



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 20.4.2012
COM(2012) 179 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL ȘI COMITETUL REGIUNILOR**

O strategie pentru achizițiile publice electronice

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL ȘI COMITETUL REGIUNILOR

O strategie pentru achizițiile publice electronice

1. INTRODUCERE

Comunicarea de față prezintă importanța strategică a achizițiilor publice electronice (e-procurement)¹ și indică principalele acțiuni prin care Comisia intenționează să sprijine tranziția către achiziții integral electronice în UE.

Achizițiile electronice pot simplifica simțitor modul de desfășurare a procedurilor de achiziții, pot reduce risipa de resurse și permit obținerea unor rezultate mai bune (prețuri mai mici și calitate superioară), stimulând concurența în întreaga piață unică. Ele pot contribui totodată la soluționarea a două dintre principalele dificultăți cu care se confruntă astăzi economia europeană: necesitatea de a maximiza eficiența cheltuielilor publice în contextul constrângerilor bugetare și necesitatea de a găsi noi surse de creștere economică.

Autoritățile și entitățile contractante care au făcut deja tranziția la achizițiile publice electronice semnaleză în general economii cuprinse între 5 și 20%; experiența indică, de asemenea, că investițiile pot fi amortizate rapid. Având în vedere dimensiunea pieței achizițiilor publice din UE, o economie de 5% ar putea aduce aproximativ 100 de miliarde EUR la bugetul public. Achizițiile publice electronice oferă totodată avantaje importante de mediu, prin reducerea consumului de hârtie și a transporturilor, dar și a nevoii de spații de arhivare costisitoare și consumatoare de energie. Avantajele economice și de mediu ale achizițiilor publice electronice merg așadar mână în mână, contribuind la obiectivul de creștere durabilă al strategiei UE 2020. În plus, Agenda digitală pentru Europa² și Planul de acțiune privind guvernarea electronică 2011 – 2015³ subliniază importanța interconectării capacităților de achiziții publice electronice în întreaga piață unică.

În ciuda acestor avantaje indiscutabile, UE este în urmă atât în raport cu propriile obiective, cât și la nivel internațional. Mijloacele electronice sunt în continuare utilizate numai în 5-10% din procedurile de achiziție desfășurate în UE, în ciuda obiectivelor politice ambițioase⁴. Prin comparație, Coreea dispune de o piață de achiziții publice integral electronică, care a generat, încă din 2007, economii de 4,5 miliarde USD⁵ pe an (aproximativ 8% din cheltuielile totale anuale reprezentate de achizițiile publice); în Brazilia, 80% dintre achizițiile publice se realizează prin mijloace electronice. UE trebuie să ia măsuri rapid pentru a profita de

¹ Utilizarea comunicațiilor electronice și a procesării electronice a tranzacțiilor de către organizațiile din sectorul public pentru achiziția de bunuri, servicii sau lucrări publice.

² COM(2010) 245.

³ COM(2010) 743 din 15 decembrie 2010.

⁴ Potrivit Declarației ministeriale de la Manchester din 24 noiembrie 2005, „toate administrațiile publice din Europa vor avea capacitatea de a efectua 100% din achizițiile publice prin mijloace electronice” și „cel puțin 50% din achizițiile publice care depășesc pragul UE vor fi efectuate prin mijloace electronice” până în 2010: http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/pdf/manchester_declaration.pdf.

⁵ A se vedea: <http://www.pps.go.kr/english/> pentru mai multe informații.

beneficiile oferite de achizițiile publice electronice și pentru a evita pierderea de competitivitate.

Comisia a prezentat o serie de propuneri ambițioase, dar realiste de modernizare a cadrului juridic al UE privind achizițiile publice⁶, așa cum se prevede în Actul privind piața unică⁷ din 2011. Unul dintre obiectivele acestor propuneri este de a realiza tranziția completă la achizițiile publice electronice în UE până la jumătatea anului 2016⁸. 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 pe cale electronică⁹. În acest fel, câștigurile de eficacitate obținute de sectorul public prin utilizarea procedurilor electronice de achiziție vor fi maximizate, iar societățile europene – în special IMM-urile – vor putea exploata pe deplin avantajele oferite de piața unică digitală.

2. O SCHIMBARE ÎN BINE – ARGUMENTE ECONOMICE ÎN FAVOAREA ACHIZIȚIILOR PUBLICE ELECTRONICE

UE are o piață de achiziții publice de mare anvergură: directivele actuale acoperă contracte în valoare de aproximativ 447 miliarde EUR, în timp ce piața totală de achiziții de bunuri, servicii și lucrări de către sectorul public din UE este estimată la peste 2 400 de miliarde EUR¹⁰. Achizițiile publice electronice au potențialul de a aduce îmbunătățiri semnificative la nivelul eficienței acestei piețe imense:

- ele pot contribui la ameliorarea accesului la achizițiile publice, în special pentru IMM-uri, și la creșterea transparenței acestora, stimulând astfel concurența transfrontalieră, inovarea și creșterea în cadrul pieței unice. Totodată, utilizarea procedurilor electronice poate contribui la reducerea ratei de eroare, de exemplu prin evitarea necesității de a introduce, în mod repetat, informațiile pe suport de hârtie în sistemele informatice în diferitele etape ale procedurii de achiziție;
- ele pot contribui de asemenea la realizarea unor reduceri semnificative ale costurilor, atât prin scăderea prețului plătit de sectorul public pentru achiziția de bunuri, servicii și lucrări, cât și prin reducerea costurilor de tranzacție pentru sectorul public și pentru operatorii economici (inclusiv prin reducerea duratei procedurilor de atribuire). Economii astfel obținute pot contribui la promovarea consolidării fiscale sau pot fi redirecționate spre inițiative de stimulare a creșterii.

⁶ Propuneri din 20 decembrie 2011: COM(2011)895 final, COM(2011)896 final și COM(2011)897 final.

⁷ Actul privind piața unică identifică o serie de măsuri destinate să dea un nou impuls economiei europene și să creeze locuri de muncă.

⁸ Propunerile prevăd utilizarea obligatorie a procedurilor electronice de achiziție în termen de cel mult doi ani de la termenul limită pentru transpunere, ceea ce, potrivit calendarului actual de adoptare, ar trebui să permită implementarea până la jumătatea anului 2016.

⁹ Procedurile de achiziție au două faze principale: faza pre-atribuire și faza post-atribuire. Faza pre-atribuire cuprinde toate etapele achiziției până la atribuirea contractului (publicarea anunțurilor, accesul la documentele procedurii de ofertare, depunerea ofertelor, evaluarea propunerilor și atribuirea contractului). Faza post-atribuire cuprinde toate etapele achiziției după atribuirea contractului (comanda, facturarea și plata).

¹⁰ A se vedea raportul Comisiei Europene din 2010 privind indicatorii de performanță ai achizițiilor publice: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf

Lucrările de modelare economică efectuate de serviciile Comisiei Europene sugerează că reducerea prețurilor în cadrul achizițiilor publice¹¹ poate avea un impact macroeconomic semnificativ. Ipotezele privind reducerea prețurilor utilizate pentru aceste lucrări de modelare se situează în intervalul de reduceri obținute prin sistemele de achiziții publice electronice existente și ar putea determina o creștere a PIB cu 0,1 - 0,2% după 5 ani¹². Calculele sumare și prudente efectuate în cadrul unui alt studiu sugerează că tranziția completă la achizițiile publice electronice ar putea genera economii de 50 până la 75 de miliarde EUR/an¹³.

În Europa există deja numeroase exemple de soluții funcționale în materie de achiziții publice electronice¹⁴:

- după introducerea achizițiilor publice electronice, spitalele portugheze au reușit să reducă prețurile contractelor lor de achiziție cu 18%. În total, trecerea la achizițiile publice electronice în Portugalia a generat economii estimate la aproximativ 650 milioane EUR în primul an și care ar fi putut atinge 1,2 miliarde EUR dacă toate autoritățile contractante ar fi implementat integral procedurile electronice de achiziție. Economii potențiale se ridică, prin urmare, la 6% - 12% din totalul cheltuielilor pentru achiziții publice. Cea mai mare parte a economiilor s-au datorat prețurilor mai mici, rezultat al concurenței mai puternice (mai multe oferte pe procedură), însă au fost realizate economii și la nivelul costurilor administrative;
- XchangeWales – programul de achiziții publice electronice din Țara Galilor – a permis realizarea unor economii de 58 de milioane GBP (decembrie 2011), la trei ani de la lansare. Costurile de investiții pentru înființarea programului au fost recuperate într-un singur an. Până în prezent, programul a permis economisirea a aproximativ 15 milioane de file de hârtie, echivalentul a 101 tone de CO₂. Până în prezent, s-au înregistrat în sistem 56 000 de furnizori și au fost publicate electronic contracte în valoare de 18 miliarde GBP;
- UGAP (*Union des groupements d'achats publics*) – organismul central de achiziție din Franța – estimează că trecerea progresivă la achizițiile publice electronice a redus sarcina administrativă pentru cumpărători cu 10% (de exemplu, prin analizarea mai rapidă a ofertelor și accesul ușor la documente) și cu încă 10% pentru serviciile juridice implicate (deoarece achizițiile publice electronice presupun mai puține controale juridice). Costul implementării sistemului a fost minim în raport cu beneficiile care au fost deja obținute, însă au fost necesare eforturi de formare a personalului și de modificare a metodelor de lucru interne;
- un studiu cu privire la 400 de autorități locale din Țările de Jos arată că trecerea la achizițiile publice electronice generează o reducere a costurilor de peste 8 500 EUR per procedură de ofertare. Această reducere se datorează utilizării mijloacelor

¹¹ Autoritățile și entitățile contractante care au efectuat tranziția la achizițiile publice electronice semnalează în general economii cuprinse între 5 și 20%, determinate în principal de scăderea prețurilor.

¹² A se vedea Lukas Vogel, *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement*, Economic Papers 389, noiembrie 2009 (DG Afaceri economice și financiare, Comisia Europeană): http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16259_en.pdf.

¹³ A se vedea *E-procurement - Public procurement worth two trillion euros needs smarter spending*, Deutsche Bank Research (februarie 2011). A se vedea: http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000269867.PDF.

¹⁴ Aceste exemple au fost obținute de Comisia Europeană prin contact direct cu diverse autorități publice și părți interesate.

electronice de la publicarea anunțurilor până la depunerea ofertelor, dar nu include evaluarea automată (care nu era disponibilă pe platforme la data anchetei, dar care în prezent generează noi economii semnificative). Doi dintre factorii esențiali care contribuie la aceste reduceri ale costurilor sunt: economia de timp – autoritățile contractante economisesc în medie până la 3 zile și ofertanții până la 1 zi per procedură - și economiile la nivelul costurilor de imprimare și al taxelor poștale (estimate la 2 350 EUR pe procedură de ofertare).

- o anchetă recentă desfășurată în rândul responsabililor cu achizițiile publice din Norvegia a arătat că niciunul dintre aceștia nu ar lua în considerare revenirea la procedura manuală, pe hârtie. Ancheta arată că utilizarea procedurilor electronice de achiziție: a crescut participarea întreprinderilor străine (22% dintre respondenți) și a IMM-urilor (30% din respondenți), a avut ca rezultat un număr mai mare de oferte per procedură (74% dintre respondenți), a redus costurile de cumpărare (70% dintre respondenți) și a scurtat timpul petrecut pentru fiecare procedură de ofertare cu mai mult de 10% (73% dintre participanți). Deși este posibil ca aceste rezultate să nu fie pe deplin reprezentative din cauza dimensiunii limitate a eșantionului utilizat, ele ilustrează beneficiile oferite de achizițiile publice electronice.

Implementarea soluțiilor de achiziție electronică implică în mod inevitabil costuri inițiale, însă experiența arată că acestea pot fi recuperate într-o perioadă de timp relativ scurtă. În plus, sistemele existente arată că acestea pot fi un mijloc puternic de a promova participarea IMM-urilor, inclusiv dincolo de frontiere, deoarece IMM-urilor le este mai ușor să găsească proceduri de ofertare și să răspundă la acestea folosind mijloace electronice decât într-un mediu tradițional în care se utilizează documente pe suport de hârtie.

3. DEPĂȘIREA OBSTACOLELOR – CALEA DE URMAT

Argumentele economice în favoarea achizițiilor publice electronice sunt puternice, iar tehnologiile care le fac posibile sunt acum disponibile pe scară largă. Cu toate acestea, o serie de bariere împiedică în continuare tranziția totală la achizițiile publice electronice în UE. Răspunsurile la Cartea verde din 2010 privind achizițiile publice electronice¹⁵ au identificat doi factori principali responsabili de adoptarea lor lentă:

1. „*inerția*” de care dau dovadă unele părți interesate. Provocarea este de a-i convinge pe cumpărătorii și furnizorii care ezită să își schimbe obiceiurile încetățenite, de a-i convinge că beneficiile preconizate pot fi realizate și că investițiile pot fi recuperate într-un interval de timp rezonabil.
2. *Fragmentarea pieței* care poate decurge din existența unei mari varietăți de sisteme, uneori complexe din punct de vedere tehnic, utilizate pe teritoriul UE (și uneori în cadrul aceluiași stat membru), care poate duce la creșterea costurilor pentru operatorii economici și pentru furnizori.

Dificultatea este, așadar, de a convinge părțile interesate să adopte noile soluții electronice și de a face în așa fel încât sistemele create să faciliteze accesul mai larg pe întregul teritoriu al UE la aceste piețe valoroase. Rezultatele evaluării din 2010 a planului de acțiune pentru

¹⁵ Rezumatul răspunsurilor la Cartea verde privind extinderea utilizării achizițiilor publice electronice în UE: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/synthesis_en.pdf.

achizițiile publice electronice¹⁶ arată că sunt necesare măsuri suplimentare pentru a sprijini adoptarea procedurilor electronice de achiziție, deoarece tehnologia necesară în acest sens este în prezent disponibilă. Pentru depășirea acestor bariere, Comisia Europeană întreprinde o serie de acțiuni care includ atât măsuri cu caracter legislativ, cât și măsuri fără caracter legislativ. Ele sunt descrise în prezentul capitol.

3.1. Crearea unui cadru juridic eficient

Strategia expusă în prezenta comunicare se bazează pe prevederile în materie de achiziții publice electronice din propunerile legislative adoptate de Comisia Europeană în decembrie 2011, care urmează să înlocuiască actualul cadru legislativ. Comunicarea pornește de la presupunerea că aceste propuneri vor fi adoptate fără modificări substanțiale. Această ipoteză nu aduce însă atingere rezultatului procedurii legislative, care va trebui să fie luat în considerare de către organizațiile care implementează sistemele de achiziții publice electronice.

Propunerea privind sectorul clasic¹⁷ prevede o perioadă de tranziție progresivă către utilizarea exclusivă a mijloacelor electronice de comunicare. Acestea vor deveni obligatorii pentru anumite etape ale procedurii de achiziție și pentru unii actori la expirarea termenului de transpunere: de exemplu, notificarea electronică la baza de date TED¹⁸ și disponibilitatea în format electronic a anunțurilor de participare. Organismele centrale de achiziție ar trebui, de asemenea, să treacă la mijloace de comunicare integral electronice, inclusiv la depunerea electronică a ofertelor, până la data respectivă. Toate celelalte autorități contractante vor trebui să efectueze toate procedurile de achiziție utilizând mijloace electronice de comunicare în termen de cel mult doi ani după termenul de transpunere, cu excepția unor circumstanțe bine justificate.

Propunerea include totodată și dispoziții simplificate care reglementează anumite proceduri și instrumente electronice, de exemplu sistemele dinamice de achiziții, licitațiile electronice și cataloagele electronice. În plus, utilizarea e-CERTIS va deveni obligatorie după doi ani de la termenul de transpunere. Această bază de date va include certificatele și declarațiile care pot fi solicitate unui ofertant în cadrul unei proceduri de achiziție și va stabili criteriile de echivalență din statele membre. În acest mod vor crește claritatea și certitudinea juridică, în special la nivel transfrontalier, cu privire la certificatele și declarațiile care pot fi cerute de statele membre¹⁹.

Dispozițiile privind achizițiile publice electronice cuprinse în propunerea privind sectorul serviciilor de utilități publice²⁰ sunt în mare măsură similare cu cele din sectorul clasic.

¹⁶ A se vedea Planul de acțiune și documentele conexe, inclusiv evaluarea sa din 2010, la adresa: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/documents/index_en.htm.

¹⁷ Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile publice [COM(2011) 896 final].

¹⁸ TED (Tenders Electronic Daily) este versiunea online a suplimentului Jurnalului Oficial al Uniunii Europene dedicat achizițiilor publice europene.

¹⁹ Mai multe informații despre e-CERTIS sunt disponibile pe site-ul internet Europa, la adresa: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/e-certis/index_en.htm.

²⁰ Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale [COM(2011) 895 final].

Propunerea privind atribuirea contractelor de concesiune²¹ include, de asemenea, cerințe referitoare la mijloacele electronice de comunicare și prevede o perioadă de tranziție de cinci ani, în loc de doi. În cazul în care propunerile Comisiei vor fi adoptate până la sfârșitul anului 2012 (termenul aprobat de Consiliul European informal din 30 ianuarie 2012), marea majoritate a procedurilor de achiziție acoperite de propuneri ar urma, în principiu, să se desfășoare prin mijloace electronice de comunicare până la jumătatea anului 2016.

În fine, propunerile sprijină schimbul de informații și de bune practici și o mai bună cooperare prin utilizarea sistemului de informare al pieței interne (IMI), o aplicație online securizată care le permite autorităților competente din SEE să comunice repede și ușor cu omologii lor din străinătate. În viitor, ar putea fi explorate și posibilele sinergii dintre aplicația IMI și e-CERTIS.

Abordarea pe etape a implementării achizițiilor publice electronice este menită să le ofere tuturor părților interesate suficient timp pentru a remedia problemele operaționale, asigurând totodată accelerarea ritmului schimbării și respectarea unui calendar global similar de către toate statele membre. Obiectivul este de a se evita coexistența prelungită a unor proceduri paralele, electronice și pe suport de hârtie, care ar crește în mod semnificativ costurile, atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici. Comisia îndeamnă statele membre să lanseze activitățile de pregătire necesare cât mai curând posibil, pentru a asigura respectarea în timp util a acestor dispoziții. Comisia va monitoriza progresele înregistrate în statele membre și va publica rapoarte pe această temă, așa cum se prevede la capitolul 3.5.

Propunerile Comisiei încurajează interoperabilitatea sistemelor de achiziții publice electronice și conțin dispoziții menite să asigure că furnizorii nu întâlnesc bariere de natură tehnică atunci când prezintă oferte în sisteme diferite. În acest scop, propunerile conferă Comisiei competența de a adopta acte delegate în anumite domenii pentru a impune utilizarea unor standarde tehnice specifice. Acestea ar putea fi elaborate pe baza activităților desfășurate în cadrul organismelor de standardizare competente și a recomandărilor emise de grupul de experți pentru proceduri de ofertare electronice (a se vedea secțiunea 3.2). În plus, în contextul Agendei digitale pentru Europa, sunt în curs de elaborare orientări privind modul de utilizare a standardelor pentru achiziționarea de sisteme TIC²².

Deși nu impun utilizarea semnăturilor electronice, propunerile legislative caută să obțină un echilibru mai bun între flexibilitatea de care dispun autoritățile publice care doresc să folosească acest instrument și sporirea interoperabilității transfrontaliere a soluțiilor în materie de semnături electronice. Dacă autoritățile publice solicită utilizarea unei semnături electronice avansate, în sensul Directivei 1999/93/CE privind semnăturile electronice, ele trebuie să accepte semnături bazate pe un certificat electronic calificat menționat în lista sigură prevăzută în Decizia 2009/767/CE a Comisiei. Propunerea consolidează așadar abordarea dezvoltată în cadrul Directivei privind serviciile.

Comisia evaluează în prezent cadrul aplicabil identificării, autentificării și semnăturilor electronice pentru a spori gradul de încredere și de securitate și a asigura accesibilitatea și interoperabilitatea acestor sisteme pe teritoriul UE. O propunere legislativă urmează să fie prezentată până la sfârșitul celui de-al doilea trimestru al anului 2012.

²¹ Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind atribuirea contractelor de concesiune [COM(2011) 897 final].

²² Agenda digitală pentru Europa, acțiunea ”orientări referitoare la legătura dintre standardizarea TIC și achizițiile publice”.

ACȚIUNI-CHEIE:

- (1) Parlamentul European și Consiliul ar trebui să ajungă la un acord cu privire la **noul cadru juridic care impune tranziția completă la achizițiile publice electronice**. Termen limită: adoptare până la sfârșitul anului 2012.
- (2) Dacă este necesar, Comisia Europeană va **armoniza cerințele tehnice** prin intermediul unor acte delegate. Termen limită: după adoptarea noilor directive.
- (3) Comisia Europeană va propune **un nou cadru juridic pentru identificarea, autentificarea și semnăturile electronice**. Termen limită: al doilea trimestru al anului 2012.

3.2. Promovarea soluțiilor concrete bazate pe bune practici

Propunerile legislative recente sunt o condiție necesară, dar nu suficientă, pentru implementarea cu succes a achizițiilor publice electronice în UE. În plus, sunt necesare o serie de măsuri de însoțire non-legislative pentru a sprijini statele membre în timpul procesului de tranziție la achizițiile publice integral electronice și a remedia anumite probleme practice care limitează în prezent adoptarea acestora.

Tehnologiile informatice au atins un nivel de maturitate suficient pentru a permite crearea unei noi generații de sisteme de achiziții publice electronice. Noi modele, folosite deja în sectorul privat, sunt disponibile acum pentru cumpărătorii publici, permițându-le să simplifice și să optimizeze procesul de achiziție fără a compromite interesele publice pe care achizițiile respective trebuie să le respecte, de exemplu, transparența, concurența, includerea IMM-urilor și a ofertanților transfrontalieri etc.

Recunoscând acest potențial, propunerile legislative ale Comisiei sunt bazate pe principiul simplificării, prioritate care trebuie respectată atunci când se are în vedere punerea în practică a soluțiilor de achiziții publice electronice. Aceste soluții ar trebui să asigure un echilibru optim între performanță, rentabilitate și accesibilitate, respectând în același timp exigențele legislației UE. Aceste sisteme ar trebui concepute astfel încât să asigure deplina participare a IMM-urilor la piața achizițiilor publice, în conformitate cu „Small Business Act” și cu principiul „a gândi mai întâi la scară mică”. Un obiectiv specific ar trebui să fie acela de a face etapa depunerii electronice cât mai accesibilă posibil, eliminând obstacolele care, în prezent, îi descurajează adesea pe nou-veniți să efectueze procedurile de înregistrare sau de identificare oneroase impuse de unele platforme – care în unele cazuri necesită utilizarea unor instrumente și resurse disponibile doar în țara în cauză.

Pentru a soluționa aceste probleme, Comisia a instituit grupul de experți pentru proceduri de ofertare electronice (e-TEG), însărcinat cu definirea unui model pentru etapa pre-atribuire care să ofere o bază pentru dezvoltarea celor mai bune soluții. Obiectivul este de a promova soluții care să ofere echilibrul optim între operabilitate și alte caracteristici, de exemplu securitatea. O sarcină esențială a e-TEG este de a defini un model eficient pentru depunerea electronică, având în vedere că această etapă constituie în prezent principalul blocaj pentru implementarea pe scară mai largă a procedurilor electronice de achiziție. Lucrările de standardizare în curs, cum sunt cele desfășurate de atelierul CEN BII, vor fi exploatate de către e-TEG.

Pe baza acestui model de referință, e-TEG va prezenta totodată recomandări cu privire la acțiunile care trebuie întreprinse de instituțiile UE și de statele membre pentru a asigura introducerea unor platforme de achiziții publice electronice care să garanteze accesul

transfrontalier și să faciliteze utilizarea de către toți operatorii economici, în special de către IMM-uri, păstrând în același timp autonomia statelor membre de a elabora soluții cât mai adaptate la cerințele naționale și care pot fi integrate în platformele existente.

În paralel, Comisia a lansat un studiu pentru a evalua practicile actuale în materie de achiziții publice electronice din Europa. Acesta va avea ca rezultat publicarea unui manual („Golden Book”) conținând cele mai bune practici de implementare, selectate pe baza revizuirii platformelor existente de achiziții publice electronice în funcție de criterii cum sunt accesibilitatea, ușurința cu care pot fi utilizate și raportul cost-eficacitate. Rezultatul acestei analize va fi utilizat pentru a promova convergența statelor membre și a autorităților publice care investesc în infrastructura de achiziții publice electronice și adoptarea acestor bune practici.

ACȚIUNI-CHEIE:

- (4) **Grupul de experți e-TEG** va publica **recomandări pentru promovarea celor mai bune sisteme de achiziții publice electronice** care facilitează accesul transfrontalier și ușurința utilizării pentru toate societățile. Termen limită: începutul anului 2013.
- (5) Comisia Europeană va publica **un raport cu privire la cele mai bune practici în materie de achiziții publice electronice**. Ea va utiliza aceste rezultate pentru a promova cele mai bune practici pe întregul teritoriu al UE. Termen limită: jumătatea anului 2013.

3.3. Sprijinirea implementării infrastructurii de achiziții publice electronice

Comisia a promovat implementarea soluțiilor transfrontaliere de achiziții publice electronice prin PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online)²³, un proiect-pilot finanțat parțial prin Programul pentru competitivitate și inovare (CIP). PEPPOL nu oferă o platformă de achiziții publice electronice, ci mai degrabă soluțiile de interoperabilitate necesare pentru a conecta platformele deja existente în statele membre. Proiectul se va încheia la jumătatea anului 2012, iar Comisia intenționează să sprijine sustenabilitatea mai multor soluții PEPPOL interoperabile. În plus, în cadrul CIP a fost lansat un nou apel la propuneri pentru dezvoltarea unui ansamblu cuprinzător, coerent și reutilizabil de componente pentru serviciile publice, care reunește și completează lucrările desfășurate în cadrul a cinci proiecte-pilot CIP în curs (inclusiv PEPPOL)²⁴.

Ca parte a cadrului financiar multianual, Comisia a propus lansarea mecanismului „Conectarea Europei” (MCE)²⁵. Scopul acestuia ar fi să sprijine investițiile în dezvoltarea infrastructurii necesare pentru furnizarea de servicii publice transfrontaliere (adică a infrastructurilor de servicii digitale esențiale de interes public). Bugetul propus pentru aceste infrastructuri este de aproximativ 2 miliarde EUR, iar achizițiile publice electronice ar fi unul dintre principalele servicii vizate. În prezent se estimează că proiectele finanțate prin MCE se vor concretiza în 2014-2015.

²³ <http://www.peppol.eu/>.

²⁴ A se vedea http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/projects/index_en.htm.

²⁵ MCE a fost propus în 2011 ca instrument comun de finanțare pentru rețelele transeuropene. A se vedea Comunicarea Comisiei intitulată „Un pachet pentru creștere destinat infrastructurilor europene integrate”, COM(2011)676. A se vedea, de asemenea, propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a mecanismului Conectarea Europei, COM (2011) 665.

Totodată, Comisia va folosi fondurile structurale ale cadrului strategic comun (CSC) propus pentru a completa investițiile efectuate de MCE și a sprijini utilizarea procedurilor electronice de achiziție de către administrațiile publice din Europa.

ACȚIUNI-CHEIE:

- (6) Comisia Europeană va **sprijini sustenabilitatea componentelor PEPPOL** începând cu jumătatea anului 2012.
- (7) Comisia Europeană va **finanța și sprijini dezvoltarea infrastructurii de achiziții publice electronice** în toată Europa prin intermediul **mecanismului Conectarea Europei (MCE)**. Comisia Europeană va lansa proiecte în perioada 2014-2015.
- (8) Comisia Europeană va promova **utilizarea fondurilor structurale pentru a favoriza adoptarea achizițiilor publice electronice** în Europa, așa cum este prevăzut în cadrul strategic comun pentru perioada 2014-2020.

3.4. Strategia de difuzare

Pentru a depăși starea de inerție manifestată de anumite părți interesate (a se vedea capitolul 3 de mai sus), Comisia va pune în aplicare o strategie de difuzare amplă, care vizează informarea autorităților contractante și a furnizorilor cu privire la avantajele oferite de achizițiile publice electronice și la modul în care acestea pot fi cel mai bine exploatate. Ea se va baza pe o serie de instrumente, printre care:

- Rețeaua europeană de întreprinderi, care va oferi sfaturi concrete IMM-urilor europene în legătură cu oportunitățile oferite de achizițiile publice electronice de a participa la proceduri în întreaga UE;
- pentru a se asigura că autoritățile locale și regionale sunt informate în legătură cu beneficiile oferite de achizițiile publice electronice și cu bunele practici în materie, Comisia va valorifica posibilitățile de creare de rețele oferite de zilele porților deschise/săptămânile europene ale regiunilor și orașelor, programele de creare de rețele (Urbact/INTERREG) și alte instrumente de difuzare a bunelor practici.

De asemenea, Comisia intenționează să organizeze o conferință anuală la nivel înalt pe tema achizițiilor publice electronice, care să reunească o gamă largă de părți interesate pentru a dezbate cele mai recente evoluții din acest domeniu. Prima conferință anuală va avea loc până la jumătatea anului 2012.

ACȚIUNI-CHEIE:

- (9) Comisia Europeană va implementa **o amplă strategie de difuzare** pentru a informa autoritățile publice și societățile în legătură cu oportunitățile și beneficiile oferite de achizițiile publice electronice.
- (10) Comisia Europeană va organiza **o conferință anuală pe tema achizițiilor publice electronice**, începând cu jumătatea anului 2012.

3.5. Monitorizarea adoptării procedurilor electronice de achiziție și a beneficiilor acestora

Una dintre condițiile necesare pentru ca organele decizionale ale UE și naționale să fie în măsură să însoțească și să orienteze adoptarea procedurilor electronice de achiziție este capacitatea de a supraveghea evoluțiile și de a evalua impactul schimbărilor. Responsabilii

politici de la nivelul UE, național și local au așadar interesul comun de a dispune de informații fiabile și comparabile pentru a putea optimiza trecerea de la procedurile tradiționale la cele electronice. Prin urmare, este necesar să se elaboreze un set de indicatori care să ofere o imagine cuprinzătoare a adoptării procedurilor electronice de achiziție și a câștigurilor de eficiență pe care acestea le oferă.

Pentru a răspunde acestei necesități esențiale, Comisia a lansat un studiu care vizează dezvoltarea unor indicatori la nivelul UE pentru achizițiile publice electronice. Proiectul va oferi o actualizare privind progresele realizate și va pune bazele conceptuale pentru un viitor regim de raportare cu privire la utilizarea și impactul economic al achizițiilor publice electronice în UE. Acest regim de raportare se va baza pe capacitatea platformelor de achiziții publice electronice de a genera date omogene legate de indicatori în momentul finalizării migrării la procedurile electronice. Aceste date pot fi apoi colectate și prelucrate la diferite niveluri pentru a obține nivelul necesar de informații asupra tuturor achizițiilor publice din întreaga UE în timp cvasi-real.

Pentru a favoriza progresul constant în direcția obiectivului generalizării achizițiilor publice electronice în UE, Comisia intenționează să monitorizeze îndeaproape atât adoptarea procedurilor electronice de achiziție, cât și impactul economic al acestora și va publica un raport privind achizițiile publice electronice până la jumătatea anului 2013. Acest raport va identifica progresele realizate și eventualele probleme nerezolvate și va conține recomandări privind etapele care trebuie urmate în continuare. Raportul se va baza totodată și pe indicatorii dezvoltați în studiul menționat mai sus.

ACȚIUNI-CHEIE:

- (11) Comisia Europeană va pune bazele unor **sisteme electronice de monitorizare a cheltuielilor pentru achiziții publice** în timp real. Termen limită: jumătatea anului 2013.
- (12) Comisia Europeană va publica **un raport anual privind achizițiile publice electronice.** Termen limită: primul raport la jumătatea anului 2013.

4. PUTEREA EXEMPLULUI

În calitatea sa de autoritate contractantă majoră, Comisia Europeană își recunoaște responsabilitatea de a obține cel mai bun raport calitate/preț și de a se asigura că propriile proceduri de achiziție sunt cât mai eficiente și performante posibil. Aceasta implică și exploatarea potențialului achizițiilor publice electronice.

Agenda digitală pentru Europa²⁶ și Planul de acțiune privind guvernarea electronică²⁷ din 2010 conțin angajamentul Comisiei de a implementa „un ambițios Plan de acțiune e-Commission pentru perioada 2011-2015, care va prevedea trecerea în totalitate la achizițiile publice electronice, o strategie a informațiilor din sectorul public și o politică de transparență”. Comisia estimează că va adopta Planul de acțiune e-Commission până la sfârșitul celui de-al doilea semestru din 2012.

²⁶ COM (2010) 245 din 19 mai 2010.

²⁷ COM (2010) 743 din 15 decembrie 2010.

Comisia desfășoară deja proiecte-pilot referitoare la fazele pre-atribuire și post-atribuire, cum sunt proiectele e-Tendering²⁸ și e-Prior²⁹. Aceste proiecte vor fi integrate într-o soluție cuprinzătoare care să acopere toate fazele lanțului de achiziție. Datorită proiectului e-Prior (implementat în cadrul programului ISA)³⁰, facturarea electronică este o practică a Direcției Generale Informatică (DIGIT) a Comisiei încă din anul 2009, oferind avantaje semnificative în raport cu facturarea tradițională pe suport de hârtie: o mai bună calitate a datelor; prelucrare mai rapidă; eliminarea introducerii manuale a datelor sau a scanării documentelor atașate, ceea ce a dus la o reducere substanțială a numărului de erori umane. În plus, de la începutul anului 2012, facturarea electronică (și treptat și alte proceduri din cadrul achizițiilor publice electronice) a devenit obligatorie pentru celelalte direcții generale ale Comisiei și pentru agențiile europene care utilizează contractele-cadru ale DG DIGIT.

Pe lângă aceasta, următoarea fază de dezvoltare se va concentra pe crearea unui sistem de depunere electronică a ofertelor – probabil cel mai dificil aspect al etapei pre-atribuire. Un studiu de fezabilitate și o aplicare-pilot a acestei faze de depunere electronică sunt planificate înainte de sfârșitul anului 2012. Sistemul este proiectat pentru a fi pe deplin interoperabil cu infrastructura dezvoltată în cadrul proiectului PEPPOL. În plus, programul informatic a fost și va continua să fie pus la dispoziția utilizatorilor și a dezvoltatorilor externi ca program *open source*. În prezent, Open e-PRIOR este testat sau avut în vedere pentru a fi implementat de către autoritățile contractante din mai multe țări, printre care Grecia, Norvegia și Portugalia.

Comisia Europeană intenționează să finalizeze tranziția către un sistem de achiziții publice integral electronic, incluzând fazele de pre-atribuire și de post-atribuire, până la sfârșitul lunii iunie 2015 – pentru a-și respecta angajamentele asumate prin Agenda digitală pentru Europa și Planul de acțiune privind guvernarea electronică. Comitetul la nivel înalt pentru IT al Comisiei (HLCIT) a decis în decembrie 2011 să lanseze lucrările pregătitoare necesare. Comisia Europeană va acționa, de asemenea, în strânsă cooperare cu celelalte instituții, organisme și agenții ale Uniunii pentru a le acorda asistență în vederea eventualei integrări a soluțiilor de achiziții publice electronice în procedurile lor de achiziție existente.

ACȚIUNI-CHEIE:

- (13) **Comisia Europeană va implementa achizițiile publice integral electronice până la jumătatea anului 2015** (un an înainte de termenul limită pentru statele membre).
- (14) **Comisia Europeană va pune soluțiile de achiziții publice electronice la dispoziția statelor membre** care își construiesc infrastructura, pentru a reduce costurile de investiție.

5. DIMENSIUNEA INTERNAȚIONALĂ A ACHIZIȚIILOR PUBLICE ELECTRONICE

Textul actual al Acordului privind achizițiile publice (AAP) al OMC (Organizația Mondială a Comerțului) conține dispoziții foarte limitate cu privire la achizițiile publice electronice și prevede doar că părțile trebuie să se consulte periodic cu privire la evoluțiile din acest domeniu. Textul recent aprobat al AAP reprezintă o schimbare radicală, întrucât recunoaște importanța utilizării și a încurajării utilizării mijloacelor electronice pentru achizițiile publice,

²⁸ <https://etendering.ted.europa.eu/>

²⁹ e-Prior este o soluție elaborată în cadrul Comisiei Europene. Ea a fost pusă la dispoziția utilizatorilor externi ca soluție „open source” („Open e-PRIOR”). A se vedea

³⁰ <https://joinup.ec.europa.eu/software/openeprior/description>.

<http://ec.europa.eu/isa/>

iar contractele atribuite prin mijloace electronice intră acum în mod explicit în sfera de aplicare a acordului. Acordul prevede principii generale care reglementează utilizarea mijloacelor electronice și norme specifice aplicabile, între altele, publicării electronice a anunțurilor și utilizării licitațiilor electronice. Dincolo de aceste dispoziții legale, consultările neoficiale între jurisdicții privind utilizarea sistemelor de achiziții publice electronice vor deveni esențiale pentru a evita apariția unor noi obstacole pentru contractele transfrontaliere. Recurgerea la standarde comune internaționale de înaltă calitate ar trebui să deschidă calea atingerii gradului necesar de deschidere și interoperabilitate.

Având în vedere dimensiunea internațională tot mai importantă a achizițiilor publice electronice, trebuie asigurată deschiderea sistemelor de achiziții publice electronice pentru ofertanții din toate jurisdicțiile, în special în rândul membrilor AAP al OMC. În consecință, Comisia Europeană va căuta să își intensifice participarea în cadrul forurilor internaționale de standardizare relevante și să includă în mod mai sistematic chestiunea achizițiilor publice electronice în dialogurile bilaterale regulate pe aspecte de reglementare cu principalii săi parteneri comerciali.

ACȚIUNI-CHEIE:

- (15) Comisia Europeană **va promova dialogurile internaționale pe teme de reglementare** cu privire la sistemele deschise de achiziții publice electronice și **va monitoriza în mod activ lucrările internaționale de standardizare din acest domeniu.**

6. CONCLUZIE

Tranziția la achiziții publice integral electronice nu este, în primul rând, o provocare de ordin tehnic sau tehnologic. Înainte de toate, este o provocare economică și politică imposibil de depășit fără un angajament ferm la cel mai înalt nivel politic. Prin urmare, Comisia invită statele membre și Parlamentul European să dea un semnal politic clar al voinței de a face față acestei provocări, în special prin adoptarea pachetului legislativ revizuit privind achizițiile publice înainte de finalul acestui an, astfel încât tranziția la achiziții publice integral electronice să fie realizată cu succes în UE până la jumătatea anului 2016.