



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 25.6.2013
COM(2013) 455 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Καταπολέμηση του εγκλωβισμού στον πάροχο: δημιουργία ανοιχτών συστημάτων ΤΠΕ
με καλύτερη χρήση των προτύπων στις δημόσιες συμβάσεις**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

{SWD(2013) 224 final}

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Καταπολέμηση του εγκλωβισμού στον πάροχο: δημιουργία ανοιχτών συστημάτων ΤΠΕ
με καλύτερη χρήση των προτύπων στις δημόσιες συμβάσεις**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Πολλοί οργανισμοί είναι «δέσμιου» των οικείου συστήματος ΤΠΕ καθώς μόνο ο πάροχός του διαθέτει επιστάμενη γνώση σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας του συστήματος, ώστε όταν χρειαστεί να αποκτηθούν νέα συστατικά μέρη ή άδειες μόνο ο συγκεκριμένος πάροχος να μπορεί να τα εξασφαλίσει. Αυτή η έλλειψη ανταγωνισμού οδηγεί σε υψηλότερες τιμές: περίπου 1,1 δισεκατ. ευρώ δαπανώνται άσκοπα κάθε χρόνο μόνο στον δημόσιο τομέα¹.

Η καλύτερη χρήση των προτύπων, που θα επιτρέπει στους ανταγωνιστές να παράσχουν εναλλακτικές λύσεις, θα περιορίσει τον εγκλωβισμό στον πάροχο και θα αυξήσει τον ανταγωνισμό, με αποτέλεσμα μείωση των τιμών και δυνητική βελτίωση της ποιότητας. Και αυτό επειδή τα πρότυπα καθορίζουν το βασικό στοιχείο μιας τεχνολογίας και δημιουργούν συνθήκες ισότιμου ανταγωνισμού για όλους τους προμηθευτές ΤΠΕ². Περισσότεροι προμηθευτές θα είναι σε θέση να υποβάλουν προσφορές σε διαγωνισμούς για συστήματα που βασίζονται σε πρότυπα, με αποτέλεσμα μεγαλύτερο ανταγωνισμό και δυνατότητα επιλογής.

Στο Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη³ αναγνωρίζεται ως πρόβλημα ο εγκλωβισμός στον πάροχο, ενώ με τη δράση 23 αναλαμβάνεται δεσμευση για παροχή κατευθύνσεων σχετικά με τη σχέση μεταξύ τυποποίησης ΤΠΕ και δημόσιων συμβάσεων ως βοήθεια στις δημόσιες αρχές να χρησιμοποιούν πρότυπα για προαγωγή της αποτελεσματικότητας και περιορισμό των κινδύνων εγκλωβισμού. Για το σκοπό αυτό, η παρούσα ανακοίνωση συνοδεύεται από πρακτικό οδηγό για καλύτερη χρήση των προτύπων στις δημόσιες συμβάσεις, ιδίως στον δημόσιο τομέα.

2. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΟΥ ΕΓΚΛΩΒΙΣΜΟΥ ΣΕ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΤΠΕ

Οι δημόσιες αρχές συνάπτουν συμβάσεις με τους παρόχους ΤΠΕ προκειμένου, για ορισμένο χρονικό διάστημα, να χρησιμοποιούν προϊόντα ή υπηρεσίες ΤΠΕ. Κατάσταση εγκλωβισμού

¹ Βλ. τμήμα 2 για αιτιολόγηση του ποσού αυτού.

² Ghosh, R.A (2005) 'An economic basis for open standards' (οικονομική βάση για ανοιχτά πρότυπα) έργο FLOSSPOLs, <http://flosspols.org/deliverables/FLOSSPOLs-D04-openstandards-v6.pdf>.

³ Η δράση 23 του ψηφιακού θεματολογίου δεσμεύεται να παρέχει «κατευθύνσεις σχετικά με τη σχέση μεταξύ τυποποίησης ΤΠΕ και δημόσιων συμβάσεων ώστε να βοηθήσουν τις δημόσιες αρχές να χρησιμοποιούν πρότυπα για την προώθηση της αποτελεσματικότητας και τη μείωση των κινδύνων εγκλωβισμού», COM/2010/0245, διαθέσιμο στη διεύθυνση [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0245R\(01\):EL:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0245R(01):EL:NOT). Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την δράση 23, βλ. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/pillar-ii-interoperability-standards/action-23-provide-guidance-ict-standardisation-and-public>.

υφίσταται όταν η δημόσια αρχή δεν μπορεί να αλλάξει εύκολα τον πάροχο υπηρεσιών μετά τη λήξη της σχετικής χρονικής περιόδου, επειδή δεν διατίθενται όλες οι βασικές πληροφορίες σχετικά με το σύστημα ώστε να μπορέσει να αναλάβει αποτελεσματικά διαφορετικός πάροχος.

Από έρευνα⁴ που διεξήχθη το 2011 (έρευνα του 2011) μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων που ασχολούνται με τις δημόσιες συμβάσεις σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης προέκυψε ότι από τις 244 αρχές σύναψης συμβάσεων που εξετάστηκαν στο πλαίσιο της έρευνας, τουλάχιστον το 40 % θεωρεί ότι η αλλαγή των οικείων λύσεων ΤΠΕ θα ήταν υπερβολικά δαπανηρή διότι θα συνεπαγόταν την αλλαγή και πολλών άλλων συστημάτων τα οποία χρησιμοποιούν τα δεδομένα του συστήματος που θα ήθελαν να αλλάξουν. Το 25 % των ερωτηθέντων πιστεύουν ότι δεν θα ήταν σε θέση να αλλάξουν τις οικείες λύσεις ΤΠΕ εξαιτίας του φόβου ότι οι πληροφορίες τους δεν θα ήταν δυνατό να μεταβιβαστούν.

Η κατάσταση «εγκλωβισμού» συνεπάγεται συνήθως ότι σε έγγραφα της δημόσιας σύμβασης για την επόμενη προμήθεια σχετικά με το σύστημα ΤΠΕ που προκαλεί τον εγκλωβισμό θα περιέχονται αναφορές στην εμπορική επωνυμία του εν λόγω συστήματος. Οι αγοραστές είναι υποχρεωμένοι να αναφερθούν σε εμπορικές επωνυμίες, διότι, εξαιτίας της απουσίας πληροφοριών σχετικά με το σύστημα ΤΠΕ, είναι αδύνατο να περιγραφεί με ικανοποιητική ακρίβεια το σύστημα κατά οποιονδήποτε άλλο τρόπο.

Πράγματι, από αρκετές μελέτες⁵ προκύπτει ότι γίνεται εκτεταμένη χρήση εμπορικών επωνυμιών σε έγγραφα συμβάσεων. Το ποσοστό των διαγωνισμών που παραπέμπουν σε εμπορικές επωνυμίες κυμαίνεται από 16 % έως 36 %, ανάλογα με τα δείγματα που χρησιμοποιούνται στις μελέτες. Επιπλέον, το μεγαλύτερο μέρος των 244 που απάντησαν στην έρευνα του 2011 χρησιμοποιούν εμπορικές επωνυμίες σε διαγωνισμούς, με το 23 % να αναφέρεται σε εμπορικές επωνυμίες είτε πάντα ή συχνά, και σχεδόν το 40 % να παραπέμπει ενίοτε σε αυτές.

Ωστόσο, βάσει των ενωσιακών κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις⁶, οι τεχνικές προδιαγραφές πρέπει να επιτρέπουν την επί ίσοις όροις πρόσβαση των οικονομικών φορέων στη διαδικασία σύναψης συμβάσεων και να μην συνεπάγονται τη δημιουργία αδικαιολόγητων φραγμών στο άνοιγμα των δημόσιων συμβάσεων στον ανταγωνισμό. Οι παραπομπές σε εμπορικές επωνυμίες επιτρέπονται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν δεν είναι δυνατή με ικανοποιητική ακρίβεια και με καταληπτό τρόπο η περιγραφή του αντικειμένου της σύμβασης με άλλα μέσα που προβλέπει η ενωσιακή νομοθεσία· η εν λόγω μνεία συνοδεύεται από τις λέξεις «ή ισοδύναμο».

⁴ <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/study44-survey1results.pdf>.

⁵ Για παράδειγμα, R.A. Ghosh (2005), 'An Economic Basis for Open Standards' (οικονομική βάση για ανοιχτά πρότυπα) Μάαστριχτ, έργο FLOSSPOLs, <http://flosspols.org/deliverables/FLOSSPOLs-D04-openstandards-v6.pdf> · Paapst, M. «Affirmative action in procurement for open standards and FLOSS» (θετική δράση στην προμήθεια ανοιχτών προτύπων και FLOSS). *International Free and Open Software Law Review* τ.2 αριθ. 2 σ. 184-185, βλ. <http://www.ifosslr.org/ifosslr/article/view/41>, Open Forum Europe, (2011)· «OFE Procurement Monitoring Report: EU Member States practice of referring to specific trademarks when procuring for Computer Software Packages and Information Systems between the months of February and April 2010» συμβάσεις έκθεση παρακολούθησης (έκθεση παρακολούθησης προμηθειών: η πρακτική των κρατών μελών της ΕΕ να αναφέρεται σε συγκεκριμένα εμπορικά σήματα κατά την προμήθεια ηλεκτρονικών πακέτων λογισμικού και συστημάτων πληροφοριών μεταξύ Φεβρουαρίου και Απριλίου 2010» (Μάιος), σ. 6, βλ. http://www.openforumeurope.org/openprocurement/open-procurement-library/Report_2010.pdf ·

⁶ Οδηγία 2004/18/EK, ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σ. 114-240.

Η χρήση εμπορικών επωνυμιών σε έγγραφα της δημόσιας σύμβασης θα περιορίσει τον ανταγωνισμό στους προμηθευτές του συγκεκριμένου σήματος και θα οδηγήσει σε ουσιαστικό μονοπώλιο με τις επιπτώσεις του στην τιμή. Επιπλέον, η εξάρτηση από έναν μόνο πωλητή όσον αφορά ένα σύστημα ΤΠΕ και τη μελλοντική εξέλιξή του μπορεί να προκαλέσει προβλήματα επιχειρηματικής συνέχειας δεδομένου ότι υπάρχει κίνδυνος ο πωλητής να αποφασίσει μην υποστηρίξει πλέον το σύστημα ή ορισμένα χαρακτηριστικά του. Μπορεί επίσης να οδηγήσει σε απώλεια ευκαιριών για περισσότερη καινοτομία και αποτελεσματικότητα, ιδίως όταν ο πωλητής δεν είναι σε θέση να διαφαλίσει τη μελλοντική βιωσιμότητα του συστήματος.

Από αποτελέσματα μελέτης της Επιτροπής⁷ διαπιστώνεται ότι οι ανοιχτοί διαγωνισμοί είναι πολύ αποτελεσματικοί για την προσέλκυση μεγαλύτερου αριθμού προσφερόντων, καθώς και ότι ο διπλασιασμός του αριθμού των προσφερόντων μείωσε τη συμβατική τιμή κατά περίπου 9 %.

Με βάση αυτό το ποσοστό αύξησης των προσφερόντων στη μείωση των δαπανών, και το ύψος των δημόσιων συμβάσεων στον τομέα των ΤΠΕ στην ΕΕ που εκτιμάται σε 78 δισεκατ. ευρώ⁸, ενώ το 16 % των εν λόγω συμβάσεων παραπέμπουν σε εμπορικές επωνυμίες, εκτιμάται ότι οι δημόσιες αρχές δαπανούν αδικαιολόγητα περίπου 1,1 δις ευρώ ετησίως⁹ λόγω του περιορισμένου αριθμού των προσφερόντων που οφείλεται στην αναφορά σε εμπορικές επωνυμίες.

3. ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΤΠΕ ΠΟΥ ΒΑΣΙΖΟΝΤΑΙ ΣΕ ΠΡΟΤΥΠΑ ΣΕ ΑΝΤΙΠΑΡΑΘΕΣΗ ΜΕ ΙΔΙΟΤΑΓΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΤΠΕ

Η χρήση συστημάτων ΤΠΕ που βασίζονται σε πρότυπα αντί της χρήσης ιδιοταγούς τεχνολογίας θα βοηθήσει στο άνοιγμα περιοριστικών πρακτικών στην ανάθεση δημόσιων συμβάσεων, καθώς χάρη τα πρότυπα οι βασικές γνώσεις σχετικά με ένα σύστημα τίθενται στη διάθεση κάθε ενδιαφερομένου, γεγονός που σημαίνει ότι και άλλοι δυνητικοί προμηθευτές θα μπορούσαν να διατηρήσουν ή να εξελίξουν το σύστημα υπό ανταγωνιστικότερους όρους και προϋποθέσεις.

⁷ «Estimating the Benefits from the Procurement Directives» (εκτίμηση του οφέλους από τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις). http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/estimating-benefits-procurement-directives_en.pdf.

⁸ Η μέθοδος αυτή βασίζεται στο ποσό των δημόσιων δαπανών για ΤΠ στο ΗΒ, ύψους 18 δισεκατ. ευρώ το 2010, και την έρευνα από την οποία προκύπτει ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο αντιστοιχεί το 23 % της ενωσιακής δαπάνης πληροφορικής (ΤΠ). Το ποσό αυτό διασταυρώθηκε με την εκτίμηση των 54 δισεκατ. ευρώ που προέρχεται από τη βάση δεδομένων MAPPS σχετικά με τις συμβάσεις ΤΠΕ του δημόσιου τομέα που βασίζονται σε σχετικούς κωδικούς CPV για ΤΠ (πιθανώς να έχει υποεκτιμηθεί δεδομένου ότι στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ δημοσιεύονται μόνο συμβάσεις πάνω από το κατώτατο όριο δαπάνης, και ότι δεν είναι δυνατό όλες οι δημόσιες συμβάσεις που αφορούν ΤΠ να καταταγούν στους κωδικούς CPV για ΤΠ).

⁹ Εάν ο αριθμός των προσφερόντων διπλασιαζόταν στο 16 % των δημόσιων συμβάσεων των ΤΠΕ λόγω μη αναφοράς σε εμπορικές επωνυμίες (πρόκειται για τον χαμηλότερο αριθμό που αναφέρεται στις μελέτες της υποσημείωσης 5), θα προέκυπτε εξοικονόμηση 9 % από το 16 % των 78 δισεκατ. ευρώ ετησίως, που σημαίνει 1,1 δισεκατ. ευρώ ετησίως.

Εκτός από τις οικονομικές πτυχές, η μετάβαση σε συστήματα ΤΠΕ που βασίζονται σε πρότυπα συνεπάγεται και άλλα σημαντικά πλεονεκτήματα για τις δημόσιες αρχές, όπως επίσης αναγνωρίζεται στο σχέδιο δράσης για την ηλε-διακυβέρνηση¹⁰.

3.1. Αλληλεπίδραση με τους πολίτες — βελτίωση της αποτελεσματικότητας και ελευθερία επιλογής

Καθώς τα πρότυπα περιλαμβάνουν προδιαγραφές που μπορούν να γίνουν γνωστές σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, τα προϊόντα και οι υπηρεσίες από διάφορους παραγωγούς μπορούν να είναι διαλειτουργικά, καθιστώντας ευκολότερη και αποτελεσματικότερη την ενοποίηση ενός δημόσιου συστήματος με ένα άλλο για την ανταλλαγή δεδομένων¹¹. Για παράδειγμα, με τον τρόπο αυτό θα καταστεί δυνατό οι πολίτες να υποβάλλουν δεδομένα μόνο μία φορά σε οποιαδήποτε δημόσια διοίκηση. Όταν τα ίδια αυτά δεδομένα απαιτηθούν σε άλλες περιστάσεις, θα μπορούν να ανακτηθούν και να επαναχρησιμοποιηθούν αυτομάτως, καθιστώντας αποτελεσματικότερη την αλληλεπίδραση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων αρχών σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Εάν το ίδιο αυτό επίπεδο διαλειτουργικότητας έπρεπε να επιτευχθεί μεταξύ συστημάτων που δεν βασίζονται σε πρότυπα, το κόστος και η πολυπλοκότητα θα ήταν σημαντικά υψηλότερα.

Επιπλέον, εφόσον χρησιμοποιούνται ιδιοταγή προϊόντα αντί προϊόντων βασιζόμενων σε πρότυπα, τούτο μπορεί να περιορίσει την πρόσβαση από τους πολίτες, οι οποίοι μπορούν να επικοινωνούν με τις δημόσιες αρχές μόνο αν έχουν πρόσβαση και χρησιμοποιούν το ίδιο προϊόν¹². Εάν οι δημόσιες αρχές χρησιμοποιούν προϊόντα βασιζόμενα σε πρότυπα, οι πολίτες μπορούν επίσης να χρησιμοποιούν άλλα προϊόντα που εφαρμόζουν τα εν λόγω πρότυπα.

3.2. Αλληλεπίδραση με άλλες δημόσιες αρχές,

Το ευρωπαϊκό πλαίσιο διαλειτουργικότητας και η ευρωπαϊκή στρατηγική διαλειτουργικότητας, όπως ερμηνεύονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής «Προς τη διαλειτουργικότητα των ευρωπαϊκών δημόσιων υπηρεσιών»¹³, εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη χρήση των συστημάτων ΤΠΕ που βασίζονται σε πρότυπα. Η διαλειτουργικότητα είναι απαραίτητη για την λειτουργία των διασυνοριακών υπηρεσιών ηλε-διακυβέρνησης που χρειάζονται οι πολίτες και οι επιχειρήσεις όταν ταξιδεύουν/εργάζονται/σπουδάζουν/ασκούν επιχειρηματικές δραστηριότητες εντός της ΕΕ και που στηρίζουν έναν από τους στόχους της ενιαίας ευρωπαϊκής ψηφιακής αγοράς. Όταν οι δημόσιες αρχές θεσπίσουν εναλλακτικές λύσεις που να βασίζονται σε πρότυπα, η ανάπτυξη των απαραίτητων διασυνοριακών υπηρεσιών θα γίνει ευκολότερη.

¹⁰ COM(2010) 743, στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EL:PDF>; Βλ. επίσης <http://ec.europa.eu/digital-agenda/node/165>.

¹¹ Ghosh, R.A (2005) «An economic basis for open standards» (οικονομική βάση για ανοιχτά πρότυπα) έργο FLOSSPOLs , <http://flosspols.org/deliverables/FLOSSPOLs-D04-openstandards-v6.pdf>. Hesser, Czaya and Riemer (2007) «Development of standards» σε: W. Hesser (εκδ) *Standardisation in Companies and Markets*, σ. 123-169, Αμβούργο: Helmut Schmidt University.

¹² http://www.epractice.eu/files/European%20Journal%20epractice%20Volume%202012_6.pdf.

¹³ COM(2010)744 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0744:FIN:EL:PDF>.

3.3. Περισσότερη καινοτομία

Η οδηγία για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα¹⁴ υποχρεώνει τα κράτη μέλη, όταν επιτρέπεται η περαιτέρω χρήση εγγράφων των φορέων του δημόσιου τομέα, να καθιστούν αυτά τα έγγραφα διαθέσιμα με ηλεκτρονικά μέσα¹⁵, όπου αυτό είναι δυνατό και ενδεδειγμένο.

Τα στοιχεία αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν ψηφιακούς χάρτες, μετεωρολογικά, νομικά, κυκλοφοριακά, χρηματοπιστωτικά, οικονομικά και άλλα δεδομένα, καθώς επίσης και τις διεπαφές προγραμμάτων εφαρμογής (API) των συστημάτων ΤΠΕ. Οι επιχειρήσεις και οι πολίτες θα είναι τότε σε θέση να χρησιμοποιούν τα δεδομένα και τα συστήματα των δημόσιων αρχών ώστε να αναπτύξουν νέες εφαρμογές προς όφελος της κοινωνίας γενικότερα, να προωθήσουν μεγαλύτερη οικονομική μεγέθυνση και απασχόληση, ενώ θα συμβάλλουν επίσης στην επίτευξη καινοτομίας στον δημόσιο τομέα.

Σε περίπτωση που τα εν λόγω δεδομένα διατίθενται σε μορφές που αντιστοιχούν σε κοινά πρότυπα, τούτο θα βοηθήσει σημαντικά τους αναπτυξιακούς φορείς προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι εφαρμογές τους λειτουργούν με δεδομένα από πολλές και διάφορες δημόσιες αρχές και ότι οι πολίτες μπορούν να χρησιμοποιούν τις εφαρμογές αυτές οπουδήποτε βρίσκονται στην Ευρώπη.

Επιπλέον, ένα σύστημα ΤΠΕ που βασίζεται σε πρότυπα είναι ευκολότερο να εξελιχθεί και εξασφαλίζει την παροχή των μελλοντικών υπηρεσιών που αναμένεται να παρέχουν οι δημόσιες αρχές στους πολίτες, με αποτελεσματικό και καινοτόμο τρόπο. Τα πρότυπα παρέχουν τα αναγκαία στηρίγματα που οποιοσδήποτε με γνώσεις ΤΠΕ μπορεί να χρησιμοποιήσει για τη δημιουργία πρόσθετων λειτουργιών στο σύστημα ή για μεταφορά δεδομένων από ένα σύστημα σε άλλο, με αποτέλεσμα να αυξάνονται οι δυνατότητες χρήσης του.

3.4. Χαμηλότερο κόστος για προμηθευτές ΤΠΕ

ICT suppliers are also affected by lock-in. Από την έρευνα του 2011 προέκυψε ότι η πλειονότητα των προμηθευτών ΤΠΕ τάσσονται επίσης υπέρ πιο ανοιχτών διαδικασιών προμηθειών με βάση πρότυπα, καθώς τούτο θα άνοιγε τις αγορές για όλους, με αποτέλεσμα την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ενωσιακής αγοράς ΤΠΕ. Είναι, ωστόσο, σαφές ότι οι προοπτικές πωλήσεων ορισμένων δεσποζόντων ηγετικών προμηθευτών μπορεί να επηρεαστούν αρνητικά αν οι νεοεισερχόμενοι θα είναι σε θέση να ανταγωνιστούν αποτελεσματικότερα.

Παρά τα πλεονεκτήματα, η πλειονότητα των προμηθευτών ΤΠΕ, από τη χρήση συμβάσεων βάσει προτύπων, θα επωμιστεί το κόστος εφαρμογής και χρήσης προτύπων για τα προϊόντα και τις υπηρεσίες τους. Αυτό πρέπει να συγκριθεί με τις συνήθεις δαπάνες τους για τη συντήρηση και την εξέλιξη των προϊόντων και των υπηρεσιών τους. Από έρευνα που διεξήχθη το 2012 μεταξύ των δημόσιων αρχών και των προμηθευτών ΤΠΕ¹⁶ (έρευνα του 2012) προκύπτει ότι το 30 % των ενδιαφερόμενων αναμένουν η ενδεχόμενη αύξηση του

¹⁴ Οδηγία 2003/98/EK, ΕΕ L 345 της 31.12.2003, σ. 90-96.

και, για προτεινόμενη επικαιροποίηση:
http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/index_en.htm

¹⁵ Στην πρόταση οδηγίας για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/98/EK, η Επιτροπή έχει προτείνει την αντικατάσταση των όρων «ηλεκτρονικά μέσα» από τις λέξεις «σε μορφή αναγνώσιμη από υπολογιστή και μαζί με τα μεταδεδομένα τους». COM (2011) 877 final.

¹⁶ <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/study44-survey2results.pdf>.

κόστους να είναι σημαντικότερη βραχυπρόθεσμα (εφόσον οι δημόσιες αρχές διατηρούν μακροπρόθεσμα συνεκτικά τα πρότυπα που εφαρμόζουν). Ωστόσο, το 41 % των ερωτηθέντων αναμένει ότι οι μακροπρόθεσμες δαπάνες για λύσεις θα μειωθούν, πράγμα που υποδηλώνει ότι οι προμηθευτές ΤΠΕ θα επωφεληθούν επίσης από την άποψη της μείωσης του κόστους και την καλύτερη πρόσβαση στις αγορές.

Χάρη στα συστήματα ΤΠΕ που βασίζονται σε πρότυπα θα υπάρξει περισσότερη διαλειτουργικότητα, καινοτομία και ανταγωνισμός, μείωση των δαπανών και βελτίωση της επικοινωνίας με τους πολίτες. Θα αποτελέσουν τη βάση για μια νέα γενιά ανοικτών, ευέλικτων και συνεργατικών υπηρεσιών ηλε-διακυβέρνησης προς ενίσχυση των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών και των επιχειρήσεων, όπως προβλέπεται στο σχέδιο δράσης για την ηλε-διακυβέρνηση 2011-2015.

4. ΟΔΗΓΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΤΠΕ ΠΟΥ ΒΑΣΙΖΟΝΤΑΙ ΣΕ ΠΡΟΤΥΠΑ

Θεωρητικά, φαίνεται απλή η απόκτηση, στο μέλλον, συστημάτων ΤΠΕ που να βασίζονται σε πρότυπα. Αρκεί απλώς κατά την προμήθεια νέων αδειών και κατασκευαστικών στοιχείων να απαιτούνται πρότυπα. Στην πράξη, ωστόσο, σημαντικός αριθμός αρχών που προβαίνουν σε σύναψη συμβάσεων δήλωσαν στην έρευνα του 2011 ότι είχαν δυσκολίες στη χρήση προτύπων κατά την προμήθεια των ΤΠΕ· σχεδόν το 50 % επικαλέστηκαν έλλειψη εμπειρογνώσιας για να αποφασίσουν ποια πρότυπα είναι σχετικά και ενδεδειγμένα για τις συγκεκριμένες ανάγκες των ΤΠΕ. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να δοθεί βοήθεια στους προμηθευτές να υπερβούν αυτές τις πρακτικές δυσκολίες, ώστε να μπορούν να χρησιμοποιούν τα πρότυπα σωστά.

Επί του παρόντος, ορισμένα κράτη μέλη (όπως η Γαλλία, η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία, η Σουηδία, η Ισπανία και η Δανία¹⁷) προωθούν τη χρήση προτύπων στις δημόσιες συμβάσεις για ΤΠΕ. Βοηθούν τις δημόσιες αρχές με πρακτική καθοδήγηση, που συνίσταται σε καταλόγους συνιστώμενων προτύπων για ειδικές περιστάσεις, οδηγούς για προμήθειες και έτοιμα κείμενα προς χρήση σε έγγραφα για δημόσιες συμβάσεις. Παρά τις εν λόγω βέλτιστες πρακτικές, μόνο το 25 % των ερωτηθέντων στην έρευνα του 2012 είχαν πρόσβαση σε αυτό το είδος συμβουλών, που υποδηλώνει ανάγκη ανάπτυξης κατευθυντήριων γραμμών για να καλυφθούν περισσότεροι φορείς προμηθειών του δημοσίου.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εντοπίσει τις κυριότερες δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι δημόσιες αρχές κατά την προμήθεια συστημάτων ΤΠΕ και έχει συγκεντρώσει τις βέλτιστες πρακτικές ορισμένων κρατών μελών που εργάζονται δραστήρια για την αντιμετώπιση των δυσχερειών αυτών. Οι εν λόγω βέλτιστες πρακτικές αποτελούν τη βάση για τον «οδηγό για την προμήθεια ΤΠΕ που βασίζονται σε πρότυπα, στοιχεία ορθής πρακτικής» (ο οδηγός), που συνοδεύει την παρούσα ανακοίνωση.

Ο οδηγός αποτελείται από:

- Συμβουλές για την εκπόνηση στρατηγικής στις ΤΠΕ, που αποτελείται από βασικές ακολουθητέες αρχές σε μια χώρα, περιφέρεια ή τομέα εφαρμογής ώστε τα συστήματα ΤΠΕ να συνεργάζονται και να παρέχουν αποτελεσματικές υπηρεσίες σε πολίτες και άλλους φορείς που εργάζονται με τις δημόσιες αρχές.

¹⁷ <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/d2-finalreport-29feb2012.pdf>.

- Συμβουλές για την αξιολόγηση προτύπων κατά μεθοδικό, δίκαιο και διαφανή τρόπο προκειμένου να επιλεγούν τα πρότυπα που πρέπει να χρησιμοποιούνται προς στήριξη της στρατηγικής στον τομέα των ΤΠΕ προς αποφυγή καταστάσεων εγκλωβισμού ως δέσμιων πελατών. Πρόκειται για συνεχή δραστηριότητα προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι μόλις καταστούν διαθέσιμα νέα και καλύτερα πρότυπα, θα χρησιμοποιηθούν αντί αυτών που είχαν επιλεγεί προηγουμένως.
- Οδηγίες για τον καλύτερο τρόπο προσδιορισμού των αναγκών ΤΠΕ μιας δημόσιας αρχής και αξιολόγησης πιθανών συστημάτων ΤΠΕ που μπορούν να ανταποκριθούν στις ανάγκες αυτές, συμπεριλαμβανομένης της εξέτασης των αιτημάτων των χρηστών.
- Συμβουλές σχετικά με μακροπρόθεσμο δημοσιονομικό προγραμματισμό για να ξεπεραστεί το υψηλότερο αρχικό κόστος όταν επιχειρείται η εξάλειψη καταστάσεων εγκλωβισμού.
- Συμβουλές συμπεριφοράς στην αγορά, προκειμένου οι δημόσιες αρχές να κατανοήσουν την επίκαιρη προσφορά της αγοράς και, αντιστρόφως, η αγορά να κατανοήσει τις μελλοντικές ανάγκες των δημόσιων αρχών.
- Συμβουλές για την εκπόνηση πρακτικών, κατευθύνσεων «έτοιμων προς χρήση», (κατάλογος συνιστώμενων προτύπων για ειδικές εφαρμογές ΤΠΕ, έτοιμα κείμενα προς χρήση σε έγγραφα της δημόσιων συμβάσεων, κατάρτιση) που θα βοηθήσουν τις δημόσιες αρχές να συντάσσουν έγγραφα δημόσιων συμβάσεων τα οποία αφορούν τα σωστά πρότυπα στη σωστή κατάσταση, με τον σωστό τρόπο.

Ο οδηγός παρέχει επίσης παραδείγματα βέλτιστης πρακτικής, καθώς και υλικό που μπορούν να χρησιμοποιούν οι αρχές προμήθειας για την υλοποίηση των συμβουλών. Ο οδηγός καλύπτει όλους εκείνους που ενδεχομένως συμμετέχουν σε δημόσιες συμβάσεις ΤΠΕ, συμπεριλαμβανομένων των δημοσίων υπαλλήλων που είναι υπεύθυνοι για τις συμβάσεις, τους προϊσταμένους πληροφορικής του δημόσιου τομέα, καθώς και τους εμπειρογνώμονες των ΤΠΕ που παρέχουν συνδρομή σε δημόσιες αρχές.

Ο οδηγός καθιστά σαφέστατο ότι τα ζητήματα επίλυσης του εγκλωβισμού, της χρήσης περισσότερων και καλύτερων προτύπων, καθώς και διαλειτουργικών συστημάτων δεν μπορούν να επιλυθούν μόνο από μεμονωμένους φορείς προμηθειών, αλλά πρέπει να αποτελέσουν μέρος ενός συνολικού μακροπρόθεσμου σχεδίου στα κατάλληλα τομεακά και οργανωτικά επίπεδα ώστε να εξασφαλιστεί ότι τα συστήματα ΤΠΕ θα συνεργάζονται κατά τρόπο αποτελεσματικό.

5. ΣΥΝΑΦΕΙΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ

Υπάρχουν αρκετές άλλες πρωτοβουλίες σε επίπεδο ΕΕ, με σκοπό να προωθηθεί η χρήση προτύπων:

- Η πρόταση που εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την έκδοση οδηγίας σχετικά με την προσβασιμότητα των ιστοτόπων οργανισμών του δημόσιου τομέα¹⁸,

¹⁸

COM(2012) 721, βλ.

COM (2012) 721, βλ. <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2012:0721:fin:el:pdf>

όπου προβλέπεται η δημιουργία εναρμονισμένου προτύπου με βάση τις εργασίες των ευρωπαϊκών οργανισμών τυποποίησης βάσει της εντολής M/376¹⁹.

- Το χαρτοφυλάκιο πιλοτικών έργων μεγάλης κλίμακας για την ηλε-διακυβέρνηση που διεξάγονται βάσει του ενωσιακού προγράμματος για την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία στο πλαίσιο του προγράμματος υποστήριξης της πολιτικής για τις ΤΠΕ (CIP ICT PSP), όπου συνιστώνται πρότυπα για συγκεκριμένες εφαρμογές, για παράδειγμα, όσον αφορά τις ηλεκτρονικές πλατφόρμες για τις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων²⁰ και την ηλε-ταυτοποίηση²¹.
- Οι εργασίες της πολυσυμμετοχικής πλατφόρμας φορέων ηλε-τιμολόγησης²² στο πλαίσιο του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου πληρωμών.
- Τα κοινά πρότυπα και προδιαγραφές για μεθόδους αξιολόγησης (CAMSS)²³, που έχουν εκπονηθεί στο πλαίσιο του προγράμματος ISA (πρόγραμμα διαλειτουργικών λύσεων για τις ευρωπαϊκές δημόσιες διοικήσεις²⁴), παρέχουν το πλαίσιο για την αξιολόγηση των προτύπων και προδιαγραφών διαλειτουργικότητας και την από κοινού εκμετάλλευση των αποτελεσμάτων. Ο οδηγός προάγει τη χρήση των CAMMS για την αξιολόγηση προτύπων.
- Μια άλλη δράση του ISA, το παρατηρητήριο των εθνικών πλαισίων διαλειτουργικότητας (NIFO)²⁵, παρέχει εικόνα σχετικά με τις δραστηριότητες διαλειτουργικότητας εντός της Ευρώπης. Επικεντρώνεται στην ανάλυση των εθνικών πλαισίων διαλειτουργικότητας, η οποία μπορεί να θεωρηθεί ως σημαντική βάση για τη στρατηγική ΤΠΕ κάθε δημόσιου οργανισμού, όπως συνιστάται στον οδηγό.
- Επιπλέον, χάρη σε πρόσφατη μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού συστήματος τυποποίησης²⁶ οι αναθέτουσες αρχές διαθέτουν πλέον τη δυνατότητα να καθορίζουν τις τεχνικές προδιαγραφές σε έγγραφα δημόσιων συμβάσεων με αναφορά σε προδιαγραφές ΤΠΕ που εκπονούνται από φόρουμ και κοινοπραξίες και τα οποία στη συνέχεια - έπειτα από διαβούλευση, ιδίως με την ευρωπαϊκή πολυσυμμετοχική πλατφόρμα φορέων για την τυποποίηση των ΤΠΕ - αναγνωρίζονται από την Επιτροπή, ενώ προηγουμένως ήταν δυνατή μόνο η αναφορά σε πρότυπα ή σε προδιαγραφές που θεσπίζονται από εθνικούς, ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς τυποποίησης.

και <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/proposal-directive-european-parliament-and-council-accessibility-public-sector-bodies-websites>.

¹⁹ <http://www.mandate376.eu/>

²⁰ <http://www.peppol.eu/>.

²¹ <https://www.eid-stork.eu/>.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/payments/einvoicing/index_en.htm.

²³ <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/idabc-camss/>.

²⁴ http://ec.europa.eu/isa/index_en.htm.

²⁵ http://ec.europa.eu/isa/actions/04-accompanying-measures/4-2-3action_en.htm.

²⁶ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1025/2012, ΕΕ L 316, 14.11.2012, σ. 12-33 και http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/standardisation-policy/index_en.htm.

6. ΤΙ ΣΥΜΒΑΙΝΕΙ ΕΑΝ ΔΕΝ ΥΠΑΡΧΟΥΝ ΠΡΟΤΥΠΑ;

Για ορισμένα νέα είδη εφαρμογών που πρέπει να αναπτύξουν οι δημόσιοι οργανισμοί ώστε να ανταποκριθούν σε σημαντικές κοινωνικές προκλήσεις, όπως η εξασφάλιση υψηλής ποιότητας υγειονομικής περίθαλψης σε προσιτές τιμές για ένα γηράσκοντα πληθυσμό, η καταπολέμηση της αλλαγής του κλίματος κλπ., ενδέχεται να μην είναι ακόμα διαθέσιμα τα αναγκαία πρότυπα. Σε τέτοιες περιπτώσεις, οι δημόσιες αρχές θα μπορούσαν δυνητικά να συνεργαστούν με άλλους φορείς ανάθεσης του δημοσίου όσον αφορά τις προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις. Αυτό σημαίνει την αγορά υπηρεσιών E&A²⁷ που επιτρέπουν στον δημόσιο τομέα να μοιραστεί τους κινδύνους και τα οφέλη πρωτοποριακής E&A με τον κλάδο. Παρέχεται στους αγοραστές η δυνατότητα να κατευθύνουν τον κλάδο ώστε να ανταποκριθεί στις ανάγκες του, αποτιμώντας πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των ανταγωνιστικών λύσεων από διάφορους προμηθευτές (μέσω σχεδιασμού, κατασκευής πρωτοτύπων και δοκιμών), χωρίς δεσμεύσεις που συνεπάγονται οι μεγάλες συμβάσεις σε έναν μόνο προμηθευτή. Μπορεί επίσης να ζητηθεί από τους προμηθευτές να λάβουν μέρος στους αρμόδιους οργανισμούς τυποποίησης για την εκπόνηση προτύπων αναφορικά με τα αποτελέσματα της E&A για τις προ-εμπορικές συμβάσεις. Η Ευρωπαϊκή σύμπραξη για το υπολογιστικό νέφος²⁸ είναι ένα παράδειγμα προεμπορικής δημόσιας σύμβασης, στο πλαίσιο της οποίας αναπτύσσονται πρότυπα.

7. ΑΝΑΘΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΤΠΕ ΠΟΥ ΒΑΣΙΖΟΝΤΑΙ ΣΕ ΠΡΟΤΥΠΑ: ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΕΝΕΡΓΕΙΕΣ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καλεί όλες τις δημόσιες αρχές στα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν τον οδηγό ώστε να αμβλυνθεί ο εγκλωβισμός των οικείων συστημάτων ΤΠΕ, ενθαρρύνοντας έτσι τον ανταγωνισμό στην Ευρώπη και να υποστηρίξουν την ανάπτυξη της ενιαίας ευρωπαϊκής ψηφιακής αγοράς, μεταξύ άλλων και με την εξασφάλιση μεγαλύτερης πρόσβασης και χρήσης των δημόσιων δεδομένων και πληροφοριών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα εφαρμόσει επίσης τον οδηγό ώστε να υπάρξει καλύτερη χρήση των προτύπων στα δικά της συστήματα ΤΠΕ και καλεί τα άλλα ευρωπαϊκά όργανα να ακολουθήσουν το παράδειγμά της.

Αναμένεται ότι με την πάροδο του χρόνου τα κράτη μέλη, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα άλλα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, θα προχωρήσουν σε πιο εξειδικευμένες εκδόσεις του οδηγού, προσαρμοσμένες στις δικές τους στρατηγικές για τις ΤΠΕ και τη χρήση ειδικών προτύπων. Η επαναλαμβανόμενη αυτή προσέγγιση αναμένεται να αποφέρει αυξανόμενα οφέλη από άποψη εξοικονόμησης κόστους και περαιτέρω ευκαιριών για την καινοτομία και τον ανταγωνισμό.

Από διαβούλευση σχετικά με προγενέστερη έκδοση του οδηγού²⁹ προέκυψε ότι η ανταλλαγή ορθής πρακτικής θεωρείται πολύτιμη από την πλειονότητα των ερωτηθέντων, τόσο από εκείνους που επί του παρόντος έχουν πρόσβαση σε πόρους βέλτιστης πρακτικής, όσο και από όσους δεν διαθέτουν. Πάνω από το 90 % των δύο κατηγοριών ερωτηθέντων (ή 71 % του

²⁷ Οι προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις καθορίζονται στην ανακοίνωση COM/2007/799 και στο σχετικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, SEC/2007/1668.

²⁸ COM(2012) 0529, σ. 13 (βασική δράση 3), http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=EN&type_doc=COMfinal&an_doc=2012&nu_doc=529 και http://ec.europa.eu/information_society/activities/cloudcomputing/europeancloudpartnership/index_en.htm.

²⁹ <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/ssai/docs/study-action23/study44-survey2results.pdf>.

συνολικού δείγματος) δήλωσαν ότι η ανταλλαγή βέλτιστης πρακτικής είναι ή θα μπορούσε να είναι χρήσιμη ή πολύ χρήσιμη.

Για να διευκολυνθεί η ανταλλαγή βέλτιστης πρακτικής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα υποστηρίξει την πρωτοβουλία αυτή με τη διοργάνωση συναντήσεων με τους ενδιαφερόμενους (τις δημόσιες αρχές, τον κλάδο των προμηθευτών ΤΠΕ, τους οργανισμούς προτύπων και την κοινωνία των πολιτών), και με τη στήριξη από δημόσιο ιστότοπο βέλτιστης πρακτικής. Με τακτική ανταλλαγή της εμπειρογνωσίας τους, οι δημόσιοι οργανισμοί θα διδαχθούν ο ένας από τον άλλο, θα προσαρμοστούν στις νεοεμφανιζόμενες βέλτιστες πρακτικές, θα εγκύψουν σε κοινά προβλήματα και θα προτείνουν κοινές λύσεις. Αυτή η ανταλλαγή βέλτιστης πρακτικής θα εξασφαλίσει ότι οι επιλογές που έγιναν στα διάφορα κράτη μέλη θα συγκλίνουν, με αποτέλεσμα να μειωθεί ο κατακερματισμός και να εξασφαλιστεί μια γνήσια ψηφιακή ενιαία αγορά.

Επιπλέον, η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας, ιδίως:

- παρέχοντας πληροφορίες σχετικές με τις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων ΤΠΕ των δημόσιων αρχών, την αξιολόγηση της εκ μέρους τους χρήσης προτύπων σε συμβάσεις ΤΠΕ, την επεξεργασία πρακτικών συμβουλών, μακροπρόθεσμων επιχειρηματικών αξιολογήσεων και τον δημοσιονομικό προγραμματισμό.
- επανεξετάζοντας τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων και την υποβολή εκθέσεων σχετικά με την καλή λειτουργία και τις ελλείψεις ώστε να ενθαρρυνθεί η μελλοντική βέλτιστη πρακτική.

Οι πληροφορίες αυτές, καθώς και συναφή δεδομένα θα μπορούσαν να συμπληρωθούν από ανασκόπηση στατιστικών δεδομένων σχετικά με αναφορές σε εμπορικές επωνυμίες σε διαγωνισμούς, τον αριθμό των προμηθευτών που συμμετέχουν σε διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων και αξιολογήσεις της οικονομικής αποδοτικότητας των συμβάσεων ΤΠΕ.

Οι ενέργειες που περιγράφηκαν παραπάνω θα οδηγήσουν σε περισσότερο ανοιχτά συστήματα ΤΠΕ που να βασίζονται σε πρότυπα, τα οποία αναμένεται να συμβάλουν στην ανάπτυξη αποδοτικότερων δημοσίων υπηρεσιών ΤΠΕ που θα μπορούν να εξελίσσονται και να προσαρμόζονται στις μελλοντικές ανάγκες. Ο κλάδος εφοδιασμού σε ΤΠΕ θα αποβεί ανταγωνιστικός ώστε να είναι οικονομικά αποδοτικός για τις δημόσιες αρχές, και να προσφέρει καινοτόμες νέες υπηρεσίες.