



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.6.2013 r.
COM(2013) 453 final

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

Kompleksowe e-zamówienia jako środek modernizacji administracji publicznej

1. WPROWADZENIE

Niniejszy komunikat stanowi podsumowanie stanu wdrożenia „kompleksowych e-zamówień”¹ (od elektronicznej publikacji ogłoszeń do płatności elektronicznych) w UE, jak przewidziano w komunikacie z 2012 r. „Strategia na rzecz e-zamówień”². Określono w nim działania, które powinny zostać podjęte przez UE i państwa członkowskie, aby zapewnić przejście na kompleksowe e-zamówienia.

W obecnej sytuacji konsolidacji budżetowej zarządzanie procesem udzielania zamówień publicznych jest kwestią o zasadniczym znaczeniu z punktu widzenia polityki. Zważywszy że wydatki publiczne na towary, roboty budowlane i usługi stanowią 19 % PKB UE³, wydajniejsze zarządzanie tym procesem może w znacznym stopniu przyczynić się do **poprawy ogólnej efektywności wydatków publicznych**. Obecny kryzys stanowi dla państw członkowskich okazję do podjęcia dodatkowych wysiłków w celu przeprowadzenia **zmian strukturalnych w swoich administracjach**, z myślą o ograniczeniu udziału wydatków publicznych w PKB, przy jednoczesnym wykorzystaniu zaoszczędzonych zasobów na potrzeby **inwestycji służących realizacji polityki sprzyjającej pobudzeniu wzrostu gospodarczego**. Bank Światowy szacuje, że e-zamówienia mogą przyczynić się do uzyskania oszczędności rzędu 6–13,5 % łącznych wydatków na zamówienia publiczne⁴.

Kluczowym aspektem konkurencyjności unijnej gospodarki jest skuteczna administracja publiczna. Modernizację administracji publicznej uznano za jeden z pięciu priorytetów w ramach przeprowadzonej przez Komisję rocznej analizy wzrostu gospodarczego w 2012 i 2013 r.⁵. Pobudzeniu wzrostu gospodarczego służyć mają: reforma zamówień publicznych, cyfryzacja administracji publicznej, zmniejszenie obciążeń administracyjnych oraz zwiększenie przejrzystości.

Przejście na kompleksowe e-zamówienia może wygenerować znaczne oszczędności, ułatwić strukturalną reorientację niektórych obszarów administracji publicznej, jak również stanowi impuls pro wzrostowy dzięki otwarciu rynku wewnętrznego i wspieraniu innowacji i uproszczeń. Krok ten może również ułatwić udział MŚP w zamówieniach publicznych poprzez ograniczenie obciążeń administracyjnych, zwiększenie przejrzystości możliwości biznesowych oraz zmniejszenie kosztów udziału w postępowaniach.

Koncepcja kompleksowych e-zamówień nie polega na wdrożeniu projektu informatycznego, który powieliłby jedynie przebieg procesów wykorzystujących dokumenty papierowe; stanowi ona szansę na zasadnicze przeformułowanie sposobu organizacji administracji publicznej. **Kompleksowe e-zamówienia stanowią zatem kluczowy środek służący realizacji powyższych priorytetów i mogą przyczynić się do osiągnięcia celów strategii „UE 2020” w zakresie zrównoważonego wzrostu gospodarczego.**

¹ Kompleksowe e-zamówienia oznaczają wykorzystanie elektronicznych środków komunikacji oraz elektronicznego przetwarzania transakcji przez organizacje z sektora publicznego przy zakupach towarów i usług lub udzielaniu zamówień na roboty budowlane, od momentu publikacji ogłoszenia do momentu dokonania płatności.

² http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/strategy/COM_2012_en.pdf

³ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/conferences/speeches/robert-hunja_en.pdf

⁵ Komunikaty COM 2011(815) final i COM (2012)750 final.

Aby umożliwić czerpanie korzyści z e-zamówień⁶, pod koniec 2011 r. Komisja zaproponowała – w ramach modernizacji ram prawnych dotyczących zamówień publicznych⁷ – wprowadzenie wymogów: elektronicznej publikacji ogłoszeń⁸, zapewniania elektronicznego dostępu do dokumentów specyfikujących zamówienie⁹ oraz elektronicznego składania ofert¹⁰. Komisja przyjęła w ostatnim czasie wniosek mający na celu cyfryzację kolejnego etapu procesu zamówień publicznych, tj. fakturowania. Wniosek ten, przewidziany w Akcie o jednolitym rynku II z 2012 r., ma na celu doprowadzenie do przejścia wszystkich zamawiających z sektora publicznego – w terminie możliwie ściśle powiązany z terminem wprowadzenia e-zamówień – na system przewidujący obowiązek akceptacji e-faktur. Krok ten pozwoliłby zmaksymalizować korzyści dla gospodarki UE oraz umożliwiłby europejskim przedsiębiorstwom i instytucjom zamawiającym wykorzystanie w pełni korzyści, jakie niesie jednolity rynek cyfrowy.

Modernizacja ram prawnych dotyczących zamówień publicznych oraz wniosek dotyczący e-fakturowania stanowią główne działania ukierunkowane na urzeczywistnienie cyfryzacji zamówień publicznych. E-płatności są już w dużym stopniu uregulowane przepisami dotyczącymi jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA), natomiast e-zlecenia uzależnione są od wdrożenia e-katalogów przewidzianych we wniosku ustawodawczym dotyczącym zamówień publicznych. Pozostały proces (e-archiwizacja) zależy od wprowadzenia e-fakturowania, co potwierdza konieczność realizacji tej drugiej inicjatywy w pierwszej kolejności. Dlatego też, chociaż ostatecznym celem jest umożliwienie przeprowadzenia całego cyklu udzielania zamówienia (od elektronicznej publikacji ogłoszenia do e-płatności) za pomocą środków elektronicznych, na tym etapie Komisja nie przewiduje wniosków ustawodawczych mających na celu cyfryzację pozostałych procesów. Komisja będzie jednak monitorować rozwój sytuacji w przyszłości w tych obszarach i może zdecydować się na podjęcie stosownych działań, jeśli uzna je za użyteczne lub konieczne.

Państwa członkowskie będą odgrywać kluczową rolę we wdrażaniu kompleksowych e-zamówień, ponieważ będą miały za zadanie sformułowanie możliwych do realizacji strategii w celu zarządzania procesem przejścia. Większość strategii, które już ustanowiono, nie przewiduje planów działania mających na celu rozwiązanie kwestii operacyjnych. Spośród 22 państw członkowskich, które ustanowiły strategie dotyczące e-zamówień, zaledwie 8 określiło docelowe wskaźniki upowszechnienia e-zamówień.

2. KOMPLEKSOWY SYSTEM E-ZAMÓWIEŃ JAKO ŚRODEK SŁUŻĄCY MODERNIZACJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Państwa członkowskie powinny wykorzystać szanse, jakie wiążą się z wdrożeniem kompleksowych e-zamówień, aby usprawnić proces udzielania zamówień publicznych, a nawet, co ważniejsze, zasadniczo zmodernizować funkcjonowanie swoich administracji publicznych. W celu maksymalizacji korzyści konieczne jest przyjęcie strategicznego i całościowego podejścia, przewidującego określenie odpowiednich ram polityki i ram ustawodawczych oraz zapewnienie zarządzania tym procesem i jego koordynacji. Konieczne będzie na przykład dokonanie strategicznych wyborów, aby zapewnić przedsiębiorstwom łatwy dostęp do informacji o zamówieniach. Można to osiągnąć poprzez publikowanie

⁶ W niniejszym dokumencie pod pojęciem e-zamówień rozumie się elektroniczną publikację ogłoszeń, dostęp elektroniczny i elektroniczne składanie ofert, które zdefiniowano poniżej.

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm

⁸ Elektroniczna publikacja ogłoszeń informujących o postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

⁹ Publikacja dokumentacji przetargowej, m.in. specyfikacji warunków zamówienia, w internecie.

¹⁰ Elektroniczne składanie ofert przez przedsiębiorstwa w odpowiedzi na zaproszenie do składania ofert.

informacji o wszystkich krajowych zamówieniach na jednej stronie internetowej lub stworzenie szeregu stron internetowych, które będą prowadziły między sobą wymianę tych informacji.

Kompleksowe e-zamówienia stwarzają szansę na reorganizację całego procesu udzielania zamówień, potencjalnie wpływając na poziom (de)centralizacji zamówień publicznych w państwach członkowskich.¹¹

Kompleksowe e-zamówienia mogą przyczynić się do poprawy ogólnej wydajności administracji dzięki skróceniu okresu od zakupu do zapłaty, poprzez zmniejszenie obciążeń administracyjnych oraz poprzez poprawę kontroli prawidłowości postępowań. To z kolei ogranicza możliwość wystąpienia korupcji i oszustw podatkowych, zwiększa bezpieczeństwo danych i ogranicza liczbę sporów sądowych¹². W 2009 r. centralna jednostka zakupująca w Lombardii oceniła, że wprowadzenie e-zamówień ograniczyło czas trwania procedur przetargowych o 26 %, a liczbę sporów sądowych o 88 %.

Ponadto cyfryzacja ułatwia monitorowanie zamówień publicznych, a tym samym istotnej części wydatków publicznych. W Portugalii portal zamówień publicznych „Base”¹³ umożliwia monitorowanie wydatków na zamówienia publiczne i ich wielkości oraz pozwala generować statystyki dotyczące rodzaju zakupów, przetargów wygrywanych przez poszczególne przedsiębiorstwa itp.

Kompleksowe e-zamówienia mogą również generować pozytywne skutki w innych obszarach, inicjując szerszą cyfryzację służb rządowych, a w rezultacie przyczyniając się do stworzenia wydajniejszych oraz bardziej przyjaznych dla obywateli i przedsiębiorstw usług publicznych. Proces ten może również pobudzić innowacje i przyczynić się do osiągnięcia celów Europejskiej agendy cyfrowej¹⁴ oraz Planu działania na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015¹⁵.

Wprowadzenie e-fakturowania, dzięki pozytywnym skutkom ubocznym, może przyczynić się do automatyzacji innych procesów realizowanych po udzieleniu zamówienia, takich jak e-zlecenia, e-płatności i e-archiwizacja. Ponadto utworzony mógłby zostać system e-zaświadczeń¹⁶ w postaci kompleksowego cyfrowego punktu obsługi dla wszystkich zaświadczeń wymaganych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Instytucje zamawiające nie musiałyby już wymagać dokumentów od przedsiębiorstw, ponieważ byłyby one dostępne on-line. Te e-zaświadczenia mogłyby być wykorzystywane przez inne organy administracji publicznej niż instytucje zamawiające, prowadząc do uproszczeń i zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Szacuje się, że we Włoszech system tego rodzaju przynosi przedsiębiorstwom oszczędności rzędu nawet 1,2 mld EUR rocznie¹⁷. Stosowanie e-zaświadczeń przez UGAP, francuską centralną jednostkę zakupującą, pozwoliło ograniczyć koszty administracyjne o 35 % i skrócić czas trwania postępowanie o 10 dni.

¹¹ Dążenie ku centralizacji jest obecnie obowiązującym trendem, który jest wspierany przez wprowadzanie e-zamówień.

¹² Lista korzyści nie jest wyczerpująca: ograniczenie emisji CO₂, otwarcie rynków międzynarodowych itd.

¹³ www.base.gov.pt

¹⁴ Europejska agenda cyfrowa COM(2010) 245 ma na celu zwiększenie poziomu wykorzystania usług administracji elektronicznej przez obywateli UE i unijne przedsiębiorstwa do 2015 r.

¹⁵ eGovernment Action Plan 2011 – 2015 - COM(2010)743

¹⁶ Rolece w Hiszpanii, francuska instytucja *e-Attestation* oraz AVCP (*Autorità Vigilanza Contratti Pubblici*) *Virtual Company Passport* we Włoszech.

¹⁷ Szacunki AVCP w oparciu o liczbę przedsiębiorstw i ofert, średnią liczbą przetargów na przedsiębiorstwo, koszt sporządzenia dokumentów oraz koszt personelu.

Kilka państw rozpoczęło już proces wdrażania kompleksowych e-zamówień. Większe korzyści będzie można osiągnąć, jeśli możliwe będzie uniknięcie współlistnienia równoległych systemów (elektronicznego i papierowego).

3. KOMPLEKSOWE E-ZAMÓWIENIA ZWIĘKSZĄ UDZIAŁ MŚP W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

Większość MŚP jest odpowiednio przygotowana na stosowanie kompleksowych e-zamówień, dzięki czemu są one w stanie czerpać korzyści z jego stosowania. Według danych Eurostatu za 2013 r.¹⁸ zaledwie 4,6 % MŚP nie miało w 2012 r. dostępu do internetu.

E-fakturowanie jest w szczególności w stanie obniżyć koszty związane z wysyłaniem faktur i uprościć ten proces; jest także w stanie ograniczyć liczbę popełnianych błędów dzięki automatyzacji procesu oraz uprościć prowadzenie kontroli i pobór podatków. Te uproszczenia ograniczają z kolei obciążenia administracyjne nakładane na przedsiębiorstwa, które są bardziej uciążliwe dla MŚP.

Z szeregu badań wynika, że MŚP doceniają korzyści płynące ze stosowania e-zamówień¹⁹. Pozytywne aspekty, na które MŚP zwracają uwagę, to m.in. szybszy dostęp do informacji, dostęp do większej puli przetargów oraz uproszczenie procedur.

Doświadczenia w państwach, w których e-zamówienia są powszechną praktyką (np. w Portugalii, Irlandii), są zasadniczo pozytywne. W Korei Południowej udział MŚP w zamówieniach publicznych wzrósł o 20 % między 2003 r. (kiedy to wprowadzono e-zamówienia) a 2010 r.

Pomimo tych naturalnych korzyści należy podjąć działania na szczeblu Unii oraz na poziomie krajowym i regionalnym, aby ułatwić MŚP dostęp do kompleksowych e-zamówień (zob. sekcja 5). Państwa członkowskie powinny w szczególności upowszechniać tanie i łatwe w użyciu usługi e-fakturowania i e-zamówień w celu minimalizacji wszelkich potencjalnych kosztów i złożoności.

4. NIEWIELKA SKALA KOMPLEKSOWYCH E-ZAMÓWIENI, LECZ SZYBKI WZROST ICH WYKORZYSTANIA

4.1. Aktualna sytuacja w dziedzinie e-fakturowania

W miarę jak korzyści związane z e-fakturowaniem stają się coraz bardziej oczywiste, kilka państw członkowskich podjęło inicjatywy zmierzające do wdrożenia tego systemu. E-fakturowanie w zamówieniach publicznych jest obecnie obowiązkowe w pewnym zakresie w Danii, Szwecji i Finlandii oraz stanie się obowiązkowe w Austrii (na poziomie federalnym) oraz we Włoszech od 2014 r. W Holandii opracowano portal (Digipoort), który umożliwia wysyłanie e-faktur instytucjom administracji rządowej, a także podejmowane są obecnie kroki w celu włączenia do tego systemu instytucji regionalnych i lokalnych. We Francji i w Czechach poszczególne ministerstwa mogą według własnego uznania wprowadzić wymóg

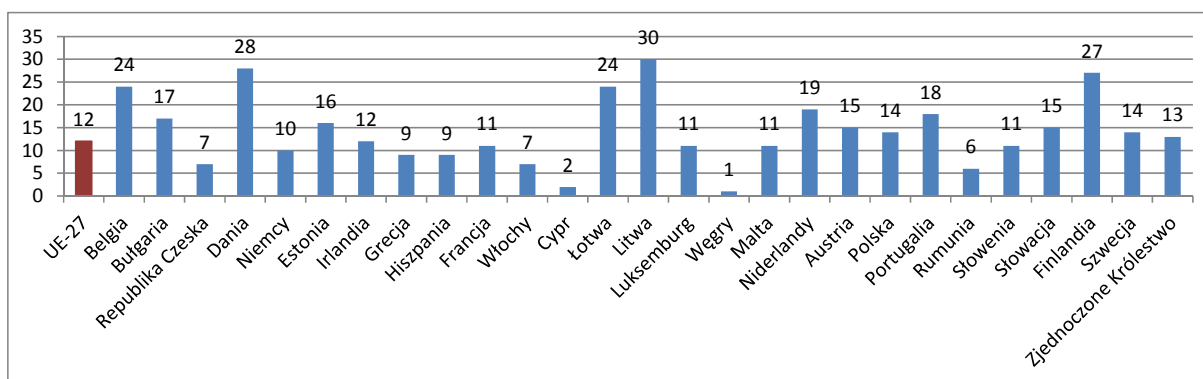
¹⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/comprehensive_databases

¹⁹ Wyniki przeprowadzonej w Portugalii krajowej ankiety na temat e-zamówień (2012 r.) pokazują, że 78 % MŚP odnotowało większą przejrzystość, a 50 % z nich - większą konkurencję. Zob. również: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/smes_access_to_public_procurement_final_report_2010_en.pdf

stosowania e-faktur. Inne państwa, takie jak Hiszpania, Belgia, Irlandia czy Niemcy, także podejmują kroki mające na celu szersze wykorzystanie e-fakturowania w zamówieniach publicznych.

Pomimo tych wysiłków powszechność e-fakturowania w zamówieniach publicznych w UE jest nadal ograniczona. Według danych Eurostatu zaledwie 12 % przedsiębiorstw korzysta ze środków elektronicznych do wysyłania faktur instytucjom publicznym i do ich odbierania od tych instytucji. Inne źródło wskazuje, że faktury elektroniczne stanowią zaledwie od 4 do 15 % wszystkich faktur będących w obiegu w Europie.

Przedsiębiorstwa wysyłające / odbierające zarówno e-faktury w standardowym formacie umożliwiającym automatyczne przetwarzanie danych, jak i dane elektroniczne do/od instytucji publicznych w 2011 r. [%] (źródło: Eurostat)



Ponadto państwa, które wprowadziły wymóg stosowania e-faktur, często dokonały tego w oparciu o swoje własne krajowe normy dotyczące e-fakturowania, które przeważnie nie są interoperacyjne. Taka polityka przyczyniła się do rozdrobnienia jednolitego rynku, a tym samym spowodowała wzrost kosztów i złożoności e-fakturowania w transgranicznych zamówieniach publicznych. Nie są więc wykorzystywane szanse na uzyskanie przez wszystkie zainteresowane strony potencjalnie sporych oszczędności.

W swoim komunikacie z 2010 r. „Czerpanie korzyści z fakturowania elektronicznego w Europie”²⁰ Komisja postawiła sobie za cel, „by do 2020 r. e-fakturowanie stało się główną metodą fakturowania w Europie” oraz określiła plan mający na celu większe upowszechnienie tego trybu fakturowania. Komisja przyjęła obecnie wniosek, który ma na celu uczynienie e-fakturowania standardową metodą fakturowania w zamówieniach publicznych (zob. sekcja 5.1).

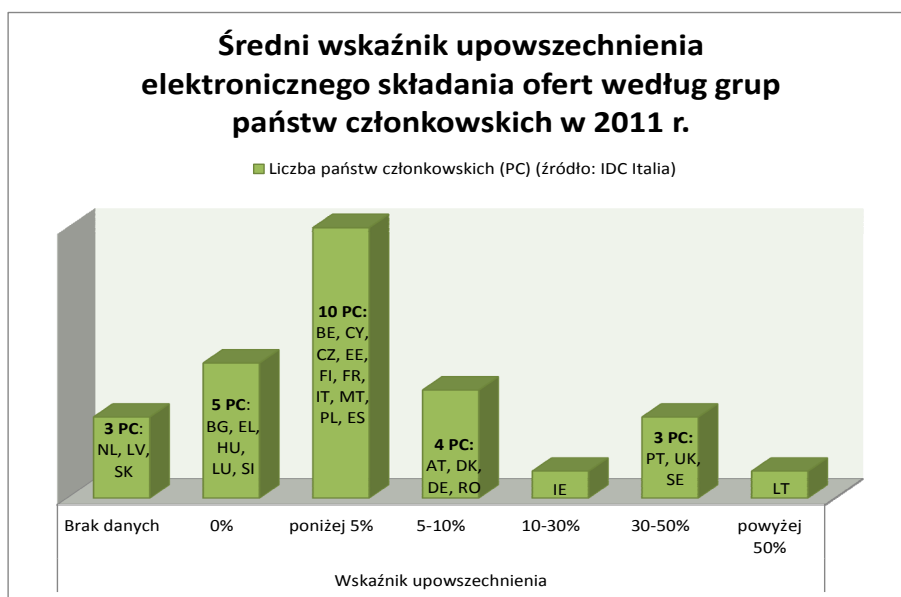
4.2. Aktualna sytuacja w dziedzinie e-zamówień

Elektroniczna publikacja ogłoszeń i elektroniczny dostęp do dokumentacji przetargowej to rozwiązania, która są zasadniczo dostępne w całej UE, chociaż w kilku państwach członkowskich ta funkcjonalność nie jest wykorzystywana w przypadku wszystkich postępowań i zakupów. 22 państwa członkowskie wprowadziły już obowiązek elektronicznej publikacji ogłoszeń na długo przed wejściem w życie unijnych przepisów. W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Komisji Europejskiej w 2013 r.²¹ poziom upowszechnienia

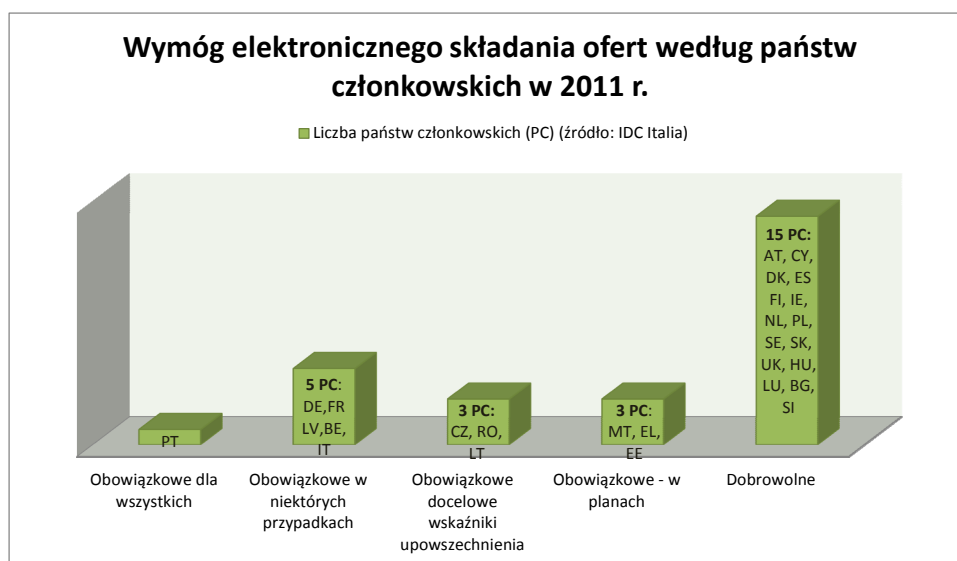
²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0712:FIN:pl:PDF>

²¹ Badanie przeprowadzone przez IDC Italia i Capgemini: http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/tenders/2011-097-c/download_en.htm

elektronicznego składania ofert w UE w 2011 r. oszacowano na 10 %²² (wzrost o 13 % w porównaniu z 2010 r.).



Znaczne postępy na tym polu poczyniły Litwa, Portugalia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo, gdzie wskaźnik upowszechnienia szacowano w 2011 r. na ponad 30 %. W większości państw wskaźnik upowszechnienia wynosił jednak poniżej 5 %, natomiast w 4 państwach członkowskich nie istniała w 2012 r. możliwość elektronicznego składania ofert w zamówieniach publicznych, a mianowicie: w Bułgarii, Grecji, na Węgrzech i w Słowenii.



W większości państw członkowskich (15) elektroniczne składanie ofert ma charakter dobrowolny. Tylko Portugalia wprowadziła to rozwiązanie jako obowiązkowe dla wszystkich instytucji zamawiających i dla wszystkich zakupów, lecz tylko powyżej pewnego progu. Pięć państw członkowskich wymaga elektronicznego składania ofert w określonych przypadkach. Szacuje się, że stosowanie e-zamówień w Portugalii przynosi oszczędności rzędu 6–18 % całkowitych wydatków na zamówienia publiczne. E-zamówienia stały się obowiązkowe

²² Za wskaźnik upowszechnienia przyjmuje się wartość zamówień publicznych, w przypadku których przedsiębiorstwa złożyły w UE oferty drogą elektroniczną, podzieloną przez całkowitą wartość zamówień w UE.

również na szczeblu regionalnym (np. we Flandrii, w Lombardii). Szczegółowa charakterystyka poszczególnych państw pod względem e-zamówień dostępna jest pod adresem: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/d2-annex-eprocurement-country-profiles-final_en.pdf

Ogólnie rzecz biorąc zamówienia publiczne charakteryzuje wysoki stopień rozdrobnienia²³ i złożoności, co oznacza duże zróżnicowanie procedur, technologii informatycznych, wymogów certyfikacyjnych, obejmujących praktyki, które nie pozwalają na pełne wykorzystanie szans, jakie niosą technologie informatyczne. Kluczowymi czynnikami sprzyjającymi szerokiemu upowszechnieniu e-zamówień oraz umożliwiającymi uzyskanie znacznych oszczędności i korzyści są: łatwość użycia systemów e-zamówień oraz ich interoperacyjność.

Aby przeciwdziałać niskiemu upowszechnieniu e-zamówień oraz zniwelować ryzyko rozdrobnienia rynku, Komisja zaproponowała, w ramach modernizacji dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, uczynienie e-zamówień obowiązkowymi do połowy 2016 r., a także wspieranie ich interoperacyjności. Wniosek ten jest obecnie przedmiotem dyskusji z Parlamentem Europejskim i Radą. Chociaż dokładny termin wdrożenia e-zamówień jest wciąż przedmiotem negocjacji, współprawodawcy zgadzają się zasadniczo, że proces przejścia na e-zamówienia powinien zostać ukończony. Po przyjęciu wniosku ustawodawczego Komisja opublikowała komunikat, w którym zapowiedziała podjęcie środków mających na celu wsparcie procesu wdrożenia e-zamówień w UE (informacje na temat stanu realizacji tych działań znajdują się w załączniku). Komisja opublikowała w szczególności sprawozdanie zatytułowane „Złota księga e-zamówień”, w którym przedstawiono najlepsze praktyki²⁴. Ponadto grupa ekspertów Komisji ds. e-przetargów wydała zalecenia wskazujące sposoby uproszczenia procesu e-zamówień, zwłaszcza w odniesieniu do MŚP i dostawców transgranicznych²⁵. Oba sprawozdania skutecznie przyczyniają się do usprawnienia rozwiązań z zakresu e-zamówień.

5. DALSZE DZIAŁANIA

Wniosek Komisji przewidujący wprowadzenie obowiązku elektronicznej publikacji ogłoszeń, zapewniania elektronicznego dostępu oraz elektronicznego składania ofert, a także środki ogłoszone w komunikacie „Strategia na rzecz e-zamówień” stanowią ważne kroki, które docelowo pozwolą czerpać korzyści, jakie zapewniają e-zamówienia.

Aby umożliwić dalszy rozwój kompleksowych e-zamówień, Komisja podejmuje obecnie szereg działań, w tym m.in. wniosek ustawodawczy, zgodnie z którym e-fakturowanie w zamówieniach publicznych stanie się bardziej zasadą niż wyjątkiem, a także środki nieustawodawcze, mające na celu dalsze wsparcie wdrażania przez państwa członkowskie kompleksowych e-zamówień. Działania te opisano poniżej²⁶.

²³ W UE istnieje od 250 000 do 300 000 instytucji zamawiających.

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/index_en.htm

²⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/expert/index_en.htm

²⁶ Wszystkie działania proponowane w niniejszym dokumencie są zgodne i spójne z obecnie obowiązującymi wieloletnimi ramami finansowymi (2007–2013) oraz z wnioskiem dotyczącym nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

5.1. E-fakturowanie w zamówieniach publicznych – bardziej zasada niż wyjątek

W oparciu o ekstrapolację przeprowadzonych w poszczególnych państwach ocen korzyści²⁷ Komisja szacuje, że przyjęcie e-fakturowania w zamówieniach publicznych w całej UE mogłoby wygenerować oszczędności w wysokości nawet 2,3 mld EUR.

Aby umożliwić czerpanie tych korzyści, Komisja przyjęła wniosek, który ma na celu uczynienie e-fakturowania standardowym trybem fakturowania w przypadku zamówień publicznych. Powinno to również przyczynić się – dzięki pozytywnym skutkom ubocznym – do większego upowszechnienia e-fakturowania wśród wszystkich podmiotów rynkowych. Wybrane podejście jest dwutorowe. Po pierwsze - w celu wyeliminowania problemów związanych z interoperacyjnością krajowych norm - proponuje się zlecenie Europejskiemu Komitetowi Normalizacyjnemu (CEN) opracowania nowej normy europejskiej dotyczącej e-fakturowania, które znormalizowałyby informacje zawarte w e-fakturze, co jest konieczne, aby umożliwić transgraniczną interoperacyjność oraz zapewnić zgodność z przepisami. Po drugie, wniosek przewiduje wprowadzenie wymogu zobowiązującego administracje państw członkowskich do akceptacji e-faktur, które spełniają nową normę europejską. Komisja Europejska proponuje, by obowiązki te weszły w życie w terminie możliwie ściśle powiązanim z terminem wejścia w życie obowiązków dotyczących e-zamówień przewidzianych w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych.

Takie podejście do wdrożenia e-fakturowania ma na celu zapewnienie wszystkim zainteresowanym stronom odpowiednio długiego czasu na sprostanie wyzwaniom operacyjnym, przy jednoczesnym zapewnieniu pomyślnego przejścia na nowy system przez wszystkie państwa członkowskie. Komisja wzywa państwa członkowskie do jak najszybszego zainicjowania koniecznych prac przygotowawczych, aby zapewnić terminowe wypełnienie wymogów określonych w tych przepisach. Komisja zaleca państwom członkowskim wprowadzenie obowiązku stosowania e-fakturowania przez wszystkie zainteresowane strony, gdy tylko stworzona zostanie niezbędna infrastruktura, tak aby jak najszybciej możliwe było czerpanie korzyści z tych inwestycji. Jednocześnie państwa członkowskie powinny jednak podjąć wszelkie potrzebne kroki zabezpieczające MŚP przed jakimikolwiek zbędnymi dodatkowymi kosztami lub obciążeniami. Komisja dokona przeglądu sytuacji w przeciągu 5 lat od terminu przejścia na nowy system, aby ocenić postępy we wdrażaniu e-fakturowania.

KLUCZOWE DZIAŁANIA:

- 1) **Uzgodnienie przez Parlament Europejski i Radę nowych ram prawnych wprowadzających obowiązek akceptacji e-faktur spełniających nową normę europejską.**

5.2. Prace normalizacyjne

Wnioski ustawodawcze dotyczące e-fakturowania oraz e-zamówień są koniecznym, lecz niewystarczającym warunkiem udanego wdrożenia kompleksowych e-zamówień w UE. Konieczne jest wprowadzenie szeregu środków nieustawodawczych mających za zadanie wsparcie wdrożenia kompleksowych e-zamówień. W szczególności, aby umożliwić wdrożenie wniosku ustawodawczego dotyczącego e-fakturowania, potrzebne są dalsze prace normalizacyjne.

²⁷ Odpowiedź szwedzkich i duńskich krajowych forów ds. e-fakturowania otrzymana w ramach konsultacji EMSF.

CEN powinien zatem prowadzić konieczne prace normalizacyjne na podstawie zlecenia udzielonego przez Komisję, które zostanie przygotowane na późniejszym etapie. Zlecenie obejmować będzie wykaz minimalnych wymogów, które norma będzie musiała uwzględniać. Prace będą następnie prowadzone zgodnie ze standardowymi procedurami CEN stosowanymi przy opracowywaniu nowych norm europejskich. Norma może zostać wyłącznie przyjęta przez Komitet Techniczny, natomiast decyzję, czy zadania tego może się podjąć istniejący Komitet Techniczny, czy też konieczne jest utworzenie nowego komitetu, podejmie CEN. CEN powinien również dalej prowadzić prace nad e-zamówieniami w celu uproszczenia rozwiązań z zakresu e-zamówień, wspierania udziału MŚP w postępowaniach, usprawnienia monitorowania zamówień publicznych za pośrednictwem systemów e-zamówień. Komisja będzie nadal finansować projekty popularyzujące rozwój kompleksowych e-zamówień w UE, takie jak e-SENS²⁸, oraz zapewni uwzględnienie wyników odpowiednich prac CEN w tym projekcie.

Państwa członkowskie powinny promować stosowanie normy CEN na swoim terytorium, aby zapewnić pełną interoperacyjność kompleksowych e-zamówień.

W kontekście wieloletnich ram finansowych Komisja zaproponowała uruchomienie instrumentu „Łącząc Europę”²⁹. Celem tego instrumentu jest wspieranie inwestycji w infrastrukturę wymaganą do świadczenia transgranicznych usług publicznych, w tym e-zamówień i e-fakturowania, poprzez zwiększanie poziomu interoperacyjności procesów transgranicznych. Działania te mogą przyczynić się do normalizacji kompleksowego kompleksowych e-zamówień w dziedzinach nieobjętych przygotowywanymi przepisami oraz do ograniczenia niekompatybilnych rozwiązań krajowych.

KLUCZOWE DZIAŁANIA:

- 2) Realizacja przez **Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN)** koniecznych prac normalizacyjnych, **aby umożliwić wdrożenie wniosku ustawodawczego dotyczącego e-fakturowania w zamówieniach publicznych**. Dalsza **normalizacja e-zamówień przez CEN w celu uproszczenia ich stosowania przez MŚP**.
- 3) Finansowanie przez Komisję Europejską projektów, które **promują opracowywanie interoperacyjnych rozwiązań z zakresu e-fakturowania w UE (e-SENS)**.
- 4) **Finansowanie i wspieranie przez Komisję Europejską rozwoju infrastruktury na potrzeby kompleksowych e-zamówień (w tym e-fakturowania) w całej Europie za pośrednictwem proponowanego instrumentu „Łącząc Europę”**.

5.3. Krajowe strategie dotyczące kompleksowych e-zamówień

Państwa członkowskie odgrywają kluczową rolę w urzeczywistnieniu kompleksowych e-zamówień. Dlatego też Komisja zachęca je do tworzenia krajowych strategii zawierających szczegółowe plany działania, aby zapewnić wdrożenie e-zamówień i e-fakturowania w terminach określonych w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych i e-fakturowania. Proces tworzenia tych strategii stanowi okazję do przeglądu obecnej skomplikowanej konstrukcji kompleksowych e-zamówień (rozdrobione, często nieprzyjazne dla

²⁸ Projekt eSENS ma na celu skonsolidowanie głównych rezultatów dotychczasowych projektów pilotażowych realizowanych na dużą skalę w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji. <http://www.esens.eu> Pod warunkiem podpisania umowy o dotację (w finalizacji) e-Sens będzie projektem współfinansowanym przez UE.

²⁹ Zob. COM(2011)676, COM(2011)665 i COM(2013) 329 z dnia 28 maja 2013 r.

użytkowników i niekompatybilne rozwiązania), aby gruntowniej zracjonalizować zamówienia publiczne oraz umożliwić szerszą modernizację administracji publicznej.

Aby uczynić te strategie wykonalnymi, należy sformułować konkretne plany działania w celu:

- **ustanowienia pośrednich docelowych wskaźników** wykorzystania e-zamówień i e-fakturowania, aby monitorować postępy w realizacji celów określonych w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych i e-fakturowania;
- **zarządzania procesem przejścia** na nowy system poprzez wybór strategii, która zmaksymalizuje korzyści płynące ze stosowania kompleksowych e-zamówień. Komisja Europejska **zainicjuje badanie mające na celu wskazanie strategii** w zakresie e-zamówień i e-fakturowania, **które dowodzą największej skuteczności**. Wyniki tego badania będą stanowić dla państw członkowskich pomoc przy ocenie ich własnej polityki;
- **promowania uproszczeń, zmniejszania obciążeń administracyjnych oraz zapewnienia udziału MŚP i dostawców transgranicznych** w kompleksowych e-zamówieniach poprzez uwzględnienie wyników badania stanowiącego podstawę złotej księgi oraz wyników prac grupy ekspertów ds. e-przetargów (zob. końcowy fragment sekcji 4.2);
- **wsparcia opracowywania i wykorzystania e-zaświadczeń**. Pomoc w stworzeniu tych rozwiązań mogłoby zapewnić wykorzystanie narzędzi takich jak opracowane przez PEPPOL³⁰ Virtual Company dossier (VCD)³¹;
- **monitorowania wydatków na zamówienia publiczne oraz kluczowych wskaźników skuteczności** (np. udział MŚP, korzyści związane ze stosowaniem kompleksowych e-zamówień) na poziomie krajowym poprzez wykorzystanie informacji generowanych przez systemy e-zamówień w celu uzyskania oszczędności i zapewnienia większej przejrzystości;
- **stworzenia programów szkoleniowych** dla przedsiębiorstw (zwłaszcza MŚP) oraz instytucji zamawiających, aby zapewnić im wsparcie przez cały proces migracji. Państwa członkowskie mają możliwość **wykorzystania funduszy strukturalnych do sfinansowania szkoleń oraz, w razie konieczności, stworzenia niezbędnej infrastruktury**. Aby skorzystać z tej możliwości, państwa członkowskie powinny uwzględnić wspomniane priorytety w swoich przyszłych programach operacyjnych wdrażających fundusze strukturalne w latach 2014–2020;
- **uwzględnienia w krajowych strategiach celów rynku wewnętrznego**. Komisja Europejska opublikuje kluczowe zasady, z którymi powinny być zgodne wszelkie systemy e-zamówień w Europie, aby zachować spójność z rynkiem wewnętrznym. Wytyczne te będą uwzględniać kwestie takie jak: łatwość dostępu dostawców transgranicznych (np. systemy e-zamówień nie powinny zawierać pól danych specyficznych dla danego państwa, które mogłoby blokować dostęp zagranicznych przedsiębiorstw), łatwość dostępu MŚP, wymogi z zakresu interoperacyjności itp. Państwa członkowskie powinny zadbać o to, by ich krajowe strategie przewidywały egzekwowanie przestrzegania tych wytycznych.

³⁰ <http://www.peppol.eu/>.

³¹ http://www.peppol.eu/peppol_components/virtual-company-dossier

KLUCZOWE DZIAŁANIA:

- 5) **Stworzenie przez państwa członkowskie krajowych strategii i szczegółowych planów działania dotyczących kompleksowych e-zamówień**, aby zapewnić jego wdrożenie w terminach przewidzianych w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych i e-fakturowania.
- 6) **Zainicjowanie przez Komisję Europejską badania, które wskaże najskuteczniejsze strategie dotyczące e-zamówień i e-fakturowania w Europie.**
- 7) **Rozważenie przez państwa członkowskie możliwości wykorzystania funduszy strukturalnych do sfinansowania szkoleń (zwłaszcza dla MŚP), wzmocnienia potencjału administracji oraz budowy infrastruktury** poprzez uwzględnienie, w stosownych przypadkach, tych priorytetów w swoich programach operacyjnych.
- 8) **Opublikowanie przez Komisję Europejską kluczowych zasad, z którymi powinny być zgodne wszelkie systemy e-zamówień w Europie**, aby zachować spójność z rynkiem wewnętrznym.

5.4. Wymiana najlepszych praktyk

Komisja będzie kontynuować prace prowadzone w ramach europejskiego wielostronnego forum na temat e-fakturowania oraz utworzy podobne forum na temat e-zamówień. Fora te wskażą obszary dalszych prac normalizacyjnych, będą koordynować inicjatywy europejskie i krajowe oraz prowadzić będą wymianę najlepszych praktyk. Będą one skupiać kluczowe podmioty i osoby zaangażowane w kompleksowe e-zamówienia: krajowych decydentów, przedstawicieli przedsiębiorstw/organizacje MŚP, instytucje zamawiające/kupujących, dostawców rozwiązań z zakresu e-zamówień i e-fakturowania, organy normalizacyjne itp.

Komisja zainicjuje również badanie mające na celu określenie najlepszych praktyk w obszarze narzędzi stosowanych w e-zamówieniach, takich jak e-aukcje³² i e-katalogi³³. Narzędzia te są sporadycznie niewłaściwie wykorzystywane – na przykład ujawnienie ofert złożonych w postępowaniu z wykorzystaniem e-aukcji na zbyt wczesnym etapie może rodzić ryzyko zмовy między dostawcami. Badanie to powinno wskazać najlepsze sposoby wykorzystania tych narzędzi, aby zmaksymalizować związane z nimi korzyści.

Komisja jest liderem w dziedzinie e-zamówień i e-fakturowania. Wdroży ona kompleksowe e-zamówienia (obejmujące elektroniczną publikację ogłoszeń, elektroniczny dostęp i elektroniczne składanie ofert) do połowy 2015 r., jak zapowiedziano w komunikacie z 2012 r.³⁴. E-fakturowanie wykorzystywane jest przy zamówieniach sprzętu informatycznego i usług informatycznych od 2009 r., generując znaczne oszczędności, zapewniając szybszy czas przetwarzania faktur, brak kodowania danych itp. Komisja stopniowo rozszerza wymóg stosowania e-fakturowania na inne obszary udzielanych przez siebie zamówień. Rozwiązania te zostaną udostępnione państwom członkowskim na zasadzie otwartego oprogramowania, aby obniżyć koszty inwestycyjne.

³² Aukcje elektroniczne to szczególna procedura przetargowa, która jest przeprowadzana w całości za pomocą środków elektronicznych.

³³ Katalogi elektroniczne stanowią mechanizm odbioru i oceny ofert w ustrukturyzowanej formie – w postaci katalogu.

³⁴ Zob. komunikat COM(2012) 179 final, o którym mowa w przypisie 2.

KLUCZOWE DZIAŁANIA:

- 9) **Kontynuacja przez Komisję Europejską prac prowadzonych w ramach europejskiego wielostronnego forum na temat e-fakturowania. Utworzenie przez Komisję Europejską podobnego forum na temat e-zamówień** w celu wskazania obszarów dalszych prac normalizacyjnych, koordynowania inicjatyw europejskich i krajowych oraz wymiany najlepszych praktyk.
- 10) **Zainicjowanie przez Komisję Europejską badania w celu określenia najlepszych praktyk w zakresie narzędzi stosowanych w e-zamówieniach, takich jak e-aukcje lub e-katalogi.**

6. PODSUMOWANIE

Aby osiągnąć znaczne korzyści, jakie oferują kompleksowe e-zamówienia, należy wprowadzić skuteczne ramy prawne na szczeblu UE. Komisja wzywa zatem państwa członkowskie oraz Parlament Europejski do przyjęcia w możliwie najkrótszym terminie nowego wniosku dotyczącego e-fakturowania w zamówieniach publicznych; krok ten stanowić będzie jasny sygnał polityczny potwierdzający ich zaangażowanie w proces migracji. Pełnię korzyści będzie można osiągnąć jednak tylko wówczas, gdy państwa członkowskie wdrożą strategie w zakresie zarządzania tym procesem przejścia oraz rozwiązywania problemów operacyjnych.

ZAŁĄCZNIK
STAN REALIZACJI DZIAŁAŃ PRZEWIDZIANYCH W KOMUNIKACIE „STRATEGIA NA RZECZ E-ZAMÓWIEŃ”

KLUCZOWE DZIAŁANIA	STAN REALIZACJI
1) Uzgodnienie przez Parlament Europejski i Radę nowych ram prawnych nakładających wymóg przejścia na e-zamówienia . Termin: <u>przyjęcie do końca 2012 r.</u>	W toku: wniosek jest przedmiotem dyskusji z Parlamentem Europejskim i Radą; kompromis może zostać osiągnięty w połowie 2013 r.
2) Harmonizacja przez Komisję, w razie konieczności, wymogów technicznych w drodze aktów delegowanych. Termin: <u>po przyjęciu nowych dyrektyw.</u>	Wdrożenie po przyjęciu zmienionych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych.
3) Zaproponowanie przez Komisję nowych ram prawnych regulujących identyfikację elektroniczną, uwierzytelnianie elektroniczne oraz podpisy elektroniczne . Termin: <u>do II kwartału 2012 r.</u>	Wykonano: wniosek przyjęto w dniu 4 czerwca 2012 r. ³⁵ . Wniosek jest przedmiotem dyskusji z Parlamentem Europejskim i Radą.
4) Wydanie przez e-TEG (grupę ekspertów) zaleceń promujących najlepsze systemy e-zamówień ułatwiające wszystkim przedsiębiorstwom transgraniczny dostęp i charakteryzujące się łatwością obsługi. Termin: <u>początek 2013 r.</u>	Wykonano: sprawozdanie zostało opublikowane ³⁶ .
5) Opublikowanie przez Komisję sprawozdania na temat najlepszych praktyk w zakresie e-zamówień oraz upowszechnianie ich w całej UE. Termin: <u>do połowy 2013 r.</u>	Wykonano: sprawozdanie zostało opublikowane. ³⁷
6) Wsparcie przez Komisję trwałości komponentów PEPPOL w połowie 2012 r.	Wykonano: projekt Open PEPPOL został uruchomiony w formie

³⁵ <http://europa.eu/newsroom/calendar/event/363056/commission-adopts-proposed-regulation-on-eid-and-esignature>

³⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/expert/index_en.htm

³⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/index_en.htm

	międzynarodowego stowarzyszenia non-profit według prawa belgijskiego i kontynuuje swoje prace. Komisja nadal wspiera rozwój PEPPOL za pośrednictwem programu ISA.
KLUCZOWE DZIAŁANIA	STAN REALIZACJI
7) Finansowanie i wspieranie przez Komisję Europejską rozwoju infrastruktury na potrzeby e-zamówień w całej Europie za pośrednictwem instrumentu „Łącząc Europę” . Zainicjowanie przez Komisję projektów w latach 2014–2015.	W toku: wniosek dotyczący ustanowienia instrumentu „Łącząc Europę” został przyjęty przez Komisję pod koniec 2011 r. i zmieniony w maju 2013 r.; wniosek jest obecnie przedmiotem dyskusji w kontekście nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.
8) Promowanie przez Komisję wykorzystania funduszy strukturalnych w celu wsparcia procesu upowszechniania e-zamówień w całej Europie, jak przewidziano we wspólnych ramach strategicznych na lata 2014–2020.	Wykonano: kilka programów krajowych już zawiera odniesienia do e-zamówień.
9) Wdrożenie przez Komisję zakrojonej na szeroką skalę strategii w zakresie upowszechniania e-zamówień .	W toku: Komisja zorganizowała wydarzenia: konferencję na wysokim szczeblu poświęconą e-zamówieniom (czerwiec 2012 r.); seminarium na temat e-zamówień (grudzień 2012 r.). Komisja brała udział w dużej liczbie konferencji oraz w pracach różnych sieci w celu rozpowszechnienia informacji (np. Europejskiej Sieci Przedsiębiorczości).
10) Organizacja przez Komisję corocznej konferencji na temat e-zamówień , począwszy od połowy 2012 r.	Wykonano: konferencję zorganizowano w połowie 2012 r., 350 uczestników. Druga konferencja planowana jest na dzień 18 września 2013 r.
11) Przygotowanie przez Komisję fundamentów pod elektroniczne systemy służące do monitorowania wydatków na zamówienia w czasie rzeczywistym . Termin: do połowy 2013 r.	W toku: Komisja Europejska zleciła badanie, które zostanie ukończone do połowy 2013 r.
12) Opublikowanie przez Komisję rocznego sprawozdania na temat e-zamówień . Termin: pierwsze sprawozdanie w połowie 2013 r.	Wykonano: zob. sekcja 4 komunikatu.
13) Wdrożenie przez Komisję kompleksowego systemu e-zamówień do połowy 2015 r. (jeden rok przed terminem wyznaczonym państwom członkowskim).	W toku: elektroniczna publikacja ogłoszeń i elektroniczny dostęp już funkcjonują. Elektroniczne składanie ofert wejdzie w fazę pilotażową do

	połowy 2013r.
--	---------------

KLUCZOWE DZIAŁANIA	STAN REALIZACJI
14) Udostępnienie przez Komisję swoich rozwiązań z zakresu e-zamówień państwom członkowskim, które są w trakcie budowania swojej infrastruktury, aby ograniczyć koszty inwestycji.	W toku: Belgia przyjęła e-Prior, system e-zamówień funkcjonujący w Komisji. Testy systemu e-Prior obecnie prowadzą Norwegia i Irlandia.
15) Promowanie przez Komisję międzynarodowego dialogu regulacyjnego poświęconego otwartym systemom e-zamówień oraz aktywne monitorowanie istotnych międzynarodowych prac normalizacyjnych .	W toku: zainicjowano dialog z USA, Chinami oraz ONZ/CEFACT ³⁸ .