

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Strategija za e-javna naročila**

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Poročevalec: **g. IOZIA**

Evropska komisija je 20. aprila 2012 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Strategija za e-javna naročila*

COM(2012) 179 final.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 25. oktobra 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 484. plenarnem zasedanju 14. in 15. novembra 2012 (seja z dne 14. novembra) s 120 glasovi za in 3 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja sporočilo Komisije in poudarja, da je zelo pomembno, da hitro preidemo na popolnoma elektronski sistem javnega naročanja, kot so ga z uspehom preskusili v nekaterih državah članicah. Trg javnih naročil je zelo velik, saj predstavlja kar 20 % BDP EU.

1.2 Zdaj, ko je gospodarstvo v tolikšnih težavah, državljani pa nosijo posledice proračunskih prilagajanj, ima Evropa zelo negativen prizvok in ravno tako njene pobude. Evropske institucije se morajo bolj odpreti in jasno predstaviti razloge za nekatere odločitve. Komisija, ki lahko kot edina evropska institucija pripravlja zakonodajne predloge, je odgovorna ne samo za obveščanje državljanov, temveč tudi za to, da jih prepriča o koristnosti svojih predlogov. EESO deluje v tej smeri, Komisija pa bi morala bolj sodelovati z drugimi evropskimi institucijami, vključno s posvetovalnimi organi.

1.3 EESO poudarja, da je posledica linearnih krčenj javnih proračunov prehitro odhajanje starejšega in bolj usposobljenega osebja na področju oddajanja javnih naročil, kar vse bolj siromaši človeški kapital javne uprave, zato poziva države članice, naj se izogibajo krčenju vse povprek, ki razbremenijo proračun samo začasno, saj je pogosto treba poiskati zunanje sodelavce, ker osebje, ki je ostalo, še nima zadostnih strokovnih izkušenj.

1.4 EESO poudarja pomen elektronskega javnega naročanja zaradi potencialnih koristi z vidika:

- transparentnosti in boja proti goljufijam,
- učinkovitosti trga,
- razširitve trga javnih naročil na MSP,
- splošnih prihrankov javne uprave,
- povezovanja in razvoja enotnega trga,
- posodabljanja javne uprave in razvoja evropske digitalne agende,
- novih priložnosti za podjetja, ki ponujajo tehnološke storitve,
- poklicnega razvoja zaposlenih v javni upravi in podjetjih.

1.5 Po mnenju Komisije je popoln prehod na e-javna naročila možen do sredine leta 2016 (bolj verjetno do leta 2017, saj sta potrebni dve leti za prenos zakonodaje), s čimer bi dosegli

velikanski napredek v primerjavi z doseženim v zadnjih osmih letih. Po mnenju EESO je ta cilj pravi in ambiciozen, vendar ga bo mogoče uresničiti samo, če bodo izpolnjeni nekateri pogoji v zvezi s standardizacijo, interoperabilnostjo in dostopnostjo, ki so navedeni v tem mnenju. V nasprotnem primeru nam grozi še večja razdrobljenost trga.

1.6 EESO podpira predlagane cilje, vendar poudarja, da je delež e-javnih naročil doslej kljub precejšnjim prizadevanjem še vedno zelo majhen. Komisija končuje študijo, ki naj bi bila objavljena še pred koncem leta 2012 in v kateri bo predstavljena stopnja napredka po državah. Italija je, na primer, dosegla 4 %.

1.7 EESO ostro kritizira majhno pripravljenost do sodelovanja nekaterih držav članic, ki se upirajo spremembam in ne želijo odpri svojega trga javnih naročil konkurenci, da bi zaščitile nacionalna podjetja in ker se ne želijo odpovedati precejšnji gospodarski in politični moči.

1.8 Komisija je v svojem sporočilu ta odnos opisala kot inertnost, po mnenju EESO pa gre bolj za pasivni upor do sprememb in doveznost za protekcionistične nacionalne pritisk. Z elektronskim objavljanjem vseh javnih naročil bo določanje pragov v evropskih postopkih postalo brezpredmetno in škodljivo, zato si zanj še posebej prizadevajo MSP.

1.9 Po mnenju EESO ohranjanje pragov ovira razvoj notranjega trga in ogroža konkurenco pod enakopravnimi pogoji.

1.10 **Komunikacija.** Državljan, podjetja ter lokalne in nacionalne oblasti je treba prepričati o koristnosti tega instrumenta. Za to pa je treba združeno nameniti sredstva za obveščanje, komuniciranje in usposabljanje, ter se izogibati osamljenim pobudam.

1.11 **Transparentnost.** Eden od takojšnjih učinkov elektronskega objavljanja javnih naročil je večja stopnja transparentnosti. EESO predlaga, naj se poleg objave razpisa doda še pregled nad opravljenim delom glede na roke in datum zaključka del oziroma dobave blaga. S transparentnostjo bodo goljufigije vse težje, kar bo omogočilo dodatne prihranke javnih uprav in izboljšalo učinkovitost trga.

1.12 **Interoperabilnost in standardizacija.** EESO posebno pozornost namenja temam, povezanim z interoperabilnostjo različnih platform (pogosto portalov) in standardizacijo procesov in elektronskih dokumentov, izmenjanih v različnih

fazah oddaje naročila. Razmah individualnih platform ter različnih formatov in postopkov je ovira za avtomatizacijo javnih naročil, ki ponudnike, zlasti MSP, odvrča od tega, da bi jo sprejeli. Komisija bi morala takoj začeti spodbujati uporabo enotnega evropskega (ali mednarodnega) standarda za postopke e-javnih naročil; to se nanaša predvsem na rezultate dela odbora za standardizacijo (CEN) v okviru delavnice *Vmesniki interoperabilnosti podjetij (BII) za javna naročila v Evropi* <sup>(1)</sup> in izvajanje profilov BII v specifikacijah PEPPOL.

1.13 **Razdrobljenost.** Ker ni bilo evropske strategije, so tako na nacionalni kot na lokalni in regionalni ravni (v Nemčiji, Italiji in drugod) nastale platforme in instrumenti za identifikacijo, ki niso medsebojno združljivi. Po mnenju združenj MSP je bil rezultat vsega tega v večini primerov odločitev, da podjetje ne bo oddalo ponudbe, ali pa preveliki upravni stroški, zlasti za MSP. EESO meni, da mora EU učinkovito ukrepati proti razdrobljenosti trga.

1.14 **Dostopnost in enostavnost.** EESO poudarja, da je korist za trg, javne uprave in širšo javnost možno doseči samo, če je sistem dostopen, kar pomeni nizke stroške, sisteme z enostavnim upravljanjem in vzdrževanjem, standardizirane module, postopke in rešitve, pripravo skupnega glosarja, da se reši problem jezika (tudi glosar mora biti lahko dostopen in enostaven za uporabo), po enakih načelih, kot jih je Komisija sprejela v Aktu za mala podjetja.

1.15 **Socialna podjetja.** EESO priporoča, da je treba pri prehodu na elektronske instrumente kar najbolj paziti na to, da bodo ti instrumenti na voljo tudi socialnim podjetjem. Ta podjetja namreč ponujajo veliko različnih socialnih storitev in so zelo pomembni akterji na področju storitev pomoči in nege.

1.16 Evropski predpisi za javna naročila, ki presegajo pragove, bi morali podpirati MSP pri izpolnjevanju zahtev glede kapitala in izkušenj, na primer z začasnimi konzorciji in združevanju podjetij. Portugalska je v tem pogledu dober zgled. Kar 87 % javnih naročil so dobila MSP, čeprav gre za samo 19 % skupne vrednosti.

## 2. Povzetek dokumenta

2.1 V sporočilu Komisije je predstavljen strateški pomen elektronskih javnih naročil (e-javna naročila), poleg tega so v njem določeni glavni ukrepi, s katerimi namerava Komisija podpreti popoln prehod na e-javna naročila v EU.

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

2.2 Prihranek javnih uprav, ki so že prešle na e-javna naročila, znaša od 5 do 20 %. Če bi uporabili nižji odstotek za vsa javna naročila EU, bi glede na obseg javnih naročil prihranek znašal več kot 100 milijard EUR.

2.3 Na področju javnih naročil <sup>(2)</sup> je Komisija – kakor je predvideno v Aktu o enotnem trgu iz leta 2011 <sup>(3)</sup> – predstavila več predlogov za popoln prehod na e-javna naročila v EU do sredine leta 2016 <sup>(4)</sup>. Končni cilj so „e-javna naročila od začetka do konca“, pri čemer se vse faze postopka od objave (e-objava) do plačila (e-plačilo) opravijo elektronsko <sup>(5)</sup>.

2.4 E-javna naročila lahko pomagajo izboljšati preglednost javnih naročil in dostop do njih, zlasti za MSP, kar spodbuja tudi čezmejno konkurenco, inovativnost in rast na enotnem trgu.

2.5 Komisija poudarja dve glavni oviri za uvajanje e-javnih naročil:

— „počasnost“ nekaterih udeleženih akterjev. Izziv je v tem, da je treba oklevajoče kupce in dobavitelje pregovoriti, naj spreminijo svoje zakoreninjene navade;

— *razdrobljenost trga*, ki lahko nastane zaradi različnih, včasih tehnično kompleksnih, sistemov, ki se uporabljajo v EU.

2.6 Za uresničitev zastavljenih ciljev je Komisija pripravila akcijski načrt s 15 ključnimi ukrepi.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO se strinja, da je treba revidirati pravni okvir za javno naročanje in da je treba postopno preiti na popolno avtomatizacijo, tako da bo v nekaterih fazah postopka dobave postala obvezna uporaba elektronskih komunikacijskih sredstev.

3.2 Načrt, ki ga predlaga Komisija za postopno uvedbo e-javnih naročil, je zelo ambiciozen. Če bi bil pravilno sprejet, bi prinesel veliko koristi vsem, ki sodelujejo na trgu javnih naročil.

<sup>(2)</sup> Predlogi z dne 20. decembra 2011: COM(2011) 895 final, COM(2011) 896 final in COM(2011) 897 final.

<sup>(3)</sup> V Aktu za enotni trg je opredeljen sklop ukrepov za spodbujanje evropskega gospodarstva in ustvarjanje delovnih mest.

<sup>(4)</sup> Predlogi določajo obvezno uporabo e-javnih naročil najpozneje dve leti po roku za prenos, ki bi po trenutnem razporedu za sprejetje moral omogočiti uvedbo do sredine leta 2016.

<sup>(5)</sup> Postopki javnega naročanja zajemajo dve glavni fazi: fazo pred oddajo in fazo po oddaji. Faza pred oddajo vključuje vse vmesne faze javnega naročila do oddaje naročila (objava razpisa, dostop do razpisne dokumentacije, predložitev ponudb, ocenjevanje predlogov in oddaja naročila). Faza po oddaji vključuje vse vmesne faze javnega naročila po oddaji naročila (naročilo, izdaja računa in plačilo).

Glede na razlike v razvoju e-javnih naročil v posameznih državah, kjer se že pojavlja drobljenje rešitev in platform, bi lahko pomanjkanje strateških oziroma operativnih smernic – če ne bodo izpolnjeni nekateri minimalni pogoji – prispevalo k še večji razdrobljenosti trga.

3.3 Razvoj e-javnih naročil pa ne sme biti v nasprotju z načelom "najbolj ugodne ponudbe", kakor je določena v osnutku direktive o javnih naročilih <sup>(6)</sup>.

3.4 EESO posebno pozornost namenja temam, povezanim z interoperabilnostjo različnih platform (pogosto portalov) in dostopnostjo do procesov in elektronskih dokumentov, izmenjanih v različnih fazah oddaje naročila. Dobro bi bilo predvideti odprt evropski (ali mednarodni) standard za programsko opremo za elektronsko naročanje javnega sektorja. Razmah individualnih platform ter različnih formatov in postopkov je ovira za avtomatizacijo javnih naročil, ki ponudnike, zlasti MSP, odvrta od tega, da bi jo sprejeli. Rezultat dela evropskega odbora za standardizacijo (CEN) v okviru delavnice *Vmesniki interoperabilnosti podjetij (BII) za javna naročila v Evropi* so "standardni interoperabilni profili" za uresničevanje standardiziranih programskih rešitev.

3.5 Da bi premagali sedanje ovire, se EESO strinja s Komisijo, da se s posebnimi ukrepi doseže obvezna uporaba odprtih mednarodnih in evropskih standardov za uresničevanje interoperabilnih tehničnih rešitev. Pripraviti bi bilo treba smernice za pravilno uporabo odprtih standardov na podlagi rezultatov delavnice BII odbora CEN in njihove uporabe v okviru projekta PEPPOL. V Evropski digitalni agendi je izrecno predviden <sup>(7)</sup> ukrep za spodbujanje standardizacije e-javnega naročanja z uporabo posebnih tehnologij, ki jih lahko uporabljajo vsi ponudniki rešitev in storitev na področju IKT.

3.6 EESO poudarja, da lahko e-javno naročanje bistveno prispeva k transparentnosti nabavnih postopkov javnega sektorja in k boju proti goljufijam. Z elektronskimi instrumenti je možno spremljati in ocenjevati celotni postopek, poleg tega pa tudi način, kako ga je ponudnik izvedel. Te informacije so pomembne za zagotovitev maksimalne e-transparentnosti v javnem sektorju in so lahko močna spodbuda za sprejetje instrumentov za e-javna naročila, zlasti za MSP. Portugalska je primer dobre prakse na tem področju <sup>(8)</sup>, ravno tako Litva, kjer je uporaba e-objave, e-dostopa in e-oddaje ponudb zdaj obvezna, kar je prineslo znatne koristi z vidika znižanja cen kupljenega blaga in storitev (14–55 %), povečanja števila sodelujočih v javnih razpisih (20–90 %) in skrajšanja trajanja postopka naročanja s 46 na 11 dni.

<sup>(6)</sup> Mnenje CESE: UL C 191, 29.6.2012, str. 84.

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action\\_id=181](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181).

<sup>(8)</sup> [www.base.gov.pt/](http://www.base.gov.pt/)

3.7 Poleg tega je pomembno tudi to, da pobude za e-javna naročila omogočajo podporo v obliki usposabljanja MSP, da začnejo uporabljati te tehnologije in se zavejo njihovih koristi. Naložbe v usposabljanje zaposlenih v javnem in zasebnem sektorju bodo ključnega pomena. Po mnenju EESO bi bila ustrezna podpora zelo koristna. MSP bi se lahko obrnila na svoja združenja.

3.8 Obstajajo jezikovne ovire, ki pa v tem sporočilu niso ustrezno upoštevane. Informacije, ki so na voljo na platformah e-javnega naročanja, bi morale biti na voljo še vsaj v enem tujem (evropskem) jeziku. Vendar bi to lahko povzročilo prevelike dodatne stroške. Ena od možnosti bi lahko bila, da bi Komisija razvila posebno spletno prevajalsko orodje za e-javna naročila.

3.9 Komisija ne obravnava vprašanja, koliko so vidni postopki javnega naročanja pod pragom na celotnem enotnem trgu, kar je pomembno zlasti za MSP in mikropodjetja. Po mnenju EESO bi bilo treba zdaj razmisliti o smiselnosti ohranitve pragov, saj bodo z elektronsko objavo javna naročila dostopna vsem.

#### 4. Posebne ugotovitve v zvezi z načrtovanimi ukrepi

4.1 EESO se strinja, da je treba preiti na avtomatizacijo javnih naročil. Medtem ko Komisija poudarja uvodne faze nabavnega postopka (objavo razpisa, dostop do razpisne dokumentacije, predložitev ponudb, ocenjevanje predlogov in oddajo naročila), je pomembno vključiti tudi faze, ki sledijo oddaji naročila (naročila, račune in plačila), ter objaviti potek naročila, probleme, ki so pri tem nastali, roke in stroške.

4.2 Uskladitev tehničnih zahtev je bistvenega pomena za razvoj rešitev in storitev na področju IT, ki se lahko sprejmejo in uporabijo na lokalni, nacionalni in čezmejni ravni. EESO odločno poziva Komisijo, naj sprejme ključni ukrep 2, ki je predviden v zvezi s tem. Posledice so zelo pomembne ne samo za javno upravo, temveč predvsem za ponudnike, ki bodo lahko uporabili standardizirane rešitve, ki delujejo na evropski ravni.

4.3 Uporaba elektronskih podpisov je zapleteno vprašanje v primeru čezmejnih transakcij. Zato bi bili dobrodošli ukrepi, ki bi olajšali interoperabilnost takšnih rešitev. Omeniti pa je treba, da so nekatere države, kot na primer Portugalska, med težavami z e-javnimi naročili izpostavile prevelike zahteve v zvezi z e-podpisi, stroške časovnega žigosanja in probleme v zvezi z interoperabilnostjo med različnimi platformami e-javnega naročanja<sup>(9)</sup>.

4.4 Spodbujanje enostavnih rešitev in primerov dobre prakse je nedvomno pomembna podpora za projekte avtomatizacije javnih naročil. Ob pripravi ustreznih rešitev bi bilo treba upoštevati potrebe MSP, zlasti v fazi e-oddaje. Rezultati dela strokovne skupine za e-javna naročila pri Komisiji so zato ključnega pomena in bi jih lahko predložili zainteresiranim stranem, naj jih preučijo.

4.5 Najpomembnejši ukrep, na katerega bi se morala Komisija osredotočiti, je način izvajanja različnih rešitev za e-javna naročila na enotnem trgu. V projekt PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online*, vseevropska javna naročila na spletu) je bilo vključenih 11 držav, ki so razvile posebno tehnologijo za standardizirane rešitve za ključne faze v postopku nabave in odprto platformo za izmenjavo standardiziranih dokumentov, s čimer je bila dosežena polna interoperabilnost različnih platform na evropski ravni.

4.5.1 Program PEPPOL sestavljajo instrumenti za overjanje e-podpisov na podlagi elektronskih certifikatov evropskih oblasti, virtualni dosje podjetja za predložitev standardnih podatkov o podjetju (dokazila in certifikati), elektronski katalog ponudb blaga in storitev v standardnem formatu, e-naročila in izstavljanje e-računov, s čimer si naročnik in ponudnik po določenem postopku izmenjujeta poslovne informacije pri skupnih dejavnostih, ter infrastruktura za prenos elektronskih dokumentov (omrežje) na podlagi skupnih standardov, ki so združljivi na nacionalni ravni, in ki povezuje posamezne skupnosti oziroma sisteme e-javnega naročanja.

4.5.2 Evropski sistem virtualnih dosjejev podjetij (EVS) deluje podobno kot e-Certis – informacijski sistem, ki pomaga pri identifikaciji različnih certifikatov in potrdil, ki se pogosto zahtevajo v postopkih oddaje javnega naročila v vseh 27 državah članicah, na Hrvaškem (država pristopnica), v Turčiji (država kandidatka) in v treh državah EGP (v Islandiji, Lihtenštajnu in na Norveškem) – in ponuja informacije v zvezi z merili in dokazili oziroma potrdili, ki se zahtevajo za sodelovanje v postopkih javnih naročil držav članic. Medtem ko je sistem e-Certis zdaj zasnovan kot podatkovna baza, EVS ponuja še druge vmesnike, da se z njim lahko povezujejo še druge storitve. e-Certis bi morali prilagoditi konceptu EVS. Komisija bi morala zagotoviti usklajenost z ustreznim sistemom pravnih informacij in ga posodobiti ter ponuditi tako storitve kot tehnično podporo.

4.5.3 EESO upa, da bodo Komisija in države članice močno podprle večjo vlogo združenja OpenPEPPOL, in poudarja, da je treba zagotoviti, da bo javni sektor v Evropi ohranil, razvijal in upošteval tehnične specifikacije v postopkih javnih naročil, s čimer bi zagotovili, da bodo različne faze v postopku nabave (tako pred oddajo naročila kot po njej) standardizirane in interoperabilne, da bi preprečili razdrobljenost trga.

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

4.6 EESO se strinja, da se razvoj infrastrukture za e-javna naročila podpre in financira v okviru instrumenta za povezovanje Evrope na podlagi dosežkov držav članic združenja PEPPOL in s sedanjo infrastrukturo (omrežjem), ki povezuje različne sisteme v Evropi. EESO poudarja, da je treba ohraniti odprto, dostopno in varno infrastrukturo na podlagi skupnih standardov. Da bi olajšali uvajanje javnih naročil, bi bilo treba uporabljati sredstva strukturnih skladov.

4.7 EESO priporoča, da se sprejme celostna strategija komuniciranja na podlagi obstoječih skupnosti, zlasti OpenPEPPOL, v sodelovanju z Evropsko podjetniško mrežo in z uporabo programov povezovanja občin in regij v omrežja. Ta strategija komuniciranja bi bila lahko skupna Komisiji, združenju OpenPEPPOL in novemu pilotnemu projektu A (CIP ICT PSP) *Basic Cross Sector Services* (BCSS), kar zadeva javna naročila.

4.8 EESO podpira odločitev Komisije, da se avtomatizira celoten postopek nabave znotraj Komisije in da se razvite odprtokodne rešitve da na voljo tudi drugim.

4.9 EESO se strinja, da je treba spremljati sprejemanje elektronskih instrumentov za javna naročila in ugotoviti njihove koristi. Po sprejetju direktive bi morala Komisija vsako četrletje objavljati poročilo o kvalitativnem in kvantitativnem napredku na področju javnih naročil v državah članicah.

4.10 Hkrati pa zaradi večje transparentnosti in konkurence potrebujemo tudi dialog na mednarodni ravni o uporabi elektronskih instrumentov v javnih naročilih. Uporaba mednarodnih standardov se je tudi v tem primeru izkazala za potrebno, zato bi bilo treba spremljati spremembe na tem področju. Še posebej bi bilo treba priporočiti in spremljati uporabo standarda (CEN BII in specifikacije PEPPOL) pri izvajanju elektronskih javnih naročil v javnem sektorju v Evropi.

V Bruslju, 14. novembra 2012

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Staffan NILSSON

---