

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie szerszego stosowania e-zamówień w UE

COM(2010) 571 wersja ostateczna

(2011/C 318/16)

Sprawozdawca: **Vincent FARRUGIA**

Dnia 18 października 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*zielonej księgi w sprawie szerszego stosowania e-zamówień w UE*

COM(2010) 571 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2011 r.

Na 473. sesji plenarnej w dniach 13–14 lipca 2011 r. (posiedzenie z 13 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 110 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem opublikowaną przez Komisję Europejską zieloną księgę w sprawie szerszego stosowania e-zamówień w UE oraz zieloną księgę w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych.

1.2 EKES uważa, że:

- a) wdrożenie ogólnounijnych ram e-zamówień jest podstawowym czynnikiem właściwego funkcjonowania handlu na rynku wewnętrznym, biorąc pod uwagę znaczenie zamówień publicznych w odniesieniu do PKB każdego państwa członkowskiego;
- b) wprowadzenie e-zamówień aż po szczebel lokalnej administracji publicznej należy uznać za ważny instrument polityki, ponieważ ich stosowanie:

- ogranicza koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa i organy administracji publicznej;
- prowadzi do uproszczenia procedur przetargowych, zwłaszcza gdy wybrane zostaną takie narzędzia związane z e-zamówieniami, jak e-aukcje i dynamiczny system zakupów, co umożliwi szybsze podejmowanie decyzji;
- zwiększa przejrzystość oraz zmniejsza nadużycia – faktyczne i domniemane – w dziedzinie zamówień publicznych;
- jest kolejnym krokiem na drodze do społeczeństwa informacyjnego.

1.3 EKES uważa, że przegląd ram w zakresie e-zamówień może przebiegać w oderwaniu od przeglądu ram prawnych dotyczących zamówień publicznych. E-zamówienia to kanał,

który umożliwia realizację polityki zamówień publicznych w sposób bardziej skuteczny, efektywny i ekonomiczny. Zdaniem EKES-u ważne jest zapewnienie w tej dziedzinie spójności działań oraz przyjęcie wspólnego podejścia.

1.4 EKES uznaje, że wdrażanie e-zamówień w państwach członkowskich nie spełniło oczekiwań określonych w planie działania z 2004 r. Jakkolwiek by nie było, Komitet stwierdza, że istnieją przykłady najlepszych praktyk w tej dziedzinie. Jednym z nich jest przyjęte przez Portugalię całościowe podejście do wdrażania e-zamówień, które zasługuje na pochwałę.

1.5 EKES stwierdza, że wielotorowe podejście, zgodnie z którym każde państwo członkowskie przyjęło swój własny harmonogram wdrażania e-zamówień, nie przyniosło pożądanego rezultatu, doprowadziło natomiast do tego, że cel utworzenia uzgodnionego, ujednoliconego systemu oddalił się jeszcze bardziej. EKES zaleca, by Komisja – czyli Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług oraz Dyrekcja Generalna ds. Społeczeństwa Informacyjnego – za kwestię najwyższej wagi uznały obecnie objęcie zdecydowanego i skutecznego przywództwa (podobnie jak uczyniono to w przypadku planu działania e-Europa), tak by wprowadzić we wszystkich państwach członkowskich zintegrowane, interoperacyjne i zharmonizowane pod względem procesów biznesowych i technologii ramy e-zamówień. Dzięki temu będzie można zagwarantować, że faktycznie prowadzone będą działania zmierzające do realizacji w ustalonym przedziale czasowym uzgodnionego i spójnego podejścia, a żadne państwo członkowskie nie będzie podejmowało środków, które mogłyby jeszcze bardziej zagrozić osiągnięciu oczekiwanego celu. EKES pragnie jednak podkreślić potrzebę opracowania odpowiednio wyważonych ram e-zamówień dla konkretnych sektorów, w szczególności gospodarki społecznej i usług społecznych. Usługi, których dotyczą zamówienia publiczne w tych sektorach, często mają złożony charakter i dotyczą szczególnych kwestii i wartości, dlatego nawet w ramach procedur e-zamówień trzeba zapewnić pewien margines swobody, aby można było uwzględnić ich specyfikę.

1.6 EKES zaleca wprowadzenie mechanizmu monitorowania procesu wdrażania e-zamówień w państwach członkowskich, który umożliwiłby ocenę postępów, analizę barier, podejmowanie działań korygujących itd.

1.7 EKES pragnie dodać, że Komisja, wspierając wdrażanie e-zamówień, powinna zachęcać państwa członkowskie do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań służących pokonywaniu przeszkód związanych z procedurami biznesowymi i kwestią języka.

1.8 Komisja powinna nie tylko przyjąć rolę przywódcy, ale także dawać dobry przykład, przyjmując system e-zamówień w swoich instytucjach.

1.9 EKES ponownie podkreśla znaczenie e-zamówień jako czynnika stymulującego rozwój paneuropejskiego handlu na rynku wewnętrznym, zarówno dla wielkich koncernów, jak i dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz mikroprzedsiębiorstw. Zaznacza, że procesy biznesowe i technologie powinny sprzyjać rozwojowi handlu na rynku wewnętrznym, nie mogą więc być zaprojektowane tak, by stanowiły przeszkodę dla tego handlu.

1.10 EKES podkreśla, że MŚP oraz mikroprzedsiębiorstwa stanowią trzon przedsiębiorczości w UE. Należy koniecznie zadbać o to, by efekty przeglądu ram dotyczących zamówień publicznych i ram w zakresie e-zamówień posłużyły do rozwinięcia zdolności MŚP i mikroprzedsiębiorstw do sprostania konkurencji w systemie e-zamówień. EKES zaleca:

- publikowanie wszystkich zaproszeń do składania ofert – podprogowych i ponadprogowych – ogłaszanych w państwach członkowskich na portalu krajowej instytucji zamawiającej;
- wspieranie MŚP poprzez bezpośrednie inicjatywy służące rozwijaniu potencjału lub poprzez tworzenie przez krajowe lub regionalne instytucje zamawiające lub organizacje reprezentujące MŚP finansowanych z budżetu krajowego lub unijnego ośrodków wsparcia w zakresie e-zamówień – tak aby umożliwić MŚP i mikroprzedsiębiorstwom stosowanie systemu e-zamówień z korzyścią dla siebie.

1.11 EKES zaleca, by architektura systemu e-zamówień była interoperacyjna i opierała się na otwartych standardach i otwartym oprogramowaniu.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W dniu 18 października 2010 r. Komisja Europejska opublikowała zieloną księgę w sprawie szerszego stosowania e-zamówień w UE<sup>(1)</sup>. Zielonej księdze towarzyszył dokument roboczy służb Komisji zawierający ocenę planu działania w celu wdrożenia ram prawnych dla elektronicznych zamówień publicznych z 2004 r.<sup>(2)</sup>

2.2 Zielona księga stanowi pierwszy krok na drodze do stworzenia zintegrowanej infrastruktury e-zamówień przewidzianej w opracowanej przez Komisję europejskiej agendzie

cyfrowej. Omawia się w niej sukcesy i problemy związane z wdrażaniem e-zamówień w państwach członkowskich oraz kwestie polityki ukierunkowywania działań wspólnotowych mających na celu wspieranie wdrażania e-zamówień przez administrację krajową, regionalną i lokalną.

2.3 W 2005 r. ministrowie UE wyznaczyli cel polegający na tym, że do 2010 r. co najmniej 50 % zamówień publicznych będzie udzielanych w formie elektronicznej. Jak jednak podaje Komisja, za pomocą systemów elektronicznych przyznaje się mniej niż 5 % łącznej kwoty budżetów przeznaczonych na zamówienia publiczne w państwach członkowskich.

2.4 W ślad za zieloną księgą w sprawie e-zamówień przyjęto, w dniu 27 stycznia 2011 r., Zieloną księgę w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych „W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień”<sup>(3)</sup>. Obecnie Komitet zajmuje się tą kwestią, jak również zagadnieniem e-fakturowania, i ostatecznie przyjmie pakiet trzech powiązanych ze sobą opinii.

### 3. Odpowiedzi Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na pytania dotyczące polityki zadane w zielonej księdze

Poniżej Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawia swoje odpowiedzi na zadane w zielonej księdze pytania dotyczące polityki.

3.1 **Pytanie 1.** EKES uporządkował wymienione w zielonej księdze wyzwania w następującej kolejności:

3.1.1 Zamówienia publiczne bywają kwestią kontrowersyjną – mogą budzić podejrzenia o korupcję lub nadużycia. Biorąc pod uwagę, że e-zamówienia są zjawiskiem nowym, niektóre organy administracji mogą z wahaniem podchodzić do ich stosowania. Jedną z przyczyn może być brak woli politycznej, ale u podłoża leżą prawdopodobnie także inne czynniki, takie jak stopień korzystania z technologii cyfrowych w poszczególnych państwach członkowskich czy skomplikowane zasady stosowania e-zamówień w niektórych sektorach.

3.1.2 EKES stwierdza, że tam, gdzie wdrożono e-zamówienia, instytucje zamawiające niekiedy ustanowiły bardziej uciążliwe wymagania techniczne, które nie występowały w tradycyjnym postępowaniu przetargowym.

W niektórych przypadkach np. dostęp do portali publikujących e-zamówienia wymaga posługiwania się zaawansowanym podpisem elektronicznym (podpisem uwierzytelnianym za pomocą cyfrowego certyfikatu) – dopiero wtedy można zapoznać się z ogłoszeniami o przetargach, pobrać dokumentację przetargową itp.

3.1.3 Przyjęte podejście pozwala państwom członkowskim tworzyć własne i niepowtarzalne platformy e-zamówień oparte na TIK.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 571 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> SEC(2010) 1214 wersja ostateczna.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 15 wersja ostateczna. „Zielonej księdze w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych – W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień” (Zob. str. 113 niniejszego Dziennika Urzędowego).

Interoperacyjność na poziomie określonego organu, nie mówiąc już o interoperacyjności między państwami członkowskimi, można osiągnąć tylko wtedy, jeżeli ustali się standardy, które potem będą także stosowane. Tak się jednak nie stało, gdyż każde państwo członkowskie przyjęło własny mechanizm uwierzytelniania.

Obecnie dziedzinę e-zamówień charakteryzuje fragmentacja – występują tu różne rozwiązania poszczególnych państw członkowskich. Utrudnia to **wzajemne uznawanie krajowych rozwiązań elektronicznych przez państwa członkowskie**. Państwa członkowskie powinny kierować się wytycznymi i normami przygotowanymi przez grupę roboczą Komisji ds. interoperacyjności.

3.1.4 Do działania sieci e-zamówień obejmującej całą UE konieczne jest **znormalizowane podejście** na poziomie architektury TIK <sup>(4)</sup> i na poziomie **procesów biznesowych** <sup>(5)</sup>.

W ramach tradycyjnego systemu zamówień publicznych państwa członkowskie stosują różne procesy biznesowe. Procesy te wymagają normalizacji.

3.1.5 Z perspektywy czasu EKES stwierdza, że tolerancyjne podejście Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego i Usług oraz Dyrekcji Generalnej ds. Społeczeństwa Informacyjnego przewidujące możliwość **zróżnicowanego tempa przechodzenia na e-zamówienia** doprowadziło do powstania w państwach członkowskich ogromnej liczby rozwiązań na szczeblach lokalnych i regionalnych.

Gdyby za cel strategiczny przyjąć wdrażanie e-zamówień na szczeblu krajowym i transgranicznym, EKES zaleca, by Komisja Europejska nadała temu wdrażaniu wyższą rangę oraz wsparła je bardziej rozwiniętym i skuteczniejszym mechanizmem monitorowania opartym na środkach zapobiegawczych i naprawczych, tak jak ma to miejsce w innych dziedzinach polityki e-administracji.

3.2 **Pytanie 2.** EKES dostrzega następujące wyzwania:

3.2.1 Przywództwo polityczne i administracyjne we wdrażaniu e-zamówień. Choć kwestia ta omawiana była powyżej, EKES uważa, że zasługuje ona na osobne ujęcie.

Wykonane przez UE badania gotowości do e-administracji wykazały, że większość państw członkowskich zdecydowanie przyjęła podejście silnego przywództwa, tak by zająć czołową pozycję w dziedzinie usług e-administracji. Główny nacisk kładzie się przede wszystkim na usługi G2C („urząd – obywatel”) oraz tradycyjne usługi G2B („urząd – przedsiębiorstwo”).

<sup>(4)</sup> Architektura TIK to schemat umożliwiający systematyczne oraz kompletne ujęcie aktualnych (wyjściowych) i/lub pożądanych (docelowych) ram TIK z myślą o optymalizacji wyników w oparciu o efektywność, standardy, skalowalność, interoperacyjność, spójność, otwarty charakter itp.

<sup>(5)</sup> Na przykład niektóre instytucje zamawiające przewidują uciążliwe procedury, w ramach których wymagają dostarczenia poświadczającego tłumaczenia dokumentów, opatrzonego *apostille*.

Zaledwie pięcioprocentowy udział e-zamówień (które są usługą G2B) w zamówieniach publicznych w UE świadczy o braku innowacyjnej działalności w sektorze G2B (z wyjątkiem takich krajów jak Portugalia), mimo że literatura przedmiotu wykazuje, że wdrożenie tego kanału przynosi oszczędności, zwiększa przejrzystość itp. Na przykład w przeprowadzonym w Portugalii badaniu porównano najlepsze oferty dotyczące robót budowlanych zleconych przez 50 publicznych szpitali w 2009 r. systemem tradycyjnym i w 2010 r. systemem e-zamówień. Z badania wynika, że w 2010 r. ograniczono koszty o 18 % dzięki wzrostowi konkurencji uzyskanemu poprzez zastosowanie e-zamówień. W zielonej księdze zwrócono uwagę na przykłady oszczędności sięgające od 10 % do 45 % i dotyczące projektów o wartości miliardów euro. Oznacza to, że zaoszczędzono setki milionów euro, które można było wykorzystać na świadczenie dodatkowych usług dla społeczeństwa <sup>(6)</sup>.

EKES pragnie dodać, że w takiej strategicznej inicjatywie Komisja Europejska powinna była promować e-zamówienia, wprowadzając przed upływem okresu, na jaki przewidziany był plan działania w zakresie e-zamówień, platformę e-zamówień dla wszystkich swoich dyrekcji i agencji.

3.2.2 Dążenie w kierunku interoperacyjnego środowiska technicznego. Zagadnienie to omówiono w punkcie 3.1.

Decyzji, by znormalizować mechanizm uwierzytelniania do stosownego poziomu ochrony, nie można podjąć w oderwaniu od inwestycji w te mechanizmy, jakie państwa członkowskie poczyniły już zarówno na szczeblu krajowym, jak i na poziomie usług.

Państwa członkowskie zainwestowały już w częściowe lub pełne (jak np. w Portugalii) wdrożenie systemów e-zamówień, które może wiązać się z krajowymi lub zarządzanymi przez instytucje zamawiające mechanizmami uwierzytelniania.

W związku z tym EKES zaleca, by przy wszelkich działaniach mających na celu przestawienie państw członkowskich na zharmonizowany w całej UE mechanizm uwierzytelniania kierować się zasadą, że wybrany mechanizm powinien być opracowany tak, by odzwierciedlał poziom ryzyka, które należy uwzględnić na wszystkich etapach procesu zamówienia.

3.3 **Pytanie 3.**

EKES zgadza się, że należy zachęcać krajowe organy administracji publicznej oraz instytucje zamawiające do wprowadzenia ram e-zamówień. Ponownie podkreśla, że nie powinno się kontynuować przyjętej przez Komisję strategii dopuszczania zróżnicowanego tempa przechodzenia na e-zamówienia. Zdaniem Komitetu doświadczenia zgromadzone od 2005 r. oraz słabe wyniki ze względu na brak skutecznego mechanizmu monitorowania powinny skłonić Komisję do ustalenia z państwami członkowskimi, że realizowane będą uzgodnione strategię w zakresie e-zamówień. EKES pragnie jednak podkreślić, że państwa członkowskie powinny opracować odpowiednio wyważone ramy dla konkretnych sektorów, w szczególności gospodarki społecznej i usług społecznych.

<sup>(6)</sup> Kolejne przykłady – zob. s. 5 Zielonej księgi w sprawie szerszego stosowania e-zamówień w UE, SEC(2010) 1214, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper_pl.pdf).

Usługi, których dotyczą zamówienia publiczne w tych sektorach, często mają złożony charakter i dotyczą szczególnych kwestii i wartości, dlatego nawet w ramach procedur e-zamówień trzeba zapewnić pewien margines swobody, aby można było uwzględnić ich specyfikę.

Jeśli chodzi o zachęty mające na celu nakłonienie przedsiębiorstw do korzystania z e-zamówień, EKES pragnie poruszyć następujące kwestie:

- a) Korzystanie z usług e-administracji, w tym także e-zamówień, zależy od łatwości posługiwania się nimi. Niepotrzebne zastosowanie skomplikowanych technologii, takich jak infrastruktura klucza publicznego, odstręcza organizacje od wprowadzania e-zamówień i korzystania z nich. Unijne ramy e-zamówień muszą być opracowane w taki sposób, by uniknąć nadmiernej i niepotrzebnej technologizacji.
- b) MŚP stanowią trzon przedsiębiorczości w UE. Ani Komisja, ani państwa członkowskie nie powinny zakładać, że MŚP mają takie same możliwości i zasoby oraz taki sam dostęp do technologii, jak duże przedsiębiorstwa.

Biorąc pod uwagę powyższy punkt b), EKES zaleca, by Komisja finansowała inicjatywy w państwach członkowskich zmierzające do:

- zapewnienia dostępu do technologii, który można uzyskać dzięki ośrodkom technologicznym tworzonym przez właściwe władze odpowiedzialne za politykę dotyczącą przedsiębiorstw lub przez organizacje reprezentujące MŚP;
- podejmowania inicjatyw przeznaczonych dla MŚP i mających na celu rozwój wiedzy i potencjału oraz wspierania ich doradztwem świadczonym przez organizacje działające na rzecz MŚP, a także tworzenia zachęt na szczeblu krajowym i UE;
- korzystania z e-zamówień oraz udziału w szkoleniach podnoszących umiejętności, w tym zapewnienie narzędzi szkoleniowych, takich jak szkolenia z wykorzystaniem komputera, poprzez tworzenie ośrodków wsparcia w zakresie e-zamówień.

### 3.4 Pytanie 4.

Instytucje zamawiające są jednostkami administracji i podlegają realizowanej przez rząd polityce. Państwa członkowskie powinny podjąć wobec podległych im instytucji zamawiających odpowiednie środki wspierające je w projektowaniu i wprowadzaniu systemu e-zamówień. Może to wymagać od państw członkowskich opracowania strategii wdrażania e-zamówień i włączenia ich do odpowiednich strategii przedsiębiorczości i krajowych strategii w zakresie TIK oraz określenia pośrednich celów do realizacji w określonych terminach (7).

W tym miejscu należy sobie zadać pytanie czy system e-zamówień powinien być jedynym kanałem umożliwiającym udział w zamówieniach publicznych? Zdaniem EKES-u państwa członkowskie powinny w miarę możliwości promować system e-zamówień jako główny kanał udzielania zamówień publicznych,

jednakże z zastrzeżeniem, iż będzie on zaprojektowany w inteligentny sposób odzwierciedlający szczególne potrzeby niektórych sektorów. Dotyczy to szczególnie sektora usług społecznych, w odniesieniu do którego kwestia zamówień publicznych jest szczególnie złożona. Zasady e-zamówień dla usług społecznych powinny być kształtowane w oparciu o potrzeby, które mają zaspokajać, oraz z uwzględnieniem specyfiki tych usług.

W tym kontekście, strategiom wprowadzania e-zamówień powinny towarzyszyć działania uzupełniające w zakresie rozwoju potencjału i szkolenia urzędników administracji publicznej oraz udostępnianie MŚP ośrodków wsparcia w zakresie e-zamówień.

### 3.5 Pytanie 5.

Fakt, iż organizuje się e-aukcje, świadczy o tym, że stosowanie procedur elektronicznych w przypadku niektórych zamówień zostało już przewidziane w dyrektywach 2004/17 i 2004/18 – jeżeli te instrumenty zostaną wybrane.

EKES popiera takie instrumenty udzielania zamówień, jak e-aukcje, które z natury wymagają systemu e-zamówień, jednakże z zastrzeżeniem, iż tego rodzaju system powinien przewidywać rozwiązania wspierające MŚP, o czym była mowa w punkcie 3.3, oraz że będzie on stosowany tylko w odpowiednich przypadkach.

Kwestii rozwoju potencjału w zakresie tworzenia niezbędnych ram wspierających nie można przecenić, ponieważ zagwarantuje to równe szanse w handlu elektronicznym MŚP i organizacjom pozarządowym z jednej strony, a z drugiej strony wielkim przedsiębiorstwom.

EKES podkreśla niebezpieczeństwo z powstania „przepaści cyfrowej”, która prowadzić będzie do „nieuczciwej” konkurencji, ponieważ MŚP i organizacje pozarządowe pragnące uczestniczyć w zamówieniach publicznych mogą znaleźć się w niekorzystnej sytuacji ze względu na barierę „technologiczną”.

### 3.6 Pytanie 6.

EKES uważa, że system e-zamówień powinien być głównym kanałem udzielania zamówień publicznych, pod warunkiem, że zasady udzielania zamówień będą odzwierciedlać szczególne cechy i złożone potrzeby pewnych sektorów, np. w przypadku zamówień na usługi typu „B”.

Jednakże bez względu na ostateczną decyzję w tym zakresie, równe szanse będzie można zapewnić jedynie wtedy, gdy MŚP oraz organizacje pozarządowe będą w stanie funkcjonować w otoczeniu typu B2G („przedsiębiorstwo – urząd”). Obecnie mogłoby to nie być jeszcze możliwe, dlatego wysiłki Komisji Europejskiej i państw członkowskich w zakresie rozwoju potencjału powinny zmierzać w tym kierunku.

(7) Przykłady sprawdzonych rozwiązań znaleźć można we Włoszech, w Portugalii, Danii, Austrii i Wielkiej Brytanii.

### 3.7 Pytanie 7.

Źródłem niepotrzebnych lub nieproporcjonalnych barier dla transgranicznego uczestnictwa w e-zamówieniach są przede wszystkim następujące wyzwania:

- mechanizmy uwierzytelniania,
- procedury biznesowe,
- język,
- skłonność do otwarcia rynku lokalnego na konkurencję.

EKES proponuje, by Komisja Europejska opracowała i przyjęła uzgodniony plan działań uzupełniony systemem monitorowania wdrażania mającym na celu dopilnowanie, by owe bariery zostały pokonane.

### 3.8 Pytanie 8.

Jeśli w ramach systemu e-zamówień zaniecha się ogłaszania w widoczny sposób przetargów podprogowych, prawdopodobnie ograniczy to transgraniczny udział w elektronicznym procesie udzielania zamówień publicznych na rynku wewnętrznym przede wszystkim do wielkich przedsiębiorstw.

Należy podkreślić, że widoczność możliwości udziału w zamówieniach podprogowych na jednolitym rynku ma istotne znaczenie dla MŚP oraz mikroprzedsiębiorstw, ponieważ specyfikacja takich przetargów nader często odpowiada umiejętnościom oraz zdolnościom organizacyjnym i finansowym właśnie tego rodzaju przedsiębiorstw. A zatem handel transgraniczny wynikający z udziału MŚP i mikroprzedsiębiorstw w podprogowych elektronicznych zamówieniach publicznych przyczyni się do wzmocnienia jednolitego rynku.

Mając na względzie fakt, że system e-zamówień obejmuje różne etapy, począwszy od ogłoszenia elektronicznego, a skończywszy na e-fakturowaniu, EKES zaleca, by unijna polityka w zakresie e-zamówień przewidywała, iż wszystkie zaproszenia do składania ofert – podprogowe i ponadprogowe – powinny być zamieszczane w widoczny sposób zarówno na obejmującym jednolity rynek, jak i na krajowym centralnym portalu wspieranym przez usługę elektronicznych ogłoszeń.

### 3.9 Pytanie 9.

Zdaniem EKES-u ramy prawne w zakresie e-zamówień są odpowiednie. Wszelkie niepowodzenia wynikają z braku woli wdrażania.

### 3.10 Pytanie 10.

Wprowadzane rozwiązania zamiast opierać się na procesach biznesowych zbyt często są wynikiową architektury technicznej. Stosowany poziom ochrony powinien odzwierciedlać poziom ryzyka, a podejmowane inwestycje w rozbudowę zabezpieczeń powinny być wyważone w stosunku do występujących zagrożeń.

W projektowaniu mechanizmów uwierzytelniania w przypadku e-zamówień elementy ochrony skupiają się na zaawansowanych

podpisach elektronicznych. Jednakże uzyskanie tego rodzaju podpisów jest kosztowne – ze względów organizacyjnych, z uwagi na ceny certyfikatów cyfrowych itp.

W związku z tym pojawia się pytanie: czy e-zamówienia powinny być *de facto* powiązane z mechanizmem uwierzytelniania za pomocą zaawansowanego podpisu elektronicznego?

Zdaniem EKES-u przed podjęciem decyzji o powiązaniu mechanizmu uwierzytelniania w ramach e-zamówień z zaawansowanymi podpisami elektronicznymi należy przeprowadzić szerszą debatę z udziałem Komisji i państw członkowskich poświęconą zagrożeniom w kontekście e-zamówień.

Należy odnotować fakt, że karta debetowa lub kredytowa – której zagubienie lub kradzież naraża jej posiadacza na ryzyko finansowe – zabezpieczona jest czterocyfrowym kodem PIN. EKES pragnie więc zadać następujące pytania:

- Czy uwierzytelnianie za pomocą zaawansowanego podpisu elektronicznego potrzebne jest na wszystkich etapach procesu e-zamówienia? Czy taki poziom ochrony jest konieczny, by można było wejść na portal, przeglądać informacje na temat przetargów czy włączać usługi elektroniczne lub mobilne, takie jak powiadomienia?
- Jeżeli tak wysoki poziom ochrony nie jest konieczny, wówczas czy mechanizm uwierzytelniania nie powinien być dwustopniowy: prosta rejestracja w odniesieniu do tych etapów procedury udzielania zamówienia, które w tradycyjnych procesach biznesowych mają charakter publiczny, oraz wyższy poziom uwierzytelnienia wymagany do złożenia oferty lub udziału w e-aukcji?
- Czy gdyby przyjęto mechanizm dwustopniowy, ów wyższy poziom uwierzytelniania musiałby opierać się na zaawansowanym podpisie elektronicznym czy należałoby przyjąć mniej skomplikowany, lecz bezpieczny system uwierzytelniania?
- Czy mechanizm uwierzytelniania powinien opierać się na silnym hasle alfanumerycznym w połączeniu z silnym kodem PIN bądź czy powinien on obejmować obydwa wspomniane elementy oraz unikatowe hasło generowane przez token podobny do wykorzystywanych w bankowości elektronicznej?

Zdaniem EKES-u, choć e-zamówienia wymagają wprowadzenia bezpiecznego mechanizmu, zastosowane rozwiązanie musi być proporcjonalne do ryzyka i na tyle nieskomplikowane, na ile to możliwe.

Gdyby zdecydowano, iż najlepszym rodzajem ochrony w przypadku e-zamówień są zaawansowane certyfikaty kwalifikowane, wówczas EKES proponuje, aby oprzeć prace w tym względzie na wirtualnej dokumentacji przedsiębiorstwa (Virtual Company Dossier – VCD), której przygotowaniem zajmuje się paneuropejski system publicznych zamówień online (PEPPOL) <sup>(8)</sup>.

<sup>(8)</sup> <http://www.peppol.eu/>.

EKES pragnie odnotować, iż obecna dyrektywa przewiduje, że instytucje zamawiające powinny uznawać odpowiedniki certyfikatów. W praktyce niestety niejednokrotnie trudno jest znaleźć takowe odpowiedniki, a niektóre państwa członkowskie stawiają uciążliwe wymagania, takie jak konieczność dostarczenia tłumaczenia poświadczonego opatrzonego *apostille* bądź przedstawiania wyłącznie oryginałów. Jest to kłopotliwe i kosztowne nie tylko dla przedsiębiorstw, lecz także dla instytucji zamawiających.

### 3.11 Pytanie 11.

Prawdziwe bariery występują w przypadku kwestii językowych. Ogólnounijny system e-zamówień nie może istnieć bez możliwości dotarcia z informacją o przetargu do wszystkich 27 państw członkowskich. Jednak z drugiej strony, tłumaczenie dokumentów przetargowych przez krajową instytucję zamawiającą na języki urzędowe UE, nie mówiąc już o wszystkich językach, jakimi posługują się obywatele 27 państw członkowskich, tak by przetarg był dostępny dla przedsiębiorstw ze wszystkich państw członkowskich, byłoby rozwiązaniem niewydolnym i drogim oraz zahamowałoby proces udzielania zamówień publicznych.

Istotne jest, by przedsiębiorstwa lub osoby fizyczne pragnące złożyć ofertę w ramach zamówień publicznych wiedziały, jakie przetargi zostały ogłoszone, dlatego informacje te powinny być dostępne w sposób niestwarzający barier językowych. Następnie zadaniem samego zainteresowanego przedsiębiorstwa – wielkiego, małego, średniego czy mikroprzedsiębiorstwa – byłoby zdobycie dalszych informacji przy wsparciu ze strony odpowiednich ośrodków, których utworzenie proponuje się w niniejszej opinii, oraz decyzja o poniesieniu dalszych nakładów na bardziej szczegółowe tłumaczenia wykraczające poza wersje możliwe do uzyskania za pomocą proponowanych narzędzi językowych.

Potencjalnym rozwiązaniem mogłoby być opracowanie przez Komisję narzędzia on-line do tłumaczenia zamówień publicznych, które byłoby specjalnie zaprojektowane i dostosowane z myślą o technicznym języku dokumentacji przetargowych, tj. ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowego tłumaczenia zwrotów takich jak „może”, „obowiązkowy” itp., tak by nie dopuszczać żadnych niuansów, które mogłyby prowadzić do błędnej interpretacji.

Narzędzie takie powinno jednak być stosowane tylko w przypadku bardzo prostych zamówień i pod warunkiem, że zapewniona będzie jasność. Nie może ono bowiem powodować wzrostu nakładów administracyjnych, który nie przyniesie żadnych realnych korzyści ani instytucji zamawiającej, ani oferentom.

### 3.12 Pytanie 12.

EKES zaleca, by Komisja nakłoniła państwa członkowskie do rozwijania systemów e-zamówień w oparciu o „otwarte” standardy.

EKES zaleca, by Komisja zachęcała państwa członkowskie do zastosowania otwartego rozwiązania e-PRIOR, które Komisja udostępnia jako darmowe komponenty otwartego oprogramowania przeznaczonego do zintegrowania w ramach dowolnego projektowanego systemu e-zamówień.

### 3.13 Pytanie 13.

EKES zaleca, by Komisja zachęcała do stosowania otwartych rozwiązań, które można zintegrować w ramach istniejących lub opracowywanych systemów e-zamówień, oraz aby w większym stopniu udostępniała takie rozwiązania.

### 3.14 Pytanie 14.

EKES potwierdza, że Komisja powinna nadal rozwijać swój zestaw aplikacji, takich jak e-PRIOR, oraz udostępniać je państwom członkowskim.

### 3.15 Pytanie 15.

Jak już wspomniano wcześniej, Komisja i państwa członkowskie muszą podejmować zrównoważone inicjatywy w zakresie rozwoju potencjału, które będą wspierały MŚP w przygotowaniu się do wymogów handlu elektronicznego typu B2G („przedsiębiorstwo – urząd”). Jeśli MŚP mają uczestniczyć w ogólnounijnych e-zamówieniach, kwestia „języka” jest dla nich przeszkodą o wiele trudniejszą do pokonania.

Bruksela, 13 lipca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON