

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Popolnoma elektronski postopki oddaje javnih naročil za posodobitev javne uprave

(COM(2013) 453 final)

(2014/C 67/19)

Poročevalec: **Paulo BARROS VALE**

Evropska komisija je 26. junija 2013 sklenila, da v skladu s členom 314 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 – Popolnoma elektronski postopki oddaje javnih naročil za posodobitev javne uprave

COM(2013) 453 final.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. oktobra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 493. plenarnem zasedanju 16. in 17. oktobra 2013 (seja z dne 16. oktobra) s 147 glasovi za, 3 glasovi proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je že imel priložnost podpreti hitro izvedbo popolnoma elektronskih postopkov oddaje javnih naročil⁽¹⁾ ⁽²⁾ ter zdaj poudarja podporo razširitvi te prakse, ki omogoča optimizacijo virov.

1.2 Popolnoma elektronske postopke oddaje javnih naročil je treba obravnavati kot priložnost za posodobitev javne uprave, ki bo postala bolj učinkovita prek večje discipline in preglednosti, ki ju ustvarja ta praksa.

1.3 Pomenijo tudi priložnost za podjetja, zlasti mala in srednje velika (MSP), ki bodo imela lažji dostop do novih možnosti na bolj odprtem in preglednem trgu.

1.4 Vseeno pa EESO izraža zaskrbljenost zaradi dosedanjih slabih rezultatov, za katere se zdi, da niso v skladu z začetnim ciljem, da se do leta 2016 zaključijo prehod na elektronske postopke oddaje javnih naročil.

1.5 Zaskrbljujoče je slabo sodelovanje držav članic, ki se še vedno upirajo sprejetju praks, za katere velja, da so koristne za javne uprave in gospodarske subjekte. Evropska komisija bo morala še naprej spodbujati uporabo elektronskih postopkov oddaje javnih naročil v vseh fazah, bodisi prek izvajanja sistema popolnoma elektronskih postopkov oddaje javnih naročil v svojih postopkih bodisi s sprejetjem zakonov in razširjanjem dobrih praks. EESO zato pozdravlja dejstvo, da je Komisija dala na voljo svoje rešitve za elektronske postopke oddaje javnih naročil državam članicam, ki jih želijo uporabljati.

1.6 Trg javnih naročil je razdrobljen in vsebuje številne rešitve in platforme, ki v večini primerov niso oblikovane za namene interoperabilnosti. Pomanjkanje strateških smernic in pripravljenosti držav članic, da sodelujejo pri izvajanju skupnih rešitev za univerzalni dostop, otežuje dostop za nacionalne in čezmejne gospodarske subjekte ter posledično ovira svobodno konkurenco. Komisija mora izvajati svojo vlogo organa za standardizacijo ter uskladiti tehnične zahteve na podlagi že opravljenih prizadevanj, ki so že dobila podporo, zlasti v okviru projekta PEPPOL, in ki si zaslužijo splošno podporo. Usklajevanje je pomemben korak k demokratizaciji trga, ki naj bi bil pregleden in dostopen, in sicer zaradi dosledne uporabe javnih sredstev.

1.7 EESO prav tako meni, da morajo biti predlagane rešitve dostopne vsem, pri čemer je treba preseči jezikovne ovire in zagotoviti dostop invalidom. Sočasno je treba ohraniti nizke stroške oblikovanja ali prilagajanja obstoječih platform ter njihovega vzdrževanja. Zato je standardizacija ključnega pomena.

⁽¹⁾ UL C 11 z dne 15.1.2013, str. 44.

⁽²⁾ Popolnoma elektronski postopki oddaje javnih naročil vključujejo uporabo elektronskih komunikacij in elektronsko obdelavo transakcij pri nakupu blaga in storitev s strani organov javnega sektorja, in sicer v vseh fazah razpisnega postopka, od faze pred oddajo javnega naročila (objava naročila, dostop do razpisne dokumentacije, predložitev ponudb, ocena predlogov in oddaja javnega naročila) do faze po oddaji javnega naročila (naročanje, izdaja računa in plačilo).

1.8 Trg javnih naročil je še vedno težko dostopen za MSP, ki niso dovolj velika ter nimajo zadostnih človeških in finančnih virov. EESO znova poudarja stališče, da je treba z evropsko zakonodajo na področju javnih naročil pomagati MSP pri zagotavljanju ustreznega kapitala in izkušenj, zlasti prek ustanovitve konzorcijev ali začasnih skupnih podjetij ⁽³⁾.

1.9 Obravnavani predlog direktive v zvezi z elektronsko izdajo računov pri javnih naročilih je še en pomemben korak k dokončanju popolnoma elektronskih postopkov oddaje javnih naročil. Standardizacija informacij na računih, ki bo omogočila interoperabilnost, bo zagotovila znatne koristi. Vendar EESO poudarja, da so kljub s tem povezanim koristim predvideni časovni roki za njeno sprejetje in razširitev predolgi. V času stalnega tehnološkega razvoja so prizadevanja za standardizacijo nujna in zaželena, drugače bo do rešitev prišlo prepozno.

1.10 Pozdraviti je treba instrument Komisije za povezovanje Evrope, preko katerega se financira razvoj infrastrukture za elektronsko oddajo javnih naročil v vsej Evropi, katerega izvajanje pa je zdaj ogroženo zaradi drastičnega znižanja sredstev, ki jih za to pobudo namenja Svet. EESO izraža obžalovanje zaradi tega zmanjšanja sredstev, ki bo močno vplivalo na projekte skupnega interesa, ki jih spodbuja Komisija, zlasti na pomoč za razvoj in izvedbo elektronskih postopkov oddaje javnih naročil.

1.11 EESO poudarja, da je tako kot pri vsaki pobudi, ki predvideva spremembe, ključnega pomena usposabljanje osebja. Pozdraviti je treba pobudo, ki predvideva možnost financiranja programov usposabljanja v okviru strukturnih skladov za obdobje 2014–2020. Vendar pa se ne sme pozabiti na usposabljanje v javnem sektorju, saj sta ključnega pomena razvoj novih tehničnih znanj in spretnosti ter ozaveščanje o novih, brez-papirnih delovnih metodah.

1.12 EESO pri tem poziva Svet, naj države članice pozove k praktičnemu izvajanju zamisli, opisanih v dokumentih Komisije in posvetovalnih organov v zvezi s to temo, kar bi povečalo učinek dosedanjih dosežkov na tem področju.

2. Povzetek dokumenta

2.1 V sporočilu je ocenjeno stanje na področju uvajanja popolnoma elektronskih postopkov oddaje javnih naročil, pri čemer je predstavljen napredek pri izvajanju ukrepov iz sporočila "Strategija za e-javna naročila" ⁽⁴⁾.

2.2 Reforma javnih naročil, digitalizacija javne uprave, zmanjšanje upravnih bremen ter povečanje preglednosti so dejavniki gospodarske rasti, saj je posodobitev javne uprave ena od petih prednostnih nalog Komisijinega letnega pregleda rasti 2012 in 2013. Javni izdatki za blago, storitve in gradnje pomenijo 19 % BDP EU (podatki iz leta 2011), kar odraža pomen reforme javnih naročil, ki bo omogočila zmanjšanje javnih izdatkov, s čimer se bodo sprostila pomembna sredstva za naložbe, ki spodbujajo rast.

2.3 Reforma javnih naročil in uvedba modela popolnoma elektronskih postopkov oddaje javnih naročil je tudi priložnost za uvedbo inovativnega modela organizacije javne uprave, ki bi tako postala bolj pregledna in disciplinirana ter bi prispevala k ciljem trajnostne rasti iz strategije Evropa 2020.

2.4 Večina MSP ima trenutno dostop do interneta – leta 2012 samo 4,6 % MSP ni imelo tega dostopa ⁽⁵⁾. Tako je večina MSP sposobna uporabljati popolnoma elektronske postopke oddaje javnih naročil, kar je v skladu s pozitivnimi izkušnjami podjetij v državah, v katerih so elektronska javna naročila splošna praksa. Vseeno pa je treba posebno pozornost nameniti spodbujanju storitev elektronskega izdajanja računov in elektronskih postopkov oddaje javnih naročil, za katere so značilni nizki stroški in enostavna uporaba.

2.5 Kljub razširjeni uporabi interneta pa je elektronska oddaja javnih naročil še vedno v začetni fazi, pri čemer je namen Komisije, da bi njena uporaba postala zavezujoča do sredine leta 2016. Na primer, uporaba elektronske oddaje ponudb je še vedno na zelo nizki ravni, saj znaša približno 10 %, v večini držav članic pa je elektronska oddaja ponudb še vedno neobvezna, z izjemo Portugalske, kjer je nad določenim pragom postopek obvezen. Nekateri subjekti uporabljajo tudi elektronsko izdajanje računov nad določenim pragom, vendar se ocenjuje, da samo 12 % podjetij pri svojem poslovanju z javnimi organi uporablja elektronska sredstva za izdajanje ali prejemanje računov.

2.6 Treba je standardizirati elektronsko oddajo javnih naročil, da bo elektronsko izdajanje računov pri postopkih javnih naročil postalo pravilo in ne izjema, in sicer prek spodbujanja držav članic k oblikovanju nacionalnih strategij za izvajanje postopkov elektronske oddaje javnih naročil in elektronske izdaje računov ter prek izmenjave dobrih praks.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO znova poudarja svoje stališče, da je treba spremeniti pravni okvir na področju javnih naročil, ki bo omogočil

⁽³⁾ UL C 11 z dne 15.1.2013, str. 44.

⁽⁴⁾ COM(2012) 179 final.

⁽⁵⁾ Podatki Eurostata za leto 2013.

dematerializacijo procesa ter postopno uvedbo obvezne elektronske oddaje javnih naročil. Vseeno pa ugotavlja, da na tem področju ni bilo storjenega dovolj napredka, kot je razvidno iz dejstva, da se elektronska oddaja javnih naročil malo uporablja.

3.2 Razdrobljenost trga elektronske oddaje javnih naročil se povečuje, države članice pa na tem področju napredujejo neodvisno, pri čemer obstajajo številne rešitve in platforme, ki zaradi pomanjkanja strateških smernic niso bile oblikovane za namene interoperabilnosti, kar je ključni pogoj za zagotovitev univerzalnega dostopa. Čeprav naj bi se na lokalni ravni povečevalo število akterjev, ki sodelujejo na razpisih, kar je pozitiven znak izboljšane dostopa do trga, tega ni mogoče trditi za sodelovanje na čezmejnih razpisih, kjer je dostop MSP do teh razpisov otežen ne samo zaradi tehničnih, temveč tudi gospodarskih težav – dostop do čezmejnih razpisov je možen za MSP, ki nastopajo v konzorciju, in to rešitev je mogoče in treba zagotoviti in podpreti na nacionalni ravni.

3.3 EESO meni, da je vprašanje interoperabilnosti ključno, in v zvezi s tem poziva k sprejetju odločnejših ukrepov, da se podprejo obstoječa prizadevanja za standardizacijo ter uporabijo izkušnje držav z bolj razvitim sistemom.

3.4 Popolnoma elektronski postopki oddaje javnih naročil so pomemben instrument za uvedbo večje discipline in preglednosti v sektorju, ki zadeva vse nas in mora zato služiti za vzor določanja trdnih standardov poštenosti in integritete.

3.5 Proces lahko zagotovi različne koristi, kot so:

- boj proti goljufijam in davčnim utajam;
- večja učinkovitost trga z znatnim znižanjem operativnih in oportunitetnih stroškov v različnih fazah oddaje naročila, bodisi za naročnika bodisi za izvajalca;
- pozitiven vpliv na okolje zaradi dematerializacije dokumentov, zahvaljujoč tako manjši porabi papirja kot tudi manjšemu okoljskemu odtisu, povezanemu z distribucijo dokumentov;
- krajši časovni roki nabave in plačila;
- lažje preverjanje procesa;
- povezovanje in razvoj notranjega trga;

- razširitev trga javnih naročil na nacionalna in čezmejna MSP z lajšanjem težav, povezanih z oddaljenostjo od kraja razpisa, kar bo olajšalo dostop do nacionalnih in čezmejnih razpisov;

- manjša možnost za napake pri izpolnjevanju obrazcev ter manj primerov izključitve iz razpisa zaradi neskladnosti, ki je posledica takšnih napak, saj se ponudbe predložijo s pomočjo elektronskih obrazcev, ki vključujejo potrjevanje;

- platforme lahko pošljejo obvestila ponudnikom v zvezi z objavo razpisov;

- možnost posodobitve javne uprave, ki bo posredno vplivala na dematerializacijo drugih procesov, s čimer se bodo zmanjšala upravna bremena;

- zmanjšanje stroškov, povezanih z dokumentacijo o pogodbenih pogojih;

- možnost podjetij, da zagotovijo tehnološke in komunikacijske storitve;

- oblikovanje novih vlog za osebje v javnih upravah in podjetjih.

3.6 Morebitne slabosti vključujejo naslednje:

- visoki stroški oblikovanja in vzdrževanja platform za elektronska javna naročila, čeprav bodo znatne naložbe vseeno zagotavljale koristi, ki presegajo stroške;

- možni znatni stroški prilagajanja programske in celo strojne opreme za javne uprave in gospodarske subjekte v tistih državah, ki so že vlagale v platforme;

- varnost podatkov, vnesenih v te elektronske platforme;

- odvisnost od storitev, ki jih zagotavljajo tretje osebe, kot so telekomunikacijski operaterji in upravljavci platform javnih naročil;

- povečanje obsega predpisov za ukrepe, potrebne pri postopku oddaje naročila (predložitev ponudb, podpora dokumentacija in izpolnitev obrazcev), lahko povzroči povečanje postopkovnih neskladij, ki lahko privedejo do ničnosti akta o dodelitvi ali naročila.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Obravnavani predlog direktive o elektronskem izdajanju računov pri javnem naročanju, ki je evropski standard za elektronsko izdajanje računov, je treba pozdraviti kot korak k uvedbi popolnoma elektronskih postopkov oddaje javnih naročil v obdobju, ko sta izdajanje in izmenjava elektronskih računov še vedno na začetni stopnji. Standardizacija informacij na računih bo olajšala tako zaželeno čezmejno interoperabilnost. Vendar EESO vztraja, da so obravnavani časovni roki predolgi in ne služijo cilju hitrega širjenja uporabe elektronskega izdajanja računov pri javnih naročilih, ki je praksa, kar bo posredno vplivalo na druge trge.

4.2 Poleg tega je predlog direktive premalo ambiciozen, saj zgolj določa, da javni organi ne smejo zavrniti dokumentov, ki so pripravljani v skladu z evropskim standardom.

4.3 Naložbe v infrastrukturo v državah članicah so bile znatne, zaradi česar je zaželeno, da se standardizacija čim prej zaključi, s čimer bo mogoče zagotoviti donos že opravljenih naložb ter preprečiti ponovne naložbe, ki so se medtem izkazale za neskladne z novim standardom.

4.4 Komisija bo Evropski odbor za standardizacijo (CEN) pooblastila za izvedbo standardizacije. EESO poudarja, da je treba v okviru teh prizadevanj izkoristiti napredek, ki je bil na tem področju že dosežen v okviru delavnice CEN BII, ki je razvila "standardne interoperabilne profile", ter izkušnje s projektom PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online* – vseevropska javna naročila na spletu), ki je določil točke interoperabilnosti, potrebne za povezovanje že obstoječih platform v državah članicah.

4.5 Z vidika sedanjega pomanjkanja finančnih sredstev EESO pozdravlja načrt Komisije, da se prek instrumenta za povezovanje Evrope financira in podpre razvoj infrastrukture za popolnoma elektronske postopke oddaje javnih naročil⁽⁶⁾. Vendar EESO glede na znana razpoložljiva sredstva, ki so se z 9,2 milijarde EUR znižale na zgolj 1 milijardo EUR, priporoča, da se pri uporabi teh skromnih sredstev ne zanemarijo naložbe v razvoj mehanizmov elektronskih javnih naročil.

4.6 Za uspeh uvedbe popolnoma elektronskih postopkov oddaje javnih naročil ni odgovorna samo Komisija, zato je treba države članice opozoriti na vlogo, ki jo imajo pri izvajanju teh ukrepov v praksi. Komisija mora ne samo služiti kot zgled pri uvajanju elektronskih postopkov oddaje javnih naročil, temveč tudi zagotavljati podporo državam članicam pri njihovih

prizadevanjih, pri čemer mora delovati kot organ za standardizacijo, razširjati dobre prakse ter podpirati določitev nacionalnih strategij za izvedbo sistema javnih naročil, ki bo omogočal vsakršno sodelovanje, sistema, v okviru katerega bosta obstajala interoperabilnost in univerzalni dostop. Pomemben vidik vloge Komisije je tudi, da zagotovi, da bodo oblikovane rešitve prosto dostopne vir.

4.7 Komisija je najavila začetek študije, katere namen je določiti najbolj uspešne strategije na področju elektronskih javnih naročil in elektronskega izdajanja računov v Evropi, da bi države članice podprla pri oceni njihovih politik. Razširjanje dobrih praks je pomembno in zaželeno. Izvedene so bile različne študije, njihovi rezultati pa objavljeni, kot so priporočila skupine strokovnjakov e-TEG (skupina za e-javna naročila) in "Zlata knjiga o e-javnih naročilih", ki so kljub svoji neodvisnosti prišli do enakih rezultatov, ter končno poročilo projekta PEPPOL. Položaj v posameznih državah se razlikuje, zato jim je treba pomagati pri določanju strategij, vendar ne nujno z objavo še ene študije, ki se zdi kontraproduktivna in nepotrebna.

4.8 EESO pozdravlja zavezo Komisije k spodbujanju razvoja in uporabe elektronskih potrdil, in sicer z uporabo instrumenta virtualnih map podjetij (Virtual Company Dossier – VCD), ki je bil oblikovan v okviru projekta PEPPOL in ki gospodarskim subjektom omogoča, da predložijo potrebno dokumentacijo kateremu koli naročniku v Evropi, ki jo lahko tolmači in sprejme.

4.9 Prav tako je treba podpreti spremljanje izdatkov na nacionalni ravni, ki so povezani z javnimi naročili, kot tudi s tem povezane kazalnike uspešnosti. Eden od primerov je portugalski portal "Base"⁽⁷⁾, ki že omogoča nadzor nad izdatki za javna naročila in pridobivanje raznih statističnih podatkov.

4.10 EESO pozdravlja možnost, da se prek strukturnih skladov za obdobje 2014–2020 zagotovijo finančna sredstva za oblikovanje programov usposabljanja za podjetja, pri čemer je treba poseben poudarek nameniti MSP. Poleg tega se ne sme pozabiti na usposabljanje organov javnega sektorja, pri čemer je treba razviti programe usposabljanja, ki spodbujajo učinkovito uporabo novih, brezpapirnih metod, ki so manj potratne. Pomembna je tudi možnost financiranja infrastrukture, ki bo morala biti prilagojena ne samo javnim upravam, temveč tudi gospodarskim subjektom.

⁽⁶⁾ UL C 143 z dne 22.5.2012, str. 116–119.

⁽⁷⁾ www.base.gov.pt.

4.11 Kot je že bilo navedeno, je vprašanje interoperabilnosti in univerzalnega dostopa velikega pomena za EESO, ki pozdravlja Komisijino objavo temeljnih načel, ki jih je treba upoštevati pri sistemih elektronskih postopkov oddaje javnih naročil. Poleg pomislekov v zvezi z lažjim dostopom čezmejnih ponudnikov in MSP EESO poudarja, da je treba upoštevati tudi jezikovne ovire in težave pri dostopu invalidov, in sicer v skladu s predpisi o prepovedi diskriminacije na podlagi invalidnosti, ki so zapisani v členu 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, ki jo je ratificirala Evropska unija.

V Bruslju, 16. oktobra 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE
