

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите – Стратегия за електронни обществени поръчки“

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Докладчик: г-н IOZIA

На 20 април 2012 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Стратегия за електронни обществени поръчки“

COM(2012) 179 final.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 25 октомври 2012 г.

На 484-тата си пленарна сесия, проведена на 14 и 15 ноември 2012 г. (заседание от 14 ноември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 120 гласа „за“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства съобщението на Комисията и придава голямо значение на бързият преход към обща система на електронно възлагане на обществени поръчки, успешно тествана в някои държави членки. Пазарът на обществените поръчки се оценява на огромна сума, около 20 % от БВП на ЕС.

1.2 В етап на изключително отрицателна конюнтура като настоящата, характеризираща се с процеси на бюджетни корекции, с тежки за гражданите последици, Европа, както и нейните инициативи, се възприемат много негативно. Необходими са по-големи усилия от страна на европейските институции, които да бъдат по-открити и да обясняват и разкриват причините, които ги карат да вземат някои решения. Комисията, единствената европейска институция с правомощия за законодателни предложения, носи конкретна отговорност не само да предоставя информация на гражданите, но и да ги убеждава в полезността на своите предложения. ЕИСК усилено работи в тази посока и Комисията би трябвало да си сътрудничи по-тясно с другите европейски институции, включително и тези с консултативен характер.

1.3 ЕИСК подчертава, че повсеместни съкращения на публичните бюджети, с преждевременното напускане на по-възрастните и подготвени служители, които се занимават с дейности по възлагането на обществени поръчки, водят до постепенно отслабване на човешкия капитал на публичната администрация (ПА), и приканва държавите членки да избягват произволните съкращения, които носят само краткосрочна полза за бюджета, като в много случаи се налага да се прибегва до външни изпълнители, защото останалият персонал все още не е придобил необходимия професионален опит.

1.4 Комитетът подчертава значението на електронното възлагане на обществени поръчки поради потенциалните ползи от тях:

— прозрачност, борба с измамите;

— ефективност на пазара;

— разширяване на пазара на обществени поръчки, така че достъп до него да имат и МСП;

— общи икономии за ПА;

— интеграция и развитие на вътрешния пазар;

— модернизация на ПА и развитие на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа;

— нови възможности за предприятията, които предлагат технологични услуги;

— професионално развитие за служителите на ПА и предприятията.

1.5 Комисията счита за осъществима целта преходът да завърши до средата на 2016 г. (вероятно до 2017 г. предвид двете години, необходими за транспонирането), ако значително се ускори дейността в сравнение с постигнатото през последните

8 години. ЕИСК смята, че целта е справедлива и амбициозна и може да се постигне само ако се спазват някои условия за стандартизацията, оперативната съвместимост и достъпа, за които се отправя искане в настоящото становище. Без спазване на тези условия би възникнал риск от допълнително фрагментиране на пазара.

1.6 ЕИСК подкрепя предложените цели, но все пак трябва да отбележи, че досега, въпреки всички положени усилия, процентът на електронни обществени поръчки все още е много малък. Комисията приключва проучване, в което ще бъдат посочени постигнатите равнища във всяка държава. Това проучване би трябвало да бъде публикувано до края на тази година. В Италия например равнището е 4 %.

1.7 ЕИСК отправя остри критики към слабия дух на сътрудничество, проявяван от някои държави членки, които се противопоставят на промените, не възнамеряват да отворят пазара на обществените поръчки за конкуренцията, за да защитят националните предприятия и да не се лишат от значителна икономическа и политическа власт.

1.8 В съобщението си Комисията нарича това поведение „инертност“, ЕИСК смята, че това по-скоро е „пасивна съпротива“ спрямо промяната и поддаване на протекционисткия натиск на национално равнище. Оповестяването на всички поръчки по електронен път ще направи безполезно и вредно определянето на праг за търгове от европейски мащаб, за което се отправя настойчив призив, по-специално от страна на МСП.

1.9 ЕИСК смята, че запазването на праговете е в противоречие с развитието на вътрешния пазар и вреди на равните условия за конкуренция.

1.10 **Комуникация.** Гражданите, предприятията, местните и националните власти трябва да бъдат убедени в ползата от тези инструменти. За да стане това, е необходимо да се инвестират ресурси в интегрирани мерки за информиране и комуникационни и образователни дейности, като се избягват отделни инициативи.

1.11 **Прозрачност.** Една от непосредствените последици от електронното публикуване на обществените поръчки е да се повиши степента на прозрачност. ЕИСК предлага освен публикуването на обявлението да се включат и състоянието на напредъка на работата, спазването на предвидените срокове, датата на приключване на възложената работа или на доставката на стоки. Прозрачността ще спомогне все повече да се затрудни извършването на измами, което води до допълнителни икономии за ПА и до подобряване ефективността на пазара.

1.12 **Оперативна съвместимост и стандартизация.** ЕИСК отдава голямо значение на въпросите, свързани с оперативната съвместимост между различните платформи (често портали) и на стандартизацията на процесите и електронните документи, обменяни в различните фази на процеса на възлагане на обществени поръчки. Умножаването на изолирани платформи,

на различни форми и процеси, представлява пречка за автоматизацията на обществените поръчки и разубеждава доставчиците, особено МСП, да приемат този инструмент. Комисията би трябвало незабавно да препоръча използването на *единен европейски* (или международен) *стандарт* за процесите на обществените поръчки, по-специално работата, извършена от Европейския комитет за стандартизация (CEN) в рамките на семинара „Business Interoperability Interfaces (BII) for Public procurement in Europe“⁽¹⁾ („Интерфейси за оперативна съвместимост на предприятията (BII) във връзка с обществените поръчки в Европа“) и въвеждането на BII профили в спецификациите PEPPOL (*Pan-European Public Procurement On-Line* — „Паневропейско възлагане на обществени поръчки по интернет“).

1.13 **Фрагментация.** Липсата на европейска стратегия доведе до приемането на платформи и средства за идентифициране без връзка помежду им както на национално, така и на местно равнище (Германия, Италия и др.). Според сдруженията на МСП това почти винаги води до отказ от представяне на оферта за участие в търг, понякога до допълнителни разходи за управление, неоправдани най-вече за МСП. ЕИСК смята, че ЕС следва ефективно да се противопоставя на фрагментацията на пазара.

1.14 **Достъпност и опростеност.** ЕИСК подчертава, че за пазара, ПА и гражданите ползи може да има, само ако системите бъдат достъпни, като гарантират ниска цена, лесно управление и поддръжка на системите, модули и стандартизирани процедури и решения, определяне на общ речник, инструмент, предоставен за решаване на езиковия проблем, (който също да е достъпен и лесен за използване), в съответствие с принципите, които самата Комисия се ангажира да спазва в „Small Business Act“.

1.15 **Социални предприятия.** ЕИСК препоръчва при прехода към електронни инструменти да се проявява възможно най-голяма бдителност, за да се осигури на социалните предприятия достъп до тях. Понастоящем голям брой социални услуги се предоставят от тези предприятия, които заемат изключително важно място в спектъра от предприятия, които предоставят помощ и дейности, свързани с полагането на грижи.

1.16 По отношение на обществените поръчки на стойност над определения праг, МСП трябва да бъдат подкрепени от европейското законодателство, за да отговорят на изискванията за капитали и опит, включително чрез консорциуми или временни сдружения на предприятия. Случаят с Португалия е емблематичен. 87 % от обществените поръчки бяха спечелени от МСП, но това представлява само 19 % от стойността.

2. Основно съдържание на документа

2.1 Съобщението показва стратегическото значение на електронните обществени поръчки (*e-procurement*) и определя основните действия, чрез които Комисията възнамерява да подкрепи прехода към всеобщо разпространение на електронните обществени поръчки в ЕС.

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

2.2 Икономите, реализирани от администрациите, които вече са преминали към електронни обществени поръчки, са между 5 и 20 %. Ако се приложи по-ниският процент за всички обществени поръчки в ЕС, във всички случаи икономите ще надминат 100 млрд. евро, като се вземе предвид общият обем на обществените поръчки.

2.3 В областта на обществените поръчки ⁽²⁾, както е предвидено в Акта за единния пазар от 2011 г. ⁽³⁾, Комисията представи няколко предложения, които имат за цел преходът към електронни обществени поръчки в ЕС да завърши до средата на 2016 г. ⁽⁴⁾ Крайната цел е процедурата за електронни обществени поръчки да се направи напълно автоматизирана, като всички етапи – от публикацията на електронно обявление (*e-notification*) до електронното плащане (*e-payment*), се извършват по електронен път ⁽⁵⁾.

2.4 Електронните обществени поръчки могат да допринесат за подобряване на достъпа до търгове и до тяхната прозрачност, особено за МСП, така, че да стимулират трансграничната конкуренция, иновациите и растежа на единния пазар.

2.5 Комисията набелязва две основни пречки пред разпространението на електронните обществени поръчки:

- „инертността“, проявявана от някои заинтересовани страни. Предизвикателството се състои в това да се накарат колебаещите се купувачи и доставчици да променят своите вече вкоренени навици;
- *фрагментираността на пазара*, която може да възникне поради голямото разнообразие от понякога сложните в техническо отношение системи, възприети в ЕС.

2.6 За постигането на набелязаните цели, Комисията е създала план за действие в 15 точки.

3. Общи бележки

3.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) признава важността на преразглеждане на правната рамка в сферата на обществените поръчки и на постепенния преход към пълна автоматизация, като употребата на електронни средства за комуникация за някои етапи на процеса на снабдяване се направи задължителна.

3.2 Предложената от Комисията пътна карта за постепенното въвеждане на електронни обществени поръчки е много амбициозна, и ако бъде правилно въведена, ще бъде от голяма полза за всички участници в пазара на обществените поръчки. Като се имат предвид различията в степента на въвеждане на електронните обществени поръчки в различните държави, в които вече се наблюдава фрагментация по отношение на

решения и платформи, липсата на стратегически и оперативни насоки, ако не се спазват някои условия, би могла да доведе до увеличаване на фрагментацията на пазара.

3.3 Все пак развитието на електронното възлагане на обществени поръчки не трябва да се извършва в нарушение на принципа на предложилите най-висока цена, както е предвидено в проекта за директива относно „обществени поръчки“ ⁽⁶⁾.

3.4 ЕИСК придава голямо значение на въпроси, свързани с оперативната съвместимост между различните платформи (често портали) и на достъпността на процесите и електронните документи, обменяни в различните фази на процеса на възлагане на обществени поръчки. Подходящо е да се предвиди европейски (или международен) стандарт, отворен за (софтуерни) решения, използвани за електронните покупки в публичния сектор. Умножаването на изолирани платформи, на различни форми и процеси, представлява пречка за автоматизацията на обществените поръчки и възпира доставчиците, особено МСП, да използват този инструмент. Работата, извършена от Европейския комитет за стандартизация (CEN) в рамките на семинара „Business Interoperability Interfaces (BII) for Public procurement in Europe“ („Интерфейси за оперативна съвместимост на предприятията (BII) във връзка с обществените поръчки в Европа“) доведе до изготвянето на „оперативно съвместими стандартни профили“ за въвеждането на стандартизирани софтуерни решения.

3.5 За да се преодолеят съществуващите пречки, ЕИСК подкрепя извършването от Комисията на конкретни действия, насочени към налагане на използването на отворени международни или европейски стандарти за прилагане на оперативно съвместими технически решения. Би било подходящо да се предвиди изготвянето на насоки за правилното прилагане на отворените стандарти въз основа на работата, извършена от семинара на CEN „Интерфейси за оперативна съвместимост на предприятията“ и свързаните с това приложения в рамките на проекта PERPOL. В Програмата в областта на цифровите технологии за Европа изрично се предвижда ⁽⁷⁾ действие за насърчаване на стандартизацията на електронните обществени поръчки чрез използването на технически спецификации, които могат да се прилагат от всички доставчици на решения и услуги в областта на ИКТ.

3.6 ЕИСК подчертава съществения принос, който електронните обществени поръчки могат да дадат по отношение на прозрачността на процесите на възлагане на обществени поръчки в публичния сектор и на борбата срещу измамите. Електронните инструменти позволяват да се наблюдава и оценява целия процес, и начина, по който той е бил извършен от доставчика. Тази информация е съществена, за да се гарантира максимална прозрачност („електронна прозрачност“ – *e-transparency*) в публичния сектор и може да бъде важен стимул за въвеждането на инструментите на електронните обществени поръчки, особено за МСП. Примерът на Португалия представлява една от най-добрите практики в тази област ⁽⁸⁾, както и този на Литва, където използването на електронното обявление, електронния достъп и електронното представяне на оферти станаха задължителни със съществени ползи по отношение на: намаляване на цените (14-55 %) на стоките и закупуваните услуги; повишаване на броя на доставчиците, които участват в търговете в размер на 20-90 %; намаляване на дните, необходими за процеса на снабдяване, от 46 на 11 дни.

⁽²⁾ Предложения от 20 декември 2011 г.: COM(2011) 895 final; COM(2011) 896 final и COM(2011) 897 final.

⁽³⁾ Актът за единния пазар набелязва редица мерки за стимулиране на европейската икономика и за създаване на работни места.

⁽⁴⁾ В предложенията се предвижда обществените поръчки задължително да се възлагат по електронен път най-късно две години след предвидения за транспонирането краен срок, което, съгласно настоящия график за приемане, би трябвало да позволи прилагане най-късно до средата на 2016 г.

⁽⁵⁾ Процедурите за обществени поръчки предвиждат два основни етапа: етап преди възлагане на поръчката и последващ етап. Етапът преди възлагане на поръчката включва всички подетапи до договорното възлагане на поръчката (публикуване на обявления, достъп до тържната документация, представяне на офертите, оценка на предложенията и възлагане на поръчката). Етапът след възлагането на поръчката включва всички подетапи след сключването на договора за възлагане (поръчване, фактуриране и плащане).

⁽⁶⁾ Становище CESE: ОВ С 191, 29.6.2012 г., стр. 84.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181.

⁽⁸⁾ www.base.gov.pt/.

3.7 Важно е също така, че инициативите за електронни обществени поръчки предвиждат подкрепа за обучение на МСП в използването на технологиите и осъзнаване на ползите от тях. Инвестирането в обучението за служители в публични и частни предприятия ще бъде от съществено значение. ЕИСК счита, че оказването на подкрепа в това отношение е много полезно. МСП биха могли да се обърнат към своите секторни сдружения.

3.8 Езиковите бариери съществуват и в това съобщение не им се обръща нужното внимание. Наличната информация относно платформите за електронни обществени поръчки би трябвало да бъде представена на поне още един европейски език, различен от националния. Това обаче би могло да доведе до прекомерни допълнителни разходи. Едно от решенията би могло да бъде Европейската комисия да разработи специален онлайн „преводач“ за електронните обществени поръчки.

3.9 Комисията не разглежда проблема за видимостта на покупките на стойност под определения праг (*below thresholds*) в рамките на целия единен пазар, които са особено важни за МСП и за микропредприятията. ЕИСК счита, че е дошло време да се помисли за възможността да се запазят праговете, като се има предвид, че с електронното публикуване всички търгове ще бъдат достъпни за всички.

4. Специфични бележки относно предвидените действия

4.1 ЕИСК изразява съгласие с необходимостта от преход към автоматизацията на обществените поръчки. Докато Комисията обръща внимание на началните етапи на процеса на възлагане на обществени поръчки (публикуване на обявления, представяне на тръжната документация, подаване на офертите, оценка на предложенията и възлагането на поръчката), важно е да се включат и различните следващи етапи на възлагането на поръчката (поръчки, фактури, плащания) и да се публикува информация относно разволя на търговете, срещнатите трудности, времето за изпълнение и разходите.

4.2 Хармонизирането на техническите изисквания е от основно значение за развитието на услугите и решенията в областта на информационните технологии, които могат да бъдат въведени и използвани на местно, национално и трансгранично равнище. ЕИСК настойчиво призовава Комисията да продължи с планираното за тази цел действие 2. Последствията от него са от особена важност не само за публичните администрации, но най-вече за доставчиците, които могат да използват стандартизирани и оперативни съвместими решения на европейско равнище.

4.3 Използването на електронни подписи предизвиква усложнения при трансграничните сделки. Следователно желателно е да се използват действия, които улесняват оперативната съвместимост на тези решения. Въпреки това е важно да се отбележи, че страни като Португалия например, сред трудностите при използването на електронни обществени поръчки изтъкват прекомерните изисквания по отношение на електронните подписи и цената на услугите за отчитане на точния момент (*time stamping*), както и осигуряването на оперативна съвместимост между различните платформи за електронни обществени поръчки⁽⁹⁾.

4.4 Популяризирането на прости решения и добри практики със сигурност е добра подкрепа за проекти за автоматизация на обществените поръчки. Нуждите на МСП, по-специално на етапа на електронното представяне на оферти (*e-submission*) трябва да се вземат под внимание при разработването на съответните решения. Ето защо резултатите, получени от експертната група за електронните търгове (*e-Tendering Expert Group*) на Комисията са от съществено значение и биха могли да бъдат подложени на оценка от заинтересованите страни.

4.5 Най-важното действие, върху което Комисията би трябвало да съсредоточи вниманието си, се отнася до условията за прилагане на различни решения за електронно възлагане на обществени поръчки на вътрешния пазар. По-специално, в общоевропейския проект за електронно възлагане на обществени поръчки „PEPPOL“ (*Pan-European Public Procurement Online*) участваха 11 страни, които са разработили технически спецификации за създаването на стандартизирани решения за най-критичните фази на процеса на възлагане на обществени поръчки и открита платформа за обмен на стандартизирани документи, осъществявайки пълната оперативна съвместимост между различните европейски платформи.

4.5.1 Компонентите на PEPPOL включват: инструменти за валидиране на електронните подписи, основаващи се на електронни сертификати, издадени от европейските власти; виртуална папка на предприятието (*Virtual Company Dossier*) за представяне на информация за него по стандартизиран начин (сертификати и свидетелства); електронен каталог за представяне на оферти за продукти и услуги в стандартен формат; поръчки и електронно фактуриране за купувача и доставчика с определени процедури за обмен на информация за съвместни дейности. И накрая, инфраструктура за пренос на електронни документи (мрежа) въз основа на общи стандарти, съвместими на национално равнище, и която свързва отделните общности/системи за електронни обществени поръчки.

4.5.2 Подобно на eCertis (информационна система, помагаша за идентифициране на различните сертификати и които често се изискват в процедурите за възлагане на обществени поръчки на 27-те държави членки, Хърватия (присъединяваща се държава), Турция (страна кандидатка) и трите страни от ЕИП (Исландия, Лихтенщайн и Норвегия), европейската система за виртуална папка на предприятието (*European Virtual Company Dossier System – EVS*) предоставя информация, свързана с критериите и сертификатите, необходими за участието в търгове за възлагане на обществени поръчки в държавите членки. Все пак, докато базата данни eCertis понастоящем е замислена като база данни с информация, EVS предоставя допълнителни интерфейси за свързване към други служби. Би трябвало eCertis да има характеристики, подобни на концепцията на EVS. Комисията би трябвало да гарантира съвместимостта и да актуализира съответната система за правна информация, като предложи тази услуга и оказва техническа подкрепа.

4.5.3 ЕИСК би искал Комисията и държавите членки да оказват силна подкрепа за засилване ролята на асоциацията OpenPEPPOL и той подчертава значението ѝ, за да може създадените технически спецификации да бъдат запазени, доразработени и приети от европейския публичен сектор за прилагане при обществените поръчки, като се гарантира стандартизация и оперативна съвместимост на различните етапи на процеса на снабдяване, не само на етапите, предшествващи възлагането на поръчката, но също и на следващите, с цел да се избегне фрагментирането на пазара.

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

4.6 ЕИСК е съгласен, че съществува необходимост от финансиране и подкрепа за развитието на инфраструктурата на електронните обществени поръчки чрез Механизма за свързване на Европа, като се позовава на това, което вече е разработено от държавите членки от консорциума PEPPOL и настоящата инфраструктура за пренос (мрежата), която свързва различните системи в Европа. ЕИСК подчертава необходимостта да се поддържа отворена, достъпна и сигурна инфраструктура, основаваща се на общи стандарти. Желателно е използването на структурните фондове, с цел да се улесни възлагането на обществените поръчки.

4.7 ЕИСК препоръчва прилагането на интегрирана комуникационна стратегия, въз основа на съществуващите общности, особено OpenPEPPOL, в сътрудничество с *Enterprise Europe Network* и чрез използването на програми за работа в мрежа за регионите и общините. Тази комуникационна стратегия би могла да бъде споделена между Комисията и OpenPEPPOL новия пилотен проект А (CIP ICT PSP) *Basic Cross Sector Services (BCSS)*, за частта, отнасяща се до електронните обществени поръчки.

4.8 ЕИСК подкрепя решението на Комисията за автоматизиране на целия процес на снабдяване в рамките на нейните

структури и предоставяне на разработените решения с отворен код.

4.9 ЕИСК признава необходимостта да се упражнява контрол над въвеждането на електронните инструменти за обществени поръчки и да се определят свързаните с това предимства. Комисията би трябвало да публикува на всеки три месеца, след приемането на директивата, информация за протичането на търговете в отделните държави членки по отношение на качество/количество, за да се отчита степента на напредък на процесите.

4.10 В същото време от съществено значение е да се провежда диалог на международно равнище по въпросите на използването на електронни инструменти за обществени поръчки, за да се осигури по-голяма прозрачност и конкуренция. Използването на международни стандарти се утвърждава като необходим инструмент за тази цел и затова е желателно да се извършва наблюдение на съответните промени. По-специално е необходимо да се следи и да се препоръчва използването на стандарти (CEN ВП и спецификации PEPPOL) при въвеждането на електронните обществени поръчки от страна на европейския публичен сектор.

Брюксел, 14 ноември 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON
