



2017/2278(INI)

28.2.2018

NÁVRH ZPRÁVY

o balíčku v oblasti strategie pro zadávání veřejných zakázek
(2017/2278(INI))

Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů

Zpravodaj: Carlos Coelho

OBSAH

	Strana
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	3
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ	8
PŘÍLOHA: SEZNAM SUBJEKTŮ A OSOB, OD NICHŽ ZPRAVODAJ OBDRŽEL INFORMACE	11

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o balíčku v oblasti strategie pro zadávání veřejných zakázek (2017/2278(INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na sdělení Komise ze dne 3. října 2017 o zajištění lepšího fungování zadávání veřejných zakázek v Evropě a pro Evropu (COM(2017)0572),
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 3. října 2017 o podpoře investic prostřednictvím dobrovolného posouzení ex ante aspektů zadávání veřejných zakázek pro velké projekty infrastruktury (COM(2017)0573),
- s ohledem na doporučení Komise (EU) 2017/1805 ze dne 3. října 2017 o profesionalizaci zadávání veřejných zakázek – budování architektury pro profesionalizaci zadávání veřejných zakázek (C(2017)6654)¹,
- s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES²,
- s ohledem na směrnici 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/ES³,
- s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí⁴,
- s ohledem na zprávu Komise ze dne 17. května 2017 o přezkumu praktického uplatňování jednotného evropského osvědčení pro zakázky (ESPD) (COM(2017)0242),
- s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/55/EU ze dne 16. dubna 2014 o elektronické fakturaci při zadávání veřejných zakázek⁵,
- s ohledem na zprávu Komise ze dne 11. října 2017 o posouzení evropské normy pro elektronickou fakturaci podle směrnice 2014/55/EU (COM(2017)0590),
- s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ze dne 14. února 2018,
- s ohledem na článek 52 jednacího řádu,
- s ohledem na zprávu Výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů (A8-0000/2018),

¹ Úř. věst. L 259, 7.10.2017, s. 28.

² Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 65.

³ Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 243.

⁴ Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 1.

⁵ Úř. věst. L 133, 6.5.2014, s. 1.

- A. vzhledem k tomu, že více než 250 000 veřejných orgánů vynaloží v Unii každoročně přibližně 14 % HDP na nákup služeb, prací a zboží;
- B. vzhledem k tomu, že na veřejné zakázky se vynakládá značné množství peněz daňových poplatníků a že daňoví poplatníci tedy očekávají, že tyto zakázky budou prováděny co nejefektivněji, a to jak z hlediska nákladů, tak z hlediska kvality;
- C. vzhledem k tomu, že veřejné zakázky mohou být užitečným nástrojem ve službách silnějšího jednotného trhu a nástrojem podporujícím růst podniků EU a pracovních příležitostí v Unii;
- D. vzhledem k tomu, že Komise zahájila dne 3. října 2017 cílené konzultace návrhu pokynů k zadávání veřejných zakázek týkajících se inovací a dne 7. prosince 2017 cílené konzultace rozsahu a struktury pokynů Komise pro sociálně odpovědné zadávání veřejných zakázek;
- E. vzhledem k tomu, že z údajů z roku 2016 vyplývá, že pouze čtyři členské státy využívají při všech hlavních krocích při zadávání veřejných zakázek o digitální technologie;
- F. vzhledem k tomu, že podle informativního přehledu evropského semestru ohledně veřejných zakázek, který byl vydán v listopadu 2017, vzrostl počet nabídkových řízení s pouze jednou nabídkou v letech 2006–2016 ze 14 % na 29 %;
- G. vzhledem k tomu, že nová pravidla zavedená směrnicemi v roce 2014 by měla přispívat k provádění strategie Evropa 2020 v zájmu udržitelného, sociálnějšího, inovativnějšího a inkluzivnějšího hospodářství;
- H. vzhledem k tomu, že je mimořádně důležité, aby dodavatelé důvěřovali tomu, že systémy Unie pro zadávání veřejných zakázek zajišťují jednoduché a digitální postupy, naprostou transparentnost a bezpečnost údajů;

Legislativní rámec a provádění

1. téměř čtyři roky po ukončení rozsáhlé revize legislativního rámce Unie pro zadávání veřejných zakázek vítá soubor nelegislativních opatření, který navrhla Komise, a doufá, že tento soubor bude impulsem k lepšímu provádění;
2. je zklamán tempem, s nímž řada členských států prováděla směrnice z roku 2014 v oblasti zadávání veřejných zakázek, a rovněž řadou zpoždění a lituje skutečnosti, že Komise musela v případě menšího počtu členských států zahájit řízení o nesplnění povinnosti;
3. je znepokojen dalším kolem lhůt stanovených ve směrnicích v souvislosti s elektronickým zadáváním zakázek a úplným přechodem členských států na tento druh zadávání zakázek (*e-procurement*), včetně elektronické fakturace (*e-invoicing*);
4. vyzývá Komisi, aby urychleně dokončila pokyny k zadávání veřejných zakázek týkajících se inovací a pokyny pro sociálně odpovědné zadávání veřejných zakázek, a usnadnila tak uplatňování příslušných zákonných ustanovení v členských státech;

5. žádá Komisi, aby pokyny a další nástroje vyvinuté za účelem pomoci členským státům s uplatňováním rámce pro zadávání veřejných zakázek lépe a pro uživatele přívětivěji uspořádala, aby tak poskytovaly dobrý přehled pro odborníky působící v praxi, a aby současně věnovala pozornost dostupným jazykům;
6. vítá nové pokyny pro odborníky při zadávání veřejných zakázek z února 2018, jejichž účelem je pomoci státním úředníkům na celostátní, regionální i místní úrovni zajistit efektivní a transparentní postupy veřejných zadávacích řízení u projektů financovaných EU;

Strategické a koordinované zadávání zakázek

7. poukazuje na to, že stávající legislativa Unie umožňuje více než kdy před tím využít zadávání veřejných zakázek jakožto strategický nástroj k prosazování politických cílů, a vybízí členské státy k maximálnímu využití této možnosti;
8. vyzývá členské státy k tomu, aby zadávání veřejných zakázek strategicky využívaly k podpoře udržitelného, oběhového a sociálně odpovědného hospodářství a rovněž k podpoře inovací, růstu MSP a konkurenceschopnosti; zdůrazňuje, že k tomu je zapotřebí, aby členské státy na takové politiky upozorňovaly na nejvyšší úrovni a podporovaly za tímto účelem zadavatele a odborníky ve veřejné správě;
9. vítá příklad přijetí vnitrostátních strategií pro zadávání veřejných zakázek a vybízí více členských států k tomu, aby tento příklad následovaly jakožto prostředek k modernizaci systémů pro zadávání veřejných zakázek;
10. vítá skutečnost, že mnohé členské státy zavedly opatření potřebná k přijetí systému ekonomicky nejvýhodnějších nabídek, a vybízí k systematickému využívání tohoto systému;
11. ačkoliv uznává, že v některých případech je nízká cena odrazem inovativních řešení a účinného řízení, znepokojuje jej nadměrné využívání nejnižší ceny jako kritéria pro udělení zakázky v řadě členských států a vyzývá proto Komisi a členské státy, aby analyzovaly příčiny této situace;
12. zdůrazňuje, že je důležité, aby veřejní zadavatelé brali při rozhodování o nákupech v potaz celý životní cyklus produktů, a vyzývá Komisi, aby byla nápomocná při vývoji metod k uplatňování koncepce „nákladů životního cyklu“;
13. konstatuje, že inovativní, sociálně-ekonomické a environmentální aspekty představují legitimní kritéria pro udělování veřejných zakázek, ale že veřejní zadavatelé mohou promyšlenými specifikacemi a umožněním variantních nabídek sledovat také ekologické, inovační či sociální cíle;
14. uznává, že kvalitativní posouzení nabídek vyžaduje schopné zadavatele, a vybízí Komisi, aby členským státům pomáhala při šíření metod a postupů posuzování;
15. vítá snahy některých členských států o zřízení orgánů, které by byly odpovědné za koordinaci zadávání zakázek, a uznává, že by to přispělo ke strategickému a efektivnímu zadávání zakázek;

16. žádá členské státy, aby využívaly výhod centrálního zadávání a slučování veřejných nákupů, a konstatuje, že centrální zadavatelé mohou urychlit šíření odborných znalostí, osvědčených postupů a inovací;
17. zdůrazňuje, že zejména v zájmu podpory inovací je důležité, aby byli zadavatelé v kontaktu s trhem a dostatečně využívali fázi předcházející zadání zakázky jako přípravu na další kroky;
18. domnívá se, že nový postup týkající se partnerství přispěje k podpoře inovací a vybídne veřejné zadavatele, aby spolupracovali s trhem v zájmu vývoje inovativních produktů, inovativní práce či služeb, které zatím neexistují;
19. vítá dobrovolné předběžné posuzování aspektů zadávání zakázek u velkých infrastrukturních projektů, jak je navrhuje Komise, a vyzývá Komisi, aby se předně zaměřila na fungování asistenční služby a současně zcela zachovávala důvěrnost údajů;

Digitalizace a řádné řízení postupů zadávání veřejných zakázek

20. lituje pomalého zavádění digitálních technologií do zadávání veřejných zakázek v Unii a vyzývá členské státy, aby usilovaly o rychlý přechod k digitalizaci postupů a o zavedení elektronických postupů do všech hlavních fází, počínaje vyhlášením, přístupem k zadávacím řízením, předložením nabídky k posouzení, přes zadání zakázky až po objednávky, fakturaci a platbu;
21. vyzývá Komisi a členské státy, aby vyvinuly maximální úsilí o zavedení elektronických formulářů (*e-Form*) nejpozději do konce roku 2018;
22. souhlasí s Komisí v tom, že rejstříky zakázek mohou představovat nákladově efektivní nástroj pro správu zakázek, zlepšování transparentnosti, neporušenosti i údajů a pro lepší řízení zadávání veřejných zakázek;
23. upozorňuje na potíže, které mohou uchazečům vzniknout v souvislosti s požadovanými osvědčeními a podpisy, a v tomto ohledu a v zájmu minimalizace zátěže uchazečů vybízí k využívání režimu mírných požadavků a k naprostému uplatňování zásady „pouze jednou“;
24. zdůrazňuje, že všechny členské státy by měly být schopny poskytnout údaje o provádění předpisů v oblasti zadávání zakázek, včetně údajů o zadávacích řízeních, o postupech a zakázkách a statistické údaje, a to rovněž s cílem umožnit Komisi posouzení jednotného trhu v oblasti veřejných zakázek;

Jednotný trh a lepší přístup k veřejným zakázkám

25. s politováním konstatuje, že v Unii v posledních letech klesla intenzita hospodářské soutěže v oblasti veřejných zakázek, a naléhavě vyzývá členské státy, v nichž je vysoké procento oznámení o veřejných zakázkách, o něž má zájem pouze jeden uchazeč, aby se tímto problémem zabývaly;
26. naléhavě vyzývá členské státy, aby zintenzívnily společné postupy při zadávání veřejných zakázek, a to i přeshraničních, jelikož revidovaná pravidla EU tyto postupy

- usnadňují, a žádá Komisi, aby v této oblasti poskytla technickou podporu;
27. vyjadřuje politování nad tím, že MSP stále čelí potížím, pokud jde o přístup k veřejným zakázkám, a vyzývá Komisi, aby posoudila účinnost opatření zavedených směrnicemi z roku 2014 a navrhla nová řešení, je-li to nezbytné;
 28. vyzývá členské státy, aby podporovaly účast MSP v nabídkových řízeních, například povinným rozdělením na části;
 29. vyzývá Komisi, aby analyzovala zejména překážky bránící přeshraničnímu zadávání veřejných zakázek, které jsou dány jazykovými bariérami, a aby navrhla řešení;
 30. zdůrazňuje, že je důležité zajistit interoperabilitu zakoupeného zboží a služeb a zabránit závislosti na prodejci, a vyzývá Komisi, aby v této oblasti navrhla opatření;
 31. konstatuje, že spolehlivé údaje o přístupu k zadávání veřejných zakázek jsou nezbytné k ověření odpovědnosti veřejných orgánů a jsou prostředkem k potírání podvodů a korupce;
 32. akceptuje výsledky posouzení směrnice o prostředcích nápravy a rozhodnutí Komise, že nenavrhne legislativní revizi, ale vyzývá k pokračování ve spolupráci vnitrostátních orgánů příslušných k přezkumu a k důslednějšímu vedení ze strany Komise, pokud jde o směrnice;
 33. vyjadřuje politování nad tím, že směrnice o zakázkách v oblasti obrany zatím nepřinesla kýžené výsledky, a naléhavě vyzývá Komisi a členské státy, aby zintenzivnily své úsilí o lepší provádění platných pravidel;
 34. vyzývá k tomu, aby Unie podnikla kroky za účelem zlepšení přístupu dodavatelů z EU na trhy třetích zemí s veřejnými zakázkami, neboť trh Unie s veřejnými zakázkami je jedním z nejotevřenějších trhů na světě;

Profesionalizace

35. vítá doporučení Komise ohledně profesionalizace a vyzývá členské státy, aby prioritně vypracovaly vnitrostátní plány;
36. vyzývá Komisi, aby navrhla způsob, jak poskytnout finanční podporu z fondů Unie na příslušné kroky podnikané v členských státech v souvislosti s profesionalizací;
37. zdůrazňuje, že jak zadavatelé, tak i dodavatelé musí být náležitě vyškoleni, aby pracovali ve všech fázích zadávání veřejných zakázek efektivně, a že pokud jde o profesionalizaci, je třeba věnovat pozornost všem úrovním veřejné správy;

◦

◦ ◦
38. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi a vládám a parlamentům členských států.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Spolunormotvůrci na počátku roku 2014 dokončili revizi legislativního rámce Unie pro zadávání veřejných zakázek. Tato rozsáhlá reforma, jež byla v rámci procesu evropské integrace nezbytná, jak vyplynulo z Aktu o jednotném trhu roku 2011, měla sloužit přímo cílům strategie Evropa 2020 a významně pomoci růstu a konkurenceschopnosti Unie.

V té době byl Parlament s výsledky jednání poměrně spokojen. Tvrdě – a úspěšně – bojoval za to, aby nové směrnice poskytly členským státům nástroje k modernizaci zadávání veřejných zakázek, k digitální transformaci zadávání takových zakázek a k přechodu od jednoduše regulovaného ke strategickému zadávání veřejných zakázek.

Směrnice skutečně nabízejí členským státům různé možnosti a příležitosti, ale konkrétní výběr je už na jednotlivých zemích. V současné době, tedy čtyři roky po formálním přijetí směrnic, si nelze učinit jasný obrázek, ani neexistuje kompletní přehled o tom, jak jsou směrnice prováděny ve vnitrostátním právu a jak jsou v jednotlivých členských státech uplatňovány. Je to bohužel rovněž způsobeno skutečností, že při provádění ve vnitrostátním právu došlo v řadě členských států ke značným zpožděním, a to i k tak velkým, že Komise musela v několika případech zahájit řízení o nesplnění povinnosti.

Postoj zpravodaje

Zpravodaj vítá soubor tzv. *měkkých opatření*, které Komise navrhla dne 3. října 2017, a její aktualizovanou strategii pro zadávání veřejných zakázek v Unii. Tato opatření a strategie mohou podnítit lepší provádění předpisů pro zadávání veřejných zakázek v členských státech a v případě potřeby urychlit vnitrostátní reformy.

Zpravodaj by nicméně rád poznamenal, že Parlament si vyhrazuje právo kdykoliv Evropskou komisi požádat o předložení návrhů legislativních opatření, pokud by vyvstala nutnost zlepšit rámec pro zadávání veřejných zakázek.

Směrnice z roku 2014 jsou pro členské státy příležitostí k *modernizaci* jejich předpisů pro veřejné zakázky. Za tímto účelem směrnice jasně vyžadují *digitalizaci* zadávání veřejných zakázek (elektronické zadávání zakázek od počátku až do konce) a *zjednodušení* těchto procesů. Nabízí se tak příležitost

- zvýšit transparentnost;
- zvýšit účinnost;
- omezit byrokracii;
- posílit jednotný trh.

Nové směrnice navíc nestanovují pouze pravidla, jež musí veřejné orgány dodržovat, aby zdůvodnily, jak vynakládají peníze daňových poplatníků. Více než jakékoli předchozí předpisy přinášejí tyto směrnice členským státům příležitost dosáhnout prostřednictvím veřejných výdajů *strategických cílů* a uplatňovat svou politiku. Zadávání veřejných zakázek nepředstavuje pouze procesní nástroj k regulaci veřejných nákupů zboží, služeb nebo prací. Může členským státům sloužit například jako nástroj k:

- prosazování inovací;
- prosazování zeleného a oběhové hospodářství;
- sledování sociálních cílů, například ku prospěchu zdravotně postižených osob či seniorů;
- podpoře malých a středních podniků.

Zpravodaj je znepokojen *tempem*, s nímž členské státy modernizují rámec pro zadávání veřejných zakázek, a zamýšleným *rozsahem* reformy. Využívá tedy této příležitosti k tomu, aby členské státy vyzval k

- případnému přechodu od kritéria nejnížší ceny ke kritériím ekonomicky nejvýhodnějších nabídek a nákladů životního cyklu; k vybízení zadavatelů a národních odborníků, a to od nejvyšší státní úrovně, k tomu, aby uplatňovali tento přístup;
- podpoře účasti MSP v nabídkových řízeních, například povinným rozdělením na části;
- urychlení digitalizace ve všech fázích procesu zadávání zakázek;
- zavedení nástrojů transparentnosti, jako jsou rejstříky smluv a systémy používající zásadu „pouze jednou“;
- vypracování vnitrostátních strategií pro zadávání veřejných zakázek, včetně komplexních plánů profesionalizace;
- systematickému shromažďování a analyzování údajů o veřejných zakázkách;
- lepšímu využívání výhod centrálního zadávání a centrálních zadavatelů;
- využívání fáze před zadáním zakázky a nového postupu inovačního partnerství pro inovativní nákupy;
- přijímání radikálních opatření ke zvýšení přeshraničního zadávání veřejných zakázek a zadávání zakázek na základě spolupráce.

Zpravodaj rovněž vyzývá Komisi, aby

- zjistila možnosti, jak poskytnout finanční podporu z fondů Unie na příslušné kroky podnikané v členských státech v souvislosti s profesionalizací;

- se přednostně zaměřila na asistenční službu pro dobrovolné předběžné posuzování aspektů zadávání zakázek u velkých infrastrukturních projektů;
- rychle přijala pokyny k zadávání veřejných zakázek týkajících se inovací a k sociálně odpovědnému zadávání veřejných zakázek;
- uspořádala veškeré dostupné pokyny a další materiály uživatelsky přívětivým způsobem tak, aby poskytovaly dobrý přehled pro odborníky působící v praxi;
- pomohla členským státům s metodami spojenými s náklady životního cyklu;
- zajistila včasné zavedení elektronických formulářů (*eForms*).

**PŘÍLOHA: SEZNAM SUBJEKTŮ A OSOB,
OD NICHŽ ZPRAVODAJ OBDRŽEL INFORMACE**

Následující seznam byl vypracován zcela dobrovolně a na výlučnou odpovědnost zpravodaje. Při vypracovávání tohoto návrhu zprávy obdržel zpravodaj podněty od těchto subjektů či osob:

Subjekt nebo osoba
prof. dr. Christopher Bovis, Univerzita v Hullu
prof. dr. Jörg Becker, Univerzita v Münsteru
pan Jaime Quesado, předseda portugalského vládního orgánu pro sdílené služby
pan Joan Prummel, poradce holandské organizace Rijkswaterstaat
paní Baiba A. Rubesa, generální ředitelka společnosti Rail Baltica
pan Thomas Solbach, německé spolkové ministerstvo hospodářství a energetiky
Business Europe
UEAPME (<i>European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises</i> , Evropské sdružení živnostníků a malých a středních podniků)
Eurocities
OpenPEPPOL (<i>Pan-European Public Procurement On-Line</i> , celoevropské veřejné zakázky on-line)
Evropská rada architektů / Německá spolková komora architektů
RESAH (sít' pro zadávání zakázek nemocnicemi) / sdružení EHPPA (<i>European Health Public Procurement Alliance</i> , evropské sdružení pro zadávání veřejných zakázek ve zdravotnictví)
IFPSM (<i>International Federation of Purchase and Supply Chain Management</i> , Mezinárodní federace pro řízení nákupu a dodavatelského řetězce)