



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.4.2012
COM(2012) 179 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

En strategi för e-upphandling

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

En strategi för e-upphandling

1. INLEDNING

Detta meddelande visar betydelsen av elektronisk upphandling (e-upphandling)¹ och beskriver de viktigaste åtgärder som kommissionen ämnar vidta för att främja en total övergång till e-upphandling i EU.

E-upphandling kan i hög grad förenkla sättet att bedriva upphandling, minska mängden avfall och ge bättre upphandlingsresultat (lägre pris och bättre kvalitet) genom att främja ökad konkurrens på den inre marknaden. Den kan också bidra till att lösa två av de stora utmaningar som den europeiska ekonomin står inför i dag: Behovet av att maximera effektiviteten i de offentliga utgifterna mot bakgrund av de finanspolitiska begränsningarna och behovet av att hitta nya källor till ekonomisk tillväxt.

De upphandlande myndigheter och enheter som redan har övergått till e-upphandling brukar rapportera besparingar på mellan 5 och 20 %. Erfarenheterna visar också att investeringskostnaderna snabbt kan tjänas in. Med tanke på storleken på den totala upphandlingsmarknaden i EU skulle varje besparing på 5 % innebära att omkring 100 miljarder euro återgår till statskassan. E-upphandling ger också betydande miljövinster genom att minska pappersförbrukningen och antalet transporter liksom behovet av penningsslukande arkivutrymmen som förbrukar energi. E-upphandlingens ekonomiska och miljömässiga vinster går därmed hand i hand med målet om hållbar tillväxt enligt EU:s 2020-strategi. Den digitala agendan för Europa² och EU:s handlingsplan för e-förvaltning 2011–2015³ visar att det är viktigt att sammanlänka e-upphandlingskapaciteten på den inre marknaden.

Trots de odiskutabla vinsterna sackar EU efter både i förhållande till sina egna mål och internationellt sett. Det är fortfarande endast 5–10 % av upphandlingsförfarandena i EU som genomförs i form av e-upphandling, trots de högt satta politiska målen⁴. Som jämförelse kan nämnas att man i Korea redan uppnått en helt onlinebaserad marknadsplats för upphandling, vilket sedan 2007 har gett besparingar på 4,5 miljarder amerikanska dollar per år⁵ (omkring 8 % av de totala årliga upphandlingsutgifterna). I Brasilien sker 80 % av den offentliga upphandlingen elektroniskt. EU bör genast vidta åtgärder för att skörda e-upphandlingens vinster och undvika att tappa konkurrenskraft.

¹ Användning av elektronisk kommunikations- och transaktionshantering av den offentliga sektorns organ i samband med upphandling av varor och tjänster eller offentliga bygg- och anläggningsarbeten.

² KOM(2010) 245.

³ KOM(2010) 743 av den 15 december 2010.

⁴ Enligt ministerdeklarationen från Manchester av den 24 november 2005 ska "alla offentliga förvaltningar i Europa kunna genomföra 100 % av sin upphandling elektroniskt" och "minst 50 % av den offentliga upphandling som överstiger EU:s tröskel för offentlig upphandling kommer att genomföras elektroniskt" senast 2010:
http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/pdf/manchester_declaration.pdf.

⁵ Se vidare: <http://www.pps.go.kr/english/>.

Kommissionen har lagt fram ett ambitiöst men realistiskt förslag om att modernisera EU:s rättsliga ram för offentlig upphandling⁶ i enlighet med inremarknadsakten från 2011⁷. Ett mål med dessa förslag är att senast i mitten av 2016 ha uppnått en total övergång till e-upphandling i EU⁸. Det slutliga målet är "en genomgående elektronisk upphandling" där alla faser av förfarandet, från meddelandet om upphandling (e-meddelande) till betalningen (e-betalning) sker automatiserat via elektroniska förfaranden⁹. Detta kommer att maximera effektivitetsvinsterna av e-upphandlingen för den offentliga sektorn och skapa förutsättningar för att de europeiska företagen (i synnerhet de små och medelstora företagen) ska kunna dra full nytta av den digitala inre marknaden.

2. EN FÖRÄNDRING TILL DET BÄTTRE – EKONOMISKA ARGUMENT FÖR E-UPPHANDLING

EU-marknaden för offentlig upphandling är stor: De nuvarande direktiven omfattar kontrakt värda omkring 447 miljarder euro, medan den totala marknaden för inköp av varor, tjänster och bygg- och anläggningsarbeten till den offentliga sektorn i EU beräknas uppgå till över 2,4 biljoner euro¹⁰. E-upphandling skulle kunna ge betydande effektivitetsvinster på denna stora marknad.

- E-upphandling kan bidra till att öka öppenheten och insynen när det gäller upphandlingsmöjligheter och tillträdet till sådana, i synnerhet för små och medelstora företag. Detta främjar gränsöverskridande konkurrens, innovation och tillväxt på den inre marknaden. Elektronisk upphandling kan också minska felfrekvensen, i och med att man t.ex. slipper upprepad inläggning av pappersbaserad information i it-system under upphandlingens olika faser.
- E-upphandling kan också ge betydande kostnadsminskningar, både genom att sänka den offentliga sektorns kostnader för inköp av varor, tjänster och bygg- och anläggningsarbeten och genom att minska transaktionskostnaderna för den offentliga sektorn och de ekonomiska aktörerna (t.ex. genom att minska tidsåtgången upphandlingsförfaranden). Dessa besparingar kan antingen bidra till att konsolidera de offentliga finanserna eller användas för tillväxtfrämjande initiativ.

Enligt ekonomiska modeller som utarbetats av Europeiska kommissionens tjänstegrenar kan prissänkningar inom den offentlig upphandlingen¹¹ ha betydande makroekonomiska effekter. De prissänkningar som dessa modeller baseras på är helt i linje med vad som uppnåtts med

⁶ Förslag av den 20 september 2011. KOM(2011) 895 slutlig, KOM(2011) 896 slutlig och KOM(2011) 897 slutlig.

⁷ I inremarknadsakten anges ett antal åtgärder som ska ge den europeiska ekonomin en skjuts och skapa arbetstillfällen.

⁸ Förslagen omfattar obligatorisk e-upphandling senast två år efter tidsgränsen för införlivande, vilket enligt den nuvarande tidsplanen blir mitten av 2016.

⁹ Upphandlingsprocessen har två huvudfaser: före respektive efter kontraktstilldelningen. Fasen före tilldelningen omfattar alla delmoment fram till kontraktstilldelningen (offentliggörande av meddelanden om upphandling, tillgång till upphandlingshandlingar, lämning av anbud, utvärdering av förslag och tilldelning av kontrakt). Fasen efter tilldelningen omfattar alla delmoment som sker efter kontraktstilldelningen (beställning, fakturering och betalning).

¹⁰ Se EU-kommissionens rapport *Public Procurement Indicators 2010*: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

¹¹ Upphandlande myndigheter och enheter som övergått till e-upphandling brukar rapportera besparingar på mellan 5 och 20 %, huvudsakligen till följd av sänkta priser.

befintliga e-upphandlingssystem och skulle kunna öka BNP med upp till 0,1–0,2 % efter fem år¹². En försiktig beräkning från en annan studie visar att en total övergång till e-upphandling skulle kunna generera 50–75 miljarder euro per år¹³.

Det finns redan i dag många exempel på lyckade e-upphandlingslösningar som används i Europa:¹⁴

- Efter införandet av e-upphandling har portugisiska sjukhus minskat kostnaderna för sina upphandlingskontrakt med 18 %. Sammanlagt beräknas övergången till e-upphandling i Portugal ha gett besparingar på omkring 650 miljoner euro under det första året, och det kunde ha blivit 1,2 miljarder euro om alla upphandlande myndigheter helt hade övergått till e-upphandling. De möjliga besparingarna uppgår därmed till mellan 6 och 12 % av de totala upphandlingsutgifterna. Huvuddelen av besparingarna berodde på lägre priser till följd av ökad konkurrens (fler anbud per upphandling), men även administrativa besparingar gjordes.
- XchangeWales – det walesiska e-upphandlingsprogrammet – har tre år efter införandet gett besparingar på 58 miljoner brittiska pund (december 2011). De initiala investeringskostnaderna tjänades in på bara ett år. Tack vare programmet har så här långt 15 miljoner pappersark kunnat sparas, vilket motsvarar 101 ton koldioxid. Hittills har 56 000 leverantörer registrerats i systemet, och kontrakt värda 18 miljarder brittiska pund har utannonserats elektroniskt.
- UGAP (*Union des groupements d'achats publics*) – det franska centrala inköpsorganet – beräknar att en stegvis övergång till e-upphandling minskade det administrativa arbetet med 10 % för köparna (t.ex. genom snabbare analys av anbud och enkel tillgång till handlingar) och med ytterligare 10 % för berörda rättstjänster (eftersom det krävdes färre juridiska kontroller vid e-upphandling). Kostnaderna för att införa systemet var minimala jämfört med de vinster som redan uppnåts, även om insatser krävdes för att utbilda personalen och ändra de interna arbetsmetoderna.
- En studie av 400 lokala myndigheter i Nederländerna visar att en övergång till e-upphandling minskar hanteringskostnaderna med över 8 500 euro per upphandling. Siffran baseras på att allt från offentliggörandet av meddelanden om upphandling till inlämningen av anbud sker elektroniskt, men inkluderar inte automatisk utvärdering (som inte fanns tillgänglig på plattformarna vid tidpunkten för undersökningen men som nu ger ytterligare betydande besparingar). Två av de viktigaste faktorer som bidrar till dessa kostnadsminskningar är minskad tidsåtgång per förfarande – de upphandlande myndigheterna sparar i genomsnitt upp till tre dagar medan budgivarna sparar upp till en dag – och minskade tryck- och portokostnaderna (uppskattas till 2 350 per upphandling).

¹² Se Lukas Vogel, *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement*, Economic Papers 389, november 2009 (GD Ekonomi och finans, EU-kommissionen): http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16259_en.pdf.

¹³ Se *E-procurement - Public procurement worth two trillion euros needs smarter spending*, Deutsche Bank Research (februari 2011). Se: http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000269867.PDF.

¹⁴ EU-kommissionen har fått dessa exempel genom direkta kontakter med olika offentliga organ och aktörer.

- En färsk enkät bland ansvariga för offentlig upphandling i Norge visade att ingen av de tillfrågade skulle kunna tänka sig att återgå till manuell, pappersbaserad upphandling. Enkäten visar att e-upphandling ökade deltagandet av utländska företag (22 % av de svarande) och små och medelstora företag (30 % av de svarande), resulterade i fler anbud per upphandling (74 % av de svarande), sänkte kostnaderna för inköp (70 % av de svarande) och minskade tidsåtgången för hanteringen av varje upphandling med mer än 10 % (73 % av de svarande). Dessa resultat kanske inte är helt representativa, med tanke på undersökningens begränsade omfattning, men de illustrerar vilka vinster som e-upphandling kan ge.

Införandet av e-upphandlingslösningar medför oundvikligen en del initiala kostnader, men erfarenheterna visar att dessa kan tjänas in på relativt kort tid. Dessutom visar de existerande systemen att e-upphandling att sådana kan vara ett kraftfullt verktyg för att främja de små och medelstora företagens deltagande, även över gränser, eftersom sådana företag anser att det är enklare att hitta och utnyttja upphandlingsmöjligheter på elektronisk väg än i en traditionell pappersbaserad miljö.

3. UNDANRÖJANDE AV HINDER – VÄGEN FRAMÅT

De ekonomiska argumenten för e-upphandling är övertygande och den teknik som behövs finns nu allmänt tillgänglig. Det finns dock fortfarande ett antal hinder för en total övergång till e-upphandling i EU. I reaktionerna på 2010 års grönbok om e-upphandling¹⁵ angavs två huvudorsaker till den långsamma utbyggnaden:

1. *Trögheten* hos vissa aktörer. Tvekande inköpare och leverantörer måste övertygas om att ändra sina vanor. De behöver övertygas om att de förutspådda vinsterna är uppnåeliga och att investeringarna kan tjänas in inom en rimlig tidsperiod.
2. *Fragmenterade marknader* kan bli följderna om många olika, ibland tekniskt komplicerade, system används inom EU (och ibland inom en och samma medlemsstat). Detta kan öka kostnaderna för de ekonomiska aktörerna/leverantörerna.

Aktörerna måste därför övertalas att ta till sig nya elektroniska lösningar och se till att de system som införs främjar mer omfattande EU-tillgång till dessa värdefulla marknader. Resultaten av 2010 års utvärdering av handlingsplanen för e-upphandling¹⁶ visar att ytterligare åtgärder krävs för att stödja spridningen av e-upphandling, eftersom tekniken för e-upphandling nu är färdig att användas. För att undanröja dessa hinder vidtar EU-kommissionen ett antal åtgärder, både lagstiftning och andra åtgärder. I detta kapitel beskrivs dessa åtgärder.

3.1. Upprättande av en effektiv rättslig ram

Den strategi som beskrivs i detta meddelande bygger på bestämmelserna om e-upphandling enligt de lagstiftningsförslag som EU-kommissionen antog i december 2011, som är tänkta att ersätta den nuvarande rättsliga ramen. Strategin bygger på antagandet att förslagen kommer

¹⁵ Sammanfattning av svaren på grönboken om en ökad användning av e-upphandling: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/synthesis_en.pdf.

¹⁶ Se handlingsplanen och anknytande dokument, inklusive utvärderingen från 2010 på: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/documents/index_en.htm.

att antas utan några omfattande ändringar. Detta påverkar dock inte resultaten av lagstiftningsförfarandet, som kommer att behöva beaktas av de organisationer som inför e-upphandlingssystem.

Förslaget rörande den klassiska sektorn¹⁷ föreskriver en gradvis övergång till helt elektroniska kommunikationsmetoder. När tidsfristen för införlivande går ut kommer dessa att bli obligatoriska i vissa faser av upphandlingen och för vissa aktörer. Detta gäller t.ex. e-meddelande till EU:s TED-databas¹⁸ och elektronisk tillgång till meddelanden om upphandling. Centrala upphandlande organ bör också helt övergå till elektroniska kommunikationsmetoder, inklusive elektronisk inlämning av anbud (e-anbud) till detta datum. Alla andra upphandlande myndigheter kommer att åläggas att utföra alla upphandlingsförfaranden genom elektroniska kommunikationsmetoder senast två år från tidsfristen för införlivande, utom i väl motiverade fall.

Förslaget omfattar också förenklade bestämmelser för vissa elektroniska förfaranden och verktyg, som dynamiska inköpssystem (DPS), elektroniska auktioner (e-auktioner) och elektroniska kataloger (e-kataloger). Dessutom kommer e-Certis två år efter tidsfristen för införlivande att bli obligatorisk clearingorganisation. E-Certis kommer att förteckna de intyg och utlåtanden som kan begäras för att styrka en budgivares behörighet och fastställa likvärdighetskriterier för medlemsstaterna. Detta kommer att öka tydligheten och rättssäkerheten när anbud lämnas över gränser, när det gäller sådana intyg och utlåtanden som medlemsstaterna kan kräva¹⁹.

Bestämmelserna om e-upphandling i förslaget rörande försörjningssektorn²⁰ är i sak lika den klassiska sektorns bestämmelser. Även förslaget om koncessioner²¹ innehåller krav om elektroniska kommunikationsmetoder, men omfattar en övergångsperiod på fem år i stället för två. Om kommissionens förslag antas före utgången av 2012 (den tidsfrist som godkänts av Europeiska rådets informella sammanträde den 30 januari 2012) skulle den allra flesta av de upphandlingsförfaranden som omfattas av förslaget i princip utföras elektroniskt från mitten av 2016.

Sist men inte minst stödjer förslagen ett utbyte av information och bästa praxis samt ett utökat samarbete via informationssystemet för den inre marknaden (IMI), en säker onlinetillämpning som gör det möjligt för behöriga myndigheter inom EES att snabbt och enkelt kommunicera med sina motsvarigheter i andra länder. I framtiden skulle man kunna undersöka möjligheterna för samverkan mellan IMI-tillämpningen och e-Certis.

Det stegvisa införandet av e-upphandling är tänkt att ge alla aktörer tid att klara de operativa utmaningarna och samtidigt säkerställa att förändringstakten ökar och att alla medlemsstater följer samma övergripande tidsplan. Målet är att undvika en utdragen period med parallella elektroniska och pappersbaserade förfaranden, som ökar kostnaderna avsevärt för både upphandlande myndigheter och ekonomiska aktörer. Kommissionen uppmanar

¹⁷ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling, KOM(2011) 896 slutlig, 20.12.2011.

¹⁸ TED (Tenders Electronic Daily) är onlineversionen av Europeiska unionens officiella tidnings supplement för europeisk offentlig upphandling.

¹⁹ Mer information om e-Certis finns på Europawebbplatsen på: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/e-certis/index_en.htm.

²⁰ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (KOM(2011) 895 slutlig).

²¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tilldelning av koncessioner, (KOM(2011) 897 slutlig).

medlemsstaterna att snarast inleda de nödvändiga förberedelserna för att säkerställa att dessa bestämmelser börjar följas i tid. Kommissionen kommer att övervaka och offentligt rapportera om utvecklingen i medlemsstaterna i enlighet med kapitel 3.5.

Kommissionens förslag främjar interoperabilitet mellan e-upphandlingssystem och innehåller bestämmelser som ska säkerställa att leverantörerna inte möter några tekniska hinder när de lämnar anbud via olika system. Därför ska kommissionen enligt förslaget ha befogenhet att anta delegerade akter inom ett antal specifika områden för att göra användningen av specifika tekniska standarder obligatorisk. Dessa skulle kunna bygga på det arbete som utförts i relevanta standardiseringsorganisationer och de rekommendationer som utfärdats av expertgruppen för e-upphandling (se avsnitt 3.2). Inom ramen för en digital agenda för Europa håller man också på att utarbeta riktlinjer för hur standarder ska användas vid upphandlingen av IKT-system²².

Även om lagstiftningsförslagen inte föreskriver användning av elektroniska signaturer (e-signaturer) syftar de till att skapa en bättre balans mellan behovet av flexibilitet för de offentliga organ som önskar använda detta verktyg och behovet av ökad gränsöverskridande interoperabilitet för e-signaturlösningar. Om offentliga organ föreskriver användningen av en avancerad e-signatur enligt definitionen i direktiv 1999/93/EG om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer måste de godta signaturer som stöds av ett sådant kvalificerat elektroniskt certifikat som avses i den tillförlitliga förteckning som fastställs i kommissionens beslut 2009/767/EG. Detta förslag främjar alltså det tillvägagångssätt som utarbetats inom ramen för tjänstedirektivet.

Kommissionen håller för närvarande på att analysera ramen för elektronisk identifiering, elektronisk autentisering och elektroniska signaturer för att öka tillförlitligheten och säkerheten och garantera att sådana system är användarvänliga och interoperabla i hela EU. Ett lagstiftningsförslag väntas läggas fram i slutet av andra kvartalet 2012.

VIKTIGA ÅTGÄRDER:

- (1) Europaparlamentet och rådet antar den **nya rättsliga ramen som föreskriver en total övergång till e-upphandling**. Tidsfrist: antagande före utgången av 2012.
- (2) Vid behov ska EU-kommissionen **harmonisera tekniska krav** genom delegerade akter. Tidsfrist: efter antagandet av de nya direktiven.
- (3) EU-kommissionen ska lägga fram förslag om en **ny rättslig ram för elektronisk identifiering, elektronisk autentisering och elektroniska signaturer**. Tidsfrist: senast andra kvartalet 2012.

3.2. Främja praktiska lösningar baserade på bästa praxis

De nya lagstiftningsförslagen är nödvändiga, men inte tillräckliga, förutsättningar för ett framgångsrikt införande av e-upphandling i EU. Det behövs ett antal andra åtgärder för att stödja medlemsstaterna i deras övergång till fullständig e-upphandling och för att lösa en del praktiska problem som i dag begränsar användningen.

Informationstekniken är nu mogen att användas för en ny generation av e-upphandlingssystem. Nya paradigm, som redan används i den privata sektorn, börjar bli tillgängliga för offentliga upphandlare. Dessa kan då förenkla sina inköpsprocesser utan att

²² En digital agenda för Europa, åtgärden ”Vägledning om kopplingen mellan IKT-standardisering och offentlig upphandling”.

det hotar de allmänna intressen som en sådan upphandling måste uppfylla, t.ex. öppenhet och insyn, konkurrens samt deltagande av små och medelstora företag och gränsöverskridande budgivare.

Kommissionens förslag har utformats mot bakgrund av denna potential och bygger på principen om förenkling, och denna prioritering bör bibehållas när man tar ställning till det praktiska införandet av e-upphandlingslösningar. Sådana lösningar bör inriktas på en optimal jämvikt mellan prestanda, kostnadseffektivitet och tillgänglighet, samtidigt som de givetvis måste beakta EU-lagstiftningens krav. Vid utformningen av systemen måste man säkerställa de små och medelstora företagens fullständiga deltagande på upphandlingsmarknaden i enlighet med småföretagsakten och principen ”tänk småskaligt först”. Ett särskilt mål bör vara att göra inlämningen av e-anbud så enkel som möjligt och undanröja de hinder som i dag ofta avskräcker nykomlingar från att genomgå de besvärliga registrerings- eller autentiseringsförfaranden som krävs på en del plattformar – och där det i vissa fall krävs att man använder verktyg och tillgångar som endast finns att tillgå i det berörda landet.

För att komma till rätta med detta har kommissionen inrättat en expertgrupp för e-upphandling (e-TEG) som fått i uppdrag att fastställa en plan för e-upphandling i faserna före tilldelning som kan ligga till grund för utvecklingen av ”bäst i klassen”-lösningar. Syftet är att främja lösningar som ger en optimal balans mellan användarvänlighet och andra attribut, som t.ex. säkerhet. En viktig uppgift för expertgruppen är att utarbeta en effektiv modell för e-anbud, eftersom detta i dag är den viktigaste flaskhals som hindrar ett bredare införande av e-upphandling. Det arbete med standarder som bedrivs av t.ex. CEN BII-workshoppen kommer att få en skjuts av expertgruppen.

Expertgruppen kommer att använda planen som referensmodell, och den kommer dessutom att lägga fram rekommendationer om vilka åtgärder som bör vidtas av EU:s institutioner och medlemsstaterna för att säkerställa utbyggnaden av e-upphandlingsplattformar som garanterar gränsöverskridande tillträde och främjar att dessa används av alla ekonomiska aktörer, i synnerhet små och medelstora företag, samtidigt som man bevarar medlemsstaternas autonomi att utforma lösningar som är anpassade till de egna nationella kraven och kan integreras med existerande plattformar.

Parallellt har kommissionen tagit initiativ till en studie för benchmarking av dagens e-upphandlingsmetoder i Europa. Den kommer att mynna ut i en fallstudie (*the Golden Book*) av de bästa metoderna för införande av e-upphandling, på grundval av en analys av de befintliga e-upphandlingsplattformarna i förhållande till sådana kriterier som tillgänglighet, användarvänlighet och kostnadseffektivitet. Resultatet av detta arbete kommer att användas för att främja att sådan god praxis anammas och används av medlemsstater och offentliga organ som investerar i infrastruktur för e-upphandling.

VIKTIGA ÅTGÄRDER:

- (4) **e-TEG** (expertgruppen) ska utfärda **rekommendationer för att främja ”bäst i klassen”-lösningar för e-upphandlingssystem** som främjar gränsöverskridande tillgång och användarvänlighet för alla företag. Tidsfrist: början av 2013.
- (5) EU-kommissionen ska lägga fram en **rapport om bästa praxis för e-upphandling** vars resultat ska användas för att främja bästa praxis i hela EU. Tidsfrist: senast i mitten av 2013.

3.3. Stödja utbyggnaden av en infrastruktur för e-upphandling

Kommissionen har främjat införandet av gränsöverskridande e-upphandlingslösningar genom Peppol (Pan-European Public Procurement On-Line)²³, ett pilotprojekt som delvis finansieras genom ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation. Peppol tillhandhåller inte en e-upphandlingsplattform utan snarare de interoperabilitetsbryggor som krävs för att koppla samman existerande plattformar i medlemsstaterna. Projektet kommer att avslutas i mitten av 2012, och kommissionen avser att ge stöd för att tillse att ett antal interoperabla Peppol-lösningar blir uthålliga. En ny ansökningsomgång inom ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation har också inletts, där man söker förslag om utveckling av en sammanhängande och återanvändningsbar uppsättning byggstenar för offentliga sektorns tjänster för att föra samman och slutföra det arbete som gjorts inom fem pilotprojekt inom programmet (inklusive Peppol)²⁴.

Som ett led i den fleråriga budgetramen har kommissionen föreslagit programmet "Fonden för ett sammanlänkat Europa" (FSE)²⁵. Dess syfte skulle vara att stödja investeringar i utbyggnaden av sådan infrastruktur som krävs för gränsöverskridande offentliga tjänster (dvs. infrastruktur för grundläggande digitala tjänster i allmänhetens intresse). En budget på omkring 2 miljarder euro föreslås för dessa infrastrukturer, och e-upphandling skulle vara en av de viktiga tjänster som övervägs. I dagsläget beräknas att projekt som finansieras genom Fonden för ett sammanlänkat Europa kommer att vara i gång 2014–2015.

Kommissionen kommer också att utnyttja strukturfonderna inom den föreslagna gemensamma strategiska ramen för att komplettera de investeringar som görs av Fonden för ett sammanlänkat Europa och för att stödja e-upphandling i de offentliga förvaltningarna i Europa.

VIKTIGA ÅTGÄRDER:

- (6) EU-kommissionen kommer att **ge stöd för att tillse uthålligheten för Peppol-komponenter** från och med mitten av 2012.
- (7) EU-kommissionen kommer att **finansiera och stödja utvecklingen av infrastruktur för e-upphandling** i Europa via **Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE)**. EU-kommissionen kommer att inleda projekt från och med 2014–2015.
- (8) EU-kommissionen kommer att främja **användningen av strukturfonder för att främja ökad e-upphandling** i Europa, i enlighet med den gemensamma strategiska ramen för 2014–2020.

3.4. Strategi för informationsspridning

För att motverka trögheten hos vissa aktörer (se kapitel 3) kommer kommissionen att utarbeta en omfattande informationsstrategi, som syftar till att upplysa upphandlande myndigheter och leverantörer om e-upphandlingens fördelar och om hur dessa kan utnyttjas fullt ut. Man kommer då bland annat att utnyttja följande verktyg:

²³ <http://www.peppol.eu/>.

²⁴ Se http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/projects/index_en.htm.

²⁵ Fonden för ett sammanlänkat Europa föreslogs 2011 som gemensamt finansieringsinstrument för transeuropeiska nät. Se kommissionens meddelande *Ett tillväxtpaket för integrerade infrastrukturer i Europa*, KOM(2011) 676. Se även förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa, KOM(2011) 665.

- Europeiska företagsnätverket (*Europe Enterprise Network*) kommer att ge råd till europeiska små och medelstora företag om de möjligheter som e-upphandlingen öppnar för dem att lämna anbud i hela EU.
- För att se till att lokala och regionala myndigheter är medvetna om fördelarna för dem med e-upphandling och om bästa praxis inom e-upphandling, kommer kommissionen att undersöka nätverksmöjligheterna i samband med det årliga evenemanget Open Days/European Weeks of Regions and Cities samt nätverksprogrammen (Urbact/INTERREG) och andra verktyg för god praxis.

Kommissionen avser också att anordna en årlig högnivåkonferens om e-upphandling som sammanför en mängd olika aktörer för diskussioner om den senaste utvecklingen inom e-upphandling. Den första årliga konferensen kommer att anordnas i mitten av 2012.

VIKTIGA ÅTGÄRDER:

- (9) EU-kommissionen kommer att inleda en **bred informationsstrategi** för att upplysa offentliga organ och företag om möjligheterna och fördelarna med e-upphandling.
- (10) EU-kommissionen kommer att anordna en **årlig konferens om e-upphandling**, med början i mitten av 2012.

3.5. Övervakning av e-upphandlingens utbyggnad och vinster

En av de nödvändiga förutsättningarna för att EU och nationella beslutsfattare ska kunna delta i och styra uppbyggnaden av e-upphandling är att det finns kapacitet för att följa utvecklingen och mäta förändringarnas effekter. Beslutsfattarna på EU-nivå och nationellt och lokalt har ett gemensamt intresse av tillförlitlig och jämförbar information, för att optimera övergången från traditionella till elektroniska förfaranden. Man måste därför utveckla indikatorer som ger en heltäckande bild av både e-upphandlingens utbyggnad och de effektivitetsvinster som den ger.

För att uppfylla det här viktiga kravet har kommissionen tagit initiativ till en undersökning som syftar till att utarbeta EU-indikatorer för e-upphandling. Projektet kommer att ge en uppdaterad bild av utvecklingen och lägga den begreppsmässiga grunden för ett framtida system för rapportering om användningen och de ekonomiska effekterna av e-upphandling i hela EU. Detta rapporteringssystem skulle baseras på tillgången till e-upphandlingsplattformar som kan ge homogena indikatordata när övergången till e-upphandling slutförts. Dessa data kan sedan samlas in och bearbetas på olika nivåer så att man får fram den informationsnivå som behövs om all upphandling i hela EU i nära nog realtid.

För att främja en stadig utveckling mot en helt elektronisk upphandling i EU avser kommissionen att noga följa både e-upphandlingens utbyggnad och dess ekonomiska effekter. Kommissionen kommer i mitten av 2013 att lägga fram en rapport om e-upphandling. Den kommer både att beskriva de framsteg som gjorts och de eventuella kvarvarande problemen och innehålla rekommendationer om kommande åtgärder. Den kommer delvis att bygga på de indikatorer som utarbetats inom ovannämnda studie.

VIKTIGA ÅTGÄRDER:

- (11) EU-kommissionen kommer att lägga grunden för elektroniska **system för att övervaka upphandlingsutgifterna** i realtid. Tidsfrist: mitten av 2013.

- | |
|---|
| (12) EU-kommissionen ska lägga fram en årlig rapport om e-upphandling . <u>Tidsfrist: första rapporten i mitten av 2013.</u> |
|---|

4. ATT FÖREGÅ MED GOTT EXEMPEL

Som stor upphandlare erkänner EU-kommissionen sitt eget ansvar att säkra så mycket valuta för pengarna som möjligt och se till att de egna upphandlingsförfarandena är så effektiva som möjligt. I detta ingår att utnyttja e-upphandlingens potential.

I både en digital agenda för Europa²⁶ och handlingsplanen för e-förvaltning från 2010²⁷ förband sig EU-kommissionen att genomföra ”en ambitiös handlingsplan för e-kommissionen 2011–2015, som omfattar fullständig elektronisk upphandling, en informationsstrategi för den offentliga sektorn och en strategi för öppenhet och insyn.” Kommissionen förväntar sig kunna anta handlingsplanen för e-kommissionen i slutet av 2012.

Kommissionen håller redan på att genomföra pilotprojekt avseende både faserna före och faserna efter kontraktstilldelningen, t.ex. projekten e-Tendering²⁸ och e-Prior²⁹. Dessa projekt kommer att ingå i en heltäckande lösning som ska omfatta alla faser av upphandlingskedjan. Tack vare e-Prior-projektet (som genomförs inom ISA-programmet³⁰) har e-fakturor använts vid kommissionens GD Informationsteknik (Digit) sedan 2009. Dessa har stora fördelar jämfört med traditionella pappersbaserade fakturor, bland annat bättre datakvalitet, snabbare handläggningstid, och inget behov av inkodning av data eller inskanning, vilket leder till betydligt färre fel beroende på den mänskliga faktorn. Sedan början av 2012 ska e-fakturor (och gradvis även andra e-upphandlingsförfaranden) bli obligatoriska för andra generaldirektorat inom kommissionen och europeiska organ som använder Digits ramkontrakt.

I nästa fas av utvecklingen kommer man att koncentrera sig på att tillhandahålla ett system för elektronisk inlämning av anbud, vilket förmodligen är den mest komplicerade aspekten av fasen före tilldelning. En genomförbarhetsstudie följt av ett pilotgenomförande av denna e-inlämningsfas planeras före utgången av 2012. Systemen planeras bli helt interoperabla med den infrastruktur som utvecklas inom Peppol-projektet. Mjukvaran har varit tillgänglig med öppen källkod för externa användare och utvecklare och kommer att vara det även i fortsättningen. För närvarande håller man på att testa e-Prior och ta ställning till om denna lösning ska införas av upphandlande myndigheter i flera länder, t.ex. Grekland, Norge och Portugal.

EU-kommissionen avser att före utgången av juni 2015 slutföra övergången till ett komplett e-upphandlingssystem som omfattar alla faser både före och efter kontraktstilldelningen och därmed fullgöra sina åtaganden från En digital agenda för Europa och handlingsplanen för e-förvaltning. Kommissionens högnivåkommitté för IT-frågor beslutade i december 2011 att inleda det nödvändiga förberedande arbetet. EU-kommissionen kommer också att ha ett nära samarbete med övriga EU-institutioner, -organ och -myndigheter för att bistå dem med den

²⁶ KOM(2010) 245, av den 19 maj .2010.

²⁷ KOM(2010) 743 av 15 december 2010.

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

²⁹ e-PRIOR är en lösning som utvecklats inom EU-kommissionen. Den har gjorts tillgänglig för externa användare som en lösning med öppen källkod ("Open e-PRIOR"). Se <https://joinup.ec.europa.eu/software/openeprior/description>.

³⁰ <http://ec.europa.eu/isa/>.

eventuella integreringen av e-upphandlingslösningar med deras egna befintliga upphandlingsförfaranden.

VIKTIGA ÅTGÄRDER:

- (13) **EU-kommissionen ska införa fullständig e-upphandling före mitten av 2015** (ett år innan tidsfristen för medlemsstaterna går ut).
- (14) **EU-kommissionen ska göra sina e-upphandlingslösningar tillgängliga** för medlemsstater som bygger sin infrastruktur, för att sänka investeringskostnaderna.

5. E-UPPHANDLINGENS INTERNATIONELLA DIMENSION

Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling innehåller i sin nuvarande lydelse mycket begränsade bestämmelser om e-upphandling och föreskriver endast att parterna regelbundet ska samråda om utvecklingen på detta område. Det omformulerade avtal som nyligen antagits är ett steg framåt, eftersom det erkänner betydelsen av att använda och uppmuntra användningen av elektroniska metoder för upphandling, och kontrakt som tilldelats elektroniskt omfattas nu uttryckligen av avtalet. Allmänna principer fastställs för användningen av elektroniska metoder, medan särskilda regler bland annat gäller för elektroniskt offentliggörande av meddelanden om upphandling och elektroniska auktioner. Utöver dessa juridiska bestämmelser kommer informella samråd mellan jurisdiktioner om användningen av e-upphandlingssystem att ha stor betydelse när det gäller att förhindra nya hinder för gränsöverskridande kontrakt. Om man gemensamt förlitar sig på internationella standarder av hög kvalitet bör det bana vägen för den öppenhet och interoperabilitet som är nödvändig.

Mot bakgrund av e-upphandlingens allt viktigare internationella dimension måste man säkerställa att e-upphandlingssystemen är öppna för anbudsgivare från alla jurisdiktioner, i synnerhet från Världshandelsorganisationens medlemmar som är anslutna till avtalet om offentlig upphandling. EU-kommissionen kommer därför att intensifiera sin verksamhet i relevanta internationella standardiseringsforum och mer systematiskt inkludera e-upphandling i bilaterala dialoger om regleringsfrågor med sina viktigaste handelspartner.

VIKTIGA ÅTGÄRDER:

- (15) EU-kommissionen ska **främja internationella dialoger om regleringsfrågor** om öppna e-upphandlingssystem och aktivt **övervaka relevant internationellt standardiseringsarbete**.

6. SLUTSATS

Övergången till fullständig e-upphandling är inte främst en teknisk eller teknologisk fråga. Det är framför allt en ekonomisk och politisk fråga, som inte kan lösas utan ett starkt engagemang på högsta politiska nivå. Kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna och Europaparlamentet att ge en tydlig politisk signal om sin fasta vilja att anta den här utmaningen, i synnerhet genom att anta det reviderade lagstiftningspaketet om offentlig upphandling före utgången av det här året så att en övergång till fullständig e-upphandling kan genomföras i EU före mitten av 2016.