotno načrtovane, morajo udeleženci, ki pričakujejo korist od izvedbe postopka, to je inovativni proizvod, tehtati odločitev o nadaljevanju in izvedbi postopka ali dokončne prekinitve. Uresničitev nekega tveganja sproži spremembo na strani koristi, ki praviloma pomeni njeno zmanjšanje. Če naročnik postopek raziskav in razvoja nadaljuje, je pričakovati, da je z upravljanjem tveganja dosegel tolikšno zmanjšanje posledic, s tem da so pričakovane koristi še vedno dovolj visoke. "Zagotavljamo, da nekatere definicije tveganja vključujejo možnost, da tveganje povečuje koristnost, vendar glede na večino literature in namen naše skupine verjamemo, da tveganje, v kolikor se realno izkaže, zmanjšuje koristnost rezultatov neke aktivnosti" (European Commission, 2010, str. 23).

Pogodba je vzvod za razporeditev tveganj. Ne glede na predmet naročanja, ali je to naročanje blaga, storitev ali gradenj, določa in razporeja odgovornosti za tveganje. Razporeditev tveganja v vsaki pogodbi vpliva na stroške, čas, kvaliteto in je hkrati podlaga za razreševanje sporov, zahtevkov za revizijo itd.

Cilj razumnega razporejanja tveganj pomeni, kako minimizirati celotne stroške tveganj pri oddaji javnega naročila in ne nujno samo stroške posameznega udeleženca pri oddaji javnega naročila posebej. To se lahko izkazuje s tem, da eden od udeležencev v postopku oddaje naročila nosi več stroškov tveganja kot drugi udeleženec. Le v kolikor oba udeleženca, torej naročnik in ponudnik, upoštevata dolgoročne koristi, s tem da vsak od njiju uporablja optimalno metodo za oba, bo s tem po nekem daljšem času uravnotežil razpored stroškov za oba in izboljšal vidik konkurenčnosti vseh udeležencev v postopku. Cilji razporejanja tveganj so glede na predmet naročila lahko različni, vendar je za udeležence naročanja potrebno, da sledijo vsaj nekaterim, kot so:

- prenesti tveganje na udeleženca, ki ga je najsposobnejši oceniti, nadzorovati, obvladovati, upravljati in končno prevzeti;
- prenesti tveganja v skladu s cilji naročila;
- deliti tveganja, kadar je to primerno, na način doseganja ciljev naročila, ki pomeni doseganje vrednosti za denar. Stroške življenjskega ciklusa, med katere sodijo tudi

stroški tveganj, je mogoče pomembno znižati zaradi podrobno in celovito izdelanega načrta rešitve.¹⁰⁵

Še zlasti zadnji cilj, ki pomeni gospodarnejše in stroškovno učinkovitejše naročanje, je za naročnika realneje dosegljiv, kadar so načela razporejanja tveganj zajeta že v razpisnih pogojih (razpisni dokumentih in predvidenih postopkih izvedbe naročila). Takšno zgodnje razumevanje in vključevanje potencialno pričakovanih tveganj, kot so to tveganja glede primerne usposobljenosti raziskovalnega tima ali podizvajalcev, določanje razumnih rokov izvedbe storitev raziskav in razvoja itd., prinaša koristi zlasti naročniku. Primere takšnih koristi je mogoče uvrstiti v naslednje skupine:

- skrajševanje rokov za izvedbo naročanja,
- izogibanje višjim stroškom, ki izhajajo iz pravnega varstva,
- boljši končni rezultati od pričakovanih za vse udeležence predtržnega naročanja,
- zniževanje stroškov financiranja.

Za naročnika je takšno ravnanje primerno, predvsem iz razlogov, ki pomenijo manjšo verjetnost nastanka pravnih postopkov, doseganje predvidene velikosti stroškov, ki ostajajo v mejah načrtovane finančne konstrukcije in izoginitve prekoračevanja rokov za končanje naročila. Kadar je v razpisnih dokumentih ponudniku razvidno, da so tveganja, ki kasneje lahko ustvarjajo visoke stroške, tako vnaprej pričakovana, identificirana in zlasti razumno razporejena, ponudnik postane partner naročniku, kateri tako pogosto dosega občutno cenovno prednost.

Optimalno razporejanje tveganj med naročnikom in inovativnim ponudnikom ima občuten vpliv na celotne stroške, posebej tiste, ki jih nosi naročnik. Nepravilno razumevanje, kako razporejati tveganja, ima pogosto za posledico, da naročnik za številna naročila nosi večje stroške, kot bi jih sicer zaradi nepredvidljivosti tveganj, nujnosti odvratanja njihovih posledic ter nepričakovanih zapletov, ki izhajajo iz pravnega varstva (Levitt, R.E., Ashley, D.B., & Logchur, D., 1980, str. 297).

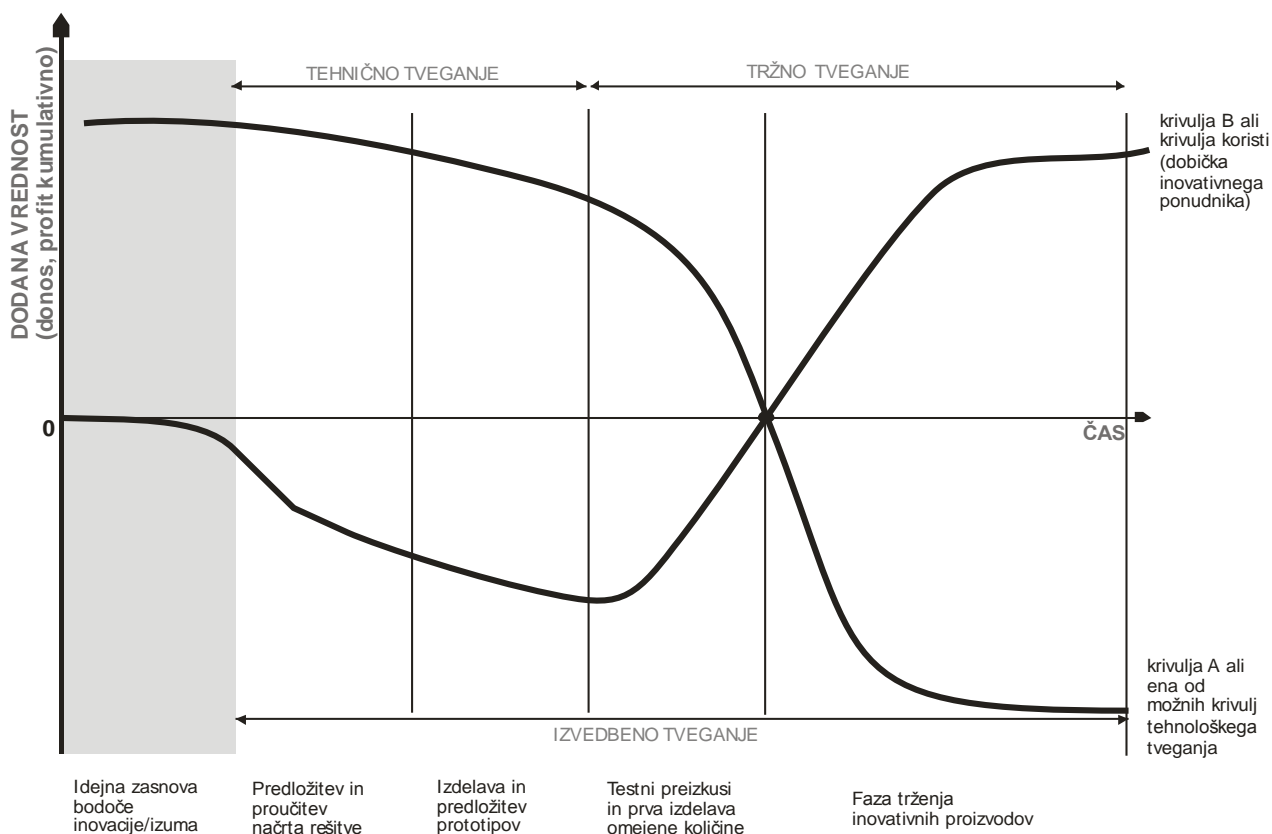
S tem da naročnik, izbrani ponudnik in ostale osebe, ki so udeležene v postopku (konzultanti, podizvajalci), razumejo tveganja in lahko merijo ali vsaj bolj natančno ocenjujejo njihove posledice, lahko sprejemajo odločitve, kako razporediti tveganja na način, da minimizirajo stroške, ki izhajajo iz njih, izvajajo cilje naročila, in se uskladijo s potrebami in cilji uporabnikov.

1. Večino tveganj ni mogoče odpraviti, vendar jih je mogoče nadzorovati. 2. Odstranitev enega od tveganj lahko povzroči nastanek novih tveganj. 3. Številna tveganja so medsebojno odvisna, zato je primerno oceniti njihovo medsebojno odvisnost, da bi bilo mogoče predvideti njihov kumulativni učinek, ki lahko nastane, če se uresniči zgolj eno od teh tveganj. 4. Optimalno alokacijo številnih tveganj je mogoče doseči z deljeno odgovornostjo pri prevzemanju teh tveganj. 5. Neupoštevanje tveganja ne izključuje posledic njegove uresničitve in njegovih potencialnih stroškov. Če tveganje ni zajeto in razporejeno na nosilca v pogodbi, ga bo praviloma zavestno ali nezavedno prevzel eden od udeležencev v naročanju. 6. Optimalna alokacija nekega tveganja se spreminja od enega do

¹⁰⁵ Vir za 3. alinejo: Risk Allocation, Office of International Programs, U.S.Department of Transportation, Federal Highway Administration, (2013).

drugega naročila, kar je odvisno od vrste okoliščin, ki so zajete v posameznem naročilu. 7. Vsak udeleženec mora biti sposoben prevzeti tveganje, v kolikor a) razume to tveganje in b) prejme nagrado za prevzem tega tveganja. 8. Naročnik naj upošteva, da bo prenos tveganja na ponudnika pogosto povečal ponudbeno ceno; naročnik naj oceni, če je primerno s stališča stroškovne učinkovitosti obdržati takšno tveganje pri sebi. 9. Naročnik in ponudnik naj vedno ocenjujeta zmožnost stranke, ki nosi tveganje (vključno banke in zavarovalnice), da lahko preživi posledice uresničitve takšnega tveganja. 10. Če je škoda, ki izhaja iz tveganja, ki ga je prevzel ponudnik, mogoče predvideti vnaprej, naj ponudnik takšno tveganje vključi v ponudbeno ceno.

Slika 23-4 Shematski prikaz tveganj (krivulja A*) in učinkov (profita, koristi – krivulja B**) inovativnega proizvoda



Vir: * Krivulja A je izvedena na podlagi ugotovitev, ki so podane v gradivu *Pre-Commercial Procurement of Innovation, A Missing Link in the European Innovation Cycle* (European Commission Working Group, 2006, str. 15). ** Krivulja B ali krivulja dobička oziroma koristi ugotavlja, ali inovativni ponudnik prevzema zadostno raven tveganja, ali investira dovolj v raziskave in razvoj, ali naj umiri ali pospeši korake, ki vodijo do pričetka faze trženja inovativnega proizvoda itd. (Teuke, 2007, str. 17).

24 OPREDELITEV IZUMA (A), INOVACIJE (B), PATENTA (C) IN INTELEKTUALNE LASTNINE (D)¹⁰⁶

Povezanost štirih kategorij v 24. poglavju postavlja za cilj ločeno pojasniti vsako od njih, torej izum, inovacijo, patent in intelektualno lastnino. Brez njihovih definicij in vsebinske razlage predvsem pa njihove povezanosti v organsko celoto, bi bilo nemogoče dokazati njihovo nenadomestljivo skupno vlogo v inovativnem ciklu in v reprodukcijski verigi znanja.

Kot prvo gre za pojasnjevanje procesa spajanja uresničitve neke ideje (izum, invencija) v praktično uporabljiv proizvod, kateri ima nujno atribut trženja in tržno vrednost (inovacija). Če je torej izum sicer potreben pogoj in podlaga za inovativnost, ker dokazuje, kaj je tehnološko mogoče oziroma, ki nastane kot sprememba tehnoloških možnosti, se to lahko zgodi brez inovativnosti. V takšnem primeru je izum sterilen, ker se ne izpolnjuje kot inovacija, ki pomeni kapitalizacijo neke ideje, iznajdbe, invencije.

Patentni sistem je namenjen zaščiti izuma. Patent je oblika zagotavljanja zaščite pravic intelektualne lastnine, katera je pravni koncept izključne pravice.

24.1 Izum (A)

Izum pomeni uresničitev idejne zasnove, ki je deloma ali v celoti popolnoma nova, kar pomeni, da ni bila kdaj koli poprej ali opisana ali uporabljena za enak namen (What is Invention?, Black's Law Dictionary, 2nd Edition).

Izum je mogoče opredeliti kot idejno zasnovo in hkrati kot njen prenos v uporabo. Vsak izum vsebuje potemtakem dva elementa: a. zamisel, ki jo je ustvaril izumitelj b. uporabo in prenos takšne zamisli v proizvodnjo, ki ima praktični rezultat. Oba pogoja sta medsebojno povezana in hkrati neločljiva. Neuporabna ideja ne more postati izum. Uporaba ideje, ki ni vezana na originalnega izumitelja, kateri ima določeno izvirno idejo, ki je celovita in izvedljiva, prav tako ni izum. Izumu, ki pomeni prenos ideje v prakso, mora biti pred tem izvedeno dejanje zasnove ideje, ki ga je mogoče imenovati zasnova izuma. Izum torej sestavljata dve dejanji: prvo, ki je miselno in pomeni zasnovo neke ideje, in drugo, ki pomeni prenos te ideje v uporabo (Reduction to Practice, str. 1-2).

Dokaz o prenosu v uporabo zahteva zadosten opis, praviloma v patentnem zahtevku, 'kako stvar uporabiti' ali 'kako stvar izdelati'. Izum mora biti zadovoljivo testiran, da dokaže svoj predvideni namen, čeprav ni potrebno, da je tudi že v stopnji priprave trženja (Patent, b.l., str. 1-2).

Dejanski prenos v prakso ima svoj pomen za predtržno naročanje, saj izumitelj oziroma inovativni naročnik v tej fazi izvede stvarno (fizično) udejanjenje svojega izuma, kot je npr. izdelava prototipa. Dejanski prenos v prakso nastane, ko izum izkazuje dovolj testnih

¹⁰⁶ Mesto za pojasnilo terminoloških izrazov je navadno na začetku ali koncu neke knjige ali razprave. V tem primeru jih je avtor uvrstil v poglavje 24 iz razloga, da bi z navedenimi pojmovnimi opredelitvami lažje pričel in pojasnil analizo intelektualne lastnine.

preizkusov svojega delovanja za predvideni namen. Faza predtržnega naročanja pomeni napor in dokazovanje inovativnega ponudnika, da zasnovane ideje prenese v uporabo in s tem udejani svoj izum.

Pod definicijo izuma sodi vsak izum ali odkritje, ki je ali bi lahko pridobil patent ali zaščito, ki jo prejme titular, ki je sicer izvirni izumitelj (ali inovativni ponudnik) ¹⁰⁷.

Ime praktična uporaba pomeni izdelavo v primeru kompozicije proizvoda, izvedbo v primeru procesa ali metode ali delovanje v primeru naprave, stroja ali sistema, s tem da je izum v vsakem primeru po pravni normi pod razumnimi pogoji dostopen splošni uporabi.

24.2 Inovacija (B)

Obstaja več definicij inovacije:

Inovacija je nov izdelek, storitev ali postopek ali bistveno izboljššan izdelek, storitev ali postopek, ki se pojavi na trgu (inovacija izdelka, storitve) ali uporabi v okviru poslovnega procesa (inovacija postopka). Inovacije zajemajo vrsto znanstvenih, tehnoloških, organizacijskih, finančnih in gospodarskih aktivnosti (MVŠZT, b.l., str. 4).

Inovacija temelji na rezultatih novega tehnološkega razvoja, novih kombinacijah že obstoječih tehnologij ali na uporabi drugega znanja, ki ga je pridobilo podjetje. Inovacija mora biti nova za podjetje, ni pa nujno, da je nova na tržišču. Ni nujno, da je bila inovacija razvita v podjetju (SURS, 2009, str. 7).

Inovacijo sestavlja uspešna proizvodnja, asimilacija in izkoriščanje novosti na gospodarskem in socialnem področju (Lisbon Strategy, 2003).

Inovacijo praviloma določajo tri medsebojno povezane in hkrati neločljive stopnje. Stopnja raziskav, ki pomeni učenje in odkrivanje, ne glede na to, ali se izvaja v okviru lastne organizacijske sestave inovativnega podjetja ali v sodelovanju z zunanjimi subjekti. Aktivnosti, ki vodijo do učenja in odkrivanja, ustvarjajo nove ideje, ki dajejo navdih in potisno moč inovaciji in znanju za zagotavljanje problemskih rešitev. Za stopnjo raziskav je predvsem značilno ustvarjanje in pridobivanje znanja in veščin. Stopnja razvoja pomeni izbor najprimernejših idej, njihov nadaljnji razvoj in nato izvedbo prikaza tehnične uporabnosti in zmožnosti inovativnega proizvoda. Stopnja trženja pomeni širitev tržnih poti inovativnega proizvoda in zagotavljanje finančnih in ekonomskih donosov na tej osnovi (Lev, 2001, str. 11); (Weyrich, 1998).

Vendar pa obstaja še njeno drugačno opredeljevanje s samim razlikovanjem med inovacijo in raziskavami.¹⁰⁸ Inovacija se namreč pogosto nepravilno enači z raziskavami. Raziskave

¹⁰⁷ Patent je rezultat pravnega sistema. Patent temelji samo na izumu in na tej osnovi samo, če ta izum sodi v pravno določeno kategorijo (What Can Be Patented? Inventor's Handbook, Chapter 2, MIT, Massachusetts Institute of Technology, MIT School of Engineering).

¹⁰⁸ V definicijo 'razvoja in raziskav' se uvrščajo naslednje aktivnosti: temeljne raziskave, industrijske raziskave, eksperimentalni razvoj in proizvodnja omejenih 0-serij (glej EC-2006(C-323)01 in COM/2007/799). Navadno ni mogoče predvideti rezultatov raziskav vnaprej. Inovacija pa je vedno

so predvsem način, kako spreminjati denarna sredstva v znanje in kako prvikrat ustvariti nek edinstveni dosežek. Inovacija pa pomeni nasprotno, spreminjanje znanja v denar in s tem uporabo znanega dosežka za povsem nov namen, ki je pretežno tržni.

"Inovacija pomeni ekonomsko uporabo nove ideje in tehnološko inovacijo je mogoče opisati kot proces, ki spreminja idejo v trženje" (Subrahmanya, 2005, str. 269).

24.3 Patent (C)

Akadska naloga od vseh vrst intelektualne lastnine usmerja svojo obravnavo predvsem na patente, ker prav "patenti zagotavljajo najmočnejšo zaščito izmed vseh oblik intelektualne lastnine ... in ker imajo najmočnejše industrijske države najučinkovitejše patentne sisteme" (Dratler, 1993, str. 1-24).

"Število patentov kaže zmogljivost neke države pri izkoriščanju njenega znanja in prenosu tega znanja v ekonomske rezultate" (Eurostat, 2010, str. 604).

Patenti se razlikujejo od ostale intelektualne lastnine glede na to, da so usmerjeni na uporabno tehnologijo in ne na nek kreativni izkaz, trgovski simbol in podobno.¹⁰⁹ Poleg tega se ločijo od ostale intelektualne lastnine tudi po tem, da zahtevajo natančen, pravno določen opis zaščite predmetne zadeve.

Patent je začasni monopol nad intelektualno lastnino v obliki nagrade izumitelju za komercialno uporabo novega predmetnega izuma, ki ni abstraktna ideja.

Podelitev patenta vključuje izpolnitev nekaterih pogojev, kot so, da je izum nov, da ne sme biti enostaven ali trivialen, kar pomeni, da ni od prej prepoznaven poznavalcu relevantne tehnologije in tretje, da mora biti uporaben oziroma koristen, torej da ima potencialno vrednost (Denicolò, V., 2008, str. 682).

Upravičenje do patentne pravice naj temelji na uporabni in menjalni vrednosti, kar pomeni, da izum deluje in izkazuje neko korist, ki naj bi bila potencialno tržna. Nekoristni izumi niso uporabni in s tem ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev patentne pravice. V to skupino sodijo naravni zakoni, fizikalni pojavi in abstraktne ideje, kamor sodijo tudi nove poslovne ideje in abstraktni algoritmi.

Newtovega zakona težnosti ni mogoče patentirati, ker ne predstavlja predmetnega izuma in ker abstraktnih idej ni mogoče zaščititi kot patent.¹¹⁰ In drugo, samo malenkostno

usmerjena k znanim rezultatom oziroma znanim izvedbenim ciljem. Ključni dejavnik uspeha pri inovaciji je natančno razumevanje znanega cilja oziroma performanse neke neizpolnjene potrebe.

¹⁰⁹ Uporaba patentov kot sestavine za določanje višine intelektualnega kapitala temelji na empirični izkušnji, da imajo podjetja z visoko veljavnimi patenti tudi višjo tržno vrednost. Takšno merilo pomeni napredek od tradicionalnih računovodskih metod, ki ocenjujejo vrednost patentov zgolj glede na stroške, ki so potrebni za pridobitev patenta. Takšno ocenjevanje ne upošteva izdatkov za raziskave in razvoj, potencialno možnost trženja proizvodov, ki vključujejo patent, in pravnih stroškov, ki so povezani z vzdrževanjem in zaščito patentnih pravic. Takšen vseobsegajoči proces patentnega ocenjevanja predstavlja bolj točno mero intelektualnega kapitala, ki ga ustvarja inovativna dejavnost (Stone, A. et al, 2008).

¹¹⁰ Einsteinovo formulo $E=mc^2$ ali Newtonov zakon težnosti ni mogoče patentirati, ker so to izkazi narave in zato ne izključujejo nikogar.

izboljšane mišlovke prav tako ni mogoče patentirati, ker izum ne sme biti trivialen oziroma vsebinsko nepomemben. Ne gre torej za izpolnjevanje pogojev, ki označujejo čisti znanstveni napredek s stališča izkazovanja takojšnje uporabnosti, kot tudi ne zaradi prenizke ravni zahtevnosti tehnoloških izboljšav, ki so preveč enostavne, da bi izpolnjevale pogoje inovativnosti.

Tako predlagatelj patenta npr. ne more zaščititi izuma, ki je matematična formula, ampak lahko patentira izvorni postopek, v katerega potek je potrebno vključiti takšno matematično enačbo. Matematični algoritem mora biti uporaben na koristen način (Street Bank v. Signature Financial Group, 1998).

Pomemben vidik patentnega sistema je ta, da mora zaprositelj v zameno za pridobitev monopolnih pravic za omejeno obdobje podrobno razkriti izum, ki je dostopen javnosti (OECD, b.l., str. 6)

"Patentni sistem ima mnogotere cilje. Njegov namen je, da zaščiti izumitelje in tiste, ki financirajo njihovo delo. Prav tako spodbuja razkritje izumov, kar je nasprotno od čuvanja skrivnosti, prek objav patentnih vlog. Eden od pogojev za podelitev patenta je obveza izumitelja, da objavi izum v pisni opisni obliki (patentna specifikacija), kar daje strokovni osebi primerna navodila, da izum prenese v praktično uporabo. Tretji cilj pa je v samem spodbujanju drugih, da "izumljajo naokoli" patentov. V kolikor patent daje titularju izključno pravico, da pridobiva korist za neko rešitev, daje drugim hkrati spodbudo za iskanje alternativnih rešitev, ki se lahko prav tako uporabijo brez kršenja pravic obstoječega patenta. Potreba po 'načrtovanju naokrog' ali 'delu zunaj' patenta je pogosto mati nadaljnjih izumov" (OECD, 2002, str. 22).

Zaprositelj za pridobitev patenta ima pravno obvezo, da razkrije v patentni vlogi vse podatke o dotedanji intelektualni lastnini, ki je vključena v novo tehnologijo. To pomeni, da v kolikor se v vlogi za patent B navaja patent A kot intelektualna lastnina že prej obstoječega znanja, na podlagi katerega se gradi patent B, lastnik patenta B ne more izkazati nikakršnih lastninskih upravičenj do patenta A (Trajtenberg, 2001, str. 5 in 22).

Patent ščiti uporabne, nove in konkurentom neznane ideje, ki so udejanjene v strojih, opremi, proizvodnji ali procesih ali v tej zvezi novih in koristnih izboljšavah za daljše obdobje (20 let¹¹¹) od datuma vložitve zahteve glede na izum. V tej razpravi je patent obravnavan kot eden od primerov zaščite intelektualne lastnine in obenem kot najmočnejši, ker omogoča imetniku patentne pravice, da prepreči uporabo patentiranega predmeta tretji osebi. Vendar je pridobitev patentne pravice vezana za precejšnje stroške, tako glede priprave in vložitve patentnega zahtevka kot tudi stroškov vzdrževanja (Denicolò, V., 2008, str. 683,684 in 693).

Ozadje prave vrednosti patenta je, da ne daje titularju samo pravico izključitve tretjih oseb do uporabe izuma, ampak tudi ščiti njegovo pravico, da sam uporablja ali trži takšen izum.

Inovativni ponudnik kot lastnik patenta lahko izključi vsakogar iz uporabe ali prodaje patentiranega izuma, vendar namesto izključitve ostalih lastnik patenta vendarle lahko prenese licenčno pravico na drugo osebo.

¹¹¹ Vir: Donald M. Cameron and Rowena Borenstein, Key Aspects of IP Licence Agreements (2003, str. 2).

S stališča patentnega prava in izključne patentne pravice je poučen tudi primer sodelovanja inovativnega ponudnika in podizvajalca v fazi predtržnega naročanja. Inovativni ponudnik vstopa v fazo predtržnega naročanja s patentom P, ki ga je prejel za svoj izum za izvedbo inovativnih funkcij $X + Y + Z$. Inovativni ponudnik nato sklene pogodbo s podizvajalcem, ki je prav tako izumitelj, ki je patentiral izum PP, ki pomeni izboljšavo nad prvotnim izumom P in nosi oznako $X+Y+Z+\Sigma$. Podizvajalec je sicer nosilec patentnih pravic PP, vendar ne more uporabljati svojega izuma brez dovoljenja inovativnega ponudnika. Če uporaba ali prodaja predmeta, ki vključuje patentirani izum PP, krši patent P, lahko inovativni ponudnik prepove podizvajalcu uporabo ali prodajo patentiranega izuma PP. Enako velja tudi za inovativnega ponudnika, kajti kršitev patentnih pravic se ne nanaša na celoto, ampak na vsak posamezni del patentirane celote (Supreme Court, 2000).

Zato mora vključevanje inovativnih podizvajalcev v predtržno naročanje upoštevati ločenost uporabe pravic intelektualne lastnine prek licenciranja, v primeru skupne oskrbovalne verige znanja, kar edino lahko zagotavlja uspeh faze predtržnega naročanja.

24.4 Intelektualna lastnina (D)

V okviru te razprave intelektualna lastnina vključuje patent, avtorske pravice, načrt ali model (dizajn), in blagovno znamko (glej Zakon o industrijski lastnini, Ur. l. RS, št. 51/2006, 10. do 54. člen (ZIL-1-UPB3, 2006)).

Proučiti velja vsaj nekatere ključne značilnosti intelektualne lastnine, med katere je mogoče še zlasti šteti naslednje:

a). V najširšem smislu intelektualna lastnina ni vidna in ne zavzema opredmetene materialne oblike.

V pravu, zlasti anglosaškem, je intelektualna lastnina oblika pravnega upravičenja, ki dovoljuje titularju, da nadzoruje uporabo neopredmetenih zamisli in idej. V anglosaški sodni praksi se intelektualno lastnino, ki izkazuje lastninska upravičenja, na splošno sicer obravnava, kot da je opredmetena lastnina (Intellectual Property, b.l.).

Sicer pa je neopredmetena sredstva mogoče opredeliti kot definirana neopredmetena sredstva brez fizične oblike, in ki kot takšna nastopajo v nematerializirani obliki konceptov, informacij, simbolov ali kreativnih izrazov, ki določajo njeno notranjo vrednost. Na splošno je opredeljena kot tisto sredstvo, ki ga ponudnik lahko izloči iz svoje lastninske strukture in ki ga lahko ali proda, odda v najem, ali prenese kot licenčno pravico na nek drug subjekt. Ali tudi drugače, gre za sredstva, ki lahko izhajajo iz zakonsko pravnih ali pogodbenih pravic. Neopredmeteno sredstvo, ki je zaščiten kot intelektualna lastnina, je za ponudnika vrsta premoženja, ne glede ali so pravice, ki so vezane zanj, prenosljive ali ne (IDA, b.l.).

b) Pomembna lastnost intelektualne lastnine, še posebej za inovativno javno naročanje, je v tem, da ni vezana na posest ali uporabo ene ali samo nekaj oseb, kot je to pravilo pri materializiranih oblikah lastnine, ampak njen nematerializirani izraz lahko hkrati uporablja veliko število oseb, kar jo ustvarja kot dobrino, ki ima poleg uporabne vrednosti tudi tržno vrednost, to je, da lahko najširše nastopa kot komercialno blago (Intellectual Property, 2011).

c) Njena vrednost je praviloma visoka zaradi omejitev pri njenem ustvarjenju in proizvodnji, ki pomenijo predvsem visoko stopnjo intelektualne izvirnosti.

d) Ocenjevanje njene vrednosti je zapleteno in njeno transferno ceno je lažje določiti s pogajanjem kot na trgu. Kot primer, izhodiščni položaj lastnika patenta pri prodaji praviloma pomeni visoko in fiksno ceno za celotni prenos pravic na kupca, vendar kupec prav tako praviloma ostaja v dvomu glede visokih cenovnih zahtev, razen če ni prepričan v ekonomsko vrednost patenta in njegovo potencialno uporabnost.¹¹²

e) Možna je pridobitev njene izključne ali neizključne pravice ob javno objavljenih pogojih.

f) Za njeno ustvarjanje je poraba sredstev in časa občutna, zlasti v obdobju njenega začetnega snovanja, ustvarjanja in proizvodnje, vendar so stroški za njeno podvojitev ali reprodukcijo, kadar je namenjena nadaljnji uporabi in trženju, nizki.

g) Njen življenjski cikel je daljši ob zaščiti, sicer pa kratek, njena vrednost lahko izrazito niha.

25 SISTEM ZAŠČITE INTELEKTUALNE LASTNINE

V razvoju zgodovinske misli obstajajo tri vrste filozofije glede narave intelektualne lastnine in njene zaščite. Prva, ki temelji na pravicah naravnega prava in izhaja iz evropske tradicije, podeljuje lastništvo nad miselno stvaritvijo izumitelju in umetniku z utemeljitvijo, da bi drugačna ureditev pomenila odtujitev in krajo sadov njegovih prizadevanj in navdiha. Moralni pogled glede pravice intelektualne lastnine v tem primeru ni povezan z učinki spodbud ali stroškov in koristi. Ta vidik ostaja prisoten tudi v sedanjem času zlasti na področju umetniških moralnih pravic v evropski zakonodaji. Nasprotno temu obstaja drugi vidik, ki ga je mogoče imenovati javni vidik pravic, ki pomeni, da je neprimerno prenesti lastninske pravice, ki so nastale kot intelektualna stvaritev, na zasebni sektor. Še več, takšne pravice pripadajo javni sferi, kajti dostop do informacij (ki izhajajo iz intelektualne stvaritve) so osrednjega pomena za socialno kohezijo in učenje. Naloga za ustvarjanje znanja pripada državi in pravice intelektualne lastnine se urejajo za namene ekonomske in socialne politike. Med dvema skrajnima vidika obstaja vendarle širok prostor. Večina pravnih sistemov uporablja utilitarni vidik, kjer se pravice intelektualne lastnine ravnajo na način uravnoteženja med potrebami po izumih in stvaritvah na eni strani in potrebami po njihovi širitvi in dostopnosti na drugi strani (Maskus, K. E., 2000, str. 2).

25.1 Kritični vidiki sistema zaščite intelektualne lastnine

Ali je mogoče pritrđiti razumevanju, da morajo biti rezultati vsake raziskave in razvoja, ki so bili financirani z javnimi sredstvi, prosto in v celoti dostopni javni uporabi? Za takšen pristop, ki ga je mogoče braniti s stališča najširšega javnega oziroma splošnega interesa,

¹¹² Vrednotenje intelektualne lastnine na stroškovni osnovi je primernejše v času neposredno po izdelavi inovativnega proizvoda (konec faze predtržnega naročanja), medtem ko sta tržni ali dohodkovni pristop primerna za njeno vrednotenje v fazi trženja (Martin, D. & Drews, D., str. 1-7).

obstaja pogosto pogled, da bi sistem, ki bi priznal izključno pravico nad ustvarjanjem, uporabo, razmnoževanjem, prikazovanjem ali trženjem intelektualne lastnine, vzpostavljajal za izumitelje, lastnike avtorskih ali patentnih pravic in imetnike poslovnih skrivnosti monopol ali omejeni monopol, kar bi se utegnilo razumeti kot povečan družbeni strošek.

Tržno neučinkovitost, ki se kaže v omejevanju konkurence, bi bilo mogoče razumeti, da je naravnana proti načelom javnega naročanja, še posebej načelu konkurenčnosti, ki je prevladujoče načelo *acquis communautaire* Evropske unije. Patentni sistem in z njim povezan sistem licenc naj bi omogočal nekonkurenčni, da celo monopolni položaj inovativnega ponudnika, vsaj za čas trajanja patentne zaščite. S stališča izkrivljanja cen in omejevanja proizvodnje je patentni sistem potrebno ocenjevati s stališča njegove izključne pravice in s tem monopolnega položaja oziroma pridobivanja monopolne rente. Podatki kažejo, da patenti praviloma prekomerno ne nagrajujejo inovatorjev. Tudi v kolikor patenti izkrivljajo konkurenco, naj bi bil družbeni interes vendarle ta, da patentna politika dalje spodbuja inovativno dejavnost (Denicolò, V., 2008, str. 683).

V razmerah obstoja sistema patentne zaščite bo cena presegla marginalne stroške in kot posledica tega bo količina proizvodnje in potrošnje izpod ravni, ki bi sicer bila v pogojih popolne konkurence, kjer ne obstaja takšna patentna zaščita. Podoptimalna proizvodnja in potrošnja proizvoda v času patentne zaščite bo pomenila neto izgubo in nadoptimalne družbene stroške.

"Patentni sistem in licenčna kultura, ki iz njega izhajata, najverjetneje ne prispevata k celotnemu družbenemu blagostanju, čeprav sta gledano s stališča posameznega subjekta ekonomsko racionalna" (Gibson, 2007, str. 932).

25.2 Realnost politike zaščite intelektualne lastnine

Priznavanje izključne pravice izumitelju za njegov izum proizvoda ali procesa pomeni, da patentna zakonodaja priznava inovatorju, da si zagotovi ekonomsko korist za svoje odkritje. Odsotnost patentnega sistema bi pomenila, da si konkurenti brez ovir pridobijo pozitivne rezultate, ki izhajajo iz raziskav in razvoja inovatorja. Vedenje o obstoju takšnih 'prostih uporabnikov' lahko povzroči pri inovativnih ponudnikih nagnjenje k temu, da angažirajo malo, če sploh kaj, svojih resursov v inovativne namene. Patentna zakonodaja rešuje trg inovacij pred polomom, s tem da zagotavlja ekonomsko spodbudo posameznikom in institucijam k raziskavam in razvoju (Rose, 1999).

Za patentni sistem tudi velja, da spodbuja odkrivanje novih tehnologij (Maskus, 1998, str. 10).

Vsak objavljeni patent mora vključevati opis, ki je zadosten, da omogoči strokovni javnosti, da lahko uporabi patentirani izum (U.S., 2006).

Pridobljeni patenti lahko prav tako spodbujajo druge subjekte, da 'izumljajo naokoli' lastniških upravičenj imetnika pridobljenega patenta. Drugi subjekti lahko glede na objavljene podatke o patentu izvajajo raziskave in razvoj in ustvarjajo svoje lastne tehnologije, ki so izven obsega izključnih pravic, katere veljajo za patent (Eisenberg, 1989, str. 1017).

Patentne pravice lahko prav tako zagotavljajo prenos tehnologije (Eaton, J. & Kortum, S. J., 1996, str. 251).

Razumevanje patentnega sistema velja gledati z dinamičnega vidika učinkovitosti. V okoljih, kjer so patenti pomembni, kot je to npr. v farmacevtski industriji, ki je eno od najintenzivnejših področij raziskav in razvoja, bi inovativni ponudniki ne izkazovali nagnjenja za raziskave in razvoj, če ne bi obstajala patentna zaščita, in bi obseg produkcije in cene, ki bi ga prejeli, ne bil zadosten, da krije stroške izumiteljstva in razvijanja inovacij. Dinamične koristi, ki jih ustvarjajo patenti na področju farmaceutike lahko presega njihove kratkoročne pomanjkljivosti (Philipson, T.J. & Mechoulan, S., 2003, str. 5-6).

Sicer je tudi mogoče postaviti konkurenčno antitrustovsko (antikartelno) zakonodajo in zakonodajo o intelektualni lastnini ob bok s pojasnilom, da sta obe namenjeni zaščiti in spodbujanju inovativnosti in gospodarske rasti, vendar pa je potrebno takšen koncept skladnosti obeh zakonodaj pojasniti v prvi vrsti s stališča dinamičnega vidika učinkovitosti. Učinkovitost na splošno naj bi po tem mnenju pomenila ustvarjanje bogastva v razmerju do uporabljenih vlaganj (inputs). Učinkovitejši kot je nek proces, večji output je ustvarjen, ali alternativno, večji obseg vlaganj je prihranjen za drugo uporabo, kar v vsakem primeru pomeni ustvarjanje večjega bogastva. Statično učinkovitost je mogoče doseči pri ustvarjanju bogastva z obstoječimi metodami, vendar pa je večji motor rasti prav dinamična učinkovitost, ki pomeni uporabo povsem novih načinov proizvodnje blaga in storitev (Barnett, 2006).

Ekonomska rast je v veliki meri odvisna od produktivnosti. Inovativnost pa je glavni dejavnik, ki opredeljuje rast produktivnosti (Innovation Measurement, 2008).

V kolikor ekonomska rast izhaja iz statičnih dejavnikov, kot sta to intenzivnost dela in kapitala na eni strani, in dinamičnih sil, kot je to tehnična sprememba na drugi strani, so izkazani rezultati v izrazitem razkoraku. Izboljšave v tehnologiji, kar pomeni nove načine produkcije, mnogo bolj kot ustaljene metode, ne glede na to, da se uporabijo bolj intenzivno, ustvarjajo veliko večji obseg izboljšav in povečanje družbenega bogastva.

Čeprav nekatere pravice iz intelektualne lastnine lahko ustvarjajo monopole, pravice iz intelektualne lastnine nujno ne (in praviloma samo v redkih primerih) ustvarjajo monopolov, ker so uporabniki sposobni, da lahko nadomestijo druge tehnologije ali proizvode za tehnologije in proizvode, ki so zaščiteni. Zato antitrustovska doktrina ne predpostavlja tržne prevlade zgolj zaradi obstoja pravic iz intelektualne lastnine na osnovi patenta, avtorske pravice ali poslovne skrivnosti (Independent, 2006).

Brez patentnih pravic ostane izumitelj brez opredmetene lastnine (tangible asset), ki bi jo lahko sicer prodal na trgu ali z njo podelil licenčno pravico. Izumitelj/inovator bi bil prav tako v položaju, da ne bi mogel nadzorovati ravnanj svoje pogodbene stranke pri razpolaganju te pravice. Za vsako tehnologijo ali znanje, ki je razkrito potencialnemu kupcu izven pravne ureditve, velja, da si ga tretja oseba lahko prilasti brez plačila nadomestila izumitelju oziroma inovativnemu ponudniku. Obstoj patentne zaščite zmanjšuje možnost pogodbenih strank, da ravnajo oportunistično. Z zmanjšanjem transakcijskih stroškov lahko patentni sistem zagotovi lažji prenos ustvarjenih tehnoloških znanj. In to še zlasti ob vedenju, da so lahko fiksni stroški ustvarjanja intelektualne lastnine navadno visoki, medtem ko so marginalni stroški uporabe intelektualne lastnine največkrat nizki.

Različni trgi, zlasti trgi za proizvode, ki so zaščiteni z avtorskimi pravicami, izkazujejo zakonitost, da se cene ne spreminjajo za številne vrste blaga, kljub temu da povpraševanje zanje variira. Ker je v nekem položaju količina edina razsežnost, ki jo je mogoče na trgu spreminjati, je konkurenca v tem primeru manj učinkovita, kot je to monopol. Cilj in namen javnega naročanja je predvsem, kako povečati družbeno blagostanje. Izhodiščna razprava ekonomske misli o monopolih je v tem, da zakoni intelektualne lastnine ustvarjajo monopole, ki škodijo družbenemu blagostanju. Monopol, ki ga ustvarja intelektualna lastnina, koristi njenemu titularju zaradi dviga cene in nakazuje na možnost, da taka avtorska pravica ali patent povečuje količine inovativnega proizvoda, ki jih imetnik intelektualne lastnine realizira na trgu. V kolikor patentni monopol ali monopol avtorske pravice dovoljmeta inovativnemu ponudniku, da na trgu realizira večjo količino proizvoda, kot bi bilo to mogoče brez obstoja takšnega monopola, tak ponudnik povečuje svoj profit enako kot vsakršni monopolist, ki z višjo ceno in manjšo količino povečuje svoj dobiček, čeprav na manj učinkovit način. Če monopol, ki izhaja iz zaščite intelektualne lastnine, kot sta to patent ali avtorska pravica, povečuje družbeno blagostanje v smislu povečanja proizvodnje in porabe, to pomeni večje količine razpoložljivih inovativnih proizvodov; tedaj je v nekih okoliščinah monopol lahko učinkovitejši kot konkurenca (na primer knjižni trg z avtorsko pravico) (Liebowitz, S. J., 2008, str. 2-5).

Empirične raziskave ne zanikajo primernosti obstoječega vrednotenja intelektualne lastnine in zlasti patentov, ki po njihovih ugotovitvah predvsem ni precejeno, kar naj bi nakazovalo na upravičenost in legitimnost nadaljnje krepitve zaščite patentnega sistema (Denicolò, 2007, str. 31).

26 INTELEKTUALNA LASTNINA, KI JE NASTALA IZVEN ALI PRED FAZO PREDTRŽNEGA NAROČANJA

Intelektualna lastnina, s katero oseba vstopa v inovativni proces, je navadno v obliki predhodnega znanja, izkušnje ali know-howa. Takšna intelektualna lastnina pomaga opredeliti začetni položaj faze predtržnega naročanja, s tem da odkrije nekaj, kar že obstaja in kar pripomore k začetku raziskav (Intellectual Property, 2004, str. 1).

Intelektualno lastnino, ki je nastala pred ali izven predtržnega naročanja in ki vstopa vanj, lahko nadzoruje ali lasti izvirni razvijalec ali naročnik ali tretja oseba. Ta lastnina mora biti prosto razpoložljiva vsem udeležencem predtržnega naročanja, čeprav zgolj za obdobje trajanja raziskav in razvoja inovativnega predmeta naročanja. Vendar mora vsaka od teh strank, na zahtevo, podeliti drugi stranki licenco v okviru razumnih pogojev za uporabo takšne intelektualne lastnine, kar je potrebno za izkoriščanje intelektualne lastnine, ki je nastala v času predtržnega naročanja; prav tako vsaka od strank lahko izvaja podlicenciranje (NATO, str. 3).

V praksi bi lahko obstajali primeri, ko bi utegnilo biti težavno razlikovati intelektualno lastnino, ki je nastala pred ali izven predtržnega naročanja in je vstopila v proces razvoja konkretnega inovativnega proizvoda, in intelektualno lastnino, ki je bila najprej zasnovana, razvita, proizvedena oziroma praktično uporabljena v okviru predtržnega naročanja. Največ, kar naročnik lahko pričakuje v okviru takšnega spoja intelektualne lastnine je, da pridobi pravico uporabe intelektualne lastnine, ki je vstopila v proces inovativnega naročanja v mejah njenega prispevka k ustvarjanju nove tehnologije in nove intelektualne lastnine in zgolj za potrebe konkretnega naročila oziroma ponovitve tega naročila.

Obstoječa praksa še posebej povečuje tveganje inovativnega ponudnika, ki je v tem, da naročnik postane titular s pravicami do trženja izuma na podlagi pogodbene klavzule v okviru predtržnega naročanja. Takšna praksa, ki je pogosta pri naročnikih na obrambnem področju, pomeni, da v fazi predtržnega naročanja, ki vključuje prenos idejne zasnove v uporabo, pomeni, da naročnik pridobi pravice do izuma, kljub temu da je idejna zamisel izuma nastala izven ali pred fazo predtržnega naročanja. Takšno ravnanje vodi do neprimernih rezultatov, še zlasti, kadar večino stroškov in tveganj nosi ponudnik pri izvedbi izuma in kadar je finančni prispevek naročnika v času predtržnega naročanja, predvsem pri dokazovanju delovanja izuma v praksi, majhen. Priporočilo za vse udeležence predtržnega naročanja je v tem, da razpisna dokumentacija in še posebej tehnične specifikacije nosijo oznako, ki izrecno in natančno določa položaj za vnos kakršnekoli oblike intelektualne lastnine v predtržno naročanje (Pittman, 2001, str. 1).

Praksa in dokumenti Evropske unije nakazujejo na to, da mora biti znanje, ki je nastalo pred ali izven predtržnega naročanja in ki vstopa vanj, evidentirano ali drugače določeno, skupaj s pogoji za dostop in za njegovo uporabo. To ustvarja zagotovilo in jamstvo med naročnikom in inovativnim ponudnikom, da bo prispevek vsake stranke, ki vstopa v predtržno naročanje priznan in končno poplačan, in hkrati, da se zmanjša verjetnost nastanka revizijskih zahtevkov glede porekla intelektualne lastnine, ki ni nastala in ne izhaja iz predtržnega naročanja (European Commission, 2007, str. 28).

Naročnik in inovativni ponudniki navadno vnaprej opredelijo položaj intelektualne lastnine, ki je nastala izven ali pred fazo predtržnega naročanja s pogajanjem. Prva možnost takšnega opredeljevanja je v tem, da inovativni ponudnik naročniku ne podeli nikakršne pravice do uporabe intelektualne lastnine. To je npr. takrat, kadar je za intelektualno lastnino, ki je npr. prototip, že pred pričetkom inovativnega naročanja dokazal njeno uporabno veljavo ali npr. pridobil patent. V primeru, da naročnik potrebuje pravice uporabe že obstoječe intelektualne lastnine za potrebe raziskav in razvoja predtržnega naročanja, si v postopku pogajanj zagotovi prenos pravic v okviru posebnega licenčnega sporazuma. Če nek izum ni vstopil v predtržno naročanje kot intelektualna lastnina, torej kot patent ali podobno, lahko postane predmetni izum predtržnega naročanja, če pridobi uporabno veljavo v času izvajanja faze predtržnega naročanja (Intellectual Property, b.l.).

Ponudnik lahko v okvir predtržnega naročanja vloži lastno znanje, programsko opremo, izvedbene načrte, zaupne podatke in drugo lastnino, za katero izkazuje pravice iz intelektualne lastnine in katera je potrebna za izvedbo predtržnega naročanja. To lastnino ponudnik potrebuje zase tudi potem, ko je faza predtržnega naročanja končana, in sicer za naslednje projekte ali enostavno za trženje. V kolikor udeleženci že pred pričetkom faze predtržnega naročanja ne ločijo intelektualne lastnine, ki je nastala pred ali izven predtržnega naročanja od intelektualne lastnine, ki je zasnovana, izdelana in izkazuje svojo uporabnost v samem procesu predtržnega naročanja, obstajajo precejšnje možnosti, da bo celotna intelektualna lastnina, ki vstopa v predtržno naročanje, pripadala naročniku. Če je inovativni proizvod, ki izhaja iz predtržnega naročanja in za katerega je primerna patentna zaščita, tesno povezan z intelektualno lastnino, ki je nastaja pred ali zunaj predtržnega naročanja, je inovativni ponudnik za uporabo te lastnine upravičen prejemati licenčnino (Intellectual Property, 2008).

Niti negacija takšnih lastninskih upravičenj niti izpad plačil licenčnine nista spodbudna za inovativnega ponudnika, zlasti v primerih, kadar je s svojo novo tehnologijo tudi kasneje široko prisoten na ponudbenem trgu (še zlasti z načinom podeljevanja podlicenc, ki izhajajo iz kombinacije intelektualne lastnine, ki je nastala pred *in* v času predtržnega

naročanja), zato je zanj primerna sklenitev posebnega licenčnega sporazuma v okviru pogodbe iz predtržnega naročanja. Da bi se izognili kasnejšim sporom, je potrebna delitev v interesu vseh udeležencev predtržnega naročanja, da že pred pričetkom postopka določijo pogoje uporabe in identificirajo in potrdijo lastninska upravičenja za vso intelektualno lastnino, ki vstopa v predtržno naročanje.

Primer težav v razmejitvi intelektualne lastnine, ki je vstopila v predtržno naročanje in intelektualne lastnine, ki je zasnovana, razvita, proizvedena oziroma praktično uporabljena v okviru predtržnega naročanja, je takrat, ko izvajalec razvija ali prilagaja programsko opremo. Možno je, da je naročnik titular intelektualne lastnine, npr. za programsko opremo, ki je nastala prej ali izven predtržnega naročanja in ki jo sedaj izvajalec dalje razvija. Ker je nova koda (novonastala intelektualna lastnina) včasih prilagojena verziji obstoječe kode, je težko razmejiti intelektualno lastnino, ki je vstopila v proces, od tiste, ki je nastala v inovativnem procesu. Naročnik si bo moral v tem primeru v pogodbi zagotoviti zaščito intelektualne lastnine, enako kot ponudnik v nasprotnem primeru.

27 SHEMA USTVARJANJA IN ZAŠČITE INTELEKTUALNE LASTNINE INOVATIVNEGA PONUDNIKA

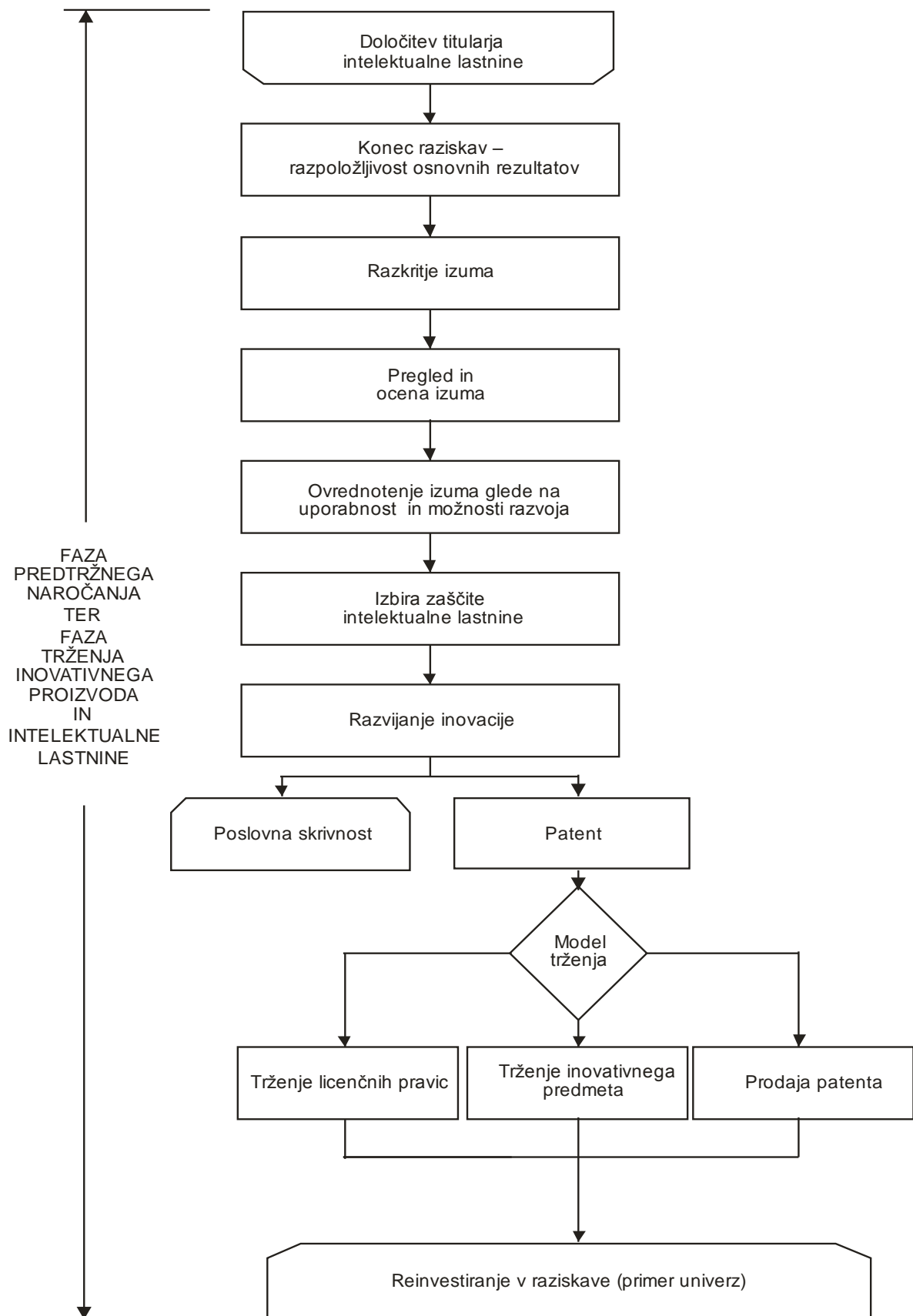
Osnovna izhodiščna predpostavka v tej shemi (slika 27-1) je, da lastništvo nad izumom, če ni drugače določeno, pripada izumitelju.

Določitev izumiteljstva pa vendarle zahteva polno razumevanje definicije izuma, kar pogosto tudi vključuje celotni zagovorni spis, ki je zajet v patentni zahtevi. Brez takšnega spisa bi bil dvomljiv jasen razvid in zadostno razumevanje izuma, ki bi dovoljevalo ugotavljanje prispevka izumitelja k izumu.

Kot sta idejna zasnova in prenos v uporabo potrebna za stvaritev izuma, je prav tako zgolj oseba, ki je prispevala k idejni zasnovi izuma, lahko le izumitelj. Potem ko je izum s postavitvijo idejne zasnove dosežen, lahko izumitelj uporablja storitve in sodelovanje drugih, kar pomeni predložitev načrta rešitev v fazi predtržnega naročanja, vendar pri tem ohranja v celoti svoja upravičenja nad patentno pravico, ki jo lahko uveljavlja na koncu te faze, po testnih preizkusih, ki pomenijo prenos v uporabo in patentno vlogo.

Slika 27-1 prikazuje potek ustvarjanja intelektualne lastnine v okviru faze predtržnega naročanja in dalje njene komercializacije v fazi trženja, skupaj z inovativnim proizvodom. Potek ustvarjanja intelektualne lastnine in njene zaščite poteka vzporedno s postopkovnim tokom stopenj raziskav in razvoja v fazi predtržnega naročanja. Slika kaže na zakonitost procesnega vidika pri razvijanju in še zlasti zaščiti pravic intelektualne lastnine izumitelja oziroma inovativnega podjetja, s končnim rezultatom pridobivanja patenta ali poslovne skrivnosti (glej poglavje 35 - Trženje licenčnih pravic na osnovi patentov, pridobljenih v predtržnem naročanju). Nadalje model komercializacije v fazi trženja kaže različnost oblik pridobivanja dohodka od trženja inovacijske tehnologije in intelektualne lastnine, s tem da nakazuje na reprodukcijski krogotok, ki se prične z investiranjem in zaključuje z reinvestiranjem v nove raziskave in razvoj.

Slika 27-1 Potek ustvarjanja zaščite in trženja intelektualne lastnine



27.1 Postopkovne predpostavke pri pridobivanju pravic intelektualne lastnine po zgledu algoritma

Kadar naročnik pričinja s predtržnim naročanjem, je zanj pomembno, da prouči vprašanje intelektualne lastnine že v začetni fazi načrtovanja in ugotavlja morebitno uporabo ali vključevanje intelektualne lastnine v času postopka oddaje naročila oziroma izvedbe naročila; še zlasti, ali se bo intelektualna lastnina, ki pripada naročniku ali ponudniku, uporabila v času izvajanja javnega naročila. Takšna pričakovanja imajo realno ozadje, ker ni povsem zanesljivo razvidno že v predrazpisnem obdobju javnega naročila oziroma bolje že v času pred predtržnim naročanjem, ali se bo pojavilo vprašanje intelektualne lastnine v času oddaje in izvajanja javnega naročila.

Že pri vstopanju v predtržno naročanje naj bi se naročnik ravnal po poslovnem načrtu, ki pomeni vse sledljive korake pri določanju najprimernejše ureditve upravičenj do intelektualne lastnine in prav tako licenčnih pravic. Pri tem je možno izhajati iz dveh predpostavk. Prva je ta, da inovativni ponudnik avtomatsko, po zakonski normi, postane titular nad intelektualno lastnino, iz česar naj bi zanj posledično sledila odgovornost do njenega nadaljnega trženja. Prednost takšne ureditve je v tem, da inovativni ponudnik kot titular lahko nemoteno dalje razvija inovacijo, še zlasti, kadar trg zahteva prilagodljive proizvode. In druga je ta, da ponudnik ne želi prevzeti lastništvo in s tem tveganja ter obvezno širše tržiti inovativni proizvod v primerih, kadar za to ni pripravljen oziroma sposoben, ali za to, ker zgolj ne želi prevzeti odgovornosti za daljnje trženje intelektualne lastnine.

Še pred predložitvijo načrta rešitve v začetku predtržnega obdobja naročanja naročnik ugotavlja, ali gre za predmet naročila, ki pomeni standardno tržno vrsto blaga oziroma storitev. V primeru pritrdilnega odgovora naročnik največkrat lahko izvede postopek brez vključevanja intelektualne lastnine vanj. V nasprotnem primeru naročnik dalje ugotavlja, ali gre za predmet naročanja, pri katerem bo predtržno naročanje vključevalo raziskave in razvoj. V kolikor je odgovor negativen, to pomeni, da je intelektualna lastnina, ki vstopa v postopek oddaje naročila, že določena in razmejena med naročnikom in ponudnikom. In nasprotno, v kolikor je odgovor pozitiven, torej gre za inovativni proizvod, ki zahteva razvoj, tedaj mora naročnik predvideti, da bo inovativni ponudnik utegnil zahtevati patentno ali drugo zaščito, kar bo del inovativnega načina pridobivanja blaga ali storitve v predtržnem naročanju. V tem primeru je praviloma pričakovati, da inovativni ponudnik lahko trži intelektualno lastnino.

V pričakovanju, da bi inovativni ponudnik v predtržnem naročanju utegnil zahtevati zaščito blagovne znamke, torej ime za blago ali storitev, avtorske pravice, oblikovne zamisli za videz ali obliko industrijskih proizvodov ali druge vrste intelektualne lastnine, naj bi naročnik v povabilu za oddajo ponudb oziroma razpisni dokumentaciji predvidel in vanjo vključil pravila ravnanja z intelektualno lastnino ob določilu, da je v takšnih primerih intelektualna lastnina izhodišče in podlaga za trženje s strani ponudnika.

Obstaja tudi možnost, da naročnik sam zagotavlja npr. oblikovne zamisli za videz ali zunanjo podobo industrijskih proizvodov kot del intelektualne lastnine. Če je odgovor pritrdilen, intelektualna lastnina pripada naročniku ali ponudniku ali obema, s tem da jo praviloma dalje trži ponudnik v skladu s sporazumom med njima.

Obstaja tudi naslednja možnost, da bo inovativni ponudnik v konkretnem predtržnem naročanju uporabil svojo dotedanjo intelektualno lastnino ali intelektualno lastnino tretje osebe. Naročnik bo, izhajajoč iz takšnega položaja, zahteval v razpisni dokumentaciji oziroma v povabilu za oddajo ponudb, da ponudnik v svoji ponudbi navede in vanjo vključi vrste intelektualne lastnine kot izpolnjevanje zahtev naročnika. Tudi v tem primeru naj bi intelektualno lastnino tržil ponudnik.

Obstaja še dodatna možnost, da inovativni ponudnik uporabi dotedanjo intelektualno lastnino naročnika, s tem da naročnik nanj prenese takšno intelektualno lastnino ali ponudniku dodeli licenčno pravico, pri čemer ponudnik lahko v obeh primerih intelektualno lastnino tudi trži.

V kolikor je intelektualna lastnina ustvarjena v postopku oddaje naročila in pomeni predpogoj za izvedbo predmeta naročila, so stroški za razvoj intelektualne lastnine vključeni v ceno blaga ali storitve, s tem da intelektualna lastnina postane last inovativnega ponudnika. Kadar inovativni ponudnik izvaja storitev ali dobavlja blago v času predtržnega naročanja, je bolj primerno stroške razvijanja inovacije in s tem intelektualne lastnine vključiti v ceno blaga ali storitve kot amortizacijo investicije in ne kot strošek.

V vseh primerih, ko naročnik financira inovacijo ali tudi ne, in ko je intelektualno lastnino prevzel ponudnik zaradi trženja, je primerno, da naročnik obdrži licenčno pravico zaradi zagotavljanja kontinuitete njene uporabe v primeru ponudnikovega neuspeha pri trženju inovativnega proizvoda. Zastavlja se vprašanje, ali naročnik pridobiva kakršnokoli korist na podlagi intelektualne lastnine, ki jo inovativni ponudnik dalje trži. Če je odgovor pozitiven, naj razpisna dokumentacija vključuje zahtevo, da ponudnik v svoji ponudbi prevzame odgovornost za trženje, vključno z naročnikovo shemo delitve finančnih ali drugih koristi. Koristi za naročnika lahko pomenijo, da ta doseže znižanje cene za razvoj inovativnega proizvoda, ki mu ga inovativni ponudnik dobavlja v času predtržnega naročanja in kasneje. Kot drugo, možno je, da naročnik pridobiva licenčnino od trženja intelektualne lastnine in/ali proizvodov, ki izhajajo iz intelektualne lastnine.

28 VPRAŠANJE TITULARJA¹¹³ ALI KOMU PRIPADA INTELEKTUALNA LASTNINA (KI JO INOVATIVNI PONUDNIK USTVARI V PREDTRŽNEM JAVNEM NAROČANJU)

Velja imperativ, da poleg potrebne zakonske regulative udeleženci v inovativnem javnem naročanju pri vsakem naročilu vnaprej skrbno proučijo vprašanje intelektualne lastnine glede razmejitve upravičenj in njenega licenciranja za blago ali storitve, ki bodo predmet dobav ali izvajanja na osnovi pogodbe ter nadaljnjega trženja inovativnega proizvoda in siceršnjega licenciranja na tej osnovi.

¹¹³ Besedo titular uporablja avtor za inovativno podjetje, kateremu mora zakon po tem modelu obvezno sankcionirati lastninska upravičenja do intelektualne lastnine, čeprav mora v primeru javnega financiranja inovacije odplačati del investicije, ki ne pomeni njegovega vložka. Prav tako je titular odgovoren, da dalje trži pravice intelektualne lastnine, z možnostjo zakonskih sankcij njihovega odvzema. Titular je prost glede oblikovanja in podeljevanja izključnih ali neizključnih pravic vsaki zainteresirani osebi na prostem trgu. V takšnem okolju je inovativnega ponudnika kot titularja mogoče imenovati lastninski upravičenec intelektualne lastnine.

Obstajajo sicer nekatera mnenja, da so ponudniki v večji meri pripravljeni predlagati inovativne rešitve, če lahko obdržijo kakršnekoli s tem povezane pravice do intelektualne lastnine. Vendar strokovnjaki v državah članicah EU poudarjajo, da obstaja pomen splošne prakse, da naročniki in še zlasti država kot naročnik praviloma zadrži intelektualno lastnino zase z namenom, da omogoči uporabo inovacije drugim vladnim organom in ustanovam ter iz varčevalnih razlogov (European Commission Working Group, 2006, str. 13).

Dokumenti EU govorijo o predtržnem naročanju, kjer naj bi se naročnik odločal o tem, da sam obdrži rezultate raziskav in razvoja izključno za svojo lastno uporabo (European Commission, 2007, str. 6).

Napredna antiteza temu je, da mora ponudnik po pravnem predpisu postati titular oziroma se, razen v naštetih primerih zakonsko predpisanih izjem, prosto izreka o tem, ali bo prevzel pravice intelektualne lastnine, s katerimi je vstopil v predtržno naročanje, nesporno pa tudi tistih, ki so nastale kot rezultat raziskav in razvoja v fazi predtržnega naročanja, ne oziraje se na financiranje javnega sektorja.

Razlog tako za prvo kot drugo pojmovanje je v razumevanju predtržnega naročanja storitev raziskav in razvoja, ki pomeni delitev koristi in še zlasti tveganj med naročnikom in inovativnim ponudnikom. Na tej podlagi predtržno naročanje zahteva razvoj inovativnega predmeta naročanja v več stopnjah, kar porazdeljuje časovno in vsebinsko razsežnost rizičnosti na širši krog udeležencev in na postopnost pri uravnavanju in upravljanju tveganj.

Res pa je tudi, da strateški pristop pri državah EU z visoko stopnjo učinkovitosti pri inovativnem naročanju pomeni vsaj priporočilo ali širše sprejeto mnenje, da intelektualna lastnina pripada tistemu udeležencu v naročanju, ki jo bo v največji meri sposoben uporabiti in koristiti obenem z ugotovitvijo, da naj naročnik ne prenaša upravičenj do uporabe intelektualne lastnine uspešnega inovativnega ponudnika, ki jih ni pridobil v predtržnem naročanju, na druge ponudnike, ker bi to nespodbudno delovalo na bodoči razvoj inovacij (Public Procurement, b.l., str. 20).

Bolj podrobno razdelan pristop takšne zamisli ustvarja politiko ravnanj, ki so lahko različna za vsako inovativno naročilo posebej, glede na ugotovitve, da ni mogoče izhajati iz poenotениh kriterijev. Po takšnem pojmovanju so možni naslednji različni pristopi (Innovative Solutions, 2007, str. 31-32):

a) Dovolj zgodaj sklenjeni medsebojni sporazum (*ang. agreement*), ki pomeni, da inovativni ponudnik postane titular intelektualne lastnine za vsak proizvod ali proces, ki izhaja iz predtržnega javnega naročanja. Pri tem velja upoštevati možne primere, ko inovativni ponudnik ne izkazuje interesa ali celo ni v položaju, da sam izkorišča uporabljajo rezultate na osnovi pridobljene intelektualne lastnine. In nasprotno je mogoče, da naročnik nima dejanske koristi, v kolikor bi bila ustvarjena intelektualna lastnina prenesena nanj. Njegovo prevzemanje intelektualne lastnine je lahko celo nespodbudno za ustvarjanje in pridobivanje novih inovativnih zamisli.

b) Inovativni ponudnik postane titular celotne ustvarjene intelektualne lastnine, vendar naj medsebojni sporazum (*ang. agreement*) določi prenos licenčnih pravic na naročnika za posebne vrste uporabe ali za posebne področja intelektualne lastnine. Licenciranje

intelektualne lastnine ima strokovni značaj in naj se praviloma izvede že v zgodnji fazi predtržnega naročanja ter postane obvezni predmet pogodbenih določil.

c) Naročnik postane nosilec izključne licenčne pravice ali titular intelektualne lastnine.

Osamljen nizozemski vir podaja enako gledanje glede določanja inovativnega ponudnika kot titularja intelektualne lastnine in ki je najizrazitejše v evropskem okolju držav članic in govori v prid prenosa celotne intelektualne lastnine na inovativnega ponudnika, z utemeljitvijo, da za naročnika intelektualna lastnina oziroma industrijska lastnina, predvsem v obliki posedovanja patentov, ni koristna, ker je naročnik praviloma ne trži zaradi občutnih tveganj, visoke cene patentov itd.; prav tako naročnik s tem odvrča ponudnike od vstopanja v inovativno javno naročanje, praviloma zaradi ustaljene prakse prenosa intelektualne lastnine na javni sektor. Nespodbudno razporejanje intelektualne lastnine končno omejuje zasebni sektor pri generiranju novih inovativnih rešitev in negativno vpliva na rast narodnogospodarskih agregatov, kot so rast BDP, obseg zaposlovanja, izvoz itd.

Radikalna ugotovitev nizozemskega patentnega urada izhaja iz izkušenj Državne vodne uprave, ki zatrjuje, da patenti, kot del intelektualne lastnine, ne prinašajo naročniku koristi oziroma ostajajo zanj neuporabni. V kolikor inovativni ponudnik prejme patentne pravice, lahko izdelava strategije, kako maksimizirati dobiček na tej podlagi, kar pomeni možnost prodaje inovativnega proizvoda na trgu na podlagi izključne pravice; prodajo patenta ali podelitev izključne licence (s tem da inovativni ponudnik sam ne vstopa na trg); in končno, odprte politike licenciranja (IBM, Philips) (van der Burg, M.W.D., 2006, str. 1-2).

V predtržnem naročanju naj naročnik nikakor ne zadrži zase vseh koristi, ki izhajajo iz naročila. Naročnik prenese pravice lastništva nad intelektualno lastnino podjetjem, to je ponudnikom, ki so sodelovali v predtržnem naročilu in zadrži samo licenčne pravice nad uporabo rezultatov raziskav in razvoja za svojo lastno uporabo in pravico podeljevanja licence tretjim strankam v okviru razumnih in poštenih pogojev. Ti dve pravici, ki pripadata naročniku, pomenita, da prevzem lastništva inovativnemu ponudniku preprečuje, da bi pridobil kakršnokoli obliko neupravičene prednosti v bodočih javnih naročilih, in hkrati omogočata naročniku, da pridobi dostop do zadosti velike in konkurenčne oskrbovalne verige (European Commission, b.l., str. 2-3).

Še močnejša potrditev za takšno praktično ureditev v okviru javnega naročanja izhaja iz samega patentnega režima, ki velja med znanstvenimi ustanovami ali univerzami na eni strani in subjekti, ki so izumitelji na drugi strani. Poudariti velja značilen primer, da ostaja znanstvena ustanova ali univerza praviloma titular izuma in intelektualne lastnine, ki izhaja iz raziskav in razvoja oseb, ki so ali tudi niso pri njej zaposlene in s tem lastnik intelektualne lastnine, največkrat patenta. Praksa kaže, da univerza najprej sklene s takšno osebo patentno pogodbo, ki vnaprej zagotavlja prednost intelektualne lastnine na ustanovo ob obveznem pogoju odkrivanja vseh informacij v zvezi z izumom. Pojasnilo za to je največkrat dvojno. Prvič, nove zamisli, odkritja in izumi, ki izhajajo iz poskusov in raziskav raziskovalcev, prvotno nimajo inovativnega namena v cilju kasnejšega patentiranja ali celo trženja. In drugič, univerza je tisti subjekt, ki takšen izum patentira, s čimer postane lastnik intelektualne lastnine, kar odpira pot k njenemu trženju in javni uporabi. Univerza, kot lastnik patenta, sama trži na način podeljevanja licenc iz patenta podjetjem, ki dalje razvijajo in tržijo prvotni izum. Licenčna se deli med izumiteljem in univerzo, pri čemer znanstvena ustanova dalje namenja svoj delež tako pridobljenega dohodka za raziskovalne namene (Intellectual Property, 2010, str. 4-5). Še več, nekatere

pogodbene klavzule vsebujejo tudi določilo, da univerza ohrani pravico uporabe intelektualne lastnine za raziskave, poučevanje in za namene objav (MacInnis, J., b.l.).

To izkazuje tudi tretji navedeni primer. Za transfer pravic intelektualne lastnine obstajata tudi stališče in praksa, ki ugotavljata, da se tehnološki institut lahko po lastni diskreciji sam odloči, da dodeli lastništvo nad intelektualno lastnino stvaritelju, v kolikor jo ta želi zaščititi in tržiti samostojno. Vendar takšna dodelitev pomeni, da je institut upravičen do plačljive, stalne in globalne neizključne licence za uporabo intelektualne lastnine, pravice za lastno uporabo in širjenje v izobraževalne, raziskovalne in akademske namene. V primeru, da so v financiranje inovacije vključena javna sredstva, institut ne more prenesti lastnine nad intelektualno lastnino na stvaritelja, ki v tem primeru lahko pričakuje zgolj licenčno pogodbo. Stvaritelj tudi nima lastninskih upravičenj do izboljšav na intelektualni lastnini, ki je sicer prenesena nanj, v kolikor te izboljšave izhajajo iz pomembne vloge in sodelovanja instituta (Intellectual Property Procedures, b.l., str. 7).

Po drugi strani pa evropski model postavlja dobiček, ki izhaja iz trženja raziskav in razvoja, v delitveno shemo, po kateri imajo koristi vsi udeleženci naročanja, vsekakor pa raziskovalna institucija in izumitelj. Koristi v obliki dobička v neto velikosti, ki so očiščene stroškov patentiranja, gredo raziskovalni ustanovi, da si povrne vsaj del raziskovalnih stroškov. Delitvena shema na splošno ne daje usmeritve, kolikšen je delež vsakega udeleženca, še zlasti ne, kadar je v procesu nastajanja nove tehnologije udeleženih več izumiteljev. Ko se neto dobiček od raziskav in razvoja povečuje, se odstotek, ki ga prejema izumitelj, zmanjšuje, medtem ko se odstotek raziskovalne ustanove povečuje. Evropske raziskovalne institucije pogosto uporabljajo zgornji pristop na podlagi formule za delitev dohodkov, ki izhajajo iz trženja intelektualne lastnine, predvsem patentov. Delitvena shema dobičkov v tem primeru nima jasne izhodiščne osnove, ki je v lastništvu nad intelektualno lastnino (European Commission, 2007, str. 24).

Dvom glede opisanega režima, ki velja za nepridobitne organizacije, kot so to univerze in druge javne raziskovalne organizacije, se izkazuje v njihovem nadzoru nad izumi, ki izhajajo iz javnega financiranja raziskav in razvoja. V takšnem režimu se naglo povečuje število patentov, ki jih pridobivajo univerze, vendar povzroča, da tehnološki transfer sloni na pretežnem licenciranju zasebnih podjetj, ki delujejo v okolju javnih raziskovalnih organizacij (Maskus K. E., 2006, str. 12).

V javnem naročanju obstajata potemtakem predvsem dve možnosti, to je, da naročnik obdrži v predtržnem javnem naročanju nastalo intelektualno lastnino ali pa jo prepusti uspešnemu ponudniku. Eden od razlogov za prenos lastnine inovacij na naročnika je v tem, da je inovacije v položaju takšnega titularja lastnine lažje in v večji meri razpršiti na uporabnike v smislu izvajanja ciljev javnega interesa.

Kot rečeno, obstajajo primeri, ko inovativni ponudnik ne izkazuje interesa ali celo ni v položaju, da sam uporablja rezultate na osnovi pridobljene intelektualne lastnine iz predtržnega naročanja. Razlogi za prenos in prodajo intelektualne lastnine, še zlasti patentov, so lahko naslednji:

- v primerih, ko inovativni ponudnik, ki je lastnik patenta, nima sposobnosti, da ga uporabi v fazi trženja in kjer tudi obstajajo problemi njegovega licenciranja tretjim osebam;
- v primerih, kjer obstaja problem razvijanja osnovnega patenta v tržni proizvod;

- v primerih, kadar inovativni ponudnik odtuji intelektualno lastnino zaradi interesa hitrega povračila stroškov raziskav in razvoja;
- v primerih, ko iznajditelj ali inovativni ponudnik (podjetje) želi pridobiti/ohraniti sredstva za nove raziskave in razvoj.

V primerih, kjer ima inovativni ponudnik interes predvsem za prenos ali prodajo patenta in manj za licenciranje inovativne tehnologije, obstaja problem določitve prodajnih cen pri trženju patenta. Gre za položaj, ki je drugačen od tekočega oziroma sprotnega pridobivanja licenčin, ki temeljijo na poslovnih rezultatih in kjer je enkratno fiksno ceno patenta težko določiti vnaprej, to je še pred ugotavljanjem poslovnih rezultatov. Načini za določitev prodajne cene variirajo od enostavnega pristopa, ki pomeni celotne stroške skupaj s primernim dobičkom, do zapletenejših metod, ki izhajajo iz oportunitetnih stroškov in celo upoštevanja pričakovanega dobička. V takšnih primerih je najprimernejša rešitev v pogajanjih, kjer je končna cena rezultat usklajevanja predlogov, ki so jih izkazale stranke v pogajanjih.

V sedanjih razmerah se "naročanje blaga in storitev za javne potrebe prek javnih naročil doslej ni izkazalo kot učinkovito sredstvo za spodbujanje in širjenje obsega znanja. Tržni pristop, kjer država vnaprej postavi pravila za zaščito rezultatov izumov in zagotavlja konkurenco v fazah ustvarjanja izumov, se kaže kot prožnejši pristop. Pravice intelektualne lastnine so očitno rešitev za ta problem. V zadnjih letih vse več držav spoznava prednosti prenosa raziskav in razvoja v zasebni sektor, ob priznavanju izključnih pravic do rezultatov raziskav" (Maskus K. E., 2000, str. 9 in 44). Ko razvoj in raziskave beležijo prenos in teže predvsem na zasebni sektor, se postavlja zahteva po vzpostavljanju bolj uravnoteženega sistema od tistega, po katerem bi lastnina nad intelektualno lastnino pripadala državi oziroma javnemu sektorju kolektivno ali posamično, to je naročnikom. V tem okviru se postavlja zahteva pravnega urejanja ne samo patentiranih izumov, ampak tudi postopkov, ki urejajo zaprosila za priznanje patentov, in tistih, ki pomenijo zaščito poslovnih skrivnosti. V zadnjem primeru gre za izume, kjer jih izumitelj/inovator ne želi patentirati in zato izbere raje zaščito iz naslova poslovne skrivnosti pred patentom.

V pogojih, kjer država sama po sebi ni gonilna sila, ki v pretežni meri ustvarja inovacije, in kjer takšno funkcijo prevzema zasebni sektor, nastaja realna potreba po vzpostavljanju kulture institucionalnega tehnološkega transfera. V razmerah, kadar država generiranje inovacij prenaša iz svojega okolja inštitutov in laboratorijev v zasebni sektor, mora zagotoviti pogoje, po katerih bo njen spodbujevalni mehanizem ustvarjanja in zaščite intelektualne lastnine pomenil za zasebni sektor obvezni pristop k odprtemu trženju, ki hkrati spaja poslovni motiv zasebnega sektorja in javni interes dostopnosti intelektualne lastnine za najširši krog potencialnih uporabnikov. Zasebni sektor s tem prevzema nase odgovornost javnega objavljanja rezultatov raziskav in povečevanja obsega ustvarjanja intelektualne lastnine ob pomoči javnega financiranja. Država je v takšnem okolju obvezna vzpostaviti spodbujevalni sistem določanja upravičenj na osnovi intelektualne lastnine in vseh ravnanj, ki izhajajo na tej podlagi.

Osnovna realna predpostavka spodbujevalnega urejanja okolja intelektualne lastnine, kjer nastopata naročnik in izumitelj/inovator kot oseba zasebnega prava in kjer prvi subjekt v ta namen angažirano uporablja javna sredstva, je v prvi vrsti ta, da izumitelj/inovator postane titular intelektualne lastnine in da naročnik prejme licenčno pravico uporabe nad predmetnim izumom/inovacijo. Pri tem velja za izumitelja/inovatorja predpostavka, ki postane obvezna norma, da naročnika praviloma obvešča o svojih rezultatih, torej

rezultatih predmetnega izuma. Naročnik naj bi v takšnem sistemu zadržal pravico poseganja v pravice intelektualne lastnine, v kolikor bi njeni rezultati ne bili dostopni širši uporabi na osnovi splošnega interesa.

V primerih naročnik ob pridobitvi intelektualne lastnine, s tem da postane titular, povrne inovativnemu ponudniku direktne stroške raziskav, razvoja in poskusov, ki so nastali v fazi predtržnega naročanja (Identifying Items, 2008, str. 8).

Predtržno naročanje na obrambnem področju pretežno ni namenjeno trženju in se razlikuje od naročanja v civilnem sektorju, kjer naročniki financirajo tehnologije, pri katerih pogosto obstaja širok potencial za trženje. V tej povezavi so pomembni predvsem potrebni stroški razvoja za inovativne proizvode, ki so predmet trženja. Raziskave in razvoj inovativnih proizvodov, ki so namenjeni trženju so na splošno povezani z manjšim tveganjem, kot bi ga nosil inovativni ponudnik v primeru izključne lastne uporabe. Upravičenja do intelektualne lastnine, ki naj pripadajo ponudniku, slonijo na poudarjenem tržnem namenu za inovativni proizvod, kadar ta zahteva dodatne občutne razvojne napore s ciljem njegovega izpopolnjevanja in izboljševanja za namene trženja.

Splošni interes narekuje, da inovativni ponudnik prenese izum v tržno uporabo v nekem določenem obdobju. Če po preteku tega obdobja tega ne stori, naročnik ali bolje organ, ki je v sestavi države, terja po predpisani normi od ponudnika, da ponudi neizključno pravico za razumno licenčnino kateremukoli drugemu zainteresiranemu zaprositelju.¹¹⁴

Glavni namen ureditve predtržnega javnega naročanja intelektualne lastnine je v tem, da inovativni ponudnik praviloma postane titular izuma/inovacije in da pridobi iz tega naslova pravico intelektualne lastnine, ki je npr. patent, in da inovativni ponudnik obvezno trži tako pridobljeno korist v okviru splošnega interesa. Naročnik naj bi pridobil na tej osnovi neizključno, neprenosljivo, nepreklicno licenčno pravico, ki ni plačljiva in ki pomeni zanj uporabo predmeta naročanja za sedanje in bodoče lastne potrebe. To naj bi bile minimalne pravice, ki naj bi jih naročnik obvezno pridobil in uporabljal, s tem da mu zakonska norma ne bi omogočala, da bi se kakorkoli lahko odrekel uporabi takšne licenčne pravice. Uveljavljena sistemska ureditev naj bi zagotovila, da naročnik v konkretnem inovativnem naročilu ne bi mogel pridobiti manj, kot je licenčna pravica do uporabe predmetne inovacije. Licenčna pravica, ki jo naročnik brezplačno pridobi, naj bi bila veljavna tudi v primeru omejenega javnega financiranja v predtržnem javnem naročilu pri raziskavah in razvoju predmetnega izuma/inovacije. Temu nasprotno je mogoče postaviti drugačno prakso, ki velja za urejanje pravic iz naslova intelektualne lastnine v zasebnem sektorju, kjer investitor praviloma pridobi obseg pravic sorazmerno njegovemu deležu v celotni investiciji.

Če bi naročnik postal titular za izum in s tem upravičenec za patent, bi s tem pridobil pravico, da ta izum uporabi tudi v tržne namene. Tak tržni namen je mogoče imenovati tudi tržne pravice ali osnovne pravice in nosilca teh upravičenj titularja. V sistemu javnih naročil pomeni neplačljiva licenčna pravica do uporabe izuma za naročnika alternativno izbiro, po kateri prepusti pravico do trženja ponudniku. Utemeljitev za takšno splošno sistemsko ravnanje je iskati v funkciji naročnika, s tem da zanj ne obstaja potreba uporabe

¹¹⁴ Zakon 35 U.S.C. 200 določa, da naročnik pridobi dovolj pravic do izuma, ki je bil podprt z javnimi sredstvi, da zadosti svojim potrebam in, da zaščiti javni interes v primeru neuporabe ali nerazumne uporabe takšnega izuma".

patenta, s katerim bi iz konkurenčne tekme izključil druge subjekte. S tem da naročnik ne pridobi lastništva nad patentom, je razumljivo, da za oddajo inovativnega naročila prejme praviloma neplačljivo licenčno pravico.

Zastavlja se vendarle vprašanje, ali naj licenčna pravica ostaja zgolj pri naročniku ali naj se njena uporaba razširi na vse osebe javnega prava, kar bi posledično pomenilo širitev uporabe takšne pravice brez plačila licenčnine delno ali v celoti na javni sektor. Ker naročnik pridobi zgolj uporabno pravico do konkretne intelektualne lastnine, ki pripada sicer inovativnemu ponudniku, kot titularju, bi takšna širitev pomenila pomembno zmanjšanje poslovnih priložnosti ponudnika in s tem zmanjšanje njegovega interesa in nagnjenja k raziskavam in razvoju v predtržnem javnem naročanju. Še zlasti bi takšna ureditev pomenila zavoro investiranja finančnih sredstev inovativnega ponudnika v raziskave in razvoj v okviru javnega naročanja na splošno. Obenem bi institut možnega prenosa pravice uporabe predmetne inovacije, ki izhaja iz konkretnega javnega naročila na tretjo osebo, in katero je razvil inovativni ponudnik, ki ima na njej lastniška upravičenja, pomenil, da s takšno pravico razpolaga oseba javnega prava in jo dalje uporablja v postopkih oddaje javnih naročil drugih subjektov. Ob takšni ureditvi izvirni inovativni ponudnik nima možnosti kakršnegakoli nadomestila za izpad koristi ali škodo, ki lahko nastane tudi glede predvidljivega zmanjševanja njegovega tržnega deleža. Za potencialnega ponudnika, ki pretežen del svojega poslovanja opravlja z javnim sektorjem, bi bil takšen sistem, s stališča pristopanja k inovativni dejavnosti, v veliki meri zaviralen in potemtakem manj sprejemljiv.

Mnoga podjetja, pri katerih obstajajo možnosti razvijanja inovacij in ki nastopajo kot potencialni ponudniki, pogosto ne vstopajo na trg javnih naročil zaradi spoznanja o prevelikih tveganjih, zaradi katerih se lahko privlačen posel z javnim sektorjem spremeni v zelo drago naložbo ali celo izgubo koristi. To je zlasti takrat, kadar je z njihovim vključevanjem v postopke oddaje javnih naročil vezana intelektualna lastnina. Pri tem gre vsaj v slovenskem okolju v večji meri za pomanjkljiv ali vsaj nepopoln pravni sistem urejanja intelektualne lastnine, kot bi bilo to za udeležence v javnem naročanju samo nepoznavanje zakonodaje na tem področju. V primeru obstoja natančnih določil razmejitve lastništva, pravic in nadzora nad intelektualno lastnino med naročnikom in ponudnikom je verjeti, da so za potencialno inovativnega ponudnika javna naročila lahko še posebej privlačen trg. Osnovni postulat inovativnih javnih naročil je, da naročnik pridobi dovolj pravic iz naslova predtržnega javnega naročanja, ki se financira iz javnih sredstev, ki mu omogočajo pokrivanje potreb v okviru lastnega naročanja in hkrati zaščitijo javni interes do preprečevanja neuporabe ali nerazumne uporabe inovacije, ki je nastala v predtržnem javnem naročanju.

Oblike pravne regulative je mogoče razumeti kot učinkovite na način, da je patentno zaščito mogoče na splošno uporabiti na področju javnih naročil, ki vključujejo intelektualno lastnino zlasti prek licenciranja patentnih pravic. Izziv za učinkovito predtržno javno naročanje je v nekaterih dejavnikih, ki določajo možen nadzor naročnika nad pridobljenim lastništvom ponudnika nad intelektualno lastnino, ki izhaja iz predtržnega javnega naročanja.

Kot prvo velja razumeti, da obseg zagotovljenih javnih sredstev, s katerimi je naročnik pripravljen financirati neko javno naročilo določa stopnjo njegovega interesa in potreb. V primeru, da naročnik odda naročilo male vrednosti za programsko opremo, ne gre pričakovati, da bo z oddajo takšnega naročila pridobil pristojnosti ali koristi iz naslova intelektualne lastnine. Nasprotno, v primeru javnega naročanja na splošno pa naj bi v

primeru prenosa intelektualne lastnine na inovativnega ponudnika naročnik obdržal občuten nadzor nad intelektualno lastnino, ki je bila razvita v okviru predtržnega naročanja na podlagi izključnega financiranja iz javnih sredstev.

Prav tako je sam namen javnega naročila lahko odločilen, da naročnik pridobi upravičenja do posebnih pravic iz naslova intelektualne lastnine. Če je javno naročilo npr. namenjeno področju obrambe ali varnosti in ima potemtakem naročnik interes pridobiti del ali celoto intelektualne lastnine, bi bil naročnik upravičen po ustaljeni pravni normi, da mu inovativni ponudnik zagotovi takšne pravice intelektualne lastnine, katere vendarle ne podeljuje v okviru zasebnega sektorja.

Ob tako razvitih predpostavkah bi bilo za večino naročnikov možno izdelati način razvrščanja njihovih pravic iz naslova intelektualne lastnine. Najširša oblika teh pravic bi bil *neomejen obseg pravic*, ki jih pridobi naročnik, da bi lahko uporabil, objavil ali predal v javno uporabo takšno intelektualno lastnino na kakršenkoli način in za vsakršni namen. Na obrambnem področju bi bil utemeljen širok obseg takšnih pravic, ki izhajajo iz predtržnega naročanja na podlagi izključnega financiranja javnih sredstev in v nekaterih primerih ne glede na takšno financiranje. Za naročnike v civilnem sektorju na splošno pa bi takšne pravice lahko veljale za predmetne izume, ki so nastali v predtržnem naročanju na osnovi pretežnega javnega financiranja in bi bili v času izvajanja naročila dani v uporabo naročniku. Neomejen obseg pravic naj bi veljal npr. tudi za vzdrževanje in popravila proizvoda, ki izhaja iz predtržnega naročanja.

Kot drugo velja opredeliti *namenske pravice* naročnika, ki dovoljujejo uporabo in razkrivanje intelektualne lastnine zgolj v okviru samega naročnika (FAR, 2012f). Izjemoma je možno tudi, da ima v okviru tega sklopa naročnik možnost dovoliti drugemu naročniku, na primer tistemu, ki je organ države, da uporabi intelektualno lastnino, vendar zgolj za lastne potrebe in namene. Ta sklop pravic dovoljuje inovativnemu ponudniku večjo zaščito kot prvi, kateri je neomejen, saj omejuje uporabo pravic zgolj na enega naročnika in preprečuje tretjim strankam uporabo intelektualne lastnine za namene uporabe ali trženja. Sklop je primeren tako za civilna kot tudi obrambna naročila v primerih, ko se predmetni izum, ki je nastal v predtržnem obdobju, financira tako iz javnih kot zasebnih sredstev.

Naročnik naj bi pridobil neomejene pravice oziroma namenske pravice zlasti v primeru, kadar so v predtržnem naročanju za razvoj uporabljena javna sredstva v pretežni meri. Zato tudi pogosto lahko namenske pravice po preteku nekaj let postanejo neomejene.

Obstaja tudi mnenje, da v primeru uporabe javnih in zasebnih sredstev naročnik pridobi namensko pravico do uporabe intelektualne lastnine in neomejene pravice v primeru, kadar je inovativni proizvod v predtržnem javnem naročanju nastal zgolj na podlagi javnih sredstev (Intellectual Property, 2010).

Upoštevati velja tudi primere, ko naročnik v okviru svoje politike naročanja obdrži pravico samostojnega določanja pridobitve pravice nad izumom za konkretne primere oddaje naročil in možnosti povračila svojih vlaganj v raziskave in razvoj prek licenčnine, ki izhaja iz trženja inovativnega rezultata na podlagi raziskav in razvoja. Takšna politika odloženega določanja pravic iz intelektualne lastnine je utemeljena v primerih zmanjševanja veljave monopolnega položaja za zelo pomemben ali celo ključni inovativni proizvod.

Da se izogne monopolnim težnjam, naj bi naročnik v vseh primerih, kadar postane titular nad izumom, izvedel takšna ravnanja, ki bodo zagotovila, da rezultati tega izuma na podlagi predtržnega naročanja postanejo najširše dostopni uporabnikom v smislu izvajanja javnega interesa brez razprave o tem, ali bi morali biti tudi plačljivi ali ne. Obstaja tudi druga možnost, da naročnik sam patentira izum, vendar brez namena, da bi sam eksploatiral izključno pravico takšnega patenta. Vendar v obeh primerih obstaja nevarnost zmanjševanja pobude ponudnikov za daljnje razvijanje izuma, katerega titular je naročnik.

Razmejevanje pravic je mogoče tudi v primeru pogajanj med naročnikom in inovativnim ponudnikom glede pogojev uporabe intelektualne lastnine za naročnika, vendar zgolj za njegovo uporabo in samo na osnovi posameznih primerov. Takšen tretji sklop razmejevanja je mogoč za civilni javni sektor, kjer je intelektualna lastnina, ki je nastala v predtržnem obdobju, razvita skupno s financiranjem javnih in zasebnih sredstev in pomeni okvir pravic, ki so pridobljene in razmejene na osnovi pogajanj.

Razpon pogajanj velja vse od neomejenih do omejenih pravic. Naročnik naj bi lahko pristal na manj, kot so to neomejene pravice, v kolikor pomaga inovativnemu ponudniku tržiti izum. In prav tako naj naročnik ne bi pristal na ožji obseg, kot so omejene ali namenske pravice. Vsaka pravica, ki je pridobljena na podlagi pogajanj, mora biti dokumentirana v licenčni klavzuli, ki je sestavni del pogodbe (Shimp, b.l.).

In kot zadnje, sklop *omejenih pravic* zagotavlja inovativnemu ponudniku največjo možno zaščito, ker omogoča naročniku uporabo in razkrivanje intelektualne lastnine zgolj v okviru lastne organizacijske sestave naročnika ali trgovske licence. Ta sklop ne dovoljuje naročniku prenašanje uporabe pravic ali razkrivanja intelektualne lastnine na tretje osebe, razen v primerih, ki so predmet sporazuma med naročnikom in inovativnim ponudnikom (Norment, 2008, str. 1).

Tudi v pravno urejenem okolju, kjer je pričakovati samodejno priznavanje intelektualne lastnine tvorcu inovacije, obstajajo razlogi in načini za drugačno urejanje in njeno zaščito.

Obstajajo ponudniki, katerim je inovativna dejavnost najpomembnejši vzvod v njihovi strategiji in politiki rasti. V kolikor pomeni takšna strategija zanje pridobitev odločilnega deleža na relevantnem trgu, pomeni to izpolnitev tržne niše, kjer potemtakem obstaja majhna ali nikakršna konkurenca in kjer je vstop praktično nemogoč. Zato v teh primerih pri njih tudi ni pomembnejših razlogov za prijavljanje patentov ali drugačno ukrepanje za zaščito intelektualne lastnine.

Po drugi strani zaradi močne konkurence na področju informacijske tehnologije obstajajo razlogi, da si ponudnik zagotavlja zaščito predvsem z zapletenostjo proizvodov ali na primer z omejevanjem dostopa k programski opremi na podlagi izvirne kode. V tem primeru ponudnik sam trži oziroma podeljuje uporabniške licence, kar mu obenem omogoča večji nadzor nad naročnikom oziroma drugimi uporabniki.

Inovativni ponudnik lahko tudi po končani fazi predtržnega naročanja, to je v fazi trženja, izboljšuje inovativni proizvod, potem ko je že podelil pravice intelektualne lastnine zanj. V kolikor za imetnike licenčnih pravic izboljšave avtomatično ne vstopajo v definicijo licencirane tehnologije, se inovativni ponudnik pogaja glede položaja takšnih izboljšav v obstoječi pogodbi.

Če so izboljšave rezultat izvernih dopolnitev ali sprememb tehnologije, je za osebo, ki je lastnik patenta (na primer izboljšave in nastanek novih verzij aplikacije programske opreme), primerno, da v pogajanjih določi, da bodo takšne izboljšave v obliki licenc dostopne vsem obstoječim uporabnikom intelektualne lastnine, vendar za dodatno plačilo, praviloma v okviru plačil za celotno podporo in vzdrževanje. Po drugi strani mora biti možnost tehnoloških izboljšav pri prejemnikih licenčne pravice že od začetka sestavni del licenčne pogodbe. Za licencirane proizvode, kot je to programska oprema, je v takšnem primeru na primer potrebna licenčna pravica za izvorno kodo, dodatno k licenčni pravici za samo programsko opremo. V kolikor je prejemnik licence pridobil pravico do izvedbe izboljšav, lastnik intelektualne lastnine navadno zahteva razkritje takšnega odkritja takoj in v celoti. Praviloma lastnik intelektualne lastnine postane titular tudi nad takšno tehnološko izboljšavo, s tem da podeli zanjo licenco izumitelju tehnološke izboljšave. In v kolikor tak izumitelj izboljšave vendarle želi postati njen titular, bo prvotni inovativni ponudnik praviloma zahteval zase neizključno licenco ali pravico, da licencira takšno izboljšavo tudi tretjim osebam (Cameron, D. M. and Borenstein, R., 2003, str. 21-22).

Opisani primeri krepijo osnovno hipotezo o nujnosti prenosa lastninskih upravičenj intelektualne lastnine na inovativnega ponudnika kot titularja. Le na ta način je z njim, kot osrednjim subjektom trženja intelektualne lastnine, mogoče doseči prožnost na trgu intelektualne lastnine in tudi njeno stalno širitev, ne zgolj geografsko, ampak tudi vsebinsko, z nenehnim tokom novih tehnoloških izboljšav na obstoječem inovativnem predmetu, ki se prenašajo na vse udeležence na trgu intelektualne lastnine.

V procesu vzpostavljanja razmerja med naročnikom in ponudniki glede intelektualne lastnine, ki vstopa v predtržno naročanje, morajo biti udeleženci takšnega inovativnega naročanja še posebej skrbni in preudarni glede identifikacije in določanja obsega njenih pravic. Za naročnika je to pomembno zaradi obveznosti spoštovanja pravnega varstva, kar pomeni primerne zavarovanja pred vlaganjem zahtevkov za revizijo, za inovativnega ponudnika pa jamstvo za priznavanje in potrditev njegovih pravic lastništva nad intelektualno lastnino, ki je ustvarjena pred ali v času predtržnega naročanja.

Pomembnost dovolj zgodnjega razmejevanja in določanja upravičenj do uporabe pravic iz intelektualne lastnine naročnika je še zlasti pomembno za inovativnega ponudnika, ki mora z vstopom v predtržno naročanje, ugotoviti svoj status intelektualne lastnine do inovativnega predmeta naročanja, z upoštevanjem svojega dotedanjega prispevka k financiranju. Posledično temu naj bi ponudnik torej ugotovil in določil sklop pravic do uporabe intelektualne lastnine, v razponu od neomejenih do omejenih, ki jih je pripravljen razmejiti z naročnikom.

Politika lastninskih upravičenj intelektualne lastnine v javnem naročanju, ki se financira iz javnih sredstev, naj bo naravnana tako, da na splošno ostane pri inovatorju oziroma ponudniku, ki je opravil raziskave in razvoj in manj pri naročniku. Razlog za to je, da osebe, ki so bližje raziskovalnemu delu načeloma lažje odkrivajo potenciale rezultatov takšnih raziskav za njihovo ekonomsko oziroma tržno uporabo, ob predpostavki, da med drugim razpolagajo s proizvodnimi možnostmi ter upravljaljskimi in tržnimi sposobnostmi.¹¹⁵

¹¹⁵ S tem avtor vnovič na tem mestu utemeljuje hipoteze iz podpoglavja 7.3 o objektivni nujnosti delovanja tržnega patenta in zakonske določitve statusa inovativnega ponudnika kot titularja intelektualne lastnine.

Naročniki morajo zaščititi splošni interes pri razvijanju raziskav in razvoja, ki so podprte iz javnih sredstev s primernimi pogodbenimi določili; naročniki zase potrebujejo zagotovitev pravic, ki jim omogočajo polno uporabo intelektualne lastnine za izvajanje lastne politike naročanja in potreb poslovanja pri izvajanju javnega interesa. Naročnik, ki naroča intelektualno lastnino prek javnih naročil, naj bi obdržal strateško odgovornost nadzora nad obsegom uporabe in izkoriščanja intelektualne lastnine pri ponudnikih; pridrži naj si pravico možnega poseganja, v kolikor njena uporaba in izkoriščanje ne bi bila izvedena primerno. Naročnik naj bi prav tako predvidel ureditev delitve dohodka glede na vrednost, ki jo ustvarja uporaba in izkoriščanje nastale inovacije sicer, vendar takšna ureditev ne bi smela omejevati možnosti samega izkoriščanja inovacije. Prioriteta naj bi veljala temu, da se inovacija uporabi učinkovito v korist gospodarstva in kakovosti življenja. Pomembno je, da tisti, ki ima lastništvo nad intelektualno lastnino, pridobiva korist iz njene uspešne uporabe tudi na trgu. Praktična izpeljava razmejitev pravic intelektualne lastnine, ki je nastala v okviru javnega naročanja in na podlagi financiranja iz javnih sredstev, pomeni, da naj lastništvo nad njo ostane pri inovatorju oziroma ponudniku, medtem ko naročnik prejme licenčno pravico nad njeno uporabo. Naročnik si mora v pogodbi o izvajanju naročila zagotoviti licenčne pravice že na samem začetku in to v tolikšni meri, da lahko uspešno izvede konkretno javno naročilo in pokriva svoje nadaljnje potrebe glede konkretnega predmeta naročila.

Uporaba licenčnih pravic, ki jih zahteva naročnik, naj bo izkazana že v razpisni dokumentaciji in še zlasti v posebnih določilih pogodbe, ki jo skleneta naročnik in izbrani ponudnik v fazi predtržnega naročanja. Titularja intelektualne lastnine oziroma uporabo licenčnih pravic naj naročnik določi že v razpisni dokumentaciji v fazi predtržnega naročanja in vzorec pogodbe, katera vključuje zanj potrebna licenčna določila, naj naročnik oblikuje še pred pričetkom izvajanja raziskav oziroma še pred zagotovitvijo angažiranja javnih sredstev za ta namen.

Naročnik naj praviloma ne bi zahteval uporabe licenčnih pravic za izvedbo naročila in izvajanje svojih funkcij v prekomernem obsegu, da bi to zmanjševalo funkcijo uporabe intelektualne lastnine v tržne namene pri ponudniku. To, kar naj si naročnik zagotovi, je licenčna pravica uporabe intelektualne lastnine pri izvedbi konkretnega naročila in politike ter interesov javnega naročanja, ki veljajo za javni sektor. Ali drugače, inovativni ponudnik naj ne prenese več pravic intelektualne lastnine, kot je to potrebno, vendar je enako pomembno, da prejemnik licenc razpolaga s tolikšnimi pravicami, da lahko uresniči svoje poslovne cilje (Cameron, D. M. and Borenstein, R., 2003, str. 11).

Klavzula s patentnimi pravicami naj bo predmet vsake razpisne dokumentacije in pogodbe, s tem da velja za poizkuse, raziskave ali razvoj v okviru predtržnega naročanja. Klavzula o patentnih pravicah velja tudi za naročila gradenj in arhitekturnih del, ki vsebujejo poizkuse, raziskave ali razvoj ter študije testov in vrednotenj. Naročnik v vseh teh primerih ne bo vključil klavzule o patentnih pravicah v razpisno dokumentacijo oziroma v pogodbo, kadar bi rezultat naročanja zajemal zgolj standardne tipe in oblike, to je tiste, ki so izvedeni iz prejšnjih postopkov razvoja opreme, metod in procesov in pri katerih razlika med sedanjim in prejšnjimi postopki vključuje samo spremembe, dopolnitve ali variantne oblike, velikosti ali zmogljivosti prvotnega proizvoda. Ali kot drugo, kadar gre za povsem umetniške ali estetske vidike, brez funkcionalno pomembnih, ki nastanejo v okviru arhitekturnih del in jih ni mogoče uvrstiti v okvir patentne zaščite dizajna (FAR, 2012g).

Zastavlja se vprašanje, kakšno in kolikšno uporabo intelektualne lastnine naj licenčna pravica dovoljuje naročniku. Kot prvo, licenčna pravica naj dovoljuje naročniku, da

uporabi inovacijo pri izvedbi konkretnega javnega naročila skupaj z vsemi opcijami in dopolnitvami; hkrati naj dovoljuje naročniku vse tiste ponovitve naročil za isti predmet naročila, kjer je v uporabi konkretna intelektualna lastnina. Kot drugo, licenčna pravica naj daje naročniku možnost, da lahko prenese njeno uporabo na tretjo osebo, kar pomeni predvsem osebe javnega prava izjemoma in če to dovoljuje pogodbeni klavzula. Kot tretje, na splošno naj bi bile licence brezplačne, v kolikor bi bila predkomercialna faza financirana iz javnih sredstev. Vendar bi bila plačila naročnika ponudniku upravičena za pridobitev licence v primerih, kadar bi licenca zagotavljala tudi upravičenja naročnika do uporabe pravic, ki izhajajo iz drugih naročil ali poprejšnje intelektualne lastnine ponudnika, katera ni bila razvita v okviru tekočega javnega naročila, vendar je vključena vanj; prav tako bi bila plačila upravičena v primeru, da raziskave in razvoj niso v celoti plačane iz javnih sredstev; razumeti je, da bi bilo plačilo upravičeno tudi v primerih, ko naročnik uporablja pravice intelektualne lastnine v primerih, ki so izven okvira namenov primarnega javnega naročila. Zlasti je pomembno, da so pogodbeni določila, ki opredeljujejo licenčna pravila jasna o tem, ali se plačilo zanje zahteva ali ne in, če je odgovor pritrdilen, tudi njihovo višino.

Pogodba, ki je sklenjena na podlagi javnega naročanja, naj zagotovi, da je ponudnik inovacije tudi lastnik rezultatov, ki izhajajo iz raziskav in razvoja, in ne osebe, ki izvajajo takšne raziskave v imenu ponudnika. Še zlasti je takšna ureditev pomembna v primerih, kadar poizkusi, raziskave in razvoj izvajajo osebe, ki so samostojni raziskovalci in ki predvsem niso zaposlene pri ponudniku, saj bi v takšnem primeru ustvarjena intelektualna lastnina pripadala njim. Naročnik ima interes, da si zagotovi licenčne pravice, kakršne sam potrebuje in ki zagotavljajo nemoteno uporabo intelektualne lastnine pri izvajanju javnega naročila in ki odvrta kakršnokoli poseganje zaradi njenega deljenega lastništva. Pogodba naj vključuje tudi določila o lastništvu nad intelektualno lastnino in licenčne pravice glede inovacij, ki izhajajo od podizvajalcev.

Poudarjen primer tega velja, kadar naročnik pridobi naslov titularja ter lastninska upravičenja, ki izhajajo iz izuma na podlagi pogodbe iz naročanja. V tem primeru morajo biti povezava in vezni členi uporabe lastninskih upravičenj od izumitelja do naročnika jasno določeni. To je običajno, kadar je izveden prenos pravic od posameznega izumitelja do ponudnika in od ponudnika do naročnika, ali neposrednejše, od izumitelja do naročnika s pridobitvijo pristanka od ponudnika (FAR, 2012g).

Naročnik, preden pripravi razpisno dokumentacijo, skrbno prouči svoje potrebe glede uporabe intelektualne lastnine, ki jo je ponudnik zasnoval in dal v uporabo pred oziroma izven faze predtržnega naročanja. To stori z namenom, da bo lahko kasneje nemoteno uporabljal intelektualno lastnino, ki je nastala in ki izhaja iz predtržnega naročanja. Kot drugo, naročnik ugotovi okvir svojih licenčnih zahtev za prihodnje izboljšave; kot tretje, naročnik ugotavlja svoje sedanje in bodoče potrebe; in kot zadnje, poleg namenov uporabe predmeta naročila za lastne specifične potrebe, ugotavlja namene nove tehnologije, ki naj bi jo koristil javni sektor ali vsaj naročniki, ki so sestavni del državnih organov.

Licenčna določila iz pogodbe dajejo naročniku pravico, da uporabi intelektualno lastnino, ki je nastala v predtržnem naročanju za lastne namene in potrebe, kar ponudniku ne odreka pravice, da kot titular trži intelektualno lastnino na trgu javnih naročil in prav tako na širšem trgu.

Kadar naj bi ponudnik postal titular intelektualne lastnine, ki nastane v predtržnem naročanju, ki per se pomeni konkurenčni način naročanja inovacije, naj naročnik že v

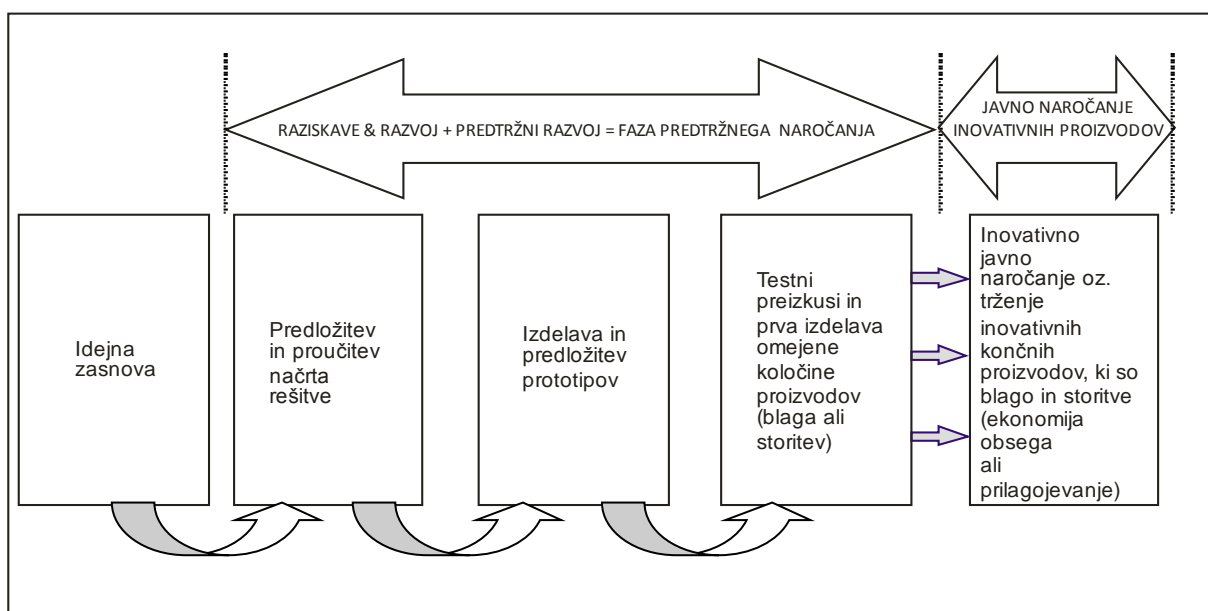
razpisni dokumentaciji določi, da je ponudnik upravičenec do intelektualne lastnine, določi pogoje za pridobitev lastne licence za uporabo intelektualne lastnine in določi zahteve, ki so povezane s komercializacijo intelektualne lastnine.

29 ANALIZA RAZISKOVALNIH IN RAZVOJNIH STOPENJ V FAZI PREDTRŽNEGA NAROČANJA

Priložnost za nov, inovativni predmet naročila lahko povzroči nek povsem izviren inovativni prodor, nova uporaba obstoječe tehnologije, nova tehnologija ali proces, nov naročnik ali proizvodna linija ali samo bistveno izboljšanje obstoječega proizvoda.

Slika 29-1 prikazuje tri stopnje faze predtržnega naročanja, tj. stopnjo predložitve načrta rešitve, stopnjo izdelave in predložitve prototipov ter stopnjo proizvodnega testiranja in izdelave prve serije končnih proizvodov. Slika ponazarja temeljno zamisel modela predtržnega naročanja in jo je razumeti kot osnovno priporočilo, ki izhaja iz dokumentov Evropske unije.¹¹⁶

Slika 29-1 Stopnje v fazi predtržnega naročanja



Vir: *Pre-Commercial Procurement of Innovation, A Missing Link in the European Innovation Cycle* (European Commission Working Group, 2006, str. 4)

29.1 Konkurenčna značilnost faze predtržnega naročanja

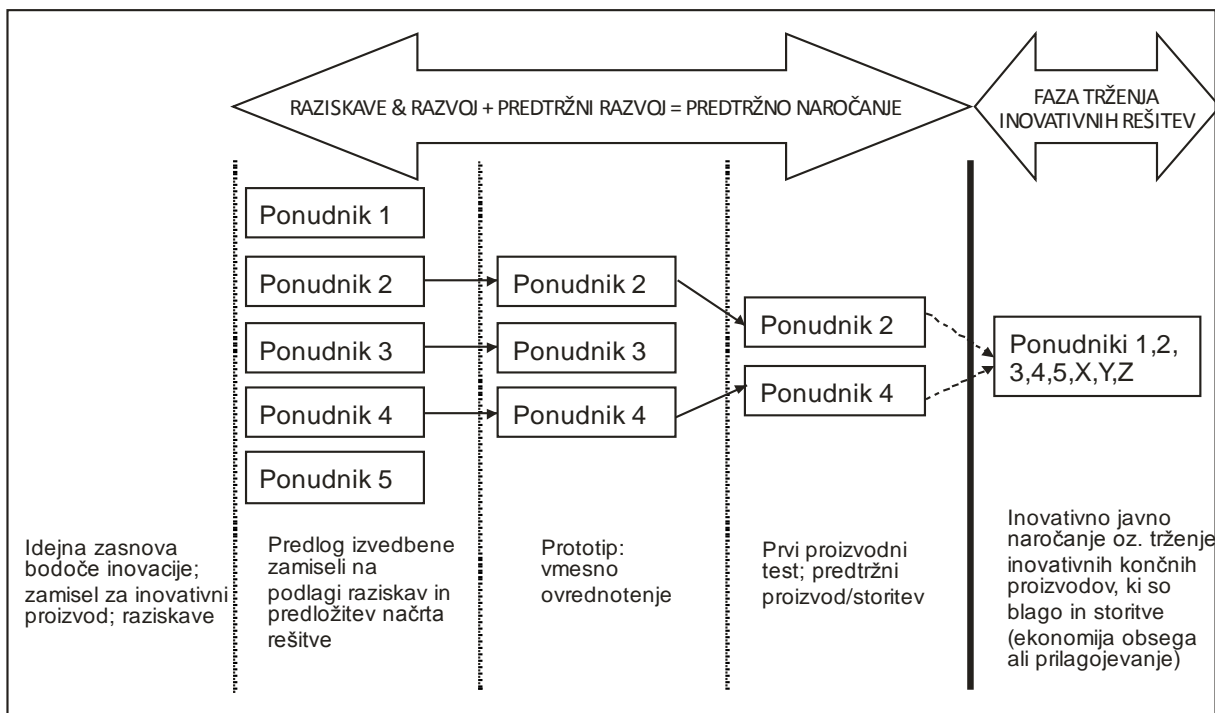
Osnovni smoter celotne faze predtržnega naročanja je spodbuditi konkurenčne ponudnike, da predlagajo alternativne rešitve glede inovativnega proizvoda, z namenom, da se

¹¹⁶ Glej tudi podpoglavje 11.2.1 – Pristop k določitvi ciljnih značilnosti (performans) predmeta naročanja, predvsem glede stopenjske kaskadnosti faze predtržnega naročanja.

uresničijo potrebe in zahteve javnega interesa. Vmesne ocene po stopnjah oblikovanja rešitve in razvoja prototipa omogočajo postopno izbiro ponudnikov z najboljšimi konkurenčnimi rešitvami. V zadnji stopnji izvedbe faze predkomercialnega naročila ostaneta vsaj dva ponudnika, ki zagotavljata jedro prihodnjega konkurenčnega trga oziroma fazo trženja, ki daje naročniku možnosti za nabave od enega izmed več konkurenčnih ponudnikov.

Slika 29.2 je druga ključna shema, ki predstavlja stopnje v fazi predtržnega naročanja, s tem da podaja zamisel postopnosti modela, ki naj bi razvil prakso inovativnosti prek javnega naročanja.

Slika 29-2 Povezava med fazo predtržnega naročanja in fazo trženja v življenjskem ciklu inovativnega proizvoda



Vir: Pre-Commercial Procurement of Innovation, A Missing Link in the European Innovation Cycle (European Commission Working Group, 2006, str. 21)

29.2 Stopnja idejne zasnove ali predhodna stopnja predtržnega naročanja

Prva predhodna stopnja, ki pomeni vstopni del predtržnega naročanja, vključuje predložitev idejne zasnove bodoče inovacije. Pomeni predhodni oziroma strokovni dialog naročnika z inovativnimi ponudniki, ki vključuje pojasnjevanja glede vprašanj, kot so: na kakšen način je izumitelj razvil idejno zasnovo in ali predložena tehnologija temelji realno na znanosti. Strokovni dialog ob predložitvi idejne zasnove mora prav tako ugotavljati status patentne zaščite oziroma pravic na osnovi intelektualne lastnine. Inovativni ponudnik naj tudi odgovori na vprašanje, zakaj idejne tehnološke zasnove doslej še ni ponudil trgu.

Pogoji določanja intelektualne lastnine že v predtržnem naročanju tvorijo bistvene elemente za ustvarjanje in uporabo inovacije. Predstavljajo sestavni del vidikov za izvedbo zahtev naročnika in stroškov oziroma cene ter prav tako pomembno vplivajo na uporabo tehnologije v njenem celotnem življenjskem ciklu. Pomen strokovnega dialoga je v tem primeru ključnega pomena. V času strokovnega dialoga, ki sodi v čas pred predtržnim naročanjem, udeleženci naročanja razvijajo skupno znanje o predmetu naročanja in ugotavljajo neformalne oblike protokola za sodelovanje, ki jim bo v pomoč pri odgovorih na nove razmere pri izvajanju naročila in ki bo reševal tekoče probleme, ki se bodo pojavljali v celotnem življenjskem ciklu realizacije inovativnega naročila.¹¹⁷

Idejna zasnova ali zasnova načrta je začetna stopnja, ki še ne pomeni predtržnega naročanja, ampak izdelavo projektnih skic, ki pomenijo preproste načrte, ki so osnova za izdelavo specifičnih, navadno zapletenejših načrtov. Za prenos idej v zahteve so potrebni posamezni specifični koraki, ki pretvarjajo ideje v zahteve in vodijo do zasnove načrta. Ti koraki vključujejo opis, kaj je namen celotne zasnove, definicijo specifikacij ali zahtev načrta ter kakšen je prednostni seznam ciljev zasnove. Zasnova načrta vključuje ustvarjanje ideje, pregled namenov ideje in predstavitev ideje. Zasnova načrta lahko predstavlja načrt zgradbe ali diagram tiskanih vezij, kar pomeni da ni zgolj idejna zamisel, ampak zasnova rešitve, ki terja praktično uresničitev. V kolikor koncept ni jasno izdelan, ideja ne bo razumljena v celoti in bo odstopala od izvirnega navdiha, zamisli in namena.

Prva predhodna stopnja, ki je mesto generiranja idej, traja od trenutka prve komunikacije ali informacije, ki se nanaša na idejo, do trenutka, ko je idejna zasnova zapisana in njen predlog podan, ali ko ideja pridobi finančni vidik ali ko se z delom na ideji izkazuje napor enega ali nekaj raziskovalcev.

29.3 Stopnja proučitve in predložitve izvedbenega načrta rešitve

Razvoj predmeta naročila ali boljše opredelitev predmeta naročila je postopen proces, ki ga narekujejo potrebe in nato zahteve naročnika. Opredelitev zahtev pomeni proces

¹¹⁷ Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije mora med drugim opravljati tudi naloge izdelave, sprejema in objave voznega reda omrežja ter nadzora nad izvajanjem delovanja tega omrežja.

V ta namen mora agencija vzpostaviti samostojen in neodvisen sistem za izdelavo voznega reda omrežja. V cilju vzpostavitve takšnega sistema je agencija v mesecu februarju 2011 pričela strokovni dialog v skladu z določili Zakona o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 128/06, 16/08 ter 19/10) zaradi razjasnitve določenih odprtih vprašanj in pomoči agenciji pri kasnejši pripravi razpisne dokumentacije za pripravo javnega naročila za nabavo sistema za izdelavo voznega reda omrežja. Strokovni dialog s potencialnimi zainteresiranimi gospodarskimi subjekti se je pričel zaradi izmenjave strokovnih mnenj in informacij med agencijo in zainteresiranimi gospodarskimi subjekti, ki naj bi agenciji pomagale pri pripravi ustrezne razpisne dokumentacije.

Pozivu na strokovni dialog so se odzvali gospodarski subjekti, kot so Siemens d.o.o., Ljubljana, Slovenija; Rail Management Consultants GmbH, Hannover, Nemčija in HaCom Ingenieurgesellschaft GmbH, Hanover, Nemčija. Strokovni dialog je veljal vzpostavitvi sistema za izdelavo voznega reda omrežja, ki naj bi bil sestavljen iz posameznih, med seboj povezljivih sklopov, in sicer naročanja in dodeljevanja vlakovnih poti; konstrukcije vlakovnih poti; izračuna voznih časov; infrastrukturnih podatkov; začasnih omejitev infrastrukture, simulacije različnih prometnih situacij; tehničnih lastnosti vozil (Zaključek strokovnega dialoga, 2011).

identifikacije, evaluacije, kvantifikacije, prioritacije in dokumentiranja potreb za razvoj specifičnih zahtev za nov inovativni proizvod, ki pomeni novo vrsto blaga ali storitev. To je začetni korak razvojnega cikla proizvoda, ki sega nazaj že v obdobje pred fazo predtržnega naročanja. Glavni cilji za ta korak pomenijo, da naročnik sistematično in v celoti identificira, konsolidira in dokumentira vse značilnosti, ki jih zahteva glede predmeta naročanja vsaka posamezna, vendar še zlasti zgodnja, stopnja predtržnega naročanja. Tehnične ali proizvodne specifikacije predmeta naročila so končni proizvod in dokumentacija zahtev začetne stopnje predtržnega naročanja, čeprav bodo spremembe in izboljšave možne tudi kasneje, ko se izvedba naročila prične in razvije ali ko se vanj vnesejo tudi nove tehnologije.

Cilj te stopnje je že od začetka preveriti tehnično, ekonomsko in organizacijsko izvedljivost predloga vsakega ponudnika glede na prednosti in slabosti potencialnih alternativnih rešitev.

Zasnova izvedbene rešitve je prav tako sestavni del stopnje predložitve izvedbenega načrta rešitve. Ta prvi del faze predtržnega naročanja pomeni identifikacijo raznih vrst pristopov in alternativnih možnosti, ki naj bi izpolnili definicijo potreb in zahtev, zatem izvedbo preudarnega in tehtnega izbora najboljše izvedbene rešitve, ki naj bi se uporabila za izvedbo stopnje izdelave prototipov in končno razvoja zahtev izvedbene rešitve na podlagi ocenjevanja in selekcije.

Stopnja predložitve načrta rešitve pomeni tudi pregled patentov, ki ugotavlja, ali so pravice iz intelektualne lastnine dostopne in proste in če niso, kakšna ravnanja mora posledično naročnik izvesti. Naročnik mora z inovativnimi ponudniki prav tako preveriti, v kolikšni meri predložena tehnologija predstavlja resnični dosežek znanosti. Lahko je odgovor v tem, zakaj obstoječi potencialni konkurenti niso sledili inovativnemu ponudniku z enakimi tehnološkimi rešitvami. Odgovor na takšno vprašanje pojasnjuje, kako realno uporabna je predložena tehnologija in ob predpostavki izdelave prototipov, kako se lahko takšna inovativna tehnologija primerja z že obstoječimi tehnologijami. V času predložitve načrta rešitve je v predtržnem naročanju mogoče odgovoriti, kakšen čas in viri so potrebni za izdelavo razvojnega načrta in kakšna je ocena kasnejših tržno poslovnih možnosti in potencialov. Še zlasti za velika naročila je mogoče že na tej stopnji določiti vrednostni potencial inovativne tehnologije in glavne vrste tveganj. Na osnovi pozitivne odzivnosti na takšna vprašanja je nato mogoče zagotoviti okvir financiranja inovativnega proizvoda.

Rezultat te stopnje običajno vključuje oceno tehnologije, oblikovanje prve rešitve, organizacijski načrt za drugo stopnjo predtržnega naročanja, ki jo določa izdelava, in predložitev prototipov ter njihovo testiranje in končno oceno razmerja med stroški in koristmi za predlagano rešitev.

29.4 Od zasnove do izdelave izvedbene rešitve

Zasnova izvedbene rešitve se prične potem, ko je določena potreba za inovativni proizvod in se nadaljuje vse do podrobne izdelave izvedbene rešitve, ki je izbrana kot tista, ki naj uspešno izpolni naročnikove zahteve.

Prenos idejne zasnove v prvo stopnjo predtržnega naročanja se izkazuje kot začetek proizvodnega načrta, to je predložitev in proučitev načrta rešitev, ki pomeni izdelavo specifičnih vidikov za oblikovanje proizvoda. Vključuje stiliziranje, razporeditve

elementov, glavne sestavine tehničnih specifikacij, tehnične možnosti, vendar tudi stroške in cilje investiranja. V tem časovnem preseku predtržnega naročanja je pomembno uskladiti medsebojno nasprotujočo vrsto ciljev in zahtev. Čeprav je večina domiselnosti in načrtovanja, ki jih ponudnik izdelava, na tej stopnji še vedno neoprijemljivih, tehnični strokovnjaki lahko že uporabijo fizične modele za ovrednotenje stiliziranja, modeliranja in razporeditve elementov ter zgodnjih izvedb prototipov.

Izdelava razvojnega načrta skupaj z začetno tržno-poslovno oceno pomeni časovni presek predtržnega naročanja, ki se umešča pred stopnjo izdelave in predložitve prototipov in zajema izdelavo podrobnih razvojnih načrtov in podrobno oceno začetnih poslovno-tržnih potencialov. Udeleženci predtržnega naročanja pričakujejo odgovore na vprašanja o potrebnem času, višini sredstev in izvedbenih zmogljivostih nosilcev inovativne tehnologije, kar bo sprejemljivo tako za okvir predtržnega naročanja, kot tudi za kasnejše širše trženje; kakšni posebni koraki so potrebni za pripravo takšnega relevantnega trga; kakšna je verjetnost za uspeh na tem trgu; kakšnih ukrepov se je potrebno lotiti, da bo inovativna tehnologija učinkovita.

Potrditev razvojnega načrta pomeni, da je podan končni formalni okvir, ki odgovarja na ključna vprašanja, kot so: ali je razvojni načrt primeren in uresničljiv? Ali se razvojni načrt sklada s pričakovanji glede vstopa na začetni trg inovativnega proizvoda? Ali je potencialni trg dovolj velik, da opravičuje razvojne stroške in tveganja? Katera tveganja bi bilo potrebno zmanjšati za uspešno izvedbo inovativnega naročila? V kolikor se takšna izvedba uresničuje, kakšen formalno-pravni okvir je primeren za inovativno tehnologijo?

Razvijanje novega inovativnega predmeta naročanja zahteva prvo izdelavo izvedbenega načrta rešitve, njeno predložitev in obravnavo ter nato izdelavo in testiranje prototipov. Čeprav ponudnik prouči tehnične specifikacije in ustvari testne standarde, mora simulirati, kaj naročnik pričakuje kot končno izkušnjo, ki izhaja iz predmeta naročanja. Raziskovalna in razvojna faza je samo zasnova proizvodno izvedbene faze in nato trženja z namenom končne uporabe. Proizvodni koncept predtržnega naročanja je zasnovan na pričakovanjih naročnikovega zadovoljstva z inovativnim končnim izdelkom, s tem da proizvodni načrt določa proizvodno funkcijo, ki se že nahaja v območju končne rabe proizvoda, oblikovanje proizvoda določa proizvodno strukturo in procesno načrtovanje določa proizvodni proces. Medtem ko proizvodni načrt, oblikovanje (dizajn) in procesno načrtovanje sodijo v prvo stopnjo faze predtržnega naročanja, torej izvedbo proučitve načrta rešitve, sodijo proizvodna funkcija, proizvodna struktura in proizvodni proces že v drugo in tretjo stopnjo predtržnega naročanja, torej izdelavo prototipov, testnih preizkusov in izdelave prve omejene količine proizvodov. Kritično za učinkovitost izdelave inovativnega proizvoda je, kako poglobljeno in natančno izvajalec simulira naročnikova pričakovanja, torej, kako uresničuje povezavo med razvijanjem proizvoda in informacijami glede njegove bodoče koristne uporabe pri naročniku in nato tudi v drugih tržnih okoljih. Zato je nujno, da v fazi predtržnega naročanja poteka istočasna povezava in vzajemen tok informacij med razvojnim procesom, ki ga izvaja ponudnik, in naročnikovimi pričakovanimi potrebami, ki so lahko trenutno nenapovedljive, nejasno izražene in spremenljive. Veliko težavo predtržnega naročanja predstavlja sočasni prenos ne dovolj izraženih naročnikovih zamisli v artikuliran proizvodni koncept ali preoblikovanje zgolj opisnih specifikacij v viden in oblikovan dizajn in v izoblikovane specifikacije z izračuni.

Nadaljevanje razvojnega načrta je oblikovanje proizvoda, ki mu sledi korak z imenom procesiranje oblikovanja. Pravi izziv proizvodnim strokovnjakom je izvedba proizvodne zasnove v stvarnem okolju, ob upoštevanju ekonomskih okvirov, na primer stroškov in

pogodbene vrednosti naročila. Načrt rešitve s svojimi cilji in omejitvami je pretvorjen v skice in sheme, risbe, ki so nato prenesene v fizične elemente prototipa, kar je še vedno izven okolja serijske proizvodnje. Testiranje prototipov je izvedeno z namenom, da stvarno oblikovanje proizvoda izpolni začetno idejno zasnovo in postavljene cilje.

29.5 Izdelava in predložitev prototipov in pristop k testnim preizkusom

Izdelava prototipa je namenjena testnim preizkusom in omejeni proizvodnji inovativnega proizvoda v okviru proizvodnega načrta oziroma druge stopnje v fazi predtržnega naročanja. Izvedba prototipa in testne proizvodnje pomeni preverjanje njegovih performans in funkcij v stvarnem okolju, kot standard primerjave z bodočim končnim proizvodom.

29.5.1 Cilj druge stopnje predtržnega naročanja

Cilj stopnje, ki pomeni izdelavo prototipov, je preveriti, koliko glavne značilnosti prototipa izpolnjujejo funkcionalne zahteve in zahteve za učinkovitost, ki jih naročnik določi za želeno rešitev. Glavni rezultat te faze običajno vključuje specifikacijo in prikaz prototipa, načrt za omejeni razvoj in preizkušanje prvih proizvodov ter posodobljeno oceno razmerja med stroški in koristmi.

Takšen razvojni proces predmeta naročila zahteva več analiz, ki zajemajo analizo zahtev naročnika, profile in ravni uporabe inovativnega proizvoda, napoved tehnoloških zmogljivosti, ponudnikovo oceno in primerjavo proizvodov, proizvodnih metod in zmogljivosti z najbolj konkurenčnimi ponudniki na relevantnem trgu, z namenom da inovativni ponudnik izboljša svoje performance, identificira najboljše prakse in zaključi izvedbene in proizvodne zahteve ter da izdelava prototipe. Te korake ponudnik izvaja v ponavljajočem ritmu, v skladu s potekom faze predtržnega naročanja, z vključevanjem vse večjih tehničnih podrobnosti in z upoštevanjem sprememb na relevantnem trgu javnih naročil ali na trgih na splošno. Zelo malo je blaga ali storitev, za katere so statična ravnanja zadostna, da bi opisane korake ponudnik izvedel samo enkrat.

Druga stopnja predtržnega naročanja določa torej izdelavo in predložitev prototipov, kar pomeni izvedbo razvojnega načrta v smislu izdelave in testiranje prototipov. To daje odgovor na vprašanja o tem, ali inovativna tehnologija dosega pričakovane rezultate in predvideno vrednost? Ali inovativna tehnologija izpolnjuje posebne tržne zahteve, na primer okoljevarstvene vidike; (emisije; odlaganje okolju problematičnih proizvodov, upoštevanje novih predpisov na področju okoljevarstva ali testiranje prototipov, ne samo glede izpolnjevanja zahtev tehničnih specifikacij, ampak tudi glede primernosti za vstop inovativnega proizvoda na trg javnih naročil in širše).

Inovativni ponudnik bo dosegel konkurenčno prednost v predtržnem naročanju, kadar lahko izboljša ali skrajša razvoj proizvoda, s tem da njegove zmogljivosti lahko tudi simulira in vidno predstavi. Možna je tudi računalniška izvedba prototipov in simulacij, ki je zelo blizu stvarne izdelave predmeta naročanja v tolikšni meri, da naročnik in uporabnik ostaneta v prepričanju, da opazujeta pravi končni proizvod. Prototip lahko potemtakem pomeni hitro in ekonomsko sprejemljivo izdelavo eksperimentalnega proizvoda z namenom, da ga naročnik lahko tudi realno oceni. S primerjavo prototipov lahko naročnik in ponudnik bolje ugotovita funkcionalne zahteve in hkrati način proizvodnje. Prototip, ki ga potrdi naročnik, nato ponudnik lahko uporabi kot dokončno podlago za razvoj zahtev končnega proizvoda in izbere temu odgovarjajoči proizvodni postopek.

Kadar so naročnikove potrebe in zahteve kompleksne, težko izrazne, skoraj nezmožne opisa in spreminjajoče, je za ponudnika težko prikazati natančno simulacijo. Vendar, ker naročnik težko napoveduje zahteve in pričakovanja in ker ponudnik redkokdaj povsem prepriča naročnika, kaj predstavlja dober proizvod, je simulacija ključnega pomena. Združevanje razvoja in naročnikovih oziroma uporabnikovih procesov na zelo podrobni ravni je ena od najpomembnejših nalog razvoja inovativnega proizvoda in predtržnega naročanja na splošno.

Izdelava prototipov in virtualna stvarnost sodita v drugo, še dovolj zgodnjo stopnjo predtržnega naročanja, ki pomeni lahko uporabo računalniško izdelanih zasnov prototipov za proučevanje naročnikove odzivnosti do inovativnega proizvoda, s tem da ponudnik odkrije področja izboljšav tako do naročnikovih zahtev, kot tudi glede zasnov izvedbenega načrta rešitve. Osnovna predpostavka izdelave in uporabe prototipov je v vzpostavljanju medsebojne komunikacijske povezave za proučevanje potreb naročnika, za podrobno izboljševanje scenarijev uporabe inovativnega proizvoda ter analizo nadaljnjih nalog. Izdelava prototipov je lahko namenjena za izboljšanje izvedbenega načrta rešitve, da ga naročnik in inovativni ponudnik lahko ovrednotita in ocenjujeta v dejanskem virtualnem okolju. To je lahko še zlasti primerno, kadar se posamezni inovativni proizvodi v veliki meri medsebojno razlikujejo med konkurenčnimi ponudniki v fazi predtržnega naročanja. Izdelava prototipa spodbuja posameznega inovativnega ponudnika, da upošteva kar največje število razvojnih značilnosti inovativnega proizvoda dovolj zgodaj v fazi predtržnega naročanja in da odkriva tudi potencialne probleme. Pri tem naj se inovativni ponudnik ne omeji na izdelavo zgolj enega prototipa, seveda v skladu z ekonomsko računico, s tem da ponudnik od stopnje prve izdelave prototipov dalje tekoče pripravlja nove prototipe tudi v kasnejšem času razvojnega procesa.

29.5.2 Razlog za testni preizkus

Razlog, zakaj so testni preizkusi lahko potrebni, je v ugotavljanju delovanja idejne zamisli, kajti brez testiranja ni popolnega zagotovila, da bo izum deloval v okviru predvidenih ciljev (Slip Track Sys., 2002).

Niti ni pomembno, kakšen test je opravljen, ampak samo ali izvedeno testiranje dokazuje, da bo izum deloval v praksi, čemur je namenjen, in v okviru predvidene uporabe (Sodba, 2002).

Testiranje mora dokazati utemeljenost praktičnega delovanja in uporabnosti izuma. Izumitelj mora dokazati, da je njegov izum 'primeren' za predvideno uporabo.

Stopnja testiranja pomeni predvsem ugotavljanje prednosti izuma za uporabo. Naročnik v fazi testiranja ugotovi, ali prvotni izum, idejna zasnova ali načrt rešitve uresničuje predviden namen. Testni preizkusi naj pomenijo prvi prenos izuma v uporabo naročnika ter s tem dejansko uspešno izvedbo predvidene funkcije izuma glede kvalitete, obsega in značilnosti delovanja, kar vse dokazuje, da ima izum uporabno vrednost v okolju, kateremu je namenjen. Testni preizkusi niso namenjeni ugotavljanju tržne uporabnosti, marveč ugotavljanju delovanja inovativnega predmeta v okolju naročnika, ki ga je primarno določil izum.

Cilj stopnje, ki zajema razvoj prve serije proizvodov, potrjenih s preizkusi v stvarnem okolju, je preveriti in primerjati učinkovitost različnih rešitev v dejanskih delovnih razmerah izvajanja javne storitve. Glavni rezultat te stopnje običajno vključuje

specifikacijo preizkusnih proizvodov, preizkus v stvarnem okolju in oceno razmerja med stroški in koristmi.

Izvedba alternativnih rešitev se nanaša na proizvodnjo, ki pomeni prenos originalne rešitve ali odkritja v njeno začetno uporabo ali njen vnos na trg. Čeprav ta stopnja ali tudi podstopnja na splošno zahteva večje stroške in napor inovativnega ponudnika kot samo ustvarjanje neke ideje in reševanje problema, so v tem primeru tehnične negotovosti in tveganja manjša, kot so v zgodnejših stopnjah faze predtržnega naročanja ali prav tako v času pred fazo predtržnega naročanja. S tem ko je izvedena prva uporaba inovativnega predmeta ali procesa v virtualnem oziroma dejanskem okolju, skupaj z, čeprav vedno ne tudi nujno, testno proizvodnjo, se končuje tehnični proces inovacije v fazi predtržnega naročanja in se pričinja ekonomski proces preizkušanja in sprejemanja inovativnega naročanja.

Eno od pomembnih meril selekcije v raziskovalnem in razvojnem procesu v trajanju predtržnega naročanja, še zlasti v stopnji izdelave prototipov in stopnji izdelave omejene količine proizvodov za testno preverjanje, je ocenjevanje in vrednotenje kvalitete inovativnega proizvoda. Kvaliteto je mogoče meriti po tem, kako dobro proizvod zadovolji potrebe naročnika pri razumni ceni. Definicijo kvalitete je mogoče označiti tudi kot 'primernost za uporabo' ali 'uporabljenost'. Proizvod je primeren za uporabo, če zadovolji naročnikove potrebe in zahteve. Vsakršni odklon od naročnikovih zahtev je mogoče šteti kot 'stroške kvalitete' ne glede, ali izhaja iz izvedbenega načrta rešitve ali proizvodnje, ki je testna in prvotna v omejenih količinah. Za ponudnika se kvaliteta meri z obsegom in vrednostjo naročil, naročnikovim zadovoljstvom, naročnikovo odzivnostjo in garancijskimi stroški (glej tudi podpoglavje 18.2.6 - Kriterij doseganja kvalitete).

Proizvodno kvaliteto se pogosto meri kot odstotek proizvodov, ki izpolnjujejo vse specifične zahteve izvedbene rešitve in proizvodne zahteve v nekem določenem obdobju. To je mogoče izkazati, ali kot nepravilnosti ali kot odstotek proizvodov z napako. Proizvodno kvaliteto je lahko meriti tudi kot nihanje oziroma spremenljivost procesa okoli nekega ciljnega parametra.

29.6 Model stopenj tehnološke pripravljenosti

Fazo predtržnega naročanja je mogoče prikazati tudi z modelom stopenj tehnološke pripravljenosti (tabela 29-1).

Graditev nove tehnologije na podlagi modela stopenj tehnološke pripravljenosti vključuje tri standardne stopnje in v okviru njih trikratni mnogokratnik podstopenj v celotni izvedbi faze predtržnega naročanja. Model velja na primer za raziskave in razvijanje sestavnih delov že obstoječega proizvoda, ki iz konkurenčnih razlogov terjajo posodobitev in hkrati pomembne tehnične izboljšave. Model pomeni predvsem podrobnejši pregled postopnosti razvijanja inovativnega proizvoda prek podstopenj faze predtržnega naročanja; temelji na subjektivnem pristopu kvantificiranja zrelosti tehnologij za praktično uporabo na terenu; vsebuje devet podstopenj v razponu od začetne podstopnje priprave idejne zasnove do zadnje podstopnje testno preverjene uporabnosti inovativnega proizvoda. Izvedba modela je namenjena zgolj tehničnemu osebju in strokovnjakom ter njihovim odločitvam o sprejemljivosti prispevka posameznih tehnologij uspehu nekega sistema (celotnega obstoječega proizvoda).

Tabela 29-1 Model stopenj tehnološke pripravljenosti

Model faze predtržnega naročanja	Opis	Mesto podstopenj v fazi predtržnega naročanja
1. Osnovna načela so spoznana in evidentirana: izvedena je konceptualizacija inovativne zamisli	Najnižja raven tehnološke pripravljenosti. Znanstvene raziskave se pričenjajo prenašati v uporabne raziskave in razvoj. Primer za to so lahko priprava papirnih študij osnovnih tehnoloških lastnosti skice, shematski prikazi, zasnove).	Stopnja pred fazo predtržnega naročanja: priprava idejne zasnove za vstop v fazo predtržnega naročanja
2. Tehnološka zasnova je določena Izvajanje raziskav, ki dokazuje uporabnost inovativnega proizvoda	Pričetek izumiteljstva. Ko so enkrat spoznana temeljna načela, se lahko pričnejo izumljati praktične uporabnosti. Uporabnost ni dokazljiva, ker je brez podpore podrobne analize, ki naj bi podprla predpostavke. Rezultat so še vedno omejeni na papirne študije.	Prva stopnja faze predtržnega naročanja - predložitev in proučevanje načrta rešitve (slika 29-1)
3. Karakteristični dokaz zasnove Izvajanje raziskav, ki dokazujejo uporabnost inovativnega proizvoda Vloženi so intenzivni napor v upravljanje tehnološkega tveganja (izdelava načrtov za obvladovanje in odklanjanje)	Pričetek aktivnih raziskav in razvoja. To zajema analitične študije in laboratorijske študije z namenom, da se fizično ovrednotijo napovedi glede ločenih sestavin tehnologije. Primeri za to vključujejo sestavne dele, ki še niso integrirani v obstoječo tehnologijo.	Prva stopnja faze predtržnega naročanja - predložitev in proučevanje načrta rešitve (slika 29-1)
4. Povezovanje sestavin nove tehnologije v laboratorijskem okolju. Vloženi so intenzivni napor v upravljanje tehnološkega tveganja (izdelava načrtov za obvladovanje in odklanjanje)	Osnovni tehnološki sestavni deli so integrirani za dokazovanje, da posamezni deli delujejo kot celota. To še ne predstavlja popolne zanesljivosti v primerjavi z delovanjem končnega sistema. Primeri vključujejo integracijo priložnostne strojne opreme v laboratorijskem okolju.	Prva stopnja faze predtržnega naročanja - predložitev in proučevanje načrta rešitve. Raziskave, ki dokazujejo uporabnost inovativnega proizvoda (slika 29-1)
5. Ovrednotenje verodostojnosti delovanja vseh sestavin nove tehnologije v relevantnem okolju. Raziskave, ki dokazujejo	Zanesljivost medsebojne skladnosti vseh sestavin nove tehnologije je občutno povečana. Vse sestavine nove tehnologije	Prva stopnja faze predtržnega naročanja - predložitev in proučevanje načrta

Model faze predtržnega naročanja	Opis	Mesto podstopenj v fazi predtržnega naročanja
<p>uporabnost inovativnega proizvoda</p> <p>Vloženi so intenzivni napori v upravljanje tehnološkega tveganja (izdelava načrtov za obvladovanje in odklanjanje)</p>	<p>so medsebojno povezane v celoto, tako da je sistem na ravni sestavin, ravni podsistemov in na ravni sistema možno testirati v simuliranem ali samo delno realnem okolju. Rezultat je sprejemljiva zanesljivost delovanja povezav vseh sestavin nove tehnologije.</p>	<p>rešitve (slika 29-1)</p>
<p>6. Predstavitev prototipa v operativnem okolju; predstavitev delovanja nove tehnologije</p>	<p>Sistem izdelave prototipov se preverja v relevantnem okolju in pomeni pomemben korak v procesu dokazovanja uporabnosti nove tehnologije. Primer vključuje testiranje prototipa v visoko zanesljivem okolju laboratorijev in simuliranem/virtualnem okolju.</p>	<p>Druga stopnja v fazi predtržnega naročanja – izdelava in predložitev prototipov (slika 29-1)</p>
<p>7. Predstavitev prototipov v operativnem okolju systemskega delovanja</p>	<p>Izdelava prototipov blizu načrtovanega operacijskega sistema ali v njem samem. Če je za vozilo to okolje cestišče, potem mora vozilo z novo tehnološko sestavino na njem predstaviti svoje delovanje.</p>	<p>Druga stopnja v fazi predtržnega naročanja – izdelava in predložitev prototipov (slika 29-1)</p>
<p>8. Razvoj nove tehnologije je končan s pozitivno kvalifikacijo na podlagi testnega preizkusa in predstavitve.</p>	<p>Dokaz, da nova tehnologija deluje v dokončni obliki inovativnega proizvoda v pričakovanih pogojih. Skoraj v vseh primerih pomeni ta razvojni presek končanje dejanskega tehnološkega razvoja. Preverjanje tega vključuje test in oceno nove tehnologije s potrditvijo, da izpolnjuje zahteve iz tehničnih specifikacij (pilotska proizvodnja).</p>	<p>Tretja stopnja v fazi predtržnega naročanja: testni preizkusi in izdelava omejenih količin inovativnega proizvoda (slika 29-1)</p>
<p>9. Dejanska uporaba nove tehnologije z dokazom uspešne realne uporabljivosti inovativnega proizvoda.</p>	<p>Dejanska uporaba nove tehnologije v končni obliki in v stvarnem okolju v okviru načrtovane kvalitete. Nadzor nad tveganji v proizvodnji se izvaja in stroški so v skladu s pričakovanimi.</p>	<p>Tretja stopnja v fazi predtržnega naročanja: testni preizkusi in izdelava omejenih količin inovativnega proizvoda (slika 29-1)</p>

Vir: Tabela je razvita na podlagi *Technology Readiness Levels in the European Space Agency (ESA, 2010)*.

Investicije v novo tehnologijo prek javnega naročanja zahtevajo predvsem odgovor o tem, kako velika so tveganja pri razvijanju nove tehnologije; in v tej povezavi ali izvedba večjega števila podstopenj v fazi predtržnega naročanja pomeni tudi manjše tveganje za finančne naložbe za takšno tehnologijo.

Velja ugotovitev, da je poleg ostalih načel naročanja, kot so konkurenčnost, transparentnost, enakopravnost med ponudniki, uporaba celotne faze predtržnega naročanja nenadomestljivo sredstvo, za nastanek novih tehnologij, še posebej zaradi spremljanja in obvladovanja negotovosti in tveganj. Od razvijanja idejne zasnove, ki pomeni prag v fazo predtržnega naročanja in obenem najnižjo raven tehnološkega razvoja kot mesto, kjer se pričnejo znanstvene raziskave, ki se prenašajo v uporabne raziskave in razvoj, razvoj tehnologije napreduje prek določitve začetnega koncepta za uporabo, koncepta dokazovanja, predstavitve v laboratorijskem okolju in na terenu, integriranju v sistem in končno v kvalificirani uporabnosti ter dokazani uporabnosti.

Udeleženci razvijanja novih tehnologij, ki poteka prek javnega naročanja, morajo dovolj zgodaj ugotoviti, ob tem da je izvedba celotne faze predtržnega naročanja sicer priporočljiv napotek, ki izhaja iz dokumentov EU, ali je za vsak posamezni primer naročanja potrebno izvesti tudi vse podstopenje, s podrobnostmi, ki so navedene v modelu.

Kolikor celovitejša je vključitev vseh podstopenj in njihovih sestavin v fazo predtržnega naročanja, toliko manjše je tehnološko tveganje (ESA, 2010).

Gre za obratno sorazmeren odnos med velikostjo tehnoloških tveganj in intenzivnostjo uporabe vseh mehanizmov izvedbe faze predtržnega naročanja.

In končno, v kolikor se predtržno naročanje zaključi že na nižji ravni izvedenih podstopenj (1-9), tedaj se dokazana končna uporabnost inovativnega predmeta lahko srečuje s tveganji, kot so časovne prekoračitve ali večji stroški.

30 PRIMERNOST IN UPORABNOST IZBIRE LINEARNEGA MODELA V PREDTRŽNEM NAROČANJU

Inovativni proces pri ponudniku zajema serijo sledljivih korakov ali faz, ki pomeni, da mora biti predhodna faza končana, preden proces vstopi v naslednjo fazo. Linearni model je izbran zaradi enostavnosti prikaza sledljivih korakov pri inovativnem ponudniku za celotni inovativni cikel.

30.1 Opis modelov

Metoda in način inovativnega naročanja, ki izhaja iz gradiv EU o predtržnem naročanju,¹¹⁸ slonita na modelu, ki ga je moč imenovati linearnega. Kljub njegovi nedvomni uporabljivosti gre kritična pripomba predvsem tveganjem, ki izhajajo iz velikih časovnih

¹¹⁸ Vir: Precommercial Procurement: Driving Innovation to Ensure Suitable High Quality Public Service in Europe, European Commission, COM (2007) 799 final oziroma SEC(2007) 1668 (European Commission, 2007).

razsežnosti in dolžine časovnega poteka za izvedbo posameznih stopenj od predložitve idejne rešitve do končnega testnega proizvoda, ki je primeren za oddajo inovativnega naročila.¹¹⁹

Medsebojna zamenljivost in istočasnost izvajanja posameznih ravnanj pri izvajanju stopenj predtržnega naročanja lahko pospeši in izboljša sam razvojni proces inovativnega proizvoda, kar odlikuje še zlasti dalje razviti funkcionalni model.

Gre za sistematski pristop, ki pomeni medsebojno povezano in simultano izvedbeno rešitev za inovativni proizvod skupaj z drugimi odvisnimi ravnanji, kot so to še zlasti testna ocena in začetna proizvodnja malih količin, kar vodi do prekrivanja posameznih stopenj v fazi predtržnega naročanja in s tem možnosti skrajševanja faze predtržnega naročanja in posledično temu skrajševanja tržnih poti.

Takšen pristop pomeni za udeležence zahtevo, da že od pričetka faza predtržnega naročanja hkrati združijo vse elemente življenjskega ciklusa inovativnega proizvoda od njegove zasnove do njegove končne uporabe, kot so to kvaliteta, stroški, roki in naročnikove zahteve (Winner, R., Pennell, J., Bertrand, & Slusarczyk, 2008, str. 12).

30.2 Analiza linearnega modela (primer za ponudnika)

Linearni model določa stopenjsko zaporednost specifičnih aktivnosti in nalog, ki same po sebi nimajo moči napovedovanja za naprej. Vsaka od njih zato zahteva od inovativnega ponudnika oceno prihodnjih tržnih pogojev, časovnih rokov, proizvodnih ter tehničnih lastnosti razvijajočega inovativnega proizvoda, možnosti trženja intelektualne lastnine, kar vse je zajeto v poslovnih načrtih vsake od stopenj predtržnega naročanja v cilju približnega napovedovanja tržnih možnosti.

Enega od najbolj znanih primerov linearnega modela komercializacije inovativnega proizvoda je razvil H. Randall Goldsmith (NASA, b.l.). Model združuje tehnične, tržne in poslovne elemente faze trženja v matriko tekočih in sledljivih aktivnosti, ravnanj in odločitev (McCoy, A. P., 2007).

¹¹⁹ Vir: Darius Mahdjoubi, The Linear Model of the Technological Innovation: Background and Taxonomy (1997, str. 2) in T.K. Sung et al., Characteristics of technology transfer in business ventures: the case of Daejeon, Korea, Technological Forecasting & Social Change 70 (2003, str. 450)

Tabela 30-1 Poenostavljen in prirejen linearni model po zgledu predtržnega naročanja v EU

Model trženja inovativnega proizvoda			
Sestavine:	Tehnološko-tehnične	Tržne	Poslovne
Idejna zasnova bodočega izuma/inovacije			
Vstopno obdobje v predtržno naročanje – ideja A:	Tehnološko-tehnična analiza zasnove (1) - določitev idejne zasnove v celoti - dokazovanje kritičnih predpostavk z namenom ugotavljanja ali so izvedljive - pregled naprednosti tehnologije in njena izbira - ugotavljanje kritičnih ovir za proizvodnjo - ocena uporabnosti proizvoda - ocena stroškov delovnega modela →	Ocena tržnih potreb (2) - tržna analiza - ugotavljanje cenovne strukture - ugotavljanje tržnih ovir - ugotavljanje tveganj - ugotavljanje prodajnih poti - ugotavljanje tržnih trendov in konkurentov →	Ocena tveganja (3) - ocena potenciala dobička - ocena strokovnih oz. ekspertnih potreb - ocena organizacijskih potreb - ocena kapitalskih potreb (vrste in višine) - raziskava vidikov intelektualne lastnine
Faza predtržnega naročanja			
Stopnja B:	Tehnična možnosti (4) - razvoj delovnega modela - testiranje tehničnih značilnosti - predhodna ocena proizvodne izvedljivosti - ocena varnosti in okoljevarstvenih značilnosti - finalizacija izvedbene rešitve →	Tržna študija (5) Ocena obsega: - velikost trga - število naročnikov - količinski obseg - cene - prodajne poti - konkurente →	Ekonomska izvedljivost (6) - izdelava finančnega modela na podlagi izvedljivosti
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">Se nadaljuje</div>			

<p>Stopnja razvoja C:</p> <p>-razvijanje in predložitev prototipov</p>	<p>Izdelava prototipa (7)</p> <p>-razvoj prototipa -izbira materialov in procesov -izvedba začetnih testnih preizkusov -razvoj proizvodnih metod</p> <p style="text-align: center;">→</p>	<p>Strateški načrt trženja (8)</p> <p>-izbira ciljne skupine za trženje -opredelitev ciljnega trga -izbira tržnih poti</p> <p style="text-align: center;">→</p>	<p>Strateški poslovni načrt (9)</p> <p>-finalizacija intelektualne lastnine -odločitev o lastnem trženju ali licenciranju inovativnega proizvoda -izbira organizacijske strukture - izdelava poslovnega načrta</p>
-------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>Stopnja D:</p> <p>-izvedba testnih preizkusov in proizvodnja v omejenem obsegu</p>	<p>Predproizvodnja prototipov (10)</p> <p>-razvoj proizvodnega prototipa -določitev proizvodnega procesa -izvedba nadzora kakovosti -postavitev proizvodnih zmogljivosti</p> <p style="text-align: center;">→</p>	<p>Začetni tržni preizkus (11)</p> <p>-test odzivnosti naročnika</p> <p style="text-align: center;">→</p>	<p>Začetek poslovanja – postavitve poslovne funkcije (12)</p> <p>Tok aktivnosti, ki vključuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prodajo - marketing - upravljanje oskrbovalne verige - upravljanje financ - proizvodni management - management poslovnih odnosov z kupci
----------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Faza trženja inovativnih rešitev in pravic intelektualne lastnine

<p>Rast ali stopnja E:</p> <p>-trženje inovativnega proizvoda na trgu javnih naročil</p>	<p>Proizvodnja (13)</p> <p>-izvedba proizvodnje za naročnika</p> <p style="text-align: center;">→</p>	<p>Vrednotenje trga javnih naročil (14)</p> <p>- izvedba oddaje javnega naročila - analiza odziva konkurentov v postopku oddaje naročila - analiza dobav blaga ali izvedbe storitev v okviru naročila</p> <p style="text-align: center;">→</p>	<p>Poslovna rast (15)</p> <p>-izvajanje strategije rasti podjetja z inovativnim proizvodom na obstoječih trgih -izvajanje strategije rasti podjetja z inovativnim proizvodom na novih trgih</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Stopnja zrelosti F:	Širitev proizvodnje (16)	Tržna širitev in diverzifikacija (17)	Poslovna zrelost (18)
-množično trženje na celotnem trgu	-dvig obsega proizvodnje -prilagoditev proizvodnje in proizvodnja po meri	-prilagojevanje novim tržnim priložnostim -povečevanje konkurenčnega portfelja proizvodov -povečevanje tržnega deleža -tehnološki transfer -trženje intelektualne lastnine	-dolgoročno ohranjanje vrednosti -izvajanje vidikov zaščite intelektualne lastnine -reinvest. dobička (v raziskave in razvoj)

Legenda: komentar opisanega modela je rezultat proučevanj avtorja disertacije in je predelan ter prilagojen za potrebe trženja inovativnega proizvoda.

Vir: Prirejeno po Goldsmith, R.H, *Commercialization Model* (Goldsmith, 2005).

30.3 Splošna ocena linearnega modela

Linearni model vsebuje celotni življenjski cikel inovativnega proizvoda, to je vstopno obdobje v predtržno naročanje, ki vključuje začetno idejo, fazo predtržnega naročanja s stopnjo predložitve/proučitve izvedbenega načrta rešitve, stopnjo izdelave in predložitvijo prototipov, stopnjo izdelave omejene količine proizvodov in testne preizkuse ter končno fazo trženja inovativnih rešitev.

Linearni model upošteva vrsto sledljivih korakov, ki potekajo v smeri od leve proti desni in od vrha do dna. Postopek se ne nadaljuje od ene stopnje k drugi ali ene faze k drugi, dokler tehnični, tržni in poslovni dejavniki, ki so del neke stopnje niso v bistveni meri izvedeni in rešeni. Linearnega modela, ki vključuje predtržno naročanje, ni razumeti kot sveženj napotkov in navodil za prihodnja predvidevanja in pričakovanja; predvsem je model razumeti kot "taktični model, ki deluje kot pripomoček za merjenje napredka pri razvoju inovativnega proizvoda, za pomoč pri odkrivanju potreb njegove tehnične izvedbe, za ugotavljanje stroškov raziskav in razvoja ter za napovedovanje stroškovnih upravičenj" (Goldsmith, H. R., 2003).

Čeprav linearni model nima sposobnosti napovedovanja oziroma prognoziranja, ima vendarle zmožnost retroaktivnega delovanja, kar pomeni, da je mogoče postopek vrniti iz neke kasnejše stopnje v predhodno stopnjo v primeru nepričakovanih ovir ali nepredvidljivosti. Model tudi nujno ne zagotavlja uspeha, še zlasti, kadar inovativni ponudnik ne upošteva potrebne presoje o tveganjih na podlagi podatkov in na tej podlagi ne izvaja posegov kjerkoli se pojavi kritična točka v življenjskem ciklusu inovativnega proizvoda.

Linearni model komercializacije predpostavlja, da so raziskave in razvoj ustvarjajo novo znanje v inovativni dejavnosti, ki ji sledi sekvenca dogodkov, ki se konča z razvojem in

prodajo inovativnega proizvoda. Linearni model je vendarle samo osnovni in enostavni, ker opisuje zgolj pot do inovacije, ki pomeni preoblikovanje neke invencije v praktični inovativni proizvod. Model ne vključuje širši proces razvijanja in praktičnega udejanjanja novih in izboljšanih proizvodov, predvsem ne odnosa vzročnosti in posledičnosti. Predvsem ne predvideva možnosti ponovnega načrtovanja preureditve prototipa med končno stopnjo predtržnega naročanja in fazo trženja. Zamisli za novo tehnologijo pogosto nastajajo ob spoznanju novih tržnih možnosti, s tem da novi koraki v tehnološkem napredku nastajajo vzporedno in neodvisno od tehnoloških odkritij, ki so lahko fundamentalna, radikalna. Takšen korigiran, kot že rečeno funkcionalni model, lahko upošteva še zlasti 1. razvoj in uporabo novih proizvodov, ki izpolnjujejo prejšnje, neizpolnjene tržne potrebe, 2. razvoj novih proizvodov, ki temeljijo na novi tehnologiji in obstoječih tržnih potrebah, 3. uporabo obstoječih proizvodov v novih aplikacijah in 4. okrepjene izboljšave pri obstoječih proizvodih za obstoječe aplikacije.

Linearni model, ki na tem mestu predstavlja osnovno shemo, ne upošteva 1. širitve obstoječih temeljnih značilnosti inovativnega proizvoda z novimi izboljšanimi karakteristikami, 2. razvoja povsem novih inovativnih proizvodov, ki združujejo obstoječe tehnologije z novimi načini izpolnjevanja novih tržnih potreb, 3. uporabe novih tehnologij, ki izpolnjujejo že obstoječe tržne potrebe, kot so tranzistorji in kasneje tiskana vezja nadomestila vakuumске cevi in jih spremenila v elektronske naprave (U.S. Congress, 1995, str. 20-41).

30.4 Uporabnost linearne modela za inovativnega ponudnika

S tem da je dosedanja analiza faze predtržnega naročanja poudarjala tehnološka in tehnična vprašanja glede izvedbe inovativnega proizvoda, je predvsem linearni model primeren za ponudnika, da za vsako posamezno stopnjo predtržnega naročanja ugotavlja tehnične, tržne in poslovne vidike posebej in to v strogo sledljivem, kontinuiranem postopku orisanega modela.

Inovativni ponudnik v takšnem postopkovnem ravnanju nujno povezuje vse vidike, ki jih ugotavlja po sledljivem redu, po stopnjah faze predtržnega naročanja z ugotovitvami predvidljivih učinkov, še zlasti tržnih in poslovnih v fazi trženja.

Ne glede na to, da je predtržno naročanje namenjeno v prvi vrsti potrebam javnega sektorja in naročnik izkazuje interes, da v tej fazi nastane inovativni proizvod, ki izpolnjuje njegove potrebe in zahteve, vendar je hkrati tudi zainteresiran, da je višina stroškov raziskav in razvoja razumna, kar izhaja iz finančnih nadomestil, ki jih zahteva faza trženja. Realni ekonomski rezultati, ki izhajajo iz širšega trženja inovativne tehnologije, razen zgolj za izpolnjevanja potreb javnega naročanja, so za naročnika in ponudnika potrditev finančnih vlaganj in naporov upravljanja in obvladovanja tveganj v fazi predtržnega naročanja; vzročno posledično temu se ravna tudi stroški in cene raziskav in razvoja.

Analiza tehnične zasnove. Prva predhodna stopnja A, ki pomeni vstopni del k predtržnemu naročanju z idejno zasnovo bodočega izuma/inovacije, zajema tehnološko-tehnično analizo takšne zasnove (kvadrant 1) in ugotavlja predvsem, ali so fizične značilnosti inovativnega proizvoda realne in izvedljive. Da bi imel tržno vrednost, mora inovativni proizvod imeti funkcionalnosti, ki pomenijo boljše, cenejše in hitreje karakteristike od obstoječega proizvoda. Cilj takšne ocene inovativnega proizvoda je opredeliti idejo, oceniti raziskovalne in razvojne možnosti in zmogljivosti ter ugotoviti izvirno novost proizvoda.

Na tej podlagi se inovativni ponudnik odloča o tem, ali ima inovativna zamisel stvarne izgleda za uresničitev, proizvodnjo, izvedbo in uporabljivost ter finančni donos (dobiček). Glede na to, da si pojasni bit svojega proizvoda, ki je blago ali storitev, tehnologija ali proces, mora inovativni ponudnik ugotoviti, ali lahko tudi realno udejani njegove značilnosti.

Prav tako mora že v tej stopnji ugotoviti, ali trženje njegove ideje zahteva patente, poslovne skrivnosti, avtorske pravice ali druge vrste zaščite intelektualne lastnine. Zanj velja tudi napotek, da razišče obstoj sorodnih patentov in avtorskih pravic in prav tako pregleda tehnično literaturo in poslovne revije.

Zanj je prav tako pomembno vedenje o tem, ali gre za proizvod, ki nosi najmodernejše oznake uporabljene tehnologije in tudi, ali obstajajo podobni konkurenčni proizvodi, ki so rezultat prav tako najsodobnejših tehnologij. Stopnja idejne zasnove prav tako terja izbor tehnologije za izvedbo, izdelavo in proizvodnjo. V vnaprejšnjem opisu inovativnega proizvoda in njegove ocene ter značilnosti inovativni ponudnik poda tudi prednosti in pomanjkljivosti tehnologije ter tveganja, ki obstajajo za takšno tehnologijo.

Inovativni ponudnik na tej stopnji tudi ugotavlja obstoj vrst intelektualne lastnine, ki so vključene v proizvod. To pomeni ugotavljanje, ali je inovativni proizvod ali katerakoli njegova sestavina predmet zaščite intelektualne lastnine, predvsem patentov in avtorskih pravic. Obstoj takšnih pravic zahteva nato sklenitev licenčne pogodbe z dotedanjim izumiteljem oziroma inovativnim podjetjem za pridobitev pravic iz naslova nove tehnologije. V kolikor takšne pravice ne obstajajo, lahko inovativni ponudnik pričakuje, da bo v fazi predtržnega naročanja lahko zaprosil za patentne pravice v celoti sam.

Ocena tržnih potreb. Vstopno obdobje v predtržno naročanje, ki pomeni snovanje idejne zamisli, (kvadrant 2) terja od inovativnega ponudnika tudi oceno tržnih potreb, kar pomeni identifikacijo potencialnega trga. To je raziskava ciljnih trgov, ki bodo sprejeli inovativni proizvod, kar pomeni najprej v okviru javnega naročanja in nato širše na prostem trgu. Raziskava naj bi poleg ugotavljanja velikosti potencialnih trgov, ki označuje, koliko naročnikov oziroma učinkovitih kupcev je mogoče pričakovati, podala oceno, kakšne so predvidljive količine nabav in kolikšna je predvidena vrednost naročil (glej poglavje 12 – Preverjanje tržne odzivnosti).

V tem časovnem preseku ponudnik ugotovi in spozna naročnikove zahteve do predmeta naročanja. Praktično veljavo ima tudi podatek o tem, ali je inovativni proizvod odgovor nekim že obstoječim potrebam ali pomeni neko povsem izvirno ali celo nepričakovano novost; odgovor na vprašanje kolikšno konkurenco ponudnik lahko pričakuje v predtržnem naročanju in tudi kasneje pri trženju širše; pri zadnjem velja ugotavljanje, ali obstajajo ovire za vstop na trg; odgovor terja vprašanje o možnostih obstoja nekih inovativnih nadomestnih rešitev, ki že obstajajo na trgu; in končno poznavanje cenovnih kriterijev za inovativni proizvod ter način financiranja razvoja inovativnega proizvoda v okviru predtržnega naročanja. Takšne podatke lahko ponudnik pridobi iz različnih virov, s tem da njihov zbir tvori del poslovnega načrta in tako okrepi njegovo izvirnost in pomen.

Ocena tveganja trženja. Vstopno obdobje v predtržno naročanje, ki pomeni snovanje idejne zamisli, vključuje tudi poslovno oceno (kvadrant 3) o tem, ali razvoj inovativnega proizvoda v predtržnem obdobju zagotavlja ekonomsko računico na način, da pokriva stroške raziskav in razvoja, ali nudi inovativnemu ponudniku obenem tudi nagrado v obliki prejetih spodbud; ali dalje lahko pričakuje donos iznad stroškov v okviru oddaje javnega

naročila v fazi trženja inovativne rešitve ali pokriva zgolj stroškovni okvir pričakovanih raziskav in razvoja in prvega javnega naročila. In končno, ali pričakuje dobiček od naročil za inovativni proizvod na prostem trgu, kot tudi dohodek od licenčin. V okviru dela stopnje o idejni zamisli o pričakovani inovaciji, ki je namenjena ugotavljanju poslovnih tveganj, naj bi ponudnik izvedel naslednje poslovne aktivnosti: ugotovil finančne, materialne in človeške vire, ki so potrebni za trženje; ugotovil stanje zahtev glede intelektualne lastnine; ugotovil potencialne možnosti doseganja dobička. V kratkem opisu poslovnega modela naj ponudnik analizira svoje sposobnosti ne samo za uspešno izvedbo faze predtržnega naročanja, ampak tudi svoje izkušnje in sposobnosti glede izvedbe faze trženja na splošno.

Faza predtržnega naročanja

Stopnja B, ki predstavlja izvedljivost inovativne zamisli.

Proučitev možnosti za tehnično izvedljivost. Stopnja B in kvadrant 4 pomenita izdelavo delovnega modela za inovativni proizvod, ki naj bi dal odgovor o njegovi funkcionalnosti in proizvodni izvedbeni zmožnosti, tj. ali je idejna zasnova tudi tehnično izvedljiva. Test tehnične izvedljivosti naj bi potrdil ali ovrgel delovanje proizvoda in preveril, ali obstajajo kakršnekoli proizvodne ovire. Inovativni ponudnik na tej stopnji izvede oceno predhodne proizvodne izvedljivosti in oceni bodoče stroške izdelave prototipov. Prav tako naj bi ponudnik na tej stopnji imel izdelan tudi izvedbeni načrt rešitve.

Tržna študija izvedljivosti. Faza predtržnega naročanja v stopnji proučitve možnosti za izvedljivost oziroma predstavitev načrta rešitev (kvadrant 5) zahteva izvedbo tržne študije, ki je predvsem kvantitativni izkaz o tem, kdo bo poleg naročnika kupec inovativnega proizvoda, kako velik je potencialni trg in izračun dohodka. Rezultati teh ugotovitev naj bi postali sestavni del poslovnega načrta. Ponudnik mora izvesti tržno študijo, s tem da z njo ugotavlja relevantne ekonomske in proizvodne trende, količinsko opredeli velikost trga in določi ciljni trg. Njegova prednost je tudi v tem, da poleg zahtev naročnika pozna tudi zahteve ostalih kupcev. V tem časovnem preseku naj ponudnik tudi ugotavlja velikost, stopnjo rasti in konkurenčnost ciljnega trga in tudi ovire za vstop vanj. Prav tako je primerna zanj analiza tržnega deleža in konkurenčnega položaja, kar vse je namenjeno dokazovanju, da ima inovativni proizvod tržna upravičenja. Podrobnejši deli tržne študije lahko obsegajo opis tržnega okolja, ugotavljanje ekonomskih trendov, poleg velikosti celotnega ciljnega trga, ugotavljanje tržnih segmentov, njihovo velikost, stopnjo rasti in konkurenčno okolje.

Kritični vidik za inovativnega ponudnika so zaupanje in visoka pričakovanja v obstoj trga, potem ko je utemeljil svojo inovativno rešitev in potem ko je ta sprejeta v fazi predtržnega naročanja. Tudi višina naložb inovativnega ponudnika in njegove celotne oskrbovalne verige je odvisna od takšnega zaupanja. Poleg naročnika lahko bodoči uporabniki in drugi kupci novega inovativnega proizvoda pomembno vplivajo na investicijske odločitve, seveda ob kolikor je mogoče trdnih zagotovilih za ustvarjanje in vzpostavitev bodočega trga. Postopek predtržnega naročanja je način in sredstvo, s katerim naročnik sam zagotavlja primerni bodoči trg kot realno mogoč in verjeten brez tega, da bi inovativni ponudnik utrpel posledice tveganj zaradi neizvedljivosti njihove vzpostavitve in upravljanja.

Ekonomsko izvedljivost. Cilj ekonomsko-poslovne izvedljivosti je izdelava finančnega modela. Ekonomsko-poslovna izvedljivost (kvadrant 6), ki izhaja iz tržne študije, postavlja

finančne okvire poslovnih možnosti. V tem delu stopnje proučitve načrta rešitve inovativni ponudnik izdelava finančni model, ki pokaže tisti prag, kjer obseg proizvodnje še ne ustvarja dobička, in ki temelji na izračunu strukture stroškov, obsega proizvodnje in dobička. Z drugimi besedami, finančni model določa minimalni output, ki pokriva stroške in napoveduje višino dobička na različnih ravneh. Za predtržno naročanje je izdelava takšnega modela pomembna, ker se ponudnik na tej podlagi, čeprav dokončno nekoliko kasneje (kvadrant 9), odloča, ali o licenciranju ali prevzemanju lastnih tveganj glede nadaljnje proizvodnje in trženja. To pomeni, da ponudnik sprejme takšna tveganja, v kolikor model pokaže pozitivno ekonomsko izvedljivost, s tem da finančni donosi upravičujejo investicijo v inovativno tehnologijo.

Stopnja C, ki je stopnja razvoja inovativnega proizvoda.

Razvojna stopnja, ki zahteva dovolj začetnega kapitala za zaključek izvedbe treh aktivnosti: prototip, strateški načrt trženja in strateški poslovni načrt.

Na stopnji C in v kvadrantu 7 *ponudnik razvije in predloži prototipe*, za katere je izbral tiste materiale, procese in izvedbene rešitve, s katerimi bo inovativni proizvod izpolnjeval zahteve, ki bodo izkazane v končnih tehničnih specifikacijah. Za ta namen bo ponudnik izvedel še druge aktivnosti, ki pomenijo testiranje materialov, sestavin delov in procesov, končno testiranje prototipov ter ocenil stroške izdelave prototipov v času pred proizvodnjo. Prototip pomeni pridobitev znanja o tehničnih specifikacijah predmeta naročanja, o proizvodnem procesu za izdelavo takšnega inovativnega proizvoda, o dokazovanju pričakovane zanesljivosti proizvodnje in o podrobnostih proizvodnih stroškov. Na podlagi prototipa se ugotavlja proizvod v končni izvedbi in obliki, na podlagi vsebine materiala, fizičnega izgleda in funkcije.

Strateški načrt trženja. Na stopnji C, v kvadrantu 8 inovativni ponudnik izdelava projekcijo, katerim subjektom, poleg naročniku, bo tržil inovativno tehnologijo, skupaj s podrobnimi ugotovitvami o času, mestu in načinu takšnih tržnih poti. V ta namen izbere ciljne trge, ugotovi ciljne tržne niše, določi cene in še zlasti ugotovi, ali njegova konkurenčna prednost izhaja zgolj iz inovativne tehnologije. Strateški tržni načrt velja kot tržni del poslovnega načrta in pomeni usmeritev zgolj na tiste marketinške ugotovitve, ki bodo v fazi trženja ustvarile največji poslovni učinek.

Stopnja C, kvadrant 9. *Strateški poslovni načrt.* Interni dokument ponudnika v pisni obliki, ki po zamisli linearnega modela nalaga naročniku, da z njim določi svoj položaj glede na svojo moč, slabosti, priložnosti, tveganja in negotovosti; prav tako, da postavi dolgoročne cilje, kot tudi kratkoročna ravnanja, da te cilje doseže. Ponudnik skuša s strateškim poslovnim načrtom poiskati zase optimalni tržni delež, ki vključuje tako javna naročila, kot tudi kasnejše splošno trženje. To zahteva od inovativnega ponudnika, da se v čim večji meri seznanja s potrebami prvega javnega naročnika, javnega sektorja sploh in o ostalih kasnejših potencialnih kupcih. Na splošno, strateški poslovni načrt skuša identificirati ciljni trg in na tej podlagi izdelati specifična ravnanja, kako zadovoljiti ta trg. Strateški poslovni načrt ni v tolikšni meri potreben za prvega javnega naročnika, ki je z inovativnim predmetom naročanja že znan, kot je pomemben za fazo trženja v življenjskem ciklu inovativnega proizvoda.

Na tej točki se inovativni ponudnik odloča alternativno, ali je zanj primerneje, da v fazi trženja neposredno sam tvega prodajo inovativnega proizvoda na prostem trgu, ali je primerneje, da se odloči za licenciranje, s podelitvijo licence kot pravice tretji osebi, da

proizvaja in trži inovativni proizvod. Čeprav pomeni prva alternativa verjetno na dolgi rok zanj večji dobiček, pa so tveganja pri neposrednem trženju inovativnega proizvoda velika in prav tako so visoke investicije v distribucijo in tržne poti. Prav tako je možno, da inovativni ponudnik v prvem obdobju na trgu sploh ne bo realiziral pozitivnega rezultata.

Pri sprejemanju prave alternative inovativni ponudnik upošteva predvsem tri dejavnike: kontrolo nad pravicami do intelektualne lastnine, raven transakcijskih stroškov in višino dotedanjih investicij za vstop na trg. Inovativni ponudnik se odloči za alternativo neposrednega samostojnega trženja v primeru, da ima sam nadzor nad intelektualno lastnino v obliki že pridobljenih patentov oziroma neke druge oblike pravne zaščite; kot drugo, da so zanj transakcijski stroški nizki, kar pomeni, da ima že zgrajene tržne poti in da so bile dotedanje investicije za vstop na trg visoke.

Inovativno podjetje se odreče nadzoru nad tehnologijo in v zameno prejme licenčnino, čeprav je v tem primeru zaščita njegovih interesov in izvajanje nadzora težja. V kolikor se odloča za alternativo licenciranja, mora inovativni ponudnik nujno razpolagati s patentom ali neko drugo obliko pravne zaščite intelektualne lastnine. Prav tako mora imeti izdelan prototip ali vsaj delovni model, ki ga potrjuje najprej na trgu javnih naročil pri prvem uporabniku, ki je naročnik. Dalje mora inovativni ponudnik v primeru licenciranja imeti zanesljive informacije glede velikosti relevantnega trga kot tudi pregled stroškov za različne ravni trženja. Šele na ta način bo lahko našel pravilno oceno vrednosti licence za inovativni proizvod.

Stopnja C vključuje aktivnosti, kot so: *predproizvodnja prototipov, začetni tržni preizkus*.

Stopnja C, kvadrant 10. *Predproizvodnja prototipov* sodi v pripravo proizvoda za trg in pomeni razvoj proizvodnega postopka in tehnik, ki so potrebne za ta postopek, kar ustvarja znanje o proizvodnih zmožnostih, proizvodnem postopku, vzdrževanju, materialih, stroških proizvodnje in namestitve, rokih ter varnostnih in okoljskih dejavnikih. Tehnične aktivnosti v času predproizvodnje prototipov zahtevajo razvijanje prototipa v predproizvodnji stopnji, določitev preproizvodnih postopkov, izbiro končnih materialov in sestavnih delov, izbiro proizvodnih postopkov in opreme, določitev skladnosti tehničnih specifikacij, izvedbeni test za proizvod, njegovo zanesljivost in kvaliteto ter izračun celotnih proizvodnih stroškov. Inovativni ponudnik mora za to stopnjo imeti prototip proizvoda, ki je pripravljen za proizvodnjo; imeti mora izbran proizvodni postopek skupaj s proizvodno opremo.

Stopnja C in kvadrant 11. *Začetni tržni preizkus* pomeni aktivnosti v okviru izvedbe strateškega načrta trženja. Gre za preizkus odzivnosti naročnika glede na ceno, izvedbo proizvoda, njegovo funkcionalnost, količinski obseg, način dobave. Pomeni lahko tudi predhodno količinsko in kvantitativno ovrednotenje potreb trga širše in izven okvirov javnega naročanja. Osnovni namen je iskanje možnih izvedbenih prilagoditev proizvoda, ki jih naročnik oziroma stran povpraševanja poda kot odzivno informacijo in ki jo ponudnik vključi v svojo tehnično pripravo proizvodnje.

Stopnja C kvadrant 12 *Pričetek poslovanja*. Postavitev poslovne funkcije. Poslovna funkcija pomeni aktivnosti ponudnika ali usklajeni splet aktivnosti, ki jih ponudnik mora izvajati, da bi dosegel zastavljene cilje in obstal kot poslovni subjekt. Poslovna funkcija natančno določa, kaj mora ponudnik storiti, ne glede na to, kdo v njegovi organizaciji sestavi ali izven nje bo te aktivnosti izvajal in na kakšen način.

Najpomembnejše funkcije poslovnega modela ponudnika so predvsem:

- identifikacija tržnega segmenta, to je kroga uporabnikov, kateremu je inovativni proizvod namenjen;
- definiranje strukture oskrbovalne verige in opredelitev položaja ponudnika v tej verigi;
- določitev mehanizma za generiranje dohodka ponudnika, z oceno strukture stroškov in potenciala za doseganje dobička;
- določitev konkurenčne strategije, s katero bo inovativni ponudnik dosegel in obdržal prednost pred konkurenti.

Faza trženja

Stopnja E vključuje *proizvodnjo, vrednotenje trga javnih naročil in poslovno rast*.

Stopnja E in kvadrant 13. Proizvodnja pomeni stopnjo, v kateri ponudnik razvije proizvodni postopek za izpolnitev dobav ali za izvedbo storitev javnega naročila. Proizvodnja je na tej stopnji usmerjena izključno na naročnika inovativnega proizvoda. Čeprav še ne gre za množično proizvodnjo za trg, je inovativni proizvod vendarle proizvod, ki je pripravljen za trg. V ta namen ponudnik zgradi potrebne proizvodne zmogljivosti, izvede nadzor kakovosti in izvede poskusne proizvodne serije. Uresničevanje proizvodnje na tej stopnji pomeni, da si ponudnik pridobi znanje o možnostih proizvodnih ravni in stroškov, o nastanku proizvodnih ozkih grl ter izvedbenih zmožnosti in zanesljivosti proizvoda.

Vrednotenje trga javnih naročil (kvadrant 14) zajema ugotavljanje nabora potencialnih ponudnikov, ki bi utegnili oddati ponudbo za naročilo inovativnega proizvoda. To pomeni, da se inovativnemu ponudniku oziroma ponudnikoma, ki sta bila uspešna v fazi predtržnega naročanja, lahko pridružijo tudi ostali ponudniki iz te faze, kot tudi ostali ponudniki, ki nastopajo na relevantnem trgu javnih naročil in ki bi lahko ponudili enak proizvod ali njegov substitut. S takšno informacijo se naročnik odloča o izbiri vrste postopka oddaje javnega naročila in o objavi glede na vrednost naročila, ki pomeni izpolnjevanje načela transparentnosti ter načela konkurenčnosti.

Stopnja E kvadrant 15. *Poslovna rast*. Vzpostavlja se osnovno vprašanje, ali se ponudnik približuje doseganju svojega poslovnega načrta.

Poslovno rast za inovativni proizvod je mogoče pojasniti z matriko rasti, ki izvorno pripada Igorju Ansoffu (Corporate Strategy, 1988). Razdeljena na štiri kvadrante, od katerih vsak pomeni izvajanje strategije ponudnika glede na stopnjo razvitosti proizvoda in glede na vrsto trga. Strategija penetracije, ki je najmanj tvegana, za ponudnika pomeni zgolj povečanje trženja obstoječega proizvoda na trgih, na katerih je ponudnik že prisoten. Strategija razvijanja trgov pomeni razvijanje in zagotavljanje novih trgov za obstoječi proizvod. To je mogoče razumeti kot geografsko širitev trgov ali dodajanje novih tržnih segmentov.

Strategijo uresničevanja poslovne rasti za inovativni proizvod pa določa strategija razvijanja proizvoda, ki pomeni predvsem ponudbo inovativnega proizvoda na že obstoječih trgih ponudnika. To je še vedno mogoče razumeti kot dovolj enostaven proces

trženja, potem ko je inovativni proizvod že nastal in ko je njegovo uporabnost preveril že prvi naročnik.

Najbolj tvegana strategija poslovne rasti pa je strategija diverzifikacije, ki velja za inovativni proizvod. Primer tega je Apple, ki je uporabil to strategijo, ko je najprej predstavil svoj iPod, nato iPhone in končno iPad. Vzrok, zakaj je dosegel takšen prodor, je v tem, da je vsakega posebej inovativni ponudnik prodajal kot samostojen proizvod in ne v povezavi z Apple računalnikom Mackintosh. Vendar je hkrati prav z inovativnimi novimi diverzificiranimi izdelki privabil več novih kupcev končno tudi za Apple računalnik. Ko so enkrat uporabniki ugotovili vrednost in dopadljivo obličnost inovativnega proizvoda, so pričeli z nakupi drugih proizvodov Apple ((Larsson, M. & Nordström, J., 2004, str. 25 in 35) ter (The Diversification of Apple, Royal Pingdom, 2011)).

Tabela 30-2 Matrika izvajanja strategije rasti

Trg \ Proizvod	Obstoječi proizvod	Inovativni proizvod
Obstoječi trg	Strategija penetracije	Strategija razvijanja proizvoda
Novi trg	Strategija razvijanja trgov	Strategija diverzifikacije

Vir: Igor H. Ansoff, Corporate Strategy (1988, str. 109).

Medtem ko ponudnik prve tri strategije rasti dosega predvsem z enakimi tehničnimi, finančnimi viri in viri trženja, strategija diverzifikacije zahteva od ponudnika, da razvija nove strokovne veščine, nove tehnike in nove zmogljivosti. Tudi v primerih, da tehnologija za inovativni proizvod ostaja enaka, pa so tveganja in negotovosti največje, s tem da je potrebno spremeniti in povečati tudi napore pri trženju.

Sestavni del izvajanja strategije diverzifikacije je tudi tehnološki transfer, ki povečuje pretok inovacij in javnih predstavitev doseženih odkritij inovativnega ponudnika; krepi intenzivnost trženja ustvarjene intelektualne lastnine drugim podjetjem in investitorjem; krepi licenciranje, licenčnine in sporazume o skupnem nastopanju; postavlja na prednostno mesto intelektualno lastnino in njeno ocenjevanje v tržne namene; omogoča izdvajanje delov iz organizacijskega sestava ponudnika, skupaj z intelektualno lastnino, tehnologijo in obstoječim inovativnim proizvodom in na tej podlagi ustanavljanje novega inovativnega podjetja (Wikipedia, Spin-out, Wikipedia, b.l.).

Stopnja zrelosti F v okviru faze trženja pomeni, da je ponudnik dosegel in presegel prag dobička in tako optimiziral njegov potencial. V domeni te stopnje ponudnik razvija polno proizvodnjo, jo širi (kvadrant 16) in ustvarja dohodek na podlagi diverzifikacije tržnih tokov, ki imajo poreklo v inovativnem proizvodu (kvadrant 17). Obenem so prisotne stalne izboljšave in spremembe, vključno s spremembami učinkovitosti glede značilnosti proizvoda. Ponudnik lahko prav tako ustvarja nove tehnologije ali nove značilnosti inovativnega proizvoda oziroma nove vidike zaščite intelektualne lastnine oziroma širi svoj portfelj intelektualne lastnine, da bi obdržal konkurenčno prednost, ohranil tržni delež in reinvestiral v nove raziskave in razvoj (kvadrant 18).

Stopnja zrelosti F vključuje poslovno rast, ki pomeni rast dobička za proizvod, za katerega se povečuje tržno povpraševanje. Inovativni ponudnik na stopnji poslovne zrelosti izvaja nadzor nad življenjskim ciklom inovativnega proizvoda oziroma izvedenih proizvodov in hkrati selekcijo teh proizvodov glede na ustvarjanje največje vrednosti. Pomembna naloga v okviru stopnje zrelosti je tudi v odločanju o reinvestiranju dobička še zlasti v nove raziskave in razvoj.

31 UPRAVLJANJE FAZE PREDTRŽNEGA NAROČANJA KOT POSLOVNEGA PROCESA (POSTOPKA)

Upravljanje oskrbovalne verige na ponudbeni strani, kar je pogosta značilnost javnih naročil, je strateški proces, ki zahteva primerno analizo zaradi potrebe po doseganju njene integriranosti in sinhroniziranosti pri doseganju funkcionalnih zahtev naročnika in ciljne uporabnosti inovativnega predmeta naročanja (performans).

31.1 Potreba po celoviti vključitvi ponudbene strani v inovativni proces

Koncept upravljanja oskrbovalne verige je podan v knjigi Andreja Kovačiča in Vesne Bosilja Vukšić, Management poslovnih procesov (b.l., str. 152-162) in je analiziran ter opredeljen kot "strateški proces, ki združuje sistematično načrtovanje in obvladovanje vseh materialnih in informacijskih tokov – od prepoznavanja potreb končnega uporabnika do nabave surovin in distribucije izdelka temu uporabniku" (Kovačič, A. & Vukšić, V. B., b.l., str. 152).

Takšna definicija, prenesena v okvir javnih naročil, pomeni, da se upravljanje oskrbovalne verige nanaša na koordinacijo vseh udeležencev (ponudnikov, podizvajalcev, skupin raziskovalcev, tehničnega osebja, strokovnjakov za trženje, analitikov stroškov in financ, pravnih služb ter vseh ostalih udeležencev v okviru ponudbene strani), ki so vključeni v vhode, izhode in rezultate, kateri bodo zadovoljili specifične potrebe naročnika oziroma javnega sektorja.

Namen je spodbuditi naročnika k upoštevanju upravljanja oskrbovalne verige oziroma izvedbe inovativnega javnega naročila, s tem da razume svojo vlogo in vlogo ponudnikov (glavnega ponudnika) in še posebej podizvajalcev v tem upravljanju.¹²⁰

Obstaja več vidikov v okviru inovativnega javnega naročanja, zaradi katerih mora naročnik upoštevati celotno oskrbovalno/inovativno verigo in ne le odnos med njim in glavnim ponudnikom. Pri tem gre najprej za raziskovalno-razvojni vidik, ki naj vseobsežno vključi celotni potencial novih idej in snovanj vseh inovativnih subjektov, ki pri posameznem ponudniku nastopajo v fazi predtržnega naročanja in potem gre za spodbujanje in vzdrževanje primerne konkurence v tem okviru. Prvi vidik izhaja iz visokih pričakovanj po zgodnjem vključevanju čim popolnejše in celovitejše oskrbovalne/inovativne verige, še zlasti v primeru funkcionalnih specifikacij in kadar potrebe izkazujejo zapletenost ali

¹²⁰ V javnem naročanju oskrbovalno verigo v pretežni meri tvori glavni izvajalec s podizvajalci in manj glavni izvajalec s soizvajalcem v verigi. Manj značilne so torej povezave v obliki konzorcija in bolj verige glavnega ponudnika z eno ali večplastnimi povezavami podizvajalcev.

inovativnost. Zgodnje vključevanje čim popolnejše oskrbovalne/inovativne verige, torej na samem začetku faze predtržnega naročanja, pomeni večje jamstvo za določitev pravilno definiranih potreb. In posledično temu, natančnejše in pravilno opredeljene potrebe v času zgodnjega definiranja vseobsežne oskrbovalne/ inovativne verige so porok za realnejše oblikovanje samega poslovnega načrta in vanj vključenih tveganj. Za naročnika takšen pristop k zgodnjem vseobsežnem oblikovanju inovativne verige pomeni tudi večji razpon priložnosti za inovativnost. Oskrbovalna/inovativna veriga, ki je definirana poleg glavnega ponudnika tudi z vnaprejšnjim poznavanjem imen podizvajalcev večslojno, posameznih raziskovalcev ali raziskovalnih skupin, univerz in raziskovalnih institucij ter tretjih oseb, lahko prispeva k večji kvaliteti, skrajševanju pogodbenih rokov in zmanjševanju celotnih stroškov inovativnega proizvoda.

Drugi vidik, ki pomeni večjo transparentnost in preglednost priložnosti za širši krog udeležencev, vključenih v inovativni proces, še zlasti za podizvajalce oziroma majhna podjetja, povečuje konkurenco, presega inertnost in zagotavlja prisotnost specifičnih znanj in veščin za naročnika. Za naročnika pozitiven vidik vnosa večje konkurence v fazo predtržnega naročanja po drugi strani pomeni priložnost za majhna inovativna podjetja, da se na ta način vključijo v trg javnih naročil.

Za naročnika pomeni takšno razumevanje upravljanja oskrbovalne/inovativne verige povečano sposobnost, da identificira mesta moči in slabosti, priložnosti in nevarnosti v cilju doseganja inovativnega cilja. Za podizvajalce pomeni to večjo transparentnost načinov, kako pridobiti prednosti, ki jih nudi njihovo vključevanje v inovativno snovanje v okviru javnega sektorja. Za glavnega ponudnika pa pomeni zgodnje in tekoče komuniciranje z naročnikom oziroma subjekti v javnem sektorju; prav tako konkurenčnejša baza podizvajalcev pomeni zanj boljšo ponudbo inovativnih znanj in reševanja raziskovalno-razvojnih problemov.

31.2 Ravnanja naročnika do ponudnika po zjn

Potrditev takšnega razmišljanja izhaja iz historičnega razvoja slovenske zakonodaje o javnem naročanju, na mestih, ki določajo ravnanja naročnika do glavnega ponudnika in podizvajalcev. Tak razvoj ne izhaja samo iz potreb po vzpostavitvi finančne discipline pri poplačilih podizvajalcem. Za vsa naročila, ki nujno nimajo inovativnega značaja, je Zakon o javnem naročanju ZJN-2A iz leta 2006 (Ur. l. RS, št. 128/06), v 4. členu neobvezno določil vnaprejšnje imenovanje vseh podizvajalcev, ki jih ponudnik vključuje v svojo ponudbo. Spremembe in dopolnitve Zakona o javnem naročanju v letu 2008 (Ur. l. RS, št. 19/10) in Spremembe in dopolnitve Zakona o javnem naročanju v letu 2011 (Ur. l. RS, št. 18/11) pa so transparentnost oskrbovalne verige za naročnika izpopolnile z dodatnimi zahtevami, kot so:

- vsaka vrsta del, ki jih bo izvedel, in vsaka vrsta blaga, ki ga bo dobavil, podizvajalec,
- podatki o podizvajalcu (naziv, polni naslov, matična številka, davčna številka in transakcijski račun),
- predmet, količina, vrednost, kraj in rok izvedbe teh del, ki jih mora glavni ponudnik navesti ob predložitvi svoje ponudbe, kar je nato tudi obvezna sestavina pogodbe o izvedbi javnega naročila med naročnikom in tem ponudnikom (8. odstavek 71. člena ZJN-2C).

Uspeh in rezultat faze predtržnega naročanja je poleg konkurence med rešitvami, prototipi, prvimi proizvodi itd. potrebno povezati tudi s konkurenco med posameznimi oskrbovalnimi verigami inovativnega ponudnika, njegovih podizvajalcev in tretjih oseb, s katerimi je večslojno povezan. Pomembna postaja tekma med posameznimi oskrbovalnimi verigami različnih ponudnikov v okviru faze predtržnega naročanja še zlasti v primeru, kadar v posamezni oskrbovalni verigi nastopa več podizvajalcev in kadar ti izkazujejo visok delež udeležbe v raziskavah in razvoju, snovanju intelektualne lastnine in dosegajo visok odstotek dodane vrednosti (Howard, S. & Peter, F, 2003, str. 292); (Verma, A. et. al., 2010).

Oskrbovalna/inovativna veriga z razvejano ponudbo na ravni podizvajalcev lahko prispeva k boljšemu upravljanju zmogljivosti na strani ponudbe in k odpravljanju ozkih grl v okviru faze predtržnega naročanja. Ugotavljanje sposobnosti ponudnikov kaže na to, da mora deloma usposobljeni ponudnik oddati del naročila podizvajalcu, ki izpolnjuje manjkajoče pogoje, ko gre na primer za zahtevo po obveznem vključevanju ISO standardov. V tem primeru se ponudnik vertikalno povezuje s podizvajalcem, ki ima posebno specializacijo. Takšna oskrbovalna veriga pomeni vertikalno podizvajanje, ki posledično izpolnjuje pogoje naročila in je sposobna oddati popolno ponudbo. Nasprotno temu lahko povsem usposobljeni ponudnik izbere podizvajalca, ki prav tako v celoti izpolnjuje pogoje za udeležbo. Gre za oskrbovalno verigo, kjer ima glavni izvajalec enako ali podobno področje specializacije kot podizvajalci in kjer takšno povezovanje pomeni povečanje celotne zmogljivosti oskrbovalne verige. Podizvajanje je v takšnem primeru mogoče imenovati horizontalno.¹²¹

"Podjetja lahko uporabijo podizvajalce kot obliko prožnosti, s čimer izboljšajo svojo proizvodno učinkovitost" (Moretti, L. & Valbonesi, P., 2012, str. 15).

31.3 Alokacija tveganj v oskrbovalni verigi

Koordinirano upravljanje oskrbovalne verige pomeni tudi potencialno boljše razporejanje tveganj. Pri inovativnem naročanju je učinkovita alokacija tveganj kritičnega pomena in se ravna po načelu, da tveganje nosi subjekt, ki takšno tveganje najučinkoviteje upravlja.

Z namenom, da doseže optimalno alokacijo tveganj, naročnik prouči obseg njihovega prenosa na oskrbovalno/inovativno verigo. Naročnik bo to določil glede na vrsto tveganja, ki so povezana s predmetom naročila in njegovimi zahtevami, ter prav tako s svojimi zmožnostmi pri upravljanju takšnih tveganj. Vse te dejavnike naročnik upošteva v času, ko razvija strategijo naročanja. Možnosti upravljanja s tveganji v oskrbovalni verigi so namenjene tudi podizvajalcem, kar se ugotavlja že na začetku faze predtržnega naročanja. V kolikor moč ponudbene strani temelji na primer na tretjem ali četrtem vertikalnem sloju podizvajanja, en sam ponudnik, ki je hkrati glavni ponudnik, težko prevzema celotno

¹²¹ "Gospodarski subjekt se lahko, kadar je to primerno, za posamezno naročilo sklicuje na kapacitete drugih gospodarskih subjektov, ne glede na pravno naravo povezave z njimi. V takem primeru mora naročniku predložiti dokazilo, da bo zaradi tega imel na voljo sredstva, potrebna za izvedbo naročila. Kot dokazilo lahko na primer šteje pisni dogovor teh subjektov, sklenjen za ta namen. V primeru, da gospodarski subjekt zahtevanega dokazila ali dokazil ne predloži, naročnik njegovo ponudbo izloči" (ZJN-2, 45. člen, 3. odstavek).

odgovornost za tveganja. V takšnem primeru je celo primerneje, da naročnik sam neposredno vzpostavi močne povezave, nadzor in način razporejanja odgovornosti ter tveganj z več subjekti neposredno (na primer podizvajalci), v širši vertikalni povezavi, torej tistimi, ki niti niso povsem pri vrhu oskrbovalne/inovativne verige.

Tako na primer naročnik določi, da ponudnik poda vse potrebne podatke v primeru končanja izvajanja naročila. Glavni ponudnik lahko prevzema tveganja v času izvajanja pogodbe in upravljanja oskrbovalne/inovativne verige s svojimi soizvajalci in podizvajalci na enakopravni podlagi. Toda če nek podizvajalec izkaže nepripravljenost za sodelovanje glede predložitve potrebnih podatkov o končanju postopka, je naročnik tisti, ki prevzema tveganje.

31.4 Strateške povezave v oskrbovalni verigi

Sodelovanje v okviru oskrbovalne verige je lahko katalizator raziskovalnih in razvojnih procesov, ki se prenašajo na celotno oskrbovalno verigo. Inovativni ponudnik lahko posreduje tehnologijo ali inovativni know-how drugim udeležencem oskrbovalne verige, kar lahko pomeni prihranke v stroških in času v okviru samih raziskav in razvoja. Uspešen transfer tehnologije lahko prispeva k povečanju celotne učinkovitosti (Min, H. & Zhou, G., 2002, str. 237).

Ugotovitev, ki izhaja iz raziskave o strateškem povezovanju¹²² med ponudniki in podizvajalci, poudarja, da takšno povezovanje pozitivno vpliva na zniževanje stroškov življenjskega cikla kot rezultat doseganja višjih standardov izvedbenih procesov javnega naročanja (Kwok, T. L. & Hampson, K. D., 1997, str. 4 in 12).

31.5 Ravnotežje v oskrbovalni verigi

S tem ko naročnik razvija koncept oskrbovalne verige v okviru predtržnega naročanja, mora poiskati primerno ravnotežje med lastnim položajem in odgovornostjo ter učinkovitostjo glavnega ponudnika, katero je mogoče povečati z večjo preglednostjo, ki pomeni več priložnosti za udeležbo podizvajalcev in sploh primernim upravljanjem oskrbovalne verige.

Pri doseganju tega ravnotežja obstajajo načini, s katerimi naročnik lahko razvija svoj lastni pristop k upravljanju oskrbovalne verige, s tem da spodbuja glavnega ponudnika k vključevanju malih inovativnih podjetij kot podizvajalcev in drugih inovativnih subjektov v okviru predtržnega naročanja.

Naročnik sam ne prevzema upravljanja celotne oskrbovalne verige, vendar tudi ne prenaša celotne odgovornosti zanjo na glavnega ponudnika, kar tudi samo po sebi še ne pomeni

¹²² Strateške povezave glavnega ponudnika s podizvajalci odlikujejo značilnosti partnerstva, ki ga določata predanost in zaupanje; medsebojni tok komuniciranja, ki pomeni delitev informacij med partnerji; tehnike reševanja konfliktnih situacij, ki pomenijo skupno in vzajemno reševanje problemov, bolj kot njihovo izogibanje ali celo neupoštevanje njihovega obstoja.

Glavne ovire za rast gradbeništva so v pomanjkanju transparentnosti ter slabi integriteti oskrbovalne verige (Public Procurement, 2012, str. 8).

zanj največje koristi. Izhodiščno načelo je, da ima glavni ponudnik sam močne pristojnosti v oskrbovalni verigi za posamezno inovativno naročilo. Te določa tudi napor naročnika, ki ga vlaga v spodbujanje glavnega ponudnika, da izboljšuje njeno upravljanje. Na splošno mora biti glavni ponudnik visoko usposobljen, da zagotovi izpolnjevanje inovativne funkcije za naročnika in da razume, da inovativno naročilo predvsem ne pomeni zgolj izvajanje naročila po nižji ceni, ampak da razume širši pomen politike javnega interesa.

31.6 Zakonodaja in praksa podizvajanja

Upravljanje oskrbovalne verige lahko pomeni močno integrirano sestavo, ki deluje kot tesna, strnjena medsebojna povezanost udeležencev ponudbene strani glede doseganja skupnih ciljev, ali pa deluje predvsem in pretežno kot dvostranski odnos med naročnikom in glavnim izvajalcem, ki je inovativni ponudnik. Obstoječa praksa pri konvencionalnih javnih naročilih razume upravljanje procesov oddaje javnih naročil izključno kot odnos med naročnikom in glavnim ponudnikom,¹²³ s tem da je tudi dosedanja razvojna pot slovenske zakonodaje na področju javnih naročil določala zgolj eno plast v podizvajalski verigi – samo prvo horizontalno plast podizvajalcev.¹²⁴ To je vseskozi veljalo tudi za primere izvajanja kompleksnih javnih naročil, čeprav se prav zanje izpostavlja potreba po izboljšanju konkurenčnosti in inovativnosti, torej tam, kjer naj bi bilo potrebno okrepljeno upoštevati holistični, vseobsežni vidik širše ponudbene verige.

Če klasični pristop k podizvajanju (Direktiva EU 2004/18/EC in ZJN-2) pomeni, da je način njegovega organiziranja v večji meri prepuščen uspešnemu ponudniku, pri inovativnem naročanju, podobno kot pri naročanju na obrambnem področju (Direktiva EU 2009/81/EC, člen 21 in Poglavje III (členi 50-54), naročnik lahko zahteva, da uspešni ponudnik odda določen del naročila v podizvajanje, kar hkrati pomeni, da naj bi bil postopek oddaje dela naročila, za katerega velja poizvajanje, izveden na konkurenčen način. To je pomembno za glavnega ponudnika zlasti iz ekonomskega vidika, saj konkurenca povečuje njegove možnosti pri izbiri potencialnih podizvajalcev. Glavna zamisel pri tem je, da v okviru predtržnega naročanja oskrbovalna veriga glavnega ponudnika pri podizvajanju postane predmet konkurenčnega naročanja. To tudi pomeni, da je podizvajalski del inovativnega naročanja oddan na transparenten način, torej praviloma prek objav na nacionalnem Portalu ali na Portalu EU.

Prva možnost, ki pomeni klasični pristop, je podobna, kot jo predpisuje obstoječa zakonodaja javnega naročanja (71. člen ZJN-2), kjer uspešni ponudnik sam določi, kolikšen del, kateri del in kateremu subjektu – podizvajalcu bo oddal del javnega naročila, ki ga je pridobil kot uspešni ponudnik.

Obstaja tudi dodatna opcija, po kateri naročnik zahteva, da inovativni ponudnik obvezno vključi nek minimalni odstotek podizvajalcev v izvedbo naročila (prim. člen 21(4) v

¹²³ Naročnik nima pogodbenega odnosa s subjekti v oskrbovalni/inovativni verigi, razen z glavnim ponudnikom.

¹²⁴ "Glede na to, da so na podlagi zakona neposredna plačila obvezna le za prvi krog podizvajalcev, so ponudniki kot podizvajalce prijavljali svoja hčerinska podjetja oziroma podjetja, s katerimi so bili kapitalsko povezani, podizvajalci, ki so dejansko izvajali javno naročilo, pa so bili posledično izključeni iz neposrednih plačil" (Vlada RS, 2011).

Direktivi EU 2009/81/EC). Takšna opcija pomeni, da naročnik določi delež od dejanske vrednosti celotnega naročila, ki ga je obvezan ponudnik oddati v podizvajanje, medtem ko ponudnik sam v okviru tega deleža poljubno izbira tiste dele raziskav in razvoja, ki jih bo namenil podizvajalcem na transparenten in konkurenčen način. Višino minimalnega odstotka naj bi naročnik določil glede na vrsto inovativnega naročila, področje inovativne dejavnosti, vključno z ravni konkurence na relevantnem trgu in tehnične opremljenosti segmenta potencialnih podizvajalcev.

V primeru, da glavni ponudnik izvaja postopek oddaje dela naročila v podizvajanje in nihče od potencialnih podizvajalcev ne izpolnjuje obveznih zahtev, ki jih je naročnik določil v razpisni dokumentaciji, glavni ponudnik ni obvezan oddati določeni del naročila v podizvajanje. Breme dokazovanja za takšno ravnanje je na glavnem ponudniku (SECAP, 2006), (Public Procurement Directives, 2006, str. 2), (Cases, 2010).

In vendarle, kakšna načela naj veljajo pri oddaji dela naročila podizvajalcem? Kakšna naj bi bila merila za ocenjevanje in izbiro podizvajalcev? Možno je, da se izbor in ocenjevanje podizvajalcev izvaja na podlagi meril, ki jih je v razpisni dokumentaciji določil naročnik. Po drugi varianti je glavni izvajalec tisti, ki določi merila za izbor in ocenjevanje podizvajalcev sam. Vendar morajo biti v tem primeru njegovi pogoji objektivni, nediskriminatorni in skladni z merili za ocenjevanje, ki jih je naročnik določil v objavi glavnega naročila. Ne glede, kdo določi merila, morajo biti ta v vsakem primeru neposredno povezana s predmetom naročila.

31.7 Linijski tip neposredne povezave med naročnikom in glavnim ponudnikom

Po enem od modelov organizacije in izvedbe oskrbovalne/inovativne verige lahko naročnik prenese velik del odgovornosti in s tem tudi tveganj na glavnega ponudnika. Pri tem se jasno razmejujejo odgovornosti in razbremenjuje se naročnika od potencialnih zapletenih nalog povezovanja, s tem da je glavni ponudnik tisti, ki upravlja oskrbovalno verigo za naročnika. Naročnik v takšnem modelu vstopa v stik z oskrbovalno verigo zgolj prek glavnega ponudnika, ki je lahko samostojni inovativni ponudnik ali ponudnik v konzorcijalni povezavi.

V takšnem modelu lahko vzorec pogodbe med naročnikom in glavnim ponudnikom natančno določa, kako bo glavni ponudnik sklepal pogodbe in upravljal oskrbovalno/inovativno verigo s podizvajalci.

Pri velikih naročilih informacijske tehnologije je tehnična inovacija lahko določena kot glavna značilnost funkcionalnih specifikacij in s tem zahtev naročnika. V tem primeru lahko naročnik zahteva od glavnega ponudnika prikaz, kako bo dosegel tehnično inovacijo pri svojem izvajanju storitve, s tem da je tehnična inovacija obenem eno od meril za ocenjevanje. Če je ponudbena stran od glavnega ponudnika do podizvajalcev integrirana v oskrbovalno/inovativno verigo, tedaj naj bi glavni ponudnik naročniku utemeljil način upravljanja oskrbovalne/inovativne verige pri doseganju uspešnega izvajanja storitve.

Prednost neposrednega linijskega modela je v enostavnosti povezave med naročnikom in glavnim ponudnikom, jasnosti razporejanja medsebojne odgovornosti, v učinkovitem načinu upravljanja tveganj in koordiniranem upravljanju z oskrbovalno/inovativno verigo. Vendar pa ima naročnik manjše možnosti vplivanja na različne plasti verige, če se pojavijo

problemi v sami oskrbovalni/inovativni verigi. Naročnik si s takšnim modelom zmanjšuje možnost vplivanja na izpolnjevanje ekonomskih, kadrovskih in tehničnih pogojev za udeležbo za subjekte, ki nastopajo v oskrbovalni verigi. Na splošno je zmanjšana moč neposredne povezave med naročnikom in podizvajalci tudi iz razloga, da med dvema stranema ne obstaja pogodbeni odnos.

31.8 Strategija upravljanja oskrbovalne verige

Upravljanje oskrbovalne inovativne verige ima še posebej pomen na strateški ravni, kjer so ključni subjekti predvsem tisti, ki sprejemajo strateške odločitve v okviru samega inovativnega naročila, predvsem naročnik in tisti, ki v javnem sektorju sicer sprejemajo odločitve.

Na splošno, kolikor zapletenejša je oskrbovalna veriga, toliko pomembnejši je naročnikov vpliv na glavnega ponudnika pri njegovem upravljanju oskrbovalne/inovativne verige. Njena oznaka zapletenosti pomeni udeležbo velikega števila različnih subjektov (izvajalcev in podizvajalcev), ki nastopajo v oskrbovalni verigi. Tudi strateška naročila, kar inovativna naročila praviloma so, zahtevajo večji napor in udeležbo naročnika pri doseganju performančnih ciljev.

V času izdelave strategije naročanja naročnik lahko uporabi portfolio matriko (po zgledu prve portfolio matrike, slika 16-1), ki je zasnovana tako, da njena ordinata meri od izhodišča navzgor stopnjo zapletenosti oskrbovalne/inovativne verige in abscisa bliže izhodišča manj strateška in v smeri proti desni bolj strateška inovativna naročila. Pozicioniranje naročila v prvem kvadrantu (levo spodaj) je neznatno za oskrbovalno verigo pri njeni organizaciji in izvedbi, kjer v naročanju nastopajo predvsem standardni proizvodi. Dodelitev večjih pristojnosti glavnemu ponudniku glede upravljanja oskrbovalne verige v tem primeru nima večjega pomena ali veljave.

Portfolio matrika določa strateški položaj zapletenim oziroma inovativnim proizvodom v četrtem kvadrantu (desno zgoraj). V jeziku matrike to pomeni, da gre za strateško naročilo in s tem za zapletenejšo obravnavo pri upravljanju oskrbovalne/inovativne verige. V tem primeru naročnik želi razumeti in vplivati predvsem na glavnega ponudnika pri uveljavljanju svojih ciljev in performans, pri čemer postane oskrbovalna veriga ključni dejavnik določanja strategije naročanja. Predvsem ponudnikovo upravljanje oskrbovalne verige na integralen način postane odločilnega pomena za uspešno izvedbo inovativnega naročila. V kolikor so pogoji za udeležbo in merila za ocenjevanje pri naročilih standardnih proizvodov (I. kvadrant) lahko rutinski, postanejo za upravljanje oskrbovalne verige v primeru inovativnega proizvoda v četrtem kvadrantu odločilnega pomena.

Zanesljivost oskrbe oziroma dobav pomeni posebno zahteven izziv zaradi dolžine celotne življenjske dobe inovativnega proizvoda, ki zahteva stalne izboljšave, posodobitve in diverzificiranost osnovnega proizvoda za daljše obdobje. Pri tem ne gre le za izvedbo začetnega naročila inovativnega proizvoda ob izteku faze predtržnega naročanja, ampak tudi za vse ostale, kasnejše dobave v času celotne življenjske dobe. Položaj postane lahko zapleten v primerih, kadar ima oskrbovalna veriga glavnega ponudnika tudi čezmejne povezave. Prenos intelektualne lastnine in še zlasti licenc ni potreben samo za dobave inovativnega proizvoda naročniku, ampak je potreben tudi za dobavo sestavnih delov in podsistemov, s katerimi podizvajalci oskrbujejo sistemsko integrativno mesto, to je v

večini primerov mesto glavnega izvajalca. Takšen proces se lahko nadaljuje v fazo trženja inovativnega proizvoda, tudi potem ko je faza predtržnega naročanja že končana.

Naročnik naj bi v okviru faze predtržnega naročanja obvezno določil svoje zahteve glede zanesljivosti oskrbe oziroma dobav v razpisni dokumentaciji (v okviru objave obvestila o javnem naročilu, opisnem dokumentu itd.). Te zahteve naročnik lahko izkaže v obliki izpolnjevanja pogojev za udeležbo, ali jih prav tako uporabi kot posamezno merilo v okviru meril za ocenjevanje (glej direktivo na področju obrambe, Directive EU 2009/81/EC, Recital 44 ali člen 23).

Zanesljivost oskrbe oziroma dobav mora kot zahtevo naročnik podati v razpisu inovativnega naročila nediskriminatorno, nevtralno in objektivno predvsem v okviru izpolnjevanja tehničnih in operativnih pogojev. Takšni pogoji so lahko izkazani kot zahteve po dobavah izkazanih količin v okviru določenih časovnih rokov; lahko se ti pogoji nanašajo na pridobitev informacij ali tehničnih podatkov oziroma pravic intelektualne lastnine, ki so naročniku potrebne, da si zagotovi dolgoročno izpolnjevanje funkcij uporabe in delovanja inovativnega proizvoda.

Zahteve glede zanesljivosti oskrbe oziroma dobav v času izvajanja faze predtržnega naročila naročnik lahko izkaže kot izpolnjevanje obveznih pogojev za udeležbo inovativnih ponudnikov v fazi predtržnega naročanja, nato določil za izpolnjevanje tehničnih in operativnih zahtev in končno kot merilo za ocenjevanje ponudb, ki se nanaša na izvajanje zanesljivosti oskrbe oziroma dobav.

32 FAZA TRŽENJA INOVATIVNEGA PROIZVODA

Faza trženja po slikah 29-1 in 29-2 predstavlja nadaljevanje inovativnega cikla po zaključeni fazi predtržnega naročanja in vključuje oddajo inovativnega naročila najprej pri naročniku po enem od postopkov oddaje javnega naročila in nato kot najširše trženje inovativnega proizvoda in pravic intelektualne lastnine.

32.1 Prehod iz faze predtržnega naročanja v fazo trženja

Značilni celotni življenjski cikel rezultata raziskav in razvoja vključuje tudi fazo trženja inovativnih proizvodov, ki so produkt faze predtržnega naročanja. S tem ima evropski okvir postopkovnih ravnanj inovativnega naročanja neposredno povezavo s trženjem uporabnih inovativnih proizvodov. Evropski direktivi 2004/17/EC in 2004/18/EC namreč vključujeta postopke in načine, kako omejiti ali celo zmanjšati pogodbeno, finančna in organizacijska tveganja, na primer z uporabo konkurenčnega dialoga, kot enega od postopkov oddaje javnega naročila. Naročnik lahko uporabi konkurenčni dialog v primeru, če presodi, da mu z uporabo konvencionalnih postopkov ne bi uspelo izvesti naročila iz razlogov, da ne more sam objektivno določiti predmeta naročila ali da ne more oceniti trg v smislu njegove ponudbe finančnih, pravnih ali tehničnih pogojev. Vendar v tolikšni meri, kolikor je konkurenčni dialog sicer primeren za urejanje ravnanj, ki so vezana na organizacijska, pravna in finančna tveganja, ostaja postopek brez vzvodov, ki bi urejali tveganja glede naročanja tehnologij, ki jih bo trg šele posledično preverjal.

Po končani fazi predtržnega naročanja naročnik ali skupina naročnikov v okviru skupnega naročanja izvede javno naročilo inovativnega proizvoda na relevantnem trgu po zgledu izdelanih tehničnih specifikacij. V tržni fazi inovativnega naročanja je pomembna priprava končne, tržno primerne inovativne rešitve, ki izhaja iz funkcionalnih specifikacij in daje proizvodu, ki je rezultat predtržnega naročanja, možnost širokih tržnih udejanjanj.

Postopek oddaje naročila v tržnih pogojih javnega naročanja, ki sledi predtržnemu naročanju, naj bi vključeval udeležbo vseh potencialnih ponudnikov, kar izhaja iz enega od temeljnih načel javnega naročanja, to je načela enakopravnosti ponudnikov.

To v skladu s sliko 29-1 pomeni, da v postopku tržnega javnega naročanja lahko sodelujejo zunanji ponudniki X, Y, Z, zatem ponudniki 1, 3, 5, ki so bili vključeni v fazo predtržnega naročanja vse do stopnje tri, tj. do stopnje proizvodnega testiranja, in seveda oba uspešna inovativna ponudnika 2 in 4, ki sta sodelovala v vseh treh stopnjah predtržnega naročanja (European Commission Working Group, 2006, str. 21).

Rezultat predtržnega naročanja nujno in praviloma ne pomeni izbire inovativnega ponudnika. Faza predtržnega naročanja pomeni samo objektivno izbiro najboljših tehnologij in njihovo postopno selekcijo, ki od začetka predtržnega naročanja vodi k dvema tehnološko-tehnično vodilnima proizvodoma. To tudi ne pomeni, da so ostali, manj uspešni inovativni proizvodi, dokončno izločeni. Slika 29-1 kaže, da v postopku oddaje javnega naročila, ki sledi fazi predtržnega naročanja, nastopajo ponudniki iz celotnega trga, uspešna dva ponudnika iz faze predtržnega naročanja (2 in 4) ter lahko tudi ostali tehnološko manj uspešni ponudniki 1, 3 in 5. Vendar ne smemo prezreti dejstva, da naročnik pripravi razpisno dokumentacijo oziroma tehnične specifikacije na osnovi najboljših inovativnih tehnologij, ki so rezultat predtržnega naročanja.

Okvir predtržnega naročanja sestavlja vsaj nekaj ponudnikov, ki so v stanju, da lahko ex-ante načrtujejo in tudi v fazi predtržnega naročanja proizvedejo neke inovativne vrste blaga ali storitev oziroma oddajo ponudbo za razpisano naročilo njihove izvedbe. Tudi pričakovana ekonomija velikega obsega v fazi trženja ni ovira za obstoj vsaj nekaj inovativno naravnanih konkurentov, kot ponudnikov, na samem začetku inovativnega procesa, torej v fazi predtržnega naročanja. Obstoj konkurence v predtržnem naročanju potiska stroške projektnega načrtovanja navzdol že v zgodnjih fazah inovativnega naročila, zato je za naročnika smotrno, tudi zaradi negotovosti in tveganj, da pozove več ponudnikov, saj v tem času še vedno ni jasno, kateri projektni načrt je najboljši. Ne zgolj iz tehničnih razlogov, ampak tudi iz ekonomskih je primerno, da naročnik pristopi k finansiranju vsaj nekaj projektnih načrtov za zapletena naročila v stopnjah do izdelave prototipov. Pričakovana ekonomija velikega obsega v fazi trženja ne zanika obstoj konkurence med inovativnimi ponudniki v času faze načrtovanja, to je v fazi predtržnega naročanja.

Med fazo predtržnega naročanja in fazo tržnega naročanja inovativnega proizvoda obstaja medsebojna povezava, ki jo določa celovitost življenjskega ciklusa inovativnega proizvoda. Medtem ko predtržno naročanje določa predvsem postopkovno pot od izuma do izdelave inovativnega proizvoda, pomeni trženje inovativnega proizvoda predvsem projekcijo raziskav in razvoja iz faze izdelave inovativnega proizvoda v fazo, ki predstavlja okolje njegove uporabne koristnosti in potrjevanja na trgu.

Uvodoma velja ugotoviti, da niti vsaka preobrazba ideje v inovativni proizvod niti vsak vstop inovativnega proizvoda na trg nujno ne vodi do poslovnega uspeha ali zadovoljevanja javnega interesa; niti ni nujna korist, ki izhaja iz trženja intelektualne lastnine, ki je nastala v času predtržnega naročanja. Učinek te koristi bi bilo mogoče ugotavljati na podlagi obsega trženja intelektualne lastnine, stopnje medsebojnega licenciranja med gospodarskimi subjekti, višine licenčnin, ki bi jih lahko prejemal naročnik itd., kar je ob neobstojnosti podatkov mogoče sklepati le na temelju razumnih predpostavk.

32.2 Ločen pomen meril za raziskave in razvoj in meril za inovativnost

Z raziskavami in razvojem je mogoče meriti naložbe v širitev novega znanstvenega in tehničnega znanja, medtem ko je z inovacijami mogoče meriti tiste značilnosti inovativnih ponudnikov, ki so ustvarili in uvedli povsem nove inovativne proizvode ali izvedli pomembne izboljšave proizvodov in procesov na obstoječih trgih v času zadnjih nekaj let. Če je merjenje učinkovitosti naložb namenjeno predvsem raziskavam in razvoju, so merila za ocenjevanje učinkovitosti inovacij instrument za izkazovanje izhodnih veličin in efektov. Spodbuda za trženje in uspeh pri trženju izhajata iz prizadevanj inovativnega ponudnika, ki je ustvaril proizvod ali proces in se potrjuje v kazalcih, ki merijo zanj pridobivanje ekonomske koristi v obliki dohodka, prihrankov na stroških in strateškega položaja, ki se imenuje velikost njegovega tržnega deleža.

Poslovni načrt za trženje praviloma izhaja že iz faze predtržnega naročanja, s tem da so njegov cilj in pričakovanja predvsem v ustvarjanju dobička (profit) v fazi trženja inovativnih rešitev in inovativnega proizvoda. Faza trženja, ki je del življenjskega ciklusa inovativnega proizvoda, pomeni predvsem nadaljevanje procesa preobrazbe ideje ali izuma v koristen tržni proizvod v najširšem pomenu (tudi tisti, ki izpolnjuje neko javno funkcijo) in pridobivanje dohodka na tej osnovi.

Proces trženja inovacije je usmerjen k odpiranju novih trgov ali pridobivanja novega položaja ponudnika za inovativni proizvod na trgu s ciljem povečevanja njegove prodaje (OECD, 2005, str. 49).

33 IZBIRA POSTOPKA ODDAJE INOVATIVNEGA JAVNEGA NAROČILA

Izbira postopka oddaje javnega naročila ni samo stvar ocenjene vrednosti. Takšno razumevanje izbire postopka je sicer pomembno, kadar vrednosti naročil za blago ali storitve variirajo od najmanjših vrednosti do vrednosti prek € 130.000 za blago in storitve. Pri izbiri oddaje inovativnega naročila pa gre predvsem za tehtanje izbire med odprtim postopkom in postopkom zbiranja ponudb po predhodni objavi (omejenim postopkom). Poglavje 33 je namenjeno predvsem ugotavljanju prednosti enega in drugega postopka za oddajo inovativnega naročila. Za rezidualna postopka, ki sta postopek s pogajanjem s predhodno objavo in postopek s pogajanjem brez predhodne objave, morajo biti izpolnjeni pogoji, ki jih določata Direktiva EU 2004/18/EC oziroma ZJN-2.

33.1 Opredelitev vseh postopkov in ugotavljanje primernosti odprtega postopka

Razloge, zakaj mora naročnik inovativno naročilo po zaključku faze predtržnega naročanja oddati z enim od postopkov klasičnega javnega naročanja za naročilo za blago, ki vključuje proizvodnjo, je mogoče utemeljevati po evropskem pravu vsaj z dvema sodbama Evropskega sodišča, prvo Priesstext Nachrichtenagentur GmbH, C-454-06, v odstavkih 34 do 37 (2008), in drugo Wall AG, C-91/08, v odstavkih 37 in 38 (Evropsko sodišče, 2010).

To praviloma pomeni, da evropsko pravo nalaga naročniku, da mora predmet naročanja, ki je storitev in ki ga je pridobil kot izjemo od pravil naročanja v okviru raziskav in razvoja, oddati kot naročilo blaga ali storitve z uporabo enega od postopkov javnega naročanja, to je z odprtim postopkom, postopkom s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (omejenim postopkom), postopkom s pogajanjem po predhodni objavi ali konkurenčnim dialogom, s čimer izpolnjuje načelo konkurenčnosti in načelo enakopravnosti ponudnikov po evropskih merilih.

Eden od prvih korakov, ki naj bi jih storil naročnik, potem ko je končal predtržno fazo naročanja, je izbira postopka oddaje inovativnega naročila. Učinkovita priprava in izvedba postopka oddaje lahko pomembno prispeva k uspehu inovativnega projekta. Evropska zakonodaja javnih naročil omogoča naročniku izbiro, čeprav nikakor ne enakovredno, petih postopkov: odprtega postopka in postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (omejenega postopek), ki ju je mogoče imenovati standardna ali konvencionalna postopka; nato postopek s pogajanjem s predhodno objavo in postopek s pogajanjem brez predhodne objave; in končno, čeprav ne najmanj pomembno, konkurenčni dialog. Naročnik lahko uporabi alternativno v vsakem primeru oddaje naročila samo prva dva, torej konvencionalna postopka, medtem ko so ostali trije uporabni z omejitvami in zgolj v primeru izpolnjevanja pravno predpisanih pogojev. V tem besedilu je razprava predvsem o naročilih, ki so iznad evropskih vrednostnih pragov (glej poglavje 16 - Mehanizem za uspešno inovacijo pred fazo predtržnega naročanja).

Od vseh zakonsko predpisanih postopkov je odprti postopek in postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti razumeti kot dva postopka, ki najbolj izpolnjujeta zahteve temeljnih načel naročanja. Oba postopka sta enakopravna, s tem da se naročnik glede izbire vsakega od obeh odloča povsem prosto. Vsak od njih pomeni tudi najširši poziv h konkurenci celotnega relevantnega trgu ponudnikov. Oba postopka sta najbolj transparentna in obenem najbolj konkurenčna, zaradi česar sta tudi najuporabnejša postopka, ki se v primeru uspešnega poteka zaključita s sklenitvijo pogodbe, prvi po izvedbi postopkovnih ravnanj, ki so vključena v zgolj eno fazo, medtem ko drugi šele po izteku druge faze. Čeprav ima vsak od njih specifične odlike in prednosti in je vsak primeren za splošne namene naročanja in vrste predmeta naročanja, je odprti postopek, za razliko od vseh ostalih (24. člen ZJN-2), tisti, katerega lahko naročnik izvaja predvsem glede na vnaprej natančno in dokončno določeno razpisno dokumentacijo za celoten potek postopka oddaje naročila.

Odprti postopek je postopek, v katerem lahko vsak ponudnik predloži ponudbo. Gre za postopek, ki v vsakem primeru vključuje obvestilo o javnem naročilu, s katerim naročnik obvešča vse potencialne ponudnike, da namerava oddati naročilo in jih hkrati poziva, da prevzamejo razpisno dokumentacijo, na osnovi katere naj predložijo ponudbo.

Postopek, ki se imenuje odprti postopek, ne pomeni, da naročnik dovoljuje vsem možnim ponudnikom, da konkurirajo za pridobitev naročila. Naročnik vedno zahteva, da ponudnik izpolnjuje osnovno sposobnost v skladu z 42. členom ZJN-2C, kar pomeni, da se ponudnik ne nahaja v nobenem od položajev, ki jih navaja zakon v tem členu in kjer vsak od teh položajev predstavlja obvezni izločitveni kriterij. Naročnik v obvestilu o naročilu ali v razpisni dokumentaciji določi svoje minimalne zahteve glede ekonomske in finančne sposobnosti ter tehnične in profesionalne sposobnosti in, kjer je primerno, tudi glede sposobnosti izpolnjevanja poklicne sposobnosti. Vsak ponudnik, ki izpolnjuje vse pogoje za sposobnost, ki jih je določil naročnik v obvestilu ali v razpisni dokumentaciji, pridobi pravico, da kot usposobljeni ponudnik konkurira za pridobitev naročila, s tem da odda ponudbo. V tem okviru pomeni odprti postopek popolno odprtost glede konkurence med ponudniki.

Naročnik lahko uporabi odprti postopek, ki je enofazni postopek, katerega izvedba ne vključuje potrebe po zoževanju števila kandidatov, ki bi jih naročnik predvidel kot omejitev za drugo fazo. Uporaba odprtega postopka je smiselna v primerih, ko naročnik lahko povsem jasno izkaže potrebe, ob tem da mu je od vsega začetka v največ primerih poznan predmet naročanja in kjer ponudniki lahko brez večjih težav predložijo ponudbeno ceno glede na naročnikove zahteve v razpisni dokumentaciji. Vendar odprti postopek ni primeren za različne situacije, še zlasti za primere nestabilnega trga. Odprti postopek je predvsem primeren za I. kvadrant portfolio matrike.

33.2 Značilnosti postopka S predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (omejenega postopka)

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je po definiciji postopek, katerega namen je oddaja javnega naročila in kjer lahko katerikoli gospodarski subjekt predloži prijavo k sodelovanju, ponudbo pa lahko oddajo vsi izbrani kandidati, ki jih povabi naročnik. (t. 24, 1. odstavek, 2. člen ZJN-2C). Ali drugače, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (omejeni postopek ali angleško restricted procedure) je postopek s prvo fazo, ki je faza predkvalifikacije, v kateri vsak ekonomski subjekt, ki želi postati kandidat, lahko zahteva udeležbo in kjer naročnik v drugi fazi povabi zgolj usposobljene kandidate, da predložijo ponudbo. Postopek je torej sestavljen iz dveh faz: prve, ki je odprta faza ugotavljanja usposobljenosti, in druga faza, ki je omejena faza zbiranja ponudb kandidatov.

Prva faza pomeni prvi del postopka, v katerem naročnik izbere, na podlagi kriterijev za udeležbo, ki so objavljeni v obvestilu o naročilu, kandidate z namenom, da jih kasneje povabi, da predložijo ponudbo.

V drugi fazi, ki sledi povabilu za oddajo ponudb, naročnik pozove vse usposobljene ponudnike, torej kandidate, da predložijo ponudbo, s tem da ponudbe javno odpira in nato ocenjuje.

Enako kot odprti postopek se postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti vedno prične z objavljanim obvestilom o javnem naročilu. Potencialni ponudniki so s tem obveščeni o nameri naročnika, da želi oddati naročilo z uporabo postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. In dalje, naročnik v obvestilu poziva ponudnike, da v svoji prijavi podajo zahtevo za udeležbo v postopku na podlagi razpisne dokumentacije za prvo fazo.

V postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je vsakemu potencialnemu ponudniku, ki izpolnjuje pogoje, določene v razpisni dokumentaciji za prvo fazo, dana možnost, da izkaže interes, na podlagi katerega je povabljen k oddaji ponudbe. Prva faza, ki se razume na ta način, je odprta za vse zainteresirane ponudnike, vendar imajo samo tisti kandidati, ki izpolnjujejo pogoje v prvi fazi, pravico, da predložijo svoje ponudbe v drugi fazi. Drugo fazo je moč razumeti na način, da vključuje samo določene ekonomske subjekte.

33.3 Doseganje optimalne konkurence z dvofaznim postopkom

Našteti je mogoče nekaj razlik med odprtim postopkom in postopkom ugotavljanja sposobnosti, ki so pomembne za inovativno naročanje in ki nakazujejo podlage za izbiro primernega postopka.

V odprtem postopku naročnik lahko prejme ponudbe od ponudnikov, od katerih vsaj nekateri ne izpolnjujejo zahtev oziroma pogojev za udeležbo. V postopku s predhodnim zbiranjem ponudb naročnik prejme ponudbe od kandidatov in ne sprejme ponudb ponudnikov, ki za naročilo niso usposobljeni, ker ugotavljanje izpolnjevanja pogojev izvaja že v času izvajanja prve faze.

Druga razlika, ki je sicer časovno občutna, vendar jo naročnik glede na vsebino inovativnega naročila lahko relativizira, je razlika v časovnih rokih poteka obeh postopkov od objave javnega naročila do predložitve ponudb. Pri odprtem postopku je rok za oddajo ponudb najmanj 40 dni od objave naročila, katerega ocenjena vrednost je enaka ali presega evropske mejne vrednosti. V postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je rok prve faze, to je rok za prejem prijav za sodelovanje najmanj 30 dni od datuma pošiljanja obvestila o javnem naročilu v evropsko objavo, medtem ko je minimalni rok druge faze za prejem ponudb 35 dni, kar znaša skupaj 65 dni (glej ZJN-2C, peto poglavje, Roki).

Alternativna uporaba odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti v primeru oddaje inovativnega naročila nima tolikšnega pomena zaradi tehtanja rokov za oddajo ponudb oziroma trajanja enega ali drugega postopka, kot je to na primer pomembno pri konvencionalnih naročilih. V tem primeru gre predvsem za ugotavljanje splošne primernosti postopkov za namene inovativnega naročanja, potem ko je naročnik izvedel in končal fazo predtržnega naročanja.

Velika prednost postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti velja zlasti ponudbeni strani. V primeru inovativnih naročil, v krog katerih je mogoče uvrstiti tudi zapletena naročila storitev, zainteresirani ponudniki lahko porazdelijo svoje napore in ravnanja na dve fazi. Prvo fazo, ki je faza ugotavljanja sposobnosti in usposobljenosti, in na drugo fazo, ki pomeni fazo predložitve ponudb. Ekonomski subjekti, ki bodo kot ponudniki neuspešni v prvi fazi, ne bodo ustvarjali zase nepotrebnih stroškov za pripravo ponudb, ki bi bile tudi sicer zavrnjene v drugi fazi glede na siceršnjo neusposobljenost takšnih ponudnikov. V tem pogledu ne gre zgolj za občutno zmanjševanje potencialnih transakcijskih stroškov izvedbe samega postopka, ampak tudi celotno razbremenitev stroškov, ki jih zahteva priprava ponudbe.

Po drugi strani je tudi za naročnika, ki je sicer ob izteku faze predtržnega naročanja pridobil uporaben prototip, lahko primerno, da kreira dvofazni postopek, še zlasti v primeru, ko za prvo fazo še vedno nima vseh izdelanih elementov oziroma povsem

izoblikovane razpisne dokumentacije za oddajo končnega inovativnega predmeta naročanja.

V postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti lahko naročnik, s tem da to navede v obvestilu o javnem naročilu ali razpisni dokumentaciji, omeji število usposobljenih kandidatov, ki jih bo povabil, da predložijo ponudbe, če je za to prijavljenih dovolj usposobljenih kandidatov. Naročnik v obvestilu o javnem naročilu navede objektivne in nediskriminatorne pogoje ali kriterije za udeležbo, ki jih namerava uporabiti, minimalno število kandidatov, ki jih namerava povabiti, ter, če je to primerno, maksimalno število. V postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti mora naročnik povabiti najmanj pet kandidatov, kar naj bi bil pogoj, da je število povabljenih kandidatov zadostno za zagotovitev učinkovite konkurence (glej 9. odstavek, 41. in 82. člen ZJN-2C).

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti naročnik uporabi, kadar želi izvesti selekcijo med vsemi potencialnimi ponudniki na predvideno omejeno število kandidatov, ki izkazujejo zadostno finančno moč, tehnične zmogljivosti in zadostno kadrovske usposobljenosti, kar naročnik ugotavlja v prvi fazi, s tem da kvalificirane kandidate v drugi fazi pozove z namenom, da predložijo svoje ponudbe glede same izvedbe inovativnega naročila.¹²⁵

33.4 Prednosti postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti

Nakazuje se zaključek, po katerem naj bi bil izmed konvencionalnih dveh postopkov postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti primernejši za oddajo inovativnega naročila po izvedeni fazi predtržnega naročanja. Razlog za to je, da v prvi fazi omejenega postopka objavi obvestilo o naročilu, ki je namenjeno celotnemu relevantnemu trgu in nato v drugi fazi pozove samo tiste, ki izpolnjujejo pogoje iz prve faze. Naročnik lahko pri tem tudi uporabi zamejitev števila kandidatov, kar je zapisal v prvi fazi in kar velja v 2. fazi, torej 5–12 kandidatov. To je predvsem smotno s stališča transakcijskih stroškov izvajanja postopkov, kot tudi zaradi dejstva, da za konkretni inovativni proizvod v fazi predtržnega naročanja na trgu lahko realno izvede samo nekaj usposobljenih ponudnikov. Narava trga inovativnega proizvoda je takšna, da se naročnik lahko že vnaprej seznaní z obsegom, naravo in strukturo trga ponudnikov, to je predvsem tistih s tehnološko tehničnim znanjem in zmogljivostmi za izdelavo inovativnega predmeta naročanja.

Zlasti pri inovativnem naročanju doseganje optimalne konkurence (samo nekaj ponudnikov) pomeni primernost izbire dvofaznega postopka pri oddaji naročila. V ameriški praksi dvostopenjski postopek lahko pomeni nadomestilo za uporabo pogajanj. Prva faza je namenjena selekciji ponudnikov na osnovi izpolnjevanja tehničnih zahtev, medtem ko je druga faza postopka namenjena cenovni konkurenci (FAR, b.l.)

¹²⁵ Institut zamejitve števila kandidatov pri postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je samo izjemoma primeren za inovativno naročanje, še zlasti glede na velikost slovenskega trga.

Tabela 33-1 Indikativne oznake uporabe dveh klasičnih postopkov (odprtega postopka in postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti oz. omejenega postopka)

I. Odprti postopek	1. veliko ponudnikov na relevantnem trgu	2. praviloma standardno komercialno blago ali storitve
	3. poznavanje vseh pogojev vnaprej	4. možnost natančnejše izdelave specifikacij (RD) že v prvi (edini) fazi
	5. vnaprejšnje natančno poznavanje predmeta naročanja v celoti	6. verjetnost večjih stroškov administriranja postopka v prvi (edini) fazi
	7. diskrecijska uporaba merila najnižje cene	8. enostavnost predmeta naročila
	9. časovna premica, ki je zbir vseh ravnanj v okviru edine, ene faze obsega rok za oddajo ponudb najmanj 40 dni	
II. Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	1. na relevantnem trgu nekaj znanih ponudnikov, zato pomemben predvsem pravilen izbor ponudnika/ponudnikov v krog kandidatov	2. največkrat nestandardno blago ali storitve, ki se naročajo glede na posebne zahteve naročnika
	3. nepoznavanje vseh pogojev v prvi fazi	4. transparenten in dovolj dokumentiran pregled nad trgom, ki je razmeroma majhen
	5. diskrecijska uporaba merila ekonomsko najugodnejše ponudbe	6. večja zapletenost predmeta naročanja
	7. izdelava specifikacij (RD) v prvi fazi v okvirih, kjer vsi pogoji niso določeni ali natančno opredeljeni	8. verjetnost večjih stroškov administriranja postopka zaradi dveh faz in časovne razsežnosti postopka
	9. časovna premica je daljša in pomeni seštevek I. in II. faze – 65 dni	

Vir: Preglednica je dopolnjena verzija iz knjige Andrej F. Dolinšek, Okvirni sporazumi v javnem naročanju (2008, str. 109)

Obstaja več postopkov oddaje naročila in v okviru njih tudi različni tipi, zlasti glede elementov, kot so določanje cen, kvalitete, spodbud, zavarovanja tveganj itd., zaradi česar se sicer lahko podobni postopki oddaje naročil medsebojno razlikujejo. Zato izbira pravilne strategije naročanja postavlja težko in zahtevno odločitev pred naročnika. Predvsem ima nepravilno ravnanje naročnika lahko negativne posledice zanj v pogledu stroškov, kakovosti, časovnih razsežnosti in ne nazadnje doseganja ciljev (performans) v primeru inovativnega naročanja. Uporaba prožnega pristopa pri načrtovanju inovativnega naročila z uporabo spodbud za inovativnost (kvaliteto raziskav in razvoja oziroma kvaliteto inovativnega proizvoda), za zniževanje stroškov ter pravilno razporeditev (delitev) tveganj med udeležence so najpomembnejši dejavniki, ki vplivajo na naročnikovo izbiro postopka oddaje naročila, kot tudi na izbiro omenjenih elementov.

34 INOVATIVNOST, TRŽNA STRUKTURA IN VELIKOST PONUDNIKOV

Ne glede na tržno strukturo in velikost ponudnika so za inovativnost pomembna dva dejavnika. Prvi je ta, da mora biti inovativno podjetje sposobno financirati svojo inovativno dejavnost, kar pomeni, da mora obstajati razlika med ceno in mejnimi stroški. In drugo, podjetje mora imeti spodbudo za inovativnost, tj. inovativnost mora povečati pričakovani profit.

Investicije v raziskave in razvoj povečujejo tehnološko znanje podjetja, pri čemer je rezultat teh raziskav in razvoja negotov. Toda večje znanje se pretvarja v večjo kvaliteto proizvoda in nižje marginalne stroške. Na splošno temelji investiranje v raziskave in razvoj na strateški odločitvi, ki pomeni, da inovativno podjetje upošteva delovanje konkurentov, ne glede na njihovo velikost in svoj možni bodoči tržni položaj, preden se odloči, da prične z raziskavami in razvojem. Velja vendarle pripomba, da v kolikor je nek trg inovativnih proizvodov dovolj koncentriran, bo vsako njegovo nadaljnje utrjevanje zmanjševalo inovativne spodbude tistih, ki vanj vstopajo.

34.1 Schumpetrova hipoteza in njej nasprotna ugotavljanja

"Schumpetrova hipoteza, da tržna moč in velikost podjetij spodbujata inovacije, po zadnjih raziskavah vzbujata dvom v vsesplošnost njene veljave. Izdatki za raziskave in razvoj rastejo bolj ali manj proporcionalno glede na velikost podjetja (ponudnika), potem ko presežejo nek prag in malo je dokazov o pozitivni povezavi med intenzivnostjo raziskav in razvoja ter tržno koncentracijo na splošno" (Symeonidis, 1996, str. 2).

Na celotni splet Schumpetrovih predpostavk je v okviru analize predtržnega naročanja mogoče odgovoriti na več načinov.

V okviru predtržnega naročanja je mogoče najti dodatne razloge za utemeljevanje visokih stroškov raziskav in razvoja, ki so predvsem fiksni, ne glede na velikost ponudnika; prav tako razvijanje ekonomije velikega obsega, ki jo lahko majhen ponudnik, potem ko je razvil inovacijo, izvaja v fazi trženja skupaj v sodelovanju s podjetji, ki imajo razvite tržne poti in zmogljivosti.

Splošno razmišljanje sicer govori v prid koncentrirane tržne strukture, ki ugodno vpliva na tehnološki napredek in posledično na ekonomsko rast in družbeno blagostanje, kljub temu pa naj bi vsaj v tendenci obstajala enakovrednost izenačevanja med kratkoročnimi alokativnimi koristmi, ki izhajajo iz povečane cenovne konkurence, in dolgoročnimi koristmi zaradi višje stopnje inovativnosti v okviru bolj koncentrirane tržne strukture.

Nasprotno bi veljala predpostavka, da je lahko samo velik ponudnik, ki deluje na koncentriranem ponudbenem trgu javnih naročil, gonilna sila tehnološkega napredka. Potemtakem bi samo velika koncentracija ponudbenega trga in veliki ponudniki lahko prispevali k hitrejši rasti inovacij, kar je v preteklosti vodilo k utemeljevanju prednosti politike, ki je podpirala vodilne izključne ponudnike prek javnega naročanja in subvencije v raziskave in razvoj. Toda verodostojnost pozitivnih učinkov moči ponudbenega trga, njegove koncentracije in velikosti ponudnikov na inovativnost sloni na neizogibnosti preverjanja utemeljenosti in trdnosti Schumpetrovih predpostavk.

Tabela 34-1 Delež podjetij z inovacijami, uvedenih na trg EU glede na strukturo velikosti podjetij v letu 2006 v %

Vrsta podjetja	EU
Vsa podjetja	51
Majhna podjetja	37
Srednja podjetja	65
Velika podjetja	81

Vir: Europe in figures, Eurostat Yearbook (2010, str. 604)

"Po navedenih predpostavkah se inovacije bolj kot proporcionalno povečujejo glede na velikost podjetja (ponudnika), ker (Symeonidis, 1996, str. 3):

- za projekte, ki vključujejo raziskave in razvoj, so značilni visoki fiksni stroški, katere je mogoče pokriti le, če so prodaje zadosti velike;
- ekonomija velikega obsega je sestavni del ustvarjanja inovacij;
- veliki ponudniki z razvevano dejavnostjo so v boljšem položaju glede izkoriščanja nepredvidenih inovacij;
- veliki ponudniki lahko pričnejo več projektov naenkrat, kar pomeni, da lahko lažje razporedijo tveganja, ki izhajajo iz raziskav in razvoja;
- veliki ponudniki imajo lažji dostop do zunanjih finančnih sredstev;
- ponudniki z večjo tržno močjo so sami sposobnejši financirati raziskave in razvoj iz lastnih dobičkov;
- ponudniki z večjo tržno močjo lažje unovčijo rezultate inovacij, kar pri njih povečuje spodbudo za inovativno dejavnost."

Raziskovalno-razvojni projekt in s tem inovativni proizvod značilno vključuje visoke fiksne stroške,¹²⁶ to je stroške, ki so neodvisni od velikosti trga za takšno inovacijo. Slabost majhnih ponudnikov izhaja iz dejstva, da glede na stopnjo donosnosti, pričakovana prodaja inovativnih rezultatov ni zadostna, da bi pokrila te stroške.

Mehanizem, s katerim velikost ponudnika vpliva na inovativnost, je vezana na relativne prednosti velikosti podjetja v času trajanja inovativnega procesa. Razlogi, zakaj bi velik ponudnik lahko imel prednost v tem procesu, so v nepopolnosti kapitalskih trgov, ki dajejo prednost velikim podjetjem predvsem zaradi stabilnosti njihovega notranjega ustvarjanja lastnih sredstev (Mazzucato, 2000, str. 17).

Odgovor je v tem, ali je mogoče za majhna in srednja podjetja vzpostaviti mehanizem skupnega financiranja inovativne dejavnosti, ki bi tako razporedil te stroške na več

¹²⁶ Postavlja se vprašanje, ali so stroški raziskav in razvoja, ki so predvsem fiksni, zares tipično veliki; in da takšne lahko nosijo zgolj veliki ponudniki, medtem ko je majhnim in srednjim ponudnikom vstop v inovativne procese zaradi tega onemogočen (Cohen, 1995, str. 59-65).

nosilcev. Druga ugotovitev je v tem, da je po zaključku inovativnega procesa mogoče izvajati nadaljnje majhne izboljšave inovativnega proizvoda, katere imajo večjo tržno vrednost kot sama začetna inovacija (Symeonidis, 1996, str. 2 in 17).

Pritrditi je tudi treba, da ob predpostavki, da se mejna produktivnost raziskav in razvoja zmanjšuje, torej, da inovativni rezultat narašča manj kot proporcionalno s povečevanjem obsega raziskav in razvoja, produktivnost teh raziskav in razvoja pada z rastjo velikosti ponudnikov, kjer predvsem veliki vlagajo v raziskave in razvoj absolutno več kot majhna inovativna podjetja. Število inovacij potemtakem narašča manj kot proporcionalno glede na velikost inovativnega podjetja (Gilbert, 2006, str. 159-215).

Večanje verjetnosti vstopa v predtržno naročanje in v kasnejše širše trženje velja predvsem za napredne naročnike (tip podjetij, ki je aktivno nagnjen k inovativnosti) in odvrča ostale, ne glede na njihovo velikost in tržni delež.

Velja tudi ugotovitev, da je vstop manjšim na nek trg, četudi monopolen, odvisen od tega, ali so ovire zanj večje ali manjše.

Če je mogoče odmisлити vpliv velikosti ponudnikov na intenzivnost inovativnosti, je mogoče iskati spodbude za inovativnost in s tem vstop ponudnikov v predtržno naročanje predvsem na podlagi naslednjih dejavnikov (Helmers, 2009, str. 24):

1. vrsta inovacije/vrsta raziskav in razvoja,
2. moč zaščite intelektualne lastnine in določitev titularja,
3. stroški raziskav in razvoja,
4. omejitve za vstop,
5. dinamika raziskovalno-razvojnega procesa / inovativnost v stopnjah,
6. tehnološke priložnosti itd."

Razlogi, zakaj bi majhni in srednje veliki ponudniki imeli enake možnosti vključevanja v inovacijske procese, še zlasti tiste, ki jih spodbuja, deloma ali v celoti financira in postopkovno izvaja javni sektor, so v tem da "izkazujejo večji upravljalški nadzor in fleksibilnost za razliko od organizacijskih problemov, ki so povezani z izvajanjem raziskav in razvoja v velikih raziskovalnih enotah velikih podjetij; izkazujejo večjo fleksibilnost in motiviranost v predvidevanjih bodočih sprememb v povpraševanju in tehnologiji; delujejo prožneje v zgodnjem razdobju življenjskega cikla, ko je izvedbeni načrt rešitve oziroma prototip še negotov in predvsem ni standardiziran in kjer so majhna nova inovativna podjetja glavni vir zniževanja stroškov.

Empirični podatki kažejo, da ne obstaja enoten odgovor o tem, ali je majhni ali veliki ponudnik tisti, ki je bolj inovativen; odnos med velikostjo podjetja in inovativnostjo je odvisen od raznih dejavnikov, kot so proizvodna panoga, bazično znanje tehnologije, specifična faza v življenjskem ciklu industrije" (Mazzucato, 2000, str. 17).

34.2 Odprta in zaprta inovativnost

Velja poudariti, da majhna in srednja podjetja izvajajo predvsem strategijo odprte inovativnosti v smeri uresničevanja ciljev, ki so sicer usmerjeni na trg, z izpolnjevanjem

zahtev naročnikov ali zaradi tekmovanja s konkurenti. Tradicionalno so se veliki ponudniki pri razvijanju novih proizvodov doslej opirali na raziskave in razvoj znotraj lastne organizacijske sestave. Veliki in opremljeni raziskovalni laboratoriji velikih podjetij so bili zanje strateška prednost in občutna ovira za majhna in srednja podjetja. Inovativni proces, kjer so doslej velika podjetja izumljala, razvijala in tržila nove tehnologije interno (in-house), je mogoče imenovati zaprta inovativnost (Chesbrough, 2003, str. 28-35).

Odtlej se je inovativno okolje občutno spremenilo, s tem da je širitev dobrih idej mogoča in ni monopolizirana, da obstaja širok trg tveganega kapitala in da poteka naglo skrajševanje življenjskega cikla proizvodov, ki je spremenilo intelektualno lastnino v kratkotrajno dobrino. Posledica tega je, da so se tudi velika podjetja, ki so sicer ohranila zaprto inovativno dejavnost pričela usmerjati navzven v iskanje zunanjega znanja pri inovativnih subjektih začetnikih, znanstvenih ustanovah in univerzah, podizvajalcih in celo konkurentih z namenom, da ostanejo konkurenčna na dolgi rok.

Odprta inovativnost je širok koncept, ki zajema različne razsežnosti. Kot prvo obstaja gibanje od znotraj navzven ali tehnološka eksploatacija, kjer obstoječe tehnološke zmogljivosti iščejo svojo potrditev zunaj podjetja (ponudnika). Drugo, obstaja gibanje, ki je od zunaj usmerjeno navznoter, ki se imenuje tehnološko raziskovanje, kjer se uporabljajo zunanji viri inovativnosti za krepitev tekočega tehnološkega razvoja. V razmerah odprte inovativnosti, inovativni ponudniki kombinirajo tehnološko eksploatacijo in tehnološko raziskovanje, da bi na podlagi svojih tehnoloških zmogljivosti ustvarili maksimalno vrednost. Tehnološka eksploatacija zajema med drugim licenciranje intelektualne lastnine in ustvarjanje novih podjetij na osnovi novo pridobljene intelektualne lastnine. Praksa tehnološke eksploatacije nadalje vključuje oddajanje raziskav in razvoja v zunanje izvajanje, ustanavljanje novih podjetij, sodelovanje v novih ali obstoječih podjetjih, vključevanju zunanjih partnerjev v inovativnem procesu, vključevanju uporabnikov v inovativnem procesu, vključevanju zaposlenega osebja, ki je izven raziskav in razvoja v inovativni proces (van de Vrande, V. et al, 2008, str. 7-8 in 29).

Tehnološko raziskovanje pomeni vrsto načinov, kjer inovativni ponudnik lahko prejema znanje iz zunanjih virov. Predvsem lahko ponudnik prejema korist od inovativnosti, ki se je pričela pri uporabniku, s čimer se zmanjšuje potreba po ustvarjanju in ocenjevanju idej in konceptov, zmanjšuje se obseg raziskav in razvoja in stroškov trženja (Gales, L. & Mansour-Cole, D., 1995, str. 77-109).

Pravo vprašanje ni v tem, ali ima majhen ali velik ponudnik relativno prednost v inovativnem procesu, ampak ali so ustvarjeni pogoji inovativnega javnega naročanja, kjer lahko v fazo predtržnega naročanja vstopa vsak ponudnik ne glede na velikost, in prav tako, ali obstajajo pogoji, ki omogočajo uspešno končanje predtržne faze naročanja ne glede na samo velikost ponudnikov.

Velikosti ponudnikov pri inovativnih naročilih naj bi bila neznčilna glede prednosti pridobivanja naročil zaradi institucionalnega ustroja predtržnega naročanja. Ta ustroj daje poseben pomen mehanizmom delnega ali celotnega javnega financiranja predtržnega naročanja; postavitve ponudnika kot titularja intelektualne lastnine daje možnost trženja ne samo inovativnega proizvoda, ampak tudi pravic intelektualne lastnine v fazi trženja (licenciranje intelektualne lastnine), pri čemer tudi manjši ponudnik za nastale stroške raziskav in razvoja lahko išče možnosti njihovega pokrivanja s komercializacijo materializiranih in nematerializiranih učinkov, ki izhajajo iz intelektualne lastnine in ki se realizirajo v fazi trženja.

35 TRŽENJE LICENČNIH PRAVIC NA OSNOVI PATENTOV, PRIDOBLENIH V PREDTRŽNEM NAROČANJU

Trženje intelektualne lastnine in s tem patenta je nujen del učinkovitega delovanja inovativnega cikla, ki pomeni tudi najučinkovitejše vračilo prvotno investiranih naložb v raziskave in razvoj. Vsako drugačno razumevanje komercializacije inovativnega proizvoda lahko vodi do dvomljivih rezultatov in neugodnih finančnih posledic.

Empirični podatki kažejo, da kolikor večji delež stroškov lastnikov patenta finančno pokriva naročnik v fazi raziskav in razvoja, toliko manjša je verjetnost komercializacije patentov. Takšna slaba karakteristika izhaja iz 1. mehkih pogojev vladnih posojil, pri čemer se lastnik patenta lahko izogne povrnitvi posojila, v kolikor projekt inovacije ne uspe ali se trženje patenta ne realizira in/ali 2. ugotovitve, da javni uslužbenci nimajo spodbude, da bi poiskali dobre projekte, kateri bi lahko upravičeno prejeli posojila. Prvo pojasnilo je povezano z moralnimi tveganji (glej poglavje 12 - Preverjanje tržne odzivnosti) in drugo z neprimernim izborom projektov (Svensson, R., 2006).

35.1 Odnos med pravom intelektualne lastnine in konkurenčnim pravom

Za odnos med zakonsko-pravnim urejanjem intelektualne lastnine in konkurenčnim pravom je mogoče razumeti, da ne obstajajo protislovja in da imata oba pravna okvira enak osnovni cilj, ki je v povečevanju družbenega bogastva in spodbujanju inovacij. To je nasprotno razumevanju, da obstaja med njima neskladje, ki naj bi bilo v tem, da zakonsko urejanje na področju intelektualne lastnine s podeljevanjem izključnih pravic teži k ustvarjanju monopolov, kar je v nasprotju s konkurenčnim pravom, ki je naravnano proti monopolom in tržni prevladi. Zakonsko urejanje na področju intelektualne lastnine ustvarja neizključne pravice, ki zagotavljajo spodbude za ustvarjanje inovacij, ki pomenijo nove ali uporabne proizvode, učinkovitejše procese in druga izvorna dela. Takšne lastninske pravice spodbujajo inovacije, s tem da lastnikom intelektualne lastnine omogočajo zaščito pred prilaščanjem vrednosti, ki izhaja iz inovacij ali edinstvenih kreativnih del s strani drugih subjektov. Takšne pravice prav tako omogočajo inovativnim ponudnikom splošno trženje proizvodov in licenc, ki izhajajo iz patentov, nastalih v predtržnem naročanju. Gre torej za zaščito sposobnosti pri zagotavljanju poplačil za naložbe, ki so potrebne za ustvarjanje inovacij. Bistveno za predtržno naročanje pa je predvsem to, da njihovim udeležencem zmanjšuje finančne napore, stroške in tveganja, ki se razporedijo in delno prenesejo na fazo širšega trženja po izteku predtržnega naročanja.

Konkurenčna zakonodaja obratno zagotavlja, da se nove tehnologije, nove vrste blaga in storitev, ki so pridobile lastniška upravičenja, naročajo, prodajajo, tržijo in licencirajo v konkurenčnem okolju. Navkljub soglasju o temeljnih ciljih dveh vrst zakonskega urejanja je vendarle mogoče pritrditi upravičenosti ravnanj konkurenčnega prava, ki se nanaša na posebne primere uporabe pravic intelektualne lastnine, kadar ti ustvarjajo neupravičeno tržno prevlado.

Gre za primere, kadar se za rezultate raziskav in razvoja, izuma, proizvodnje ali trženja vrst blaga in storitev, za katere ne obstajajo primerni substituti, podeljujejo licence za

zaščiteno tehnologijo.¹²⁷ Prav tako je mogoče pritrditi dejstvu, da je intelektualna lastnina enaka kot vsaka druga lastnina, čeprav je pri njej zloraba lažja od ostalih vrst lastnine, predvsem s tem, da jo je lažje nepooblaščenno kopirati. Prav tako so tudi meje zaščite intelektualne lastnine pogosto nejasne in jih je težko določiti, tako da niti njen lastnik niti njegovi konkurenti nujno ne poznajo točen obseg zaščite, ki je določena s pravicami iz intelektualne lastnine (tudi določitev njene vrednosti je nejasna).

Na splošno velja ugotoviti, da je učinkovita konkurenca kot zaščita intelektualne lastnine odločilnega pomena za dobro delovanje tržne ekonomije. Čeprav je potemtakem mogoče zagotavljati komplementarnost med dvema vrstama pravnega urejanja, obstajajo primeri, kjer lastnik patenta ne dovoli njegove licenčne uporabe.

Obstaja praksa, ko je inovativni ponudnik zavrnil licenčno uporabo patentov, za kar je sodišče sprejelo odločitev o kršitvi konkurenčnega prava (Kodak, 1992).

Samo v posameznih primerih je mogoče pritrditi izjemam, ki upravičujejo zavračanje inovativnega ponudnika, da ne dovoli licenčno uporabo patenta, ki ga je pridobil v predtržnem naročanju (Gleklen, 2002).

Osnovno je razumevanje, da je pravica zavrnitve oddaje licenčne pravice iz patenta osnovna pravica ekskluzivitete, ki izhaja iz same podelitve patenta. Lastnik patenta ima zakonsko "pravico, da izključi ostale subjekte od izvedbe, uporabe, ponudbe za prodajo ali prodaje izuma" (U.S.C., 2000), kar pomeni, da s tem ne krši konkurenčnega prava. Razlogi za to so predvsem v vzpostavljanju ravnotežja, ki je v interesu lastnika patenta, da si zagotovi povračilo za inovacijo, in v javnem interesu po zagotavljanju konkurence. Vendar pa bi vsesplošna in brezpogojna zavrnitev podeljevanja licenčnih pravic v času, ki sledi predtržnemu naročanju, pomenila zavračanje načela konkurenčnosti in konkurenčne učinkovitosti na trgu in bi bila praviloma predmet monopolne ali kvazi monopolne obravnave na osnovi konkurenčnega prava. V okvirih sedanje razprave ne gre toliko za poudarek, ki je namenjen določanju fiksnih cen ali tržne delitve med horizontalnimi konkurenti, kar sicer praviloma dviguje cene in zmanjšuje output.

Za inovativnega ponudnika je mogoče, da pridobiva licenčnino tudi po izteku patentne pravice, kar nadalje omogoča koristniku licenčne pravice, da plačuje manjšo licenčnino na daljši rok. Plačevanje licenčnine (royalties) tudi po izteku patentne pravice lahko zmanjša družbene stroške, ki izhajajo iz monopolne narave patenta, ker sprotno plačljiva manjša licenčnina na daljši rok omogoča lastniku patenta, da zbere enako rento od intelektualne lastnine.¹²⁸

To lahko pomeni, da lastnik patenta po eni strani pridobi polno vrednost patenta, kar je povezano tako z ohranjanjem spodbude za inovativnost na eni strani, kot tudi s plačilom normalne cene za ustvarjanje inovacije in patenta, ki jo plača naročnik v predtržnem naročanju. Gre predvsem za najširšo uporabo in trženje licenčnih pravic, ki izhajajo iz

¹²⁷ Vir: Brian T. Grill, *The Treatment of Metering in Antitrust Law: The Supreme Court's Apparent Abolition of the Per Se Rule Against Metering in Illinois Tool Works, Inc. v. Independent Ink, Inc.* (2006, str. 1483).

¹²⁸ Vir: Stephen M. Law, *Inter-temporal Tie-ins: A Case for Tying Intellectual Property Through Licencing* (2004, str. 15).

patenta, kar lahko inovativnemu ponudniku, poleg prodaje tehnološko novih in inovativnih proizvodov na trgu, občutno nadomesti višino stroškov in tveganj, ki obstajajo v obdobju predtržnega naročanja, ter povečuje interes za trženje uporabne inovacije tudi kasneje.

Visoke stroške za inovativni proizvod in ceno intelektualne lastnine, ki jo plača naročnik v predtržnem naročanju, je mogoče uravnotežiti s trženjem inovacije na daljši čas po izteku predtržnega naročanja in izteku obdobja veljavnosti patenta tudi kasneje v okviru drugih oblik zaščite intelektualne lastnine.

Znan je primer družbe Bayer, ki je najprej zaščitila izum aspirina s patentom in izvajala trženje v tem okviru. Po izteku patenta je Bayer nadaljeval s trženjem istega zdravila tako, da ga je zaščitil z blagovno znamko pod enakim imenom.¹²⁹

Patente, blagovne znamke, industrijsko oblikovanje, avtorske pravice in druge oblike intelektualne lastnine lahko inovativni ponudnik uporabi ločeno ali skupno pri trženju inovativnega proizvoda v obdobju, ki sledi predtržnemu naročanju. Strateška kombinacija oblik intelektualne lastnine v obdobju, ki sledi predtržnemu naročanju, lahko inovativnemu ponudniku zagotovi večji dobiček, vzdrževanje tržnega deleža in hkrati večje donose na prvotno investicijo v obdobju predtržnega naročanja. S podelitvijo licence za uporabo intelektualne lastnine lahko inovativni ponudnik pridobi prednost pred svojimi konkurenti na trgu. Ponudnik lahko s trženjem celo 'odkupi' inovacijo in s tem zmanjša stroške lastnih raziskav in razvoja v predtržnem naročanju. Predvidljivost in načrtovanje ter strateški pristop k zaščiti in trženju intelektualne lastnine prav tako lahko pomembno vpliva na zniževanje cene, ki jo za inovacijo plača naročnik za inovativni proizvod v predtržnem naročanju.

35.2 Politika in cilji naročnika pri uporabi patentnega sistema

Cilji izvajanja patentne politike naročnika in moč zaščite intelektualne lastnine prek patenta:

35.2.1 Upoštevanje in utrjevanje smotrov pri izvajanju patentne politike

Naročnik pri izvajanju patentne politike upošteva in utrjuje naslednje smotre (FAR, 2012g):

- a) uporabo patentnega sistema za pospeševanje izumov, ki izhajajo iz raziskav in razvoja inovativnih ponudnikov;
- b) spodbujanje kar največje udeležbe potencialnih tehnološko usposobljenih ponudnikov v predtržnem naročanju;
- c) uporabo izumov na način, ki spodbuja prosto konkurenco brez neprimerne obremenjevanja izvajanju bodočih raziskav in razvoja;
- d) spodbujanje trženja in splošne dostopnosti izumov, ki so jih razvili inovativni ponudniki;

¹²⁹ Vir: History of Aspirin (Wikipedia, History of Aspirin, b.l.).

- e) zagotavljanje položaja naročnikom, da pridobijo dovolj pravic iz naslova izumov, ki so nastali v predtržnem naročanju za izpolnitev njihovih potreb in zahtev;
- f) zagotavljanje zaščite splošnega (javnega) interesa pred neuporabo ali nerazumno uporabo izumov;
- g) zniževanje stroškov pri izvajanju patentne politike na najmanjšo mero.

35.2.2 Kdaj lahko ponudnik trži novo tehnologijo oz. prejema licenčnino

Ali inovativni ponudnik lahko trži novo tehnologijo oziroma prejema licenčnino za inovativno tehnologijo, je mogoče najti v odgovoru o tem, ali je izum zaščiten z izključno pravico intelektualne lastnine, kot je to patent. Patent daje sicer inovativnemu ponudniku pravico, da izključi ostale subjekte od izdelave, uporabe ali prodaje takšnega izuma. Vendar patentna zaščita ne zagotavlja inovativnemu ponudniku povsem učinkovite zaščite pred konkurenco drugih in to niti v zakonskih okvirih, kar pomeni ustvarjanje izumov okoli nove tehnologije niti s pravnimi sredstvi proti kršiteljem patentne zakonodaje. Velja ugotoviti, da niti patenti nujno v vseh primerih ne zagotavljajo učinkovite zaščite intelektualne lastnine (Bronwyn, H. & Zeidonis, R., 2001, str. 101-128).

Če je patentna zaščita nezadostna, neučinkovita ali celo neobstoječa, je alternativa v tem, da lahko inovativni ponudnik ohrani novo tehnologijo kot poslovno skrivnost in se izogne njenemu razkritju ob pričakovanju, da si bo z inovativnim proizvodom zagotovil prevlado na trgu, preden bodo konkurenti pričeli posnemati in tržiti njegov izum. V nekaterih primerih izum zahteva dodatna vzporedna ali komplementarna vlaganja, kar prav tako predstavlja omejitev za vstop konkurentov in zagotavlja inovativnemu ponudniku izključen položaj (Intellectual Property, 2012).

Licenciranje je mogoče tudi v primerih, kadar izum nima zaščite v obliki patenta. Možni so primeri, ko so tehnične informacije o tem, kako uporabiti inovativni predmet, tako zapletene in zahtevne, da terjajo posebno usposabljanje, ki ga lahko nudi le inovativni ponudnik. Uporaba tehničnih informacij predstavlja vrsto intelektualne lastnine, ki ni zaščiten z zakonom, kot sta to sicer patent ali blagovna znamka.

Kot poseben primer je mogoče najti situacijo, da so vse komponente tehničnega znanja ali informacij lahko že poznane strokovni javnosti, vendar ima kombinacija teh komponent posebno veljavo, s tem da je edinstvena. Medtem ko se patentna uporaba lahko izkaže kot neuporabna ali celo nemogoča, so tehnične informacije kot poslovna skrivnost, še vedno lahko dovolj vredna intelektualna lastnina, ki jo je mogoče tržiti.

Sicer pa je know-how licenca lahko sporazum (pogodba) o poslovni tajnosti, kjer se prejemnik zaupne tehnične informacije obveže v zameno za prejeto tehnično znanje plačevati licenčnino, varovati tehnične informacije kot zaupne in jih dalje uporabljati na način, kot to dovoljuje sklenjeni sporazum (pogodba).

Ali je mogoče govoriti o stohastični značilnosti raziskav in razvoja? Čeprav je raziskave in razvoj potrebno opredeliti kot negotove, ali so rezultati programov raziskav in razvoja dovolj napovedljivi ali pa pomenijo strel v temo? Ali inovativni ponudniki lahko analizirajo in reagirajo na aktivnosti svojih konkurentov? Ali lahko inovativni ponudnik koordinira svoje aktivnosti raziskav in razvoja, da bi se izognil odvečnim stroškom? V

kolikor izumitelj (inovativno podjetje) lahko obdrži in izkorišča izključne pravice za svoj izum, to deluje na ostale faktorje, kot je npr. velikost podjetja, ki vplivajo na spodbude pri izumljanju. Ob predpostavki, da je izum nov proces, ki zmanjšuje variabilne stroške pri proizvodnji blaga ali storitev, vrednost izuma, ki ga podjetje uporabi, povečuje dobiček zaradi uporabe tehnologije. Če inovativno podjetje ne more prodati ali licencirati nove tehnologije, predstavlja njena vrednost zmanjšanje stroškov za proizvod blaga in storitev inovativnega podjetja, na kar vpliva nov proces. Če je podjetje majhno in je eno od mnogih podjetij na konkurenčnem trgu, so njegove koristi od nove tehnologije razmeroma majhne. Po drugi strani, če inovativno podjetje lahko proda ali licencira novo tehnologijo drugim osebam, je celotna vrednost, ki jo lahko dobi inovativno podjetje, vsota zmanjšanih stroškov vseh potencialnih prejemnikov nove tehnologije in je neodvisna od obsega delovanja samega inovativnega podjetja. V kolikor inovativno podjetje lahko proda ali licencira novo tehnologijo, je to, čeprav ne nujno, določeno s tem, ali je izum zaščiten z izključno pravico intelektualne lastnine, kot je to patent. Patent daje pravico izključevanja ostalih oseb od izdelave, uporabe ali prodaje izuma, ki je pod patentno zaščito za obdobje njegove zaščite. Če je nova tehnologija patentirana, inovativno podjetje lahko licencira to tehnologijo enemu ali več uporabnikom. Na ta način patent omogoča inovativnemu podjetju, da razširi obseg potencialne uporabe nove tehnologije in poveča njegovo vrednost (Gilbert, R. J., 2005, str. 10).

35.3 Trženje intelektualne lastnine kot spodbuda predtržnemu naročanju

Licenčna pogodba in vrste licenčnih pravic:

35.3.1 Določitev vsebine licenčnih razmerij

Ključno vprašanje pri trženju inovativnih tehnologij in proizvodov je določitev vsebine licenčnih razmerij, predvsem pogodbe, ki vključujejo intelektualno lastnino. Pomembnejši elementi takšne pogodbe so določitev lastništva do intelektualne lastnine kot primarne sestavine takšne pogodbe, čemur sledi obseg licenciranja, licenčna, pravno varstvo, garancije, ročnost in ostalo.

Osnovna razlika med pogodbo o licenciranju intelektualne lastnine in standardno pogodbo o prodaji je v namembnosti takšnih pogodb. Namen pogodbe o licenciranju intelektualne lastnine je predvsem v tem, da omogoči komercializacijo intelektualne lastnine titularja in določi pogoje licenciranja.

Takšna pogodba bo tipično vsebovala določilo za plačilo licenčnine kot tudi zaščito pravic intelektualne lastnine, ki se v okviru pogodbe prenašajo na prejemnika licence.

Pogosto pomeni podeljevanje ali prejemanje licenc prednost za poslovanje ekonomskih subjektov ali celo ključno za njihov obstoj na trgu, na primer tam, kjer izvajanje storitev ali dobava blaga temelji na intelektualni lastnini, ki jo je bil takšnemu subjektu podelil inovativni ponudnik. Za inovativnega ponudnika je smiselno, da prej razmisli o ciljih, ki jih lahko doseže sam, s tem da obdrži svojo novo tehnologijo, kot da izkoristi priložnosti za njeno trženje s podeljevanjem pravic drugim. Licencirana intelektualna lastnina je lahko predmet trženja v tolikšni meri, da jo lahko nek subjekt pridobi od inovativnega lastnika in jo nato dalje sam trži. V tem primeru mora subjekt prej, ob nakupu, preveriti, ali je dovoljena tudi nadaljnja prodaja pravic intelektualne lastnine. To pomeni, ali bo prvotni

titular zahteval plačilo, če bo intelektualna lastnina vključena v intelektualno lastnino prejemnika licence in dalje tržena kot blago ali storitev takšnega uporabnika.

35.3.2 Trženje pravic iz intelektualne lastnine

Inovativni ponudnik lahko v fazi trženja trži ne zgolj inovativni proizvod, ki izhaja iz predtržnega naročanja, ampak trži tudi pravice iz intelektualne lastnine. Razlogi za to so različni, eden, ki je dovolj močan, je ta, da npr. sam nima dovolj možnosti, da bi izkoriščal intelektualno lastnino. Če inovativni ponudnik, ki je hkrati titular intelektualne lastnine iz faze predtržnega naročanja, podeli pravico do njene uporabe drugemu subjektu, mu hkrati podeljuje pravico, da ta subjekt lahko proizvaja in trži blago ter storitve na podlagi te pravice. Inovativni subjekt prejme licenčnino ali drugo obliko denarne nagrade, ki največkrat izhaja iz dohodka, ki ga prejemnik licence pridobiva iz koriščenja intelektualne lastnine. V primeru, da inovativni subjekt, ki je v predtržnem naročanju nosil breme in tveganje glede raziskav in razvoja inovativnega proizvoda, podeli licenco kot pravico za proizvodnjo in prodajo proizvodov, tedaj prejema licenčnino, vendar praviloma dalje ne nosi tveganja glede proizvodnje in trženja teh proizvodov. Inovativni subjekt mora sam oceniti oportunitetne priložnosti trženja pravic intelektualne lastnine oziroma ohranjanja te lastnine pri sebi zaradi lastnih ekonomskih interesov. Prav tako je njegova presoja v tem, ali želi čisti monetarni donos v obliki enkratne nagrade oziroma izplačil licenčnine ali išče nek drug komercialni interes, na primer licenčnino, vezano na prodajo.

Na tem mestu je potrebno opredeliti režim podeljevanja licenčnih pravic, ki je določen predvsem z izključno licenco, neizključno licenco in podlicenciranjem.

Izključna licenca (*angl. exclusive licence*) pomeni, da subjekt, ki podeljuje licenčno pravico, praviloma inovativni ponudnik, nudi njeno uporabo izključno v okvirih določil pogodbe in časa trajanja pogodbe. Standardna praksa vključuje stroge pogoje, kot so minimalna prodajna količina, minimalna plačila, omejitve glede trženja pravic intelektualne lastnine, kot bi to lahko bil prenos iste licence na tretjo osebo, kar ni mogoče.

”Kadar izumitelj ali inovativni ponudnik podeljuje izključno licenco, obstaja zanj možnost, da se s tem odreka večjemu delu koristi na podlagi intelektualne lastnine, ker pogodba ali sporazum, ki vključuje takšno licenčno pravico, pogosto pomeni prenos vseh pravic, ki izhajajo iz izuma na tretjo osebo. Podelitev izključne licence je sicer primerna, kadar oseba, ki je ustvarila izum, ni v položaju financirati tak izum s ciljem pridobivanja patenta oziroma njegovega trženja. Izumitelj lahko uživa finančne koristi svojega izuma predvsem, kadar lahko financira njegovo zaščito in trženje” (Dominic Frisina & Assoc., b.l.).

Ekskluzivna licenca omogoča inovativnemu ponudniku višjo licenčnino, vendar ga ne vključuje v krog izključnih kupcev ali v izključni teritorij; inovativni ponudnik, ki je podelil pravico intelektualne lastnine, sam ni upravičen do njene uporabe.

Izključna licenca je ustrezna v primerih, kadar spodbuja razvoj tehnologije in njeno uporabo. Še zlasti je izključna licenca primerna in potrebna v primerih, kadar so potrebne velike investicije v tehnologijo z namenom njene najširše uporabe. Izključno licenco titular (univerza) ne podeljuje v primerih, kadar prejemnik licence ni sposoben ali ni pripravljen razvijati tehnologije zunaj in okrog licenčnega jedra. Izobraževalne ustanove, to je univerze, naj bi zato skušale doseči uravnoteženost med upravičenimi tržnimi motivi prejemnika licence in javnim interesom za najširšo uporabo rezultatov raziskovalnih

programov. V primerih podelitve izključne licence je pomembno, da prejemnik licence angažirano razvija novo tehnologijo naprej. Za dolgoročne izključne licence naj bi bil tak razvoj obvezno opredeljen in nadzorovan, kar naj bi zagotavljalo nadaljnjo najširšo trženje licencirane tehnologije. Ukrep za neuspešno izvedbo izključne licence naj bi bil njeno končanje ali njena sprememba v status neizključne licence. Drugi način angažiranega zagotavljanja razvoja obstoječega inovativnega proizvoda je podlicenciranje tretjim strankam, ki ga zahteva od prejemnika izključne licence licenčna pogodba s ciljem pridobivanja novih trgov za intelektualno lastnino ali zadovoljevanje obstoječih javnih potreb oziroma trženje izboljšanih aplikacij, ki izhajajo iz licenčnih pravic (Stanford University, 2007, str. 2-3).

Podlicenciranje pomeni, da prejemnik licenčne pravice, ki je naročnik ali nek drug subjekt, lahko dalje podeljuje licence tretjim osebam v skladu s pogoji, ki so zajeti v določenih pogodbah. Podlicenciranje je primerno in koristno, kadar se enotna nova tehnologija, ki izhaja iz predtržnega naročanja, dalje diverzificira glede na uporabo in namen in ki pomeni segmentiranje inovativnih proizvodov v obdobju, ki sledi fazi predtržnega naročanja (Technology Transfer Principle, b.l.).

Podlicenciranje lahko obsega vse ali samo del pravic, ki jih pridobi prejemnik licence. Tak prejemnik ima lahko pravico do uporabe, kopiranja ali spreminjanja izvorne kode in pravico prodaje programske opreme, ki iz tega izhaja v okviru ciljne kode (object code). Takšnemu prejemniku licence je lahko inovativni ponudnik priznal pravico podlicenciranja, ki dovoljuje prodajo programske opreme, vendar pa ne možnost podlicenciranja pravice spreminjanja izvorne kode. Prejemnik podlicenčne pravice lahko plačuje licenčnino ali druga plačila iz naslova licence neposredno inovativnemu ponudniku ali osebi, ki mu je podelila licenco, pri čemer bo ta oseba delila nato licenčnino in ostali dohodek z inovativnim ponudnikom na osnovi prvotne licenčne pogodbe (Cameron, D. M. and Borenstein, R., 2003, str. 10).

Neizključno licenco (*angl. non-exclusive licence*) inovativni ponudnik lahko podeljuje neomejenemu številu subjektov, vendar je v tem primeru licenčnina praviloma nižja in nadzor ponudnika nad trgovinami manj pregleden.¹³⁰

Neizključna licenca je oblika, ki naj bi praviloma veljala za odnos naročnik in inovativni ponudnik, in pomeni, da inovativni ponudnik, poleg tega da obdrži pravico podeljevanja določenemu subjektu, ki je praviloma naročnik, ohrani tudi pravico podeljevanja licenčne pravice tretjim osebam. Gre za način, ki je najprimernejši za inovativnega ponudnika, ki je titular inovativne tehnologije.

Naročnik naj bi bil upravičen do neizključne licence za vsak izum, ki izhaja iz raziskav in razvoja v predtržnem naročanju. Kadar naročilo dodatno zahteva specifični razvoj proizvoda ali procesa, naj bi bil naročnik upravičen do neizključne pravice za patente, ki

¹³⁰ Delphi Genetics SA je oktobra 2012 sklenil neizključno licenčno pogodbo s podjetjem Merck & Co., Inc. za uporabo Staby Express tehnologije, ki zagotavlja visoke donose ob nizkih stroških raziskav in razvoja beljakovinskih osnov brez uporabe antibiotikov. Za Delphi je bila to dotlej že tretja licenčna pogodba s strateškimi partnerji, kot so Sanofi-Pasteur in GSK, z možnostmi nadaljnega podeljevanja neizključnih licenc tudi na drugih področjih biofarmacevtske proizvodnje. V zameno za podeljeno licenco prejme Delphi fiksna plačila za proizvode Mercka, ki jih ta razvija z uporabo StabiExpres tehnologije, kot tudi licenčnino za prodajo takšnih proizvodov (Delphi Genetics Sa, 2012).

jih je pridobil inovativni ponudnik v času naročanja, razen če je ponudnik izvedel izum prek lastnega financiranja, neodvisno z lastnimi sredstvi.

Licenčno pravico za patent izumitelj ali inovativni ponudnik lahko podeljuje na izključni ali neizključni osnovi, vendar v obeh primerih praviloma, razen v izjemnih primerih, ni mogoče takšne pravice podaljševati prek obdobja veljavnosti patenta (Stilling, 2002).

Nasprotno bi to pomenilo, da inovativni ponudnik monopolno pravico, ki je bila podeljena v okviru patenta, uporabi tudi sicer kot monopolni vzvod za nadaljnjo pridobivanje licenčnin, čemur bi uporabnik licence lahko ugovarjal s tem, da bi izpodbijal pravno veljavnost patenta (Patent, 2007).

V tej kategorizaciji obstaja tudi edinstvena licenca, kjer sta edino titular in prejemnik pravice iz intelektualne lastnine upravičena do njene uporabe. V vsakem primeru ponudnik lahko pričakuje, da bo uporabnik licence maksimiziral potencial prejete pravice do uporabe intelektualne lastnine z razvijanjem proizvodnje in trženjem proizvodov na tej podlagi. Pogodbeni odnos med inovativnim ponudnikom in uporabnikom licenčne pravice naj bi vključeval način izračunavanja licenčnin, obseg proizvodnje in trženja, čas uporabe licence, dovoljenje, da licenco prenese na tretjo osebo ali dovoljenje, da prejemnik licenčne pravice dodeli njeno uporabo tretji osebi (podlicenciranje), kot tudi, ali jo lahko vključi oziroma kombinira z drugo intelektualno lastnino; pomembno je tudi določilo, ali uporabnik licenčne pravice lahko prejeto intelektualno lastnino tudi oplemeniti in v primeru pozitivnega odgovora, kdo postane titular teh izboljšav.

Tabela 35-1 Načini podeljevanja pravic intelektualne lastnine

Režim delitve licenčnih ali drugih pravic intelektualne lastnine	Izključnost/neizključnost	Primernost režima za trženje intelektualne lastnine
Naročnik ohrani lastništvo nad intelektualno lastnino	Naročnik podeli izključno licenčno pravico inovativnemu ponudniku (izključna pravica)	Delno primerno, tržno neučinkovito
Naročnik ohrani lastniška upravičenja nad intelektualno lastnino	Neizključno in omejeno licenčno pravico prejme ponudnik. Naročnik jo podeli tudi osebam javnega prava in osebam, ki niso konkurenti inovativnemu ponudniku (neizključna pravica)	Deloma primerno, tržno manj učinkovito
Deljeno lastništvo, vendar so pravice inovativnega ponudnika prevladujoče	Inovativni ponudnik ima neomejene licenčne pravice; naročnikove pravice licenciranja so omejene na javni sektor (edinstvena pravica)	Deloma primerno, tržno manj učinkovito
Inovativni ponudnik je titular intelektualne lastnine	Inovativni ponudnik podeli izključno pravico naročniku (izključna pravica)	Neprimerno, tržno neučinkovito
Inovativni ponudnik je titular intelektualne lastnine	Titular podeli neizključno licenčno pravico zgolj za dobave inovativnega proizvoda in pravico do uporabe intelektualne lastnine naročniku (na primer tudi drugim osebam javnega prava) in hkrati podeljuje neizključno licenčno pravico subjektom na celotnem prostem trgu (neizključna pravica)	Najprimernejše, tržno najbolj učinkovito

Preglednica 35-1 izmed različnih izbira najboljšo rešitev za postavitev režima trženja intelektualne lastnine in za uresničevanje prizadevanj glede vzpostavitve tržnega patenta.

Kjerkoli je mogoče, naj bi udeleženci v predtržnem naročanju uporabljali neizključno pravico licenciranja. Tak pristop zagotavlja koristi tako titularju, kot tudi uporabnikom (naročniku in drugim osebam v javnem sektorju ter prejemnikom licence na prostem trgu). Kot prvo, uporaba neizključne licence nasproti izključni nudi možnost za ustvarjanje najširšega trga intelektualne lastnine, in kot drugo, zmanjšuje tveganja za vse stranke v inovativnem javnem naročanju. Titular ni nujno odvisen od uspeha uporabe in trženja konkretnega inovativnega proizvoda, obenem pa povečuje portfolio svoje intelektualne lastnine oziroma svoj patentni portfolio. Prejemniki neizključne licence praviloma plačujejo nižjo licenčnino in druge stroške za prenos pravic intelektualne lastnine, kar posledično zmanjšuje stroške inovativnega proizvoda in daje možnost za povečevanje tržnega deleža. Dodatno temu titular ohranja večji nadzor nad inovativnim proizvodom. Podeljevanje licenc večjemu številu prejemnikov pravic intelektualne lastnine povečuje možnost izboljšav nove tehnologije in inovativnega proizvoda: te izboljšave lahko pomenijo korist za titularja in vse prejemnike licenčnih pravic, vključno z naročnikom. Ena glavnih bojzani titularja, ki je imetnik pravic intelektualne lastnine, je, da prejemnik izključne licenčne pravice ne bo v polni meri komercializiral inovativnega proizvoda, kar bi izničevalo predhodno uresničene inovativne napore titularja. Kot že rečeno, se titular lahko zavaruje z določitvijo minimalnih licenčnih ali cenzusov, ki jih mora izpolniti prejemnik licenčnih pravic ali z omejevanjem licence na zgolj določena področja (Fernandez, D. & Neuenschwander, C. R., 2006, str. 3).

35.3.3 Druge možnosti realizacije intelektualne lastnine na trgu

Če ne želi sam uporabljati intelektualne lastnine, obstaja za titularja druga možnost, ki pomeni, da proda patent, blagovno znamko, logo ali registriran oblikovni izgled na trgu in pri tem nadomesti stroške njenega razvijanja v času predtržnega naročanja. Če je cena fiksna, je mogoče v pogodbenem odnosu določiti bonusna plačila, ki jih prejema titular od kupca intelektualne lastnine v primeru uresničenih prodajnih ciljev na trgu v določenem časovnem razponu. Učinek same prodaje intelektualne lastnine v primeru, da je titular ne želi uporabljati sam ali podeliti zgolj pravico do njene uporabe, je v zagotovljenem fiksnem plačilu in s tem brez izkoriščanja pozitivnih tržnih učinkov.

V primerih, kjer ima inovativni ponudnik interes predvsem za prenos ali prodajo patenta in manj za licenciranje inovativne tehnologije, obstaja problem določitve prodajnih cen pri trženju patenta. Gre za položaj, ki je drugačen od tekočega oziroma sprotnega pridobivanja licenčnin, ki temeljijo na poslovnih rezultatih in kjer je enkratno fiksno ceno patenta težko določiti vnaprej, to je še pred ugotavljanjem poslovnih rezultatov. Načini za določitev prodajne cene variirajo od enostavnega pristopa, ki pomeni celotne stroške skupaj s primernim dobičkom do zapletenejših metod, ki izhajajo iz oportunitetnih stroškov in celo upoštevanja pričakovanega dobička.¹³¹ V takšnih primerih je najprimernejša rešitev v

¹³¹ Ocenjevanje intelektualne lastnine v fazi zgodnje uporabe nove tehnologije je podobno negotovostim pri izdelavi poslovnih predvidevanj in napovedovanj. Sami stroški predstavljajo slabo ali celo neprimerno podlago za določanje cene oziroma vrednosti intelektualne lastnine. Pri nakupu slike Picassa ni potrebno in mogoče spraševati, koliko so znašali stroški za izdelavo umetnine. Enako velja za določanje vrednosti intelektualne lastnine. Njeno vrednost, torej vrednost patenta določa trg in ne stroški. Stroški so lahko pomembni samo v primeru, kadar potencialni prejemnik patentne licence razmišlja o izbiri možnih alternativ

pogajanjih, kjer je končna cena rezultat usklajevanja predlogov, ki so jih izkazale stranke v pogajanjih (Technology Trasfer Principle&Strategy, Chapter 1).

Pogajanja so primerna za določitev razumne cene patenta ali licenčnine, kar pomeni predvsem pripravljenost prejemnika patentnih pravic, da jo tudi plača. Pridobitev najvišje licenčnine ni nujno tudi prednost za inovativnega ponudnika oziroma lastnika patenta, prevsem kadar ta zavira prejemnika licence, da v celoti in polno izkorišča pridobljeno tehnologijo.

V pogajanjih določena razumna licenčnina naj bi bila odvisna od več dejavnikov: a. na trgu prevladujočih licenčin za podobno tehnologijo, b. stroškov raziskav in razvoja pri razvijanju inovacije, c. kapitalskih stroškov uporabnika licence, da jo lahko udejani, d. vrste tehnologije (radikalne ali adaptibilne) in ravni razvitosti tehnologije (prototip ali nov proizvod, ki je uporabno dokazan), e. stroškov, tveganj in zaostankov v pravnem postopku, f. vrste podeljenih pravic (izključna nasproti neizključni patentni pravici; območje omejitev itd.); pričakovane tržne penetracije in njenega obsega; čas in način plačevanja (plačilo v enkratnem znesku nasproti stalnim plačilom licenčnine) (Cameron, D. M. and Borenstein, R., 2003, str. 13-14).

Praviloma inovativni ponudnik, ki je lastnik patenta, zahteva enkratno plačilo ob pričetku licenčne pogodbe. Poleg tega lahko zahteva kasneje tudi stalno periodično plačilo v obliki licenčin. Te predstavljajo stalen tok dohodka, ki ga inovativni ponudnik lahko namenja za nadaljnje razvijanje obstoječe intelektualne lastnine ali enostavno sprejema kot del profita. Pri tem so licenčnine lahko izkazane v fiksnem letnem znesku, ali so variabilne v odstotku prodaje po enoti ali kot delež v dohodku.

36 POSLOVNA SKRIVNOST V PREDTRŽNEM INOVATIVNEM NAROČANJU

Odločitev o tem, ali pričeti z inovativnostjo, zahteva najprej odgovor o tem, kakšne pravice intelektualne lastnine, ki lahko zaščitijo bodočo inovacijo, obstajajo. Ali je inovacijo mogoče zaščititi s patentom in ali je za konkurente lahka ali zahtevna naloga izumljati okoli zaščitene izuma? Ali obstajajo tudi drugačni mehanizmi, kot je to na primer poslovna skrivnost, ki varujejo inovatorja pred nelegalnim prevzemanjem njegovega izuma?

Poslovna skrivnost predstavlja del intelektualne lastnine, enako kot patenti, avtorske pravice, blagovne znamke, oblikovne zamisli za videz ali obliko proizvodov, ki je industrijsko oblikovanje (*angl. design for the shape or apparance of manufactured goods*) itd. in je po celoviti doktrini intelektualne lastnine sestavni del njenega zakonskega urejanja, čeprav na specifičen način. Poslovno skrivnost je mogoče enačiti s know-howom, ki je lahko pomemben element portfolio intelektualne lastnine, in jo je mogoče zaščititi s pogodbeno klavzulo o zaupnosti. Določila, ki urejajo pravni status poslovne skrivnosti na področju javnega naročanja, so med drugim zapisana predvsem v Zakonu o javnem

ali sklenitve licenčne pogodbe ali izumljanja okrog patenta s ciljem razvijanja lastne tehnologije (Razgaitis, 2007, str. 819).

naročanju (ZJN-2, 22. člen) in Zakonu o gospodarskih družbah (ZGD-1, 39. člen) ter Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (2. in 6. člen (ZDIJZ, 2003)).

Na splošno poslovna skrivnost lahko vsebuje trgovske ali tehnične informacije, ki nudijo osebi prednost pred njenimi konkurenti, ki ne poznajo ali ne uporabljajo takšnih informacij. Tako je na primer poslovna skrivnost lahko formula za kemijsko spojino, stroj za proizvodnjo nekega izdelka, proizvodni proces, računalniška programska oprema ali pomembna poslovna informacija (na primer marketinška informacija ali v posebnih primerih seznam klientov) (Silverman, A. B., b.l.).

Zakoni posameznih ameriških zveznih držav imajo podobno definicijo, ki določa vsebino in okvir poslovne skrivnosti.

"Poslovna skrivnost pomeni informacijo, ki vključuje, vendar ni omejena, tehnične ali netehnične podatke, formulo, vzorec, kompilacijo, program, napravo, metodo, tehniko, risbo, proces, finančne podatke ali seznam dejanskih ali potencialnih kupcev oziroma ponudnikov, ki je (ILCS, b.l.):

(1) dovolj zaupna, da iz nje izhaja ekonomska vrednost, dejanska ali potencialna, ki ni splošno znana drugim osebam, ki lahko pridobijo ekonomsko korist z njenim razkritjem ali njeno uporabo, in

(2) je predmet razumnih prizadevanj za ohranitev njene skrivnosti ali zaupnosti.

Takšen pravno sankcioniran pomen poslovne skrivnosti v okviru intelektualne lastnine izhaja iz pravno-sistemskih določb zakonodaje držav z visoko učinkovitostjo inovacij.¹³²

Po tem razumevanju je poslovna skrivnost vrsta intelektualne lastnine kot tudi uporabno sredstvo za zaščito intelektualne lastnine inovativnega ponudnika. Kot taka pomeni lahko učinkovito zaščito tehnologije, zaupnih informacij, lastninjenega znanja (*angl. proprietary knowledge*), know-howa in drugih oblik intelektualne lastnine. Možno je, da intelektualna lastnina inovativnega ponudnika ne bo postala registrirana pravica (patent) in prav tako je možno, da bo želel inovativni ponudnik ohraniti njeno izključno uporabo tudi po izteku obdobja veljavnosti svojega patenta. Izdelava in uresničevanje strategije poslovnih skrivnosti je primerno, kadar obstaja težava pri kopiranju konstrukcije, proizvodnega procesa ali opredelitev, ki izhajajo iz samega proizvodnega procesa ali proizvoda; gre predvsem za primere, kjer povratna rekonstrukcija inovativnega procesa ni mogoča.¹³³ Pojasniti velja primere, ko novo inovativno informacijo ni potrebno izpostaviti trgu v času njenega koriščenja, na primer ko se poslovna skrivnost nanaša v večji meri na proizvodni proces in manj na proizvod, kajti inovativni proizvod je lahko bolj podrejen povratni

¹³² Medtem ko se pogoji za določanje poslovne skrivnosti razlikujejo od države do države, obstajajo splošni standardi, ki so navedeni v Sporazumu o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine (WTO, 1994):

- informacije morajo biti poslovna skrivnost (kar pomeni, da ni splošno znana ali lahko dostopna drugim subjektom),
- imeti morajo tržno vrednost, ker so poslovna skrivnost,
- imetnik informacij mora razumno ukrepati, da jih ohrani kot poslovno skrivnost (na primer s sporazumom ali s pogodbeno klavzulo o zaupnosti).

¹³³ Vir: What is Intellectual Property? Confidentiality/Trade Secrets Including Know-How and other Confidential or Proprietary Information, Australia Government (Intellectual Property, b.l.).

rekonstrukciji.¹³⁴ Če je poslovna skrivnost sestavina nekega inovativnega proizvoda, je lahko predmet vpogleda in analize prek povratne rekonstrukcije inovativnega procesa. Druge osebe lahko odkrijejo vsebino takšne skrivnosti, s tem da so upravičene, da jo tudi uporabijo. Zaščita poslovne skrivnosti dejansko ne zagotavlja ekskluzivne pravice do izključitve tretjih oseb in s tem poslovnih koristi teh oseb od uporabe takšne skrivnosti. Samo patenti so tisti, ki lahko zagotovijo takšno zaščito.

Zaščita poslovnih skrivnosti je primerna za manjše ali posebne izume, predvsem tam, kjer ni potrebno uporabiti patentno zakonodajo. Zaščita poslovnih skrivnosti prav tako varuje intelektualno lastnino, zagotavlja delitev znanja in omogoča posameznemu izumitelju pridobivanje koristi od lastne stvaritve skupaj na primer z inovativnim ponudnikom, ki je dovolj velik, da sodeluje v predtržnem naročanju (Patent, 1974, str. 1).

Neupravičeno in nepooblaščno odkrivanje poslovnih skrivnosti lahko izniči tržno vrednost poslovne skrivnosti inovativnega ponudnika. Obstajajo tako neprimerna zakonska določila kot tudi ravnanja v okviru pravnega varstva ponudnikov glede zahtev do odkrivanja poslovnih skrivnosti, vključno z denarnimi odškodninami, sodnimi odločitvami in celo kriminalnimi sankcijami.¹³⁵ Tudi veljavno pravno varstvo glede neprimerne odkrivanja poslovnih skrivnosti je pogosto nezadostno, da bi zavarovalo vrednost poslovne skrivnosti zaradi nejasnosti glede razmejevanja načela transparentnosti in načela zagotavljanja poslovne skrivnosti. Kot posledica tega se ekonomski subjekti pogosto upravičeno odrekajo vstopanju v postopke oddaje javnih naročil, še zlasti, ker zakonodaja in predvsem njena izvedbena praksa dajeta prednost transparentnosti pred upoštevanjem poslovnih standardov, ki temeljijo na obligacijskih razmerjih. Zato mora naročnik, ki je odgovoren za ravnanja pri oddaji naročila, uporabiti vsa sredstva, da zaščiti intelektualno lastnino, kamor sodijo tudi poslovne skrivnosti, ki v pravno urejenih okoljih javnega naročanja vključujejo tudi ravnanje in uporabo materialov z oznako poslovne skrivnosti oziroma zaupnosti pri naročniku itd. Enako morajo ponudniki, torej gospodarske družbe, sami s primernim označevanjem v svojih ponudbenih dokumentih zavarovati svoje poslovne skrivnosti, v tem primeru še zlasti proizvodno-tehnološki proces in informacije v zvezi s njim.

Poslovna skrivnost je primerna za inovativnega ponudnika iz razlogov, da njena veljavnost časovno ni omejena (ameriška patentna zaščita na splošno velja do 20 let), kar ji daje

¹³⁴ Povratna rekonstrukcija ali povratni inženiring je proces odkrivanja tehnoloških načel naprave, proizvoda ali sistema prek analize njegove strukture, funkcije in delovanja (glej Wikipedia, Reverse Engineering).

¹³⁵ Nasprotno temu je izjema 4 v ameriškem Zakonu o svobodi informacij, ki ščiti "poslovne skrivnosti ali finančne informacije, ki imajo zaupno naravo". Takšna izjema ima namen zaščititi interese tako naročnika kot tudi osebe, ki je predložila informacije. Obstoj instituta izjeme želi uspodbuditi osebe, da brez zadržkov predložijo naročniku koristne poslovne in finančne informacije ob zagotovitvi, da bodo takšne informacije tudi varovane pred razkrivanjem. Izjema tudi zagotavlja osebam, od katerih naročnik zahteva predložitve poslovnih in finančnih informacij, njihovo zaščito pred pridobivanjem prednosti konkurentov v primeru njihovega razkritja (Department of Justice, b.l.). Ameriški zvezni zakon določa, da je državni uradnik zagrešil kriminalno dejanje, v kolikor je zavestno razkril poslovno skrivnost (18 U.S.C. § 1905). Ameriški Zakon o integriteti v javnem naročanju vsebuje številne varovalke poslovne skrivnosti pri izbiri ponudnika in glede informacij o ponudbah (Procurement Integrity Act, 41 U.S.C. § 423(b)).

prednost, na primer pred patentno zaščito, ki je v vsakem primeru časovno omejena in povezana s precejšnjimi stroški.¹³⁶

Prav tako zaščito poslovne skrivnosti ne bremenijo stroški registriranja, čeprav so lahko stroški varovanja zaupnih informacij pogosto prav tako visoki. Učinek poslovne skrivnosti je za razliko od patentnega postopka takojšen in neposreden. Zaščita poslovne skrivnosti tudi ne zahteva izpolnitve formalnosti, ki pomeni razkritje informacije, kot je to primer za patentno zaščito pri patentnem uradu.

Ker patentna zakonodaja ne štiti algoritmov v abstraktni obliki (algoritmi so matematične formule v abstraktni obliki), ampak samo njihovo aplikacijo v proizvodu ali procesu, je zaščita algoritmov v tej obliki lahko le stvar zaščite iz naslova poslovne skrivnosti. Iz razlogov, da morajo biti algoritmi vključeni v programsko kodo računalnika, da bi lahko delovali, je mogoče z avtorsko pravico zaščititi obliko kode v tolikšni meri, kolikor se algoritmi lahko izkazujejo v kodi na različne načine. Zato avtorska pravica za računalniški program, ki izvaja algoritem, lahko zaščiti algoritem pred kopiranjem v sorodni računalniški programski kodi. Vrste intelektualne lastnine se torej lahko prekrivajo, s tem da se v tem primeru zaščita računalniških programov z avtorsko pravico lahko prekriva z zaščito, ki jo nudijo patenti ali poslovne skrivnosti (Dratler, J., 1993, str. 1-16).

Najširši pojem vsake zaupne poslovne informacije, ki daje ponudniku konkurenčno prednost, lahko pomeni poslovno skrivnost. Odvisno od določil v posameznem pravnem sistemu pomeni zaščita poslovnih skrivnosti obliko splošnega koncepta zaščite pred nelojalno konkurenco. Za razliko od patentov poslovna skrivnost ostaja brez registriranja, kar pomeni, da je zaščiten brez postopkovnih formalnosti in za nedoločeno časovno obdobje.

Zaradi vseh navedenih razlogov je poslovna skrivnost kot oblika intelektualne lastnine še posebej primerna za majhna in srednja inovativna podjetja.

"Majhno ali srednje podjetje razvije proces proizvodnje svojih proizvodov s ciljem proizvodnje blaga na stroškovno učinkovitejši način. Takšen proces omogoča podjetju konkurenčno prednost pred konkurenti. Podjetje zato lahko ceni svoj know-how kot poslovno skrivnost in ne želi, da bi se njegovi konkurenti spoznali z njo. Zato ukrepa na način, da samo omejeno število oseb pozna skrivnost in tisti, ki so seznanjeni z njo, se zavedajo, da je skrivnost zaupne narave. Kadar sodeluje z drugimi osebami ali kadar jim odda licenco o know-howu, podjetje sklone pogodbo o zaupnosti¹³⁷, s čimer zagotovi, da vse pogodbene stranke spoštujejo, da je informacija skrivnost. V takšnih primerih bi pomenila zloraba informacije konkurenta ali katerekoli tretje osebe kršenje poslovne skrivnosti podjetja" (WIPO, 2012).

"Zaščita poslovne skrivnosti je namenjena širokemu spektru informacij. Medtem ko se poslovna skrivnost pogosto enači s proizvodnimi procesi ali razvojem izdelka, storitve

¹³⁶ Coca-Cola je podjetje, ki nima patenta za svoj proizvod, vendar je zelo uspešna pri zaščiti svojega proizvoda, ki je poslovna skrivnost že vrsto let.

¹³⁷ Poslovno skrivnost je mogoče zaščititi s pogodbo o nerazkritju informacij, ki pomeni medsebojno pogodbo med naročnikom in inovativnim ponudnikom, kjer se pisne ideje in orisi ter skice zasnov, risbe, proizvodi posebnih oblik in predlogi rešitev ter drugo razkrijejo s predložitvijo ponudbe, katere vzporedni del je tudi formalna pogodba o nerazkrivanju informacij (EU Patent Office, 2012).

lahko prav tako predstavljajo poslovno skrivnost, s tem da vsebujejo kompilacijo podatkov, sezname klientov (več podatkov ima takšen seznam, lažje ga je uvrstiti kot poslovno skrivnost), na primer seznam klientov, ki so razvrščeni po moči poslovnih povezav; kot drugo, med poslovne skrivnosti je mogoče uvrstiti risbe, arhitekturne načrte, vzorce, prototipe, sheme; prav tako je med poslovne skrivnosti mogoče uvrstiti pomembne poslovne informacije, kot so poslovna strategija, metode in načini, kako izvajati poslovno dejavnost, marketinške načrte, na primer načrt podjetja, kako pričeti prodajati nov izdelek; informacije o stroških in cenah; informacije o raziskovalni in razvojni dejavnosti; negativni know-how, ki na primer pomeni raziskavo, ki odkriva, da je nova inovacija neučinkovita; proizvodna tehnologija; programi, priročniki; sestavine; prototipi in formule” (The legal protection of trade secrets, 2012).

Inovativni ponudnik prevzame vse potrebne korake, da učinkovito zaščiti poslovno skrivnost, vendar še pred tem praviloma ugotovi, ali je skrivnost vredna zaščite in če je odgovor pritrden, ali bi jo kazalo zaščititi s patentom.

Poslovne skrivnosti se navadno izkazujejo kot dve vrsti. Lahko se nanašajo na izume ali nove proizvodne procese, ki ne dosegajo kriterijev za patentiranje in so zato lahko zaščitene le kot poslovne skrivnosti. Tak primer na primer velja za proizvodne procese, ki niso dovolj inovativni, da bi pridobili patentno pravico. Poslovne skrivnosti, ki pomenijo inovacijo, katera lahko izpolni patentne kriterije, so lahko zaščitene kot patenti. V zadnjem primeru se ponudnik sooča z izbiro: ali jih zaščititi kot patent ali ohrani kot poslovno skrivnost.

37 (NE)PRIMERNOST DOLOČANJA FIKSNIH CEN V POGODBAH, KI IZHAJAJO IZ INOVATIVNIH NAROČIL

Poglavje 37 utemeljuje neprimernost metodologije določanja ocenjene vrednosti inovativnega naročila na fiksnih osnovah, kar je prevladujoč pristop pri klasičnem javnem naročanju.

37.1 Fiksna cena kot način vrednotenja naročila

Pogodba s *fiksno ceno* je primerna za standardno blago in storitve in manj za inovativno naročanje. Zahteve za takšno naročilo so določene vnaprej z razumno natančnostjo in so dokončne. Prav tako naročnik lahko vnaprej ugotovi tržno ceno zaradi delovanja zadostne konkurence, realistično oceni stroške postopka, medtem ko možne negotovosti pri izvedbi naročila lahko identificira in cenovno ovrednoti.

Najpomembnejše pri modelu fiksne cene je dejstvo, da sprememba cene ni mogoča, ne glede na stroške izvedbe naročila pri izvajalcu, kar pomeni, da celotno ali skoraj celotno breme tveganj prevzema izvajalec. Ponudnik ni upravičen do nadomestila za nepredvideno povečanje stroškov dela (Sodba, 1997). Ponudnik nosi v celoti odgovornost za povečanje materialnih stroškov v okviru pogodbe, ki ne vsebuje določil o spremembi ekonomske cene (Clark, D. W., 1994).

Prednost ponudnika je, da izvede naročilo storitev raziskav in razvoja s stroški, ki so izpod fiksne cene, s čimer je nagrajen za ekonomiziranje izvedbe procesa in razbremenjen pravne obveze, po kateri bi bil obvezan sprejeti nižje plačilo. Ponudnik vendarle tvega, še zlasti, če okvir naročila ni vnaprej dovolj jasen in izvedljiv, kar pomeni, da v specifikacijah ne obstaja natančna določitev obsega in vrst storitev, ki jih naročnik zahteva. Javno naročilo s fiksno ceno pomeni, da je ponudnik proučil vse vidike in sestavine, ki so vključeni v naročilo in da soglaša, da fiksna cena krije njegov celoten porabljen čas in material.

Glavna naročnikova skrb pri naročilih s fiksno ceno je ta, da ne dobi končne storitve nizke kvalitete oziroma da izvedba naročila ni pomanjkljiva. Ne glede na to, da pri naročilih s fiksno ceno ponudnik prevzema skoraj vsa tveganja, je naročnik vendarle podrejen posebnim oziroma dodatnim, sprva nepredvidenim problemom in tveganjem, za katere ponudnik lahko izkazuje legitimne zahteve za nadomestilo.

Obstaja tudi možnost prepričanja, da naj v prvem delu faze predtržnega naročanja naročnik izračuna ocenjeno vrednost naročila in sklepa pogodbe, ki pokrivajo stroške in nagrado v fiksnem iznosu (*angl. cost plus fixed fee*), kjer naročnik nosi pretežen del tveganj upravljanja inovativnega postopka, s tem da v zaključnem delu predtržnega naročanja določa ocenjeno vrednost na podlagi fiksnih stroškov iz razloga, da so v tem delu specifikacije bolj jasne in določene. Naročnik lahko izboljša upravljanje s tveganji pri pogodbi s fiksno ceno, s tem da ponudnik razjasni v svoji ponudbi pričakovane stroške (Risk Management, 2006).

Predpostavka uporabe fiksne cene je za naročnika sprejemljiva, kadar že na začetku postopka oddaje naročila lahko določi ocenjeno vrednost naročila na podlagi cen, ob tem da obstaja a. primerna tržna konkurenca, b. možnost primerjanja tekočih cen s cenami iz njegovih poprejšnjih naročil za enake ali podobne vrste blaga ali storitev (ob podpori veljavnih podatkov o stroških), c. razpoložljive informacije o stroških oziroma cenah, ki so lahko realna podlaga za stroške izvedbe naročila, d. negotovosti izvedbe naročila, ki jih je mogoče ugotoviti in oceniti njihov učinek na stroške, pri tem da je ponudnik pripravljen sprejeti fiksno vrednost naročila, ki predpostavlja predvidena tveganja zanj (FAR, 2012i).

Z mehanizmom fiksne pogodbene cene naročnik zmanjša svoja pogodbena tveganja. Toda, ali jih na ta način res skorajda v celoti prenese na ponudnika?

Naročnik dejansko deli del stroškov tveganja ne glede na obstoj mehanizma fiksne cene. Naročnik tvega, da izbrani ponudnik ne bo primerno ali popolno izvedel naročila, zato potrebuje vnaprej določeno pravno sredstvo ali jamstvo, s katerim se zavaruje pred neizpolnjevanjem pogodbe (zadržanje plačil, garancija za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, garancija za odpravo napak v garancijskem roku, prekinitev pogodbe zaradi neizvedbe posla itd.).

Enako nosi naročnik tveganje zaradi nejasnih določil in opredelitev svojih potreb v razpisni dokumentaciji. V skrajnem primeru je povsem mogoče, da ponudnik v celoti izpolni zahteve naročnika, vendar naročnik še vedno ne prejme predmeta naročila, ki bi izpolnil njegove potrebe, kajti naročnik je pripravil neprimerne tehnične specifikacije zahtev in ciljev naročila.

In dodatno, pogodba s fiksno ceno vsebuje tudi določene pogodbene obveze in s tem tveganje, ki velja za naročnika samega, kot je to npr. obveza nabave minimalnih količin itd.

Evropski in slovenski sistem javnih naročil ne pozna gibljivih mehanizmov določanja vrednosti javnega naročila. Ocenjena vrednost je določena že na začetku in na njeni osnovi je izveden postopek oddaje naročila. V okviru ocenjene vrednosti je izvedena konkurenca in izbira najugodnejše ponudbe na osnovi sprejemljive cene, ki je ponudbena cena. Razen izvedbe dodatnih del, ki so izjema, se pogodbeni pogoji v času izvajanja naročila ne morejo spreminjati zaradi izvedbe načela enakopravnosti ponudnikov. Pogodbenih cen ni mogoče spreminjati, razen če ni v pogodbo zapisan cenovni mehanizem, ki največkrat pokriva le inflatorna nihanja, ne pa tudi cenovne spremembe in s tem spodbude, ki so vezane na kvaliteto izvedbe naročila in naj bi bile predvsem instrument stimuliranja inovativnih ponudnikov (Commission European, 2008, str. 3).

37.2 Način vrednotenja naročila glede na material in čas

Alternativa vrednotenju naročila storitev s fiksno ceno, je ocenjena vrednost, ki je določena na *način čas in material*, kar pomeni, da naročnika bremeni čas, porabljen za izvedbo inovativne storitve, ter blago, programska oprema ali drugo blago, ki ga je izvajalec uporabil pri izvedbi naročila (angl. *time-and-materials contract*). Takšno ocenjevanje vrednosti naročila je primerno, kadar ni vnaprej mogoče določiti obsega del oziroma storitev ali kadar primerna rešitev ni opredeljena sprva oziroma kadar se razvija postopno. V primerih, da se načrt rešitve razvija postopno do izdelave prototipa in kjer so možne sprotne spremembe in prilagoditve v času, ko razvoj napreduje, in kjer je obvezen dialog z inovativnimi ponudniki, je primerna metoda ocenjevanja vrednosti tudi na način čas in material. Značilnosti takšnega načina so v tem, da se podrobnosti glede obsega in kvalitete izvedbe določajo sprotno, ker tehničnih specifikacij ni mogoče natančno pripraviti vnaprej. Način vrednotenja in izvedbe plačil je tako mogoč ob zaključku vsake stopnje v času izvajanja faze predtržnega naročanja.

Pri takšnem ocenjevanju vrednosti naročila lahko obstajajo nekatere nejasnosti, kot je to vprašanje povrnitve višine stroškov, zato je potrebna podrobna pogodbeno določitev obsega časa (kako dolg je na primer dan ali teden). Naročniki ob takšnem načinu ocenjevanja vrednosti naročila v vse večji meri naročajo zapletenejše storitve, ki so pogosto povezane z raziskavami in razvojem, kjer obseg del in potrebne naloge ni mogoče natančno določiti po obsegu in kvaliteti, ali bolje rečeno realno oceniti stroške. Prav tako čas trajanja naročila ni nujno kratkoročen, ampak od enega do pet let, ob tem da je veliko naročilo lahko zapleteno, z mnogimi funkcijami in nalogami, kot je to npr. informacijska tehnologija za laboratorije in klinične raziskave (Edwards, 2004, str. 3-4).

Značilnosti naročanja na način vrednotenja glede na čas in material so uporabne tudi za inovativna naročila, kjer je obseg potrebnih storitev, višina stroškov raziskav in trajanje naročila ob pričetku faze predtržnega naročanja še nejasna. Naročnik naj bi sprejel modaliteto, da plačuje inovativnemu izvajalcu glede na čas, po urah¹³⁸ in sproti odkriva probleme, s tem da ima raziskovalec cenovno omejitev glede porabe sredstev in mora za prekoračitve sproti pridobiti predhodno soglasje naročnika.¹³⁹

¹³⁸ Urna postavka vključuje plačilo za delo, indirektno stroške in dobiček in je potemtakem enota fiksne cene za eno uro dela.

¹³⁹ Dopustno uporabo takšnega načina izračuna ocenjene vrednosti omogoča tudi Zakon o javnem naročanju v členu 14. točka 7. čl, druga alineja.

Čeprav ima naročanje na način vrednotenja glede na čas in material širšo veljavo in uporabo v razvitih okoljih naročanja, je vendarle ocenjen kot rezervni način, za katerega je potrebna utemeljitev pri naročniku, in je uporabljen le v primerih, ko ni mogoče drugače izračunati ocenjeno vrednost naročila (FAR, 2012j).

Razloge za previdnost pri njegovi uporabi je potrebno iskati v tem, da pogoj za plačilo ni učinkovita ali uspešna izvedba del, ampak zgolj vnaprej določena, torej fiksna urna postavka, kar je mogoče primerjati z nakupom predmeta naročila, ki nujno tudi ne deluje oziroma nima pričakovane uporabne vrednosti.

Glede na izbiro tipa naročila, ki pomeni vrsto in način določanja ocenjene vrednosti naročila, je odvisno tudi to, ali tveganje v večji meri bremeni naročnika ali ponudnika. Naročilo s fiksno ceno pomeni, da je naročnikovo tveganje nizko in ponudnikovo visoko. V kolikor naročnik sprejme vrednotenje naročila, po katerem začetno fiksno ceno prilagaja s spodbudami, se njegovo tveganje povečuje in se ponudnikovo hkrati zmanjšuje. Tudi naročilo, ki se ocenjuje po angažiranem delovnem času in materialu, značilno vsebuje večje tveganje za naročnika. In obratno, v kolikor je cena določena na način, da pokrije stroške raziskav in razvoja ter da naročnik inovativnemu ponudniku prizna tudi dobiček v obliki nagrade, ne glede ali je ta fiksno določen vnaprej ali določljiv po stopnjah, tedaj je tveganje večje za naročnika in manjše za inovativnega ponudnika.

38 PRIMERNOST UMEŠČANJA INICIATIVNIH NAROČIL V INOVATIVNO NAROČANJE

Sistem inovativnega naročanja terja izdelavo mehanizma spodbud, ki dajejo inovativnemu ponudniku motivacijski vzgib, da v inovacijskem ciklu angažirano in produktivno pristopi k snovanju in izdelavi inovativnega proizvoda.

38.1 Delitev tveganj na podlagi stroškov in cen

V slovenskem in evropskem okolju javnih naročil se praviloma uporablja pogodba, ki izhaja iz javnega naročila, največkrat na osnovi fiksne cene. Naročnik lahko v največji meri oceni vrednost naročila na podlagi korigiranih historičnih cen iz prejšnjih enakih oziroma podobnih naročil ali skrbne tržne analize ali projektantove ocene, na primer za naročila, ki pred pričetkom postopka oddaje naročila zahtevajo izdelavo projektne naloge (kot primer pri gradbenih del).¹⁴⁰

¹⁴⁰ Evropsko pravo javnih naročil in slovensko pravo posebej, kljub pravno normativni praksi prevladujoče vloge fiksne cene, vendarle daje izjemoma tudi možnost drugačne ureditve v okviru sistema javnega naročanja in to glede izbire samega postopka oddaje inovativnega naročila. Tako besedilo v 2. točki 1. odstavka 28. člena ZJN-2 določa, da naročnik lahko uporabi tudi postopek s pogajanjem po predhodni objavi v izjemnih primerih oddaje javnega naročila, kadar narava naročila in z naročilom povezana tveganja ne dopuščajo naročniku, da bi predhodno v celoti ocenil vrednost naročila.

Gre za primere, ko naročnik ni v položaju določiti fiksne vrednosti naročila, predvsem v primeru naročil storitev. Tveganja v takšnem primeru pomenijo nepredvidljivosti, ki naj bi onemogočala neposredne primerjave vrednosti naročila vse do pričetka izvajanja naročila. Primer tega je pri enostavnih naročilih storitev vzdrževanja in popravil, kjer obseg teh del ni predvidljiv vse do pričetka del izbranega izvajalca (European Union, 1989).

Obstajata predvsem dva razloga za obstoj fiksnih okvirov za določanje vrednosti naročil. Prvi razlog izhaja iz negotovosti glede izbire pravega uspešnega ponudnika. Naročnik ni v stanju, da vnaprej neposredno ugotavlja pričakovane stroške vsakega ponudnika, zaradi česar ne more imeti zanesljivega podatka o tem, kateri je najučinkovitejši in s tem najugodnejši ponudnik. Zgolj približno oceno lahko postavi na osnovi medsebojne primerjave značilnih ponudbenih vrednosti. Obenem mora vsak ponudnik določiti ceno svoje ponudbe, ob tem da ne pozna pričakovanih stroškov svojih konkurentov. Potem ko je uspešni ponudnik izbran, postane v večji meri kot sam naročnik seznanjen o nepričakovanih in nepredvidljivih možnih spremembah pri izvedbi naročila. Naročnik predvsem ni v položaju, da ugotovi, koliko lahko ponudnik zniža svoje stroške oziroma upraviči svojo ponudbeno ceno, ki je z njegovo izbiro postala pogodbeno cena; in v tem je drugi razlog, ki ga je mogoče imenovati učinek moralnega tveganja.¹⁴¹

Naročnik mora določiti ocenjeno vrednost naročila ob nepoznavanju pričakovanih stroškov in s tem ponudbene cene vsakega od potencialnih ponudnikov in ob nepoznavanju naporov izbranega ponudnika, ki lahko znižuje svoje stroške pri izvedbi naročila. V primeru, da ponudnik ni pripravljen tvegati ali da je pripravljen tvegati manj, je v interesu naročnika, da odda naročilo, kjer sam nosi del tveganj za nepredvidljiva ali nenapovedljiva stroškovna nihanja. Moralno tveganje izhaja iz samega pogodbenega odnosa, ki nastane na podlagi izvedenega postopka javnega naročila. Vsaka od pogodbenih strank, torej naročnik in ponudnik, lahko pridobita korist že na podlagi nespoštovanja pogodbenih določil. Če inovativni ponudnik pridobi s pogodbo določeno fiksno plačilo brez nagrade za svoja inovativna prizadevanja, bo njegova raziskovalna in razvojna dejavnost ostala v mejah povprečnih prizadevanj. Moralno tveganje naročnik lahko zmanjša s tem, da prenese odgovornost oziroma tveganje na obe stranki v naročanju. Fiksna cena, ki ji je dodana nagrada in/ali intelektualna lastnina, pomeni vsebinsko izpolnitev iniciativnega naročila v inovativnem naročanju.

Naročnik v primeru oddaje naročila izvaja odplačno pogodbo do izvajalca naročila kot linearno funkcijo njegove ponudbene cene plus možnega popravka, ki izhaja iz cenovnega mehanizma. V primeru pogodbe s fiksno ceno je takšno plačilo potemtakem zgolj pogodbeno vrednost, ki izhaja iz ponudbene cene uspešnega ponudnika. V primeru iniciativnih naročil (What Are Incentive Contracts?, b.l.) naročnik v celoti pokrije stroške, ki jih ustvari izvajalec, skupaj z nagrado, ki je fiksno določena ali sorazmerna višini ustvarjenih stroškov. Iniciativno naročilo zagotavlja plačilo naročnika, ki je odvisno tako od pogodbene vrednosti kot tudi ustvarjenih stroškov. V kolikor ustvarjeni stroški presegajo višino pogodbene vrednosti, izvajalec sam pokrije del zvišanih stroškov. In nasprotno, v kolikor izvajalec dosega stroške izpod svoje ponudbene oziroma pogodbene vrednosti, je nagrajen s tem, da sam zadrži rezultat takšnega znižanja. Optimalni pristop k oddaji in izvedbi inovativnega naročila za naročnika je, da zagotovi uravnoteženje

¹⁴¹ Moralno tveganje je v ekonomski teoriji mogoče, kot prvo, imenovati položaj, kjer eden od subjektov sprejme odločitev ponudnika, koliko tveganja bo prevzel, medtem ko nasprotni subjekt nosi breme stroškov, v kolikor stvari potekajo neugodno; in drugo, da se subjekt, za katerega tveganje ne velja, obnaša drugače, kot bi se, če bi nosil celotno breme tveganja. Pri tem naj bi bilo moralno tveganje mogoče imenovati kot poseben primer informacijske asimetrije, kjer ima eden od subjektov v transakciji lahko več informacij kot nasprotni subjekt. Kot posebni primer moralnega tveganja je mogoče razumeti, če ima subjekt, za katerega tveganje ne velja, več informacij o namenih in ravnanjih, kot subjekt, ki ga bremenijo negativne posledice tveganja. Na splošno gledano je moralno tveganje prisotno v primerih, kjer subjekt z več informacijami o svojih namenih in ravnanjih lahko postopa neprimerno s stališča subjekta, ki razpolaga z manj informacijami (Wikipedia, b.l.)(glej poglavje 13.4.2).

predtržne faze naročanja, ki vsaj na začetku spodbuja konkurenco za pridobitev inovativnega naročila, in deli tveganja med naročnikom in ponudnikom na eni strani in po drugi strani nudi spodbude ponudniku, da omejuje stroške pri izvedbi inovativnega naročila.

Naročnik odda naročilo po vnaprej določenih fiksnih cenah za vsako od stopenj v predtržnem naročanju, pri čemer te fiksne cene vedno nujno ne pokrivajo vseh stroškov, ki nastanejo ob izvajanju storitev raziskav in razvoja. Dodatne stroške, ki jih ne pokrivajo fiksne cene, mora nositi inovativni ponudnik v predtržnem naročanju. Še zlasti v začetnih stopnjah, to je v stopnjah 1 (predložitev izvedbenih rešitev) in 2 (prototip) ocenjena vrednost pogosto ne bo pokrivala stroškov, ki bremenijo inovativnega ponudnika zaradi pridobivanja znanja, izkušenj in angažiranja v okviru raziskav in razvoja in to še zlasti tistih stroškov, ki jih inovativni ponudnik ima v času pred pričetkom faze predtržnega naročanja.

V pogojih klasičnega javnega naročanja, kjer je fiksna cena osnova sklenjene pogodbe med naročnikom in izbranim ponudnikom, obstaja ločitev med lastništvom naročila in nadzorom, ki dejansko pomeni upravljanje nad njim. Kadar imetnik naročila odda naročilo uspešnemu ponudniku, v veliki meri izgubi nadzor nad njegovim izvajanjem, s tem da tvega, kako in kdaj bo naročilo izvedeno. Zato je nasprotno prednost iniciativnih naročil v tem, da uravnotežujejo tveganja med naročnikom in ponudnikom na način, da zagotavljajo možnost nagrajevanja ponudnika. Na ta način se naročilo deloma upravlja samodejno, v kolikor obstaja mehanizem za ugotavljanje izvedenih performans in kadar je vnaprej znan način nagrajevanja. Iniciativna naročila so primerna predvsem, kadar naročila s fiksno ceno ne motivirajo ponudnika k večjim naporom, kot je to v primeru inovativnih naročil. Iniciativna naročila lahko uporabi naročnik tudi v primerih, kadar odda naročilo in želi doseči nižje stroške ali boljše izvedbene cilje oziroma tehnične performanse.

38.2 Delitev tveganj na podlagi iniciativnih naročil

Na splošno so iniciativna naročila s fiksno ceno primerna, kadar obstajajo negotovosti glede gibanja cen, zlasti če se pogodba sklepa za daljši čas in kadar za relevantni trg obstaja verjetnost nihanja tržnih cen. Prav tako so iniciativna naročila s fiksno ceno primerna, kadar je predmet naročila določen s posebnimi zahtevami in specifično opredeljenimi tehničnimi specifikacijami, ki ne predvidevajo standardnih vhodnih materialov, vrst dela ali storitev.

Cena, ki jo predloži ponudnik, vključuje vse stroškovne elemente in še njegov dobiček, čeprav v tem primeru ponudnik ne prejme ločenega nadomestila kot spodbude, v kolikor so ti stroški nižji od pogodbenih. Ponudba z najnižjo ceno praviloma določa zmagovitega ponudnika. V trenutku, ko stroški pri izvajanju naročila dosežejo maksimalno raven, pomeni za ponudnika vsako dodatno preseganje stroškov odbitno postavko njegovega donosa nad stroški, ki je določen s pogodbo. Tak mehanizem spodbuja ponudnika, da okrepi nadzor nad stroški in časom za izvedbo naročila.

Naročila s fiksno ceno imajo največjo korist za naročnika, ker omejujejo višino celotnih stroškov naročila. Instrumenti zavarovanja, kot so to garancije, zavarujejo naročnika pred tveganji, da izvajalec ne bi izvedel in končal naročila.

Kadar prizadevanja za izvedbo naročila vključujejo občutno negotovost glede spremembe stroškov, kot je to v primeru tehnoloških sprememb, ponudniki ne bodo pristali na tip naročila s fiksno ceno, ki jih glede stroškovnih tveganj bremeni v celoti.

Pri naročilih standardnega blaga ali storitev, kjer obstaja malo negotovosti in tveganj, je primerno, da naročnik opisno bolj podrobno izdela tehnične specifikacije, s čimer določi dokončnost svojih potreb (na primer, da se izogne kasnejšim spremembam zaradi dodatnih del, 6. odstavek, 29. člena ZJN-2), za kar je primerno uporabiti režim fiksnega določanja cen. Pri zapletenih ali inovativnih naročilih, kjer so spremembe lahko zelo pogoste in velike v trajanju izvedbe naročila in kjer končne obličnosti in konfiguracije predmeta naročila sprva ni mogoče natančneje določiti, je primerno uporabiti režim povrnitve stroškov plus možno nagrado. V tem primeru je praviloma pričakovati spremembe v sami fazi izvajanja predtržnega naročanja z možnostmi precejšnjega obsega dodatnih del in dopolnitev. Takšen režim določanja ocenjene vrednosti predstavlja odmik od režima fiksne cene, ki ne spodbuja prihrankov na stroških, vendar izboljšuje postopkovne korake pri pogajanjih glede sprememb, prilagoditev in dodatnih del glede prvotno določenih zahtev naročnika. Zato je mogoče reči, da imajo v fazi predtržnega naročanja, z uporabo režima povrnitve stroškov in nagrade, pogajanja (dialog), ki omogočajo takšne spremembe in prilagoditve, enako mesto, kot je to sama necenovna konkurenca.

Kategorija naročil, ki sicer nima evropske oznake niti prakse, so naročila, pri katerih veljajo značilnosti določanja njihove vrednosti po sistemu povračila stroškov izvajalcu. Naročnik se obveže, da bo povrnil stroške, ki so nastali v inovativnem procesu skupaj z nagrado. V takšnem primeru ponudnik kot izvajalec ostaja neprizadet glede možnega razkoraka med ocenjeno in dejansko višino stroškov in je potemtakem zavarovan glede možnih stroškovnih prekoračenj. Slabost takšnega določanja cene oziroma vrednosti naročila je v tem, da ne vključuje mehanizma spodbud zmanjševanja stroškov pri inovativnem ponudniku.

V fazi predtržnega naročanja naročnik sodeluje z več ponudniki (na začetku 5-7), pri katerih mu na začetku ni znana raven njihove inovativnosti oziroma njihov pričakovani prodor na področju konkretnih raziskav in razvoja. Če jim nadomesti vse nastale stroške, bodo vsi, inovativno sposobni in manj sposobni, predložili enake ponudbe v ocenjevanje na koncu posamezne stopnje v fazi predtržnega naročanja, s čimer bodo nesorazmerno obremenili naročnika ali mu celo preprečili, da izbere najuspešnejšega. Izgledi za celotno nadomestilo nastalih stroškov pomenijo agresivno tekmo za izbor naročila (McAfee, R.P. & McMillan, J., 1986, str. 326-388).

Sistem povračila vseh nastalih stroškov ni primeren za konkurenčni postopek predtržnega inovativnega naročanja, ker prekomerno obremenjuje naročnika in ga hkrati ogroža pri njegovem iskanju cilja, da izbere najuspešnejšega ponudnika. Rešitev v primeru njegove uporabe, ki jo je mogoče še sprejeti, je v tem, da je spočetka znan mehanizem ocenjevanja in nadomeščanja stroškov, po katerem naročnik te povrne zgolj prvim uspešnim ponudnikom od ostalih v posamezni stopnji faze predtržnega naročanja, s čimer oža njihov izbor do izbire dveh najuspešnejših ob zaključku faze predtržnega naročanja.

Sistem povračila vseh nastalih stroškov je vendarle vredno obravnavati v okviru inovativnega naročanja, ker je na splošno inovativnost oziroma kvaliteta raziskovanj in razvoja težko preverljiva. Razlog za njegovo uporabo je tudi v prednosti, ki jo ima ponudnik ob spodbudi, da ne zmanjša ravni inovativnih performans (kvalitete), ob tem da bi znižal (racionaliziral) stroške za njihovo uresničenje. Prav odsotnost usmeritve k

zniževanju stroškov, kar je značilnost takšnega sistema, lahko pozitivno deluje v smeri doseganja inovativnih ciljev.

Iniciativna naročila s fiksno ceno obstajajo v primeru, ko naročilo vsebuje spodbude, ki so vezane na doseganje stroškov. To je največkrat pri naročilih, ki vključujejo testne programe ali novo tehnologijo ali procese. Pri iniciativnih naročilih, ki temeljijo in se vrednotijo s stroški, je primerno, da naročnik že na samem začetku določi ciljno ceno (vrednost), ciljni dobiček (nagrado) in maksimalne stroške. Pri tem v razpisni dokumentaciji naročnik določi formulo, ki pomeni razdelilnik med naročnikom in ponudnikom, ki se uporabi za primere preseganja ciljnih stroškov.

Za naročnika ni primerno oddati naročilo, katerega vrednost je določena z višino stroškov in fiksno nagrado, ker takšen mehanizem od inovativnega ponudnika ne zahteva posebnih prizadevanj, da naročilo izvede v okviru ocenjene vrednosti oziroma rezerviranih sredstev in prav tako ne v okviru pogodbenih izvedbenih rokov. V klasičnih okvirih naročanja je osnovni model iniciativnega naročanja določen z vrednostjo, ki je opredeljena s stroški in nagrado ponudniku. Kot tak je najprimernejši tako za naročnika kot za inovativnega ponudnika, ker vnaprej določa limit stroškom projekta in daje spodbudo izvajalcu, da ohranja nadzor nad stroški.

Javno naročilo, pri katerem naročnik poleg priznavanja povračila stroškov lahko prizna ponudniku nagrado, kot dodatek na kvaliteto, pravočasnost dobav, zniževanja stroškov, tehnične izboljšave itd. , je mogoče uporabiti tudi pri sklepanju pogodbe za javno naročilo (DFARS, b.l.).

Predpostavka za uporabo takšnega modela naročila je pričakovanje, da bo potencialno izboljšanje kvalitete izvedbe naročila odtehtalo dodatne stroške naročila. Kako bo naročnik določil in ocenil nagradno vrednost, je kritičnega pomena za pridobitev najboljše motivacije izvajalca za najboljšo izvedbo v časovno najbolj odločilnih delih izvajanja naročila (ACQpedia, b.l.).

Za inovativna naročila pri izvajanju naročila, to je v fazi predtržnega naročanja velja, da se prvotno določene ciljne opredelitve in performance sicer ne spreminjajo, lahko pa se spreminjajo zahteve naročnika, zato velja v času faze predtržnega naročanja verjetnost pogajanj in dialoga glede prvotnih tehničnih specifikacij, kar predvsem bremeni stroške naročnika (nasprotno situacijo glej (Laffont, J. & Tirole, J. , 2005) in (McMillan, J., 1992, str. 91-106)). Prožnost in prilagajanja zahtev naročila so pomemben vidik inovativnih naročil in prav tako zanje obstoja centralni pomen delovanja spodbud za inovativnost (kvaliteto) in za zniževanje stroškov.

Pri inovativnih naročilih, ki zajemajo raziskave in razvoj, največkrat ni mogoče določiti ciljnih in maksimalnih stroškov vnaprej (What Are Incentive Contracts? , b.l.). Za takšne primere je pri iniciativnih naročilih primerno uporabiti sukcesivno doseganje cilja oziroma način premičnega cilja in ne postavljanja fiksnih stroškov ali cen že v začetku. Naročnik ocenjene stroške opredeli na začetku postopka oddaje naročila z ocenjeno vrednostjo in klavzulo, da bo dokončne stroške določil v času izvajanja naročila, na primer ob končni izdelavi prototipov ali ob zaključku programa testiranja v predtržnem naročanju. V primeru raziskav in razvoja novih tehnologij naročniku pogosto ni mogoče vnaprej določiti ciljev in maksimalnih stroškov ali z drugimi besedami realne ali vsaj predvidljive ocenjene vrednosti naročila.

Naročnik še zlasti uporablja iniciativna naročila, ki so primerna za razvijanje inovacij, kjer se uporabljajo funkcionalne tehnične specifikacije. To pomeni, da natančnost opredelitev inovativnega naročila na začetku ne daje dovolj elementov za določitev končnih tehničnih performans na samem začetku, skupaj s ciljno ceno (vrednost), ciljnim dobičkom in celotnimi stroški (FAR, b.l., str. 16.403-1).

Iniciativna javna naročila pomenijo okolje inovativnega javnega naročanja, kjer čvrsto določena, fiksna pogodbeno cena ni primerna in kjer je mogoče doseči boljše tehnično ali izvedbeno raven naročila v odvisnosti z določitvijo nagrad ali višine dobička. Iniciativna naročila pomenijo lahko doseganje posebnih ciljev v javnem naročanju (FAR, 2005):

- a) s postavljanjem dosegljivih ciljev, ki jih je mogoče jasno prikazati oziroma posredovati ponudnikom;
- b) z ustvarjanjem mehanizma spodbud, ki bo:
 - motiviral ponudnika,
 - preprečeval neučinkovitost ponudnika pri izvajanju naročila.

Vnaprej določene spodbude v obliki formule za doseganja tehnične ali inovativne izvedbe, ki jih naročnik vključi v razpisno dokumentacijo in pogodbo, so povečanja dodatka/dobička in so predvidene samo za dosežke, ki presegajo postavljene cilje in zmanjšanja za obseg, za katerega cilji niso bili doseženi. Iniciativna povečanja ali zmanjšanja so vezana na doseganje ciljnih izvedbenih performans in ne na doseganje minimalnih pogodbenih zahtev naročila. Ponudnik naj bi izvedel javno naročilo, pri katerem ni mogoče vnaprej objektivno določiti ciljev, ki se nanašajo na stroške, roke dobav in predvsem tehnično izvedbo. Verjetnost doseganja ciljev, ki jih postavljata razpisna dokumentacija in pogodba, ki bosta aktivno spodbujali izvajalca k izjemnim dosežkom in zagotovili naročniku uresničitev cilja, je v zadostni prožnosti, da ovrednoti rezultate dejanske izvedbe naročila ob pogojih, pod katerimi so bili ti rezultati doseženi. Dodatni transakcijski stroški za nadzor in ovrednotenje izvedbenih rezultatov so za naročnika upravičeni zaradi pričakovanih koristi in jih je mogoče ugotavljati z analizo tveganj ter analizo stroškov in koristi.

Višina nagrade ali dodatka, ki ga bo prejel izvajalec, mora biti sorazmerna celotnim stroškom, rokom dobave in rezultatom tehnične izvedbe ponudnika, ki se vsi merijo z zahtevami, ki so izkazane v tehničnih specifikacijah in so v skladu z merili ocenjevanja. Nagradnega dodatka izvajalec ne prejme, v kolikor bodo njegovi celotni stroški, roki dobav in rezultati tehnične izvedbe manj kot zadovoljivi, kar je merljivo z lestvico nagrajevanja (slika 38-1). Razpisna dokumentacija tudi vključuje merila za ocenjevanje, ki so vezana na postavljene cilje, kateri so določeni v smislu stroškov pri izvedbi naročila, rokov dobave in rezultatov tehnične izvedbe.

Pri inovativnih naročilih je še v večji meri kot spodbude za zniževanje stroškov primerno uporabiti spodbude za doseganje tehnološko-tehničnih performans.¹⁴²

¹⁴² Obstajajo vendarle tudi nekateri pomisleki o tem, da ne obstaja povezava med vrsto pogodbe na osnovi iniciativnega naročila in stopnjo doseganja tehnične izvedbe (DeMong, 1978, str. 2), ki jo je mogoče postaviti v povezavo s posebnimi značilnostmi predmeta naročanja, kot so to na primer življenjska doba predmeta, hitrost posameznih operacij, ki jih obvlada predmet naročanja, možnost menjanja programov ali drugih posebnih elementov pri izvedbi naročila (pri vojaški tehniki na primer domet projektila, hitrost

Spodbude za tehnične performanse so še zlasti primerne za velika sistemska naročila; za raziskave in razvoj, ko so izvedbeni cilji poznani in je potrebna izdelava prototipov za testiranje ob hkratni zahtevi po ocenjevanju; prav tako v izdelavi inovativnega naročila, v kolikor je naročnik postavil visoka pričakovanja glede zahteve po tehnološko-tehničnih izboljšavah v času izvedbe naročila in predvidel performančne teste. Testi izvedbe in ocenjevanje izvedbenih rezultatov so bistvenega pomena za določitev stopnje doseganja izvedbenih ciljev. Zato morata biti razpisna dokumentacija in pogodba zelo natančni in obenem specifični glede določanja meril, kot so to testni pogoji, pojasnjevanje podatkov z utemeljitvami itd. in izvedbeni standardi, še zlasti raven kakovosti izvedbenih del" (FAR, 2012k).

Temeljna vrednost naročila je sestavni del takšnega pogodbenega modela. Vključuje celotno vrednost oziroma celotne stroške, ki jih naročnik izračuna kot fiksne za začetek izvedbe javnega naročila, s tem da jih nato dokončno konsolidira ob določenih bodočih časovnih presekih, kot je to izdelava prototipov ali končanje testnega programa.

Gre za fiksno temeljno vrednost, ki je določena za prvotno ocenjevanje in izbiro uspešnega ponudnika. Izvajanje odplačne pogodbe poteka na podlagi fiksne temeljne vrednosti, ki jo spremljajo izplačila nagradne vrednosti v zaporednih časovnih presledkih izvajanja naročila za doseganje najprizadevnejših rezultatov oziroma poravnavanja dejanskih stroškov izvajalca.

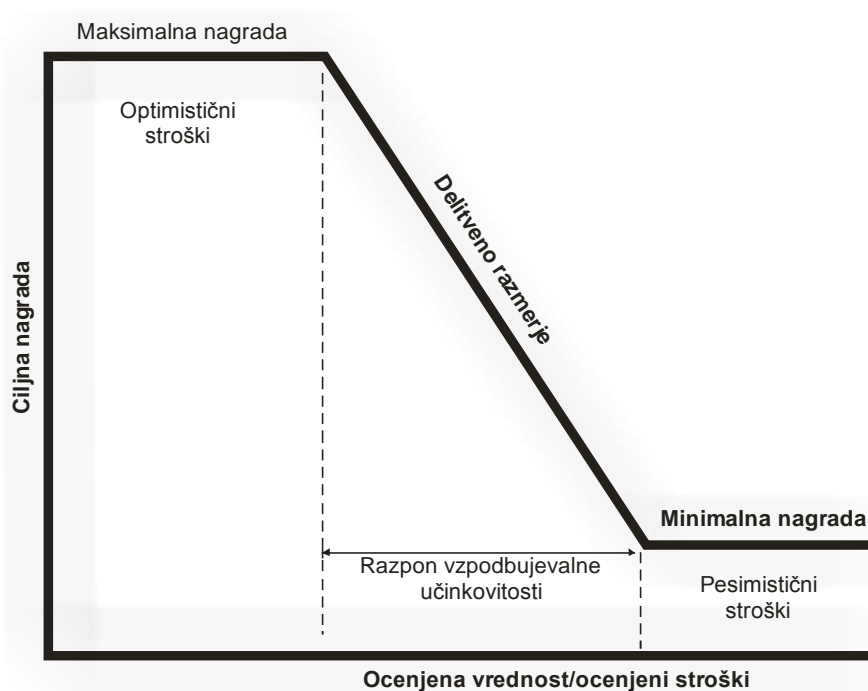
Pomembno pri iniciativnem javnem naročanju je, da naročnik poleg temeljne vrednosti naročila določi celotni nagradni sklad in način, kako bo ta sklad razporejal ob izvedbi vsakega ocenjevalnega obdobja (*angl. total award-free pool*): (FAR, 2005). Celotna ocenjena vrednost naročila mora obsegati skupno vrednost, torej temeljno vrednost skupaj s celotnim nagradnim skladom. Višina nagrade je nato odvisna od višine doseženih stroškov in razpoložljivega nagradnega sklada. Inovativni ponudnik pridobi nagrado v odstotku od 0–100 v odvisnosti od njegovih performans.¹⁴³

Za področje raziskav, ki jih izvajajo oddeljeni subjekti (*angl. spin-off* podjetja), ki so jih ustanovili naročniki, kot so to raziskovalni zavodi ali instituti, pa obstaja po mnenju Evropske komisije finančno povračilo izumiteljem, vendar ne v obliki nagrade, marveč v obliki kapitalskega deleža. Razlog za to je zaradi intenzivnih raziskovalnih naporov izumiteljev v začetnih stopnjah predtržnega naročanja in negotovosti pridobivanja pričakovanih kasnejših finančnih povračil. Vzpostavitev sistema spodbud v obliki kapitalskega deleža, ki ga prejme izumitelj v oddeljenem podjetju, je po mnenju Evropske komisije na primer primernejši kot podeljevanje nagrad. Interes za uspeh podjetja in obenem inovativnega proizvoda je pri izumiteljih v takšnem sistemu neposreden in kontinuiran in finančno tveganje za raziskovalno institucijo minimalno (European Commission, 2007, str. 24).

plovila, potisna moč motorja, manevrske sposobnosti vozila itd.). Te spodbude morajo zagotavljati povezavo z nagradnim dodatkom, ki ga pridobi izvajalec v primerjavi s specifičnimi cilji.

¹⁴³ Ameriško obrambno ministrstvo najbolj pogosto sklepa pogodbe, ki temeljijo na stroških in nagradnem dodatku (FAR, 2005). Evropski koncept se od tega razlikuje, saj naj bi dodatne stroške, ki jih ne krije fiksna cena, nosil inovativni ponudnik (European Commission, 2006, str. 24)

Slika 38-1 Iniciativno naročanje - stroški in nagrada



Vir: Izvedeno in prilagojeno po (Establishing And Monitoring Contract Type, Chapter 1, 1.3.1, Undersecretary for Defense, Washington, 2010)

Slika 38-1 pojasnjuje, da iniciativna naročila tipično vključujejo ciljne stroške, ciljni dobiček (nagrado) in formulo za prilagajanje dobička (nagrade), ki zagotavlja, da bo inovativni ponudnik prejel ciljno nagrado na podlagi dejanskih stroškov in kvalitete, ki bodo dosegli postavljeni cilj (performanso). V kolikor bodo dejanski stroški presegali ciljne opredelitve (pesimistični stroški), tedaj bo sledila prilagoditev nagrade navzdol, in nasprotno, v kolikor bodo dejanski stroški ali kvaliteta pod ciljem (optimistični stroški), tedaj bo sledila prilagoditev nagrade navzgor.

Velikost nagrade je povezana z doseganjem postavljenih ciljev za ponudnika, ki je tako motiviran, da učinkovito upravlja (omejuje) stroške (FAR (2005), 16-401-1). Če iniciativna naročila spodbujajo ponudnika, da zagotovi višjo kvaliteto raziskav in razvoja (doseže ciljno stopnjo inovativnosti), ki je višja od minimalnih performans, tedaj prav tako prejme nagrado. Shema spodbud v inovativnem naročilu na ta način usklajuje delitev tveganj in spodbud med naročnikom in inovativnim ponudnikom.

V okolju naročanja, kjer obstajajo nepredvideni dogodki, kot je to stalen primer pri inovativnem naročanju in kjer ravnanja ponudnika vplivajo na višino stroškov, so iniciativna naročila primerna oblika naročanja za naročnika, ker motivirajo ponudnika na ravnanja, s katerimi znižuje stroške oziroma učinkoviteje dosega cilje raziskav in razvoja in hkrati varujejo naročnika proti zunanjim tveganjem. V inovativnem okolju, kjer obstajajo obravnavane sheme spodbud, ki temeljijo na razliki med dejanskimi in ocenjenimi stroški, je ponudnik tisti, ki nosi breme zagotavljanja točnih in preverjenih izračunov teh stroškov, medtem ko je naročnik tisti, ki ugotavlja in meri doseženo raven

kvalitete raziskav in razvoja in s tem inovativnosti. Takšni podatki so potrebni tudi za izračun nagrade, ki je določena v skladu s formulo za prilagajanje dobička iz pogodbe.¹⁴⁴

Uporaba iniciativnih naročil naj bi bila za naročnika primerna pri oddaji inovativnih naročil v primerih, kadar je tveganje visoko, kjer se inovativni ponudnik močneje odziva nanje kot naročnik, in v primerih, kjer je mogoče nadzorovati stroške, ki nastajajo v fazi predtržnega naročanja. Velja predpostaviti, da se delitveno razmerje v sliki 38-1 spreminja, če so a. pričakovanja inovativnega ponudnika za uresničenje tveganj večja ali manjša, kadar so b. nihanja in negotovosti glede stroškov raziskav in razvoja ter proizvodnje poskusnih serij inovativnega proizvoda bolj ali manj napovedljiva, kadar je c. sposobnost inovativnega ponudnika, da nadzoruje stroške večja ali manjša in kadar č. bi težnja po zniževanju stroškov v fazi predtržnega naročanja imela manjše ali večje negativne posledice na inovativnost (kvaliteto raziskovalno-razvojnih prizadevanj). Prilagajanja delitvenega razmerja so ob upoštevanju navedenih dejavnikov pomembna kot faktor spodbud, ki vplivajo na nagnjenje inovativnega ponudnika, da vstopi ali ne vstopi v fazo predtržnega naročanja.

38.3 Dilema inovativnega trženja: spodbuda za podeljevanje nagrad ali/in pravic intelektualne lastnine

Oddelek 38.3 izpostavlja uporabo alternativnih možnosti za podeljevanja nagrad inovativnemu ponudniku oziroma pravic intelektualne lastnine.

38.3.1 Izhodiščna predpostavka za spodbude z nagrado

Obstaja izhodiščna predpostavka, da je prednost nagrad v tem, da je podelitev nagrad(e) za naročnika v primeru inovativnega naročanja manjše breme, kot izguba, ki nastane, v kolikor bi naročnik nabavljal pri inovativnem ponudniku z monopolnimi cenami blaga ali storitev. Nagrade, čeprav ne povsem, za naročnika niso denarno omejene navzgor, zato so dovolj primeren instrument spodbude za inovativnost.

Sicer pa je prednost podeljevanja nagrad pred podeljevanjem pravice do intelektualne lastnine večja, kadar bi monopolni položaj za inovativni proizvod ustvarjal visoke cene,

¹⁴⁴ Čeprav še vedno ne kot izvedba predtržnega naročanja, vendar razumna delitev koristi in stroškov med naročnikom in ponudnikom na podlagi uspešne inovacije, predstavlja naslednji primer oddaje koncesije in sklenitev koncesijske pogodbe. Slovenski naročnik, ki je lokalna skupnost, je oddal kocesijo za izgradnjo in vzdrževanje ulične razsvetljave za obdobje 15 let. Merilo za oddajo koncesije je bila najnižja cena, s tem da je naročilo terjalo tudi inovativni pristop. Javno naročilo je od ponudnika kot koncesionarja zahtevalo, da na podlagi raziskav in razvoja razvije inovativno rešitev, ki bo pomenila manjšo porabo energije za razsvetlavo, s čimer bi obdržal razliko med sedanjimi stroški porabe energije, ki jih plačuje koncedent, in nižjimi stroški porabe energije, kar naj bi dosegel s svojo inovativno rešitvijo. V dejanskem primeru je naročnik izbral ponudnika, ki je predložil ponudbo s ceno nič, kar pomeni, da odslej koncesionar finansira svojo inovacijo iz razlike med sedanjo zagotovljeno ceno porabljene energije, ki jo zanj tudi v prihodnje zagotavlja koncedent, in ceno, ki bo zaradi inovativnih izboljšav nižja. Naročnik je z oddajo inovativnega naročila uspel zgraditi novo ulično razsvetlavo brez investicijskih stroškov (Občina Grosuplje, 2012).

kot je to v primerih nizke elastičnosti povpraševanja in visoke informacijske asimetrije med naročnikom in inovativnim ponudnikom.¹⁴⁵

Plačilo za uporabo intelektualne lastnine je približno enakovreden izkaz koristi, ki jih prejema uporabnik, naročnik po drugi strani lahko izplačuje nagrade za nekaj, kar kasneje ne uporablja oziroma za kar ne pridobi ekvivalent uporabne vrednosti inovacij.

V splošnem primeru, ko je plačilo za uporabo patenta za uporabnika majhno, lahko vrednost intelektualne lastnine poraste sorazmerno z uporabnostjo same inovacije. S tem da več uporabnikov koristi inovativni proizvod v fazi trženja, se vrednost njegove intelektualne lastnine povečuje. Po drugi strani nagrada, katere višina je določena vnaprej, še preden je podeljena, lahko manj upravičuje povezavo z javnim interesom za inovativnost, kot je to podelitev pravice do intelektualne lastnine. Omejitev instituta nagrad je torej tudi v tem, da je pri njem zastrta povezava med javnim interesom za inovativnost in optimalno spodbudo za investiranje v raziskave in razvoj.

38.3.2 Čas podeljevanja nagrad

Potem ko je naročnik razrešil vprašanje podeljevanja nagrad in določil njihovo vlogo pri spodbujanju raziskav in razvoja, mora razrešiti tudi vprašanje glede njihovega podeljevanja ali vnaprej ali kasneje, ko je inovativni proces že končan.

Čeprav je iz vrste razlogov za predtržno naročanje primernejša opcija podeljevanja nagrade vnaprej, je mogoče upoštevati tudi primere kasnejšega podeljevanja nagrade za nazaj, po zaključku inovativne faze. Zadnji pristop je mogoče uporabiti tam, kjer za inovativni proizvod ne obstaja trg, na katerem bi lahko imela inovacija komercialni učinek, kar je mogoče ugotavljati za področje obrambe, izgradnje atomskih central ali analogno podeljevanje Nobelovih nagrad. V tem primeru razmerje prevlade med podelitvijo nagrade in intelektualne lastnine ni signifikantno, kajti intelektualna lastnina v tem primeru nima konkurenčnega niti tržnega učinka.

Sistem določanja in razpisovanja nagrad vnaprej, torej preden inovacija nastane, ima velik smisel zaradi vnosa konkurence v predtržno naročanje in zaradi objektiviziranja meril za podeljevanje nagrade.

V primeru inovativnih ponudnikov je mogoče uporabiti tudi natečajni postopek, če so ponudniki homogeni, kar pomeni, da izkazujejo enako ali vsaj primerljivo učinkovitost glede inovativnosti. Pri tem naročnik nagrajuje ponudnika, ki je dosegel največji napredek v raziskavah in razvoju. V tem primeru naj bi prejel nagrado prvi konkurenčni ponudnik, ki je dosegel zahtevani cilj ali performans. Vendar pa je v tem primeru obseg dosežene inovacije samo stohastično povezan z obsegom raziskovalnih in razvojnih naporov.

Kot pojasnilo v primeru natečaja nihče od inovativnih ponudnikov nima izrazite prednosti glede inovativne učinkovitosti, s tem da mora v tem primeru med naročnikom in ponudniki obstajati informativna uravnoteženost (naročnik enako ali vsaj približno enako razume

¹⁴⁵ Vzporedna temu obstaja dilema inovativnega ponudnika o tem, ali naj raje sprejme nagrado ali naj bo udeležen na dohodku, ki izhaja iz prodaje inovativnega proizvoda na trgu, in dohodku, ki ga ustvarja trženje intelektualne lastnine oziroma razumno kombinacijo obeh vrst spodbud.

funkcijo predmeta naročanja kot inovativni ponudniki). Vendar pa natečajni postopek ne daje inovativnim subjektom velike spodbude za razvoj in raziskave, kar je razumeti, da v tem primeru ne obstaja konkurenčna tekma glede investiranja v razvoj in raziskave.

Po drugi strani predtržno naročanje daje inovativnim ponudnikom čas, da razvijejo svojo zamisel in rešitev, ki jo naročnik na koncu vsake stopnje ocenjuje na osnovi obsega napredka, ki ga je vsak od inovatorjev dosegel glede na vnaprej določen cilj ali performans, ki temelji na vrsti meril za ocenjevanje. V fazi predtržnega naročanja nastopa torej konkurenca idej in razvojnih rešitev. Predtržno naročanje je zlasti primerno v primerih, kadar so zamisli in rešitve heterogene, kar spodbuja konkurenco med inovatorji na način iskanja optimalne kombinacije med ceno in kakovostjo inovacije (Uyarra, E. & Flanagan, K., 2010, str. 125).

Poudariti velja tudi pomen relativne homogenosti in heterogenosti ponudnikov. Stroškovna konkurenca bo močnejša v primerih, ko so ponudniki podobni, in manj intenzivna v primerih, ko so si ponudniki različni. Nasprotno, heterogenost ponudnikov lahko vodi v večjo konkurenco glede performans ali izkazov kvalitete (čeprav ob večjem tveganju in transakcijskih stroških).

Merila, ki naj bi določala primernost in velikost nagrade, naj bi bila odvisna od več sestavin. Ena takšna sestavina je lahko stopnja določljivosti potreb in zahtev naročnika, kjer je v primeru ne povsem jasno opredeljenega inovativnega cilja oziroma performansa lahko intelektualna lastnina tista, ki je prav tako element nagrajevanja in tako dopolnjuje denarno nagrado. Kjer vrednost inovacije ni vnaprej merljiva, naročnik ocenjuje nagrado predvsem na podlagi svojega preudarka in diskrecije. Tudi to je lahko ena od sestavin meril. Vendar je pri vnaprejšnji določitvi nagrad pomembno, da prav tako vnaprej obstajajo dovolj jasni performančni standardi, ki oblikujejo merila, na podlagi katerih inovativni ponudnik lahko določa tudi stopnjo svoje motiviranosti in involviranosti v inovativni proces. Praktično bi to pomenilo, da je merilo postavljeno vnaprej, tako da ex ante določa vrsto in kvaliteto prototipa oziroma inovativnega predmeta naročanja, ki je najuspešnejši in ki za to prejme nagrado.

Prednost predtržnega naročanja (pred natečajem, A. D.) je tudi v tem, da investiranje in financiranje inovacije usmerja v pravo vrsto raziskav in razvoja, kajti inovativno naročanje poudarja aktivno vlogo uporabnika inovativnega proizvoda (European Commission, 2003, str. 6-9).

38.4 Opozorilni razmislek: nagrade vs. državne pomoči

(Način podeljevanja nagrad kot sistemsko vprašljiv zaradi izključitve državnih pomoči in drugih subvencij v predtržnem naročanju.)

V Pogodbi ES je določeno, da je vsaka pomoč, ki jo dodeli država, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim ponudnikom ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva s skupnim trgom, v kolikor prizadene trgovino med državami članicami (člen 87(1) Pogodbe o ES).

Če naročnik uporabi način tržnega naročanja, je ključno zanj, da preveri, ali je ponudnik, ki sodeluje pri naročilu, prejel državno pomoč. Praviloma razmerje med naročnikom in

ponudnikom, ki sodeluje v predtržnim naročanju, ne sme vsebovati elementa pomoči, kar mora biti tudi izključeno z ustreznimi določili pogodbe.

Če delitev tveganja in koristi ne poteka ob tržnih pogojih in je cena, plačana za storitve, višja od tržne, je po navadi to šteti kot državno pomoč, o čemer je treba na podlagi členov 87–88 Pogodbe ES in Okvira Skupnosti za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije obvestiti Komisijo, ki zadevo prouči (European Commission, 2007).

39 UGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI INOVACIJE

Za ugotavljanje učinkovitosti inovacije je potrebno njeno merjenje. Vendar merjenje predstavlja zahteven izziv, ker je inovacija širok, dinamičen, zapleten, vezan na daljši rok in malodane neoprijemljiv pojem, ki ga je težko definirati.¹⁴⁶

39.1 Merjenje uspešnosti inovacije v posameznem predtržnem naročanju

Konvencionalni način ugotavljanja učinkovitosti inovacije ugotavlja rezultate javnega naročanja (predvsem vrednost za denar) in rezultate trženja inovativnega proizvoda, ki pa vendarle pomeni uporabo kazalcev, ki izkazujejo zgolj rezultate ex post s časovnim zaostankom. Kakovost merjenja učinkovitosti inovacije v trajanju izvedbe se kaže v njegovi pravočasnosti in na tej osnovi v učinkovitem sprotne ukrepanju inovativnega ponudnika, vendar mora inovativni ponudnik za takšno, zanesljivejše merjenje imeti natančnejši pregled nad investicijo v inovacijo in donose, ki izhajajo iz nje.

Obstaja več načinov merjenja inovativnih aktivnosti in ravnanj. Prvi je merjenje rezultatov inovacije, ki pomeni oceno poslovnih učinkov, kot sta to prodaja ali dobiček, ki ga ustvarja na trgu inovativni proizvod ali/in dohodek od prodaje pravic za uporabo intelektualne lastnine. Drug način meri aktivnosti in ravnanja, ki prispevajo k poslovnim učinkom, kot je to število inovativnih projektov, ki se izvajajo, čas njihovih tržnih poti ali odstotek prodaje inovativnih proizvodov (Andrew, J.P. et al, 2009).

Pri merjenju inovacije se zahteva, da pokriva pet aktivnosti (Brown, L. D. et al, 2004, str. 91):

- uvajanje novih proizvodov na trg;
- razvoj novih procesov, ki proizvajajo ali dobavljajo proizvode na trg;
- odkritje novih virov ponudbe surovin;
- razvoj novih trgov in
- spremembe v organizaciji podjetij.

Faza predtržnega naročanja vsebuje v prvi vrsti tehnološko tehnični vidik, čeprav mora pri tem upoštevati v vsakem trenutku in na vsaki stopnji tudi tržni vidik, ki se zlagoma razvija

¹⁴⁶ Apple je razumel potrebe uporabnikov in razvil iPod; Toyota je razvila proizvodni sistem in z njim revolucijo v avtomobilski industriji in Dell inovativno postavitev oskrbovalne verige (Shapiro, A., 2006, str. 42-51).

in postane odločilen ob zaključku predtržnega naročanja. Tudi za vsa tržna predvidevanja in načrte trženja morajo naročnik in inovativni ponudniki upoštevati celotni čas trajanja tehnološkega razvoja.

Možna povezava za merjenje je v primerjavi začetnih stroškov investicije v inovacijo, ki so lahko zelo visoki, in dodane vrednosti ali dobička, ki je rezultat trženja inovativnega proizvoda in intelektualne lastnine. Potrdilo na trgu sicer daje tudi odgovor navideznim, sicer inovativnim proizvodom, ki pomenijo zamenjavo prejšnjih, vendar ti lahko ne izpolnjujejo niti pričakovanega javnega interesa niti ne ustvarjajo tržnih rezultatov za ponudnika.

Osnovni namen ugotavljanja učinkovitosti inovacije je vendarle nekoliko različen za naročnika in za inovativnega ponudnika. Cilj izdelave inovativnega proizvoda v predtržnem obdobju za naročnika je predvsem v izpolnjevanju njegovih funkcionalnih potreb in zahtev, ki bodo našle izpolnitev v enkratnem ali večkratnem javnem naročilu za isti inovativni predmet naročila, ki sledi predtržni fazi naročanja. In čeprav obstaja tudi njegov javni interes za čim širšo uporabo inovativnega proizvoda, če ne drugače vsaj glede vpliva na izboljševanje makroekonomskih agregatov, je ta interes šele nadaljevanje in posledica izpolnitve prvega.¹⁴⁷

Po drugi strani je interes ponudnika uresničitev uporabne vrednosti inovativnega predmeta za naročnika kot rezultat predtržnega naročanja in nato pridobivanje naročil zanj v okviru javnega naročanja. Vendar je njegov motiv raziskav in razvoja poleg prvotnega trženja v okviru javnega naročanja tudi trženje inovativnega predmeta v vsakem možnem tržnem okolju in pridobivanje čim večjega poslovnega rezultata na tej osnovi.

Od kazalcev, ki bi lahko tekoče ugotavljali učinkovitost poteka inovativne faze, bi bilo mogoče izbrati tiste, ki so manj namenjeni inovativnim proizvodom, predvsem pa postopkom. Gre za tiste, ki merijo čas in hitrost poteka predtržnega naročanja. Eden od teh kazalcev je kazalec, ki meri čas od ustvarjenja idejne zamisli do predložitve izbire načrta rešitve in ki pomeni oceno, ali sploh nadaljevati z izumom. Druga vrsta kazalcev pa je namenjena merjenjem časa od odločitve o sprejetju načrta rešitve do pričetka trženja proizvoda, kar pomeni, da obe vrsti kazalcev merita časovno učinkovitost življenjskega cikla inovativnega proizvoda.

39.2 Agregatno merjenje uspešnosti inovacij

Ponudnik praviloma v strateškem pogledu največkrat daje osnovni poudarek doseganju rasti podjetja in sposobnosti, da uresniči ta cilj; pogosto načini, kako dosegati rast, ostajajo neopredeljeni, kajti inovacija je samo eden od dejavnikov, kako dosegati večjo rast. Tako

¹⁴⁷ Javno naročanje pomeni, da javne organizacije nabavljajo proizvode (blago ali storitve ali kombinacijo obeh, kar bi bilo mogoče imenovati sistem). Inovativno javno naročanje izvede naročnik, kadar odda naročilo za izpolnitev določenih funkcij v razumnem časovnem okviru za nov proizvod. Cilj ali namen inovativnega javnega naročanja primarno ni v krepitvi razvoja novih proizvodov, ampak v iskanju ciljev, ki zadovoljujejo človeške potrebe in rešujejo družbene probleme. Širša distribucija takšnega proizvoda ni vedno glavni cilj naročanja, čeprav obstajajo primeri, kjer je distribucija novega proizvoda zamišljena že od samega začetka postopka oddaje javnega naročila. Ta razlika se kaže kot inovativno naročanje, ki je namenjeno potrebam naročnika in inovativno naročanje, ki je namenjeno širšemu javnemu interesu (Edquist, C., 2012, str. 5-6).

na primer lahko inovativno podjetje doseže rast z inovacijami ali s prevzemi, s tem da ciljni rezultat ostaja lahko enak (Mankin, 2007).

Obstaja merjenje učinkovitosti inovacije v trajanju življenjskega cikla inovativnega proizvoda z nekaj kazalci, ki ugotavljajo projekcijo inovativnih učinkov vnaprej. Gre za merjenje v času izvedbe faze predtržnega naročanja, s kazalci, kot je na primer število pričetih inovacijskih projektov; povprečni predviden čas za pričetek trženja; število pridobljenih patentov na leto; delež prodaje inovativnih proizvodov v celotni realizaciji. Kljub temu da so različni načini, torej *ex ante* in *ex post*, pomembni za določanja učinkovitosti inovacije celotnega življenjskega cikla inovativnega proizvoda, je glede na pomen faze predtržnega naročanja pomembno predvsem merjenje njenih inovativnih performans.

Način merjenja, ki je uporaben, ne zgolj za makro raven ali raven vseh inovacij podjetja, ampak tudi za posamezno predtržno naročanje, je merjenje na podlagi kazalcev, ki so na vhodni strani inovacijskega procesa na eni strani, in kazalcev, ki so na izhodni strani faze predtržnega naročanja ali življenjskega cikla inovativnega proizvoda (slika 35-1).

Eden od vhodnih kazalcev je ustvarjalni tok in število inovativnih zamisli ponudnika, ki dajejo sliko o novih idejnih zamislih in s tem njegovo potencialno tehnološko okolje. Drugi kazalec merjenja na vhodni strani je prikaz strukture inovacij, ki jih ponudnik izvaja – ali gre za radikalne ali adaptivne. Adaptivne inovacije so namenjene predvsem vzdrževanju obstoječega deleža trga ali zniževanju stroškov; radikalne inovacije pa pomenijo ustvarjanje novih proizvodov, ki pomenijo vstop na nove trge ali celo formiranje novih trgov. Gre za ponudnikovo ugotavljanje sestave posameznih vrst inovacij oziroma njihovo strukturiranje v celotnem portfelju. Naslednji vhodni kazalec pomeni vlaganja v raziskave in razvoj kot delež v celotni prodaji. Ta vhodni kazalec kaže neposreden odnos do izhodnega, ki je dohodek, s katerim je možno primerjati konkurenčni položaj inovativnega podjetja, ki je praviloma objavljen v bilancah podjetja. Zadnji, četrti kazalec so človeški viri s tehničnimi znanji ter neposredno vezani za inovativni proces, ki so predvsem eden od odločilnih dejavnikov, ki določajo dolžino trajanja same faze predtržnega naročanja in tudi faze trženja.

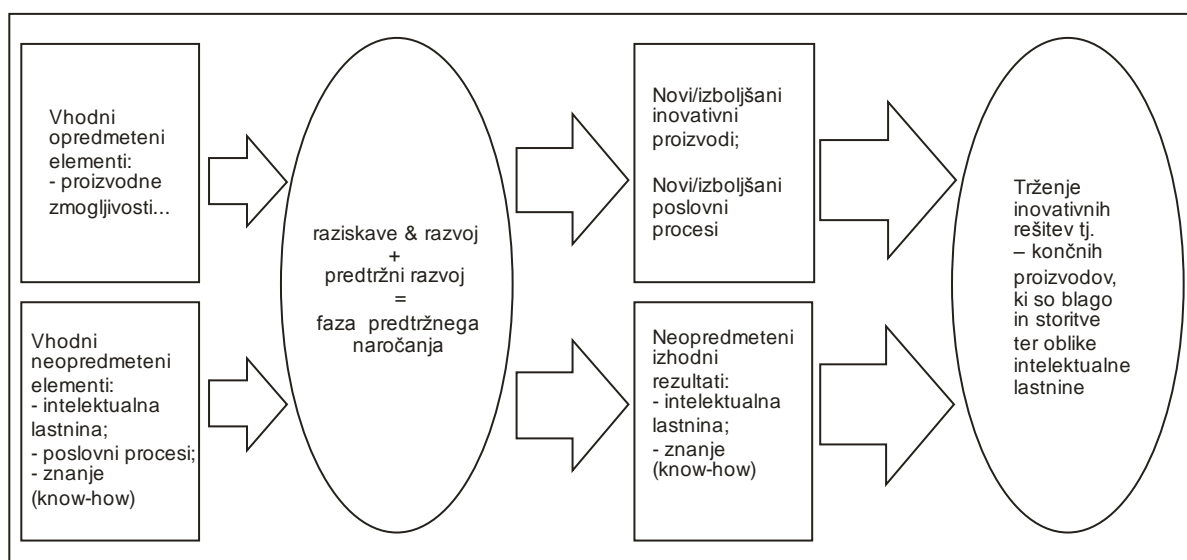
Izhodni kazalci so navadno opredeljeni kot delež prodaje ali dobiček, ki ga ustvarjajo inovativni proizvodi (Andrew, J.P. et al, 2009, str. 14).

Med vhodnimi in izhodnimi kazalci obstajajo vendarle tudi tako imenovani procesni kazalci, med katerimi je najpomembnejši upravljanje s časom, ki pomeni, kako hitro bo naročnik uresničil idejno zamisel in jo prenesel v inovativni proizvod; in tudi čas, ki ga potrebuje inovativni ponudnik od idejne zasnove do vstopa inovativnega proizvoda in intelektualne lastnine na trg. To je odločilnega pomena za njegovo pridobivanje tržnega deleža, doseganja tržne moči in dobička.

Ključni vidik pri oceni celotnih performans inovativnega cikla je v tem, ali so dejanske performance inovativnega naročanja izpolnile pričakovane cilje, ki se merijo s časom, tržnim deležem, dohodkom, stroški itd. Gre za primerjavo načrtovanih nasproti dejanskim parametrom, na primer doseganje dejanskih nasproti načrtovanih ciljev, dejanske kvalitete inovativnih proizvodov nasproti projekciranim, število inovativnih naročil, ki so izpolnili planirane cilje.

Glavni cilj merjenja inovativnosti je razvijanje ocenjevanja stopnje donosnosti naložb v inovativne aktivnosti. Metodološki izziv je predvsem v iskanju vzročnosti med inovativnimi aktivnostmi in inovativno dejavnostjo. V kolikor se poveča inovativna aktivnost X (na primer povečani izdatki v raziskave in razvoj ter ostalo), je lahko to v povezavi s povečano inovativno dejavnostjo Y (ki se na primer kaže v povečanju pridobljenih blagovnih znamk in patentov). In nadaljnja predpostavka je v tem, da inovativni ponudnik odkrije povezavo med povečano inovativno dejavnostjo Y in boljšimi finančnimi izkazi Z (na primer dohodek od prodaje). Postavlja se metodološko vprašanje o tem, ali obstaja vzročno posledična povezava X in Z, ali drugače, odgovor na to, ali podjetje, ki izkazuje večjo rast, preprosto povečuje izdatke v inovativne aktivnosti (Innovation Measurement, 2008, str. 18)?

Slika 39-1 Shema tokov opredmetenih in neopredmetenih vhodnih in izhodnih elementov v fazi predtržnega naročanja



40 NADZOR NAD UPORABO IN ŠIRJENJEM INTELEKTUALNE LASTNINE INOVATIVNEGA PONUDNIKA

Pridobljena intelektualna lastnina, ki izhaja iz inovativnega javnega naročanja, ni zgolj absolutna lastnina inovativnega ponudnika kot titularja, marveč mora biti nadzor nad njeno uporabo in širjenjem določen kot javni interes s splošnimi pravnimi predpisi in pogodbo med njim in naročnikom.

40.1 Javni interes do splošne dostopnosti uporabe intelektualne lastnine

Postavlja se vprašanje, ali obstaja potreba, da naročnik, ki naroča raziskave, tudi izvaja nadzor nad uporabo intelektualne lastnine, ki izhaja iz inovacije in še zlasti nad njenim trženjem.

Naročnik ima lahko javni interes, da s pogodbo zagotovi, da uporaba intelektualne lastnine postane razpoložljiva vsem ponudnikom za tržne namene in ne samo na podlagi podeljevanja izključnih licenc. To je še zlasti v primeru, če je bilo inovativno javno naročilo usmerjeno v pridobivanje splošno uporabne tehnologije in ne zgolj v specifične namene. V kolikor obstaja javna potreba za inovacijo, tedaj bo naročnik vključil pogodbeno določilo, ki prepoveduje podeljevanje izključnih licenc za raziskovalne rezultate in ki zahteva, da ponudnik zgolj podeljuje licence na podlagi, ki ni diskriminatorna ali izključna, vsem ostalim ponudnikom, ki izkažejo interes za licenco. Še bolj kot uporabiti ga kot pogodbeno določilo, je takšen institut primerno povzdigniti v zakonsko normo.

Tudi s tem da temeljna predpostavka za zagotavljanje trženja intelektualne lastnine, ki izhaja iz raziskav in razvoja, preide na inovativnega lastnika, naročnik torej vendarle ohranja odgovornost za nadzor izvajanja takšnega trženja.

Ena možnost za to je uporaba t. i. obvezne licence, ki obvezuje lastnika patenta, avtorske pravice ali izključne pravice, da se uporaba takšnega patenta ali izključne pravice avtomatsko prenese na državo oziroma na naročnika. V takšnem primeru je inovativni ponudnik zaščiten in običajno prejme licenčnino na podlagi zakona ali arbitraže.¹⁴⁸

Takšen institut je zlasti uporabljiv v primeru realnih pričakovanj, da inovativni ponudnik ne bo zagotovil primernih tržnih učinkov, ki izhajajo iz inovacije.

Druga možnost je uporaba t. i. interventne pravice naročnika. Uporaba te pravice pomeni, da naročnik, ki je oseba, s katero je ponudnik sklenil pogodbo, ki izhaja iz pravnomočnosti oddaje inovativnega naročila, postane titular pravic, katere so bila doslej last ponudnika, v primeru dokazanega neuspeha pri praktični uporabi oziroma trženju ustvarjene intelektualne lastnine. V takšnem primeru naj bi ponudnik obdržal neizključno brezplačno licenco, ki mu omogoča uporabo raziskovalnih rezultatov. Takšno upravičenje za naročnika bi bilo najprimernejše takrat, kadar so se rezultati raziskav patentirali, vendar pa tudi ne praktično oziroma tržno realizirali (Patent Laws, b.l.).

Naročnik naj bi v takšnem primeru imel zakonsko podlago, da po preteku določenega obdobja od podelitve patenta (npr. 3 leta v ZDA) kogentno zagotavlja licenciranje v javnem interesu v primeru, da ponudnik ne uspe izpolniti javnih potreb, kot je to na področju zdravstva. To pomeni, da naročnik uporabi vstopne pravice zaradi neuporabe izuma, ki je pridobil patent, s čimer zahteva od ponudnika, da podeli izključne ali neizključne pravice zainteresiranim tretjim osebam v primeru, da je bil izum s pogodbenimi določili namenjen javni uporabi ali da je zahteval izpolnjevanje na primer zdravstvenih ali varnostnih zahtev (U.S.Senate, 1961).

¹⁴⁸ Vir: Compulsory Licence, Wikipedia; Understanding the WTO: the Agreements, Intellectual Property: Protection and Enforcement, Patents (Compulsory Licence, b.l.).

40.2 Pogodbene obveznosti inovativnega ponudnika za ravnanja z intelektualno lastnino

Ne glede na pomen splošne zakonske norme naj bi bila natančnejša določila glede obveznosti ponudnika iz naslova intelektualne lastnine, ki je nastala v inovativnem naročanju, zajeta v pogodbi, ki izhaja iz predtržega javnega naročila z obveznostjo, da inovativni ponudnik:

- natančno opredeli vse rezultate raziskav in razvoja in jih sporoči naročniku;
- zagotovi zaščito intelektualne lastnine, ki izhaja iz rezultatov, ki so privedli do inovacije z namenom trženja teh rezultatov oziroma intelektualne lastnine, ustvarjene v predtržnem javnem naročilu;
- obvesti naročnika o vseh zaprosilih za patente za ustvarjene rezultate in vse ostale vrste intelektualne lastnine in o vseh primerih nameravane dodelitve tako ustvarjene intelektualne lastnine tretjim osebam;
- tekoče obvešča naročnika o procesih trženja in vseh podeljenih licencah;
- vodi evidenco o dohodku in izvaja plačila naročniku, kjer obstaja pogodbeno shema delitve dohodka ali podobna pogodbeno določila.

41 DELITEV DOHODKA NA PODLAGI IZVEDBE INOVATIVNEGA NAROČILA

Po realni predpostavki glede spodbujevanja inovacij v javnem naročanju dohodek iz naslova trženja rezultatov raziskav in razvoja, ki so financirane iz javnih sredstev, ostaja pri ponudniku, razen če ni drugače določeno s pogodbo. V vseh primerih naj naročnik presodi, ali naj del licenčnine ali del ustvarjenega dohodka postane del javnih financ glede na obseg javnega financiranja raziskav in razvoja, ki je prispevalo k ustvarjanju inovacije. Če se naročnik odloči in zahteva takšno plačilo, naj bi vključil takšna lastna upravičenja v pogodbo.

Navadno bi bilo razumeti, da se takšna plačila izvajajo v obliki delitve neto dohodka po vnaprej določenih deležih. Na splošno gledano so upravičenja za udeležbo v dohodku naročnika lahko večja, če je dohodek od uporabe inovacije večji, ali v primerih, kjer bo uporaba inovacije sledila na podlagi javnega financiranja brez večjih vlaganj ali prevzemanja tveganj inovativnega ponudnika.

V vseh primerih, kjer inovativni ponudnik postane lastnik rezultatov javno financirane inovacije, je potrebno zagotoviti že z javnim naročilom in še zlasti s pogodbo, ki iz njega izhaja, da ima inovativni ponudnik kot edini odgovornost za vsa in vsakršno zahtevano plačilo raziskovalcem ali članom raziskovalne skupine, kar naj bi sicer praviloma izhajalo iz zakonskih norm.

42 DEFINICIJA PONUDNIKA IN VIDIK PONUDBENE CENE

Poglavje 42 podaja definicijo inovativnega ponudnika in s tem nabor možnih udeležencev na ponudbeni strani v okviru inovativnega javnega naročanja ter vidike formiranja ponudbene cene za inovativni proizvod ob upoštevanju njegovega življenjskega cikla.

42.1 Opredelitev ponudnika, ki zagotavlja najširše trženje intelektualne lastnine

Najprej je treba ugotoviti, kdo od ponudnikov lahko nastopa in sodeluje v predtržnem inovativnem naročanju. Kriterijev za udeležbo je lahko več, vendar je predvsem pomembno, da je glavni ponudnik zakonsko opredeljen praviloma kot oseba zasebnega prava, ki izkazuje poslovni interes in katerega organizacijska oblika obsega lahko zasebno družbo, partnersko organizacijo, podjetje z omejeno zavezo, korporacijo, skupen nastop podjetij ali konzorcij, združenje itd.

Nadalje to pomeni, da zavodi, agencije in raziskovalne institucije lahko vstopajo v predtržno naročanje zlasti v oblikah skupnega nastopanja ali kot podizvajalci glavnega ponudnika. Razlog za to je, da zgolj poslovni interes, ki definira osebo zasebnega prava, lahko zagotovi najširše trženje inovativnega proizvoda, torej funkcijo, ki jo lahko opravi ponudnik, ki ima za ta namen najprimernejši in najbolj usposobljen organizacijski, finančni, kadrovski in marketinški sestav. In prav to v tendenci zagotavlja, da je inovativni proizvod že uvodoma, ob svoji stvaritvi cenejši za naročnika, kot tudi da je lahko cenovno dostopnejši za končnega uporabnika.

Takšno utemeljevanje izhaja tudi iz zgodovinske izkušnje zadnjih desetletij, s tem da se osrednje generiranje inovacij nezadržno prenaša od države, univerz in raziskovalnih institucij na zasebni sektor in s tem na zasebno podjetje.

42.2 Formiranje ponudbene cene inovativnega proizvoda v fazi trženja

Inovativni ponudnik mora v predtržnem naročanju ugotoviti, koliko znašajo njegovi raziskovalni in razvojni stroški ter njegov dobiček, in predložiti ponudbo, ki bo upoštevala naročnikov vidik tveganja, kateri pomembno vpliva na ocenjeno vrednost naročila oziroma razpoložljiva sredstva.

Pomemben dejavnik pri določanju ponudbene cene je za ponudnika poleg pokrivanja raziskovalnih in razvojnih stroškov predvsem možnost kasnejšega trženja inovativnega proizvoda. Domiselni ponudnik pogosto sam išče inovativne priložnosti, za katere je naročnik pripravljen poleg samega interesa za naročanje inovativnega proizvoda tudi financirati njegov razvoj in raziskave. Takšen poslovni cilj je za inovativnega ponudnika največja spodbuda, ki pomeni ustvarjanje inovacije v predtržnem naročanju in nato njeno trženje na celotnem relevantnem trgu.

Pozicioniranje inovativnega proizvoda in določanje njegove ponudbene cene, ki je stroškovna, vendar hkrati tudi prilagojena trgu (*angl. tailored price*), v konkretnem primeru, relevantnemu trgu javnih naročil, pomeni najboljšo izbiro. Uvodoma ponudnik analizira cene drugih približno enakih proizvodov ali substitutov v isti skupini proizvodov, s tem da določi v tej skupini prvo mesto inovativnemu proizvodu (De Staercke, K. et al, b.l., str. 7).

Formiranje različne strategije cen in njena politika izvedbe sta odvisna tudi od faz življenjskega cikla inovativnega proizvoda – faze razvoja, faze rasti, faze zrelosti in faze upadanja. Vsak strateški načrt, ki upošteva donosen način izvajanja politike cen, mora vključevati dolgoročni vidik njihovega spreminjanja v življenjskem ciklu inovativnega

proizvoda. To pomeni, da odločitve glede vsakokratnega formiranja cen za inovativni proizvod zahtevajo upoštevanje njegovega položaja glede na časovni presek na premici življenjskega cikla. V kontekstu inovativne faze razvoja, to je faze predtržnega naročanja, ni mogoče sprejeti znano tehniko posnetja cen (*angl. price skim pricing*¹⁴⁹), ki pomeni uporabo visokih cen na začetku trženja, ki se nato postopoma umiri. Razlogi v splošnih razmerah v prid takšnega pristopa so, da je nov, ostalim kupcem nedostopni inovativni proizvod namenjen izključno znanemu, ciljnemu naročniku. Vendar je v primeru naročanja za javni sektor, ki je pretežno financiral inovativni proizvod, potrebno upoštevati tudi možen način povračila začetnih investicij naročniku tudi prek uporabe politike nevtralnih cen.

Skrajni primer večšega ponudnika je, da lahko v predtržnem naročanju predloži ponudbo, ki krije samo razvojne stroške brez dobička (normalnega profita) zanj in to z namenom, da postane uspešni ponudnik in pridobi inovativno naročilo. Ob tem se inovativni ponudnik še pred predložitvijo načrta rešitve lahko pogaja glede pravic in obveznosti iz naslova intelektualne lastnine in nato pristopi raziskavam in razvoju.

Tak uspešni ponudnik v prvotnem predtržnem naročanju lahko zgolj pokrije stroške raziskav in razvoja, medtem ko lahko kasneje inovativni proizvod trži z donosom brez angažiranega časa in sredstev za njegovo oblikovanje, razvoj in testiranje.

Ponudnik je na eni strani izvedel inovativno javno naročilo za naročnika gospodarno, s tem da je sam za relevantni trg pridobil tehnološko razvit proizvod, ki ga lahko na prostem trgu realizira ob doseganju normalne cene (Watkins, 2002, str. 3-4).

43 PODIZVAJALCI¹⁵⁰ IN INTELEKTUALNA LASTNINA V JAVNEM NAROČANJU

¹⁴⁹ Vir: John Hogan, Thomas Nagle, Pricing Over the Product Lyfe Cycle: Adapting, The Journal of Professional Pricing (2006, str. 23).

¹⁵⁰ Zakonodajca javnega naročanja razlikuje skupno oddajanje ponudbe, ki jo v postopku oddaje javnega naročila predložijo ponudniki na osnovi združevanja na primer v konzorcij, od ponudbe, ki jo glavni ponudnik oblikuje s podizvajalci. V obeh primerih gre za oskrbovalno verigo, ki je v prvem primeru horizontalna in praviloma zasnovana na enakopravni osnovi in v drugem primeru vertikalna in hkrati subordinirana.

Prva organizacijska oblika pomeni, da ob tem, ko nastopa vodilni subjekt med sicer enakopravnimi partnerji v odnosu do naročnika, velja zanj pravilo neomejene solidarnosti.

Druga oblika, ki jo tvori glavni ponudnik s podizvajalci in ki je najpogostejša v javnem naročanju, zlasti v posameznih sektorjih, kot sta to gradbeništvo in cestogradnja, je predvsem ponudbena veriga, ki jo tvorijo glavni izvajalec s podizvajalci.

"Skupine gospodarskih subjektov lahko predložijo ponudbo ali se prijavijo za kandidate. Naročnik od teh skupin ne sme zahtevati, da se povežejo v kakršno koli pravno formalno obliko, vendar lahko za izvedbo naročila od izbrane skupine zahteva predložitev ustreznega akta o skupni izvedbi naročila (na primer pogodbe o sodelovanju), če je to nujno za uspešno izvedbo javnega naročila" (4. člen (3) ZJN-2).

"Podizvajalec je gospodarski subjekt, ki je pravna ali fizična oseba in za ponudnika, s katerim je naročnik po tem zakonu sklenil pogodbo o izvedbi javnega naročila, dobavlja blago ali izvaja storitev oziroma gradnjo, ki je neposredno povezana s predmetom javnega naročila" (2. člen 15.a ZJN-2).

Podizvajalci so lahko ključni element v inovativni tehnološki verigi predtržnega naročanja in je zanje pomembno, da vstopajo v neposredni odnos z naročnikom glede zadev, ki so vezane na pravice iz intelektualne lastnine.

Podizvajalec mora skrbno proučiti način zaščite svoje intelektualne lastnine glede na dvojni pogodbeni odnos, tj. pogodbo med njim in glavnim ponudnikom in pogodbo med glavnim ponudnikom in naročnikom. Za podizvajalca je še zlasti pomembno, da določi v svojem pogodbenem odnosu do glavnega ponudnika uporabo in pravice svoje intelektualne lastnine. Podizvajalec mora prav tako jasno doumeti, kako bodo določila pogodbe med naročnikom in glavnim ponudnikom vplivala na pravice iz naslova intelektualne lastnine podizvajalca. Podizvajalec naj bi skrbno pregledal vsa določila pogodbe, ki se nanašajo na lastništvo njegove intelektualne lastnine, preden bi podpisal pogodbo z glavnim izvajalcem, s tem da mora glavni izvajalec obvezno posredovati podizvajalcu vsa določila pogodbe med njim in naročnikom, ki so vezana na zaščito intelektualne lastnine. Razumeti je, da podizvajalec ni upravičen do dodatne zaščite intelektualne lastnine od tiste, ki jo prejme glavni izvajalec po pogodbi z naročnikom, vendar glavni ponudnik ne sme, kot pogoj v pogodbi s podizvajalcem, zahtevati, da se podizvajalec odreče svojim pravicam iz intelektualne lastnine, ki vstopa v njun odnos.

Tako na primer ameriška zakonodaja zagotavlja zaščito pravic intelektualne lastnine podizvajalca v okviru pogodbe, ki jo sklene naročnik, s tem da prepoveduje glavnemu ponudniku, da bi pridobivanje lastništva nad patentnimi pravicami podizvajalca pogojeval z sklenitvijo podizvajalske pogodbe (Bayh-Dole Act, 2012).

Da bi podizvajalec primerno zaščitil svojo intelektualno lastnino, naj bi pogajanja z glavnim ponudnikom morala natančno določiti in razmejiti intelektualno lastnino, ki je v lasti vsake od pogodbenih strank in katera vstopa v medsebojni odnos glavnega izvajalca s podizvajalcem; zagotoviti, da vsaka stranka ohrani lastnino nad intelektualno lastnino tudi po končani izvedbi naročila; da opredeli način ugotavljanja in ključ delitve lastništva nad intelektualno lastnino, ki bo nastala v času izvajanja naročila; takšna pogajanja vključujejo tudi poglavje o licencah za uporabo intelektualne lastnine, potem ko je podizvajalski del javnega naročila končan (Millien, 2009, str. 1).

Razmejevanje intelektualne lastnine na podlagi financiranja razvoja inovativnega proizvoda, ki ga izvede naročnik delno ali v celoti, je mogoče razumeti kot dovolj pregledno in transparentno in ga je zato mogoče vgraditi v model predtržnega naročanja. Večji in manj jasen pa ostaja problem sofinanciranja razvoja nove tehnologije med glavnim ponudnikom in podizvajalcem. Še zlasti je ta problem viden v primerih, kjer eden od subjektov izkazuje lastninska upravičenja nad tehnologijo, ki je bila razvita v predtržnem naročanju ali celo v času pred njim. V kolikor je inovativni proizvod rezultat raziskav in razvoja podizvajalca, ki je majhno podjetje ali nepridobitna organizacija in kjer je takšno delo v celoti ali pretežno financiral glavni ponudnik, je mogoče, da titular nad uporabo izuma postane glavni ponudnik, kar je vendarle lahko stvar pogajanj pri sklepanju pogodbe med njim in podizvajalcem. Pri tem velja opozorilo za primere uporabe takšne ureditve zaradi pogoste neprimerne delitve pravic intelektualne lastnine, ki sledi iz razkoraka v ekonomski moči med glavnim ponudnikom in podizvajalcem.

Politika naročnika do podizvajalcev, ki je določena že v objavi naročila, je v tem, da prepereči ponudnikom, da oddajo del naročila v podizvajanje na podlagi njihove relativne ekonomske moči z namenom, da bi pridobili in prenesli nase pravice do uporabe izuma, ki ga je ustvaril posamezni podizvajalec (FAR, 2012I).

Najrealnejša opredelitev upravičenj do intelektualne lastnine, za podizvajalsko vlogo in funkcijo eksperimentalnega, raziskovalnega ali razvojnega dela, naj bi izhajala iz patentnih določil, ki jo za glavnega izvajalca določi naročnik že v vzorcu pogodbe med njima. Takšna patentna klavzula je nato osnova pogodbenemu razmerju med glavnim izvajalcem in podizvajalcem.

Naročnik naj bi načeloma terjal, da pogodbeno določila zahtevajo od glavnega ponudnika, da zagotovi takšne pogoje v svojih ravnanjih s podizvajalci, da bo naročnik pridobil lastninske ali licenčne pravice, ki so vsaj enake tistim, ki so zapisane v pogodbi med naročnikom in glavnim ponudnikom. Povsem možno je, da naročnik lahko izkaže interes, da pogoji podizvajanja izpolnjujejo njegove interese glede intelektualne lastnine na način, da so usklajeni z določili pogodbe med njim in glavnim ponudnikom.

Primer tega je, da bo v okviru predtržnega naročanja za razvoj na primer specifične aplikacije glavni ponudnik postal titular intelektualne lastnine, ki je nastala kot rezultat takšnega razvoja. Pred tem je glavni izvajalec oddal v podizvajanje del inovativnega projekta, iz katerega je nastala intelektualna lastnina, ki pripada podizvajalcu. Glavni izvajalec nosi pri tem odgovornost, da zagotovi, da so pogoji podizvajanja skladni s pravicami oziroma interesi, ki jih je podizvajalec priznal naročniku v pogodbi med glavnim izvajalcem in podizvajalcem. Glavni izvajalec in podizvajalec bosta v medsebojni pogodbi določila, komu pripada intelektualna lastnina, ki izhaja iz podizvajanja in ki je nastala v okviru inovativnega naročila, ki ga je bil oddal naročnik.

V primerih, kjer ustvarjena intelektualna lastnina preide na naročnika, naj bi ta v razpisnih dokumentih zahteval od glavnega ponudnika, da v podizvajalsko razmerje vgradi za podizvajalce enake pogoje, kot so tisti, ki so zapisani v glavni pogodbi (James, H. A., 2006, str. 3-4).

Inovativnemu ponudniku ni potrebna patentna zaščita za vse proizvode zaradi visokih stroškov njenega prijavljanja in certificiranja ter dolžine takšnih postopkov. Razumeti je, da nekateri inovativni ponudniki ne želijo prijaviti zaščite intelektualne lastnine zaradi možnega vlaganja revizijskih zahtevkov in stroškov, ki so povezani s tem.

V nekaterih primerih je pričakovati, da inovativni ponudnik, še zlasti manjše podjetje ali podjetje, ki nastopa kot podizvajalec in ki na podlagi lastnih raziskav in razvoja v fazi predtržnega naročanja pridobi lastninska upravičenja do inovacije, takšna upravičenja prenese oziroma odproda na primer glavnemu izvajalcu ali sicer nekemu drugemu, navadno večjemu subjektu.

Končna ugotovitev za ravnanje podizvajalca je v tem, da dovolj zgodaj razume, kakšne in katere pravice intelektualne lastnine naročnik terja v okviru in obsegu podizvajanja in kot drugo, da zagotovi, da glavni izvajalec omeji pravice naročnika v okvir in obseg, ki ju priznava podizvajalec.

Da bi podizvajalec zadovoljivo zaščitil svojo intelektualno lastnino, mora v pogodbo z glavnim izvajalcem vključiti naslednje elemente (James, H. A., 2006, str. 3-4):

- opredelitev intelektualne lastnine, ki jo v podizvajalsko razmerje vnese vsaka od strank,
- zagotovilo, da vsaka stranka obdrži pravice intelektualne lastnine tudi po izvedbi javnega naročila,
- določitev pravic intelektualne lastnine, ki je bila pridobljena v času izvajanja naročila,
- pridobitev licenc za uporabo intelektualne lastnine po izteku podizvajalskega razmerja.

44 EKONOMIJA OBSEGA IN PRILAGOJEVANJE INOVATIVNIH PROIZVODOV ZAHTEVAM TRGA ('IZDELAVA PO MERI') V OBDOBJU, KI SLEDI FAZI PREDTRŽNEGA NAROČANJA

Eden od načinov, kako inovacija vstopa na trg, je prek komercializacije intelektualne lastnine, ki je nastala v predtržnem naročanju. Poudarek temu delu razprave izhaja iz pomena razporejanja in delitve koristi, ki je v tem časovnem preseku predvsem na titularju intelektualne lastnine, vendar tudi delno, posredno na javnem naročniku, kar naj pomeni razpored in delitev koristi med naročnikom in inovativnim ponudnikom v življenjskem ciklu inovativnega proizvoda. Koristi, pridobljene v fazi trženja iz naslova komercializacije inovativnega proizvoda *in* intelektualne lastnine, naj bi prejel torej tudi naročnik iz faze predtržnega naročanja. Pomemben je kaskadni red predvidljivosti koristi, ki je za naročnika najprej in v prvi vrsti zadovoljevanje javnih potreb, vendar obenem tudi vizija najširše uporabe inovativnega proizvoda v fazi trženja, kar pomembno vpliva na uresničevanje načela gospodarnosti in učinkovite rabe javnih sredstev. Zadnje pomeni, da inovativni ponudnik že v svoji ponudbi v predtržnem naročanju sprejme odgovornost do najširšega trženja, medtem ko naročnik poleg zadovoljevanja lastnih potreb načrtuje in izbira takšen inovativni predmet naročanja, ki izkazuje vsesplošno javno korist in ki kasneje potencialno lahko uveljavlja ekonomijo velikega obsega, množičnost trženja in posledično gospodarsko rast, zaposlovanje, izvoz in druge makroekonomske agregate.

V okviru ekonomije velikega obsega in množičnosti trženja obstajata množična proizvodnja standardnih proizvodov in proizvodnja množične izdelave po meri. Množična proizvodnja po meri je sposobnost ponudnika, da ponudi rešitve za specifično blago ali storitve, s tem da hkrati uresničuje koristi ekonomije velikega obsega. V vsakem od obeh primerov naj bi naročnik lahko nabavljal s stroški, ki veljajo za ekonomijo velikega obsega. Proizvodnja množične izdelave po meri predstavlja kombinacijo ustvarjanja proizvodov, ki imajo isto prvotno izvedbeno osnovo, vendar se lahko med seboj značilno razlikujejo, glede na izpolnitev individualnih zahtev posameznega uporabnika, in so hkrati izdelani ob nizkih stroških zaradi velikih količin. Ponudnik mora že dovolj zgodaj identificirati trg za proizvode množične izdelave po meri, ugotoviti značilnosti prilagoditev na individualni osnovi, ki jih zahteva ta trg, oblikovati inovativni proizvod, ki lahko zagotovi prilagoditev zahtevanim značilnostim in kjer lahko oblikuje posamezno ponudbo medsebojno razločljivih proizvodov z nizkimi stroški, ki jih omogoča ekonomija velikega obsega, ob tem da lahko celo povečuje obseg proizvodnje.

Proizvodnja množične izdelave po meri ohranja stroškovne prednosti ekonomije velikega obsega ob istočasnem izboljšanju sodelovanja z uporabniki in upravljanja zalog. Zato ni postala zgolj inovativna proizvodna metoda, ampak so z njo nastale nove inovativne metode v oskrbovalni verigi, drobni prodaji in naročanju (Nair, 2011, str. 1).

Dober primer uspeha je Dell, ki nudi dobavo PC-jev na osnovi individualne konfiguracije, ki so rezultat množične proizvodnje po meri v nekaj dneh (Kepczyk, 2001, str. 1).

Za predtržno naročanje je pomembna predvsem strategija *čiste množične izdelave po meri*. Ta vrsta strategije zajema izdelavo proizvoda, ki se pričinja od izvirne zamisli za vsakega posameznega naročnika posebej. Hkrati ta strategija vpliva na celotni inovativni in proizvodni proces v okviru faze predtržnega naročanja, s tem da je rezultat specifičen proizvod, ki je namenjen zgolj enemu in edinemu naročniku. Inovativni proizvod je edinstveno značilen in izdelan po meri, potrebah in zahtevah samo takšnega edinega naročnika. Primer za to je inovativni izdelek, izdelan v majhnih testnih količinah na koncu faze predtržnega naročanja (Duray, 2000, str. 445).

Obstaja tudi strategija *prilagojene množične izdelave po meri*, ki pomeni spreminjanje temeljnega izdelanega inovativnega proizvoda¹⁵¹ na način, da izpolni zahteve vsakega naročnika posebej. Tak naročnik vpliva na spremembe proizvoda, začevši na točki, kjer je mogoče spreminjati standardno obliko in funkcijo.

Očala so značilen primer za izvedbo prilagojene množične izdelave po meri. Kupec najprej izbere enega od standardnih okvirjev, pri čemer se nato vanj vstavi posamezna leča po receptu okulista za vsakega kupca posebej (U.S.Congress, 1995, str. 446).

V javnem sektorju je takšen primer mogoče iskati na zaključku faze predtržnega naročanja, kjer je izdelan inovativni proizvod mogoče prilagoditi za posameznega naročnika in kjer v skupnem naročilu nastopa več oseb javnega prava, od teh vsak s svojimi specifičnimi zahtevami. Enako možnost lahko nato uporabi uspešni inovativni ponudnik tudi pri zasebnih naročilih v fazi najširšega trženja. Naročniki v skupnem naročanju imajo interes za zniževanje cen za predmet naročila, za katerega velja množična proizvodnja, vendar pogosto vsak od njih želi naročiti blago ali storitve, ki so prilagojene posebnim zahtevam, ob tem da ostane cena na osnovi množične proizvodnje nespremenjena.

Množično izdelavo po meri določata dve razsežnosti, to je njena temeljna opredelitev, ki določa, da raznovrstnost sama po sebi še ne zagotavlja množične izdelave po meri. In drugo je to način, kako dosegati dejansko ali vsaj približno stroške množične proizvodnje. Predvsem je pomembno, da je kupec (naročnik) vključen v pripravo specifikacij proizvoda. Način, kako dosegati dejansko ali vsaj približno stroške množične proizvodnje, je v tem, da se ekonomija velikega obsega doseže prek modularnosti proizvoda. Individualne module in komponente je nato mogoče dosegati vsaj približno pri cenah, ki jih ustvarja množična proizvodnja. Proizvodni konfiguracijski sistem je temeljni model, ki opisuje odnos med posameznimi deli proizvoda, s tem da omogoča interaktivno načrtovanje proizvoda z odločitvijo glede specifikacij o tem, kateri sestavni del se bo uporabil v končnem proizvodu (Edwards, K. & Pedersen, J.L., b.l., str. 2).

Na splošno naročniki želijo proizvode, ki so izdelani po meri s ciljem, da izpolnijo njihova pričakovanja, potrebe in edinstvene zahteve. Raje, kot da naročajo generične proizvode, svoja naročila usmerjajo k proizvodom, ki so izdelani po meri oziroma prilagojeni

¹⁵¹V tem kontekstu pomenijo inovacije poleg nastanka povsem novega tehnološkega proizvoda tudi uporabo obstoječe vrste ali tipa proizvoda v novi aplikaciji (U.S.Congress, 1995, str. 2)

njihovim specifičnim zahtevam.¹⁵² Ob težnji vse manjšega naročanja generičnih proizvodov ali proizvodov s police naročniki želijo predvsem naročiti 'svojim lastnim potrebam prilagojene' proizvode in storitve. Način masovnega prilagajanja pomeni za ponudnika, da zagotovi rešitve, ki pomenijo izdelavo specifičnega blaga ali storitev in hkrati ohrani zase prednosti delovanja ekonomije velikega obsega. En način tega je za inovativnega ponudnika delno ali fazno izdelati generični proizvod ali storitev in nato zaposliti podizvajalce, da prilagodijo ta proizvod ali storitev specifičnim potrebam naročnika oziroma vsakemu predmetu naročila, ki je lahko svojevrsten.

Drugi od načinov je, da inovativni proizvajalec oziroma ponudnik proizvede generični inovativni proizvod, ki izhaja iz predtržnega naročanja in sega v čas trženja in ga nato preda drugemu subjektu, ki je posrednik oziroma ponudnik, da ga spremeni v blago ali storitev za potrebe uporabnika.

Vzporedno temu se uveljavlja tudi rešitev ali način, ki se imenuje izdelava 'za naročilo' ali 'po zahtevi', kar terja ponudnikovo pripravo za izdelavo specifičnega predmeta naročila šele potem, ko je naročnik za relevantni trg že razpisal naročilo. To zahteva izdelavo potencialnih variant podobnih rešitev ali z drugo besedo tehnično fleksibilnost.¹⁵³

S tem da v fazi trženja inovativni proizvod, ki je nastal v predtržnem naročanju, postane tržno blago, ki zaradi raznovrstnega množičnega prilagojevanja 'po naročilu ali 'po zahtevi' terja spremembo prvotne inovacije, se postavlja vprašanje vnosa patentne klavzule že v vzorec pogodbe pri oddaji naročila za ta namen. Razumni odgovor je lahko alternativen in pomeni, da, v kolikor gre pri spremembah inovativnega proizvoda za manjše prilagoditve nove tehnologije, postopek javnega naročila ne terja klavzule o intelektualni lastnini za ta namen; in drugo, v kolikor gre za spremembe tržnega blaga, ki so inovacija, in za katero nato v tržnem okolju velja oznaka razvoja, ki pomeni zahtevne tehnološko-tehnične posege, tedaj je definiranje intelektualne lastnine, ki nastane na podlagi teh sprememb, vendarle potrebno.

45 OBMOČJE IZTEKANJA ŽIVLJENJSKE DOBE INOVATIVNEGA PROIZVODA

Inovativna dinamika kaže, da v življenjskem ciklu proizvoda obstajajo tri faze, od katerih kot prva nastopa proizvodno inovativna faza (slika 45-1).¹⁵⁴

¹⁵² "Različni javni naročniki, agencije, njihovi oddelki lahko iščejo različnost in zato naročajo bolj prilagojene rešitve. Različnost je lahko posledica posebnih lokalnih tehničnih karakteristik (na primer posebnih problemov vzdrževanja nekaterih javnih zgradb) ali geografskih posebnosti in s tem logističnemu zagotavljanju določenih storitev (na primer zbiranje odpadkov) (Uyarra, E. & Flanagan, K., 2010, str. 135).

¹⁵³ Tehnična fleksibilnost pomeni značilnost posamezne opreme, to je zmogljivost proizvajati različne proizvode z enakimi denarnimi sredstvi. Tehnična fleksibilnost ne zahteva organizacijske fleksibilnosti, ker je mogoče uporabiti večnamenske stroje in proizvodne obrate tudi v pogojih toge organizacijske strukture (Morrone, 1992, str. 169).

¹⁵⁴ Tri faze, ki pomenijo proizvodno inovativnost, procesna inovativnost in specifični inovativnost, so analizirane v James M. Utterback, *Mastering the Dynamics of Innovation* (1996, str. XVIII).

Prva faza je čas, ko obstaja možnost različnosti in tehničnih spremenljivosti, kjer novi ponudniki vstopajo na trg na podlagi tehnične inovativnosti, ki ustvarja proizvode s svojevrstnimi posebnostmi in prednostmi, še zlasti na podlagi eksperimentiranja. Vendar se slej ali prej pojavi vrsta proizvodnega standarda, ki ga trg sprejme z učinkovitim povpraševanjem, kar pomeni potrditev uspešnega ponudnika.

V *drugi fazi*, to je v fazi procesne inovacije, se uspešna inovacija omeji na procese izboljšanja proizvoda, ki predvsem podpirajo na trgu potrjeni standard ter na izboljšave pri trženju in distribuciji. Inovatorji, ki v tem času napadajo standard, ki je postal uveljavljen in prevladujoč na trgu, so praviloma obsojeni na neuspeh. Inovativnost, ki je doslej ustvarjala proizvodno raznolikost preide v procesno inovativnost, ki pomeni potrditev standardne izvedbe proizvoda pri naročniku ali naročnikih, kjer standardni dizajn najboljše izpolnjuje njihove potrebe. S tem se dizajn proizvodnih raznovrstnosti poenoti in uniformira.

Z investiranjem v proizvodno opremo ponudniki povečujejo produktivnost, dosegajo boljšo uporabo materialov, kvaliteto in zanesljivost, kar je mogoče imenovati procesno inovativnost. V inovativnem javnem naročanju je procesno inovativnost še posebej primerno poudariti zaradi koristi, katere so deležna zlasti majhna podjetja, ki lahko uporabljajo napredno tehnologijo, ki so jo pred tem razvila velika podjetja. Uporaba preizkušene procesne tehnologije ima zanje tudi prednost zaradi razmeroma manjših tveganj in hitrejših povrnitve investicijskih stroškov. Omejitve pri procesni inovativnosti so sicer v tem, da je v večji meri občutljiva na konkurenco, ki lahko naglo odpravi začetno prednost, ki jo je procesni inovator pridobil na podlagi svojih prvotnih investicij. Medtem ko nov proizvod postavi inovativnega ponudnika pred konkurenco, s procesno tehnologijo doseže in vzdržuje zgolj obstoječi standard. Procesno inovativnost bi bilo mogoče meriti z obsegom investiranja nekega ponudnika v danem obdobju v uporabo na primer robotizacije ali računalniško vodenih proizvodnih procesov.

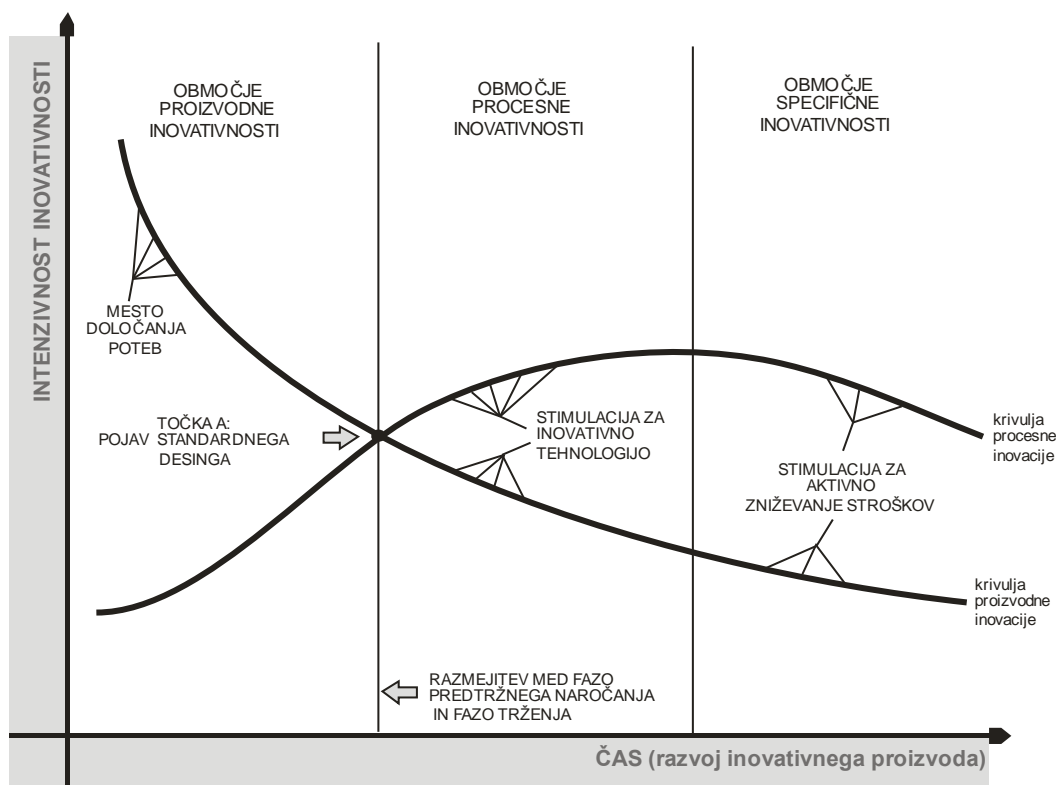
Možno je sicer tudi obratno: procesna inovacija je vidna lahko tudi s tem, da ponudnik krepí novemu proizvodu nadaljnji obstoj in daje spodbudo na način prilagojevanja njegovega dizajna ali funkcionalnosti (modificiranja), kar je lahko nadomestilo za investiranje v drago proizvodno opremo. Obstaja tudi tretja možnost istočasnega investiranja v proizvodno opremo in nadaljnjo razvijanje samega proizvoda, kar kaže na številne izrazne možnosti inovativnosti.

Na tej podlagi velja ugotoviti, da kjerkoli v okviru življenjskega cikla nastopa inovativnost, ki zmanjšuje proizvodne stroške, to vpliva na krepitev obstojnosti proizvoda in njegovega trajnostnega razvoja ter preprečuje njegovo nadomeščanje zlasti s proizvodi, ki nastajajo na podlagi izrivalne tehnologije.

V *zadnji, tretji fazi*, ki je specifična faza, se inovativnost namreč omeji od proizvoda in procesa in usmeri predvsem na področje stroškov, obsega in zmogljivosti.

Ko se pojavi prevladujoči standard, se število ponudnikov zmanjša in tisti, ki je uspešen, zagotavlja učinkovito proizvodnjo inovativnega proizvoda, največkrat z uporabo množične proizvodnje. Njihova proizvodna učinkovitost in učinkovitost tržnih poti določata profit takšnega ponudnika in njegov relativni tržni delež.

Slika 45-1 Dinamični model proizvodne oziroma procesne inovacije



Vir: Prirejeno po J.M.Utterbac in W.J. Abernathy, *A Dynamic Model of Process and Product Innovation* (1975, str. 645)

IBM PC (Personal Computer – osebni računalnik) se je leta 1983 pojavil kot prevladujoči standard. Apple, ki je dotlej imel prevladujoči tržni delež, je tega izgubil, ker svojega modela ni prilagodil prevladujočemu standardu pri osebnih računalnikih, ki ga je v tem primeru mogoče imenovati odprta arhitektura in ki je tista, pri kateri strojno opremo, programsko opremo in dodatke zagotavljajo številni, medsebojno konkurirajoči ponudniki. Proizvajalci, ki so uspeli na trgu osebnih računalnikov so bili predvsem tisti ponudniki, ki so se s svojo arhitekturo uspešno odzvali zgolj in samo prevladujočemu standardu brez težnje, da ga nadomestijo, sicer lahko tudi s svojo inovativno, edinstveno tehnologijo. Tako je Intel okrepil performance tržnega standarda CPU (Central Processing Unit – centralna procesna enota). Microsoft je počasi, vendar zanesljivo izboljševal performance operacijskih sistemov. Compaq je uspel okrepiti obstoječi standard z izboljšanimi lastnostmi prenosljivosti (Lee, 1996, str. 2-3).

V tem primeru relevantni trg naročnikov ali sistem skupnega naročanja ali prav tako posamezni naročnik, ki je po vrednosti naročil dovolj velik, lahko vpliva na vzpostavitev prevladujočega standarda. Inovativna proizvodna faza in deloma faza standardizacije, ki je faza procesne inovacije, lahko sovpadata s predtržnim naročanjem in začetno fazo trženja, kjer naročnik s spodbujanjem inovativnosti in svojo močjo vplivanja na trg pomembno določa smer razvoja vzpostavitve prevladujočega tržnega standarda.

Opisane tri faze pojasnjujejo različne vrste inovativnosti v času življenjske dobe proizvoda, kar govori o pomenu povezanosti med proizvodom, procesom in strategijo inovativnega

ponudnika. Povezovanje različnih okvirov izvirnosti daje napotilo za razvijanje različnih vrst inovativnosti, ki povezujejo naročnika in inovativnega ponudnika na daljši rok. Tak način tudi krepi in podaljšuje življenjsko dobo inovativnega proizvoda, ki je nastal v fazi predtržnega naročanja.

Temeljna, radikalna razvojna inovacija nastane predvsem kot nov proizvod, proces ali sistem, kar je največkrat nepričakovan, radikalen prelom v sicer premočrtnem razvoju tehnologije (npr. Internet, polprevodniki, navigacijski usmerjevalnik GPS itd.). V sliki 45-2 jo predstavljajo časovno kratkotrajna območja, ki se zakonito ponavljajo v sekularnem trendu splošnega tehnološkega razvoja.

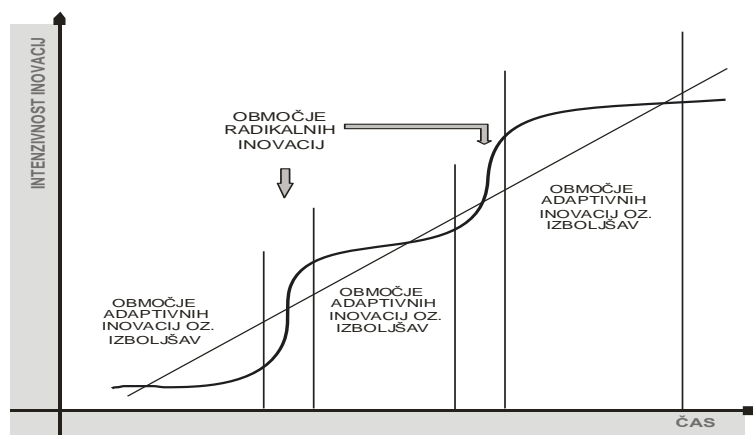
Vmesna, sicer daljša, vendar bolj umirjena časovna območja pripadajo inovacijam izboljšav (adaptivnim inovacijam), katera pomenijo "naročanje blaga in storitev, ki niso nujno nova v globalnem smislu, vendar so predvsem nova za državo, v kateri se izvaja naročanje" (Edquist, C., Hommen, L. & Tsipouri, L., 2000, str. 21).

Adaptivne inovacije pomenijo izboljšave obstoječih funkcij proizvodov, pri čemer se prvotna namembnost inovativnega predmeta, procesa ali sistema ne spreminja. Tu lahko vzamemo za primer uporabo CD-ja, ki je nadomestil magnetni trak, oba z enako funkcijo glasovnih posnetkov in njihove reprodukcije.

Kot tretje obstajajo tudi tako imenovane procesne inovacije, ki uporabnikom oziroma naročnikom niso takoj vidne, vendar so pomembne pri zniževanju stroškov končnega izdelka. Omenimo na primer spremembo od prej ročnih k računalniško vodenim orodnim strojem.

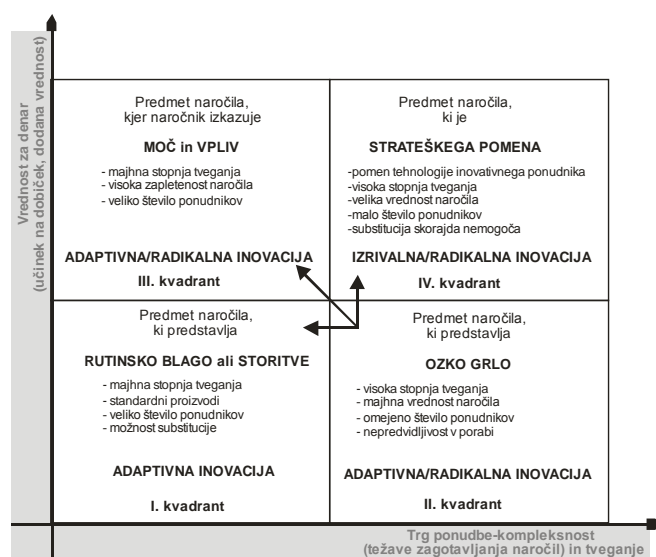
Razvojna paradigma za Slovenijo ne pomeni razreševanja argumentov o tem, ali dajati nacionalni razvojni poudarek temeljnim (radikalnim) raziskavam ali dvigovati pomen aplikativnim/adaptabilnim raziskovalno-razvojnimi nalogam (inovacijam izboljšav). Čeprav takšna dilema zahteva ponovni razmislek glede same obstoječe strukture financiranja v korist radikalnih raziskav, je takšna dilema presežena s tem, da je uporaben tisti razvojni model, ki realno pripoznava, da razvojne potrebe določa trg (v tem primeru predvsem povpraševanje) s kreiranjem tistih inovacij, ki dalje ustvarjajo praktično uporabne in tržno vnovčljive patente in intelektualno lastnino (ob upoštevanju realnih vidikov in možnosti financiranja vsake posamezne inovacije).

Slika 45-2 Proces inovativnosti glede na temeljno razvojne inovacije in inovacije izboljšav



Predstavljena slika 45-3 ne daje prednosti posamezni vrsti inovativnosti, razen da kaže časovni potek in zakonitost regularnih sprememb med temeljno razvojno inovacijo in inovacijo izboljšav. Za naročnika samega, razen splošne razvidnosti oscilatornega valovanja krivulje tehnološkega razvoja, niti ni tolikšnega pomena, kot je zanj odločanje na osnovi portfolio matrike, ki je razvita iz Kraljičeve osnovne matrike, na podlagi katere se določa strategijo naročanja glede izbire načina samega pristopanja k inovativnosti. Razporeditev temeljno razvojnih in inovacij izboljšav v portfolio matriki je mogoče prikazati na način, kako naj bi naročnik določal strategijo in načrtoval inovativno naročanje. Če je mogoče vzeti I. kvadrant kot prostor komajda inovativnosti izboljšav iz razlogov manjšega tveganja, manjših investicij v raziskave in razvoj, je nasprotno IV. kvadrant področje predvsem radikalne inovativnosti z visoko stopnjo tveganja in visokimi stroški investiranja v tehnološki razvoj. V območju II. kvadranta je tveganje visoko in moč ponudnikov prevladujoča, zato naj bi sicer prevladovala inovativnost izboljšav, temeljno razvojna pa predvsem v primeru, kadar naročnik z njo načrtuje preiti v IV. kvadrant in nato celo v III. kvadrant, kjer lahko pričakuje prevladujoč položaj in kjer naj bi bila stopnja tveganja manjša.

Slika 45-3 Razporejanje radikalnih in adaptibilnih inovacij v portfolio matriki



46 POMEN IN VLOGA UPORABE ŽIVLJENJSKEGA CIKLA STROŠKOV INOVATIVNEGA PROIZVODA

Upoštevanje življenjskega cikla stroškov inovativnega proizvoda je smiselno raziskati zaradi samih stroškov, vendar tudi tveganj in izvajanja cenovne politike, kar daje pravo razsežnost in vseobsežnost ter ekonomsko utemeljenost pri strateškem odločanju o alternativah uvajanja inovativnega proizvoda.

46.1 Faznost življenjskega cikla stroškov inovativnega proizvoda

Cikel življenjskega cikla stroškov inovativnega proizvoda, ki se prične razvijati prek predtržnega naročanja, vključuje:

- a) predfazo idejne zasnove bodočega inovacije;
- b) fazo predtržnega naročanja s stopnjami, ki so:
 - stopnja predložitve in proučitve načrta rešitve,
 - stopnja predložitve in izdelave prototipov,
 - stopnja testnih preizkusov;
- c) fazo postopka oddaje naročila za inovativni predmet (uporaba enega od klasičnih postopkov);
- d) fazo trženja inovativnega proizvoda.

46.2 Razlogi za vključitev cikla življenjskih stroškov v analizo predtržnega naročanja

Razlogi za vključitev cikla življenjskih stroškov v analizo predtržnega naročanja so predvsem v njegovi uporabni vrednosti, ki se nanaša na (Rausand, M. & Yoshion Kawauchi, Y., 1999, str. 1):

- ocenjevanje in primerjavo alternativnih možnosti načrta izvedbe inovativnega proizvoda;
- oceno ekonomske upravičenosti inovativnega proizvoda;
- identifikacijo dejavnikov, ki vplivajo na stroške in ugotavljanje možnosti stroškovno učinkovitih izboljšav;
- ocenjevanje in primerjanje alternativnih strategij glede uporabe, delovanja, vzdrževanja, razgrajevanja inovativnega proizvoda;
- optimalno razporeditev razpoložljivih sredstev za aktivnosti v fazi predtržnega naročanja glede raziskav, razvoja, izboljšav in izdelave;
- oceno zanesljivosti uporabe in delovanja inovativnega proizvoda s testnimi preskusi;
- dolgoročno finančno načrtovanje.

46.3 Vključitev metode cikla življenjskih stroškov v okvir inovativnega predtržnega naročanja je pomembna iz naslednjih razlogov

46.3.1 Boljše napovedovanje in načrtovanje

Boljše napovedovanje in načrtovanje predmeta naročanja, ki vodi v natančnejše odločitve naročnika glede financiranja inovativnega naročila, pomeni, da se naročnik lahko ravna bolj gospodarno tudi, če se odloča za naročanje inovativnega, torej ne zgolj standardnega proizvoda; pomeni, da cena praviloma ni edino niti pravo merilo za oddajo naročila.

46.3.2 Izbira med alternativnimi rešitvami

Izbire med alternativnimi rešitvami, ki so inovativne ali delno inovativne ali standardne v času ob pričetku naročanja. Zaradi zapletenosti inovativnega predmeta naročanja in praviloma visokih stroškov, ki so s tem povezani, mora naročnik oceniti in izbrati stroškovno najprimernejšo izmed več in različnih alternativnih možnosti;¹⁵⁵ te vključujejo oceno bodočih izdatkov; primerjavo alternativnih rešitev; upravljanje z obstoječimi razpoložljivimi sredstvi; izbiro možnosti ravnanj pri naročanju in oceno možnosti zmanjševanja stroškov.

Prvi korak še pred samim pričetkom faze predtržnega naročanja pri uporabi metode stroškov celotnega življenjskega cikla je izbira alternativ, ki so medsebojno različne, vendar predstavlja vsaka od njih enako ciljno rešitev oziroma zahtevo naročnika. Izbrana alternativa je tista, ki v celotnem življenjskem ciklu izkaže največjo učinkovitost uporabe javnih sredstev. Naročnik lahko v tem primeru izbira med naročilom standardnega komercialnega blaga (blaga s police), naročilom nadgradnje obstoječega proizvoda moderne tehnologije, ki ga že uporablja in inovativnega proizvoda z izvedbo predtržnega naročanja, vse ob upoštevanju metode življenjskih stroškov. Izbira med alternativami pomeni tudi odločanje med variantnimi rešitvami za inovativni proizvod. Alternativa pomeni tudi, da naročnik lahko še naprej ostane pri obstoječem proizvodu, ki ga tekoče uporablja in ne razmišlja o novem naročilu.

Slika 46-1 predstavlja ponazoritev stroškov življenjskega cikla za dve vrsti različnih naročil A (inovativni proizvod) in B (standardni proizvod s police). Ocenjena vrednost za naročilo proizvoda B je nižja od ocenjene vrednosti za naročilo inovativnega proizvoda B. Vendar so letni življenjski stroški naročila za proizvod A v okviru cikla celotnih življenjskih stroškov nižji od letnih življenjskih stroškov za naročilo proizvoda A. V 10. letu se stroškovni črti za obe naročili sekata, s tem da ima po desetem letu naročilo za inovativni proizvod nižje stroške življenjskega cikla v primerjavi z naročilom za proizvod B. Primer kaže veljavo pravilne izbire med posameznimi različnimi alternativami in obenem pomembnost upoštevanja pravilnega časovnega obdobja življenjskega cikla inovativnega proizvoda.

¹⁵⁵ Koristnost metode ni zgolj v določitvi celotnih stroškov neke inovativne rešitve oziroma projektne alternative, ampak v zmožnosti primerjave stroškov več različnih rešitev.

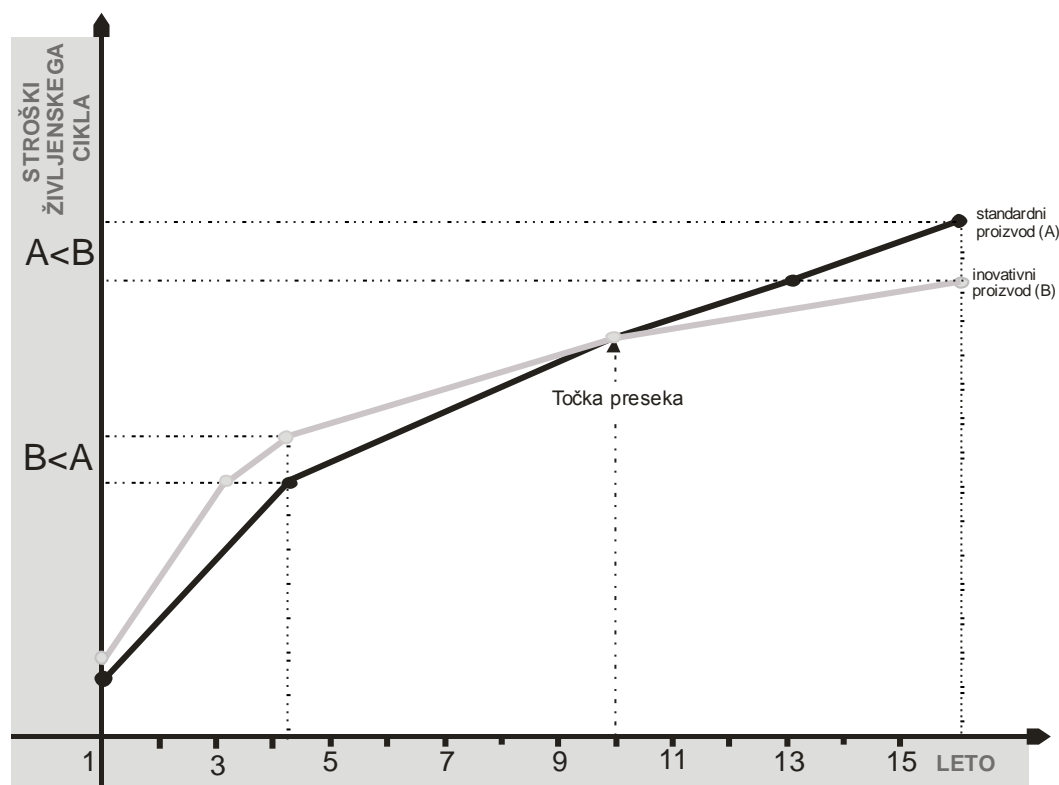
Slika 46-1 tudi kaže, da naj se naročnik pri sprejemanju investicijskih odločitev za naročanje inovativnega proizvoda odloča za metodo celotnih stroškov življenjskega cikla. Tako naj bi naročnik v primeru, kjer dve alternativni rešitvi dajeta enako korist, za naročanje inovativnega proizvoda uporabil rešitev z najnižjimi možnimi celotnimi življenjskimi stroški, tudi kadar to pomeni, da so začetni investicijski stroški zanj višji (Tysseand, B. E., 2007, str. 3).

Primerno za naročnika inovativnega proizvoda je določitev predvidenih prihodnjih izdatkov v času na primer desetih let za vse možne alternative in to za celotno obdobje in posamezno za vsako leto; prav tako ugotavljanje najboljšega razmerja med sredstvi, ki so namenjena novemu inovativnemu proizvodu oziroma izboljšanju obstoječega, in sredstvi, ki naj bi bila porabljeni za vzdrževanje obstoječega proizvoda, ki ga naročnik že uporablja (starega).

Naročnik naj bi prav tako izdelal analitične primerjave med alternativnimi rešitvami glede učinkovitosti delovanja, uporabnosti in življenjskih stroškov.

Analiza alternativ naj bi pojasnila tveganja in negotovosti ter relativne prednosti in slabosti alternativnih rešitev, ki jih naročnik proučuje; prikazala odzivnost vsake alternative ob spremembi ključnih predpostavk; pomagala naročniku, da ugotovi, ali predlagane alternative nudijo dovolj uporabnih in/ali gospodarnih koristi glede na stroške.

Slika 46-1 Stroški življenjskega cikla za standardni in inovativni proizvod



Vir: Slika in pojasnjevalno besedilo glej *Methods and Models for Life Cycle Costing* (NATO, 2007, str. 2-16).

Izravnavanje oziroma uravnoteženja visokih inovativnih stroškov razvoja so izrazita še zlasti v začetnem obdobju faze predtržnega naročanja glede na obdobje celotnega življenjskega cikla. Predtržno naročanje se uvršča v zgodnjo fazo cikla življenjskih stroškov, za katero naročnik ugotavlja primernost,¹⁵⁶ opcije rešitev itd. in za katero je posamezne stopnje potrebno ponavljati ne zgolj iz razlogov raziskav in razvoja, ampak tudi zaradi razčiščevanja predpostavk in podatkov.

Primernost inovativnega proizvoda igra pomembno vlogo pri sprejemanju odločitev naročnika v celotnem življenjskem ciklu inovativnega proizvoda. Celo pred pričetkom faze predtržnega naročanja cenovna primernost igra ključno vlogo pri identifikaciji potreb po inovativnih rešitvah.

Zamisel takšnega razumevanja življenjskega cikla stroškov je še posebej primerna v sedanjem času vse večjega uveljavljanja okoljskih ali socialnih vidikov, ki pomenijo poleg možnih inovativnih rešitev, tudi praviloma večje začetne investicijske vložke v obdobju pred ali neposredno ob sprejetju odločitve o pričetku postopka, torej v sami predtržni fazi oddaje inovativnega naročila. Vendar je nato, kasneje, mogoče iskati uravnoteženje v zmanjšanih stroških pri samem izvajanju naročila in ob tem lahko tudi manjših stroških vzdrževanja proizvoda (na primer nižjih stroških kontrole onesnaževanja) in končno v samem njegovem razgrajevanju ob izteku življenjskega cikla. Višje začetne stroške naročila z vidika upoštevanja cikla celotnih življenjskih stroškov naročnik nadomesti z dejavniki učinkovitejše rabe (manjša poraba energije varčne žarnice), s prihranki pri stroških in zmanjševanjem tveganj (nižja višina premij zavarovalniških storitev) v času življenjske dobe trajnostnega predmeta naročanja.¹⁵⁷

46.3.3 Uporabnost metode življenjskega cikla stroškov

Uporabnost metode življenjskega cikla stroškov pri odločanju naročnika je optimiziranje oziroma usklajevanje med performansi, stroški in časovnimi okviri izvedbe inovativnega projekta. Cilj metode je, da naročnik doseže najnižje možne življenjske stroške proizvoda v skladu s performančnimi zahtevami in prav tako časovnimi okviri zahtev.

Na tej podlagi mora naročnik zasnovati predtržno naročanje v skladu z ocenami metode življenjskega cikla stroškov inovativnega proizvoda. Namesto tega, da bi se naročnik odločal o naročilu inovativnega proizvoda zgolj na podlagi izbire rešitve in izdelave prototipa v konkurenčnih pogojih predtržnega naročanja, ki pomeni upoštevanje stroškov najboljše rešitve in izdelave prototipa, vključi v svojo odločitev tudi stroške delovanja, vzdrževanja, popravila, zamenjave in razgradnje inovativnega proizvoda. Medtem ko so

¹⁵⁶ Ugotavljanje primernosti izhaja iz analize življenjskega cikla stroškov glede predlagane izbire predtržnega inovativnega naročanja o tem, da je naročilo v skladu z razpoložljivimi viri in zahtevami naročnika.

¹⁵⁷ Trajnostne predmete naročanja avtor ne enači z zgolj tistimi, ki upoštevajo okoljske in socialne vidike, ampak vanje vključuje tudi predmete naročanja, ki nastajajo v okviru inovativnega predtržnega naročanja. Ocena najprimernejše izmed več in različnih alternativnih možnosti z metodo stroškov celotnega življenjskega cikla je kot primer mogoča med izbiro graditve atomske centrale kot inovativnega naročila in izgradnjo sistema hidrocentral. Medtem ko prva verjetno zahteva raziskovalno-razvojni pristop, druga zahteva graditev akumulacijskih jezer in s tem možno premestitvijo naselij, torej vključitev socialnega vidika.

začetni stroški, torej stroški faze predtržnega naročanja, pomemben dejavnik pri odločitvi naročnika, vendarle niso edini dejavnik.

Selekcija izbire in izdelava inovativnega proizvoda terja poznavanje in razumevanje pričakovanih stroškov, rokov, tveganj, performansov in zanesljivosti celotnega življenjskega cikla, s tem da so omenjeni dejavniki medsebojno povezani. Kot primer so vseživljenjski stroški funkcija (Schwinkeldorf, 2001, str. 1):

- rokov; daljše je obdobje delovanja inovativnega proizvoda, večji so operativni stroški in stroški vzdrževanja;
- zanesljivosti; močnejši je sistem zanesljivosti, manjši so stroški vzdrževanja. Vendar povečana zanesljivost lahko poveča stroške investicij v zanesljivejšo tehnologijo/opremo; nizka stopnja zanesljivosti bo povečala stroške delovanja in ekonomsko tveganje, ki je povezano z verjetnostjo prenehanja delovanja inovativnega proizvoda in z intenzivnejšim vzdrževanjem;
- tveganja; dodatni stroški so potrebni za zagotavljanje okoljske varnosti (na primer čistilna naprava). Intenzivnost upravljanja s tveganji je odvisna od tehnologij, ki so vključene v predtržno naročanje;
- performansi; funkcionalne specifikacije, ki slabše zagotavljajo sistem performans, ki izpolnjujejo potrebe in cilje naročnika, lahko zahteva ponovitve, prilagoditve, modifikacije, kar lahko poveča stroške in izvedbene roke.

46.3.4 Tveganje in vrednost naročila v okviru analize cikla življenjskih stroškov

Metoda cikla življenjskih stroškov predpostavlja naročanje inovativnih proizvodov kot negotovo in tvegano. Naročnik mora upoštevati tveganje ne glede na predmet naročila, njegovo vrednost, trajanje ali vrsto postopka. Glede na predmet naročila je to lahko standardno komercialno blago ali storitev ali zapletena vrsta naročila ali celo inovativni proizvod, vendar med njimi obstaja razlika, s tem da je stopnja tveganja pri naročilih standardnega komercialnega blaga razmeroma nizka. Razlog za to je, da ima naročnik podatke o podobnih naročilih od prej, možnost cenovne primerjave med standardnim blagom ali storitvami in obstojem konkurence na relevantnem trgu. Vsi ti razlogi vodijo k enakim ali približno enakim orientacijskim cenam oziroma vrednostim naročila.

Pri zapletenih predmetih naročila in zlasti inovativnih proizvodih mora naročnik po drugi strani, poleg tehnološko-tehničnega tveganja, računati še z visoko relativno stopnjo cenovnega tveganja. Naročnik mora ocenjevati stopnjo tveganja že na samem pričetku ali še bolje kot to, pred pričetkom faze predtržnega naročanja v okviru strateškega načrtovanja inovativnega naročila, s tem da postopno rafinira takšno ocenjevanje v trajanju faze predtržnega naročanja oziroma v nadaljnjem poteku življenjskega cikla stroškov proizvoda. Nagnjenost naročnika, da pristopi k oddaji inovativnega naročila, je manjša kot pri oddaji naročil za proizvode s police. Takšen odpor je mogoče najprej pripisati manjšemu portfelju inovativnih naročil, na katere bi naročnik lahko porazdelil tveganja v primeru prekoračitve stroškov inovativnega javnega naročila oziroma njegove ocenjene vrednosti. Tveganja pri oddaji javnega naročila za proizvode s police so prav tako manjša kot pri oddaji inovativnih naročil. Sistem naročanja proizvodov s police je rutinsko v uporabi pri številnih naročnikih, zato so tudi stroški vzdrževanja v večji meri znani, kar zmanjšuje tveganja, ki so povezana s tem sistemom (TysseLand, B. E., 2007, str. 3).

Pri tem gre ne samo za dvojni vidik ali različnost v ocenjevanju tega, katera vrednost je razumna. Kot prvo, ta dvojni vidik izhaja iz razkoraka perspektiv ocenjevanja takšne vrednosti med naročnikom in inovativnim ponudnikom ob vključevanju kategorije tveganja. Pojasnilo za to je v različnosti njihovih motivov, kjer je ponudnik zainteresiran, da izvede naročilo, pokrije svoje stroške in ustvari dobiček. Naročnik po drugi strani je zainteresiran za končanje naročila, njegovo izvedbo v mejah zagotovljenih sredstev, upoštevanje načel naročanja in upravičenosti javnega interesa.

Drugi vidik je v tem, kako opredeliti vrednost inovativnega predmeta ob takšni razporeditvi stroškov življenjskega cikla med naročnikom in ponudnikom, ki bo upoštevala, da ponudnik kot titular lahko trži inovativni proizvod in intelektualno lastnino v času celotnega življenjskega cikla inovativnega proizvoda. Z drugimi besedami, koliko bo ob vidikih tveganja pogodbeno vrednost za inovativno naročilo nižja za naročnika, s tem da ponudniku ostaja priložnost in hkrati obveznost za trženje v obdobju življenjskega cikla inovativnega proizvoda.

46.3.5 Uporabe primernejših meril za ocenjevanje

Razumevanje cikla celotnih življenjskih stroškov je velikega pomena za upoštevanje načela gospodarnosti in učinkovite rabe javnih sredstev. Metoda življenjskega cikla stroškov ne izhaja iz prve, osnovne ravni, ki temelji na postopku oddaje javnega naročila na merilu najnižje cene, niti ne izhaja iz druge, zahtevnejše ravni, ki temelji na postopku oddaje javnega naročila po merilu ekonomsko najugodnejše ponudbe. Pri metodi življenjskega cikla stroškov gre za celovit preskok ali nadgradnjo ekonomsko najugodnejše ponudbe kot merila ali vrednosti za denar, na osnovi optimalne kombinacije cene in kvalitete (inovativnosti) pri pridobivanju največje vrednosti v celotnem življenjskem ciklu predmeta naročanja. Torej ne gre zgolj za uresničevanje načela gospodarnosti v času izvajanja postopka oddaje naročila, to je od sprejetja sklepa o oddaji naročila do sklenitve pogodbe z uporabo merila najnižje cene, niti za izvedbo načela na osnovi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, torej za vrednost za denar ob oddaji naročila. V primeru uporabe metode cikla življenjskih stroškov gre za vrednost za denar v celotnem obdobju od snovanja zamisli o novem predmetu naročanja, ki je v konkretnem primeru lahko inovativno, prek obdobja izvajanja postopka oddaje naročila, vse do izločitve proizvoda iz uporabe oziroma dokončne opustitve tržno zanimivega proizvoda.

Pri ocenjevanju ponudb bo na ta način izbran ponudnik, ki nudi proizvod, storitev ali sistem, kateri izpolnjuje tehnične in uporabne zahteve ob minimalnih stroških življenjskega cikla. Naročnik pri ocenjevanju tehta vrednost investicije v zmanjševanje celotnega vzdrževanja in stroškov za podporo nasproti celotni investiciji v tehnično (inovativno) izvedbo neke alternative.

V stvarnih razmerah javnega naročanja obstaja vsesplošna miselnost pri naročnikih, ki je usmerjena h kratkoročnim ciljem naročanja z uporabo najlažje uporabljivega merila, ki je najnižja cena. Takšno razumevanje je sicer mogoče sprejeti kot praktično dopustno zaradi načina zagotavljanja sredstev financiranja javnega naročila. Sprejemanje eno ali dvoletnih proračunov večine naročnikov ne zagotavlja prožnosti v anticipiranju koristi, kot se to sicer najpogosteje kaže pri naročanju v zasebnem sektorju.

Upoštevanje cikla življenjskih stroškov je pomembno pri ocenjevanju ponudb v primerih, kjer je inovativni proizvod ali sistem pomembno povezan z operativnimi stroški in stroški vzdrževanja v razmerju do stroškov same izdelave predmeta naročanja.

Primer dobre prakse v takšnih primerih postavlja naslednje splošne zahteve (Barringer, H. P., 2003, str. 1-10):

- identifikacijo dejavnikov, ki občutno vplivajo na raven stroškov življenjskega cikla in primerjalno analizo za oceno alternativnih variant zaradi zniževanja stroškov glede na te dejavnike;
- upoštevanje življenjskega cikla pri načrtovanju, odločanju in izvedbi idejne rešitve inovativnega proizvoda;
- izbiro pravilne strategije naročanja z uporabo portfolio matrike in upoštevanja vrste predmeta naročanja, funkcionalnih specifikacij, tveganj, časovnih razsežnosti za znižanje življenjskih stroškov;
- vzpostavitev mehanizma upravljanja s tveganji zaradi nadzora nad doseganjem rezultatov življenjskih stroškov naročila v času do izteka faze predtržnega naročanja;
- vzpostavitev mehanizma nadzora nad stroški v času po oddaji naročila do izteka življenjskega cikla proizvoda (vključitev vzdrževanja v pogodbo o inovativnem naročilu lahko zmanjša tveganja glede kvalitete in poveča vrednost za denar, ker se na ta način vzpostavlja dodatna spodbuda pri izvajalcu, da izpolnjuje standarde v cilju, da zniža stroške vzdrževanja (Procurement Practice Guide, 2008, str. 2)).

Da bi naročnik lahko ocenil stroške življenjskega cikla konkurenčnih ponudb, naj bi ponudniki v svojih ponudbah ocenili ključne elemente stroškov življenjskega cikla. Da bi ponudniki lahko pripravili in predložili takšne ocene, morajo imeti na voljo osnovne podatke iz funkcionalnih tehničnih specifikacij: namen in način delovanja predmeta naročanj, kot so njegova uporaba, operativno okolje in pričakovana dolžina življenjskega cikla proizvoda.

Značilni elementi stroškov življenjskega cikla so med drugim naslednji (Federal Acquisition Institute, 1997, str. 4-46):

- povprečni stroški na enoto, vključno s ponavljajočimi in neponavljajočimi stroški;
- stroški na enoto dela za podporo in vzdrževanje;
- stroški na enoto porabe energije;
- stroški v povezavi z operativno zanesljivostjo delovanja predmeta naročanja (povprečni čas med izpadi delovanja) in z vzdrževanjem (pričakovani stroški vzdrževanja, vključno s popravili).

46.4 Potrebe po prevrednotenju pristopa k uporabi metode zniževanje stroškov življenjskega cikla

Stroški celotnega življenjskega cikla nastajajo skozi vse obdobje uporabe predmeta naročila od njegove zasnove do njegovega izteka uporabe in torej ne samo v času izvedbe postopka oddaje naročila (torej ne od sklepa o pričetku postopka do sklenitve pogodbe o naročilu). Sedanja stvarnost javnih naročil sicer upošteva pri izbiri uspešnega ponudnika, čeprav nedosledno, tudi stroškovne elemente v času izvajanja naročila na primer poleg nabavne cene blaga tudi stroške vzdrževanja, popravil itd. v času trajanja pogodbe (v kolikor ta drugi del ni vključen v kategoriji garancij).

Vendar ta stvarnost redkeje upošteva celotno strukturo stroškov, ki jo sestavljajo a) stroški naročanja pri oddaji naročila, b) stroški izvedbe naročila in c) stroški končanja ali izteka življenjskega cikla. Stroški naročanja nastajajo v času od sprejetja odločitve o pričetku postopka do prejema blaga ali storitev v dejansko uporabo pri naročniku. Stroški izvedbe naročila pomenijo operativne stroške, ki nastajajo v času izvedbenega delovanja in uporabe samega predmeta naročanja (pri blagu na primer stroški dobave, namestitve in instalacije, stroški porabe energije, stroški vzdrževanja). Stroški končanja se izkazujejo kot stroški odstranjevanja, prenehanja ali nadomestitve ali razgrajevanja in so v nekaterih primerih lahko tudi negativni, s tem da proizvod ohranja še vedno ne povsem odpisano vrednost.

Stroški življenjskega cikla praviloma vključujejo torej tako stroške investiranja, kot tudi operativne stroške, tj. stroške izvajanja naročila. Investicijski stroški v javnem naročanju se skladajo s kategorijo ocenjene vrednosti naročila, katere metodologijo določa 14. člen ZJN-2. Ti stroški zajemajo stroške načrtovanja, oblikovanja in izdelave predmeta naročanja ter v primeru blaga njegove namestitve in instalacije. Stroški podpore, ki pomenijo stroške uporabe oziroma delovanja predmeta naročila, stroški vzdrževanja in stroški popravil so operativni stroški. Dosedanja evropska in slovenska pravna ureditev javnega naročanja samo nakazuje na možnost upoštevanja operativnih stroškov (48. člen ZJN-2).

Pri inovativnih proizvodih je potrebno upoštevati tudi dodatni stroškovni vidik od idejnega snovanja do trenutka pričetka faze predtržnega naročanja, ki pomeni prvo predložitev rešitve in stroške, ki nastajajo v obdobju pred fazo predtržnega naročanja.

Na splošno je oddaja javnega naročila opredeljena s tremi determinantami: čas, vrednost naročila in kvaliteta (Gemünden G., Salomo S., in Krieger A., 2005).

Vendar tri determinante praviloma vključujejo fazo raziskav in razvoja inovativnega proizvoda, torej fazo predtržnega naročanja, brez upoštevanja faze podpore in delovanja, ki vključuje stroške vzdrževanja in stroške popravil, ki so skupaj operativni stroški ter prav tako stroškov razgrajevanja.

V kolikor naročnik verjame, da bo javno naročilo izvedel v predvidenem roku in v okviru ocenjene vrednosti, tedaj bo težje sprejel svojo investicijsko odločitev o oddaji javnega naročila na podlagi modela stroškov življenjskega cikla (slika 46-2) (TysseLand, B. E., 2007, str. 1-4).

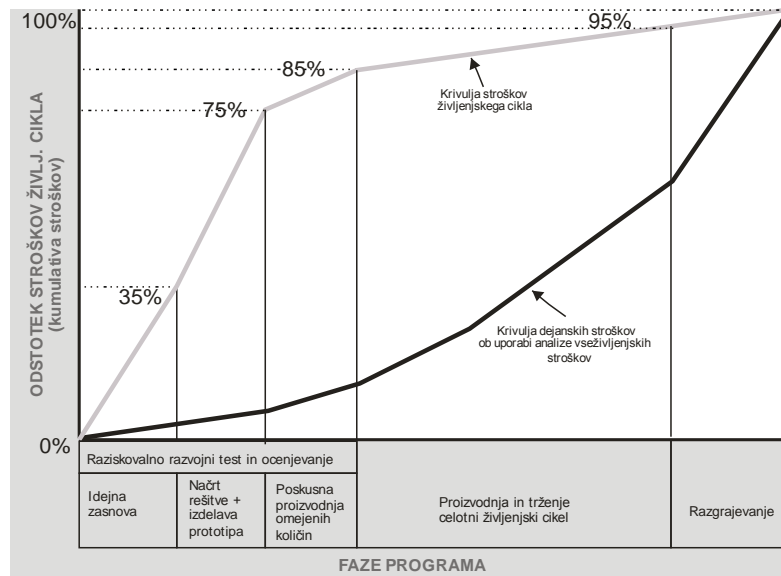
Metodo življenjskega cikla stroškov mora naročnik uporabiti predvsem kot metriko oziroma standard primerjave za ocenjevanje opcij ob uporabi merila 'vrednosti za denar' v času pred in v času faze predtržnega naročanja (opredelitev predmeta naročanja do izdelave prototipa in nato izvajanje naročila). Največja možnost zniževanja cikla življenjskih stroškov je v začetnem obdobju življenjske dobe proizvoda, torej pred in v začetku faze predtržnega naročanja in nato v nadaljevanju te faze, vendar strateško predvsem v času idejne zasnove in izdelave načrta rešitve (definicije projekta) (Fabrycky, W. J. & Blanchard, B. S., 2000, str. 1-3).

46.5 Časovni potek analize stroškov življenjskega cikla

Zgodnja analiza daje naročniku več možnosti za doseganje ravnotežnega položaja med cilji glede performans, zanesljivosti, vzdrževanja nasproti vseživljenjskim stroškom

inovativnega proizvoda. Slika 46-2 prikazuje izvedene aktivnosti, ki so povezane s stroški v vsaki stopnji faze predtržnega naročanja, fazi naročanja in proizvodnje ter fazi trženja. Slika kaže, da analiza vseživljenjskih stroškov v zgodnjih stopnjah predtržnega naročanja ugotavlja velike možnosti za njihovo zmanjšanje, saj krivulja kaže njihovo strmo naraščanje.

Slika 46-2 Vseživljenjski stroški inovativnega proizvoda



Slika 46-2 ima svojo desetletno veljavo, saj njeno uporabnost potrjuje njen ponoven prikaz v *Methods and Models for Life Cycle Costing* (NATO, 2007, str. 1).

Vir: Slika in besedilo povzeto in prirejeno po Marvin Rausand in Yoshion Kawauchi, *Life Cycle Cost (LCC) analysis in oil and chemical process industries* (Rausand, M. & Yoshion Kawauchi, Y., 1999, str. 9).

V izpeljavi metode življenjskega cikla stroškov naročnik najprej izdelava stroškovne ocene na letni osnovi za posamezne alternative; določi diskontno stopnjo in predvidi življenjsko dobo predmeta naročanja. Na podlagi takšne priprave izračuna življenjske stroške za vsako posamezno alternativo. V ta namen najprej izračuna sedanjo vrednost vsakega stroška, ki bo nastal v času trajanja življenjskega cikla z uporabo diskontne stopnje. Vsota tako izračunanih sedanjih vrednosti za vsako alternativo pomeni njene celotne življenjske stroške. Alternativa z najnižjimi življenjskimi stroški je izbrana alternativa, ki pomeni najučinkovitejšo uporabo javnih sredstev v celotnem življenjskem obdobju predmeta naročanja (glej gornjo sliko).

Elemente metode življenjskega cikla proizvodov velja uporabiti v vseh fazah postopka oddaje javnega naročila kot podlago za sprejemanje odločitev naročnika, predvsem pri določanju njegovih potreb, pripravi razpisne dokumentacije še posebej funkcionalnih tehničnih specifikacijah, v fazi ugotavljanja sposobnosti in usposobljenosti ponudnikov glede na določanje pogojev za udeležbo, v fazi primerjanja in vrednotenja ponudb glede na uporabo meril za ocenjevanje in pri nadzoru pri izvajanju naročila. Največja stroškovna racionalizacija naj bi bila možna v času izvedbe postopka oddaje javnega naročila oziroma faze inovativnega predtržnega naročanja (slika 46-2).

47 OBVEZNE IMPLIKACIJE IN PRILOŽNOSTI ZA NADALJNJA PROUČEVANJA

47.1 Razsežnosti doktorske disertacije

V tem delu velja postavitev ugotovitev o dokončnosti dometa predložene disertacije in novih izzivov, ki ostajajo odprti za nadaljnje raziskovanje. Od njihove izpolnitve je tudi v veliki meri odvisna uspešnost mehanizma delovanja predtržnega naročanja pri ugotavljanju in izpolnitvi primerjalnih prednosti, ki izhajajo iz tržne inovativnosti, in ki so pomembne za razvoj Slovenije.

Avtor postavlja pomen nujnosti razmaha vesplošne tržne inovativne dejavnosti in inovativne kulture v Sloveniji kot odločilni vidik pridobivanja primerjalnih prednosti države, v mednarodnem okolju EU in še zlasti v globalnih mednarodnih okvirih.

Takšna ugotovitev se opira na predpostavko, da država ni bogata z naravnimi viri, in da so njeni produkcijski tvorniki, razen človeškega, ki dosega visoko strokovno usposobljenost in kvalifikacijsko raven, relativno omejeni. Primerjave takšnemu razmišljanju je mogoče iskati v zgodovinskih zgledih drugih držav, pri čemer je skoraj nepotrebno imenovati dovolj znane primere majhnih evropskih držav, vendar med njimi vsekakor tudi Finske, zadosten je že prikaz približne podobnosti nekaterih provinc severne Italije, ki mejijo ali so sicer blizu Slovenije in katere odlikuje dinamizem in nepretrgan razvoj neskončnih vrst novo odkritih dosežkov in domiselnosti industrijskega oblikovanja in inovativnosti. Avtor nadalje zatrjuje, da majhnost države in maloštevilnost prebivalstva ob postavitvi takšnega koncepta ni ovira in je lahko celo prednost, seveda v danih okvirih in objektivnih možnostih.

Druga podkrepitev omenjene predpostavke je v dovolj veliki tehnološko razvojno-inovativni bazi, ki jo je bila uspešno zgradila Slovenija v sedemdesetih in osemdesetih letih 20. stoletja, ki je doslej sicer precej pošla, s tem da tradicionalne korenine in izkušnje ostajajo kot zadosten zgled, usmeritev in potencial za naprej. Nadaljnje raziskave v tej smeri vidim kot odločilne, vzporedno z raziskavami o razvijanju in širjenju same kulture tržne inovativnosti v nacionalnih okvirih.

47.2 Nujnost graditve skladnega institucionalnega sistema

Nadaljnje raziskave veljajo predvsem analizi in iz nje izvedenim praktičnim priporočilom o tem, ali je obstoječa nacionalna infrastruktura oziroma ali so institucije v okviru raziskovalno-razvojne dejavnosti, ki so namenjene nastajanju in prenosu znanja, rezultatov, raziskav in razvoja ter tehnologij v smeri trženja (na trg, ki ga predstavlja domače gospodarstvo in javni sektor, dalje na evropski trg in končno in vendarle prednostno globalno), primerno strukturirane ali so zadosti učinkovit katalizator za nastajanje domačega znanja (patentov) in ali zagotavljajo hiter in učinkovit prenos inovativnih proizvodov (blaga, storitev in drugih rezultatov, zlasti aplikativnega in eksperimentalnega raziskovalnega značaja) in še posebej intelektualne lastnine, ne zgolj rečeno nevtralnno v gospodarstvo, ampak predvsem v tržno sfero, kar daje lahko edino zagotovilo za učinkovito reprodukcijo financiranja inovativne dejavnosti v okvirih življenjskega cikla inovativnih proizvodov. V tem okviru gre za preverjanje delovanja in analize konsistentnosti posameznih segmentov temeljnega trikotnika oziroma trojne spirale: naročniki (javni sektor, država) – univerza/raziskovalci – (inovativni) gospodarski subjekti,

kot tudi preverjanja povezav inovativnih oskrbovalnih verig znotraj sektorja gospodarskih subjektov (konzorciji, podizvajalci), medsebojnih raziskovalno-razvojnih povezav znotraj univerze (tudi odnos univerze do samostojnih raziskovalcev) in organizacijske oblike javnega sektorja pri naročanju inovativnih storitev (operativna institucionalizacija predtržnega naročanja, ki ima temelj v pravnem sistemu, skupno naročanje, razvijanje inovativnih postopkov oddaje naročil).

Omenjene institucije vključujejo pridobitne in nepridobitne gospodarske družbe (poslovni sektor), vladni oziroma javni sektor, univerze in druge izobraževalne institucije, zasebni nepridobitni sektor (na primer zasebni nepridobitni instituti) ter zasebne raziskovalce in osebe zasebnega prava na splošno.

Izredno pomemben in hkrati občutljiv vidik nadaljnjega proučevanja in nato praktične implementacije je nastanek, krepitev in delovanje takšnega inovativnega podjetja, ki je nosilec patenta, ključni subjekt in aktivni katalizator, ki nosi odgovornost za trženje inovativnega proizvoda in za komercializacijo intelektualne lastnine, še zlasti na globalni ravni.

47.3 Pomen in vidik prihodnjih raziskav

Pomemben vidik prihodnjih raziskav vidim na področju inovativnega (patentnega) delovanja gospodarskih subjektov in na tej podlagi vzpostavitve nacionalne statistike o gospodarskih subjektih, ki v danem obdobju so ali uvajajo inovacije v okviru ali izven okvirov predtržnega javnega naročanja (uvedba novega ali bistveno izboljšanega izdelka oziroma nove ali pomembno izboljšane storitve). Nacionalna statistika naj bi beležila vse podatke o nosilcih, finančnih sredstvih, stroških, trgih in izumiteljih; vendar pa še zlasti takšnih proizvodov, ki jih je mogoče patentirati in ki se patentirajo, kar pomeni, da je potrebna vzpostavitev sistema podatkovnih baz o pridobljenih patentih (pridobljenih v domačem okolju in še zlasti registracijah v tujini¹⁵⁸). V tem okviru naj bi bila tudi potrebna analiza stroškovnih vidikov za posamezne inovacijske dejavnosti v posameznem obdobju; prav tako tudi načinov in vrst javnega financiranja posameznih inovacij (tudi finančno podporo v obliki dobropisov na že plačane davke ali davčnih olajšav, nepovratnih sredstev, subvencioniranih posojil in jamstev za posojila); dokumentirani zapisi, ali so ustvarjene inovacije, registrirane prek patentov, dale pozitivni učinek na tržišču ali pa so bile uporabne zgolj za potrebe inovativnega podjetja. In še zlasti kot najpomembnejše, koliko takšnih raziskav in razvojnih izzivov je rezultiralo v trženju in prav tako ugotavljanju kritične mase o tem, koliko pridobljenih patentov iz naslova inovacij je ustvarilo dohodek in s tem možnosti reproduciranja življenjskega cikla inovativnega okolja (glej zlasti poglavje 39.2 - Agregatno merjenje uspešnosti inovacij).

¹⁵⁸ Razlog za poudarek slovenskim patentom, podeljenih zlasti v ZDA, je značilen: v kolikor so inovacije namenjene še posebej izvozu, potem naj bi bile pravice intelektualne lastnine zaščitene predvsem v izvozno ciljnih državah. Čeprav je Slovenija izrazito izvozno usmerjena v EU, so ZDA tiste, kjer so standardi za patentiranje izvozno usmerjenih tehnologij zahtevnejši kot v večini evropskih držav. In v tem okviru je še zlasti, ne samo zanimivo, ampak dohodkovno učinkovito, tako imenovano triadno patentiranje (prijave patentov na več mestih).

Uspešnosti ustvarjanja intelektualne lastnine ni mogoče pritrditi zgolj na osnovi večjega obsega statistično prikazanih izumov, inovacij ali tehnoloških izboljšanj v tržnih pogojih. V sistemsko-pravno urejenih pogojih spodbujanja inovacij mora inovativni ponudnik dokazovati na kratkoročnih osnovah rezultate, da lahko ustvarja dobiček na podlagi tako trženja inovativnega proizvoda, kot tudi trženja licenčnih pravic (intelektualne lastnine).

Pomembna razsežnost nadaljnjih raziskav naj bi bila usmerjena tudi v analize Slovenije in njej primerljivih držav glede patentnih aktivnosti; kakšna je tehnološka sestava slovenskih inovacij; kdo je dejanski titular pravic intelektualne lastnine; in v kolikšni meri domače gospodarstvo lahko pričakuje koristi od inovacij, ki so jih razvili slovenski raziskovalci in inovatorji.

47.4 Analiza vzrokov obstoječe nizke nagnjenosti k inovacijam

Nujna je analiza vzrokov in na tej osnovi izgradnja institucionalnega okvira za preseganje sedanje nizke nagnjenosti domačih podjetij, s tem da naj bi namenjala večji del prihodkov v lastno raziskovalno-razvojno dejavnost, saj na ta način lažje sledijo svetovnim tehnološkim trendom in lažje inovirajo svoje proizvode in proizvodne procese ter s tem lažje ohranjajo in izboljšujejo svojo mednarodno konkurenčnost (Jerman, 2007, str. 81).

47.5 Finančni vidik podpore graditvi institucionalnega sistema

Posebno vrednotenje in preverjanja glede prestrukturiranja terjajo tudi nujne spremembe finančnega sistema, ki v sedanjih razmerah ne spodbuja inovativnega razvoja. Zaradi skopih finančnih virov za takšno financiranje se poraja zahteva v smeri manj za fundamentalne programe in več za adaptabilne raziskave, ki dajejo neposredni inovativni tržni učinek ter izrazito več za financiranje tveganih projektov, ki vključujejo tudi ustanavljanje in razvijanje tržno inovativno naravnanih podjetij. V tem okviru obstaja tudi dovolj napreden predlog za državo (vlado!), da v sodelovanju s finančnimi ustanovami ustvari finančne sklade ali še bolj smelo razvojno banko za financiranje novih tehnoloških projektov (Jerman, 2007, str. 33).

Zelo pomembno proučevanje za krepitev uspešnosti inovativne dejavnosti naj bi bilo namenjeno ugotavljanjem in analizam o tem, ali je mogoče dosegati multiplikativni učinek inovativne dejavnosti na splošno, tudi izven področja predtržnega javnega naročanja, s pritegnitvijo tveganega kapitala (*angl. venture capital*) v inovacije. Pomembne naj bi bile raziskave o tem, ali tvegan kapital spodbuja inovativno dejavnost oziroma širše, ali obstaja povezava med investicijami tveganega kapitala in rastjo produktivnosti.¹⁵⁹

Osnove za to že obstajajo pri ugotovitvah, da prav investicije tveganega kapitala izkazujejo močan vpliv na povečevanje, predvsem kvalitetnejših patentnih vlog; in dalje, da je lahko

¹⁵⁹ Glej Predlog rebalansa proračuna Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo za leto 2012 in ukrepi Vlade RS za spodbujanje gospodarstva, (MGRT, 2012).

enota tveganega kapitala tudi bolj učinkovita pri stimuliranju patentnih vlog kot enota lastnega kapitala podjetja.¹⁶⁰

Vse doslej omenjeno v sestavku 47 tvori specifični vidik spodbujanja vsesplošne tržne promocije zlasti manjših patentov in druge intelektualne lastnine, ki so jo razvili posamezni individualni izumitelji in inovatorji, tudi izven okolja predtržnega naročanja.

48 KONČNO SPOROČILO K DOKTORSKI DISERTACIJI

Slovenija mora zgraditi nacionalno strategijo intelektualne lastnine in razviti sistem javnega naročanja, ki bo podpiral inovativno politiko.

Slovenska nacionalna strategija intelektualne lastnine naj se usmeri najmanj na to, kar pomeni povečanje slovenskega deleža patentov v EU in tudi širše. Postavila naj bi planske cilje za doseganje teh rezultatov na časovni premici, na primer v desetih, petnajstih, dvajsetih letih, vendar naj takšen cilj ne bi bil samo količinski, ampak kvalitativen in predvsem tržni (dohodki od trženja patenta, vključenost patenta v druge patente, itd.) (glej tudi poglavje 39 - Ugotavljanje učinkovitosti inovacije). To razmišljanje pomeni tudi izziv povečevanju slovenskega deleža patentov v slovenskem patentnem registru.

Ocena vrednosti intelektualne lastnine obvezno temelji zgolj na treh kumulativnih tehničnih in tržnih dejavnikih (Intellectual Property Procedures, b.l., str. 4):

1. znanstveni in tehnološki kvaliteti intelektualne lastnine,
2. možnostih patentiranja in realnih izgledih praktične uporabe patenta,
3. izkoriščanju tržnih možnosti in komercialnega potenciala intelektualne lastnine.

Sporočilo podjetjem, predvsem inovativnim, je, da naj bo trend razvojne strategije usmerjen k hitremu povečevanju deleža predvsem nematerializiranih oblik lastnine v bilanci vseh sredstev premoženja s ciljem, da ta delež postane prevladujoč. V portfoliju intelektualne lastnine naj inovativna podjetja agresivno zaščitijo svojo temeljno tehnologijo, predvsem prek patentne zaščite in poslovnih skrivnosti z uporabo obeh, obrambne in agresivne strategije. Obrambna strategija je usmerjena predvsem v učinkovito zaščito lastne temeljne tehnologije pred tekmeci, medtem ko je agresivna strategija usmerjena v maksimiranje vrednosti intelektualne lastnine v vseh oblikah in načinih ter na vseh trgih.

In kot zadnje, potrebno je širiti kulturo intelektualne lastnine na šolah in univerzah v vseh interdisciplinarnih oblikah študija, ki so povezane z možnostjo izobraževanja o tem predmetu. Na ta način naj bi se znanje o intelektualni lastnini vtkalo v narodno telo pomembnega števila potencialnih izumiteljev in inovatorjev.

¹⁶⁰ Vir: Ramana Nanda Matthew Rhodes-Kropf, *Investment Cycles and Startup Innovation*. Boston: Harvard Business School, Working Paper (Rhodes-Kropf, 2011, str. 16).

LITERATURA IN VIRI

- C-359/93 Commission v. The Netherlands. (24. januar 1995).
- Establishing And Monitoring Contract Type, Chapter 1, 1.3.1, Undersecretary for Defense, Washington.* (2010). Pridobljeno iz http://www.acq.osd.mil/dpap/cpf/docs/contract_pricing_finance.../vol4_ch1.pdf
- The Diversification of Apple, Royal Pingdom.* (13. junij 2011). Pridobljeno iz <http://www.royal.pingdom.com/2011/06/13/the-diversification-of-apple>
- Abkowitz, M. D. & Camp, J. S. . (brez datuma). *Identifying Risks and Scenarios Threatening the Organization as an Enterprise, Department of Civil and Environmental Engineering, Vanderbilt University, USA.* Pridobljeno iz www.memphis.edu/.../Risk___Scenario_Identificaton...
- Acquisitions, Solicitations and Contracts, Commercial Items, Government of Canada.* (brez datuma). Pridobljeno iz www.canadainternational.gc.ca/.../acqui_soli...
- ACQupedia. (b.l.). *Cost Plus Award Fee Contracts, ACQupedia.* Pridobljeno iz <http://www.acc.dau.mil> › ... › Contracting Published...
- Aghion P. & Griffith R. (2005). Competition and Growth. *MIT Press v Christian Helmers, Economics of Innovation BS3361 Market Structure, February 2009*, 31.
- Aghion P. & Howitt, P. (1992). A Model of Growth Through Creative Destruction. *Econometrica, Vol. 60, No. 2*, 323-351.
- Aghion, P., & Howitt, P. (2007). Capital, innovation, and growth accounting, , Volume 23, Number 1. *Oxford Review of Economic Policy, Volume 23, Number 1*, 79-93.
- Aghion, P., et al. (2. maj 2005). Competition And Innovation: An Inverted-U Relationship,. *Harvard College and the Massachusetts Institute of Technology, Quarterly Journal of Economics*,, str. 701-707.
- Albano, G.L., Calzolari, G., Dini, F., Iossa, E. & Spagnolo , G. (2006). *Procurement contracting strategies v knjigi N. Dimiri, G. Piga and G. Spagnolo (eds).Handbook of Procurement.* Cambridge University Press.
- ALMC. (2008). *Learning Objectives for AABC Pre-Reading PM-2013-DL.* Pridobljeno iz www.almc.army.mil/alu_docs/2013-DL.PDF
- AMC. (2009). *Guide for the Preparation & Use of Performance Specifications.* Pridobljeno iz Office of the Assistant Secretary of Defense for Economic Security, Washington, str 34: http://www.amc.army.mil/pa/pubs/p715_17.pdf
- Andrew, J.P. et al. (2009). *Measuring Innovation 2009, A BGC Senior Management Survey.* Pridobljeno iz http://www.brightidea.com/InnovationManagement/BCG_2009_measuring_innovation.pdf

- Andriani, B., Lignières, P. & Ratledge, S. (2006). *PPP in France - 2006, junij 2006, str. 18*, . Pridobljeno iz <http://www.linklaters.com/pdfs/publications/>
- ANSI, *Section 3.1.1*. (brez datuma). Pridobljeno iz <http://www.ansi.org>
- Ansoff, H. (1988). *Corporate Strategy*. London: Penguin Books.
- Anthony, S. D., Johnson, M. W., Sinfield, J. V. & Altman, E. J. (2008). *Clayton Christensen's Reflections on Disruption*. Pridobljeno iz Harvard Business Press: <http://www.innovatorsguidetogrowth.com/docum>
- APUC. (b.1.). *APUC-Competitive Dialogue*. Pridobljeno iz <http://www.apuc-scot.ac.uk/smcompdialogue.htm>
- Arena, M. A. et al. (2006). Impossible Certainty, Cost Risk Analysis for Air Force Systems, Rand Corporation, Santa Monica, Ca., str. 1-2.
- Arrow, K. (1962). *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention v R.R.Nelson, The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, .
- Confidentiality and Freedom of Information Protocol, 5.1*. (b.1.). Pridobljeno iz www.merseysidewda.gov.uk/documents/wd..
- Procurement of PPP and the use of Competitive Dialogue in Europe, A review of public sector practices across the EU, European PPP Expertise Centre, str. 16*,. (b.1.). Pridobljeno iz <http://www.eib.org/epec/resources/epec-ppp-p>
- Bagambe, H. (2003). *A Financial Perspective of Purchasing Decisions, A Case Study of Volvo Car Corporation, Industrial and Financial Economics, Master Thesis No 2002:45*. Gothenburg University.
- Bagambe, H. (2003). *A Vase Study of Volvo Corporation, Production Meterial Purchasing*, Gothenberg University, ISSN 1403-851 X. str. 38.
- Baquero, P. I. (2005). Performance-based Procurement: The Key to Effective Basic Services Provision in Developing Countries, Chapter 19. *PrAcademics Press*, str. 376.
- Barnett, T. O. (2006). *Assistant Attorney General, U.S. Department of Justice, Interoperability Between Antitrust and Intellectual Property, Address at the George Mason University School of Law Symposium on Managing Antitrust Issues in the Global Marketplace, Washington, D.C.* Pridobljeno iz <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/218316.pdf>
- Barringer, H. P. (maj 2003). *A Life Cycle Cost Summary*, Humble, Texas, Barringer & Associates Inc.
- Bayh-Dole Act. (1980). Bayh-Dole Act, imenovan tudi Patent and Trademark Law Amendment Act, 35 U.S.C. §-212.
- Bayh-Dole Act. (2012). *Bayh-Dole Act (37 CFR 401) Sec. 401. 14 (g)(1), Technology Transfer Tactics,) in Federal Acquisition Regulations, (FAR) 27.304-3, February 2, 2012, Washington*. Pridobljeno iz www.technologytransfertactics.com/.../bayh-dole-act-37-cfr-401/

- Boehm, B. W. (1991). *Software Risk Management, Principles and Practices*, Defense Advanced Research Project Agency, IEEE Software, Vol.8, No1.
- Boer, F. (2002). *Risk-adjusted Valuation of R&D Projects*, Yale University, New Haven. Pridobljeno iz <http://www.boer.org/files/2003.pdf>
- Bos, L. (2009). *Pre-Commercial Procurement (PCP) ePractice*. Pridobljeno iz <http://www.epractice.eu/en/blog/288142>
- Boutellier, R. (2008). *Technical Risk Management*, Swiss Federal Institute of Technology Zürich. Pridobljeno iz <http://www.tim.ethz.ch/education/courses/cou>
- Bovis, C. (2005). The New Public Procurement Regime of the European Union: A Critical Analysis of Policy, Law and Jurisprudence. *European Law Review* 30, str. 613.
- Bronwyn, H. & Zeidonis, R. (2001). The Patent Paradox Revisited: An Empirical Study of Patenting in the US Semiconductor Industry, 1979-95. *RAND, Journal of Economics*, vol. 32, 101-128.
- Brown, L. D. et al. (2004). Measuring R&D Expenditures in the U.S. Economy, Panel on Research and Development Statistics at the National Science Foundation, National Research Council, National Academy of Sciences. Washington.
- Buono, F. M. (januar 2005). *The Metropolitan Corporate Counsel*, New Jersey, str.13,. Pridobljeno iz www.willkie.com/.../tbl_...
- California Solar Initiative. (2009). *California Solar Initiative (CSI), Go Solar California*. Pridobljeno iz <http://www.cpvc.ca.gov/PUC/energy/Solar/rdd.htm>
- Cameron, D. M. and Borenstein, R. (12. december 2003). *Key Aspects of IP Licence Agreements*. Pridobljeno iz <http://www.jurisdiction.com/lic101.pdf>
- Caniëls, M. C. J & Gelderman, C. J. (2006). *Purchasing Strategies in the Kraljic Matrix – A Power and Dependence Perspective*, Elsevier, str.141,. Pridobljeno iz <http://www.pbsrg.com/overview/downloads/purc..>
- Caniëls, M.C.J. and Gelderman, C.J. (2005). *Power and Interdependence in Kraljic's Purchasing Portfolio Matrix*. Pridobljeno iz <http://www.ou.nl/Docs/Faculteiten/MW/Congres>
- Case . (2008). 3.2.5 *The Case of the Consultation Stage*, 3. *Preparation and Announcement of Tender Procedure*, str. 90, *Public Procurement Best Practice Guide*, Public Procurement Directorate, Treasury of the Republic of Cyprus. Pridobljeno iz <http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/.../index.html>
- Case Study. (b.1.). *Forward Commitment Procurement (FCP) in practice*, (BIS) Department for Business Innovation & Skills. Pridobljeno iz www.bis.gov.uk/assets/biscore/.../11-996-case%20study-fcp-in-practice.pdf
- Chesbrough, H. (2003). *Open innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. Boston: Harvard Business School Press.
- Clark, D. W. (1994). Inc., ASBCA 45562, 94-3 BCA ¶ 27,132.

- Cohen, W. (1995). *Empirical Studies of Innovative Activity*, in P. Stoneman (ed.), *Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change*. Oxford: Blackwell.
- Comin, D. (avgust 2006). *Total Factor Productivity, New York University and NBER*. Pridobljeno iz <http://www.people.hbs.edu/dcomin/def.pdf>
- Commission European. (2008). *Explanatory Note, EU Framework Agreements, Directive 2004/18/EC, Commission European, Directorate General Internal Market and Services; Public Procurement Policy*. Pridobljeno iz http://www.ec.europa.eu/index_en.htm
- Competitive Dialogue. (2006). A new chapter in procuring large and complex projects, Public Private Partnerships Programme 2006. [www.localpartnerships.org.uk/ UserFile](http://www.localpartnerships.org.uk/UserFile).
- Competitive Dialogue. (2007). *Competitive Dialogue Charter*. Pridobljeno iz http://www.fondation-igd.org/pdf/Publi/CDC_v..
- Competitive Dialogue. (2008). *Competitive Dialogue Procedure*. Pridobljeno iz [http://www.ogc.gov.uk /documents/OGC_HMT_2008_Guidance_on_Competitive_Dialogue.pdf](http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_HMT_2008_Guidance_on_Competitive_Dialogue.pdf)
- Competitive Dialogue. (2011). *Procurement, Competitive Dialogue, Building.co.uk, 23-24*. Pridobljeno iz <http://www.building.co.uk/data/procurement-c..>
- Competitive Dialogue. (b.l.). *Explanatory Note – Competitive Dialogue – Classic Directive, EU Commission, Directorate General Internal Market and Services*. Pridobljeno iz http://www.ec.europa.eu/internal_market/publicpr
- Compulsory Licence. (b.l.). *Compulsory Licence, Wikipedia; Understanding the WTO: the Agreements, Intellectual Property: Protection and Enforcement, Patents*. Pridobljeno iz [http://<http://en.wikipedia.org>.](http://en.wikipedia.org)
- Contract Management. (2002). GAO-02-1049, Contract Management: Guidance Needed for Using Performance-Based Service Contracting' Washington, 23 oktober 2002, str.2, 6-7.
- Crama, P., De Reyck, B. Z. & Degraeve, R. L. (2005). *Managing Technology Risk in R&D Project Planning: Optimal Timing and Parallelization of R&D Activities*, str. 2-3., Pridobljeno iz <http://www.citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download>
- Criscimagna, N. H. (2011). *Performance-Based Requirements, Performance Specification Guide SD-15, Defence Logistics System Command, str.1*. Prevezeto 20.. april 2011 iz [tp://www.theriac.org/DeskReference/viewDoc](http://www.theriac.org/DeskReference/viewDoc)
- De Staercke, K. et al. (b.l.). *How to price a new and innovative product across different markets, Deloitte*. Pridobljeno iz <http://www.deloitte.com/.../Pricing/dcom-be-en-Pricing-and...>
- Delphy Genetics Sa. (8. oktober 2012). *Merck receives non-exclusive licence to use Delphi StabyExpress technology* . Pridobljeno iz <http://www.news-medical.net/.../Merck-receives-no...>)
- DeMong, R. (1978). *The Effectiveness of Incentive Contracts: What Research Tells Us, National Contract management Quarterly Journal, Vol.12, No.4 in Vernon J. Edwards, Award Term: The Newest Initiative, 2000, str. 1-11* . Pridobljeno iz <http://www.wifcon.com>

- Denicolò, V. (2007). *Do patents over-compensate innovators*, Università di Bologna. Pridobljeno iz <http://www.dipeco.economia.unimib.it/pdf/iniziative/Denicolo.pdf>
- Denicolò, V. (2008). Do patents over-compensate innovators, 2008, *Economic Policy*, Vol. 22, No. 52, pp. 682, oktober 2007. Università di Bologna.
- Denison, E. (1985). *Trends in American Economic Growth, 1929-1982*. Washington: Brookings Institution.
- Department of Defence. (2000). *Unsolicited Proposal Guide, Ballistic Missile Defense Organization, Department of Defence, BMDO 7801-G, Washington, April 2000, str 15*.
- Department of Defense. (maj 1999). *Risk Management Guide for DoD Acquisition*, Second edition, Department of Defense, Defense Acquisition University, Defense Systems Management College, Fort Belvoir, str.1. Virginia,.
- Department of Defense. (b.l.). *Seven Steps to Performance-Based Acquisition, Department of Defense, Washington*. Pridobljeno iz https://www.acquisition.gov/comp/seven_steps/.../SevenSteps_execversion.pdf
- Department of Energy. (junij 2005). *Performance-based Service Acquisition*, Chapter 37.2, U.S. Department of Energy, str.1. Washington.
- Department of Justice. (b.l.). *Guide to the Freedom of Information Act , Exemption 4, U.S. Department of Justice, Washington*. Pridobljeno iz <http://www.justice.gov/.../exempti...>
- Department of Transportation. (13. januar 2013). *Risk Allocation, Office of International Programs, U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, Washington*. Pridobljeno iz http://www.international.fhwa.dot.gov/riskassess/risk_hc....
- DFARS. (b.l.). *Cost-plus-incentive-fee contracts, DFARS, Table Of Contents, 216.405-1*. Prevezeto 8.. avgust 2010 iz <http://www.acq.osd.mil/dpap/dars/dfars/html/.../tohtml.htm>
- Dienemann, P. F. (1966). *Estimating Cost Uncertainty Using Monte Carlo Techniques*. Santa Monica: Calif.: RAND Corporation, RM-4854-PR.
- Dimitri, N., Dini, F. & Piga. G. (2006). When should procurement be centralised? V N. Dimitri, G. Piga & G. Spagnolo (Eds) *Handbook for Procurement*. Cambridge MA: Cambridge University Press, str.193-220,.
- Direktiva 2004/18/EC, preambula, točka 23*. (brez datuma). Prevezeto februar 2009 iz European Commission: www.dkom.si/util/bin.php?id=2004121408020465
- Direktiva 2004/18/EC, Preambula, točka 23*. (brez datuma). Prevezeto februar 2009 iz European Commission: www.dkom.si/util/bin.php?id=2004121408020465
- Direktiva EU. (2004). *EU Direktive 2004/18/EC*.
- Direktiva EU 2004/18/EC. (2004). *EU Direktive 2004/18/EC*.
- Direktiva EU 98/34/ES. (22. junij 1998). *Evropskega parlamenta in sveta, 1. člen, Uradni list Evropskih Skupnosti L 204/37*.

- Dolinšek, A. F. (2008). *Okvirni sporazumi v javnem naročanju*. Ljubljana: Marcam.
- Dominic Frisina & Assoc. (b.l.). *Exclusive Patent Licence*, . Prezveto 10. september 2010 iz <http://www.ipblog.frisinaatlaw.com/.../exclusive-patent-license-an-assignment-by-any-other-name.aspx>,
- Dratler, J. (1993). Intellectual Property Law, Commercial, Creative and Industrial Property. *Law Journal Press*, 1-24.
- Dratler, J. (1993). Intellectual Property Law, Commercial, Creative and Industrial Property. *Law Journal Press*, 1-16.
- DSI International. (2011). *Early Functional Analysis and Allocation in the System Engineering Process (Part 1)*, DSI International, Inc. Pridobljeno iz http://www.articles.dsiintl.com/.../Early_Functional_Analysis_and_Allocation_in_the_System_Engineering_Process.aspx
- Duivenvoorden, T. (b.l.). *Design of a Supply Chain Quality Logistics Model*, TU Delft, Aerospace Management & Organisation, str.3. Pridobljeno iz www.aerlines.nl/issue_31/31_Duivenvoo
- Duray, R. (2000). *University of Colorado v Encyclopedia of Production and Manufacturing Management*, Swamidass, P.M. eds.
- Eaton, J. & Kortum, S. J. (1996). Trade in Ideas: Patenting and Productivity in the OECD. *40 Journal of International Economics*, 251.
- ECMA, Section 1.2. (brez datuma). Pridobljeno iz <http://www.ecma-international.org/memento/codeofconduct.htm>
- Economist. (2009). Encouraging Competitiveness, Psyched out. *The Economist*, 74.
- Economist. (19. marec 2011). Patent Reform: The Spluttering Invention Machine. *The Economist*, str. 55.
- Edler, J. & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation—resurrecting the demand side. *Research Policy, Taxonomy of innovation policy tools*, str. 36(7) pp. 949–963.
- Edler, J. & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation—resurrecting the demand side. *Research Policy*, str. 36(7) pp. 949–963.
- Edquist, C. (7. april 2012). *Public Procurement for Innovation (PPI) as Mission-oriented Innovation Policy*, CIRCLE, Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy, Lund University, Sweden, C Edquist, JM Zabala-Iturriagag.
- Edquist, C., Hommen, L. & Tsipouri, L. (2000). *Public Technology Procurement and Innovation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 21.
- Edwards, K. & Pedersen, J.L. (b.l.). *Product Configuration Systems – Implications For Product Innovation and Development*, Technical University of Denmark. Pridobljeno iz http://www.edwards.dk/PCS_imp_for_inno.pdf

- Edwards, V. J. (2004). *The Time-and-Material Contracts: The Time Has Come For a Long, Hard Look*. Pridobljeno iz <http://www.wifcon.com/anal/analtandm2.doc>
- Eisenberg, R. S. (1989). Patents and the Progress of Science. Exclusive Rights and Experimental Use. *56 University of Chicago Law Review*, str. 1017.
- EPEC. (b.1.). *Procurement of PPP and the use of Competitive Dialogue in Europe, A review of public sector practices across the EU, EPEC, European PPP Expertise Centre*. Pridobljeno iz <http://www.eib.org/epec/resources/epec-ppp-p>.
- Equitable Risk Allocation,. (september 2006). *Construction Industry Institute, University of Texas, Austin*. Pridobljeno iz http://www.zurichna.com/.../ic_e...
- Eržen, T. (2004). Dolgoročne oblike sodelovanja med ponudniki in naročniki v postopkih oddaje javnih naročil v pravu Evropske skupnosti (doktorska disertacija). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.
- ESA. (2010). *Technology Readiness Levels in the European Space Agency (ESA)*. Pridobljeno iz <http://www.sci.esa.int/science-e/www/object/inde>
- ETSI. (2005). *ETSI, Section 6.1*. Pridobljeno iz Special Issue Global Flow of Information: http://www.etsi.org/legal/ipr_a.htm
- EU Commission. (1985). White Paper on the Completion of the Internal Market, COM (85) 310, EU Komisija, 14 junij 1985. Bruselj.
- EU Commission. (2004). Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, EUR-Lex, COM/2004/023 final, EU Commission, Markt-D1 PPP@cec.eu.int, 1.1.
- EU Commission. (2004). *Guidelines to Public Procurement Regulations, EU Commission, Directorate General for Energy and Transport*. Pridobljeno iz <http://www.promise.energyprojects.net/links/Guid...>
- EU Commission. (b.1.). *Explanatory Note – Competitive Dialogue – Classic Directive, EU Commission, Directorate General Internal Market and Services*. Pridobljeno iz ec.europa.eu/internal_market/publicpr.
- EU Directives. (2010). *The EU Directives on Public Procurement, EU Guide v2b, University of Cambridge, Finance Division, Purchasing Office*. Pridobljeno iz http://www.admin.cam.ac.uk/offices/purchasing/guides/eu_guide.pdf
- EU Patent Office. (30. oktober 2012). The legal protection of trade secrets. 5.2, *InnovAccess, Munich, Germany, Consortium of the National patent Offices of EU and EU patent Office*.
- European Commission. (2000). European Commission interpretative Communication of Community law on public procurement concessions, OJ 2000, C 21, str.2.
- European Commission. (2000). Tendering Procedures, Commission Acts against UK and Germany, Single Market News, The European Commission, no. 23, oktober 2000.

- European Commission. (2003). *Business Decisions Limited (May 2003), The Power of Customers to Drive Innovation; Report to the Enterprise Directorate General; European Commission, Brussels*. Pridobljeno iz ftp://ftp.cordis.europa.eu/.../innovation.../studies_the_power_of_customers_to_drive
- European Commission. (2004). *Commission examines discriminatory specifications in supply contracts for computers in four Member States, IP/04/1210, Brussels, 13 October 2004*. Pridobljeno iz <http://www.lexnet.dk/law/download/pub-proc/E...>
- European Commission. (2004). *Direktiva 2004/18/EC*.
- European Commission. (september 2005). *Public Procurement for Research and Innovation*, str. 39. European Commission.
- European Commission. (2006). *Pre-Commercial Procurement of Innovation: A Missing Link in the European Innovation Cycle*. Prevezeto 16. december 2007 iz Working Group Report: http://ec.europa.eu/information_society/research/key_docs/documents/procurement.pdf.
- European Commission. (2007). *Example of a possible approach for procuring R&D services applying risk-benefit sharing at market conditions, i.e. pre-commercial procurement, COM(2007) 799 final, SEC (2007) 1668, Bruselj, poglavje 4*. Pridobljeno iz <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/.../SEC20071668FIN.do>
- European Commission. (2007). *Improving Knowledge Transfer Between Research Institutions and Industry Across Europe: Embracing Open Innovation, European Commission, EUR 22836 EN, COM(2007)182*. Pridobljeno iz <http://www.ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/d..>
- European Commission. (2007). *Izboljšanje patentnega sistema v Evropi*. Pridobljeno iz Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, Uvod, str.1, COM(2007) str.165,: <http://eur-lex.europa.eu>
- European Commission. (2007). *Pre-Commercial Procurement: Driving Innovation to Ensure Sustainable High Quality Public Services in Europe, {SEC (2007) 1668}, COM (2007) 799 final, European Commission, 14.12.2007*. Pridobljeno iz <http://www.eur-lex.europa.eu/Notice.do?...>
- European Commission. (2007). *Towards an increased contribution from standardisation to innovation in Europe, European Commission, Enterprise and Industry Directorate-General, ENTR/I3/JA D(2007), str. 4*.
- European Commission. (2008). *Standards for Higher Innovation Performance, Europe Innova, Directorate-General for Enterprise and Industry of the European Commission, Brussels*. Pridobljeno iz <http://www.standards.eu-innova.org/>
- European Commission. (2008). *Towards an increased contribution from standardisation to innovation in Europe, EU Commission, 11 March 2008, COM(2008) 133 final, Brussels, 11. 3. 2008, str. 3*. Pridobljeno iz <http://www.ec.europa.eu/enterprise/policies/euro..>
- European Commission. (2010). *Annex IV, Procurement by Grant Beneficiaries in the Context of European Union External Actions, European Commission*. Pridobljeno iz <http://www.ec.europa.eu/europeaid/work/procedure..>

- European Commission. (2010). *Risk Management in the Procurement of Innovation, European Commission, Directorate General for Research, EUR 24229 EN*. Pridobljeno iz ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/risk_management.pdf
- European Commission. (2011a). *Evaluation Report Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation, str. i, 27. 6. 2011, SEC(2011) 853 final*. Bruselj: European Commission.
- European Commission. (b.l.). *Survey on the Status of Implementation of Pre-Commercial Procurement Across Europe, Information Society and Media Directorate-General, Lisbon Strategy and Policies for the Information Society, Strategy for ITC Research and Innovation*. European Commission.
- European Standards. (b.l.). *CEN - The European Committee for Standardization; CENELEC - European Committee for Electrotechnical Standardization in ETSI - European Telecommunications Standards Institute*. Prevezeto 25. april 2011 iz European Standards, Standardization, Key Players, Enterprise and Industry: <http://www.ec.europa.eu/enterprise/policies/euro>
- European Union. (1989). *Guide to the Community Rules on Public Procurement of Services, Public Procurement in the European Union, Directive 92/50/EEC, Brussels*. Pridobljeno iz http://www.ec.europa.eu/internal.../publicprocurement/docs/guidelines/services_en.pdf
- European Union. (b.l.). *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Part three: Union Policies and Internal Actions – Title IV: Free Movement of Persons, Services and Capital*. Pridobljeno iz ec.europa.eu/internal.../capital.../treaty_en.ht
- European-Commission. (maj 2003). *The Power of Customers to Drive Innovation*. Pridobljeno iz http://ftp.cordis.europa.eu/.../innovation.../studies_the_power_of_customers_to_drive_innovation.pdf
- European-Commission. (2006). *Pre-Commercial Procurement of Innovation: A Missing Link in the European Innovation Cycle. Working Group Report*. Pridobljeno iz http://ec.europa.eu/information_society/research/key_docs/documents/procurement.pdf. [Retrieved December 16, 2007],
- European-Commission. (2010). *Realising the New Renaissance, Policy Proposals for Developing a World-Class Research and Innovation Space in Europe 2030, Second Report of the European Research Area Board, str. 9*.
- European-Commission. (2010). *Risk Management in the Procurement of Innovation, EUR 24229 EN*. Pridobljeno iz Concepts and Empirical Evidence in the European Union, European Commission: <http://www.ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/>
- Eurostat. (2010). Europe in Figures. *Eurostat Yearbook 2010, ISSN 1681-4789(ISSN 1681-4789)*. European Commission.
- Evropska komisija. (2011). *Uredbo št. 1251/2011 z dne 30. novembra 2011 o spremembi direktiv 2004/17/ES, 2004/18/ES in 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih*

pragov uporabe za postopke za oddajo naročil. Pridobljeno iz <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:319:0043:0044:SL:PDF>

- Evropsko sodišče. (1988). C-45/87, Commission v. Ireland.
- Evropsko sodišče. (2000). Sodba Evropskega sodišča C-243/89, Commission v Denmark (Storebaelt Bridge), [1993] ECR I-3353 v Sue Arrowsmith, John Linarelli in Don Wallace, Regulating Public Procurement: National and International Perspectives, Kluwer Law International, str. 671.
- Evropsko sodišče. (2005). Sodba evropskega sodišča, C-331/04, ATI EAC [2005], odstavek 32.
- Evropsko sodišče. (19. junij 2008). Presstext Nachrichtenagentur GmbH, C-454-06 v odstavkih 34 do 37.
- Evropsko sodišče. (20. maj 2010). Cases, Case T-258/06 Germany v Commission, paragraphs 68-100.
- Evropsko sodišče. (13. april 2010). Wall AG, v odstavkih 37 in 38.
- Fabrycky, W. J. & Blanchard, B. S. (2000). *188 Life-Cycle Costing, The Engineering Handbook, Boca Raton: . CRC Press LLC, Florida.*
- FAR. (2005). Federal Acquisition Regulations, (FAR) Subpart 16.401, Washington, March 2005.
- FAR. (maj 2011). *Federal Acquisition Regulations, (FAR), Statement of Objectives, FAC 2005-52, Washington.* Pridobljeno iz <https://www.acquisition.gov/far/>
- FAR. (2012a). *Federal Acquisition Regulations, (FAR) 15.603(c)(e), February 2, 2012, Washington).*
- FAR. (2012b). *Federal Acquisition Regulations, (FAR) 15.607(b)(2), February 2, 2012, Washington.*
- FAR. (2012c). *Federal Acquisition Regulations, (FAR) 15.605, February 2, 2012, Washington.*
- FAR. (2012d). *Federal Acquisition Regulations (FAR), Statement of Need, Part 12, Acquisition of Commercial Items, February 2 2012, Washington.* Pridobljeno iz <http://www.acquisition.gov/FAR/97-03/html/12..>
- FAR. (2012e). *Federal Acquisition Regulations, FAR 12.101, February 2, 2012, Washington.*
- FAR. (2012f). Federal Acquisition Regulations, (FAR) 15.201, February 2, 2012, Washington.
- FAR. (2012f). Federal Acquisition Regulations, FAR 52.227-14, Washington.
- FAR. (2012g). Federal Acquisition Regulation (FAR) 27.303, Washington.
- FAR. (2012i). Federal Acquisition Regulations, FAR, 16.202-2, February 2, 2012, Washington.
- FAR. (2012j). *Federal Acquisition Regulations, § 16.601(c) (1), February 2, 2012, Washington.*
- FAR. (2012k). Federal Acquisition Regulations, (FAR), Subpart 16.4 Incentive Contracts, zlasti 16.401, 16.402-2, 16.405-2, February 2, 2012, Washington.

- FAR. (2012). Federal Acquisition Regulations (FAR) 27.304-4(c), February 2, 2012, Washington.
- FAR. (b.1.). Federal Acquisition Regulations, (FAR) 14.502, Washington.
- FAR. (b.1.). Federal Acquisition Regulations, Fixed-price incentive (firm target) contracts, FAR 16.403-1.
- Federal Acquisition Institute. (1997). Contract Pricing Reference Guide, Volume I, Price Analysis, Air Force Institute of Technology, School of Systems & Logistics, Department of Quantitative Management, Washington & Federal Acquisition Institute, Washington, July 1997, FAC 90-46.
- Fernandez, D. & Neuenschwander, C. R. (2006). *Strategic Licesing in the New Economy*. Pridobljeno iz [http:// www.iploft.com/Strategic\(Tx\).pdf](http://www.iploft.com/Strategic(Tx).pdf)
- Fudenberg, D., et al. (1983). Preemption, Leapfrogging and Competition in Patent Races. *European Economic Review*, vol. 22, 3-32.
- Gales, L. & Mansour-Cole, D. (1995). User Involvement in Innovation projects: Towards an Information Processing Model . *Journal of Engineering and Technology Management* 12, 77-109.
- Gallaugh, J. (2008). *Understanding Network*. Pridobljeno iz <http://www.gallaugh.com>
- Galorath, D. (2006). *Establishing a Risk Reserve, PM World Today Tips & Techniques – November, (Vol. VIII, Issue 11)* . Pridobljeno iz http://www.pmforum.org/.../11-06-Galorath-Establishing_A_Risk_Reserve.pdf
- Gassmann, O., Reepmeyer, G. & von Zedtwitz, M. (2004). *Leading Pharmaceutical Innovation. Trends and Drivers for Growth in the Pharmaceutical Industry*. Berlin Heidelberg New York: Springer-Verlag.
- Gelderman, C. (2003). *A Portfolio Approach to the Development of Differentiated Purchasing Strategies, Eindhoven University of Technology*. Pridobljeno iz <http://www.alexandria.tue.nl/extra2/200312759.pdf>
- Gelderman, C. J. & van Weele, A. J. (2002). *Strategic Direction through Purchasing Portfolio Management: A Case Study, Open University of the Netherlands & Eindhoven University of Technology, Heerlen & Eindhoven, International Journal of Supply Chain ManagemeManagement, Volume 38, Number 2*. Eindhoven.
- Gelderman, C.J. (2000). *Rethinking Kraljic: Towards Purchasing Portfolio Model Based on Mutual Buyer-Supplier Dependence*. Heerlen: Open Universiteit Nederland.
- Gemünden G., Salomo S., in Krieger A. . (2005). The influence of project autonomy on project success. *Int J Project Manage* 23:366–73.
- Gentleman, M. (28-30. maj 2001). *Planning for Interoperability, Global Information Networking Institute, RTO IST Symposium, Quebec, Canada, str.1-2*. Pridobljeno iz <ftp.rta.nato.int/public/.../RTO/...//MP-064-01.pdf>

- George, C. (2008). *What is a Swiss Challenge*. Pridobljeno iz <http://www.linkedin.com/answers/business>
- Georghiou, L. (2007). *Demanding Innovation: Lead Markets: Public Procurement and Innovation*. NESTA, Provocation 02.
- Gibson, J. (2007). Risk Aversion And Rights Accretion In Intellectual Property Law. *The Yale Law Journal*, 116: 882, 927-928.
- Gilbert, R. (2006). Looking for Mr. Schumpeter: Where Are We in the Competition-Innovation Debate?, v Jaffe A., Lerner J. and Stern S., editors. NBER book Innovation Policy and the Economy, Vol. 6.
- Gilbert, R. J. (2005). *Competition and Innovation, Berkeley* . Pridobljeno iz http://www.elsa.berkeley.edu/users/gilbert/.../competition_and_innovation
- Gleklen, J. I. (2002). *Unilateral Refusal to Licence IP {May 1, 2002 Hr' g R. at 11*. Pridobljeno iz <http://www.ftc.gov/opp/intellect/020501gleklenppt.pdf>
- Goldsmith, H. R. (2003). *Commercialization – the Process of Turning Innovation into Enterprises, American Venture Magazine*.
- Goldsmith, R. (2005). *Commercialization Model*.
- gov.uk. (2006). *Olympic Delivery Authority, Delivery Partner Procurement using Competitive Dialogue, A Lessons Learned Study, Office of Government Commerce*. Pridobljeno iz <http://www.ogc.gov.uk/documents/CompetitiveD>
- Government of Canada. (2005). *Federal Acquisition Regulations, General Service Administration, Department of Defense, National Aeronautics and Space Administration, Subpart 12.101 - 12.201, March 2005*. Prevezeto 12. marec 2008 iz Commercial Item Procurement, Government of Canada: <http://www.canadainternational.gc.ca/sell2us...>
- Government of South Australia. (b.1.). *Unsolicited Proposals Policy, Government of South Australia, State Procurement Board, Attachment One*, . Pridobljeno iz <http://www.spb.sa.gov.au>
- Grill, B. T. (2006). *The Treatment of Metering in Antitrust Law: The Supreme Court's Apparent Abolition of the Per Se Rule Against Metering in Illinois Tool Works, Inc. v. Independent Ink, Inc. Wisconsin Law Review, str.1483*. Pridobljeno iz <http://www.hosted.law.wisc.edu/lawreview/issues/2006.../grill.pdf>
- Hall, D. (2008). PPPs in the EU – Critical Appraisal, University of Greenwich.
- Hargeskog, S. E. (2011). *Specification, Evaluation and Verification Realising Public Procurement for Innovation, str.1in 2*. Prevezeto 10. april 2011 iz <http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/11Prac...>
- Helmets, C. (2009). *Economics of Innovation BS3361 Market Structure and Innovation Activity*. Pridobljeno iz <http://www.chelmets.com/projects/W17.pdf>

- Herrmann, J. W. (2004). *Technical Research Report, Decomposition in Product Development*, Institute for Systems Research, University of Maryland, Str. 9, . Pridobljeno iz <http://www.drum.lib.umd.edu/bitstream/1903/6413/...>
- Hill, T. (1994). *Manufacturing Strategy: The Strategic Management of the Manufacturing Function, 2nd Edition*. London: Macmillan.
- Hogan, J. & Nagle, T. (2006). *Pricing Over the Product Lyfe Cycle:Adapting*, *The Journal of Professional Pricing*. Pridobljeno iz http://www.members.pricingsociety.com/.../4thqtrjrn1_art3.pdf
- Howard, S. & Peter, F. (2003). *Business Process Management – The Third Wave*. Tampa: Meghan-Kiffer Press.
- Hughes, W. & Laryea, S. (b.l.). *Standardization of Procurement, National or International?* *University of Reading, UK, str. 2 in 3*. Prevezeto 4.. april 2011 iz <http://www.reading.academia.edu/SamLaryea/Papers...>
- Hunter, A. (2008). *CBIBRIEF, Unlocking the full potential of Competitive Dialogue*. Pridobljeno iz <http://www.publicservices.cbi.org.uk/uploaded/Ac...>
- Ickes, B. W. (1996). *Endogenous Growth Models, Department of Economics, Penn State University, Pennsylvania*. Pridobljeno iz <http://econ.la.psu.edu/~bickes/endogrow.pdf>.
- IDA. (b.l.). *Measuring Innovation and Intangibles: A Business Perspective; IDA – Institute for Defense Analysis, Document D-3704; Washington*. Pridobljeno iz <http://www.athenaalliance.org/.../MeasuringInnovationandIntangibles-STPI-BEA.pdf>
- Identifying Items. (2008). *Department of Defense Guide to Uniquely Identifying Items, Office of the Deputy Under Secretary of Defense*. Pridobljeno iz <http://www.acq.osd.mil/dpap/UID/attachments/DoDUIDGuide.pdf>
- ILCS. (b.l.). Illinois Trade Secrets Act, 765 ILCS 1065/2,from Ch. 140, par. 352.
- Independent. (2006). *Illinois Tool Works Inc. v. Independent Ink, Inc., 126 S. Ct. 1281, 1284 (2006)*.
- Indicative Contents. (2008). *Indicative Contents of 'Buyers Profile', Public procurement Best Practice Guide, Public Procurement Directorate, Treasury of the Republic, Republic of Cyprus*. Pridobljeno iz <http://www.cleanvehicle.eu/.../PUBLIC%20PROCUREMENT%20BEST%20PRACTICE%20GUIDE%20->
- Information produced. (b.l.). *Information produced in support of the issuing of a Prior Information Notice for the supply of a Remote Telemonitoring Service to Northern Ireland Health & Social Care Services*. Pridobljeno iz www.eu-cch.org/pin-remote-monitoring-procurement-information.pdf
- Innovation Measurement. (2008). *Innovation Measurement Tracking the State of Innovation in American Economy, A Report to the Secretary of Commerce*. Prevezeto 15. julij 2010 iz <http://www.innovationmetrics.gov/>

- Innovative Solutions. (2007). *Finding and Procuring Innovative Solutions*. Pridobljeno iz Office of Government Commerce, Department for Innovation, Universities and Skills:
<http://www.ogc.gov.uk>
- Intel. (2010). *White Paper, Technical Specifications in the Public Procurement of Computers*. Pridobljeno iz www.intel.com/go/tenders/
- Intellectual Property. (b.l.). *Background Intellectual Property Reviews*. Pridobljeno iz http://www.lanl.gov/orgs/tt/intellectual_pro...
- Intellectual Property. (29. september 2008). *How Do I Define Background Intellectual Property in a Research Collaboration? LinkedIn*. Pridobljeno iz <http://www.linkedin.com/.../intellectual-property/...>
- Intellectual Property. (2004). *Background Intellectual Property Statement Description, University of Technology, Sydney*. Pridobljeno iz <http://www.research.uts.edu.au/docs/backgrou>
- Intellectual Property. (2010). *Contract and Grant Manual Ch.11, Intellectual Property and Related Matters, University of California Patent Policy*. Pridobljeno iz <http://www.ucop.edu/raohome/cgmanual/chap11.html>
- Intellectual Property. (2010). *Intellectual Property Rights in Government Contracts, Whay Law Firm*. Pridobljeno iz <http://www.whaylaw.com/IPRightsGovK.htm>
- Intellectual Property. (8. marec 2011). *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Pridobljeno iz <http://plato.stanford.edu/entries/intellectual-property>
- Intellectual Property. (junij 2012). *European Research Area Guidelines on Intellectual Property (IP) Management in International Research Collaboration Agreements between European and Non-European Partners, Knowledge Transfer Working Group of the European Research Area Committee*. Pridobljeno iz http://ec.europa.eu/.../international_cooperation_guidelines..
- Intellectual Property. (oktober 2012). *What is a Trade Secret? World Intellectual Property Organization, Geneva, Switzerland*. Pridobljeno iz http://www.wipo.int/.../trade_secrets/trade_secrets....
- Intellectual Property. (b.l.). *Intellectual Property – Definition*. Pridobljeno iz http://www.wordiq.com/definition/Intellectual_property
- Intellectual Property. (b.l.). *What is Intellectual Property? Confidentiality/Trade Secrets Including Know-How and other Confidential or Proprietary Information, Australia Government, Intellectual Property*. Pridobljeno iz <http://www.ipaustralia.gov.au>
- Intellectual Property Procedures. (b.l.). Office of Technology Commercialization, Rensselaer Polytechnic Institute, Troy, NY., str.7.
- Introduction to Performance Improvement, Stages, Steps and Tools*. (brez datuma). Pridobljeno iz www.intrahealth.org/sst/intro.html
- ISO/IEC. (1996). Standardization and related activities, ISO/IEC Guide 2:1996, definition 3.2. Genève.

- Izraelski zakon. (2005). *The Encouragement of Industrial Research and Development Law, 57744-1984, junij 2005*. Pridobljeno iz <http://www.tamas.gov.il/.../9F263279-B1F7-4E42-828A-4B84160F7684.htm>.
- J. E. Stiglitz. (2009). *Selected Works of Joseph E. Stiglitz, Volume I, Information and Economic Analyses, The Economics of Screening*, .. Oxford: Oxford University Press.
- James, H. A. (oktober 2006). *Protecting your intellectual property rights in government contracts, Whiteford, Taylor & Preston LLP, Virginia*. Pridobljeno iz http://www.wtplaw.com/.../protecting_your_intellectual_pr...
- Jerman, S. (2007). *Vlaganje javnih sredstev v raziskave in razvoj v Republiki Sloveniji (magistrsko delo)*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Johne, A. & Storey, C. (1998). New service development. *European Journal of Marketing*, 32(3/4), 184-251.
- Kennedy-Loest, C. (2006). What Can be Done at the Preferred Bidder Stage in Competitive Dialogue? . *Public Procurement Law Review, Sweet and Maxwell*, str. Volume 15, str. 319,.
- Kepczyk, R. H. (2001). *Mass Customization Dell Way*. Pridobljeno iz <http://www.itpna.com/Vision/2001/010523%2520>.
- Kibbeling, M. (2005). An Exploratory Study into the Role of Culture in the Buyer-Supplier Relationship: A Dutch-French Comparison of Differentiated Purchasing Portfolio Strategies. (str. 51). Eindhoven: Technische Universiteit Eindhoven.
- Klacek, J., Vošvrda, M., & Schlosser, Š. (2006). *KLE Translog production function and total factor productivity, Češki statistický úřad*. Praha: Češki statistický úřad.
- Kobayashi, K. et al. (2006). *Risk-Sharing Rule in Project Contracts, Kyoto University*, str.381-382 . Pridobljeno iz <http://www.dspace.mit.edu/bitstream/handle/.../772187679.pdf?...>
- Kodak, E. (1992). Image Technical Servs. (90-1029), 504 U.S. 451.
- Köhler, C., Sofka, W., & Grimpe, C. (2007). Radical Versus Incremental Open Innovation – Are Service Firms Different? *Centre for European Economic Research (ZEW), Mannheim, University of Hamburg, Catholic University of Leuven, University of Zurich*, str. 5-6.
- Kovačič, A. & Vukšič, V. B. (2005). *Management poslovnih procesov*. Ljubljana: GV Založba.
- Kraljic, P. (1983). Purchasing Must Become Supply Management. *Harvard Business Review*, str. 77-91.
- Kwok, T. L. & Hampson, K. D. (1997). *Strategic Aliances Between Contractors and Subcontractors – A Tender Evaluation Criterion for the Public Works Sector*. Brisbane, Australia: Queensland University of Technology.
- Laffont, J. & Tirole, J. . (2005). 1993, A Theory of Incentives in Regulation and Procurement. Cambridge: MA: M.I.T. Press; FAR, part 16.

- Larsson, M. & Nordström, J. (2004). Cultural Marketing Analysis, Why iPod, Case Study Stockholm University, School of Business, Master Thesis.
- Law, S. M. (2004). Inter-temporal Tie-ins: A Case for Tying Intellectual Property Through Licencing. *International Journal of the Economics of Business*, Vol.11, Issue 1, 15.
- Lee, E. (1996). *Standards, Innovation and Survival*. Pridobljeno iz <http://www.elew.com/staninov.htm>
- Lee, Y., Chung, D. & Kim, Y. (b.l.). *Public R&D Risk and Risk Management Policy* .
- Lev, B. (2001). *Intangibles: Management, Measurement, and Reporting*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Levitt, R.E., Ashley, D.B., & Logchur, D. (1980). *Allocating Risk and Incentive In Construction* . Journal Division, ASCE, Vol. 106, No. C03.
- Liebowitz, S. J. (november 2008). *Does the Intellectual Property Protection Raise the Price or Increase Quantity? University of Texas, Dallas*. Pridobljeno iz http://www.law.northwestern.edu/searlecenter/papers/Liebowitz_IP
- Lindsey, R. (12. julij 2011). *Strategic railroading; A Technology Strategy in-sync with an Operational Strategy; PTC Interchangeability*. Pridobljeno iz <http://strategicrailroading.com/.../ptc-interchangea...>
- Ling, F. (2003). Managing the implementation of Construction Innovations. *Construction Management and Economics*, 21(1), str. 635-649.
- Lisbon Strategy. (2003). *Innovation and the Lisbon Strategy, Europa, Summaries of EU legislation* . Pridobljeno iz http://www.europa.eu/legislation...innovation/.../n26021_en.htm
- Loury, Glenn C. (1979). Market Structure and Innovation. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 93,, str. 395-410.
- Lyson, K. & Farrington, B. (2006). *Purchasing and Supply Chain Management*. Prentice Hall.
- Maastricht Treaty. (9. maj 2008). Treaty on European Union (Maastricht Treaty), člen 3(3), Poglavje 1, , C 115/13. *Official Journal of the European Union*. Bruselj.
- Mac Donald, D.R. (2006). *Application of Kraljic's Purchasing Portfolio Matrix in an Undeveloped Logistics Infrastructure, The Staatsolie Surinam Case, Maastricht School of Management (MSM), Maastricht, november 2006, str.13*. Pridobljeno iz http://www.fhrinstitute.org/.../Application_of_Kraljic_s_purchasing_portfolio_matrix_in_a_n_undeveloped_logistic_infrastructure._The_Staatsolie
- MacDonald, M. (2002). *Review of Large Public Procurement in the UK*, p. 74. Pridobljeno iz <http://www.parliament.vic.gov.au/images/stor..>
- MacInnis, J. (b.l.). *St. Michael's Hospital, Toronto, Ontario*. Pridobljeno iz <http://www.sfu.ca/.../Understanding%20the%20Intellectual...>

- Mahdjoubi, D. (1997). *The Linear Model of the Technological Innovation: Background and Taxonomy, Section 4, stran 2*, . Pridobljeno iz www.ischool.utexas.edu/.../05-Non-Linear_Models.p...: www.ischool.utexas.edu/.../05-Non-Linear_Models.p...
- Mankin, E. (2007). *Measuring Innovation Performance, Mohr Collaborative*. Prevezeto 28.. avgust 2010 iz [http:// www.mohrcollaborative.com/.../measuring-innovation-performance](http://www.mohrcollaborative.com/.../measuring-innovation-performance)
- Mankins, J. (1995). *Technology Readiness Level, Office of Space Access and Technology, NASA*. Pridobljeno iz www.hq.nasa.gov/office/codeq/trl/trl.pdf
- Market Research Process Guide. (2007). *Market Surveillance, Headquarters, Air Force Materiel Command, HQ AFMC, Market Research Process Guide, OPR: AFMC/PKP, 1.3.1*. Pridobljeno iz www.acq.osd.mil/dpap/ccap/cc/jcchb/Co
- Martin, D. & Drews, D. (brez datuma). *Intellectual Valuation Techniques, IPmetrics LLC, Intellectual Consulting, str.1, 4-7*. Pridobljeno iz <http://www.ipmetrics.net/IPVT.pdf>
- Maskus, K. E. (1998). The Role of Intellectual Property Rights in Encouraging Foreign Direct Investment and Technology Transfer. *9 Duke Journal of Comparative and International Law*.
- Maskus, K. E. (avgust 2000). Intellectual Property Rights in Global Economy, Intellectual Property Rights and Globalization: Dancing the Dual Distortion, Chapter Three. Washington: University of Colorado at Boulder, Institute for International Economics.
- Maskus, K. E. (2000). Intellectual Property Rights in Global Economy. *Institute for International Economics*, 9 in 44.
- Maskus, K. E. (2006). *Reforming U.S. Patent Policy, Getting the Incentives Right, Council on Foreign Relations*. Prevezeto 13. september 2010 iz [www.cfr.org/content/publications/attachments/PatentCSR .pdf](http://www.cfr.org/content/publications/attachments/PatentCSR.pdf)
- Mazzucato, M. (2000). *Firm Size, Innovation and Market Structure, Edward Elgar Publishing*. Pridobljeno iz <http://www.books.google.si/books?isbn=1840643463>
- McAfee, R.P. & McMillan, J. (1986). Bidding for Contracts: A Principal-Agent Analysis. *The RAND Journal of Economics, Vol. 17, No. 3, 326-388*.
- Mccaffery, M. I., Lynn, M. & Wijk, G. (1985). van Competitors' responses to easily imitated new products: Exploring commercial banking product introductions. *Strategic Management Journal*, 6(1), 75-86.
- McCoy, A. P. (9. maj 2007). Establishing a Commercialization Model for Innovative Products in the Residential Construction Industry. Polytechnic Institute and State University of Virginia.
- McMillan, J. (1992). *Games, Strategies and Managers*. New York NJ: Oxford University Press.
- Merkel, A. (5 -11. februar 2011). Wunderland, German's Economy. *The Economist*, str. 11.
- Methods of identifying risks*. (brez datuma). Pridobljeno iz [http://.www.toolboxes.flexiblelearning.net.au/.../risk.../r20...](http://www.toolboxes.flexiblelearning.net.au/.../risk.../r20...)

- MGRT. (16. april 2012). *Predlog rebalansa proračuna Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo za leto 2012 in ukrepi Vlade RS za spodbujanje gospodarstva, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ljubljana*. Pridobljeno iz http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/.../SOJ/.../gradivo_koncno.doc
- Millien, R. (2009). *Teaming with a Large Company to Pursue Government Contracts? Watch Your Small Business' Intellectual Property*. Pridobljeno iz <http://www.dcipattorney.com/.../teaming-with-a-large-company-to-pursue-government-contracts-watch-your-small-business'-intellectual-propert>
- Min, H. & Zhou, G. (2002). *Supply Chain Modeling: past, present and future, Computers & Industrial Engineering 43*. Pridobljeno iz <http://www.mobile.editorschoice.elsevier.com/article.cfm>.
- Ministrstvo za finance. (2009). *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih oddanih v l. 2009, str.3, letna poročila, Republika Slovenija, Ministrstvo za finance, Sistem javnega naročanja*. Pridobljeno iz http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/sis
- Ministrstvo za finance. (2009). *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih oddanih v l. 2009, str.3, letna poročila, Republika Slovenija, Ministrstvo za finance, Sistem javnega naročanja*. Pridobljeno iz http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/sis
- Ministrstvo za finance. (2009). *Statistično poročilo o javnih naročilih oddanih v l.2007, št.43o5-9/2008/90, 7.5.2009, str. 4 in Tabela 7 v Prilogah, Sistem javnega naročanja*. Pridobljeno iz <http://www.gov.si>
- Ministrstvo za finance. (2010). *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih oddanih v letu 2009, Tabela 3, Letna poročila, Sistem javnega naročanja, Ministrstvo za finance*. Pridobljeno iz <http://www.gov.si>
- Ministrstvo za finance. (2012). Izvedena in vsebinsko dopolnjena shema objavljena na spletnih straneh Ministrstva za finance, Direktorat za javno naročanje, Koristne informacije za javno naročanje, Sheme postopkov javnega naročanja, Konkurenčni dialog.
- Ministrstvo za finance. (b.l.). *Portal javnih naročil Ministrstva za finance, Uradni list Republike Slovenije, e-Objave eNaročanje, enarocanje.si/?podrocje =portal*.
- MJU. (2010). *Razpisna dokumentacija Ministrstva za javno upravo, ki je objavljena na slovenskem portalu javnih naročil z oznako JN12340/2010 dne 21. 12. 2010*.
- Moretti, L. &Valbonesi, P. (2012). *Subcontracting in Public Procurement: An Empirical Investigation*. Padova: University of Padova.
- Morroni, M. (1992). *Production Process and Technical Change. University of Cambridge, 169*.
- Motta, M. (2004). *Competition Policy – Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mutlu, B., & Er, A. (2003). *Design Innovation: Historical and Theoretical Perspectives on Product Innovation by Design. 5th European Academy of Design Conference, (str. 5). Barcelona*.

- MVŠZT. (b.l.). *Analiza Nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa 2006-2010*. Ljubljana: Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.
- Nagali, V. (2005). *Procurement Risk Management at Hewlett-Packard Company*. Prezeto 9. september 2010 iz http://www.drkresearch.org/Contact_Us/Risk.../HPProcurement.pdf
- Nair, S. (2011). *Retail Innovation: From Mass Production to Mass Customization*. Pridobljeno iz <http://www.helium.com/items/1373010-what-is->
- NASA. (b.l.). A Model for Technology Commercialization. Mid-Continent Regional Technology Transfer Centre Affiliate's Conference, NASA Johnson Space Centre, Houston.
- NATO. (2007). *Methods and Models for Life Cycle Costing, Research and Technology Organisation, RTO Technical Report, NATO*. Pridobljeno iz <ftp.rta.nato.int/public/.../RTO/TR/RTO...//STR-SAS-054-TOC.pdf>
- NATO. (brez datuma). *Intellectual Property Rights, NATO, Science for Peace - Guidelines for the Preparation of Project Plans, Annex 8; str.3*. Pridobljeno iz <http://www.nato.int/science/information.../plnanx8.sus.pdf>
- Newton, H. (2001). *Newton's Telecom Dictionary: The Official Dictionary of Telecommunications Networking and Internet*.
- Norment, J. (2008). *Government Contract and Your Intellectual Property*. Pridobljeno iz <http://www.wardandsmith.com>
- NPPPU. (2005). *Generic Technical Specifications, UK Procurement, NPPPU / CMOD, str.2, .* Pridobljeno iz <http://www.ukprocurement.com/procurement-guide/p>.
- NPPPU. (2005). *National Public Procurement Policy Framework, NPPPU, Department of Finance, Appendix B*. Pridobljeno iz www.fpp.ie/.../National_Public_Procurement_Policy_Framework_V1.pdf
- NPPPU. (b.l.). *National Public Procurement Framework, NPPPU, National Public Procurement Policy Unit, Government Publications, Dublin*. Pridobljeno iz <http://www.environ.ie/en/Publications/.../FileDownload,15588,en.pdf>
- NSB. (januar 2008). *Science and Engineering Indicators 2008 Research and Development: National Trends and International Linkages, National Science Board, .* Pridobljeno iz <http://www.nsf.gov/statistics/seind10/>
- NVS. (2008). *Performance Based Standards (PBS), NSW Government, Transport Roads & Traffic Authority, 7. avgust 2008, str.1, .* Pridobljeno iz <http://www.rta.nsw.gov.au/heavyvehicles/pbs/>
- Nyiramucyo, L. & Sahabanik, D. (2006). *Norges Handelshøyskole, NHH, magistrsko delo*. Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Občina Grosuplje. (2012). *Razpis za podelitev koncesije za izgradnjo in vzdrževalje ulične razsvetljave v občini Grosuplje, objava na Portalu javnih naročil 19.6.2012- JN 9608/12 in 6.9.2012 – JN 9608/12*.

- OECD. (2002). *Genetic Inventions, Intellectual Property Rights and Licencing Practices*, OECD, Pariz . Pridobljeno iz <http://www.oecd.org/dataoecd/42/21/2491084.pdf>
- OECD. (2005). *OECD, Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, . Paris: Oslo Manuel, 3rd edition.
- OECD. (2005). *The Measurement of Scientific and Technological Activities, Oslo Manual*, . Oslo: OECD.
- OECD. (2006). *Integrity in Public Procurement, Good Practice from A to Z*, OECD, Paris, str. 21-25.
- OECD. (2009). *Enhancing Market Openness, IPR and Compliance Through Regulatory Reform in Slovenia*. OECD. Paris.
- OECD. (b.1.). *Glossary of Patent Terminology*, OECD, Directorate for Science, Technology and Industry, Patent and Patentability. Prevezeto 22. september 2010 iz <http://www.oecd.org/dataoecd/5/39/37569498.pdf>
- Oestreicher, K. (2009). *Segmentation & the Jobs-to-be-done Theory: A Conceptual Approach to Explaining Product Failure*. abstracts, eprints.w. Pridobljeno iz In: Sixteenth Annual South Dakota International Business Conference, 01.-03.10.2009, Northern States University: <http://eprints.worc.ac.uk/701/>
- Office of Management and Budget. (b.1.). *Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses or Deficits (-): 1789–2017, Table 1.1*. Prevezeto 1. maj 2012 iz Office of Management and Budget, White House, Washington: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>
- Office of Management and Budget. (april 1995). *Best Practices for Performance-Based Contracting, A Guide to Best Practices for Performance-Based Service Cotracting*, Office of Federal Procurement Policy, Office of Management and Budget, Executive Office of the President , Chapter 3. Washington.
- OFT. (2004). *Assessing the Impact of Public Sector Procurement on Competition, Office of Fair Trading*, . Pridobljeno iz http://www.oft.gov.uk/shared_oftr/reports/comp_policy/oft742a.pdf
- OGC. (2006). *OGC Guidance on Competitive Dialogue in the New Procurement Regulations*, 9. Pridobljeno iz www.ogc.gov.uk/documents/guide_compet
- OGC. (b.1.). *Driving Innovation Through Public Procurement, OGC*, str. 5 in 19. Prevezeto 7.. maj 2011 iz http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC09-0679_I..
- OGC. (b.1.). *Office of Government Commerce, OGC, EU Procurement Guidance, Non-discrimination in Technical Specifications*, str. 2,. Pridobljeno iz <http://www.ogc.gov.uk/documents/ Non Discrimin..>
- Ohlin, F. (2008). *V Bedey L., et al, Purchasing Management, Chalmers University of Technology, Gothenburg*. Pridobljeno iz <http://www.publications.lib.chalmers.se/records/>
- Opinion of Five European Rectors. (2011). *Conferences on The Future of European Cohesion Policy, March 2011, str 4*, . Pridobljeno iz www.vsnu.nl/web/file%3Fuuid%3D5f9e87f.

- Oudot, J.-M. (2005). *Risks in the Defense Procurement Process: A Measure*, WP, Centre ATOM, University of Paris I.
- Paasi, J. et al. (2008). *Systematic Strategic Decision Support for Innovation Development*, EuroMOT 2008, VTT Technical Research Centre of Finland, Tampere, IBM Almaden Research Center, San Jose, CA, str 6. Pridobljeno iz http://www.webintec.ceram.fr/.../1-EuroMOT2008_253_Paasi_fi...
- Patent. (1974). *Kewanee Oil Co. v Bicron Corp.*, 416 U.S. 470, 181 U.S.P.Q. 673 (1974). Prevezeto 29. avgust 2010 iz http://www.ipmall.info/hosted_resources/chisum_cases.asp
- Patent. (2007). *MedImmune Inc. v. Genentech, Inc.*, 127 S Ct.764, 81 U.S.P.Q.2d 1225 (2007), Supreme Court of the United States. Prevezeto 10.. september 2010 iz <http://www.utsystem.edu/ogc/.../Winter2006Spring2007/MedImmune.pdf>
- Patent. (b.1.). 2138.05, *Reduction to Practice, [R-5] -2100 Patentability*, United States Patent and Trademark Office, str. 1-2 Ustr.1. Prevezeto 8.. september 2010 iz <http://www.uspto.gov> > Patents > Search Collections > MPEP
- Patent Laws. (b.1.). 35. U.S.C.203, *March-In Rights, Patent Laws*, United States Patent and Trademark Office, . Pridobljeno iz <http://www.uspto.gov> > Patents > Search Collections > MPEP
- Peres, J. (20. maj 2008). *Improve innovation performance through reference to standards in public procurement processes*, Europe Innova, Brussels. Pridobljeno iz <http://www.cen.eu/cen/Sectors/.../STANDINNJuanPrez.pdf>
- Performance Specification Guide. (2004). *SD-15 Performance Specification Guide, Version 2.4.2*. US Department of Defense, Washington, 21.september 2004, str.1. Pridobljeno iz http://www.dsp.dla.mil/APP_UIL/content/docum
- Pfeffer, J. (1981). *Power in Organizations*. Massachusetts: Pitman Publishing Inc., Marshfieldstr.
- Philipson, T.J. & Mechoulan, S. (2003). *Intellectual Property & External Consumption Effects: Generalisations from Pharmaceutical Markets*. NBER Working paper Series, Working paper 9598. Pridobljeno iz <http://www.nber.org/papers/w9598.pdf>
- Pich, M.T., Loch, C.H. & De Meyer, A.,. (2002). On Uncertainty, Ambiguity, and Complexity in Project Management, . *Management Science*, Vol. 48, No.8, Singapore&Fontainebleau, str. 1019-1020.
- PIN. (2008). *Services Prior Information Notice*, The Intellectual Property Office, Newport. Pridobljeno iz <http://www.ipo.gov.uk/tm10-pin.pdf>
- PIN. (b.1.). *What is Prior Information Notice (PIN)? Capital Ambition*, London Councils, London,. Pridobljeno iz <http://www.experts123.com/q/what-is-a-prior-information-notice-pin.html>
- Pittman, S. (2001). *Department of Defence (DOD), Guide on Intellectual Property Practices*, Number1. Prevezeto 14.. september 2010 iz <http://www.pillsburylaw.com/.../9AB089A2119C3FEB977818959F54A43D.pdf>

- Pochard, S. (2003). *Managing Risk of Supply-Chain Disruptions: Dual Sourcing as a Real Option*. 12. Massachusetts Institut of Technology, MIT.
- Porter, M.E. (januar 2008). *The Five Competitive Forces That Shape Strategy*, *Harvard Business Review*. Pridobljeno iz <http://www.hbr.org/2008/01/the-five-competitive-...>
- Posner, R. and Rosenfield, A. (1977). Impossibility and related doctrines in contract law: An economics analysis. *Journal of Legal Studies*, Vol.6., str. 83-118.
- Predhodno informativno obvestilo. (2008). *Predhodno informativno obvestilo, Splošna bolnišnica Izola, II-3, Kratek opis vrste in količine ali vrednosti blaga ali storitev/količine ali vrednosti blaga ali storitev, UL/S S1826/01/2008, 22587-2008-SL*,. Pridobljeno iz http://www.enarocanje.si/.../1/.../Supply_contract_Prior_information_notice_022587-2008_SL.pdf
- Procurement. (2011). *Procurement, Competitive Dialogue, Building.Co.UK, 23-24. februar 2011, str. 2*, . Pridobljeno iz <http://www.building.co.uk/data/procurement-c>.
- Procurement Contracts. (b.1.). *Implementation Guide for the Policy: Title to Intellectual Property Arising Under Crown Procurement Contracts, Treasury Board of Canada Secretariat, Sub-section 5.3*. Pridobljeno iz http://www.tbs-sct.gc.ca/cmp/site/home_accue.
- Procurement Policy. (2006). *Procurement Policy, Practical Guidance on the Use of Competitive Dialogue, Office of Government Commerce*. Pridobljeno iz www.ogc.gov.uk/documents/ProcurementP
- Procurement Practice Guide. (julij 2008). *Contracts Used for Construction Projects, Procurement Practice Guide, New South Wales Government, Government, Australia*. Pridobljeno iz http://www.nswprocurement.com.au/.../contract_systems.as...
- Procurement Regulations. (2006). *The New UK Procurement Regulations, Freshfields Bruckhaus Deringer* . Pridobljeno iz www.freshfields.com/publications/pdfs..
- Procurement Services. (2009). *Procurement Process: Submission&Evaluation of Unsolicited Proposals*,. Pridobljeno iz Nova Scotia, Procurement Services,: <http://www.gov.ns.ca/tenders>
- Public Contracts. (2005). *2.-(1) Interpretation, Part 1, Public Contracts Regulations, England, Wales and Northern Ireland, Statutory Instruments 2006 no. 5*. Pridobljeno iz www.legislation.gov.uk/uksi/2006/5/contents/made
- Public Procurement. (2008). *When is Market Sounding Undertaken? . Public Procurement Best Practice Guide*.
- Public Procurement. (2012). *Strengthening UK Supply Chains: Public Procurement, BIS, Department for Business Innovation and Skills, London, p.8*. Pridobljeno iz <http://www.bis.gov.uk/.../12-756-strengthening-supply-chai>
- Public Procurement Directives. (2006). *Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives, OJ 2006, C 179, p.2*.

- Public Procurment. (b.1.). *Driving Innovation Through Public Procurment, Office of Government Commerce, Department for Business Inonvations & Skills, UK*. Pridobljeno iz http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC09-0679_InnovationBrochure.pdf
- Public Service. (b.1.). *What impact has the Competitive Dialogue procedure had on procuring public-private partnerships? str. 2*. Pridobljeno iz www.publicservice.co.uk/feature_story.
- Publicservice. (b.1.). *What impact has the Competitive Dialogue procedure had on procuring public-private partnerships? str. 2*. Pridobljeno iz www.publicservice.co.uk/feature_story.
- Rausand, M. & Yoshion Kawauchi, Y. (1999). *Life Cycle Cost (LCC) analysis in oil and chemical process industries, Akanehama, Trondheim*. Pridobljeno iz <http://www.ntnu.no/ross/reports/lcc.pdf>
- Razgaitis, R. (2007). *Pricing the Intellectual Property of Early-Stage Technologies: A Primer of Basic Valuation Tools and Considerations, Handbook of Best Practices, Chapter 9.3, CRA International, Inc*. Pridobljeno iz <http://www.iphandbook.org/.../ipHandbook>
- Reduction to Practice. (brez datuma). *[R-5] -2100 Patentability, United States Patent and Trademark Office, str.1-2Ustr.1* . Prevezeto 8. september 2010 iz <http://www.uspto.gov> › Patents › Search Collections › MPEP
- Rhodes-Kropf, R. N. (2011). *Investment Cycles and Startup Innovation, Harvard Business School, Working Paper*. Pridobljeno iz <http://www.hbs.edu/research/pdf/12-032.pdf>
- Risk Management. (2006). *Risk Management-Contracts-Fixed Price, March Ltd*. Pridobljeno iz <http://www.risk-management-basics.com/risk-m>
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *The Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 2, S71-S102.
- Romer, P. M. (1994). The Origins of Endogenous Growth. *The Journal of Economic Perspectives* , Vol. 8, No. 1., 21-22.
- Rose, S. (1999). Patent 'Monopolyphobia': A Means of Extinguishing the Fountainhead? 49. *Case Western Law Review* 509.
- Rothwell, R. (1984). Creating a Regional Innovation-Oriented Infrastructure: The Role of Public Procurement , . *Annals of Public & Cooperative Economics*, 55 (2): 159-172, str. 166.
- Russel, S. H. (b.1.). Incentive Contracts, Motivating performance and Allocating Risk, Weber State University, Utah, Volume XXXV, Numbers 1 and 2,. *Air Force Journal of Logistics*, 3-4.
- Santema, S. & Reunis, M. (2003). eTransformation in Supply Chain Perspective. *16th Bled eCommerce Conference eTransformation*, (str. 840). Bled.
- Schelfhout, A. R. (2004). *Development of Supplier-Customer Interaction Using the Interaction Marketing Model*. Eindhoven,: University of Technology Eindhoven.
- Schmidt, T. & Rammer, C. (b.1.). *Non-technological and Technological Innovation: Strange Bedfellows? Discussion Paper No. 07-052, ZEW, Centre for European Economic Research, str.30-31*. Prevezeto 3. junij 2011 iz <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0>

- Schumpeter, J. (1947). The Creative Response in Economic History. *The Journal of Economic History*, str., str. 149-159.
- Schwinkeldorf, W. E. (2001). *Idaho National Engineering and Environmental Laboratory, 10, str.1, Idaho Falls, Idaho, CRC Press*. Pridobljeno iz ftp://58.192.112.18/Pub2/EBooks/Books_from.../pdf/.../Ch%2010.pdf
- Scottish Enterprise Terms and Conditions for Purchasing Goods and Services, 7.1 in 7.2.* (brez datuma). Prevezeto 16. september 2010 iz https://www.scottish-enterprise.com/.../goods_termsandconditions.ashx
- Scottish Government. (2011). *Commodity Strategy, Innovation, Scottish Government, 20. februar 2011*. Pridobljeno iz <http://www.apuc-scot.ac.uk/uploads//Docs/Pro>.
- SECAP. (15. maj 2006). Judgment of 15 May 2008 in Cases,C-147/06 paragraphs 18 to 35.
- Sequeira, K. (b.l.). *Non-technological Innovation and EU Innovation Policies, EU Commission, Enterprise and Industry Directorate-General, str. 17, .* Pridobljeno iz www.6cp.net/downloads/1_a_Sequeira.pdf
- Shapiro, A. (2006). *Measuring Innovation: Beyond Revenue from New Products, Research Technology Management, Vol. 49 (6)*.
- Shapiro, C. (2001). , *Expanding the Boundaries of Intellectual Property, Setting Compatibility Standards, Oxford University Press*,. Pridobljeno iz <http://www.faculty.haas.berkeley.edu/shapiro/standards>
- Shimp, T. (b.l.). *Federal Government Contracts, Intellectual Property Issues, Protecting Contractor Rights*. Prevezeto 16. september 2010 iz intranet.ncmahq.org/.../DoD%20Intel%20Property%20%20-20Protecting%20Contractor's%20Rights.ppt
- SIGMA. (2011). *Support for Improvement in Governance and Management, European Commission, OECD, Section -2, Brief 6*. Pridobljeno iz www.oecd.org/dataoecd/32/41/47450052.pdf
- Silverman, A. B. (b.l.). *The Theft of Trade Secrets is a Federal Crime, JOM, 49 (11), str. 63, Pittsburgh, Pennsylvania*. Pridobljeno iz <http://www.tms.org/pubs/.../matters-9711.html>
- Slip Track Sys. (2002). *Inc v.Metal-Lite, Inc, 304 F.3d 1256, 64 U.S.P.Q.2d 1423 (Fed.Cir.2002)*.
- Sodba . (2002). *Eastern Rotorcraft, 384 F.2d at 431, 155 USPQ at 730*. Pridobljeno iz <http://www.caselaw.findlaw.com/us-federal-circui>
- Sodba. (1997). *Cleveland Telecomm. Corp. v. United States, 39 Fed. Cl. 649*.
- Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics (The MIT Press)*, (str. 70 (1): 65–94).
- Solow, R. M. (1957). Pridobljeno iz <http://www9.georgetown.edu/faculty/.../Solow-Growth-Accounting.pdf>.

- Šoltes, I. (2008). Pomen in vloga sistema javnih naročil pri delovanju države, str. 43. *doktorska disertacija*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
- Stanford University . (marec 2007). *Nine Points to Consider in Licensing University Technology, OTL, Stanford University* . Pridobljeno iz <http://www.otl.stanford.edu/documents/whitepaper-10.pdf>
- Stephen, G. (1999). *Past Abuses and Future Uses of Private Finance and Public Private Partnerships in Transport*,. *Public Money & Management*, 19(3).
- Stilling, W. (2002). *Patent Term Extensions and Restoration under the Hatch-Waxman Act*. Prevezeto 10. september 2010 iz <http://www.library.findlaw.com/2002/Nov/20/132408.html>
- Stone, A. et al. (2008). *Measuring Innovation and Intangibles: A Business Perspective*, B-7. Washington: IDA, Institute for Defence Analysis, Science&Technology Policy Institute.
- Storper, M. (1997). *The Territorial Development in a Global Economy . The Regional World (New York: Guilford)*, 107.
- Strategic Marketing Management. (2008). *Strategic Marketing Management-Term Paper, The Application of Kraljic Purchasing Portfolio: The Case of TPCC, Fridolin Wilbard, 12/2/2008;str.10*. Pridobljeno iz <http://www.scribd.com/doc/19712545/Purchasin>
- Street Bank v. Signature Financial Group. (1998). *United States Court of Appeals, odst. 24*. Prevezeto 29.. avgust 2010 iz <http://www.resource.org/courts.../149/149.F3d.1368.96-1327.html>
- Subrahmanya, M. (2005). *Pattern of Technological Innovations in Small Enterprises: A Comparative Perspective of Bangalore (India) and Northeast England (UK)*. *Technovation*, 25.
- Sung, T.K. et al. (2003). *Characteristics of technology transfer in business ventures: the case of Daejeon, Korea*, *Technological Forecasting & Social Change* 70.
- supreme. (2000). *Cleveland v. United States, 531 U.S., Volume 531*. Prevezeto 29. avgust 2010 iz <http://www.supreme.justia.com> > ...
- Supreme Court. (2000). *Cleveland v. United States, 531 U.S., Volume 531*. Prevezeto 29. avgust 2010 iz <http://www.supreme.justia.com> > ...
- SURS. (2009). *Metodološka navodila za popis inovacijske dejavnosti v predelovalni dejavnosti in izbranih storitvenih dejavnostih*, . Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- SURS. (2011). *Državna proračunska sredstva za raziskovalno-razvojno dejavnost po vrsti podpore in sektorju, 2009*. Tabela 7.10.
- Svensson, R. (2006). *Commercialization of Patents and External Financing during the R&D-Phase, Abstracts*. Stockholm: The Research Institute of Industrial Economics.
- Symeonidis, G. (1996). *Innovation, Firm Size and Market Structure: Schumpeterian Hypothesis and Some New Themes, OECD, Paris, Economic Studies No.27*. Pridobljeno iz <http://www.oecd.org/dataoecd/32/57/1863348.pdf>

- SZTRS. (2003). *Izhodišče in usmeritve NRRP*. Ljubljana: Svet za znanost in tehnologijo Republike Slovenije.
- Technical Risk Assessment Handbook. (2010). *Australian Government, Department of Defence, Defence Science and Technology Organization, Canberra*. Pridobljeno iz <http://www.dsto.defence.gov.au/.../>
- Technology Trasfer Principle. (b.l.). *Technology Trasfer Principle&Strategy, Chapter 1*. Pridobljeno iz http://www.technology4sme.net/images/.../ttps_chapter_1.pdf
- Technology Trasfer Principle&Strategy, Chapter 1*. (brez datuma). Pridobljeno iz http://www.technology4sme.net/images/.../ttps_chapter_1.pdf
- Telles, P. (2007). Current State of Affairs: Competitive Dialogue in Portugal. *3rd Public Procurement Conference*, (str. 18). Nottingham.
- Teuke, M. (2007). *Creating a Culture of Innovation*. Pridobljeno iz <http://www.oracle.com/oramag/profit/07-feb/p17andrew.html>
- TOTAL. (2010). *Mastering Technological Risks*. Pridobljeno iz www.total.com/en/mastering-technologi..
- Trajtenberg, M. (2001). *Innovation in Israel 1968-97: A Comparative Analysis Using Patent Data, Tel Aviv University*. Pridobljeno iz <http://www.tau.ac.il/~manuel/pdfs/Israeli%20Patents.pdf>.
- Tremper, C. (12. avgust 2012). *How to Develop a Risk Management Plan*. Pridobljeno iz [http://www.wikihow.com/.../Management Skills](http://www.wikihow.com/.../Management%20Skills)
- Tsilas, N. L. (2005). The Threat to innovation, Interoperability and Government procurement, Options From Recently Proposed Definitions of Open Standards. *International Journal of Communications L & Policy*, 11.
- Tysseland, B. E. (september 2007). Life cycle cost based procurement decisions, A case study of Norwegian Defence Procurement projects, Royal Norwegian Naval Academy and Molde University College, Bergen, Norway.
- U.S. (2006). *Št. patenta 35 U.S.C. § 112*. U.S.
- U.S. Congress. (september 1995). Innovation and Commercialization of Emerging Technologies U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Innovation and Commercialization of Emerging Technology, OTA-BP-ITC-165, Washington, DC, U.S. Government Printing Office.
- U.S.C. (2000). *Št. patenta (35 U.S.C. § 154(a)(1) (2000)*.
- U.S.Congress. (1995). *Innovation and Commercialization of Emerging Technologies, U.S.Congress, Office of Technology Assessment*. Pridobljeno iz <http://www.princeton.edu/~ota/disk1/1995/953..>

- U.S.Senate. (1961). An Analytical History of the Patent Policy of the Department of Health, Education, and Welfare, Study No.7 of the Subcommittee on Patents, Trademarks, and Copyrights of the Committee on the Judiciary, U.S.Senate, 86th Cong., 2nd Sess., at 21.
- Ulwick, A. (januar 2002). Turn Customer Input into Innovation. *Harvard Business Review*, str. Vol. 80, No. 1.
- UNCITRAL. (2001). Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects. New York: United Nations, Commission on International Trade Law.
- Utterback, J. M. (1996). Mastering the Dynamics of Innovation. *Harvard Business School Press, Introduction*, XVIII.
- Utterback, J.M. & Abernathy, W.J. (1975). A Dynamic Model of Process and Product Innovation . *Omega, The Int. Jl of Mgmt Sci., Vol. 3, No. 6*, 645.
- Uyarra, E & Flanagan, K. (2009). *Understanding Innovation Impacts on Public Procurement, Manchester University, Working Paper 574, str.16*. Pridobljeno iz www.mbs.ac.uk/research/workingpapers/.
- Uyarra, E. & Flanagan, K. (2010). Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement. *Manchester Institute of Innovation Research, Manchester, European Planning Studies Vol.18, No.1*, 125.
- van de Vrande, V. et al. (2008). *Open Innovation in SMEs: Trends, Motives and Management Challenges*.
- van der Burg, M.W.D. (2006). *Intellectual Property Rights and Public Procurement, Netherlands Patent Office*. Pridobljeno iz http://www.proinno.intrasoft.be/extranet/upload/.../1_4_WS05_van_der_Burg7910.pdf
- van der Velde, L. N. J. & Meijer, B. R. (b.l.). *A system approach to Supply Chain with a Multinational for colorant and coatings, Faculty for Mechanical Engineering, Delft University of Technology, Delft, str. 8*. Pridobljeno iz http://www.ifm.eng.cam.ac.uk/mcn/pdf_files/part6_5.pdf
- Verma, A. et. al. (2010). *Achieving Supply Chain Competiveness: Some Critical Issues, International Journal of Engineering Science and Technology, Vol. 2(11), 6209-6213*. Pridobljeno iz <http://www.ijest.info/docs/IJEST10-02-11-091.pdf>
- Verschuur, S. (2006). Competitive Dialogue and the Scope for Discussion after Tenders and Before Selecting the Preferred Bidder – What is Fine-tuning, etc.? . *Public Procurement Law Review, Sweet and Maxwell, Volume 15*,, str. 330.
- Vives, A. & Benavides, J. (2010). *Public Procurement Methods to Enhance Private Investments in Infrastructure, 2009, str.6, 20*. Pridobljeno iz http://academiceventplanner.com/LEAD2009/papers/Vives_Benavides.pdf
- Vlada Republike Slovenije. (14. julij 2011). *Predlog Resolucije o Raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011-2020*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
- Vlada RS. (2011). *Komunike Vlade RS z 121. redne seje 17. 2. 2011*. Ljubljana.

- Walewski J., & Gibson, G.E. (2003). *International Project Risk Assessment: Methods, Procedures, and Critical Factors*, University of Texas, Austin. Prevezeto 19. november 1010 iz http://www.ce.utexas.edu/org/ccis/a_ccis_report_31.pdf
- Walking and Talking. (b.l.). *Walking and Talking - The Competitive Dialogue Process*. Pridobljeno iz http://www.building.co.uk/Journals/Builder_G.
- WASET. (2007). *World Academy of Science, Engineering and Technology 34*. Pridobljeno iz <http://www.waset.org/journals/waset/v34/v34-38.pdf>
- Watkins, T. (2002). *Price Intellectual Property in Relation to Client's Budget and Resale Opportunities*. Pridobljeno iz http://www.articles.techrepublic.com.com/5100-10878_11-1061018.html
- Weeber & Partner. (b.l.). *Contract Awarding Procedures and Building Costs, Vergabeverfahren, Weeber and Partner, str. 6*, . Pridobljeno iz www.weeberpartner.de/files/370_VV_Kur.
- Weiss, M. (2011). Pri prehodu javne uprave na odprto kodo se zatika. *Finance št.121*, 10.
- Weyrich, C. (1998). *The Meaning of Innovation. Electronic News*. Pridobljeno iz http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m0EKF/.../ai_20323837/
- What Are Incentive Contracts? . (b.l.). *Brief and Straightforward Guide: What Are Incentive Contracts? .* Pridobljeno iz <http://www.wisegeek.com/what-are-incentive-contracts.htm>
- What Can Be Patented? Inventor's Handbook, Chapter 2, MIT, Massachusetts Institute of Technology, MIT School of Engineering*. (brez datuma). Pridobljeno iz <http://web.mit.edu/invent/h-main.html>
- What is a standard, BSI Education*. (brez datuma). Pridobljeno iz www.bsieducation.org > ... > About Standards ; Standards, definition(2), Business Dictionary: <http://www.businessdictionary.com/.../standards.ht...>
- What is functional specification. (b.l.). *What is functional specification? - Definition from Whatis.com str.1*. Prevezeto 4. april 1011 iz searchsoftwarequality.techtarget.com/.
- What is Invention?, Black's Law Dictionary, 2nd Edition*. (brez datuma). Pridobljeno iz <http://www.thelawdictionary.org/invention/>
- Wikipedia. (2009). *Wikipedia, 5.oktober 2009*, . Pridobljeno iz http://en.wikipedia.org/wiki/Swiss_challenge
- Wikipedia. (b.l. b). *Cumulative Distribution Function (CDF)*, *Wikipedia*. Pridobljeno iz <http://<http://en.wikipidia.org>.?>
- Wikipedia. (b.l. b). *Wikipedia, Functinal/non-functional requirements*. Pridobljeno iz <http://<http://en.wikipidia.org>.?>
- Wikipedia. (b.l.). *History of Aspirin*. Pridobljeno iz http://www.en.wikipedia.org/wiki/History_of_aspirin
- Wikipedia. (b.l.). *Spin-out, Wikipedia*. Pridobljeno iz <http://<http://en.wikipidia.org>.?>

- Wikipedia. (b.l.). *Wikipedia, Moral Hazard*. Pridobljeno iz http://www.en.wikipedia.org/wiki/Moral_hazard
- Wikipedia. (brez datuma). *Performance Management, Wikipedia*. Pridobljeno iz http://<http://en.wikipedia.org>.?
- Winner, R., Pennell, J., Bertrand, & Slusarczuk. (2008). *The Role of Concurrent Engineering*. Detroit: Institute for Defence Analysis, Mich.
- WIPO. (oktober 2012). *What is a Trade Secret? World Intellectual Property Organization, Geneva, Switzerland*. Pridobljeno iz http://www.wipo.int/.../trade_secrets/trade_secrets...
- Witzel, B. (2004). *When the Rubber Hits the Road: Managing the Project Plan*. Pridobljeno iz <http://www.charityvillage.com/cv/research/rom17.html>
- Woodward, J. (1958). *Management and Technology*. London: Her Majesty Stationary Office.
- World Bank. (b.l.). *Notes for Preparing the Technical Specifications, Health Sector Goods, Section VII., Technical Specifications, World Bank, str.1, preneseno s spleta 20. 4. 2011.*. Prevezeto 20. april 2011 iz <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PRO>
- WTO. (1994). Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS Agreement, 39.člen, World Trade Organization, Marrakesh.
- WTO. (b.l. a). *Agreement on Government Procurement, 15 (1b) člen*. Pridobljeno iz www.wto.org/english/res_e/booksp.../gpa_02_e.htm
- WTO. (b.l. b). *Article VI*. Pridobljeno iz World Trade Organization, Regulations of Tendering Procedures: http://www.wto.org/english/res_e/booksp.../gpa_02_e.htm
- WTO. (b.l.). *WTO Government Procurement Agreement, article XV*.
- Young, A. (1995). The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience. *Quarterly Journal of Economics*, 110, 641-80.
- Zaključek strokovnega dialoga. (2011). Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije. <http://www.azp.si/www/index.php?option...id...dialoga>.
- ZDIJZ. (2003). *Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja, ZDIJS, 2. in 6.člen, Ur.l.RS 24/2003*.
- Zemlickienè, V. (2011). *High-Tech Products, Eurostat, Analysis of High-Technology Product Development Models, Intellectual Economics, Vol.5, No.2(10)*. Pridobljeno iz [http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/.../htec_esms_an4.pd...;](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/.../htec_esms_an4.pd...)
- ZIL-1-UPB3. (2006). *Zakon o industrijski lastnini, Uradni list RS, št. 51/2006, ZIL-1-UPB3*.
- ZJN. (2000). *Zakon o javnem naročanju, Uradni list RS, št. 39/2000 in 102/2000*.
- ZJN1-UPB1. (2004). *Zakon o javnem naročanju, Uradni list RS, št. 36/2004*.
- ZJN-2. (2011). *Zakon o javnem naročanju, Uradni list RS, št. 18/2011*.
- ZJN-2C. (2011). *Zakon o javnem naročanju, Ur.l. RS, št. 18/2011*.

ZJNVETPS. (2006). *Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev* Uradni list RS, št. 128/2006.

ZJZP. (2006). *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu*, Uradni list RS, št. 127/2006.

Žvan, A. (2012). Državna revizijska komisija, Ljubljana, 21. 3. 2012, interna korespondenca.

PRILOGE

Priloga 1: Seznam kratic

Oznake kratic	Angleški pomen	Slovensko pojasnilo k okrajšavi
AMC	Office of the Assistant Secretary of Defense for Economic Security	Ameriški urad podsekretarja za obrambo za ekonomsko varnost
AMD	Advanced Micro Devices Inc	Ameriško multinacionalno podjetje za napredne mikro naprave na področju računalništva
ANSI	American National Standards Institute	Ameriški nacionalni institut za standarde
BDP	(Gross domestic product)	Bruto domači proizvod
CD	Compact Disc	Kompaktni disk, zgoščenka
CD-ROM	Compact Disc Read-only memory	Zgoščenka
CEN	European Committee for Standardisation	Evropski komite za standardizacijo
COM	Component Object Model	Veja inženiringa, ki temelji na razvijanju binarnih komponent za programsko opremo
CPU	Central Processing Unit	Centralna procesna enota
CPV	Common Procurement Vocabulary	Enotni klasifikacijski sistem EU za javna naročila
DFARS	Defense Federal Acquisition Regulation Supplement	Ameriška dodatna zakonska določila o vladnih naročilih na področju obrambe
DOD	Department of Defense	Ameriško obrambno ministrstvo
DRAM	Dynamic random-access memory	Dinamični bralno-pisalni pomnilnik
DVD	Digital Video Disc	Digitalni pomnilniški medij
ECMA	European Computer Manufacturers Association	Evropsko združenje proizvajalcev računalnikov
ETSI	European Telecommunications Standards Institute	Evropski institut za standarde v telekomunikacijah
EU	European Union	Evropska unija
FAR	Federal Acquisition Regulation	Ameriška zakonska določila o vladnih naročilih
GPA	Agreement on Government Procurement	Sporazum o vladnih nabavah v okviru Svetovne trgovinske organizacije
GPS	Global Positioning System	Satelitski navigacijski sistem

Oznake kratic	Angleški pomen	Slovensko pojasnilo k okrajšavi
GSM	Global System for Mobile communications	Svetovni standard mobilnih komunikacij
GSK	GlaxoSmithKline	Britanska multinacionalna farmacevtska korporacija
HTML	Hyper Text Markup Language	Jezik za označevanje nadbesedila
IBM	International Business Machines Corporation	Mednarodna korporacija za računalniške tehnologije ameriškega porekla
Intel	Intel ali Intel Corporation	Multinacionalno ameriško podjetje za proizvodnjo polprevodnikov oziroma mikroprocesorjev
ISO	International Organisation for Standardisation	Mednarodna organizacija za standardizacijo
MPEG	Moving Picture Experts Group	Standard za kodiranje videa in zvočnega zapisa
NACE	The Statistical Classification of Economic Activities in the European Community (Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne)	Statistična klasifikacija gospodarskih dejavnosti Evropske unije
NATO	North Atlantic Treaty Organisation	Severnoatlantska pogodbeno zveza
NASA	National Aeronautics and Space Administration	Ameriška nacionalna zrakoplovna in vesoljska uprava
NVV		Naročila velikih vrednosti
NMV		Naročila malih vrednosti
NPPPU	National Public Procurement Policy Unit	Nacionalna enota irske vlade za politiko javna naročila
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation de coopération et de développement économiques)	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OGC	Office of Government Commerce	Urad britanske vlade za javna naročila
PC	Personal computer	Osebni računalnik
PIN	Prior Information Notice	Predhodno informativno obvestilo
PPI	Public Procurement for Innovation	Inovativno javno naročilo
PPP	Public–Private Partnership	Javno-zasebno partnerstvo

Oznake kratic	Angleški pomen	Slovensko pojasnilo k okrajšavi
RD		Razpisna dokumentacija
SNMP	Simple Network Management Protocol	standardni internetni protokol
SZTRS		Svet za znanost in tehnologijo Republike Slovenije
SURS		Statistični urad Republike Slovenije
TED	Tenders Electronic Daily, European public procurement journal	Elektronski spletni naslov EU za objave javnih naročil
TRL	Technology Readiness Level	Raven tehnološke razvitosti, za prenos znanstvenih raziskav v aplikativne raziskave
TCP/IP	Transmission Control Protocol	Protokol za nadzor prenosa podatkov
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law	Komisija Združenih narodov za mednarodno trgovinsko pravo
VFM	Value For Money	Vrednost za denar
WIPO	World Intellectual Property Organization	Svetovna organizacija za intelektualno lastnino
WTO	World Trade Organization	Svetovna trgovinska organizacija
ZDIJZ		Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
ZIL		Zakon o industrijski lastnini v Republiki Sloveniji
ZJN-2		Zakon o javnem naročanju v Republiki Sloveniji
ZJNVETPS		Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev v Republiki Sloveniji
ZJZP		Zakon o javno-zasebnem partnerstvu v Republiki Sloveniji
ZPVPJN		Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja