DOPORUČENÍ KOMISE (EU) 2017/1805

ze dne 3. října 2017

o profesionalizaci zadávání veřejných zakázek

Budování architektury pro profesionalizaci zadávání veřejných zakázek

(Text s významem pro EHP)

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 292 této smlouvy,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Veřejné zakázky jsou nástrojem k dosažení inteligentního, udržitelného a inkluzivního růstu. Tento nástroj by mohl mít významný pozitivní hospodářský dopad ([1]) na agendu Komise pro růst, zaměstnanost a přeshraniční obchod. Účinné, efektivní a konkurenceschopné zadávání veřejných zakázek je základem dobrého fungování jednotného trhu a také jedním z hlavních způsobů investování finančních prostředků v Evropě ([2]).

(2) Směrnice o zadávání veřejných zakázek přijaté v roce 2014 ([3]) dávají k dispozici soubor nástrojů, který členským státům umožňuje účinněji a strategičtěji využívat zadávání veřejných zakázek. Zadávání veřejných zakázek čelí novým výzvám, protože se od něj stále více očekává, že: ve stále napjatějších rozpočtech za vynaložené veřejné finance zajistí maximální protihodnotu, využije možnosti digitalizace a rozvíjejících se trhů, strategicky přispěje k horizontálním politickým cílům a společenským hodnotám, jako jsou inovace, sociální začleňování a hospodářská a environmentální udržitelnost, umožní co největší dostupnost a co nejnižší míru neefektivity, plýtvání, nesrovnalostí, podvodů a korupce, jakož i budování odpovědných dodavatelských řetězců.

(3) Je třeba zajistit účinné uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek na všech úrovních, aby se co nejlépe využil tento důležitý nástroj pro stimulaci evropských investic, jak je uvedeno v investičním plánu pro Evropu ([4]), a aby se dosáhlo silnějšího jednotného trhu, jak zaznělo v projevu předsedy Junckera o stavu Unie v roce 2017. Účinnost je také jednou z oblastí zlepšení zadávání veřejných zakázek a je průřezově zmiňována v procesu evropského semestru.

(4) Je proto třeba zajistit co nejefektivnější využívání veřejných prostředků a veřejní kupující musí být schopni zadávat zakázky podle nejvyšších standardů profesionality. Posílení a podpora profesionality mezi pracovníky v oblasti zadávání veřejných zakázek může pomoci posílit jeho význam v celém hospodářství ([5]).

(5) Cíl profesionalizace zadávání veřejných zakázek se obecně chápe tak, že má odrážet celkové zlepšení celého spektra odborných dovedností a kompetencí, znalostí a zkušeností lidí, kteří provádějí úkoly spojené se zadáváním veřejných zakázek nebo se jich účastní ([6]). Zahrnuje také nástroje a podporu, jakož i architekturu

([1]) Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zlepšování jednotného trhu: více příležitostí pro lidi a podniky (COM(2015) 550).

([2]) Téměř polovina prostředků na podporu soudržnosti je poskytována prostřednictvím veřejných zakázek. V období let 2014–2020 bude EU do evropských regionů investovat 325 miliard EUR – téměř třetinu celkového rozpočtu EU – prostřednictvím evropských strukturálních a investičních fondů, jejichž cílem je podporovat hospodářský růst, vytváření pracovních míst, konkurenceschopnost a snižovat rozdíly v rozvoji regionů.

([3]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 65) (klasická směrnice), zejména čl. 83 odst. 4, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 1) (směrnice o udělování koncesí), zejména čl. 45 odst. 4, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES (Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 243) (směrnice o veřejných službách), zejména čl. 99 odst. 4.

([4]) Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance: Investiční plán pro Evropu (COM(2014) 903).

([5]) Pracovní dokument útvarů Komise (SWD(2015) 202), který byl předložen spolu se strategií jednotného trhu, odhadl potenciální hospodářské zisky z řešení otázky profesionalizace na více než 80 miliard EUR.

([6]) Týká se to veškerých činností pracovníků podílejících se na zadávání veřejných zakázek v některém ze stupňů tohoto procesu, od určení potřeb až po řízení smluv (ať už se jedná o pracovníky centrálních nebo decentralizovaných orgánů nebo institucí), kteří mají v rámci zadávání veřejných zakázek definovanou roli nebo jsou jen pověřeni určitými souvisejícími úkoly.

institucionální politiky, které jsou nezbytné pro efektivní práci a výsledky ([1]). Efektivní politika profesionalizace by proto měla být založena na celkovém strategickém přístupu tvořeném třemi navzájem se doplňujícími cíli:

I. Vytvoření vhodné architektury politik pro profesionalizaci: politika profesionalizace může mít skutečný dopad jen tehdy, pokud se může opřít o politickou podporu na vysoké úrovni. To znamená institucím na centrální politické úrovni jasně stanovit odpovědnosti a úkoly a podporovat jejich plnění na místní, regionální a odvětvové úrovni, zajistit kontinuitu napříč politickými cykly, a to případně s využitím institucionálních struktur podporujících specializaci, sdružování a sdílení znalostí.

II. Lidské zdroje – zlepšení odborné přípravy a řízení kariéry odborníků v oblasti zadávání veřejných zakázek: odborníci v oblasti zadávání veřejných zakázek, tj. ti, kteří se podílejí na zadávání veřejných zakázek na zboží, služby a stavební práce, jakož i auditoři a úředníci odpovědní za přezkum případů zadávání veřejných zakázek, musí mít vzhledem ke své míře odpovědnosti příslušnou kvalifikaci, vzdělání, dovednosti a zkušenosti. Je proto potřeba zajistit zkušené, kvalifikované a motivované pracovníky, nabízet potřebnou odbornou přípravu a neustálý profesní rozvoj a také rozvíjet kariérní systém a pobídky k tomu, aby byly pracovní pozice v oblasti zadávání veřejných zakázek atraktivní a motivovaly veřejné pracovníky k dosahování strategických výsledků.

III. Systémy – zajišťování nástrojů a metodik pro podporu profesní praxe v oblasti zadávání veřejných zakázek: odborníci v oblasti zadávání veřejných zakázek musí být vybaveni správnými nástroji a podporou, aby mohli účinně jednat a při každém nákupu co nejefektivněji využívat finanční prostředky. Je proto potřeba zajistit dostupnost nástrojů a procesů pro inteligentní zadávání veřejných zakázek, např.: nástroje pro elektronické zadávání veřejných zakázek, pokyny, příručky, šablony a nástroje spolupráce, a to s odpovídajícím zaškolením, podporou a poradenstvím, sdružování znalostí a výměna osvědčených postupů.

(6) Tímto doporučením ([2]) se podporuje rozvoj a zavádění politik profesionalizace v členských státech, a to tím, že se v něm ke zvážení nabízí referenční rámec ([3]). Požadovaným výsledkem této iniciativy je pomoci členským státům při vytváření politiky profesionalizace s cílem zvýšit význam, vliv, dopad a zlepšit pověst zadávání veřejných zakázek při plnění veřejných cílů.

(7) Toto doporučení je určeno členským státům a jejich veřejné správě především na celostátní úrovni. V rámci centralizovaného nebo decentralizovaného systému zadávání veřejných zakázek by však členské státy měly dále povzbuzovat a podporovat veřejné zadavatele / zadavatele při realizaci iniciativ týkajících se profesionalizace. Členské státy by proto měly na toto doporučení upozornit orgány odpovědné za zadávání veřejných zakázek na všech úrovních, jakož i orgány odpovědné za odbornou přípravu auditorů a úředníků odpovědných za přezkum případů týkajících se zadávání veřejných zakázek,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

I. VYMEZENÍ POLITIKY PRO PROFESIONALIZACI ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK

1. Členské státy by měly vypracovat a zavést dlouhodobé strategie profesionalizace v oblasti zadávání veřejných zakázek přizpůsobené jejich potřebám, zdrojům a správní struktuře, a to buď samostatně, nebo jako součást širšího systému profesionalizace veřejné správy. Cílem je přilákat, rozvíjet a udržet si pracovníky s potřebnými dovednostmi, zaměřit se na výkonnost a strategické výsledky a co nejlépe využívat dostupné nástroje a techniky. Tyto strategie:

   a) by se měly týkat všech příslušných účastníků procesu zadávání veřejných zakázek a realizovat se prostřednictvím inkluzivního procesu na celostátní, regionální a místní úrovni;

   b) by se měly koordinovat s ostatními politikami v celém veřejném sektoru a

   c) měly by zhodnotit vývoj v ostatních členských státech a na mezinárodní úrovni.

([1]) V doporučení OECD o veřejných zakázkách z roku 2015 je také zdůrazněna potřeba rozvoje pracovníků odpovědných za zadávání veřejných zakázek tak, aby byli schopni efektivně využívat finanční prostředky. http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf

([2]) Komise nemá v úmyslu předepisovat konkrétní model, ale vyzývá členské státy a příslušné správní orgány, aby příslušnou problematiku řešily. Je zřejmé, že se v jednotlivých státech podařilo dosáhnout různého pokroku. Podle nových směrnic však členské státy musí zajistit, aby a) informace a pokyny ohledně výkladu a uplatňování práva Unie v oblasti zadávání veřejných zakázek byly bezplatně dostupné, a napomáhaly tak veřejným zadavatelům a hospodářským subjektům, především malým a středním podnikům, při správném uplatňování těchto pravidel, a aby b) veřejným zadavatelům byla k dispozici podpora související s plánováním a prováděním zadávacích řízení.

([3]) Doporučení bude doprovázet soubor osvědčených postupů z členských států.

2. Členské státy by měly také podporovat veřejné zadavatele / zadavatele při provádění vnitrostátních strategií profesionalizace a vytváření iniciativ v oblasti profesionalizace, jakož i vhodné institucionální architektury a spolupráce pro koordinovanější, efektivnější a strategické zadávání veřejných zakázek založené mimo jiné na:

   a) intenzívnější spolupráci mezi příslušnými útvary a veřejnými zadavateli / zadavateli a

   b) odborných znalostech a podpoře vzdělávacích institucí, centrálních zadavatelů a profesních organizací zaměřených na zadávání veřejných zakázek.

II. **LIDSKÉ ZDROJE – ZLEPŠENÍ ODBORNÉ PŘÍPRAVY A ŘÍZENÍ KARIÉRY**

3. Členské státy by měly stanovit a vymezit základní dovednosti a kompetence, které by měli všichni odborníci v oblasti veřejných zakázek mít a získat prostřednictvím odborné přípravy s přihlédnutím k multidisciplinární povaze projektů zadávání veřejných zakázek, a to jak specializovaní úředníci pro zadávání veřejných zakázek a pracovníci vykonávající související úkoly, tak i soudci a auditoři, a to například:

   a) rámce pro dovednosti a kompetence na podporu procesů náboru a řízení kariéry a při vytváření osnov odborné přípravy a

   b) společný rámec kompetencí pro zadávání veřejných zakázek na evropské úrovni.

4. Členské státy by měly vytvořit vhodné programy odborné přípravy – počáteční i celoživotní – založené na posuzování údajů a potřeb, jakož i případně na rámcích kompetencí, např.:

   a) vytváření a/nebo podpora vytváření nabídky počátečního vzdělávání na vysokoškolském a postgraduálním stupni a jiné počáteční kariérní odborné přípravy;

   b) poskytování a/nebo podpora komplexní, cílené a dostupné nabídky celoživotní odborné přípravy a vzdělávání;

   c) posílení nabídky odborné přípravy prostřednictvím inovativních, interaktivních řešení nebo nástrojů elektronického učení, jakož i replikačních programů a

   d) využívání akademické spolupráce a výzkumu s cílem vytvořit spolehlivou teoretickou podporu zadávání veřejných zakázek.

5. Členské státy by měly také vytvářet a veřejné zadavatele / zadavatele podporovat při zavádění systémů řádného řízení lidských zdrojů, plánování kariéry a motivačních systémů pro dané pozice v oblasti zadávání veřejných zakázek, a to s cílem přilákat a udržet kvalifikované pracovníky v oblasti zadávání veřejných zakázek a motivovat odborníky ke zvyšování kvality a strategičtějšímu přístupu při zadávání veřejných zakázek, např.:

   a) systémy uznávání a/nebo certifikace, které zajistí řádné stanovení funkcí v oblasti zadávání veřejných zakázek a jejich odměňování;

   b) kariérní struktury, institucionální pobídky a politická podpora pro dosažení strategických výsledků a

   c) ocenění za vynikající výkony za účelem propagace osvědčených postupů v oblastech, jako je inovativní, zelené a sociálně odpovědné zadávání veřejných zakázek nebo protikorupční opatření.

III. **SYSTÉMY – POSKYTOVÁNÍ NÁSTROJŮ A METODIK**

6. Členské státy by měly podporovat rozvoj a využívání dostupných nástrojů IT, které mohou zjednodušit a zlepšit fungování systémů zadávání veřejných zakázek, např.:

   a) umožnění přístupu k informacím vytvořením jednotných on-line portálů;

   b) vytvoření nástrojů IT s odpovídající odbornou přípravou (např. pro úspory z rozsahu, energetickou účinnost nebo týmovou práci) nebo podpora odpovídajících tržně orientovaných řešení a

   c) podpora strategického přístupu k digitalizaci prostřednictvím standardizace, sdílení, opětovného použití a interoperability výrobků a služeb, zejména prostřednictvím využití stávajících IT řešení dostupných na úrovni EU ([1]), jakož i přispění k vytváření nástrojů, jako je on-line katalog standardů IKT pro zadávání veřejných zakázek ([2]).

([1]) Mimo jiné: jednotná digitální brána a stavební prvky infrastruktury digitálních služeb v rámci Nástroje pro propojení Evropy (elektronická identita, elektronický podpis, elektronické doručování, elektronická fakturace).

([2]) https://joinup.ec.europa.eu/community/european_catalogue/

7. Členské státy by měly podporovat a prosazovat integritu na individuální a institucionální úrovni jako neodmyslitelnou součást profesionálního chování poskytnutím nástrojů pro zajištění souladu s požadavky a transparentnosti a pokynů pro předcházení nesrovnalostem, např.:

   a) zavedení etických kodexů, jakož i charty integrity;

   b) využívání údajů o nesrovnalostech ([1]) jako zpětné vazby pro vytváření odpovídající odborné přípravy a pokynů a pro podporu „sebeočištění“ a

   c) vypracování konkrétních pokynů pro předcházení podvodům a korupci a pro jejich odhalování, a to i prostřednictvím způsobů jejich oznamování (tzv. whistleblowing).

8. Členské státy by měly vypracovat pokyny zaměřené na jedné straně na zajištění právní jistoty, pokud jde o právo EU a vnitrostátní právo nebo požadavky vyplývající z mezinárodních závazků EU, a na druhé straně na usnadnění a podporu strategického uvažování, komerčního úsudku a inteligentního/informovaného rozhodování, např.:

   a) cílené pokyny, metodické příručky a databáze osvědčených postupů a nejčastějších chyb, které budou aktuální, uživatelsky přívětivé, snadno přístupné a založené na zkušenostech odborníků, a

   b) standardizované šablony a nástroje pro různé postupy, jako jsou kritéria zeleného zadávání veřejných zakázek.

9. Členské státy by měly podporovat výměnu osvědčených postupů a poskytovat podporu odborníkům, aby zajistily profesionální zadávací řízení, spolupráci a předávání odborných znalostí, např.:

   a) poskytování technické pomoci pomocí reaktivních kontaktních míst, horkých linek a/nebo e-mailových služeb,

   b) pořádání seminářů a workshopů o legislativních novinkách, politických prioritách a osvědčených postupech a

   c) podporu vytváření komunit odborníků prostřednictvím internetových fór a profesních sociálních sítí.

IV. NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ K TOMUTO DOPORUČENÍ – PODÁVÁNÍ ZPRÁV A MONITOROVÁNÍ

10. Doporučuje se, aby členské státy informovaly Komisi o opatřeních přijatých v reakci na toto doporučení při podávání zpráv podle článku 83 směrnice 2014/24/EU, článku 45 směrnice 2014/23/EU a článku 99 směrnice 2014/25/EU.

Ve Štrasburku dne 3. října 2017.

Za Komisi
Elżbieta BIEŃKOWSKA
členka Komise

([1]) Při respektování právních předpisů o ochraně osobních údajů a základního práva na ochranu osobních údajů.