

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Strategie pro elektronické zadávání veřejných zakázek

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Zpravodaj: **pan IOZIA**

Dne 20. dubna 2012 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Strategie pro elektronické zadávání veřejných zakázek

COM(2012) 179 final.

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 25. října 2012.

Na 484. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 14. a 15. listopadu 2012 (jednání dne 14. listopadu 2012), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 120 hlasy pro, 3 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV oceňuje sdělení Komise a přikládá velký význam rychlému přechodu k obecnému systému elektronického zadávání zakázek, jenž byl úspěšně testován v některých členských státech. Trh v oblasti veřejných zakázek představuje nesmírně vysokou částku, přibližně 20 % HDP EU.

1.2 V nynější velmi nepříznivé fázi hospodářského cyklu, pro něž jsou charakteristické procesy rozpočtových změn na úkor občanů, je Evropa spolu se svými iniciativami chápána velmi negativně. Evropské instituce musejí vyvíjet větší úsilí, aby se občanům více otevřely a objasnily a ozřejmily důvody, které vedou k přijetí určitých rozhodnutí. Komise jakožto jediná evropská instituce se zákonodárnou iniciativou nese zvláštní odpovědnost nejen za informování, ale i za přesvědčování občanů o účelnosti svých návrhů. EHSV je v tomto smyslu aktivní a Komise by měla úžeji spolupracovat s ostatními evropskými institucemi, i s těmi poradními.

1.3 EHSV zdůrazňuje, že kvůli škrtům v jednotlivých položkách veřejných rozpočtů a předčasnému odchodu do důchodu starších a kvalifikovanějších pracovníků, kteří jsou zapojeni do elektronického zadávání veřejných zakázek, postupně řídnu řady zaměstnanců veřejné správy, a vyzývá členské státy, aby zabránily takovému neuváženému jednání, jehož prospěch pro rozpočet je pouze krátkodobý a vede k tomu, že je v mnoha případech třeba se uchýlovat k využívání externích zdrojů, neboť zbylí zaměstnanci zatím nezískali nezbytnou odbornost.

1.4 EHSV zdůrazňuje význam elektronického zadávání veřejných zakázek, jež by mohlo mít následující potenciální výhody:

- transparentnost, boj proti podvodům;
- účinnost trhu;
- rozšíření trhu veřejných zakázek i o malé a střední podniky;
- celkové úspory ve veřejné správě;
- integrace a rozvoj vnitřního trhu;
- modernizace veřejné správy a rozvoj Digitální agendy pro Evropu;
- nové příležitosti pro podniky poskytující technologický servis;
- profesní rozvoj zaměstnanců veřejné správy a podniků.

1.5 Komise se domnívá, že cíl dokončit přechod lze splnit do poloviny roku 2016 (předběžně v roce 2017, vzhledem k tomu, že jsou k provedení nezbytné dva roky), což je ohromné urychlení oproti tomu, co bylo uskutečněno

v uplynulých 8 letech. EHSV považuje tento cíl za správný a ambiciózní a dosažitelný pouze za dodržení určitých podmínek v oblasti normalizace, interoperability a přístupu, které toto stanovisko požaduje. Hrozí riziko, že bez dodržení těchto podmínek by mohlo dojít k ještě většímu roztržštění trhu.

1.6 EHSV podporuje navržené cíle, ale musí nicméně konstatovat, že přes veškeré vynaložené úsilí je míra elektronického zadávání veřejných zakázek stále ještě velmi nízká. Komise dokončuje studii, v níž budou podle jednotlivých států uvedeny dosažené úrovně a která by měla být zveřejněna do konce tohoto roku. Například v Itálii činí tato míra 4 %.

1.7 EHSV ostře kritizuje to, že některé členské státy nejeví velkou ochotu spolupracovat, brání se změně a nemají v úmyslu otevřít trh v oblasti veřejných zakázek hospodářské soutěži, aby tak chránily domácí podniky a nepřišly o značnou ekonomickou a politickou moc.

1.8 Komise tomuto přístupu ve svém sdělení říká „setrvačnost“, EHSV se však domnívá, že jde spíše o „pasivní odpor“ vůči změně a ustoupení protekcionářským vnitrostátním tlakům. Šířením všech zakázek v elektronickém formátu se určení prahových hodnot pro evropské zakázky stane zbytečným a škodlivým a zejména malé a střední podniky v to doufají.

1.9 EHSV se domnívá, že zachování prahových hodnot je v rozporu s rozvojem vnitřního trhu a škodí hospodářské soutěži se stejnými podmínkami pro všechny.

1.10 **Komunikace.** Občané, podniky a místní a celostátní orgány musí být o účelnosti těchto nástrojů přesvědčeni. Proto je třeba investovat prostředky do informování, komunikace a vzdělávání, a to integrovaným způsobem a ne prostřednictvím izolovaných aktivit.

1.11 **Transparentnost.** Jedním z bezprostředních účinků elektronického zveřejňování veřejných zakázek je zvýšení míry transparentnosti. EHSV navrhuje, aby se kromě zveřejňování zakázky informovalo i o dosaženém pokroku prací vůči plánovaným lhůtám, datu ukončení zadaných prací či dodávek zboží. Díky transparentnosti bude stále obtížnější podvádět, což bude znamenat další úspory pro veřejnou správu a větší účinnost trhu.

1.12 **Interoperabilita a normalizace.** EHSV klade zvláštní důraz na témata související s interoperabilitou různých platforem (často se jedná o portály) a s normalizací elektronických procesů a dokumentů sdílených v různých fázích zadávacího

řízení. Nárůst počtu samostatných platforem a nejrůznějších formátů a postupů brání automatizaci veřejných zakázek a odrazuje od nich poskytovatele, především malé a střední podniky. Komise by bez dalších prodlev měla doporučit uplatňování *jednotné evropské* (či mezinárodní) *normy* v procesech souvisejících se zadáváním veřejných zakázek, zejména práci, kterou provedl CEN v rámci workshopu *Business Interoperability Interfaces for public procurement in Europe* ⁽¹⁾ [Rozhraní pro interoperabilitu podniků při zadávání veřejných zakázek v Evropě], a zavádění těchto rozhraní do specifikací PEPPOL.

1.13 **Roztržštěnost.** Neexistence evropské strategie vedla k vytvoření vzájemně nekomunikujících platforem a nástrojů určování, přijatých na národní i nižší úrovni (Německo, Itálie apod.). Podle sdružení malých a středních podniků to vše mělo téměř vždy za následek ustoupení od podání nabídky, jindy zas neoprávněné vícenásobky na řízení, v prvé řadě pro malé a střední podniky. EHSV má za to, že by EU měla účinně bojovat proti roztržštění trhu.

1.14 **Dostupnost a jednoduchost.** EHSV zdůrazňuje, že přínosu pro trh, pro orgány veřejné správy a pro občany bude možné dosáhnout pouze tehdy, pokud budou systémy dostupné, budou zaručovat nízké náklady, bude snadné je řídit a udržovat, moduly, postupy a řešení budou standardizované, budou definovány společné pojmy jakožto ověřený nástroj k řešení jazykových problémů (i ty musejí být dostupné a snadno použitelné) – to vše v souladu se zásadami, jež se Komise zavázala dodržovat v iniciativě „Small Business Act“.

1.15 **Sociální podniky.** EHSV doporučuje, aby se při přechodu k elektronickým nástrojům věnovala maximální pozornost zajištění přístupnosti těchto nástrojů pro sociální podniky. Sociální podniky poskytují v současné době četné sociální služby a jsou velmi významnou součástí světa podniků zajišťujících pomoc a péči.

1.16 Malým a středním podnikům by měla pomoci evropská pravidla týkající se veřejných zakázek a prahové hodnoty pro splnění požadavků kapitálu a nezbytných zkušeností, a to i formou konsorcií či dočasných sdružení podniků. Symbolický je případ Portugalska. V 87 % vyhrál zakázku malý či střední podnik, z hlediska hodnoty se však jednalo pouze o 19 %.

2. Shrnutí dokumentu

2.1 Sdělení popisuje strategický význam elektronického zadávání veřejných zakázek a stanoví hlavní opatření, pomocí nichž Komise hodlá podporovat přechod k plnému elektronickému zadávání veřejných zakázek v EU.

⁽¹⁾ <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>.

2.2 Úspory, jichž dosáhly veřejné orgány, které již přešly k elektronickému zadávání veřejných zakázek, představují částku mezi 5 % a 20 %. Pokud by se u všech zakázek v EU počítalo s nižším podílem, i tak by úspory s ohledem na celkovou výši veřejných zakázek činily více než 100 miliard eur.

2.3 Jak předpokládá akt o jednotném trhu z roku 2011 ⁽²⁾, předložila Komise v souvislosti s veřejnými zakázkami ⁽³⁾ několik návrhů, jejichž cílem je dosáhnout plného přechodu na elektronické zadávání veřejných zakázek v EU v polovině roku 2016 ⁽⁴⁾. Hlavním cílem je „přímé elektronické zadávání veřejných zakázek“, kdy budou všechny fáze řízení od oznámení (elektronické oznámení) až po platbu (elektronická platba) prováděny elektronicky ⁽⁵⁾.

2.4 Elektronické zadávání veřejných zakázek může pomoci zlepšit transparentnost a přístup k zakázkám, zejména pro malé a střední podniky, čímž se podpoří přeshraniční soutěž, inovace a růst v rámci jednotného trhu.

2.5 Komise zjistila dvě hlavní překážky zavádění elektronického zadávání veřejných zakázek:

- „setrvačnost“ přístupu některých zúčastněných stran. Úkolem je přesvědčit váhající kupující a dodavatele, aby změnili své návyky;
- *roztříštění trhu*, které může vzniknout z existence široké škály systémů, někdy technicky složitých, v rámci EU.

2.6 Komise vypracovala v zájmu splnění navržených cílů akční plán rozložený do 15 částí.

3. Obecné připomínky

3.1 Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) uznává důležitost revize právního rámce pro oblast zadávání veřejných zakázek a postupného přechodu na jejich plnou automatizaci, což bude v některých fázích procesu zadávání vyžadovat povinné používání elektronických prostředků komunikace.

3.2 Plán, který Komise navrhuje pro postupné zavádění elektronického zadávání veřejných zakázek, je velmi ambiciózní, a bude-li řádně prováděn, budou z něj mít prospěch všichni účastníci trhu veřejných zakázek. Vzhledem k různému vývoji

elektronického zadávání veřejných zakázek v jednotlivých zemích, v nichž již existují navzájem nezávislá řešení a platformy, by nedostatek strategických a operačních informací v případě nedodržení některých minimálních základních podmínek mohl přispět ke zvýšení roztříštěnosti trhu.

3.3 Při zavádění elektronického zadávání veřejných zakázek by však neměla být porušena zásada nejlepší nabídky stanovená v návrhu směrnice o zadávání veřejných zakázek ⁽⁶⁾.

3.4 EHSV klade zvláštní důraz na témata související s interoperabilitou různých platform (často se jedná o portály) a s dostupností elektronických procesů a dokumentů sdílených v různých fázích zadávacího řízení. Měla by být stanovena otevřená evropská (či mezinárodní) norma pro (softwarová) řešení uplatňovaná při elektronickém zadávání veřejných zakázek. Nárůst počtu samostatných platform a nejrůznějších formátů a postupů brání automatizaci veřejných zakázek a odrazuje od nich poskytovatele, především malé a střední podniky. Práce, kterou provedl Evropský výbor pro normalizaci (CEN) v rámci workshopu *Business Interoperability Interfaces for public procurement in Europe* [Rozhraní pro interoperabilitu podniků při zadávání veřejných zakázek v Evropě], vyvrcholila přijetím „interoperabilních standardních profilů“ pro zavádění standardizovaných softwarových řešení.

3.5 EHSV souhlasí s tím, aby Komise za účelem překonání stávajících překážek přijala zvláštní opatření na zavedení povinného používání otevřených mezinárodních či evropských norem při uplatňování interoperabilních technických řešení. Bylo by vhodné stanovit vypracování pokynů pro řádné uplatňování otevřených norem na základě práce vykonané výborem CEN v rámci workshopu a souvisejícího provádění v rámci projektu PEPPOL. Digitální agenda pro Evropu výslovně stanoví ⁽⁷⁾ podporu normalizace elektronického zadávání veřejných zakázek prostřednictvím uplatňování technických specifikací, jež mohou používat všichni poskytovatelé řešení a služeb IKT.

3.6 EHSV vyzdvihuje zásadní přínos pro transparentnost, jež elektronické zadávání veřejných zakázek může mít v procesu zadávání veřejných zakázek, a pro boj proti podvodům. Elektronické nástroje umožňují monitorovat a hodnotit nejen celý proces, ale i to, jak ho dodavatel provedl. Tyto informace jsou důležité k zajištění co největší transparentnosti (*e-transparency*) veřejného sektoru a mohou být významnou pobídkou k zavádění elektronických nástrojů k zadávání veřejných zakázek, zejména pro malé a střední podniky. Jako osvědčený postup v této oblasti může sloužit Portugalsko ⁽⁸⁾ a Litva, kde se využívání elektronického oznámení, elektronického přístupu a elektronického podání stalo povinným, což přineslo zjevné výhody z hlediska snížení cen zakoupeného zboží a služeb o 14–55 %, zvýšení počtu dodavatelů, kteří se zapojí do veřejné soutěže, o 20–90 % a snížení počtu dní nutných pro zadávací proces ze 46 na 11.

⁽²⁾ Akt o jednotném trhu stanoví sérii opatření, která mají pomoci oživit ekonomiku Unie a vytvořit pracovní místa.

⁽³⁾ Návrhy ze dne 20. prosince 2011: COM(2011) 895 final, COM(2011) 896 final a COM(2011) 897 final.

⁽⁴⁾ Návrhy stanoví povinné používání elektronického zadávání veřejných zakázek nejpozději dva roky po uplynutí stanovené přechodné lhůty, která by podle současného časového plánu pro její přijetí měla umožnit provádění v polovině roku 2016.

⁽⁵⁾ Postupy pro zadávání veřejných zakázek zahrnují dvě hlavní fáze: fázi předcházející zadání a fázi následující po zadání. Fáze předcházející zadání zahrnuje všechny podfáze zadávání veřejných zakázek až do zadání zakázky (zveřejnění oznámení, přístup k zadávací dokumentaci, podání nabídek, hodnocení návrhů a zadání zakázky). Fáze následující po zadání zahrnuje všechny podfáze zakázky po zadání zakázky (objednání, fakturace a platba).

⁽⁶⁾ Stanovisko EHSV: Úř. věst. C 191, 29.6.2012, s. 84.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181.

⁽⁸⁾ www.base.gov.pt/.

3.7 Dále je důležité stanovit v rámci iniciativ v oblasti elektronického zadávání veřejných zakázek podporu malým a středním podnikům při školení o používání technologií a o porozumění jejich výhodám. Zásadní význam budou mít investice do odborné přípravy zaměstnanců ve veřejném a soukromém sektoru. ESHV se domnívá, že podpora v tomto směru by byla velmi účelná. Malé a střední podniky by mohly využít svých oborových sdružení.

3.8 Jazykové překážky existují a nejsou v tomto sdělení dostatečně zohledněny. Informace dostupné na platformách pro elektronické zadávání veřejných zakázek by měly být k dispozici v mateřském jazyce a ještě alespoň v jednom dalším evropském jazyce. To by však mohlo způsobit neúměrné dodatečné náklady. Řešením by bylo, kdyby Evropská komise vytvořila zvláštní online „překladač“ pro elektronické zakázky.

3.9 Komise neupozorňuje na problém viditelnosti nákupů nedosahujících prahové hodnoty (*below thresholds*) na celém jednotném trhu, jež jsou důležité především pro malé a střední podniky a mikropodniky. EHSV se domnívá, že je na čase uvažovat o účelnosti zachování prahových hodnot, vzhledem k tomu, že díky elektronickému zveřejňování budou všechny zakázky přístupné všem.

4. Konkrétní připomínky k plánovaným opatřením

4.1 EHSV souhlasí s nutností přechodu na automatizované zadávání veřejných zakázek. Zatímco Komise klade důraz na počáteční fáze procesu zadávání (zveřejnění oznámení, přístup k zadávací dokumentaci, podání nabídek, hodnocení návrhů a zadání zakázky), je důležité integrovat jednotlivé fáze navazující na zadání zakázky (objednávky, faktury, platby) a zveřejňovat vývoj zakázek, vzniklé problémy, prováděcí lhůty a náklady.

4.2 Harmonizace technických požadavků má zásadní význam pro rozvoj řešení a služeb IT, jež by bylo možné zavést a uplatňovat na místní, celostátní a mezinárodní úrovni. EHSV důrazně vybízí Komisi, aby přijala opatření 2, které je k tomuto účelu určeno. Jeho dopady mají nesmírný význam nejen pro veřejnou správu, ale v první řadě pro poskytovatele, kteří budou moci uplatňovat standardizovaná a interoperabilní řešení na evropské úrovni.

4.3 Využívání elektronických podpisů je zdrojem komplikací u přeshraničních transakcí. Opatření k usnadnění interoperability těchto řešení jsou tedy žádoucí. Nicméně je třeba konstatovat, že například země jako Portugalsko označují za jeden z problémů při uplatňování elektronického zadávání veřejných zakázek přemrštěné požadavky související s elektronickým podpisem, náklady na časová razítka a interoperabilitu různých platform pro elektronické zadávání veřejných zakázek⁽⁹⁾.

4.4 Prosazování jednoduchých řešení a osvědčených postupů je bezesporu účinným přínosem k projektům automatizovaného zadávání veřejných zakázek. Při rozvoji příslušných řešení je třeba zohlednit potřeby malých a středních podniků, zejména ve fázi elektronického podání. Výsledky skupiny odborníků Komise pro elektronické zadávání veřejných zakázek jsou proto zásadní a mohly by být předmětem hodnocení ze strany zainteresovaných stran.

4.5 Nejvýznamnější opatření, na něž by Komise měla zaměřit svou pozornost, se týká způsobu provádění jednotlivých řešení elektronického zadávání veřejných zakázek na vnitřním trhu. Například projektu PEPPOL (Pan-European Public Procurement On-Line, celoevropské on-line zadávání veřejných zakázek) se účastnilo 11 zemí, které vypracovaly technické specifikace k rozvoji standardizovaných řešení pro nejkritičtější fáze procesu zadávání a zřídily otevřenou platformu pro výměnu standardizovaných dokumentů, čímž nastala plná interoperabilita různých evropských platform.

4.5.1 Složky PEPPOL zahrnují: nástroje k ověření elektronických podpisů na základě elektronických certifikátů vydávaných evropskými veřejnými orgány; virtuální spis společnosti (Virtual Company Dossier) ke standardizovanému předkládání informací o společnosti (včetně osvědčení a atestací); elektronický katalog k předkládání nabídek produktů a služeb ve standardním formátu; elektronické objednávky a faktury, které zadavateli a poskytovateli poskytnou stanovené postupy pro sdělení informací o společných činnostech; a v neposlední řadě infrastrukturu (sítě) pro přenos elektronických dokumentů na základě společných norem, slučitelných na vnitrostátní úrovni, která propojí izolovaná společenství/systemy elektronického zadávání zakázek.

4.5.2 Evropský systém virtuálních spisů společností (*European Virtual Company Dossier System*, EVS) poskytuje – podobně jako eCertis (informační systém, který pomáhá zjistit různá osvědčení a atestace, jež jsou často požadována při zadávacích řízeních ve 27 členských státech, v Chorvatsku (přistupující země), v Turecku (kandidátská země) a ve třech zemích EHP (Island, Lichtenštejnsko a Norsko) – informace o kritériích a důkazech/atestacích, jež jsou pro účast v zadávacích řízeních v členských státech nezbytné. Nicméně zatímco je databáze eCertis v současné době koncipována jako informační databáze, EVS nabízí další rozhraní k propojení s jinými službami. eCertis by měl mít podobné vlastnosti jako EVS. Komise by měla zajistit soulad a aktualizovat příslušný systém právních informací, poskytovat tuto službu a technicky ji podporovat.

4.5.3 EHSV doufá v intenzivní podporu ze strany Komise a členských států, aby bylo možné posílit úlohu sdružení OpenPEPPOL, a zdůrazňuje jeho význam pro zachování a rozvoj vypracovaných technických specifikací a jejich přijetí evropskou veřejnou správou pro účely provádění veřejných zakázek. Toto opatření zaručí normalizaci a interoperabilitu jednotlivých fází procesu zadávání, nejen těch, jež předcházejí skutečnému zadání, ale i fází následných, aby se zamezilo roztržitému trhu.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>.

4.6 EHSV souhlasí s nutností financovat a podporovat budování infrastruktury pro elektronické zadávání veřejných zakázek prostřednictvím Nástroje pro propojení Evropy, a zhodnotit tak to, co již vykonaly členské státy konsorcia PEPPOL za pomoci stávající infrastruktury (sítě) pro přenos propojující různé systémy v Evropě. EHSV zdůrazňuje, že je důležité zachovat otevřenou, přístupnou a bezpečnou infrastrukturu opírající se o společné normy. Ke snazšímu zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek je žádoucí využít strukturální fondy.

4.7 EHSV doporučuje provést integrovanou komunikační strategii a využít při tom již existující společenství, například OpenPEPPOL, spolupracovat se sítí Enterprise Europe Network a používat programy pro navazování kontaktů mezi regiony a obcemi. Na komunikační strategii by se mohly podílet Komise, OpenPEPPOL a – pro část související s elektronickým zadáváním veřejných zakázek – nový pilotní projekt A (CIP ICT PSP) *Basic Cross Sector Services* (BCSS).

4.8 EHSV podporuje rozhodnutí Komise automatizovat celý proces zadávání v rámci vlastních struktur a dát k dispozici vypracovaná řešení „otevřených zdrojů“.

4.9 EHSV souhlasí s potřebou monitorovat zavádění elektronických nástrojů k zadávání veřejných zakázek a určit jejich příslušné výhody. Komise by měla v každém čtvrtletí, počínaje přijetím směrnice, zveřejňovat zprávu o vývoji zakázek v jednotlivých členských státech z hlediska kvality i množství, v níž bude informovat o vývoji procesů.

4.10 Zároveň je v zájmu větší transparentnosti a hospodářské soutěže mimořádně důležité vést na mezinárodní úrovni dialog o využívání elektronických nástrojů k zadávání veřejných zakázek. EHSV znovu potvrzuje, že mezinárodní normy jsou pro tento účel nepostradatelným nástrojem, a proto je žádoucí monitorovat příslušný pokrok. V první řadě musí evropská veřejná správa monitorovat a doporučovat uplatňování norem (CEN BII a specifikace PEPPOL) při zavádění elektronického zadávání evropských veřejných zakázek.

V Bruselu dne 14. listopadu 2012.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON
