

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Kompleksowe e-zamówienia jako środek modernizacji administracji publicznej”**

COM(2013) 453 final

(2014/C 67/19)

Sprawozdawca: **Paulo BARROS VALE**

Dnia 26 czerwca 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 314 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Kompleksowe e-zamówienia jako środek modernizacji administracji publicznej”*

COM(2013) 453 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 3 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraził wcześniej pozytywną opinię w odniesieniu do szybkiego wdrożenia kompleksowych e-zamówień<sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>, i ponownie wyraża swoje poparcie dla rozpowszechnienia tejsze praktyki, która przyczyni się do optymalizacji zasobów.

1.2 Kompleksowe e-zamówienia publiczne powinny zostać potraktowane jako środek służący modernizacji administracji publicznej, przyczyniający się do poprawy efektywności z uwagi na większą przejrzystość i dyscyplinę wynikające z wdrożenia tej praktyki.

1.3 Stanowi to również szansę dla firm, szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), które będą miały łatwiejszy dostęp do nowych możliwości na bardziej otwartym i przejrzystym rynku.

1.4 EKES musi jednak wspomnieć o swoich obawach w związku ze słabymi wynikami uzyskanymi do tej pory, które nie pokrywają się z początkowo założonym zakończeniem procesu przejścia na system elektronicznych zamówień publicznych do 2016 r.

1.5 Nikłe zaangażowanie państw członkowskich jest niepokojące – nadal napotykanym jest opór we wdrażaniu praktyk, których korzyści dla administracji publicznych i podmiotów gospodarczych są powszechnie znane. Komisja będzie nadal popierać wdrożenie systemu elektronicznych zamówień publicznych na wszystkich etapach – zarówno poprzez wdrożenie kompleksowych e-zamówień we własnych procedurach, jak również poprzez ustawodawstwo i rozpowszechnianie dobrych praktyk. Dobrze przyjęto udostępnienie przez Komisję rozwiązań w zakresie e-zamówień państwom członkowskim, które chciałyby je wprowadzić.

1.6 Rynek zamówień publicznych jest wysoce rozdrobniony i współistnieją na nim liczne rozwiązania i platformy, które w większości nie są interoperacyjne. Brak strategicznych wytycznych, a także brak chęci ze strony państw członkowskich do połączenia sił w celu wdrożenia wspólnych rozwiązań dotyczących powszechnego dostępu utrudnia dostęp krajowym i transgranicznym podmiotom gospodarczym, a tym samym ogranicza wolną konkurencję. Do Komisji należy zadanie normalizacji poprzez ujednoczenie wymogów technicznych na podstawie wcześniej prowadzonych i propagowanych prac, zwłaszcza w zakresie projektu PEPOL, które zasługują na szerokie poparcie. Ujednoczenie jest ważnym krokiem w kierunku demokratyzacji rynku, który byłby przejrzysty i powszechnie dostępny, oraz w kierunku efektywniejszego zarządzania funduszami publicznymi.

1.7 EKES jest zdania, że zastosowane rozwiązania muszą być ogólnie dostępne, przekraczające bariery językowe oraz umożliwiające dostęp osobom niepełnosprawnym. Jednocześnie ważne jest utrzymanie niskich kosztów tworzenia lub adaptacji istniejących już platform, jak też ich utrzymania. Normalizacja odgrywa więc pierwszoplanową rolę.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 44.

<sup>(2)</sup> Kompleksowe e-zamówienia oznaczają wykorzystanie elektronicznych środków komunikacji oraz elektronicznego przetwarzania transakcji przez organizacje z sektora publicznego przy zakupach towarów i usług na wszystkich etapach przetargu – zarówno przed zawarciem umowy (publikacja ogłoszenia, dostęp do dokumentów przetargowych, zgłaszanie ofert, ocena ofert i zawarcie umowy), jak i po jej zawarciu (zlecenie, fakturowanie i płatność).

1.8 Dostęp do rynku zamówień publicznych jest nadal utrudniony dla MŚP, które nie są wystarczająco duże ani nie posiadają wystarczających zasobów ludzkich i finansowych. EKES ponownie przypomina, że przepisy UE w zakresie zamówień publicznych powinny wspierać MŚP w połączeniu niezbędnego kapitału i doświadczenia poprzez tworzenie konsorcjów lub tymczasowych stowarzyszeń przedsiębiorstw<sup>(3)</sup>.

1.9 Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych, który jest obecnie przedmiotem dyskusji, stanowi kolejny ważny krok uzupełniający cykl kompleksowych elektronicznych zamówień publicznych. Ujednolicenie treści faktury w celu zapewnienia interoperacyjności przyniesie znaczne korzyści. EKES podkreśla, że pomimo tych korzyści, oczekiwane terminy wdrożenia i rozpowszechnienia procedur są zbyt długie. W dzisiejszych czasach rozwój technologiczny jest jedyną stałą, dlatego dążenia do normalizacji uważa się za niecierpiące zwłoki i bardzo pożądane, gdyż w przeciwnym razie rozwiązanie może zostać znalezione zbyt późno.

1.10 Finansowanie przez Komisję rozwoju infrastruktury e-zamówień w całej Europie za pośrednictwem instrumentu „Łącząc Europę” jest szczytną inicjatywą, lecz obecnie kwestionowaną w związku z drastycznym obniżeniem kwot przyznanych przez Radę na ten cel. EKES ubolewa, że ta redukcja oznacza konieczność znacznych zmian w promowanych przez Komisję projektach leżących we wspólnym interesie, a zwłaszcza we wspieraniu rozwoju i wdrożenia systemu elektronicznych zamówień publicznych.

1.11 EKES podkreśla, że w przypadku każdej inicjatywy, która prowadzi do zmian, kluczowe znaczenie ma kształcenie zasobów ludzkich. Możliwość finansowania programów szkoleniowych z funduszy strukturalnych na lata 2014–2020 jest godną pochwały inicjatywą. Nie można jednak zapomnieć o kształceniu sektora publicznego. Rozwój nowych umiejętności technicznych i uwrażliwienie na nową rzeczywistość wirtualnych metod pracy jest nieodzowny.

1.12 EKES pragnie skorzystać z okazji i wezwać Radę, aby zaangażowała do państw członkowskich o wprowadzenie w życie pomysłów nakreślonych w dokumentach przygotowanych przez Komisję i organy doradcze, co pozwoli zwiększyć wpływ realizowanych prac.

## 2. Streszczenie opinii

2.1 W komunikacie omawia się obecną sytuację kompleksowych e-zamówień publicznych, przedstawiając stan zaawansowania wdrożenia działań opisanych w komunikacie pt. „Strategia na rzecz e-zamówień”<sup>(4)</sup>.

2.2 Reforma zamówień publicznych, cyfryzacja administracji publicznej, zmniejszenie obciążenia administracyjnego oraz poprawa przejrzystości są czynnikami wzrostu gospodarczego. Modernizacja administracji publicznej jest jednym z pięciu priorytetów ujętych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. i 2013 r. 19 % PKB Unii Europejskiej (dane z 2011 r.) stanowią wydatki publiczne na towary, usługi i roboty publiczne, co ukazuje, jak ważna jest reforma zamówień publicznych prowadząca do obniżenia wydatków publicznych i uwolnienia znacznych środków na inwestycje wspierające wzrost.

2.3 Reforma zamówień publicznych i wdrożenie modelu kompleksowych e-zamówień stanowi również okazję do wprowadzenia innowacji w modelu organizacyjnym administracji publicznej, zwiększając przejrzystość i dyscyplinę oraz przyczyniając się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju ujętych w strategii „Europa 2020”.

2.4 Dostęp MŚP do internetu jest obecnie powszechny – w 2012 r. tylko 4,6 % MŚP nie posiadało dostępu do internetu<sup>(5)</sup>. Z tego względu większość MŚP jest w stanie korzystać z kompleksowych e-zamówień publicznych. W krajach, w których e-zamówienia są już powszechną praktyką, firmy pozytywnie opisują swoje doświadczenia w tym zakresie. Niemniej jednak należy zwrócić szczególną uwagę na promowanie usług e-fakturowania i elektronicznych zamówień publicznych o niskim koszcie i łatwej obsłudze.

2.5 Pomimo powszechnego korzystania z internetu, elektroniczne zamówienia publiczne wciąż znajdują się w fazie początkowej, dlatego Komisja zamierza wprowadzić obowiązek ich wdrożenia do połowy 2016 r. Przykładowo poziom wykorzystania systemu elektronicznego zgłaszania ofert jest bardzo niski i sytuuje się w okolicach 10 %. W większości państw członkowskich elektroniczne zgłaszanie ofert jest opcjonalne, z wyjątkiem Portugalii, gdzie powyżej określonego poziomu jest to procedura obowiązkowa. Również e-fakturowanie zostało już wprowadzone w życie w niektórych krajach (dla określonych limitów). Niestety szacuje się, że zaledwie 12 % firm korzysta ze środków elektronicznych do wystawiania i otrzymywania faktur w swoich relacjach z administracją publiczną.

2.6 Droga, którą powinniśmy podążać, obejmuje następując etapy: normalizację elektronicznych zamówień publicznych; dopilnowanie, aby e-fakturowanie stało się normą, a nie wyjątkiem w przypadku zamówień publicznych; zachęcanie państw członkowskich do przygotowania krajowych strategii w celu wdrożenia elektronicznych zamówień publicznych i e-fakturowania; a także rozpowszechnianie dobrych praktyk.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES podtrzymuje swoje stanowisko, że przegląd ram prawnych w zakresie zamówień publicznych ma istotne znaczenie dla umożliwienia wirtualizacji tego procesu, stopniowo nadając elektronicznym zamówieniom publicznym

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 44.

<sup>(4)</sup> COM(2012) 179 final.

<sup>(5)</sup> Dane Eurostatu z 2013 r.

obowiązkowy charakter. Niemniej Komitet zauważa, że wprowadzone ulepszenia dały mniej niż pożądane efekty, jak wykazują uzyskane wyniki w zakresie stosowania e-zamówień.

3.2 Wzrasta fragmentacja rynku e-zamówień publicznych w związku z niezależnymi od siebie procesami wdrażania systemu w państwach członkowskich, w wyniku czego stosowane są różnorodne rozwiązania i platformy, które z powodu braku strategicznych wytycznych nie zostały zaprojektowane z myślą o interoperacyjności, czyli fundamentalnym warunku dla zapewnienia powszechnej dostępności. O ile na poziomie lokalnym wzrosła liczba oferentów uczestniczących w przetargach, co jest pozytywną oznaką polepszenia dostępu do rynku, to nie można tego samego powiedzieć o uczestnictwie w przetargach transgranicznych, do których dostęp jest utrudniony dla MŚP nie tylko z powodu kwestii technicznych, lecz również finansowych. Udział w przetargu transgranicznym mógłby być możliwy dla MŚP działających w konsorcjum i takie rozwiązanie może i powinno zostać przedstawione i wspierane na szczeblu krajowym.

3.3 EKES uważa interoperacyjność za zasadniczą kwestię i wzywa do podjęcia bardziej zdecydowanych kroków w tym kierunku poprzez wspieranie dotychczasowych prac normalizacyjnych i korzystanie z doświadczeń w krajach, gdzie system jest bardziej rozwinięty.

3.4 Kompleksowy system elektronicznych zamówień publicznych jest ważnym narzędziem wprowadzania większej dyscypliny i przejrzystości w sektorze, który, ponieważ dotyczy wszystkich, musi dawać przykład poprzez niezłomne zasady uczciwości i poważnych intencji.

3.5 Proces może przynieść różnorodne korzyści, takie jak:

- przeciwdziałanie korupcji i oszustwom podatkowym;
  - większa efektywność rynku przy znacznym obniżeniu kosztów operacyjnych oraz kosztów utraconych możliwości, na różnych etapach zamówienia, zarówno dla podmiotu zamawiającego, jak i wykonawcy;
  - pozytywny wpływ na środowisko naturalne dzięki wirtualizacji dokumentów – zarówno przez mniejsze zużycie papieru, jak poprzez zmniejszenie śladu środowiskowego w związku z dystrybucją dokumentów;
  - skrócenie czasu trwania procedur przetargowych oraz płatności;
  - uproszczenie kontroli procedur;
  - integracja i rozwój rynku wewnętrznego;
  - rozszerzenie rynku zamówień publicznych na MŚP – zarówno krajowe, jak i transgraniczne – poprzez zmniejszenie trudności związanych z odległością do miejsca przetargu i jednocześnie ułatwienie dostępu do przetargów krajowych i transgranicznych;
  - podczas realizacji przetargu drogą elektroniczną, po przeprowadzeniu stosownych weryfikacji, margines błędu przy wypełnianiu formularzy i w konsekwencji odwołania przetargu z powodu niezgodności jest mniejszy;
  - platformy mogą wysyłać do wykonawców powiadomienia o publikacji przetargów;
  - możliwość modernizacji administracji publicznej, w której wystąpi efekt domina: dojdzie do wirtualizacji kolejnych procesów, a w konsekwencji do zmniejszenia obciążeń administracyjnych;
  - obniżenie kosztów obsługi deklaracji przetargowych;
  - nowe możliwości dla przedsiębiorstw świadczących usługi technologiczne i komunikacyjne;
  - rozwój zawodowy pracowników administracji publicznej i przedsiębiorstw.
- 3.6 Pośród potencjalnych wad należy wymienić:
- wysokie koszty stworzenia i utrzymania platform obsługujących e-zamówienia, które wymagają dużych inwestycji, rekompensowanych jednakże płynącymi z nich korzyściami;
  - w przypadku tych krajów, w których inwestycje w platformy są już zaawansowane, koszty dostosowania oprogramowania czy samego sprzętu mogą być znaczne zarówno dla administracji publicznej, jak i dla podmiotów gospodarczych;
  - bezpieczeństwo danych zarejestrowanych za pośrednictwem platform elektronicznych;
  - zależność od usług świadczonych przez podmioty trzecie, czyli przez operatorów telekomunikacyjnych i firmy zarządzające platformami e-zamówień;
  - rozrost regulacji dotyczących czynności niezbędnych w procesie przetargowym (składanie ofert, obsługa dokumentów i wypełnianie formularzy) może spowodować zwiększenie proceduralnych niezgodności prowadzących do unieważnienia przetargu lub zamówienia.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Będący obecnie przedmiotem dyskusji wnioski dotyczące dyrektywy w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych, ustanawiający europejski standard e-fakturowania, jest mile widzianym krokiem na drodze do wdrożenia kompleksowych elektronicznych zamówień publicznych w sytuacji, gdy wystawianie i wymiana e-faktur nadal znajdują się w początkowej fazie. Ujednolicenie treści faktury pozwoli na wysoce pożądaną interoperacyjność transgraniczną. Mimo to EKES jest zdania, że omawiane okresy są za długie i nie służą szybkiemu upowszechnieniu stosowania e-faktur w zamówieniach publicznych, czyli praktyki, która pobudziłaby działania na pozostałych rynkach.

4.2 Ograniczenie się do narzucenia instytucjom publicznym obowiązku przyjęcia dokumentów sporządzonych zgodnie z europejską normą wydaje się mało ambitne.

4.3 Inwestycje w infrastrukturę poczynione w państwach członkowskich były znaczne, dlatego jest wysoce pożądane, aby normalizacja została zakończona w trybie pilnym, tak by uzyskać zwrot z już zrealizowanych inwestycji oraz uniknąć powtarzania inwestycji, które później okażą się niedostosowane do nowej normy.

4.4 Komisja przydzieli przeprowadzanie prac normalizacyjnych Europejskiemu Komitetowi Normalizacyjnemu (CEN). EKES jest zdania, że takie działania powinny uwzględnić osiągnięte w międzyczasie postępy w ramach CEN BII, które doprowadziły do opracowania „standardowych profili interoperacyjnych”, oraz z doświadczenia uzyskanego przy projekcie PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online*), w ramach którego zdefiniowano punkty interoperacyjności konieczne, aby połączyć już istniejące platformy w państwach członkowskich.

4.5 W związku z ograniczonymi środkami finansowymi EKES przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą finansowania i wspierania rozwoju infrastruktury kompleksowych e-zamówień za pośrednictwem instrumentu „Łącząc Europę”<sup>(6)</sup>. Niemniej, biorąc pod uwagę znane już zmniejszenie budżetu z 9,2 mld EUR do zaledwie jednego 1 mld EUR, EKES zaleca, by wykorzystując te ograniczone zasoby nie zapomniano o inwestycjach w rozwój mechanizmów elektronicznych zamówień publicznych.

4.6 Skuteczne wdrożenie kompleksowych elektronicznych zamówień publicznych nie jest wyłącznie odpowiedzialnością Komisji – państwa członkowskie powinny wypełnić swoją funkcję w procesie wprowadzenia tej praktyki w życie. Komisja ma być nie tylko przykładem, zmieniając swoje procedury zamówień publicznych z papierowych na elektroniczne, ale

również dążyć do wspierania państw członkowskich na tej drodze poprzez wykorzystywanie swoich uprawnień normalizacyjnych, rozpowszechnianie dobrych praktyk i wspieranie opracowywania strategii krajowych, które doprowadzą do wprowadzenia systemu zamówień bez jakichkolwiek przeszkód w dostępie. System ten powinien łączyć interoperacyjność i powszechność dostępu. Inną ważną rolą Komisji jest udostępnienie opracowanych rozwiązań z zakresu otwartego oprogramowania.

4.7 Komisja zapowiada rozpoczęcie badania w celu zidentyfikowania najbardziej skutecznych strategii w dziedzinie elektronicznych zamówień publicznych i e-fakturowania w Europie, aby pomóc państwom członkowskim w ocenie ich polityki. Upowszechnianie dobrych praktyk jest ważne i pożądane. Do tej pory przeprowadzono kilka badań, których wyniki zostały już opublikowane, np. zalecenia zespołu ekspertów e-TEG „*Golden Book of e-procurement*” (którzy pomimo prowadzenia niezależnych badań osiągnęli jednakowe wyniki), a także raport końcowy projektu PEPPOL. W rzeczywistości sytuacja każdego kraju jest unikalna i chociaż państwa powinny otrzymać pomoc przy definiowaniu strategii, publikacja kolejnego badania niekoniecznie się temu przysłuży, a wręcz wydaje się być niepotrzebna i nieproduktywna.

4.8 EKES jest zadowolony z decyzji o zaangażowaniu Komisji w promowanie rozwoju i stosowania elektronicznych certyfikatów przy wykorzystaniu wirtualnej dokumentacji przedsiębiorstw (*Virtual Company Dossier*), opracowanej w ramach projektu PEPPOL i umożliwiającej podmiotom gospodarczym złożenie niezbędnej dokumentacji dowolnemu podmiotowi zamawiającemu w Europie, który jest w stanie ją przyjąć i zinterpretować.

4.9 Godna wsparcia jest również inicjatywa wprowadzenia kontroli – na szczeblu krajowym – wydatków na zamówienia publiczne, jak również wskaźników efektywności. Jako przykład można podać portugalski portal „Base”<sup>(7)</sup>, który pozwala śledzić wydatki związane z zamówieniami publicznymi i uzyskiwać różne dane statystyczne.

4.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje możliwość finansowania tworzenia programów szkoleń dla firm – ze szczególnym uwzględnieniem MSP – z funduszy strukturalnych na lata 2014–2020. Niemniej jednak szkolenie sektora publicznego również nie powinno być zaniechane. Należy opracować programy szkoleniowe, które będą promować korzystanie z nowych, wirtualnych i mniej kosztownych metod. Ważna jest także możliwość finansowania infrastruktury, która powinna być skierowana nie tylko do organów administracji publicznej, ale także do podmiotów gospodarczych.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 116–119.

<sup>(7)</sup> [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt).

4.11 Jak już wspomniano, kwestia interoperacyjności i powszechnego dostępu ma istotne znaczenie dla EKES-u. Komitet z zadowoleniem przyjmuje publikację przez Komisję podstawowych zasad, których powinny przestrzegać systemy elektronicznych zamówień publicznych. Poza troską o łatwość dostępu dla wykonawców transgranicznych oraz MŚP, EKES apeluje o przewyżczenie barier językowych i trudności w dostępie dla osób niepełnosprawnych, biorąc pod uwagę zasady niedyskryminacji osób niepełnosprawnych zawarte w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, ratyfikowanej przez Unię Europejską.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---