

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 18.10.2010
COM(2010) 571 final

CARTE VERDE

privind extinderea utilizării achizițiilor publice electronice în UE

SEC(2010) 1214

CARTE VERDE

privind extinderea utilizării achizițiilor publice electronice în UE

1. DE CE ESTE NECESARĂ O CARTE VERDE PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE ELECTRONICE?

Achizițiile publice electronice se referă la utilizarea mijloacelor electronice de comunicare și de procesare a tranzacțiilor de către administrațiile publice și alte organizații din sectorul public pentru achiziționarea de bunuri și servicii sau pentru atribuirea contractelor de lucrări publice. Însă miza este mult mai mare decât simpla trecere de la sistemele pe suport de hârtie la cele care utilizează comunicațiile electronice pentru procedurile de achiziții publice. Utilizarea procedurilor electronice poate îmbunătăți considerabil eficiența achizițiilor, a administrării globale a acestora și a funcționării piețelor contractelor publice.

Introducerea progresivă a sistemului electronic de achiziții publice face parte din agenda ambițioasă în materie de e-guvernare, care poate transforma în mod fundamental funcționarea și rezultatele administrației publice. Agenda digitală pentru Europa a Comisiei prevede adoptarea de către aceasta a unei cărți albe care să precizeze măsurile pe care le va lua pentru a crea o infrastructură interconectată pentru achizițiile publice electronice¹.

Prezenta carte verde constituie o primă etapă spre realizarea acestei acțiuni și spre definirea și implementarea unui program ambițios, dar realist, de exploatare a potențialului TIC pentru îmbunătățirea procedurilor de achiziții publice în întreaga piață unică.

Prezenta carte verde constituie totodată un prim pas către o revizuire coordonată, ambițioasă și cuprinzătoare a cadrului actual al UE aplicabil achizițiilor publice, care va sta la baza propunerilor de reformare a legislației UE. Ea va fi urmată de o a doua carte verde, care va trata alte aspecte legate de modernizarea cadrului actual al UE în materie de achiziții publice.

În 2005, miniștrii din UE și-au exprimat speranța că în 2010, cel puțin jumătate din achizițiile publice care depășesc pragul UE vor fi efectuate prin mijloace electronice². Pentru realizarea acestui obiectiv, Comisia a modificat legislația și a implementat Planul de acțiune pentru achizițiile publice electronice (2004)³. Punerea în practică este însă cu mult în urma aspirațiilor inițiale, din cauza complexității tehnice, logistice și administrative a unei asemenea modificări. Potrivit evaluării Comisiei⁴, mai puțin de 5% din contractele finanțate de la bugetul pentru achiziții publice din statele membre inițatoare⁵ se atribuie prin sisteme electronice.

¹ O Agendă digitală pentru Europa - COM(2010) 245 (pagina 37).

² Declarația ministerială de la Manchester din 2005.

³ Comunicare privind Planul de acțiune pentru implementarea cadrului juridic aplicabil achizițiilor publice electronice, publicat în decembrie 2004.

⁴ A se vedea Evaluarea de către Comisia a Planului de acțiune pentru achizițiile publice electronice din 2004 și studiul care o însoțește, pe site-ul DG Piața internă și servicii.

⁵ Este exclusă Portugalia, în care utilizarea mijloacelor electronice pentru achizițiile publice este obligatorie, de la faza de notificare la cea de atribuire, începând de la 1 noiembrie 2009.

Comisia consideră că este momentul ca acțiunea UE să se reorienteze către sprijinirea utilizării achizițiilor publice electronice de către administrațiile publice naționale, regionale și locale. Tehnologia a atins un nivel de maturitate suficient. În multe regiuni și state membre au fost create platforme de achiziții publice electronice funcționale și stabile. Traficul prin aceste sisteme a atins masa critică și are o creștere puternică. Este o bună ocazie pentru diseminarea celor mai bune practici și corectarea curențelor cadrului juridic și ale politicii UE care altminteri pot frâna această evoluție.

Aceasta este totodată o ocazie de a alinia evoluțiile și procesele pentru ca principalele componente ale infrastructurii de achiziții publice electronice care va fi creată să permită participarea transfrontalieră la procedurile de achiziții publice. Proliferarea necontrolată a soluțiilor și a aplicațiilor tehnice poate duce la crearea unor bariere inutile în calea participării operatorilor economici la proceduri organizate prin sistemele țărilor partenere. Deși participarea transfrontalieră la achiziții publice electronice este nesemnificativă, Comisia consideră că este înțelept să acționeze încă de acum, pentru ca barierele tehnice sau operaționale să nu devină endemice în peisajul care se conturează.

Ce sunt achizițiile electronice?

„Achizițiile publice electronice” (*e-Procurement*) este un termen general pentru înlocuirea procedurilor pe suport de hârtie cu comunicații și procesare bazate pe TIC de-a lungul întregului lanț al achizițiilor publice. Achizițiile publice electronice implică introducerea unor procese electronice care să suporte diversele etape ale procedurii de achiziție – publicarea anunțurilor, furnizarea documentației, depunerea ofertelor, evaluarea, atribuirea, comanda, facturarea și plata.

Procesele legate de facturare și de plată (post-atribuire) nu sunt specifice achizițiilor publice, de aceea soluțiile dezvoltate pentru ansamblul pieței (B2B) pot fi folosite și pentru achizițiile publice electronice⁶. Unele etape (notificarea, depunerea ofertelor, evaluarea și comanda) necesită însă soluții adaptate. Etapele de depunere a ofertelor, evaluare și comandă sunt cele mai dificile, deoarece necesită un ansamblu agreat de protocoale și standarde pentru organizarea schimbului de documente complexe și pentru interacțiunea dintre cumpărătorul public și furnizori.

Pentru anumite aspecte ale achizițiilor publice va fi necesară în continuare o procesare neautomatizată. De exemplu, unele faze ale achizițiilor publice complexe (proiectare, lucrări) pot fi dificil de redus la formate standardizate, necesitând o intervenție umană. Cu toate acestea, o parte considerabilă a activității legate de achizițiile publice poate fi informatizată. Experiența Coreei este instructivă în acest sens: peste 90% din achizițiile publice din această țară se desfășoară prin platforma gestionată la nivel central KONEPS.

Adesea, unele etape ale procedurii de achiziții publice pot fi efectuate prin mijloace electronice, iar altele în mod neautomatizat. Numeroase administrații publice au creat portaluri pentru publicarea anunțurilor și accesul la documentația aferentă procedurii de ofertare. Progresele înregistrate în ceea ce privește utilizarea sistemelor automatizate pentru depunerea, procesarea și evaluarea ofertelor și pentru efectuarea comenzilor sunt mai puțin

⁶ Deutsche Bank Research a publicat în mai 2010 un studiu intitulat „*e-Invoicing: Final steps of an efficient invoicing process*”, care conține cifre ce sugerează că în anumite ipoteze, procesarea automatizată a unei facturi electronice poate costa în total cu peste 18 EUR mai puțin decât procesarea nestructurată a unei facturi tradiționale pe hârtie.

însemnate. Obiectivul final este realizarea de „achiziții publice electronice de la un capăt la altul”, toate etapele procedurii, de la notificare până la plată, fiind efectuate automat, prin proceduri electronice. Aceste posibilități există deja și sunt oferite de regulă de platforme specializate de achiziții publice electronice care furnizează autorităților contractante tot sprijinul necesar pentru efectuarea prin mijloace electronice a procedurilor de achiziții.

2. DE CE SUNT IMPORTANTE ACHIZIȚIILE PUBLICE ELECTRONICE?

Comisia consideră că utilizarea mai extinsă a achizițiilor publice electronice are următoarele avantaje:

- a) **Creșterea accesibilității și a transparenței:** prin automatizarea și centralizarea fluxului de informații despre diferitele proceduri de ofertare, utilizarea procedurilor electronice poate îmbunătăți accesul întreprinderilor la achizițiile publice. Căutarea online a oportunităților este mult mai rapidă și mai puțin costisitoare decât cercetarea publicațiilor individuale. Totodată, sistemele de achiziții publice electronice pot fi configurate pentru a-i alerta pe furnizori cu privire la anumite oportunități și pot oferi un acces imediat la documentația aferentă procedurii de ofertare. Transparența este și ea îmbunătățită, deoarece întregul proces este mai deschis, mai bine documentat și comunicat. Prin urmare, monitorizarea și eficiența globală a achizițiilor publice se îmbunătățesc, ceea ce permite creșterea concurenței pe piață și a numărului de furnizori concurenți.
- b) **Avantaje pentru procedurile individuale:** în comparație cu sistemele pe suport de hârtie, achizițiile publice electronice pot ajuta autoritățile contractante și operatorii economici să reducă costurile administrative și să accelereze procedurile individuale de achiziții publice. În climatul financiar actual, aceste avantaje ar fi binevenite, deoarece ar maximiza potențialul unor resurse limitate. Sistemele de achiziții publice electronice s-au dovedit totodată foarte utile pentru accelerarea utilizării bugetelor alocate pentru achizițiile publice.
- c) **Avantaje la nivelul administrării achizițiilor publice:** acolo unde există organisme centrale de achiziționare, utilizarea procedurilor electronice poate contribui la centralizarea funcțiilor costisitoare de *back-office* și la realizarea unor economii de scară în administrarea achizițiilor publice. Trecerea la proceduri electronice oferă totodată posibilități mai vaste de raționalizare și revizuire a procesului de achiziționare: procedurile electronice nu trebuie să însemne neapărat reproducerea în format electronic a procedurilor pe suport de hârtie utilizate adesea de ani de zile. Achizițiile publice electronice pot fi integrate în celelalte activități (informatizate) ale unei organizații (de exemplu, controlul inventarului, administrarea contractelor și auditul), ceea ce asigură coerența și un plus de eficiență.
- d) **Potențialul de integrare a piețelor UE de achiziții publice:** într-un mediu în care procedurile sunt pe suport de hârtie, este foarte probabil ca lipsa informațiilor și rezervele față de ofertarea pentru contracte aflate la distanță de locul de stabilire să-i descurajeze pe furnizori să concureze în anumite proceduri de ofertare. Achizițiile publice electronice pot reduce aceste bariere cauzate de distanță și lipsa de informații și pot încuraja o mai largă participare, sporind numărul furnizorilor potențiali și ducând, eventual, la creșterea piețelor. Deși mijloacele electronice nu pot modifica relevanța distanței sau a proximității fizice atunci când este vorba de realizarea

efectivă a operațiunii comerciale, ele oferă o modalitate de a depăși problema costurilor de participare legate de distanță în cadrul procedurii de achiziționare în sine. Transparența care rezultă de aici nu este doar un avantaj transfrontalier, ci și un avantaj la nivel intern, deoarece furnizorii dintr-o regiune a unei țări pot profita de oportunitățile dintr-o altă regiune. Datorită unui acces mai facil la informațiile legate de achizițiile publice și simplificării procedurii de achiziție, furnizorii străini pot participa la procedurile de ofertare online⁷.

Toate avantajele enumerate mai sus contribuie la atingerea într-un mod mai eficient a rezultatelor vizate de achizițiile publice. În speță, achizițiile publice electronice pot contribui la găsirea unor surse pentru serviciile publice la costuri mai avantajoase pentru contribuabili. Aceste economii sunt deosebit de prețioase acum, în contextul presiunilor asupra gestionării cheltuielilor publice.

Însă aceste avantaje nu sunt gratuite. Capacitatea de a realiza achizițiile publice prin mijloace electronice presupune efectuarea unor investiții de-a lungul lanțului de achiziționare pentru crearea capacității necesare și gestionarea tranziției. Costurile investițiilor în facilități naționale și regionale de achiziții publice electronice, de la portaluri electronice la soluții mai cuprinzătoare, variază de la 0,5 la 5 milioane de euro⁸. Costurile de întreținere variază de la câteva mii la mai multe milioane de euro, în funcție de dimensiunea și de gradul de sofisticare al sistemului. Experiența anterioară sugerează că aceste investiții pot fi recuperate într-un interval scurt de timp, prin economii la nivelul costurilor administrative. Principalul obstacol din calea utilizării acestor noi sisteme îl constituie însă nevoia de a încuraja autoritățile contractante și furnizorii să lucreze cu ele. Inițiativele reușite din acest domeniu includ adesea un sprijin important pentru formarea comunităților de utilizatori și eforturi continue din partea sponsorilor achizițiilor publice electronice pentru promovarea și dezvoltarea sistemelor lor.

Exemple de economii și de îmbunătățiri

- Agenția italiană Intercent ER din Emilia Romagna oferă servicii de achiziții publice electronice care includ piețe electronice, cataloage electronice și licitații electronice, reprezentând în prezent punctul de referință pentru 539 de administrații (90% din agențiile locale). În 2008, ea a procesat tranzacții în valoare de aproximativ 419 milioane de euro, permițând realizarea unui câștig, în termeni de eficiență, de 67,5 milioane de euro și a unor economii de timp de 45 de ani-persoană.
- Agenția federală pentru achiziții publice din Austria centralizează achizițiile autorităților federale prin mijloace electronice. În 2008, ea a declarat economii de 178 de milioane de euro, pentru un volum de achiziții de 830 de milioane de euro. Beneficiile par să depășească semnificativ costurile anuale de întreținere de 5 milioane de euro, care reprezintă mai puțin de 3% din economii.
- Începând din 1 februarie 2005, toate autoritățile contractante din Danemarca pot accepta numai facturi electronice. Această reformă implică aproximativ 15 milioane de facturi pe

⁷ Aceștia pot fi totuși descurajați de costurile structurale sau de alți factori legați de piața însăși, care pot face ca participarea să fie neatractivă. Cu toate acestea, tot mai multe contracte publice pot fi atribuite unor furnizori aflați la distanță, inclusiv servicii legate de software, concursuri de design și servicii de asistență (*help desk*). Procedurile electronice ar trebui să fie în mod special adaptate pentru publicarea, exploatarea și în final concretizarea acestor oportunități.

⁸ Pe baza informațiilor disponibile pe site-ul www.epractice.eu.

an și se aplică întregului sector public, de la ministere la grădinițe. Utilizarea facturării electronice ar trebui să permită economisirea a 100 de milioane de euro în fiecare an, pe lângă economiile realizate în cadrul proceselor administrative interne.

- În Norvegia, platforma Ehandel ajută autoritățile să reducă cu 20-40% timpul petrecut pentru procesarea comenzilor, primirea bunurilor și facturare, permițând realizarea unor reduceri de prețuri de la 2 la 10%.
- În Regatul Unit, site-ul Buying Solutions a declarat în raportul anual 2008-2009 că a facilitat vânzări de peste 5 miliarde de lire sterline, permițând realizarea unor economii de 732 de milioane de lire sterline. Regatul Unit a declarat totodată economii care depășesc adesea 10% (și uneori până la 45%) prin utilizarea licitațiilor electronice (e-Auctions), iar recent a anunțat planuri de a utiliza licitațiile electronice pentru a face posibilă economisirea a până la 270 de milioane de lire sterline pentru contribuabili până la sfârșitul anului 2011.
- Un studiu portughez a comparat cele mai bune oferte pentru lucrări publice contractate de 50 de spitale publice din Portugalia în 2009 (utilizând sisteme bazate pe hârtie) și în 2010 (utilizând proceduri electronice). Concluzia studiului a fost că în 2010 costurile s-au redus cu 18% datorită creșterii concurenței generate de utilizarea procedurilor electronice de achiziție.

3. CE ROL POATE JUCA UE ÎN PROMOVAREA ACHIZIȚIILOR PUBLICE ELECTRONICE?

Cea mai mare parte a investițiilor în domeniul achizițiilor publice electronice trebuie efectuate la nivel național sau regional, deoarece acolo se află nevoile și resursele. În plus, legislația UE în materie de achiziții publice permite autorităților contractante să aleagă dacă utilizează metode electronice sau alte mijloace de comunicare pentru achizițiile care depășesc plafonul stabilit. Așadar, politica UE în materie de achiziții publice electronice trebuie să recunoască caracterul de la bază la vârf și descentralizat al acestei schimbări.

Cu toate acestea, inițiativele UE au un rol important pentru valorificarea potențialului achizițiilor publice electronice și pentru evitarea capcanelor unei tranziții necoordonate și descentralizate. Mai concret, eforturile UE în domeniul legislativ și politic trebuie să continue, la fel ca în trecut:

- (1) să permită autorităților contractante să efectueze achiziții publice prin mijloace electronice. Legislația UE trebuie configurată astfel încât să permită utilizarea sistemelor și proceselor electronice (pentru achizițiile care depășesc pragul);
- (2) să garanteze că achizițiile publice electronice respectă principiile și dispozițiile esențiale ale legislației UE în materie de achiziții publice (pentru achizițiile care depășesc pragul) și principiile relevante din tratat (pentru achizițiile care nu ating pragul);
- (3) să încurajeze dezvoltarea și utilizarea unor soluții convergente, sigure și viabile din punct de vedere comercial și să difuzeze exemple de bune practici. Acest lucru ar trebui să accelereze tranziția la achizițiile publice electronice și să evite dublarea eforturilor și repetarea greșelilor;

- (4) să permită operatorilor economici să participe la proceduri electronice de achiziții publice în întreaga piață unică. Achizițiile publice electronice oferă posibilitatea de a reduce barierele cauzate de distanță și de lipsa de informații. Capacitățile de achiziții publice electronice din statele membre ar trebui să se bazeze, în măsura posibilului, pe modele și abordări comune. Trebuie încurajate așadar soluțiile care îmbunătățesc și sporesc interoperabilitatea sistemelor locale, regionale și naționale de achiziții publice electronice. În acest fel se vor evita obstacolele tehnice inutile din calea participării transfrontaliere la sistemele de achiziții publice electronice.

Prin urmare, politica UE poate juca un rol important și complementar în sprijinul eforturilor naționale sau regionale de a introduce mijloacele electronice în domeniul achizițiilor publice. Ea are totodată un rol mai larg de coordonare, asigurând coerența cu evoluțiile din alte domenii conexe, de exemplu cu legislația privind semnătura electronică sau facturarea electronică, și poate duce la armonizarea abordărilor în cadrul UE. Dacă nu se ia în calcul dimensiunea europeană, tranziția riscă să fie împiedicată și resursele risipite prin reinventarea permanentă a roții, iar potențialul achizițiilor publice electronice de a crește numărul de furnizori riscă să nu se concretizeze. Prezenta carte verde și lucrările care vor urma au obiectivul de a defini o bază realistă și eficientă care să însoțească și să faciliteze acest proces important.

4. CE A FĂCUT UE PÂNĂ ÎN PREZENT?

Acest domeniu de politică nu este o noutate pentru Comisie, care a luat o serie de măsuri în ultimii ani pentru a îndeplini obiectivele prezentate mai sus. Concret, Comisia:

- (1) a propus modificări la directivele UE privind achizițiile publice pentru a permite utilizarea procedurilor electronice de achiziționare și introducerea unor tehnici și instrumente considerate relevante pentru achizițiile publice electronice. Anterior, legislația UE nu recunoștea posibilitatea de a utiliza aceste metode. Comisia a introdus totodată noi tehnici și instrumente (licitații electronice, sisteme dinamice de achiziție - DPS) pentru a le permite autorităților contractante să exploateze întregul potențial al comunicațiilor electronice pentru a îmbunătăți rezultatele achizițiilor publice. Aceste propuneri au fost adoptate și implementate în modificările directivelor din 2004 privind achizițiile publice;
- (2) a conceput și a implementat un program de peste 30 de inițiative nelegislative pentru clarificarea și încurajarea utilizării achizițiilor publice electronice (Planul de acțiune). Viziunea care a stat la baza Planului de acțiune este una ambițioasă: ca „orice firmă din Europa care dispune de un PC și de o conexiune internet să poată participa la o achiziție publică desfășurată pe cale electronică”⁹.
- (3) a cofinanțat lucrările de cercetare și a dezvoltat alte instrumente practice pentru depășirea obstacolelor de natură administrativă și tehnică din calea achizițiilor publice electronice transfrontaliere. Printre acestea se numără inițiativa PEPPOL¹⁰ și

⁹ Pagina 10 din evaluarea impactului anexată la comunicarea cuprinzând Planul de acțiune, COM(2004) 841.

¹⁰ Pan-European Public Procurement Online (PEPPOL) - pentru mai multe informații, a se vedea site-ul www.peppol.eu

instrumentele nou lansate e-CERTIS și Open e-PRIOR. Aceste proiecte se află încă în faza de dezvoltare sau au fost introduse recent.

În paralel cu prezenta carte verde, serviciile Comisiei au întreprins o evaluare a măsurilor luate de UE în sprijinul achizițiilor publice electronice. Principala concluzie a evaluării este că, per ansamblu, Planul de acțiune a identificat corect provocările și prioritățile din acest domeniu. Evaluarea a recunoscut totodată că principalul impuls în această direcție trebuie să vină de la statele membre și de la regiuni. Evaluarea a identificat de asemenea o serie de acțiuni de orientare a investițiilor naționale și regionale pentru a fi compatibile cu legislația UE și cu piața unică.

Planul de acțiune s-a concretizat într-o reușită remarcabilă, și anume crearea și utilizarea unei infrastructuri comune pentru publicarea electronică a anunțurilor. În prezent există un sistem unic, acceptat și larg utilizat pentru publicarea în întreaga UE a anunțurilor pentru contracte superioare pragului, care are la bază infrastructuri compatibile la nivel național. În 2009, peste 90% dintre formularele transmise către TED (Tenders Electronic Daily) au fost primite pe cale electronică și într-un format structurat. Publicarea electronică a anunțurilor pentru contracte inferioare pragului a progresat de asemenea la nivel național sau regional.

Multe dintre măsurile cuprinse în Planul de acțiune au constat în elaborarea de linii directoare sau de studii-pilot în scopul testării sau al promovării anumitor soluții. Acestea au permis sensibilizarea cu privire la problemele existente, au identificat soluții și au oferit puncte de referință comune pentru întreaga piață. Ele nu au avut însă ca scop să impună anumite soluții sau rezultate, într-un moment în care tehnologia și modelele de afaceri se aflau încă în plină evoluție. Până în prezent nu s-au materializat alte proiecte mai concrete în domeniul standardizării. Pe scurt, deși în general prioritățile au fost corect identificate și o mare parte a Planului de acțiune a fost implementată așa cum era prevăzut, situația actuală nu este una în care orice firmă din UE poate participa la orice procedură de achiziții publice folosind calculatorul propriu.

Ideea de bază este că multe dintre prioritățile identificate corect în Planul de acțiune din 2004 rămân priorități și în ziua de astăzi. Abordarea bazată pe instrumente neobligatorii a fost adecvată pentru mediul aflat în plină evoluție al achizițiilor publice electronice și a încurajat dezvoltarea unor soluții creative. La o analiză retrospectivă, există unele domenii care ar fi putut beneficia de pe urma unei abordări mai proactive și/sau care implică obligativitate. Evaluarea Planului de acțiune a identificat o serie de provocări și de puncte slabe care, dacă nu sunt abordate, vor împiedica adoptarea la scară mai largă a procedurilor electronice de achiziții publice și participarea transfrontalieră la procedurile online.

Ațiuni finanțate și coordonate de Comisie pentru promovarea achizițiilor publice electronice

PEPPOL: condus de organizații din sectorul public din mai multe țări ale UE și cofinanțat de Comisia Europeană, PEPPOL este un proiect transfrontalier major în domeniul achizițiilor publice electronice, care are obiectivul de a oferi o infrastructură și servicii informatice standardizate de mare amploare pentru organizarea și desfășurarea operațiunilor de achiziții publice online la nivel paneuropean. La baza arhitecturii PEPPOL se află o rețea de transport care le permite partenerilor de afaceri să își conecteze propriile resurse IT pentru a face schimb de documente în condiții de siguranță și fiabilitate. Proiectul va oferi totodată soluții pentru comenzi și facturări online și o bază pentru crearea sistemelor pentru cataloage electronice, validarea semnăturilor și dosarele virtuale ale firmelor (*Virtual Company Dossier, VCD*).

Open e-PRIOR: Comisia Europeană a dezvoltat și implementat infrastructura e-PRIOR pentru a putea face schimb cu furnizorii săi de documente structurate precum cataloage electronice, comenzi electronice și facturi electronice. Open e-PRIOR pune această soluție la dispoziția publicului într-un format reutilizabil și cu acces liber (*open-source*). În plus Open e-PRIOR include un punct de acces integrat la PEPPOL, care permite schimbul de documente prin rețeaua PEPPOL.

e-CERTIS: lansat simultan cu prezenta carte verde, e-CERTIS este un instrument de informare online gratuit care oferă detalii despre diversele certificate și atestări solicitate frecvent în cadrul procedurilor de achiziții publice în cele 27 de state membre, în două țări candidate (Turcia și Croația) și în cele trei țări SEE (Islanda, Liechtenstein și Norvegia). E-CERTIS a fost conceput pentru a sprijini atât operatorii economici, cât și autoritățile contractante, să înțeleagă, în primul rând, care sunt informațiile cerute sau furnizate și apoi să găsească soluții echivalente acceptabile pentru ambele părți.

5. SITUAȚIA ACHIZIȚIILOR PUBLICE ELECTRONICE

a) Disponibilitatea soluțiilor tehnice

Achizițiile publice electronice sunt posibile în prezent în practică, nu doar în teorie. Tehnologia care permite realizarea online a tuturor fazelor procedurii există și este utilizată în mai multe țări.

Tehnologia nu a oferit însă soluțiile (high tech) preconizate pentru toate etapele procedurii. În unele cazuri, progresele înregistrate au fost rezultatul unei abordări mai pragmatice, sub forma unor soluții de compromis mai puțin solicitante din punct de vedere tehnic sau care combină comunicațiile online și offline, de exemplu în cazul metodelor adoptate pentru furnizarea documentelor justificative pentru criteriile de excludere și de selecție, sau prin utilizarea numelor de utilizatori și a parolilor pentru autentificarea ofertanților. Aceste soluții sunt totuși valabile și oferă pur și simplu mijloace alternative pentru atingerea rezultatului final. Au fost identificate unele limite ale achizițiilor publice electronice "de la un capăt la altul", de exemplu dificultăți la utilizarea metodelor de evaluare automatizate pentru achizițiile complexe sau absența unui sistem de marcarea temporală (*time-stamping*) acceptat la nivelul UE.

b) Investiții în capacități de achiziții publice electronice și disponibilitatea acestora

Achizițiile publice electronice încep să își facă simțită prezența în Europa. Succesul mai multor platforme demonstrează interesul economic al acestora. O serie de autorități contractante, de operatori economici, de organisme centrale de achiziție și de state membre au întreprins deja eforturi semnificative și au înregistrat progrese. S-au înregistrat de asemenea progrese și în ceea ce privește dezvoltarea aplicațiilor electronice capabile să suporte majoritatea sau chiar toate fazele procedurii de achiziționare. Unele state membre sau regiuni au creat sisteme de achiziții publice electronice care pot suporta procese de achiziționare electronică de la un capăt la altul, cel puțin pentru achiziționarea bunurilor și serviciilor standard. Alte sisteme se concentrează asupra furnizării primelor elemente ale procedurii: în 25 de state membre este posibilă publicarea anunțurilor și punerea la dispoziție online a documentelor aferente procedurii.

O serie de sisteme au adoptat cu succes un model de achiziții publice electronice furnizat de terțe părți prin intermediul unei rețele. Astfel de platforme își oferă de regulă serviciile de achiziții publice electronice mai multor organizații. Fiecare cumpărător dispune de un spațiu web privat unde își poate defini la distanță utilizatorii, procesele și documentele. Unele dintre aceste platforme sunt coordonate de agenții publice, altele sunt oferite de societăți private, în acest caz autoritățile contractante plătind o sumă forfetară sau pentru fiecare utilizare.

c) Utilizarea efectivă a achizițiilor publice electronice

Per ansamblu, atât la nivelul majorității țărilor, cât și la nivelul UE, gradul de utilizare a achizițiilor publice electronice este scăzut, situându-se sub 5% din valoarea totală a achizițiilor publice.

Portugalia face însă excepție: de la 1 noiembrie 2009 este obligatorie utilizarea mijloacelor electronice în toate fazele procedurii, până la atribuirea contractului, pentru majoritatea achizițiilor publice (unele contracte de mică valoare nu se atribuie prin mijloace electronice, iar pentru evaluarea anumitor achiziții este posibilă utilizarea în același timp și a mijloacelor mai tradiționale, alături de cele electronice). Prin urmare, autoritățile contractante efectuează achizițiile publice mult mai rapid și se așteaptă o reducere a costurilor administrative de 28 de milioane de euro pe an. Există și alte state membre care au impus obligativitatea realizării pe cale electronică a anumitor faze ale procedurii sau a utilizării anumitor instrumente la nivel național; de exemplu, Cipru, Belgia și Țările de Jos au impus sau intenționează să impună obligativitatea utilizării anumitor platforme pentru notificarea posibilităților de contracte. Alte țări au introdus cerințe obligatorii pentru anumite niveluri ale administrației, de exemplu în Austria este obligatorie utilizarea acordurilor-cadru de către autoritățile federale pentru anumite bunuri și servicii.

Există o serie de exemple care sugerează că multe autorități contractante și mulți operatori economici au trecut la realizarea pe cale electronică a achizițiilor publice și nu doresc să revină la procedurile realizate pe hârtie.

d) Accesibilitatea sistemelor de achiziții publice electronice la nivel transfrontalier

Diversele sisteme existente au în prezent puține puncte comune: au fost dezvoltate soluții izolate și în lipsa unei acțiuni rapide pentru a construi legături între aceste sisteme există un risc sporit de fragmentare a pieței. Procesele comerciale existente, standardele și formatele documentelor și metodele de comunicare nu sunt suficient de standardizate. Cu cât vor exista mai multe componente predefinite și reutilizabile pentru achizițiile publice electronice, cu atât va fi mai ușor de asigurat un mediu interoperabil pentru aceste achiziții, care să încurajeze

adoptarea lor la scară mai largă și în final utilizarea lor transfrontalieră. Deși convergența spre un singur sistem monolitic nu este nici recomandabilă, nici dorită, participarea ar fi facilitată dacă între sisteme ar exista anumite funcții de bază comune.

Ca urmare a unora dintre aceste probleme, pe piața actuală, operatorii economici care doresc să participe la proceduri de achiziții publice online în alte state membre se vor lovi de obstacole practice, tehnice și administrative. Procedurile de achiziții publice electronice instituite la nivel național sau regional sunt concepute având ca referință practici administrative sau tehnice locale care pot fi foarte diferite. Deși infrastructura s-a dezvoltat considerabil din 2004, s-au realizat puține progrese concrete pentru eliminarea tuturor obstacolelor din calea achizițiilor publice electronice transfrontaliere. Până în prezent, aceste probleme nu au fost aduse în discuție în mod ferm din cauza cererii limitate din partea furnizorilor din țările partenere de a participa la achiziții publice online. În acest moment însă este nevoie să se acorde atenție acestor probleme, dacă se dorește evitarea unei noi generații de bariere tehnice în calea achizițiilor publice (online) transfrontaliere.

6. PROBLEME

Această secțiune identifică principalele probleme care împiedică tranziția reușită la achizițiile publice electronice și care pot crea obstacole inutile în calea participării transfrontaliere la achiziții publice online. Multe dintre aceste aspecte sunt interconectate și nu pot fi tratate separat, dacă se dorește soluționarea lor și atingerea obiectivelor strategice.

- (1) **Depășirea inerției și a temerilor autorităților contractante și ale furnizorilor:** tehnologia și capacitățile de efectuare pe cale electronică a achizițiilor publice sunt din ce în ce mai dezvoltate. Cu toate acestea, simpla lor existență nu este suficientă. Autoritățile contractante nu se grăbesc să utilizeze aceste posibilități. Acest lucru se poate explica prin costurile de reorganizare a sistemelor lor interne și prin cunoașterea insuficientă a avantajelor. În mod similar, furnizorii nu sunt întotdeauna conștienți de avantajele pe care le-ar putea obține efectuând această tranziție. Numeroase autorități contractante și numeroși furnizori preferă să aștepte, din cauza riscurilor de a investi în achiziții publice electronice. Pe lângă riscurile de natură tehnică, aceștia sunt preocupați și de riscurile legate de integrarea acestor tehnologii în sistemele de informații existente, de modelul de afaceri pe care aceste tehnologii îl impun relațiilor dintre autoritățile contractante și furnizori și de mecanismele de securitate și control necesare pentru a asigura utilizarea lor adecvată. Unele entități, în special IMM-urile, sunt preocupate și de faptul că vor fi eliminate de pe piață din cauza tendințelor de agregare și centralizare. Dacă se dorește o tranziție mai rapidă la achizițiile publice electronice, vor trebui întărite stimulentele în acest sens, acolo unde este posibil, și eventual chiar impusă utilizarea procedurilor electronice în anumite circumstanțe (de exemplu, pentru anumite achiziții).
- (2) **Absența standardelor pentru procedurile electronice de achiziții publice:** în viitorul previzibil, furnizorii se vor confrunta cu diverse platforme și mecanisme pentru realizarea achizițiilor publice electronice. Fiecare sistem poate conține caracteristici și funcții tehnice diferite, ceea ce complică sarcina furnizorilor care doresc să participe la mai multe sisteme. Acest lucru poate duce la creșterea costurilor de formare pentru furnizori și la o participare mai redusă a acestora la sistemele de achiziții publice electronice. Cea mai mare parte a provocărilor se manifestă în faza de depunere și de procesare a ofertelor. Piața trebuie să identifice aplicațiile ajunse la

maturitate și suficient de funcționale. Sunt necesare așadar eforturi mai concertate la nivelul UE pentru a încuraja alinierea sau standardizarea acestor etape importante ale procedurii. Este nevoie de puncte de referință și de standarde comune pentru a permite dezvoltarea unor sisteme interoperabile și care pot fi reproduse. Eforturile trebuie să se concentreze asupra schimbului de documente, autentificării, facturării electronice, cataloagelor electronice și clasificării produselor.

- (3) **Lipsa mijloacelor de facilitare a recunoașterii reciproce a soluțiilor electronice existente la nivel național** pentru fazele și instrumentele esențiale ale procedurii (de exemplu, autentificarea furnizorilor prin semnături electronice, documente naționale care atestă eligibilitatea). Trebuie găsite soluții pentru reducerea sarcinii suportate de autoritățile contractante și de furnizorii care doresc să își desfășoare activitatea pe piața europeană mai largă.
- (4) **Cerințe tehnice oneroase, în special pentru autentificarea ofertanților:** au fost adoptate numeroase cerințe și soluții în UE pentru problemele legate de autentificare și identificare. Unele dintre aceste soluții sunt foarte simple din punct de vedere tehnologic, de exemplu utilizarea combinată a numelor de utilizatori și a parolilor, altele însă sunt mai sofisticate, impunând un tip anume de semnătură electronică, inclusiv semnăturile calificate (pentru care este nevoie de un certificat digital emis de furnizori de servicii de certificare supravegheați sau acreditați). Este posibil ca decizia de a promova semnăturile electronice calificate în Planul de acțiune să fi fixat prea sus punctul de referință pentru aplicațiile electronice de achiziții publice și să fi crescut costul și sarcina depunerii pe cale electronică a ofertelor. Alegerea nivelului de securitate al unei semnături electronice trebuie să se bazeze pe o evaluare a riscului pe care îl prezintă eșecul sistemelor de identificare sau de semnătură în contextul achizițiilor publice. În fine, lipsa interoperabilității transfrontaliere a semnăturilor electronice constituie o problemă suplimentară. Sunt așteptate progrese în urma creării, la nivel național, a listelor sigure de furnizori de servicii de certificare a semnăturilor¹¹, a raționalizării preconizate a standardelor în materie de semnături electronice și a soluțiilor-pilot din cadrul PEPPOL. O serie de așteptări similare legate de alte elemente ale procedurilor de achiziții publice electronice au primit ca răspuns soluții mai pragmatice: de exemplu, utilizarea declarațiilor de conformitate sau eligibilitate, acceptate în etapele inițiale ale procedurii de ofertare, în locul dezvoltării unor documente electronice complexe. Soluțiile trebuie să fie proporționate, să poată fi recunoscute reciproc și să aibă o largă disponibilitate, la un preț rezonabil.
- (5) **Gestionarea unei tranziții în mai multe viteze la achizițiile publice electronice:** statele membre sau regiunile progresează cu viteze diferite în exploatarea posibilităților oferite de achizițiile publice electronice. Unele state membre au impus utilizarea procedurilor electronice pentru toate achizițiile publice sau pentru o parte a acestora. Procedurile de achiziționare pentru aceste achiziții trebuie organizate prin infrastructurile disponibile de achiziții publice electronice. Provocarea pentru piața unică este să garanteze că furnizorii din țările partenere nu sunt dezavantajați în mod nejustificat atunci când concurează prin aceste sisteme și că aceștia dispun de instrumentele necesare pentru a participa la procedurile organizate prin diferite sisteme.

¹¹ Decizia 2009/767/CE a Comisiei, modificată prin Decizia 2010/425/UE a Comisiei.

Întrebări

1. *Considerați că problemele prezentate mai sus reprezintă principalele obstacole în calea generalizării procedurilor electronice de achiziții publice și a participării transfrontaliere la proceduri de achiziționare online? Vă rugăm să clasificați aceste probleme în ordine (descrescătoare) a importanței.*
2. *Există și alte probleme care nu au fost enumerate aici? Vă rugăm să detaliați.*

7. PRIORITĂȚI PENTRU O ACȚIUNE LA NIVELUL UE

Comisia consideră că, pentru a pregăti terenul pentru o utilizare mai largă a procedurilor de achiziții publice electronice și pentru sprijinirea participării transfrontaliere la acestea, merită explorate căile descrise în cele ce urmează.

7.1. Recompense și sancțiuni pentru accelerarea trecerii la achiziții publice electronice

Acum că tehnologia există, provocarea este de a convinge autoritățile contractante și furnizorii să o utilizeze. Ar putea fi nevoie de o intervenție la nivelul politicii pentru a demara acest proces și a atinge masa critică necesară.

Conștiente de acest lucru, o serie de state membre au introdus obligativitatea efectuării pe cale electronică a procedurilor de achiziții publice, fie ca regulă generală (Portugalia), fie pentru anumite achiziții (Franța). Pentru anumite achiziții inferioare pragurilor prevăzute în directivele UE, statele membre dispun de o largă putere de apreciere în ceea ce privește organizarea procedurilor.

Pentru procedurile de achiziții publice care depășesc pragurile, directivele actuale ale UE în materie de achiziții publice nu abordează în mod explicit cazul în care un stat membru dorește să impună utilizarea sistemelor electronice ca mijloc de comunicare. O clarificare a acestui aspect le-ar putea oferi autorităților naționale mai multă siguranță atunci când impun utilizarea procedurilor electronice.

Într-o anumită măsură, probabil că poate fi utilizată și legislația pentru a stimula autoritățile contractante să treacă la achiziții publice electronice. Directivele europene în vigoare prevăd deja reducerea termenelor de publicare a anunțurilor (cu șapte zile) dacă aceasta este efectuată prin mijloace electronice și a termenelor de depunere a ofertelor (cu cinci zile) atunci când se oferă acces nelimitat, direct și deplin, prin mijloace electronice, la documentația relevantă. O nouă reducere a termenelor ar putea compromite capacitatea operatorilor economici de a pregăti oferte corecte. Cu toate acestea, probabil că este posibilă introducerea altor stimulente sau a unor condiții preferențiale pentru a încuraja autoritățile contractante să migreze la achizițiile publice electronice.

De exemplu, este posibil ca responsabilitatea pentru respectarea anumitor cerințe procedurale sau prevăzute prin reglementări să fie transferată de la autoritatea contractantă către un sistem de achiziții publice electronice care asigură sau administrează întreaga procedură de achiziționare sau o parte a acesteia. Atunci când respectarea cerințelor procedurale și în materie de transparență ale directivei și obiectivitatea și trasabilitatea procedurilor individuale sunt garantate de platforma de achiziții publice electronice, răspunderea pentru asigurarea conformității cu cerințele legislației în materie de achiziții publice poate fi transferată de la

autoritatea contractantă la sistemul de achiziții publice electronice. Această abordare ar oferi o zonă de siguranță pentru autoritățile contractante care utilizează aceste facilități specializate pentru efectuarea procedurilor de achiziționare. Acest transfer al responsabilității, de la autoritatea contractantă către sistemul de achiziții publice electronice, ar putea face mai atractivă utilizarea mijloacelor online, ducând astfel la generalizarea lor. Pentru această abordare este posibil să fie necesară definirea unor cerințe sau principii comune pentru recunoașterea sistemelor de achiziții publice electronice și pentru ca acestea să ofere garanțiile necesare.

Întrebări

3. *Considerați că este oportună introducerea, în legislația UE, a unor stimulente pentru încurajarea utilizării achizițiilor publice electronice? Vă rugăm să descrieți măsurile de stimulare care considerați că ar fi eficiente.*
4. *Considerați că legislația UE ar trebui să relaxeze obligațiile și responsabilitățile autorităților contractante atunci când acestea desfășoară proceduri de achiziționare prin sisteme de achiziții publice electronice? Considerați că în acest fel sistemele de achiziții publice electronice ar deveni mai atractive?*
5. *Considerați că legislația UE ar trebui să permită impunerea procedurilor electronice pentru anumite achiziții acoperite de directivele UE? Care ar fi avantajele sau dezavantajele unor asemenea prevederi? Pentru ce tipuri de achiziții publice acoperite de directivele UE ar putea fi avută în vedere utilizarea obligatorie a procedurilor electronice de achiziții publice?*
6. *Ca alternativă, considerați că legislația UE în materie de achiziții publice ar trebui să clarifice posibilitatea ca statele membre să impună utilizarea procedurilor electronice de achiziții publice în anumite circumstanțe? În ce condiții ar fi acest lucru util sau întemeiat?*

7.2. Facilitarea participării transfrontaliere la achiziții publice electronice

Statele membre și regiunile progresează cu viteze diferite pentru promovarea utilizării achizițiilor publice electronice. Este nevoie de prudență, pentru ca acest lucru să nu ducă la crearea unor bariere inutile sau disproporționate în calea participării transfrontaliere la achizițiile publice. Trebuie găsit echilibrul între încurajarea autorităților pentru a investi în capacități de achiziții publice electronice și evitarea fragmentării piețelor de achiziții publice în grupuri de operatori conectați la sisteme care au propriile specificații funcționale. Sistemele de achiziții publice electronice trebuie să aibă o accesibilitate cât mai largă. Aceasta înseamnă că atât condițiile tehnice de participare la proceduri, cât și cele legale și administrative, trebuie să fie nediscriminatorii, proporționate și să nu creeze obstacole nejustificate sau arbitrare în calea participării sau a înregistrării operatorilor economici din alte state membre.

În acest scop, acțiunile la nivelul UE, în particular măsurile pentru clarificarea cadrului juridic, ar trebui să se concentreze în principal asupra procedurilor de achiziții publice superioare pragurilor UE sau asupra celor desfășurate prin intermediul unui sistem de achiziții publice electronice, atunci când valoarea totală a achizițiilor depășește un anumit prag. Stabilirea de priorități pentru intervențiile la nivelul UE ar permite dezvoltarea în mod organic a capacității de achiziții publice electronice prin eforturi naționale sau regionale și ar

concentra acțiunea la nivelul UE asupra segmentelor sau sistemelor cu cel mai mare potențial pentru efectuarea achizițiilor publice transfrontaliere online.

În acest sens, acțiunea la nivelul UE ar putea contribui în modurile următoare:

- a) **Clarificarea condițiilor de acces pe care trebuie să le îndeplinească sistemele și procedurile pentru achiziții publice electronice.** Este necesar să se elaboreze o viziune comună asupra cerințelor necesare pentru a asigura accesibilitatea largă a achizițiilor publice electronice transfrontaliere, pe baza cerințelor funcționale deja expuse în cadrul Planului de acțiune din 2004. Aceasta nu înseamnă crearea unui sistem unic de achiziții publice electronice, acum sau în viitor, ci mai degrabă definirea unui set minim de caracteristici agreeate pe care să le prezinte orice sistem de achiziții publice electronice pentru a asigura accesibilitatea sa la scară largă. Pentru aceasta este nevoie de linii directoare operaționale pentru dezvoltarea principiilor prevăzute la articolul 42 din Directiva 2004/18/CE. Aceste linii directoare ar putea lua forma unor recomandări, a unor comunicări interpretative sau a altor măsuri cu caracter nelegislativ. Ele ar putea lua de asemenea forma unor modificări aduse directivelor (pentru achizițiile publice superioare pragurilor) sau a unor măsuri legislative de sine stătătoare care să vizeze sistemele de achiziții publice electronice.
- b) **Facilitarea recunoașterii reciproce a identificatorilor electronici, a documentelor doveditoare și a altor condiții pentru participarea operatorilor economici la procedurile de achiziții publice online.** Cea mai mare parte a problemelor întâlnite până în prezent se referă la autentificare, de exemplu aplicarea semnăturilor electronice și recunoașterea identificării electronice. Aceste probleme nu sunt specifice contextului achizițiilor publice electronice, ci apar în orice situație în care este necesară autentificarea sau semnătura. Comisia a adoptat măsuri pentru a permite autorităților să identifice originea sau certificarea semnăturilor din țările partenere. Proiectul PEPPOL dezvoltă soluții care caută să ofere instrumente online care să permită recunoașterea automată a semnăturilor electronice din alte state membre și care pot fi utilizate în contextul achizițiilor publice.

Un alt motiv de preocupare îl constituie cerința ca autoritățile contractante să evalueze documentele doveditoare depuse de ofertanți pentru a-și demonstra eligibilitatea. Aceste documente sunt emise la nivel național sau local conform convențiilor aplicabile, în formatele și limbile convenite. Odată cu introducerea sistemelor de achiziții publice electronice, se aștepta sporirea eficienței acestei etape a procesului, în mod concret reducerea sarcinii pe care furnizarea repetată a acestor dovezi o reprezintă pentru operatorii economici. Multe dintre soluțiile dezvoltate până în prezent contribuie într-o oarecare măsură la îndeplinirea acestor obiective, însă nu se bazează pe soluții complicate de înaltă tehnologie. De exemplu, în unele țări operatorii economici furnizează o declarație (adesea un simplu document electronic care poate purta sau nu o semnătură electronică) că nu încalcă niciunul dintre criteriile stabilite. Numai ofertanților câștigători li se solicită să furnizeze efectiv documentele, acestea putând fi transmise electronic sau pe hârtie.

Comisia a dezvoltat instrumentul e-CERTIS pentru a ajuta autoritățile contractante să recunoască documentele valabile din alte state membre. Ea va continua să dezvolte acest instrument, precum și soluții practice pentru a ajuta autoritățile contractante să recunoască atestările sau certificatele din țările partenere.

- c) **Simplificarea cerințelor de intrare/de participare aplicabile operatorilor economici.** Evaluarea de către Comisie a Planului de acțiune privind achizițiile publice electronice a scos la iveală faptul că preferința pentru semnăturile electronice calificate poate constitui un obstacol inutil în calea participării la achizițiile publice electronice, în special pentru furnizorii din țările partenere, în lipsa, la ora actuală, a unor instrumente operaționale pentru recunoașterea diverselor semnături electronice. În lumina acestei evaluări, apare ca fiind utilă reexaminarea preferinței pentru semnăturile electronice calificate, incluse în legislația UE în materie de achiziții publice. Agenda digitală pentru Europa prevede o reexaminare a legislației privind semnăturile electronice și accelerarea lucrărilor din domeniul identificării electronice.

Întrebări

7. *Considerați că este necesară intervenția UE pentru a evita apariția unor obstacole nejustificate sau disproporționate în calea participării transfrontaliere la proceduri sau sisteme de achiziții publice online? Dacă sunt necesare clarificări, considerați că acestea ar trebui să ia o formă legislativă sau nelegislativă?*
8. *Considerați că eforturile pentru dezvoltarea cadrului legal și strategic al UE ar trebui să se axeze pe:*
 - *sisteme care suportă procedurile de achiziții publice superioare pragurilor prevăzute în directivele UE (inclusiv sistemele care combină achiziții superioare și inferioare pragurilor);*
 - *sisteme mai cuprinzătoare, care să aibă un nivel minim de activitate în domeniul achizițiilor publice (în funcție de valoarea monetară sau de procentul total din achizițiile publice la nivel național)?*
9. *Este necesară modificarea sau actualizarea cadrului legislativ actual al UE în materie de achiziții publice electronice? Dacă da, care sunt prevederile care trebuie modificate și din ce motiv? (Vă rugăm să consultați anexa I care cuprinde o listă a prevederilor legate de achizițiile publice electronice).*
10. *Ce soluții de autentificare și identificare (inclusiv semnături electronice) considerați că sunt proporționale cu riscurile asumate în cadrul procedurilor de achiziții publice electronice?*
11. *Care sunt principalele obstacole de ordin tehnic, administrativ sau practic întâlnite de operatorii economici care încearcă să se înregistreze sau să participe la proceduri sau sisteme de achiziții publice electronice din țări partenere (autentificare, dovada eligibilității, solvabilitatea financiară etc. , vă rugăm, precizați)? Considerați că aceste obstacole sunt insurmontabile sau că pot fi depășite la costuri rezonabile?*

7.3. Componentele infrastructurii interoperabile de achiziții publice electronice

În viitor, este necesar să se acorde din nou prioritate creării unor instrumente reutilizabile și, dacă este cazul, să se investească în dezvoltarea soluțiilor și standardelor pentru infrastructuri.

O realizare incontestabilă a Planului de acțiune din 2004 a fost crearea TED și introducerea formularelor electronice standard pentru procedurile de achiziții publice superioare pragurilor, care au dus la crearea unui punct de referință unic european pentru toate procedurile de acest tip, cu informații furnizate într-un format comun. Cu toate acestea, UE poate face mai mult pentru a facilita interconectarea și interoperabilitatea în contextul european al achizițiilor publice electronice care a început să se contureze.

- a) **Încurajarea standardizării proceselor și a sistemelor-cheie:** un proces de colaborare cum sunt achizițiile publice electronice, în care sisteme independente, aparținând unor părți independente, interacționează prin schimbul de informații comerciale, nu se poate desfășura decât dacă sistemele respective au o viziune comună asupra procesului comercial și a informațiilor care trebuie schimbate. Standardizarea abordărilor și a formatelor pentru cele mai frecvente procese din cadrul achizițiilor publice electronice ar îmbunătăți simțitor adoptarea acestora și reutilizabilitatea datelor. Operatorii ar putea să participe la procese de achiziții publice într-un număr nelimitat de sisteme cu eforturi și costuri minime, fără a fi nevoiți să își modifice substanțial ofertele de fiecare dată, ci doar să le adapteze la apelul de oferte vizat. Se înregistrează deja progrese importante în unele faze ulterioare atribuirii (de exemplu, cataloage electronice, comenzi electronice și facturi electronice), deși acest lucru nu a dus încă la adoptarea unor standarde europene. Eforturile trebuie intensificate în aceste domenii, iar procesul de standardizare ar trebui extins și la alte faze importante ale achizițiilor publice electronice. .
- b) **Etape anterioare atribuirii:** s-au realizat progrese importante în domeniul publicării și al difuzării pe cale electronică a informațiilor despre apelurile de oferte, însă în ceea ce privește elaborarea unor abordări, standarde sau formate comune pentru depunerea și tratarea online a ofertelor evoluția a fost mult mai lentă. Aici se află însă adevăratele avantaje (și adevăratele provocări) ale achizițiilor publice electronice. Deși au fost dezvoltate soluții pentru platforme individuale de achiziții publice electronice, nu a fost acordată atenție alinierii metodelor sau abordărilor pentru depunerea electronică a ofertelor.
- c) **Elemente comune pentru sistemele de achiziții publice electronice:** Comisia dezvoltă în acest moment o serie de aplicații care vor acoperi toate fazele-cheie ale ciclului achizițiilor publice, pe baza soluției existente Open e-PRIOR. Aceste aplicații erau într-o fază inițială destinate uzului intern, permițând Comisiei să construiască o capacitate eficientă pentru achizițiile publice electronice, însă acum sunt disponibile gratuit, drept componente *open source* care pot fi integrate în orice sistem de achiziții publice electronice.
- d) **Dotarea operatorilor economici cu instrumentele necesare pentru a soluționa problemele de interoperabilitate tehnică:** tehnologiile informației și comunicării sunt tot mai capabile să ofere soluții care permit comunicarea între sisteme și aplicații bazate pe specificații tehnice diferite. Proiectul-pilot PEPPOL include dezvoltarea unor soluții de software standard pentru a depăși cele mai importante incompatibilități tehnice care îi pot împiedica pe operatorii economici să participe la procedurile de achiziții publice electronice din țări partenere. Soluțiile PEPPOL vor fi testate în situații reale în lunile următoare. Comisia va promova și va sprijini adoptarea pe piață a soluțiilor PEPPOL care s-au dovedit eficiente.

Întrebări

12. *Ce standarde la nivelul UE sunt necesare cu prioritate pentru a sprijini achizițiile publice electronice?*
13. *Comisia ar trebui să încurajeze/să crească oferta de soluții open source care pot fi integrate progresiv în sistemele existente sau viitoare de achiziții publice electronice?*
14. *Comisia ar trebui să pună în continuare la dispoziția publicului larg soluțiile proprii de achiziții publice electronice (de exemplu, pe baza aplicației Open e-PRIOR)?*

7.4. Creșterea gradului de accesibilitate (pentru IMM-uri) și de sustenabilitate și a caracterului inovator al achizițiilor publice

Prin natura lor, achizițiile publice electronice pot fi mai compatibile sau pot facilita utilizarea bugetelor de achiziții în sprijinul obiectivelor strategiei Europa 2020.

Potențialul achizițiilor publice electronice de a crește accesul participanților trebuie exploatat în întregime. Nu este vorba doar de posibilitatea participării transfrontaliere, ci și de atragerea tuturor furnizorilor interesați și eligibili, indiferent de mărimea lor. Unele țări au urmat recomandările din Planul de acțiune și au introdus strategii pentru a încuraja IMM-urile să adopte practicile specifice achizițiilor publice electronice. Aceste strategii par să își fi atins scopul, dat fiind că un procent semnificativ de IMM-uri se înregistrează pe diverse platforme și depun oferte. Alte țări și-au exprimat preocuparea că trecerea la achizițiile publice electronice pentru a spori centralizarea achizițiilor sau agregarea acestora prin utilizarea contractelor-cadru exclude IMM-urile. Pe măsură ce tehnologia evoluează, poate deveni necesară garantarea faptului că toate sistemele de achiziții publice electronice sunt adaptate IMM-urilor¹².

Achizițiile publice electronice pot determina totodată și reducerea consumului de resurse de mediu. În fine, trasabilitatea și transparența oferite de achizițiile publice electronice pot facilita conceperea, implementarea și monitorizarea politicilor care direcționează cheltuielile către obiective inovatoare, sustenabile și favorabile incluziunii.

Întrebare

15. *Comisia a luat deja măsuri pentru a încuraja crearea de strategii pentru îmbunătățirea accesului IMM-urilor la piețele achizițiilor publice electronice. Ce alte măsuri pot fi luate pentru a îmbunătăți accesul tuturor părților interesate, în special al IMM-urilor, la sistemele de achiziții publice electronice?*

7.5. Indicatori de referință și monitorizare...utilizarea bunelor practici

În viitor, va fi esențial să se dezvolte un mecanism care să le permită tuturor părților să profite mai direct de experiențele acumulate, promovând activ avantajele oferite de achizițiile publice electronice. Acest lucru este cu atât mai important dat fiind contextul financiar actual, în care resursele sunt limitate, iar propunerile de proiecte IT (care în trecut adesea au eșuat sau au depășit termenele) pot fi privite cu mai mult scepticism decât înainte.

¹² Comisia intenționează să facă aplicația Open e-PRIOR mai accesibilă pentru IMM-uri prin crearea unui portal pentru furnizori.

Creșterea eficienței sistemelor de control, atât la nivelul UE, cât și la nivel național, ar putea permite monitorizarea mai îndeaproape a progreselor și, dacă sunt introduși indicatori adecvați, pot facilita soluționarea mai rapidă a problemelor, în momentul apariției lor, și nu atunci când deja au devenit endemice.

7.6. Evoluții și cooperare la nivel internațional

În cadrul Planului de acțiune din 2004, Comisia a fost implicată în diverse inițiative menite să contribuie la elaborarea unui cadru internațional pentru achizițiile publice electronice. Deși negocierile sunt încă în curs de desfășurare, textul revizuit al Acordului privind achizițiile publice include prevederi privind achizițiile publice electronice, iar Comisia a colaborat cu Comisia Organizației Națiunilor Unite pentru Dreptul Comercial Internațional (UNCITRAL) pentru a introduce modificări referitoare la acestea. Deși progresele înregistrate până în prezent sunt limitate, Comisia își menține angajamentul de a promova adoptarea achizițiilor publice electronice și soluțiile europene în acest domeniu.

8. CONCLUZII

Achizițiile publice electronice nu mai sunt o iluzie, ci devin din ce în ce mai mult o realitate în numeroase regiuni și state membre. Utilizarea procedurilor electronice pentru achizițiile publice produce avantajele sperate. Aceste sisteme și-au demonstrat capacitatea de a accelera ritmul desfășurării achizițiilor publice și de a facilita fluxul cheltuielilor publice în contextul crizei actuale.

Cu toate acestea, utilizarea procedurilor electronice pentru achizițiile publice este cu mult inferioară așteptărilor incluse în Declarația de la Manchester. Comisia estimează că, departe de procentul de 50% în 2010, cu excepția Portugaliei, tranzacțiile realizate prin mijloace electronice nu reprezintă mai mult de 5% din totalul cheltuielilor pentru achiziții publice, chiar și în statele membre inițiatoare. Este nevoie de leadership la toate nivelurile administrației (inclusiv la nivelul UE) pentru a menține și a accelera tranziția la achizițiile publice electronice. Dacă li se oferă libertatea de a alege, autoritățile contractante se vor mulțumi cu procedurile testate și fiabile (pe hârtie), în loc să investească în aceste noi opțiuni promițătoare și să le folosească.

Prezenta carte verde expune o serie de idei noi pentru depășirea stării de inerție a autorităților contractante și a operatorilor economici care împiedică în prezent migrarea la procedurile electronice.

Cartea verde prezintă totodată și o serie de căi posibile pentru a garanta că introducerea achizițiilor publice electronice nu duce la o nouă generație de bariere de ordin tehnic și administrativ în calea participării transfrontaliere la procedurile de achiziții publice. Statele membre, regiunile și sectoarele de activitate progresează cu viteze diferite în exploatarea posibilităților oferite de achizițiile publice electronice. Trebuie să ne asigurăm că această „geometrie variabilă” nu dă naștere unor obstacole nejustificate sau disproporționate în calea achizițiilor publice transfrontaliere. Aceasta presupune clarificarea obligațiilor care le revin organizatorilor de proceduri de achiziții publice electronice, pentru ca aceștia să nu impună condiții care să împiedice în mod nejustificat sau disproporționat participarea transfrontalieră. Cartea verde propune totodată măsuri pentru a dota autoritățile contractante și operatorii economici cu mijloacele necesare pentru a interacționa în mod eficient în contextul achizițiilor publice online.

Comisia a formulat o serie de întrebări legate de evaluarea pe care a efectuat-o cu privire la situația achizițiilor publice electronice în Europa și de sugestiile propuse în materie de posibile căi pentru depășirea principalelor dificultăți din calea adoptării și a utilizării acestora în cadrul pieței unice. Comisia invită toate părțile interesate să răspundă la aceste întrebări. Termenul de primire a răspunsurilor este 31.01.2011 (adresă de e-mail: markt-consult-eproc@ec.europa.eu)..

Serviciile Comisiei vor analiza toate răspunsurile și vor publica o sinteză a opiniilor exprimate în cursul anului 2011.

ANEXA I: Prevederi referitoare la achizițiile publice electronice introduse de directivele privind achizițiile publice din 2004 (2004/17/CE¹³ și 2004/18/CE¹⁴)

Obiect	Referință	Descriere
Mijloace electronice de comunicare	Art. 1.12 și 1.13 din Dir. 2004/18/CE art. 1.11 și art. 1.12 din Dir. 2004/17/CE	Se precizează că în comunicările scrise sunt incluse mijloace electronice, și anume mijloacele „care utilizează echipamente electronice de prelucrare (inclusiv compresia digitală) și stocare a datelor, care sunt difuzate, transmise și recepționate prin cablu, prin radio, prin mijloace optice sau prin alte mijloace electromagnetice”.
Semnături electronice	Art. 42.5(b) din Dir. 2004/18/CE și art. 48.5(b) din Dir. 2004/17/CE	Statele membre pot solicita ca ofertele electronice să fie însoțite de o semnătură electronică avansată în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din Directiva 1999/93/CE (semnături electronice avansate bazate pe certificate calificate)
Sisteme dinamice de achiziție (DPS)	Art. 1.6 din Dir. 2004/18/CE și art. 1.5 din Dir. 2004/17/CE	Sistemul dinamic de achiziție este definit drept un proces de achiziție în întregime electronic pentru realizarea achizițiilor de uz curent, limitat în timp și deschis pe întreaga perioadă de valabilitate oricărui operator economic care îndeplinește criteriile de selecție și care depune o ofertă indicativă.
Licitații electronice	Art. 1.7 din Dir. 2004/18/CE și art. 1.6 din Dir. 2004/17/CE	Definite ca „un proces repetitiv care implică un dispozitiv electronic pentru prezentarea noilor prețuri, revăzute în sens descrescător și/sau a noilor valori privind anumite elemente ale ofertelor”, desfășurat după evaluarea ofertelor și care influențează clasificarea lor.
Cataloage electronice	Considerentul 12 din Dir. 2004/18/CE și considerentul 20 din Dir. 2004/17/CE	Definite drept instrumente de facilitare a achizițiilor publice, în special ca modalitate de participare la achiziții publice în temeiul unor acorduri-cadru sau în cazul aplicării unui sistem dinamic de achiziție
Anunțuri electronice	Art. 36.2, 36.3 și 36.6 din Dir. 2004/18/CE și art. 44.2 și 42.3 din Dir. 2004/17/CE	Anunțurile trebuie transmise utilizând formulare standard, însă nu este obligatorie transmiterea lor prin mijloace electronice, cu excepția procedurii accelerate, când acestea trebuie trimise prin fax sau prin mijloace electronice. Utilizarea mijloacelor electronice permite reducerea perioadei de publicare și creșterea lungimii maxime autorizate a anunțurilor.

¹³ Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (a se vedea <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:ro:NOT>).

¹⁴ Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (a se vedea <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:RO:NOT>).

Obiect	Referință	Descriere
Profilul cumpărătorului	Punctul 2(b) din anexa VIII la Dir. 2004/18/CE și punctul 2(b) din anexa XX la Dir. 2004/17/CE	Definit ca o colecție de informații despre activitățile de achiziționare ale unei autorități contractante, care pot include anunțuri de informare prealabilă și informații generale utile, precum un punct de contact.
Accesul electronic la documente	Art. 38.6 din Dir. 2004/18/CE și art. 45.6 din Dir. 2004/17/CE	Termenele de primire a ofertelor pot fi reduse cu cinci zile în cazul în care autoritatea contractantă asigură accesul liber, direct și total, pe cale electronică, la caietul de sarcini și la orice alte documente suplimentare. Textul anunțului trebuie să specifice adresa de internet la care pot fi consultate aceste documente.

ANEXA II: Situația implementării măsurilor din Planul de acțiune

Obiectivul I: garantarea bunei funcționări a pieței interne în cadrul achizițiilor publice electronice	
<i>Implementarea cadrului juridic în mod corect și în termenul prevăzut</i>	
Comisia va publica un document interpretativ privind noile norme aplicabile achizițiilor publice electronice	Finalizat
Comisia va pune la dispoziție programe online pentru a le permite autorităților contractante și operatorilor economici să se familiarizeze cu noile prevederi și instrumente pentru achizițiile publice electronice	Finalizat
Comisia va oferi asistență statelor membre pentru transpunerea noilor prevederi legale	Finalizat
<i>Completarea cadrului juridic cu instrumente de bază adecvate</i>	
Comisia va adopta noi formulare standard pentru anunțurile de achiziții publice ținând cont de noile proceduri și de utilizarea mijloacelor electronice de comunicare	Finalizat
Comisia va prezenta propuneri pentru revizuirea Vocabularului comun privind achizițiile publice (CPV)	Finalizat
Comisia va prezenta un proiect de sistem în întregime electronic pentru colectarea și publicarea anunțurilor pe Tenders Electronic Daily (TED)	Finalizat
Statele membre vor implementa sisteme în întregime electronice la nivel național, inclusiv instrumente adecvate pentru colectarea și publicarea automată pe TED	În curs
<i>Înlăturarea/evitarea obstacolelor din calea desfășurării prin mijloace electronice a procedurilor de achiziții publice</i>	
Statele membre și Comisia vor testa, perfecționa și valida rezultatele cerințelor funcționale comune IDA (programul de schimb de date între administrații) pentru sistemele de achiziții publice electronice	Finalizat
Statele membre vor examina dacă toate sistemele operaționale de achiziții publice electronice au fost adaptate la cerințele directivelor	În curs
Statele membre vor introduce scheme naționale de acreditare pentru a verifica respectarea cadrului juridic de către sistemele de licitații electronice	În curs
Statele membre și Comisia vor examina, cu ajutorul unui studiu de fezabilitate, dacă este oportună introducerea unei scheme europene de verificare a respectării cadrului juridic	Finalizat
Comisia va propune o acțiune în cadrul programului IDABC (<i>Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens</i>) pentru a ajuta statele membre să coordoneze implementarea utilizării semnăturilor calificate avansate pentru a soluționa problemele de interoperabilitate (2005-2009)	Finalizat
Statele membre vor aplica, dacă legislația națională o impune, semnături electronice calificate interoperabile	În curs

Depistarea și soluționarea progresivă a problemelor de interoperabilitate	
CEN / ISSS (<i>Centre European de Normalisation/Workshop on Information Society Standardisation Systems</i>) va finaliza analiza decalajelor (<i>gap analysis</i>) cu privire la cerințele de interoperabilitate pentru desfășurarea eficientă a achizițiilor publice electronice	Finalizat
Comisia va propune continuarea lucrărilor asupra achizițiilor publice electronice în cadrul programului IDABC în vederea unui schimb de informații și a unei discuții asupra problemelor de interoperabilitate și a monitorizării evoluțiilor din statele membre	Finalizat (lucrări continuate de IDABC/ISA)
Comisia și statele membre vor promova activitățile de standardizare la nivel european și vor rămâne în contact cu organismele internaționale de standardizare	În curs
Obiectivul II: Creșterea eficienței achizițiilor publice, îmbunătățirea guvernantei și a competitivității	
Creșterea eficienței achizițiilor publice și îmbunătățirea guvernantei	
Statele membre vor elabora planuri naționale pentru introducerea achizițiilor publice electronice, stabilind obiective de performanță măsurabile și ținând cont de nevoile naționale specifice	Finalizat parțial
Statele membre vor încuraja elaborarea de planuri similare de către cumpărătorii naționali și vor coordona și monitoriza implementarea acestora	Finalizat parțial
Comisia va monitoriza în continuare lucrările asupra facturilor electronice desfășurate de CEN/ISSS și va propune continuarea activităților XML întreprinse în 2003-2004 cu privire la facturile și comenzile electronice în cadrul programului IDABC	În curs
Statele membre vor crea sisteme electronice eficiente pentru colectarea și prelucrarea datelor statistice în materie de achiziții publice	Finalizat parțial
Creșterea competitivității piețelor de achiziții publice de pe teritoriul UE	
Comisia va examina dacă este oportun să propună implementarea, în cadrul programului IDABC, a unor servicii de transmitere electronică a informațiilor comerciale și a certificatelor în cadrul procedurilor de achiziții publice	Finalizat
Statele membre și Comisia vor conveni asupra unui set comun de certificate electronice frecvent solicitate pentru a fi utilizate în cadrul procedurilor de achiziții publice electronice	În curs
Comisia va propune lansarea unui studiu asupra cataloagelor electronice (în sistemele dinamice de achiziții și în acordurile-cadru electronice), pe baza lucrărilor desfășurate de CEN/ISSS în cadrul programului IDABC	Finalizat
Rețeaua de achiziții publice va organiza o evaluare comparativă pe tema transparenței, a controlului și a trasabilității sistemelor de achiziții publice electronice	Amânat
Rețeaua de achiziții publice va organiza ateliere pentru promovarea schimburilor cu privire la standardizarea documentației aferente procedurilor de ofertare	Amânat

Statele membre vor lansa și sprijini campanii de sensibilizare și programe de formare pentru IMM-uri la nivel național și regional	În curs
Obiectivul III: Crearea unui cadru internațional pentru achizițiile publice electronice	
Comisia va continua negocierile cu privire la revizuirea Acordului privind achizițiile publice (GPA)	În curs
Comisia va lua inițiative în cadrul GPA pentru a progresa în direcția utilizării unei nomenclaturi comune unice pentru clasificarea bunurilor și serviciilor în achizițiile publice	În curs
Comisia va promova activitățile organismelor și forurilor internaționale de standardizare și va rămâne în contact cu acestea pentru a evita apariția unor bariere în calea interoperabilității la nivel internațional	În curs
Comisia va coopera cu rețeaua băncilor multilaterale de dezvoltare în vederea coordonării asistenței tehnice pentru țările terțe, sprijinind reorganizarea și informatizarea sistemelor de achiziții publice ale acestora	În curs
Comisia va examina eventualele ajustări necesare și oportunitatea utilizării procedurilor electronice de achiziții publice în cadrul instrumentelor de ajutor extern ale UE	În curs