



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.4.2012 r.
COM(2012) 179 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Strategia na rzecz e-zamówień

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Strategia na rzecz e-zamówień

1. WPROWADZENIE

W niniejszym komunikacie przedstawiono strategiczne znaczenie elektronicznych zamówień publicznych (e-zamówień)¹, a także najważniejsze planowane przez Komisję działania wspierające pełne przejście na e-zamówienia w UE.

E-zamówienia mogą znacznie uprościć sposób przeprowadzania przetargów, ograniczyć ilość odpadów i przyczynić się do osiągnięcia lepszych wyników zamówień (niższych cen, lepszej jakości) poprzez wspieranie konkurencyjności na całym wspólnym rynku. Mogą one również przyczyniać się do rozwiązania dwóch podstawowych problemów współczesnej gospodarki europejskiej: potrzeby zwiększenia efektywności wydatków publicznych w kontekście ograniczeń budżetowych oraz potrzeby znalezienia nowych źródeł wzrostu gospodarczego.

Institucje i podmioty zamawiające, które wprowadziły już e-zamówienia, osiągają zazwyczaj oszczędności pomiędzy 5 a 20 %; z ich doświadczeń wynika również, że koszty inwestycji szybko się zwracają. Biorąc pod uwagę rozmiar całego rynku zamówień publicznych w UE, każde 5% oszczędności może oznaczać dodatkowe 100 mld EUR w budżetach publicznych. E-zamówienia to również znaczne korzyści dla środowiska – zmniejszenie zużycia papieru i ograniczenie konieczności transportu, jak również zmniejszenie kosztów prowadzenia archiwum i związanego z tym zużycia energii. Korzyści gospodarcze i środowiskowe z e-zamówień idą zatem w parze, przyczyniając się do zrównoważonego wzrostu – celu strategii UE-2020. Ponadto w agendzie cyfrowej dla Europy² i planie działań na rzecz administracji elektronicznej 2011–2015³ podkreśla się znaczenie możliwości połączenia e-zamówień w ramach jednolitego rynku.

Pomimo tych niewątpliwych korzyści UE pozostaje w tyle zarówno w kontekście własnych celów, jak i w zestawieniu z resztą świata. E-zamówienia stanowią jedynie 5-10 % procedur przetargowych w całej UE pomimo ambitnych celów politycznych⁴. Dla porównania, w Korei osiągnięto już pełną cyfryzację rynków zamówień publicznych, co pozwoliło osiągnąć do 2007 r. oszczędności rzędu 4,5 mld USD rocznie⁵ (ok. 8 % rocznych wydatków na zamówienia publiczne); W Brazylii 80 % zamówień publicznych realizowana jest

¹ Korzystanie z elektronicznej łączności i elektronicznego przetwarzania transakcji przez organizacje sektora publicznego zamawiające produkty i usługi lub zlecające roboty budowlane

² COM(2010)245

³ COM(2010) 743 z 15 grudnia 2010 r.

⁴ Zgodnie z deklaracją ministerialną z Manchesteru z dnia 24 listopada 2005 r. „wszystkie organy administracji publicznej w całej Europie będą miały możliwość wykonania 100% wszystkich zamówień drogą elektroniczną” i „co najmniej 50% zamówień publicznych o wartości powyżej progu UE będzie udzielanych w formie elektronicznej” do 2010 r.: http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/pdf/manchester_declaration.pdf.

⁵ Zob. dodatkowe informacje na stronie: <http://www.pps.go.kr/english/>.

elektronicznie. UE powinna podjąć działania już teraz, aby jak najszybciej czerpać korzyści z e-zamówień i zapobiec utracie konkurencyjności.

Komisja przedłożyła ambitną lecz realistyczną propozycję modernizacji ram prawnych zamówień publicznych UE⁶, zgodnie z planem przedstawionym w Akcie o jednolitym rynku⁷ z 2011 r. Jednym z celów proponowanych zmian jest osiągnięcie pełnego przejścia na system e-zamówień w UE do połowy 2016 r.⁸. Celem ostatecznym jest wykorzystanie e-zamówień na wszystkich etapach procedury – od ogłoszenia (e-ogłoszenie) do płatności (e-płatności)⁹. Pozwoliłoby to zoptymalizować korzyści płynące z e-zamówień dla sektora publicznego i pozwolić firmom europejskim – w szczególności MŚP – w pełni korzystać z jednolitego rynku cyfrowego.

2. ZMIANY NA LEPSZE – GOSPODARCZE UZASADNIENIE E-ZAMÓWIEŃ

Rynek zamówień publicznych UE jest duży: obowiązujące obecnie dyrektywy obejmują zamówienia o wartości około 447 mld EUR, natomiast całkowity rynek zakupów towarów, usług i robót budowlanych przez sektor publiczny w UE szacuje się na ponad 2,4 bln EUR¹⁰. E-zamówienia mogą potencjalnie pozwolić osiągnąć znaczne zyski na tym dużym rynku dzięki poprawie efektywności:

- E-zamówienia mogą poprawić przejrzystość i dostęp do możliwości związanych z zamówieniami, w szczególności dla MŚP, polepszając w ten sposób transgraniczne warunki konkurencji, innowacji i wzrostu na jednolitym rynku. Mogą także zmniejszyć liczbę błędów, na przykład przez uniknięcie wielokrotnego zapisywania informacji w formie papierowej w systemach informatycznych na różnych etapach procedury udzielania zamówień publicznych;
- E-zamówienia mogą także przyczynić się do znacznych oszczędności, zarówno dzięki obniżeniu cen zakupu towarów, usług i robót budowlanych dla sektora publicznego, jak i poprzez obniżenie kosztów transakcji dla sektora publicznego i podmiotów gospodarczych (np. poprzez skrócenie czasu trwania procedur udzielania zamówień). Uzyskane w ten sposób oszczędności mogą przyczynić się do konsolidacji budżetowej lub zostać przeznaczone na inicjatywy wspierania wzrostu gospodarczego.

⁶ Wnioski legislacyjne z dnia 20 grudnia 2011 r.: COM(2011) 895 wersja ostateczna; COM 2011(896) wersja ostateczna i COM (2011)897 wersja ostateczna

⁷ Akt o jednolitym rynku określa szereg środków wspierających gospodarkę europejską i służących zwiększeniu zatrudnienia.

⁸ We wnioskach legislacyjnych przewiduje się obowiązkowe stosowanie e-zamówień najpóźniej dwa lata po terminie transpozycji; zgodnie z obowiązującym harmonogramem legislacyjnym wdrożenie nowych przepisów powinno być możliwe do połowy 2016 r.

⁹ Procedury zamówień publicznych obejmują dwa główne etapy: etap przed udzieleniem zamówienia i po jego udzieleniu. Etap przed udzieleniem zamówienia obejmuje podetapy procedury do momentu udzielenia zamówienia (publikacja ogłoszenia, dostęp do dokumentacji przetargowej, składanie ofert, ocena wniosków i procedura udzielenia zamówienia). Etap po udzieleniu zamówienia obejmują wszystkie podetapy po udzieleniu zamówienia (składanie zleceń, fakturowanie i płatności).

¹⁰ Zob. sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat wskaźników zamówień publicznych z 2010 r.: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf

Z modelowania makroekonomicznego przeprowadzonego przez służby Komisji Europejskiej wynika, że obniżenie cen w zamówieniach publicznych¹¹ może mieć znaczący wpływ makroekonomiczny. Obniżenie cen przyjęte jako założenie w modelu mieści się w zakresie odnotowanym w istniejących systemach e-zamówień i może przyczynić się do wzrostu PKB o 0,1-0,2 % w skali 5 lat¹². Z ostrożnych wyliczeń szacunkowych w innym badaniu wynika, że pełne przejście na system e-zamówień mogłoby przynieść 50-75 mld euro rocznie¹³.

Istnieją liczne przykłady udanego rozwiązania w zakresie e-zamówień już funkcjonujące w całej Europie¹⁴:

- po wprowadzeniu e-zamówień portugalskie szpitale osiągnęły obniżki cen kontraktów o 18 %. Szacuje się, że przejście na system e-zamówień w Portugalii przyniosło łącznie około 650 mln EUR oszczędności w pierwszym roku; mogłoby to być nawet 1,2 mld EUR, gdyby wszystkie instytucje zamawiające w pełni wdrożyły e-zamówienia. Potencjalne oszczędności wynoszą zatem między 6 % a 12 % wszystkich wydatków na zamówienia. Większość oszczędności wynikała z niższych cen związanych z większą konkurencją (więcej ofert w danej procedurze); osiągnięto również oszczędności administracyjne;
- XchangeWales – walijski program e-zamówień – przyniósł 58 mln GBP oszczędności (do grudnia 2011 r.) trzy lata po jego wprowadzeniu. Koszty inwestycyjne utworzenia programu zwróciły się za ledwie po roku. Do tej pory program pozwolił zaoszczędzić 15 mln arkuszy papieru, co odpowiada 101 tonom dwutlenku węgla. Do tej pory w systemie zarejestrowało się 56 tys. dostawców i ogłoszono elektronicznie zamówienia na łączną kwotę 18 mld GBP;
- UGAP (*Union des groupements d'achats publics*) – francuska centralna jednostka zakupująca – szacuje, że stopniowe przejście na e-zamówienia zmniejszyło obciążenie administracyjne dla kupujących o 10 % (np. poprzez szybsze analizy ofert i łatwy dostęp do dokumentów) i o kolejne 10 % dla służb prawnych (w przypadku e-zamówień wymagane było mniej kontroli prawnej). Koszt wdrożenia systemu był minimalny w porównaniu z odniesionymi do tej pory korzyściami, mimo że niezbędne było przeszkolenie pracowników i zmiana wewnętrznych metod pracy;
- badanie 400 urzędów lokalnych w Niderlandach dowodzi, że przejście na system e-zamówień przynosi oszczędności kosztów administracyjnych w wysokości ponad 8 500 EUR dla każdego przetargu. Obliczenia te dotyczą korzystania z narzędzi elektronicznych od momentu publikacji ogłoszenia do złożenia ofert, ale nie obejmują automatycznej oceny (która nie była dostępna na platformie w momencie przeprowadzania badania, ale która obecnie generuje dalsze oszczędności). Dwa najważniejsze czynniki przyczyniające się do oszczędności kosztów to: skrócenie

¹¹ Instytucje i podmioty zamawiające, które przeszły na system e-zamówień, powszechnie odnotowują oszczędności rządu od 5 do 20%, głównie ze względu na spadek cen.

¹² Zob. Lukas Vogel, *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement*, Economic Papers 389, listopad 2009 (DG ds. Gospodarczych i Finansowych, Komisja Europejska): http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16259_en.pdf.

¹³ Zob. *E-procurement - Public procurement worth two trillion euros needs smarter spending*, Deutsche Bank Research (lutym 2011 r.). Zob.: http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000269867.PDF.

¹⁴ Przykłady te zostały zebrane przez Komisję Europejską poprzez bezpośredni kontakt z różnymi organami publicznymi i zainteresowanymi stronami

czasu – przy każdej procedurze instytucje zamawiające oszczędzają średnio 3 dni, a oferenci 1 dzień, oraz mniejsze koszty drukowania i opłat pocztowych (szacowane na 2 350 EUR na przetarg).

- badanie przeprowadzone niedawno wśród kadry zarządzającej odpowiedzialnej za zamówienia publiczne w administracji norweskiej potwierdziło, że żaden z menedżerów nie brałby pod uwagę powrotu do tradycyjnej papierowej formy prowadzenia przetargów. W badaniu stwierdzono, że korzystanie z e-zamówień: zwiększyło udział firm zagranicznych (22 % respondentów) oraz MŚP (30 % respondentów), zwiększyło liczbę ofert dla każdego przetargu (74 % respondentów), zmniejszyło koszty zakupu (70 % respondentów) i zmniejszyło czas przeznaczony na każdy przetarg o ponad 10 % (73 % respondentów). O ile wyniki te mogą nie być w pełni reprezentatywne ze względu na ograniczoną wielkość próby, ilustrują one potencjalne korzyści z e-zamówień.

Wdrożenie rozwiązań w zakresie e-zamówień w sposób nieunikniony wiąże się z kosztami wstępnymi, lecz z doświadczenia wynika, że zwracają się one w stosunkowo krótkim czasie. Ponadto istniejące systemy dowodzą tego, że mogą być potężnym środkiem promowania MŚP, również zagranicznych, ponieważ MŚP łatwiej identyfikują możliwości składania ofert i reagują na nie za pomocą środków elektronicznych niż w tradycyjnej formie papierowej.

3. POKONYWANIE PRZESZKÓD – POSTĘPY

Argumenty gospodarcze przemawiające za e-zamówieniami są przekonujące, a niezbędne technologie są obecnie powszechnie dostępne. Niemniej jednak szereg barier nadal utrudnia przejście na pełne e-zamówienia w UE. W odpowiedziach na zieloną księgę z 2010 r. w sprawie e-zamówień¹⁵ zidentyfikowano dwa główne czynniki powolnego wprowadzania e-zamówień:

1. „bezczynność” niektórych zainteresowanych podmiotów. Wyzwaniem jest przekonanie wahających się nabywców i dostawców do zmiany nawyków; przekonanie ich, że przewidywane korzyści są rzeczywiście osiągalne oraz że inwestycje mogą się zwrócić w niedługim czasie.
2. *segmentacja rynku*, która może wynikać z istnienia szeregu różnych systemów, czasem technicznie złożonych, stosowanych w całej UE (a niejednokrotnie w jednym państwie członkowskim), co może prowadzić do zwiększonych kosztów dla przedsiębiorców/dostawców.

Wyzwaniem jest zatem przekonanie wszystkich zainteresowanych do zaakceptowania nowych rozwiązań elektronicznych oraz wdrażanie systemów, które ułatwiają szerszy dostęp w całej UE do tych interesujących rynków. Wyniki oceny planu działania¹⁶ z 2010 r. w zakresie e-zamówień dowodzą, że niezbędne są dodatkowe działania popularyzujące e-zamówienia, ponieważ technologia prowadzenia e-zamówień jest już gotowa do zastosowania. Komisja Europejska, próbując pokonać te przeszkody, podejmuje szereg działań legislacyjnych i nielegislacyjnych. W niniejszym rozdziale opisano te działania.

¹⁵ Streszczenie odpowiedzi na zieloną księgę w sprawie szerszego stosowania e-zamówień w UE: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/synthesis_en.pdf.

¹⁶ Zob. plan działania i związane z nim dokumenty, w tym jego ocena z 2010 r. na stronie: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/documents/index_en.htm

3.1. Stworzenie skutecznych ram prawnych

Strategia nakreślona w niniejszym komunikacie opiera się na przepisach prawnych z zakresu e-zamówień zawartych we wnioskach legislacyjnych przyjętych przez Komisję Europejską w grudniu 2011 r., które mają zastąpić istniejące ramy prawne. Opiera się ona na założeniu, że wnioski te zostaną przyjęte bez wprowadzania znacznych zmian. Należy jednak zastrzec, że ostateczne wyniki procedury ustawodawczej będą musiały zostać wzięte pod uwagę przez organizacje wdrażające systemy e-zamówień.

Wniosek dotyczący sektora tradycyjnego¹⁷ przewiduje stopniowe przechodzenie na pełną komunikację elektroniczną. Od daty terminu transpozycji tych przepisów komunikacja elektroniczna będzie obowiązkowa na niektórych etapach procesu zamówień i dla niektórych podmiotów; dotyczy to przykładowo elektronicznych powiadomień do systemu TED¹⁸ oraz elektronicznej dostępności ogłoszeń o zamówieniach. Do tego czasu również centralne jednostki zakupujące powinny przejść w pełni na elektroniczne środki komunikacji, wdrażając także elektroniczne składanie ofert przed tą datą. Wszystkie inne instytucje zamawiające będą zobowiązane do prowadzenia wszystkich procedur zamówień publicznych przy użyciu środków komunikacji elektronicznej nie później niż dwa lata po terminie transpozycji, z wyjątkiem należycie uzasadnionych okoliczności.

Wniosek ustawodawczy obejmuje również uproszczenie przepisów regulujących niektóre procedury i narzędzia elektroniczne, takie jak dynamiczne systemy zakupów (DSZ), aukcje elektroniczne (e-aukcje) oraz katalogi elektroniczne (e-katalogi). Ponadto e-CERTIS stanie się obowiązkowym repozytorium dwa lata po terminie transpozycji. Będzie tam można znaleźć wykaz zaświadczeń i innych dokumentów, które mogą być wymagane do kwalifikacji oferenta w procedurze zamówień publicznych; określone zostaną również kryteria równoważności w poszczególnych państwach członkowskich. Zapewni to większą jasność i pewność prawną, w szczególności w kontekście transgranicznego składania ofert, w odniesieniu do zaświadczeń i innych dokumentów, które mogą być wymagane przez państwa członkowskie¹⁹.

Przepisy dotyczące e-zamówień we wniosku dotyczącym usług użyteczności publicznej²⁰ są zasadniczo podobne do tych w sektorze tradycyjnym. Wniosek w sprawie koncesji²¹ obejmuje również wymogi dotyczące środków komunikacji elektronicznej i przewiduje okres przejściowy pięciu lat zamiast dwóch. Jeżeli wnioski ustawodawcze Komisji zostaną przyjęte przed końcem 2012 r. (termin potwierdzony na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 30 stycznia 2012 r.), zdecydowana większość procedur zamówień publicznych objętych tymi przepisami byłaby w zasadzie prowadzona z użyciem środków komunikacji elektronicznej do połowy 2016 r.

¹⁷ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych (COM(2011)896 wersja ostateczna)

¹⁸ TED (Tenders Electronic Daily) jest internetową wersją „Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej” poświęconego europejskim zamówieniom publicznym.

¹⁹ Więcej informacji na temat e-CERTIS na stronie internetowej Europa pod adresem: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/e-certis/index_en.htm.

²⁰ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (COM(2011)895 wersja ostateczna)

²¹ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania koncesji (COM(2011)897 wersja ostateczna)

W proponowanych przepisach wspiera się również wymianę informacji i dobrych praktyk, jak również ściślejszą współpracę przez wykorzystanie systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) – bezpiecznej aplikacji internetowej, dzięki której właściwe organy w EOG mogą się szybko i łatwo porozumiewać ze swoimi odpowiednikami w innych krajach. Być może w przyszłości przeanalizowana będzie synergia między aplikacją IMI a systemem e-CERTIS.

Stopniowe podejście do wdrożenia e-zamówień ma dać czas wszystkim podmiotom na przeprowadzenie zadań operacyjnych przy jednoczesnej gwarancji przyspieszonego tempa zmian i jednakowego harmonogramu dla wszystkich państw członkowskich. Celem jest uniknięcie długotrwałego współistnienia równoległych procedur elektronicznych i papierowych, co znacząco podnosi koszty zarówno dla instytucji zamawiających, jak i dla przedsiębiorców. Komisja wzywa państwa członkowskie do rozpoczęcia koniecznych prac przygotowawczych jak najszybciej, aby spełnienie wymogów było możliwe w terminie. Komisja będzie monitorować cały proces i publikować sprawozdania o postępie w państwach członkowskich, jak określono w rozdziale 3.5.

W proponowanych przez Komisję rozwiązaniach prawnych zachęca się do interoperacyjności systemów e-zamówień; zawarto również przepisy, które mają zapobiec barierom technicznym dla dostawców, którzy korzystają z różnych systemów składania ofert. W związku z tym Komisja będzie upoważniona do przyjmowania aktów delegowanych w różnych szczegółowych kwestiach, aby zapewnić obowiązkowe stosowanie norm technicznych. Normy te mogą opierać się na pracy odpowiednich organów normalizacyjnych jak również na zaleceniach grupy ekspertów ds. e-zamówień (zob. pkt 3.2). Ponadto w kontekście agendy cyfrowej dla Europy, opracowywane są wytyczne na temat korzystania z norm przy zamówieniach systemów ICT²².

Chociaż w nowych proponowanych przepisach nie nakłada się obowiązku korzystania z podpisów elektronicznych (e-podpisów), celem jest osiągnięcie lepszej równowagi między elastycznym podejściem dla organów publicznych, które chcą korzystać z tego narzędzia, a większą interoperacyjnością transgraniczną rozwiązań w tej dziedzinie. W przypadku gdy władze publiczne wymagają używania zaawansowanego podpisu elektronicznego, zgodnie z definicją w dyrektywie 1999/93/WE dotyczącej e-podpisów, muszą one akceptować e-podpisy oparte na jednym z kwalifikowanych certyfikatów elektronicznych wymienionych na zaufanej liście określonej decyzją Komisji 2009/767/WE. Korzysta się zatem tutaj z podejścia opracowanego w ramach dyrektywy usługowej.

Komisja jest obecnie w trakcie oceny ram identyfikacji elektronicznej, uwierzytelniania i podpisów, aby poprawić zaufanie użytkowników i bezpieczeństwo użytkowania oraz zapewnić łatwość użycia i interoperacyjność tych systemów w całej UE. Wniosek legislacyjny w tej sprawie jest planowany na koniec II kwartału 2012 roku.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA:

- (1) Parlament Europejski i Rada przyjmą **nowe ramy prawne wymagające pełnego przejścia na system e-zamówień**. Termin: przyjęcie do końca 2012 r.
- (2) Tam, gdzie jest to konieczne, Komisja Europejska **zharmonizuje warunki techniczne** w drodze aktów delegowanych. Termin: po przyjęciu nowych dyrektyw.

²² Działanie w ramach europejskiej agendy cyfrowej „Wytyczne w zakresie powiązania pomiędzy standaryzacją ICT a zamówieniami publicznymi”.

- | |
|--|
| (3) Komisja Europejska zaproponuje nowe ramy prawne identyfikacji elektronicznej, uwierzytelniania i podpisów . Termin: <u>II kwartał 2012 r.</u> |
|--|

3.2. Promowanie praktycznych rozwiązań opartych na najlepszych praktyk

Niedawne wnioski legislacyjne są niezbędnym, ale nie wystarczającym warunkiem udanego wdrożenia e-zamówień w UE. Potrzebny jest również szereg działań towarzyszących o charakterze nielegislacyjnym, które pozwolą wesprzeć państwa członkowskie w pełnym przechodzeniu na e-zamówienia oraz rozwiązać praktyczne problemy, które hamują obecnie rozwój e-zamówień.

Technologia informatyczna jest obecnie na tyle rozwinięta, że możliwe jest projektowanie systemów e-zamówień nowej generacji. Nowe paradygmaty, stosowane już w sektorze prywatnym, są dostępne dla nabywców publicznych, co umożliwia im uproszczenie i usprawnienie procesu zakupów bez szkody dla interesu publicznego zamówień, czyli dla przejrzystości, konkurencyjności, udziału MŚP i zagranicznych oferentów itp.

We wnioskach legislacyjnych Komisji uznaje się ten potencjał i opiera się je na zasadzie uproszczenia – taki właśnie priorytet powinien być zachowany przy praktycznym wdrażaniu technicznych rozwiązań w dziedzinie e-zamówień. Powinno się starać zachować optymalną równowagę między wydajnością, efektywnością kosztową i dostępnością, przy pełnym poszanowaniu wymogów prawnych UE. Systemy powinny być zaprojektowane w taki sposób, aby zapewnić pełny udział MŚP w rynku zamówień publicznych zgodnie z programem Small Business Act i zasadą „najpierw myśl na małą skalę”. Celem szczególnym powinno być zapewnienie jak największej dostępności elektronicznego etapu składania zamówień przez usunięcie barier, które obecnie często zniechęcają potencjalnych nowych uczestników w związku z uciążliwymi procedurami rejestracji i uwierzytelniania wymaganymi na niektórych platformach; w niektórych przypadkach wymagają one wręcz użycia narzędzi i zasobów dostępnych tylko w danym kraju.

Dążąc do rozwiązania tych problemów, Komisja powołała grupę ekspertów ds. e-zamówień (e-TEG), której zadaniem jest zdefiniowanie planu procedur w e-zamówieniach na etapie przed udzieleniem zamówienia; plan ten będzie stanowił podstawę do opracowania wzorcowych rozwiązań. Celem jest promowanie rozwiązań zapewniających optymalną równowagę między użytecznością a innymi parametrami, takimi jak bezpieczeństwo. Podstawowym zadaniem grupy e-TEG jest zdefiniowanie skutecznego modelu elektronicznego składania zamówień, ponieważ ten właśnie element jest obecnie czynnikiem blokującym rozwój całego procesu wdrażania e-zamówień. Grupa e-TEG skorzysta również z wyników trwających prac normalizacyjnych, np. tych prowadzonych w ramach warsztatów CEN BII.

Korzystając z tego planu jako modelu odniesienia, grupa e-TEG przedstawi również zalecenia dotyczące działań, które mają być podjęte przez instytucje UE i państwa członkowskie i które mają zapewnić rozwój platform e-zamówień gwarantujących dostęp transgraniczny i ułatwiających korzystanie z nich wszystkim podmiotom gospodarczym, zwłaszcza MŚP, a równocześnie pozwalających państwom członkowskim na zachowanie niezależności w tworzeniu rozwiązań najbardziej odpowiadających ich własnym wymogom oraz nadających się do integracji z istniejącymi platformami.

Równocześnie Komisja rozpoczęła badanie oceniające obecne praktyki w e-zamówieniach w Europie. Wynikiem będzie publikacja zbioru najlepszych rozwiązań („złotej księgi”) na

podstawie oceny obecnych platform e-zamówień z zastosowaniem kryteriów takich jak dostępność, łatwość użytkowania i efektywność kosztowa. Wyniki tego badania zostaną wykorzystane do wspierania najlepszych praktyk w państwach członkowskich i organach publicznych inwestujących w infrastrukturę e-zamówień.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA:

- (4) **e-TEG** (grupa ekspercka) wyda **zalecenia dotyczące wspierania najlepszych systemów e-zamówień**, ułatwiających dostęp transgraniczny i łatwość korzystania dla wszystkich przedsiębiorców. Termin: początek 2013 r.
- (5) Komisja Europejska opublikuje **sprawozdanie na temat najlepszych praktyk w zakresie e-zamówień**. Komisja Europejska wykorzysta uzyskane wyniki do promowania najlepszych praktyk w całej UE. Termin: połowa 2013 r.

3.3. Wspieranie wprowadzania infrastruktury e-zamówień

Komisja promuje wdrażanie transgranicznych rozwiązań w zakresie e-zamówień za pośrednictwem projektu pilotażowego PEPPOL (Pan-European Public Procurement On-Line)²³ finansowanego w ramach Programu na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP). Celem programu PEPPOL nie jest stworzenie platformy e-zamówień, ale zapewnienie interoperacyjności między platformami istniejącymi już w państwach członkowskich. Projekt kończy się w połowie 2012 r. i Komisja planuje wspierać rozwój szeregu uzyskanych rozwiązań interoperacyjnych. Ponadto otwarte jest nowe zaproszenie do składania wniosków w ramach Programu na rzecz konkurencyjności i innowacji – celem jest opracowanie kompleksowego, spójnego i nadającego się do ponownego wykorzystania zestawu elementów składowych, przeznaczonego dla organów publicznych, przez połączenie i ukończenie prac prowadzonych obecnie w ramach pięciu różnych projektów pilotażowych Programu na rzecz konkurencyjności i innowacji (w tym projektu PEPPOL)²⁴.

W ramach wieloletnich ram finansowych Komisja zaproponowała stworzenie instrumentu „Łącząc Europę” (CEF)²⁵. Jego celem ma być wspieranie inwestycji w rozwój infrastruktury koniecznej do świadczenia transgranicznych usług publicznych (tj. niezbędnej infrastruktury usług cyfrowych w interesie publicznym). Proponowany budżet dla tego rodzaju infrastruktury to ok. 2 mld EUR, a e-zamówienia byłyby jedną z najważniejszych usług branych pod uwagę. Szacuje się, że projekty finansowane w ramach CEF będą mogły rozpocząć się w latach 2014-2015.

Ponadto Komisja skorzysta z funduszy strukturalnych w ramach proponowanych wspólnych ram strategicznych, aby uzupełnić inwestycje prowadzone w ramach CEF i wspierać korzystanie z e-zamówień w administracji publicznej w całej Europie.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA:

- (6) Komisja Europejska będzie **wspierać rozwój komponentów projektu PEPPOL** od połowy 2012 r.

²³ <http://www.peppol.eu/>.

²⁴ Zob. http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/projects/index_en.htm.

²⁵ Instrument CEF został zaproponowany w 2011 r. jako wspólny instrument finansowania sieci transeuropejskich. Zob. komunikat Komisji „Pakiet na rzecz rozwoju zintegrowanych infrastruktur europejskich”, COM(2011)676. Zob. również wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” COM(2011)665

- | | |
|-----|--|
| (7) | Komisja Europejska będzie finansować i wspierać rozwój infrastruktury e-zamówień w całej Europie poprzez instrument „Łącząc Europę” (CEF) . Komisja Europejska <u>ogłosi projekty w latach 2014-2015</u> . |
| (8) | Komisja Europejska będzie wspierać wykorzystanie funduszy strukturalnych do promowania wprowadzania e-zamówień w całej Europie, jak określono we wspólnych ramach strategicznych na lata <u>2014-2020</u> . |

3.4. Strategia informacyjna

Aby przewyciężyć bezczynność niektórych podmiotów (zob. rozdział 3 powyżej), Komisja wprowadzi szeroko zakrojoną strategię informacyjną; jej celem będzie informowanie instytucji zamawiających i dostawców o korzyściach płynących z e-zamówień oraz o tym, w jaki sposób mogą one być w pełni wykorzystane. Użytych zostanie szereg narzędzi, w tym:

- Europejska Sieć Przedsiębiorczości, która zapewni doradztwo dla europejskich MŚP na temat możliwości wynikających ze składania ofert w całej UE w formie e-zamówień;
- w celu zagwarantowania, że władze lokalne i regionalne są świadome korzyści wynikających z e-zamówień, a także dobrych praktyk w tej dziedzinie, Komisja wykorzysta kontakty na corocznych dniach otwartych/europejskich tygodniach regionów i miast, jak również programy sieciowe (Ubract/INTERREG) i inne narzędzia wymiany dobrych praktyk.

Komisja zamierza również organizować corocznie konferencję wysokiego szczebla na temat e-zamówień z udziałem wielu zainteresowanych, której tematem będą najnowsze osiągnięcia w dziedzinie. Pierwsza coroczna konferencja odbędzie się w połowie 2012 r.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA:

- | | |
|------|---|
| (9) | Komisja Europejska wdroży szeroko zakrojoną strategię informacyjną , aby informować organy publiczne i przedsiębiorstwa o możliwościach i korzyściach wynikających z e-zamówień. |
| (10) | Komisja Europejska zorganizuje coroczną konferencję na temat e-zamówień , <u>od połowy 2012 r.</u> |

3.5. Monitorowanie wprowadzania e-zamówień i wynikających z tego korzyści

Politycy w UE i państwach członkowskich, aby wspierać proces wprowadzania e-zamówień i kierować nim, potrzebują między innymi możliwości śledzenia zmian i pomiaru ich wpływu na osiągnięte wyniki. Na wszystkich szczeblach władzy, w UE, na poziomie krajowym i lokalnym, politycy są zainteresowani rzetelną i porównywalną informacją na temat optymalizacji przejścia z procesów tradycyjnych na elektroniczne. Istnieje zatem potrzeba opracowania zestawu wskaźników dających ogólny obraz zarówno wdrożenia e-zamówień, jak i związanego z nim wzrostu wydajności.

W tym celu Komisja zainicjowała badanie, którego celem jest opracowanie wskaźników e-zamówień dla całej UE. Projekt będzie dostarczał aktualnych danych na temat postępu prac; powstaną podstawy koncepcyjne przyszłego systemu sprawozdawczości na temat stosowania e-zamówień i ich skutków gospodarczych w całej UE. System sprawozdawczości opierałby się na funkcjonalności platform e-zamówień, które generowałyby jednorodne wskaźniki po pełnym przejściu na system e-zamówień. Dane te mogą być gromadzone i przetwarzane na

różnych szczeblach w celu uzyskania wymaganych informacji na temat wszystkich zamówień publicznych w całej UE w czasie niemal rzeczywistym.

Promując stały postęp w pełnym przechodzeniu na e-zamówienia w UE, Komisja zamierza ściśle monitorować zarówno wdrażanie e-zamówień, jak i ich wpływ gospodarczy; w tym celu Komisja opublikuje sprawozdanie przed połową 2013 r. W sprawozdaniu tym opisany będzie osiągnięty postęp i ewentualne nierozwiązane problemy wraz z zaleceniami co do kolejnych działań. Wykorzystane zostaną również wskaźniki opracowane w wyżej wspomnianym badaniu.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA:

- (11) Komisja Europejska przygotowuje podstawy dla elektronicznych **systemów monitorowania wydatków w ramach zamówień** w czasie rzeczywistym. Termin: połowa 2013 r.
- (12) Komisja Europejska opublikuje **roczne sprawozdanie na temat e-zamówień**. Termin: pierwsze sprawozdanie w połowie 2013 r.

4. DOBRY PRZYKŁAD

Komisja Europejska jako duża instytucja zamawiająca jest świadoma swojej odpowiedzialności za uzyskanie wartości z zainwestowanych środków i stara się zapewnić jak największą efektywność kosztową swoich procesów zamówień. Jednym z elementów jest wykorzystanie potencjału e-zamówień.

Zarówno w Agendzie cyfrowej dla Europy²⁶, jak i w planie działania z 2010 r. na rzecz administracji elektronicznej²⁷ zobowiązano Komisję Europejską do realizacji „ambitnego planu działań e-Komisja 2011-2015, który będzie obejmował wprowadzenie w pełni elektronicznego systemu zamówień publicznych, strategii dotyczącej informacji sektora publicznego oraz polityki w zakresie przejrzystości”. Komisja planuje przyjąć plan działań e-Komisja pod koniec 2012 r.

Komisja prowadzi już projekty pilotażowe dla etapów przed udzieleniem zamówienia i po udzieleniu zamówienia, np. projekty e-Tendering²⁸ i e-Prior²⁹. Projekty te zostaną zintegrowane w jedno kompleksowe rozwiązanie obejmujące wszystkie etapy łańcucha zamówień. Dzięki projektowi e-Prior (realizowanemu w ramach programu ISA³⁰), e-fakturowanie zostało wprowadzone w Dyrekcji Generalnej ds. Informatyki (DIGIT) od 2009 r., co przyniosło znaczne korzyści w porównaniu z tradycyjnym fakturowaniem papierowym, takie jak: lepsza jakość danych; skrócenie czasu przetwarzania; brak konieczności kodowania danych i skanowania załączników, co prowadzi z kolei do obniżenia poziomu błędów. Ponadto od początku 2012 r. e-fakturowanie (i stopniowo inne procesy e-zamówień) stają się obowiązkowe dla innych dyrekcji generalnych Komisji oraz europejskich agencji korzystających z umów ramowych DIGIT-u.

²⁶ COM(2010)245 z dnia 19 maja 2010 r.

²⁷ COM 2010(743) z dnia 15 grudnia 2010 r.

²⁸ <https://etendering.ted.europa.eu/>

²⁹ e-PRIOR jest rozwiązaniem opracowanym w Komisji Europejskiej. Zostało ono udostępnione użytkownikom zewnętrznym jako oprogramowanie *open source* („Open e-PRIOR”). Zob. <https://joinup.ec.europa.eu/software/openeprior/description>.

³⁰ <http://ec.europa.eu/isa/>

Kolejnym etapem rozwoju będzie system elektronicznego składania ofert – prawdopodobnie najtrudniejszy aspekt etapu przed udzieleniem zamówienia. Badanie wykonalności oraz pilotażowe wdrożenie etapu elektronicznego składania zamówień planuje się przed końcem 2012 r. System ma być w pełni interoperacyjny z infrastrukturą opracowaną w ramach projektu PEPPOL. Ponadto oprogramowanie jest i nadal będzie udostępniane użytkownikom zewnętrznym oraz programistom na zasadzie „open source”. Obecnie otwarty system e-Prior jest testowany i brany pod uwagę pod kątem wdrożenia przez instytucje zamawiające w kilku krajach: Grecji, Norwegii i Portugalii.

Komisja Europejska zamierza ukończyć przechodzenie na pełny system e-zamówień, w obu etapach – przed udzieleniem zamówienia i po jego udzieleniu – przed końcem czerwca 2015 r., realizując w ten sposób swoje zobowiązania w ramach Agendy cyfrowej dla Europy i planu działania na rzecz administracji elektronicznej. Komitet wysokiego szczebla ds. informatycznych (HLCIT) w Komisji podjął w grudniu 2011 r. decyzję o rozpoczęciu niezbędnych prac przygotowawczych. Komisja Europejska będzie również prowadzić prace w ścisłej współpracy z innymi instytucjami UE, organami i agencjami, aby pomóc im w ewentualnej integracji narzędzi e-zamówień z ich obecnymi procedurami.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA:

- (13) **Komisja Europejska wprowadzi pełny system e-zamówień do połowy 2015 r.** (czyli rok przed terminem dla państw członkowskich)
- (14) **Komisja Europejska udostępni swoje rozwiązania z dziedziny e-zamówień** państwom członkowskim, które tworzą własną infrastrukturę, w celu zmniejszenia kosztów inwestycji.

5. MIĘDZYKRAJOWY WYMIAR E-ZAMÓWIEŃ

Obecny tekst Porozumienia w sprawie zamówień publicznych (GPA) Światowej Organizacji Handlu (WTO) zawiera bardzo ograniczone postanowienia dotyczące e-zamówień i przewiduje jedynie regularne konsultacje stron dotyczące osiągnięć w tej dziedzinie. Uzgodniony niedawno nowy tekst porozumienia GPA stanowi istotny przełom, ponieważ uznaje się w nim znaczenie korzystania i zachęcania do korzystania z elektronicznych środków zamówień publicznych, a zamówienia udzielone w formie elektronicznej są obecnie wyraźnie objęte zakresem porozumienia. Stworzono ogólne zasady regulujące stosowanie środków elektronicznych, a ponadto szczegółowe zasady stosują się między innymi do elektronicznej publikacji ogłoszeń i korzystania z aukcji elektronicznych. Oprócz postanowień prawnych niezbędne będą nieformalne konsultacje między krajami dotyczące korzystania z systemów e-zamówień, tak aby uniknąć nowych przeszkód w zamówieniach transgranicznych. Wspólne korzystanie z wysokiej jakości norm międzynarodowych powinno utworzyć drogę do osiągnięcia niezbędnego stopnia otwartości i interoperacyjności.

W związku z rosnącym znaczeniem wymiaru międzynarodowego e-zamówień konieczne jest zapewnienie otwartości systemów e-zamówień dla oferentów ze wszystkich krajów, zwłaszcza członków WTO GPA. Komisja Europejska będzie zatem dążyć do aktywizacji swojego uczestnictwa w międzynarodowych forach normalizacyjnych i bardziej systematycznie uwzględniać e-zamówienia w dwustronnych rozmowach prowadzonych z głównymi partnerami handlowymi.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA:

(15) Komisja Europejska będzie **wspierać dialog międzynarodowy** dotyczący otwartych systemów e-zamówień oraz aktywnie **monitorować międzynarodowe prace normalizacyjne**.

6. PODSUMOWANIE

Przejsie na pełne e-zamówienia nie jest wyzwaniem przede wszystkim technicznym. Jest to przede wszystkim wyzwanie gospodarcze i polityczne, w którym konieczne jest mocne zaangażowanie na wysokim szczeblu politycznym. Komisja wzywa zatem państwa członkowskie i Parlament Europejski, aby dały jasny i zdecydowany sygnał polityczny gotowości do sprostania temu wyzwaniu, szczególnie poprzez przyjęcie zmienionych przepisów prawnych dotyczących zamówień publicznych przed końcem tego roku, tak aby przejście na pełne e-zamówienia w UE było możliwe do połowy 2016 r.