

**STRESZCZENIE OCENY  
SKUTKÓW I SKUTECZNOŚCI  
PRZEPISÓW UE DOTYCZĄCYCH  
ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH**

## 1. WSTĘP

Dyrektywy UE w sprawie zamówień publicznych regulują publikację ogłoszeń i organizację procedur przetargowych w odniesieniu do zamówień o wyższej wartości. W ramach tych dyrektyw stosuje się wspólne zasady przejrzystości, otwartej konkurencji i należytego zarządzania procedurami udzielania zamówień, które mogą stanowić przedmiot zainteresowania dostawców w całym jednolitym rynku. Oczekuje się, że otwarte i odpowiednio regulowane rynki zamówień publicznych przyczynią się do lepszego wykorzystania zasobów publicznych.

W niniejszej ocenie zbadano, czy dyrektywy UE 2004/17/WE i 2004/18/WE w sprawie zamówień publicznych przyczyniły się do uzyskania lepszych rezultatów zakupów publicznych za sprawą przejrzystości i konkurencji transgranicznej. Oceniono też, czy cele są nadal istotne w świetle zmieniających się priorytetów gospodarczych i politycznych. W ramach oceny analizuje się istniejący kompromis między kosztami a korzyściami związanymi z przedmiotowymi przepisami w celu określenia potrzeby dokonania usprawnień.

Wyniki niniejszej oceny dostarczą faktycznych podstaw do wyciągnięcia wniosków dotyczących skutków i skuteczności zamówień publicznych w UE. Ocena służyć będzie przeprowadzeniu debaty politycznej i będzie pomocna dla służb Komisji przy określeniu możliwych ulepszeń w obowiązującym prawodawstwie i podejściu politycznym. Wraz z odpowiedziami na zieloną księgę Komisji w sprawie modernizacji przepisów dotyczących zamówień publicznych ocena będzie stanowić istotny wkład w przygotowanie wniosków Komisji dotyczących przeglądu przedmiotowych dyrektyw.

Rewizja dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych jest jednym z dwunastu kluczowych działań określonych w Akcie o jednolitym rynku<sup>1</sup>, które pomogą pobudzić wzrost gospodarczy i zatrudnienie w Europie. Zmianę tę należy wprowadzić w celu „zapewnienia w tym zakresie zrównoważonej polityki, wspierającej zapotrzebowanie na towary, usługi i działania zgodne z zasadami ochrony środowiska, odpowiedzialne pod względem społecznym i innowacyjne. Zmiana ta musi również doprowadzić do powstania prostszych i bardziej elastycznych procedur udzielania zamówień przez instytucje zamawiające i zapewnić łatwiejszy dostęp przedsiębiorstw, głównie MŚP, do zamówień”. W Akcie o jednolitym rynku przewidziano publikację wniosku Komisji przed końcem 2011 r., co przygotuje grunt pod zmianę przepisów przed końcem 2012 r.

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji (COM(2011) 206 z 13.4.2011) do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Akt o jednolitym rynku: Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania”.

## 2. PODSTAWOWE INFORMACJE NA TEMAT DYREKTYWY UE W SPRAWIE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Zarządzanie zamówieniami publicznymi jest kwestią najwyższej wagi – szczególnie w kontekście konsolidacji fiskalnej i oszczędności, w jakim większość państw członkowskich musi obecnie zarządzać zasobami publicznymi. Łączna wartość wydatków publicznych na towary, roboty budowlane oraz usługi stanowi znaczną część działalności gospodarczej i w 2009 r. wyniosła ponad 2 bln EUR. Pieniądze te są wydawane przez bardzo dużą i różnorodną grupę organów sektora publicznego, obejmującą ponad 250 000 instytucji zamawiających w Europie, które zarządzają różnej wielkości budżetami przeznaczonymi na zamówienia publiczne i posiadają bardzo zróżnicowany potencjał administracyjny. Pieniądze te są wydawane na wiele różnych sposobów oraz są wypłacane w drodze ogromnej liczby różnych procedur (ponad 2 miliony postępowań o udzielenie zamówienia rocznie). Obsługa zamówień publicznych jest zatem w dużym stopniu rozdrobniona i złożona. Sposób organizacji obsługi zamówień publicznych – a w szczególności stopień centralizacji/decentralizacji – jest różny w poszczególnych państwach członkowskich i jest zależny od organizacji ich administracji publicznej.

Nie można założyć, że nabywcy publiczni podlegają takiej samej presji handlowej lub zachętom organizacyjnym, jeżeli chodzi o należyte zarządzanie ich wydatkami, jak nabywcy z sektora prywatnego podlegający silnej konkurencji. Doprowadziło to do wprowadzenia przez wielu prawodawców na całym świecie zasad służących zachęceniu do lepszego wykorzystania zasobów i większej efektywności oraz ograniczeniu ryzyka faworyzacji lub korupcji przy dokonywaniu zakupów publicznych.

Celem istnienia przepisów UE dotyczących zamówień publicznych jest wprowadzenie określonych wspólnych zasad do regulacji tej istotnej funkcji pełnionej przez administrację. W szczególności w ramach dyrektyw UE dąży się do zagwarantowania, aby przedsiębiorstwa z całego jednolitego rynku miały możliwość ubiegania się o zamówienia publiczne (o wartości powyżej określonych progów). W miarę możliwości w ramach dyrektyw dąży się również do usunięcia barier prawnych i administracyjnych dla uczestnictwa w przetargach transgranicznych, do zapewnienia równego traktowania oraz do usunięcia możliwości dokonywania zakupów w sposób dyskryminacyjny poprzez zapewnienie przejrzystości.

### ***Kluczowe zasady przepisów UE dotyczących zamówień publicznych:***

Zasady udzielania zamówień UE regulują sposób, w jaki wydawane są środki publiczne – a nie cel, na który przeznaczają się te środki. Przepisy UE koncentrują się zatem w szczególności na procedurach, których poszczególne instytucje zamawiające muszą przestrzegać przy organizacji zakupu publicznego o szacowanej wartości przekraczającej progi określone w przedmiotowych dyrektywach. W dyrektywach UE określono liczne kroki, jakie muszą podjąć nabywcy publiczni przed udzieleniem zamówień publicznych. Obejmują one zasady:

- zapewnienia **przejrzystości** (poprzez publikację ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dziennik Urzędowy), zazwyczaj zarówno przed, jak i po przeprowadzeniu procedury udzielania zamówienia); stosowania wcześniej ogłoszonych kryteriów (w szczególności kryteriów dotyczących wymogów, jakie należy spełnić w celu uczestnictwa, oraz kryteriów udzielenia zamówienia, które

zostaną zastosowane przy wyznaczaniu „zwycięzcy”); udzielenia zamówienia w oparciu o obiektywne kryteria (związane z przedmiotem zamówienia);

- regulacji sposobu prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, aby wszyscy zainteresowani oferenci mieli równe szanse. W dyrektywach ustanawia się zestaw **wspólnych procedur**. Zestaw ten został powiększony w ramach dyrektyw z 2004 r. poprzez wprowadzenie dialogu konkurencyjnego i przepisów dotyczących innych technik zamówień, takich jak aukcje elektroniczne, dynamiczne systemy zakupów, centralne jednostki zakupujące itp.;
- zdefiniowania przedmiotu zakupu przy zastosowaniu niedyskryminacyjnych **specyfikacji technicznych**, co ogranicza zamknięcie dostępu do rynków poprzez odnoszenie się do własnych lub szczególnych specyfikacji.

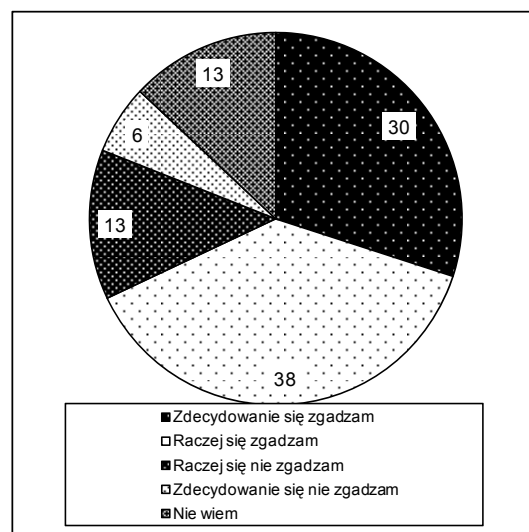
Na mocy dyrektywy 2004/18/WE zasady te mają zastosowanie do procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. W ramach dyrektywy 2004/17/WE rozszerza się zakres stosowania tych zasad (z pewnymi zmianami) na udzielanie zamówień przez podmioty użyteczności publicznej działające w sektorach gospodarki wodnej, transportu i energetyki.

W ramach dyrektyw z 2004 r. wprowadzono znaczne zmiany w wielu aspektach dyrektyw – w tym w szczególności powiększono zestaw procedur i technik, jakie nabywcy publiczni mogą stosować przy organizacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Większość państw członkowskich wdrożyła te zmiany w 2006 i 2007 r.

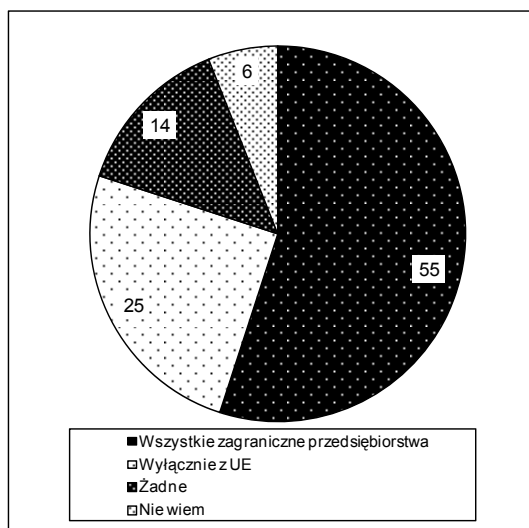
Cele przepisów UE dotyczących zamówień publicznych pozostają łatwo zrozumiałe dla obywateli UE i są przez nich powszechnie popierane. Przeprowadzone niedawno badanie sondażowe Eurobarometru (2011) wskazuje na duże zrozumienie/poparcie, jeżeli chodzi o rolę zamówień publicznych w walce z faworyzacją i korupcją. Pokazuje ono również powszechne zrozumienie znaczenia otwarcia rynków zamówień publicznych na konkurencję.

Rys. 1: Postrzeganie przez społeczeństwo polityki UE w zakresie zamówień publicznych (2011)

*Do jakiego stopnia zgadzają lub nie zgadzają się Państwo ze stwierdzeniem, że wspólne dla całej UE zasady udzielania zamówień przez organy sektora publicznego przyczyniają się do zwalczania faworyzacji i korupcji?*



*Czy uważają Państwo, że zagraniczne przedsiębiorstwa powinny mieć możliwość ubiegania się o zamówienia publiczne w Państwa kraju?*



### **3. PRZEGLĄD RYNKÓW ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W UE**

#### **3.1. Wdrożenie dyrektyw UE przez państwa członkowskie**

Chociaż przepisy UE dotyczące zamówień ustanawiają wspólne zasady i procedury dotyczące zamówień o wysokich wartościach, państwa członkowskie dysponują znaczną swobodą uznania przy wdrażaniu przepisów dyrektyw w sprawie zamówień publicznych – w szczególności w odniesieniu do mechanizmów i rozwiązań administracyjnych wprowadzanych w celu zapewnienia przestrzegania tych przepisów.

Dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE przyjęto w dniu 31 marca 2004 r., a termin transpozycji do przepisów krajowych wyznaczono dla wszystkich państw członkowskich na dzień 31 stycznia 2006 r. Rumunia i Bułgaria miały obowiązek wdrożenia dyrektyw do dnia 1 stycznia 2007 r., czyli daty ich przystąpienia do UE.

W kilku państwach członkowskich wystąpiły opóźnienia, które skutkowały wszczęciem licznych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z brakiem transpozycji, jednak obecnie obie dyrektywy UE w sprawie zamówień publicznych zostały w całości przetransponowane przez wszystkie państwa członkowskie (Belgia, jako ostatnie państwo, dokonała transpozycji w 2010 r.).

Większość państw członkowskich stosuje ten sam instrument prawny w odniesieniu do sektora objętego dyrektywą klasyczną i sektora objętego dyrektywą sektorową, jeżeli chodzi o regulację zamówień przekraczających obowiązujące progi UE. Z wyjątkiem jedynie dwóch państw członkowskich wszystkie pozostałe posiadają ten sam instrument regulacyjny obejmujący zamówienia na dostawy, usługi i roboty budowlane.

Państwa członkowskie zachowują pełną swobodę uznania w odniesieniu do regulacji zamówień publicznych poza zakresem stosowania dyrektyw UE. Państwa członkowskie korzystają z tego prawa na wiele różnych sposobów, czego dowodem są ich podejścia do regulacji zamówień podprogowych. Szereg państw członkowskich reguluje zamówienia publiczne nieprzekraczające obowiązujących w UE progów na podstawie tego samego aktu prawnego, co zamówienia objęte dyrektywami UE, i wymaga również stosowania otwartych, uczciwych i konkurencyjnych procedur, które charakteryzują się podobnymi cechami, jak te określone w dyrektywach. Istnieją obszary, w których przepisy i procedury krajowe w odniesieniu do zamówień powyżej progów UE oraz do zamówień poniżej progów UE, są często podobne i obejmują na przykład przepisy dotyczące kwalifikacji podmiotowej, oceny ofert, kryteriów udzielenia zamówienia, rażąco niskich ofert, specyfikacji technicznych, umów ramowych i zakupów elektronicznych.

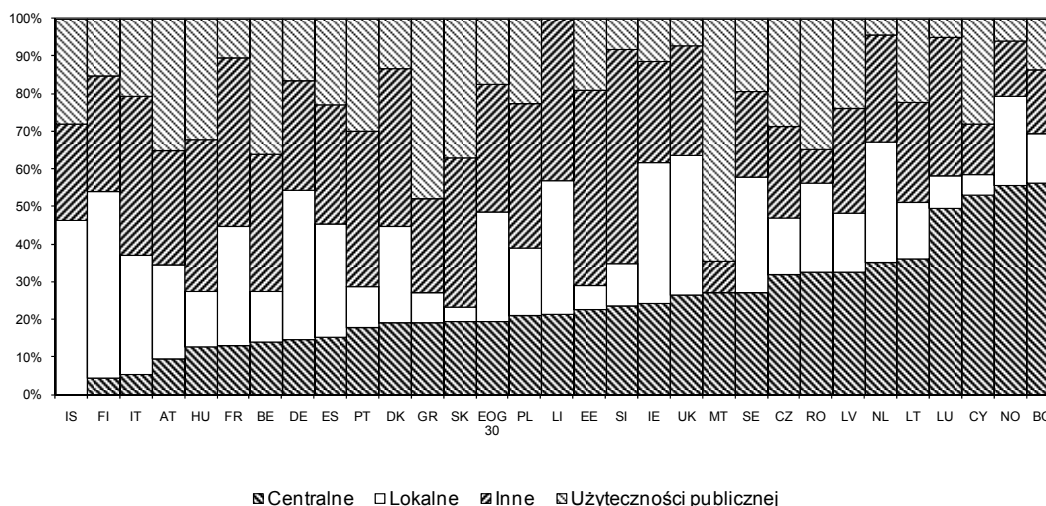
Inne państwa członkowskie mogą przewidywać w odniesieniu do zamówień nieprzekraczających obowiązujących w UE progów mniej rygorystyczny reżim, który może przyjąć formę wytycznych administracyjnych, a nie formalnych przepisów. Mogą obowiązywać krótsze terminy składania wniosków i ofert oraz mniej wymagające przepisy dotyczące publikacji ogłoszeń i wyboru ofert.

#### **3.2. Struktury i przepisy krajowe w zakresie zamówień publicznych**

Z 250 000 różnych instytucji i podmiotów zamawiających zaangażowanych w zamówienia publiczne w UE każdego roku jedynie 35 000 publikuje ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym. Większość mniejszych instytucji może nigdy nie dokonać

zakupu o wystarczająco dużej wartości, aby był on objęty zakresem stosowania przedmiotowych dyrektyw. Stopień centralizacji również jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich i duża liczba zamówień przeprowadzana jest przez organy świadczące określone usługi użyteczności publicznej, które nie należą ani do centralnej administracji rządowej, ani do administracji samorządowej. Na poniższym wykresie zilustrowano różny udział zamówień regulowanych przepisami UE, za które odpowiedzialne są władze centralne, samorządy terytorialne, zamawiający sektorowi lub inne organy w państwach członkowskich.

Rys. 2: Podział całkowitej wartości udzielonych zamówień ze względu na rodzaj instytucji (lata 2006–2009)



Jeśli chodzi o krajowy potencjał administracyjny w zakresie wdrażania oraz wykonywania przepisów i polityki dotyczących zamówień publicznych, można zaobserwować pojawienie się ogólnej tendencji w kierunku lepszej/pełniejszej sprawozdawczości (wspomaganej większą identyfikowalnością i automatyzacją danych dotyczących zamówień); rozwój struktur i organizacji zapewniających wytyczne i wsparcie; stosowanie e-zamówień i związanych z nimi infrastruktur (co potencjalnie łączy większą liczbę nabywców i dostawców).

### 3.3. Zamówienia publiczne objęte dyrektywami UE

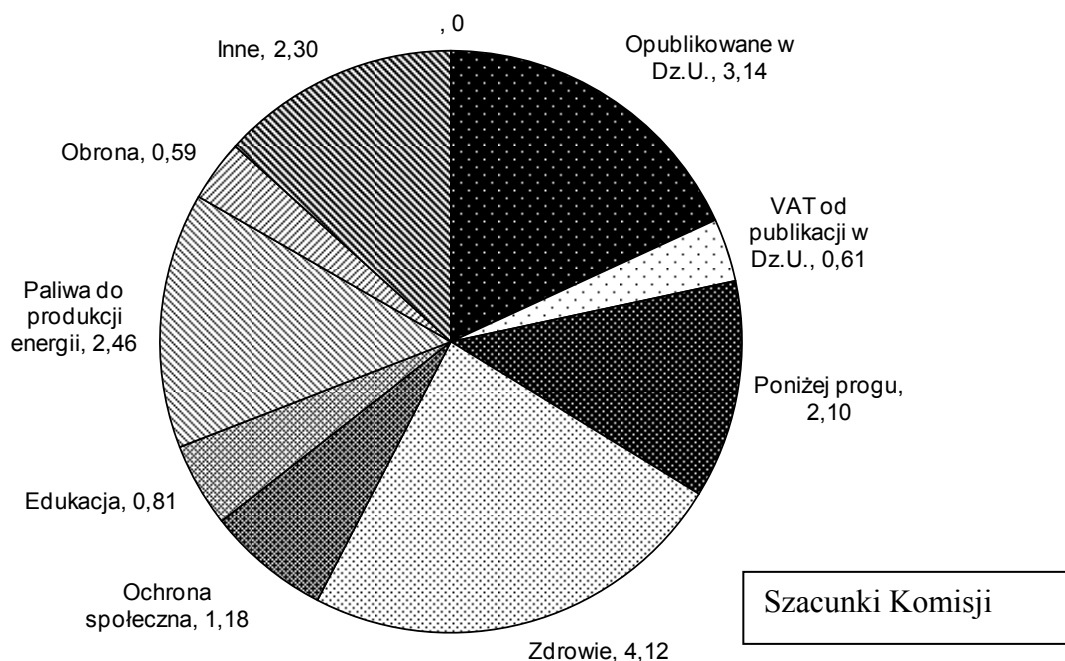
Jedynie 1/5 łącznej wartości wydatków publicznych na towary i usługi jest objęta dyrektywami UE. W 2009 r. ponad 150 000 zaproszeń do składania ofert zostało opublikowanych (przez 35 000 instytucji) zgodnie z dyrektywami UE. Szacowana wartość tych zamówień wyniosła 420 mld EUR. Stanowi to w przybliżeniu 20% łącznej wartości wydatków publicznych na towary, roboty budowlane i usługi.

Wynika z tego, że większa część łącznej wartości wydatków publicznych na towary, usługi i roboty budowlane nie jest organizowana zgodnie z przepisami UE dotyczącymi zamówień publicznych. Te wydatki publiczne mogą przyjąć poniższe formy:

- duże kwoty wydatków publicznych na towary i usługi w zakresie usług zdrowotnych, edukacyjnych i społecznych (ponad 6% PKB UE), które są wydawane w sposób nieobjęty dyrektywami UE w sprawie zamówień publicznych;

- zamówienia publiczne nieprzekraczające obowiązujących w UE progów, które nie wchodzą w zakres stosowania dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych, ale mają duże znaczenie. W 2008 r. wartość zamówień podprogowych szacowano na kwotę około 250 mld EUR, tj. około 2% PKB UE;
- dyrektywy UE w sprawie zamówień publicznych przewidują określone wyłączenia dla wydatków na paliwo, gospodarkę wodną i wyposażenie wojskowe (obecnie objęte oddzielną dyrektywą).

Rys. 3: Łączna wartość wydatków na roboty budowlane, towary i usługi w % PKB (2008 r.)



Trzy czwarte wartości zamówień ogłoszonych zgodnie z przepisami UE dotyczy robót budowlanych i usług. Jedynie jedna czwarta wszystkich zamówień dotyczy dostaw. Ten ogólnounijny model wynika jednak z wielkiej różnorodności w poszczególnych państwach członkowskich.

### 3.4. Zmiany strukturalne na rynkach zamówień publicznych

W ocenie podkreślono niektóre zmiany strukturalne ukierunkowane na zwiększone zaawansowanie i agregowanie zapotrzebowania poprzez umowy ramowe i dokonywanie zakupów na szczeblu centralnym często w połączeniu z rozwojem platform e-zamówień. Nastąpiło gwałtowne zwiększenie częstotliwości stosowania umów ramowych, centralizacji/wspólnych zamówień oraz e-zamówień. W latach 2006 – 2009 liczba umów ramowych wzrosła niemal czterokrotnie. W 2009 r. wartość ponad 25 000 umów ramowych stanowiła około jednej siódmej wartości wszystkich zamówień opublikowanych w Dzienniku Urzędowym. W tym samym roku instytucje zamawiające dokonujące zakupu w imieniu innych organów udzieliły 6,8% wszystkich zamówień. Ponad 40% wartości zamówień opublikowanych przez centralne jednostki zakupujące lub jednostki dokonujące wspólnych zakupów pochodziło z umów ramowych.

W niektórych państwach członkowskich istnieją jednak obawy, że umowy ramowe mogą zamykać określone rynki na konkurencję na znaczne przedziały czasowe oraz że



wielkość tych umów może znacznie wykraczać poza zdolności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) do ubiegania się o te zamówienia.

Coraz powszechniejsze staje się również stosowanie komunikacji elektronicznej oraz automatyzacja postępowań o udzielenie zamówienia. Chociaż technologie wspomagające są obecnie powszechnie dostępne, zainteresowanie e-zamówieniami było początkowo niewielkie. Służby Komisji szacują, że obecnie drogą elektroniczną przeprowadza się średnio mniej niż 5% zamówień publicznych. Zainteresowanie tym środkiem nabiera jednak tempa i wzrasta wskaźnik jego stosowania. Zgodnie z danymi Eurostatu odsetek przedsiębiorstw korzystających z Internetu w celu złożenia oferty na zamówienia publiczne organom sektora publicznego w elektronicznym systemie przetargów między 2009 a 2010 r. wzrósł z 11 do 13%.

Sytuacja przedstawia się różnie w poszczególnych obszarach Europy. Przewodzą takie państwa jak Litwa, Cypr i Portugalia, w których wskaźnik stosowania e-zamówień wynosi aż 60–90%. Portugalia wprowadziła obowiązek korzystania z e-zamówień w odniesieniu do wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia. Wiele większych państw pozostaje w tyle pomimo usilnych starań ze strony Włoch i Francji.

Wszystkie państwa członkowskie umożliwiły w swoich przepisach krajowych korzystanie z e-zamówień. Ponadto w 24 państwach członkowskich zasadniczo istnieje infrastruktura i w związku z tym możliwe są ogłaszanie on-line, dostęp do dokumentów dotyczących zamówień i składanie ofert. W 2010 r. niemal 93% formularzy ogłoszeń o zamówieniach publicznych nadesłanych do Tenders Electronic Daily (TED) wpłynęło drogą elektroniczną. Podsumowując, korzystanie z e-zamówień zostało umożliwione pod względem prawnym i technicznym i ich popularność, choć niska, zaczyna wzrastać.

W przeprowadzonym w 2010 r. badaniu poziomu referencyjnego dla e-administracji zidentyfikowano ponad 230 aktywnych platform i portali e-zamówień. Średnia liczba zarejestrowanych instytucji zamawiających (dla próbki 67 platform) wyniosła 3 500, natomiast średnia liczba zarejestrowanych dostawców - 11 000. Około 5% zarejestrowanych dostawców stanowili dostawcy zagraniczni.

### **3.5. Stosowanie zamówień publicznych w celu wsparcia realizacji innych celów**

Istnieje coraz większe zainteresowanie polityczne zorientowaniem wydatków publicznych na rozwiązania, które lepiej odpowiadają zrównoważeniu środowiskowemu, promowaniu względów polityki społecznej lub wsparciu innowacyjności.

Niemal wszystkie państwa członkowskie przyjęły krajowe plany działania na rzecz ekologicznych zamówień publicznych. Wiele państw członkowskich przyjęło cele w zakresie grup produktów priorytetowych określonych przez Komisję w takich obszarach, jak budownictwo, transport, wyposażenie biurowe i sprzęt informatyczny.

Trudno stwierdzić, czy plany te mają istotny wpływ, ponieważ jak dotąd rzadko prowadzi się ich monitorowanie lub ocenę. Z ostatnich badań i sondaży wyraźnie wynika jednak, że większość instytucji zamawiających dokłada starań, aby w miarę możliwości zagwarantować dokonywanie ekologicznych zakupów. Jeśli chodzi o poziom ambicji, to występują różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz w obrębie tych państw. Przyjmowane są również inne strategie w zakresie zamówień zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju, takie jak zachęcanie do zamówień bardziej odpowiedzialnych pod względem społecznym oraz do większej innowacyjności, chociaż

mniejsza liczba instytucji zamawiających ma bogate doświadczenie we włączaniu tych celów strategicznych do stosowanej przez nie praktyki zamówień publicznych. Przed instytucjami zamawiającymi stoją wyzwania związane z ustaleniem odpowiednich wymogów, które nie ograniczą nadmiernie liczby potencjalnych dostawców, i z określeniem sposobu oceny kosztów cyklu życia i znaczenia przypisywanego różnym poziomom zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju. Dostawcy mają do czynienia z wieloma różnymi poziomami wymagań w zakresie norm środowiskowych lub społecznych oraz wieloma różnymi certyfikatami i oznakowaniami, za pomocą których mogą wykazać, że ich produkty spełniają określone normy.

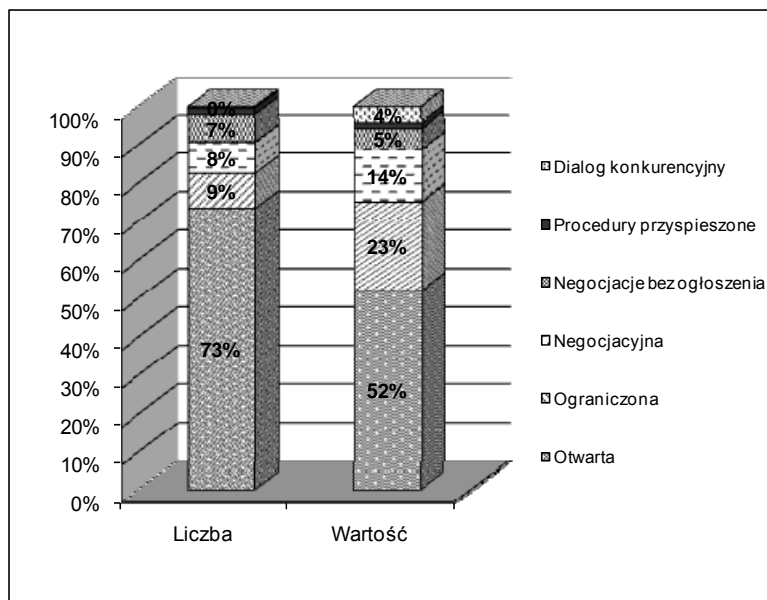
#### **4. ORGANIZACJA POSTĘPOWAŃ O UDZIELENIE ZAMÓWIENIA REGULOWANYCH PRZEPISAMI UE**

W dyrektywach UE przewidziano szeroki zestaw procedur i technik dla instytucji zamawiających, które organizują przetargi zgodnie z dyrektywami. W 2004 r. powiększono ten zestaw opcji postępowania, aby umożliwić instytucjom zamawiającym dopasowanie procedury zakupu do sytuacji na danym rynku/okoliczności danego zakupu, oraz w celu wprowadzenia innowacyjnych technik (aukcji elektronicznych, dynamicznych systemów zakupów).

Około 18% wszystkich zamówień publikowanych w TED ma wartość nieprzekraczającą progu 125 000 EUR, natomiast 30% zamówień ogłaszanych przez zamawiających spoza szczebla centralnego nie przekracza wartości 193 000 EUR. Co istotne, 70% wszystkich zamówień na roboty budowlane nie przekracza progu ustalonego dla robót budowlanych (tj. 4,85 mln EUR). Dane te mogą świadczyć o tym, że nabywcy dobrowolnie przestrzegają procedur UE lub że mogą oni agregować zamówienia (w szczególności zamówienia na roboty budowlane), których łączna wartość przekracza dane progi.

Najpowszechniej stosowaną procedurą nadal pozostaje tradycyjne otwarte zaproszenie do składania ofert. Na przestrzeni ostatnich pięciu lat około 73% wszystkich ogłoszeń o udzieleniu zamówienia opublikowanych w Dzienniku Urzędowym dotyczyło procedury otwartej. Odpowiada to jednak jedynie 52% opublikowanej całkowitej wartości, ponieważ procedurę otwartą stosuje się głównie w przypadku zamówień o mniejszej wartości. Drugim najczęściej wybieranym postępowaniem jest procedura ograniczona, stosowana w przypadku zamówień o dużo większej wartości. Chociaż procedura ograniczona dotyczy 9% ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, odpowiada to 23% wartości wszystkich udzielonych zamówień. Różnicę między tymi dwiema procedurami uwidacznia średnia wielkość zamówienia – 8,2 mln EUR w przypadku procedury ograniczonej w porównaniu z 2,1 mln EUR w przypadku procedury otwartej. Procedurę negocjacyjną z uprzednim ogłoszeniem, która może być swobodnie stosowana jedynie przez podmioty działające w sektorach użyteczności publicznej, przeprowadzono w przypadku 8% ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, stanowiących 14% wartości. Dane z ostatnich pięciu lat wskazują na coraz częstsze prowadzenie dialogu konkurencyjnego od czasu jego wprowadzenia przy okazji ostatniego przeglądu dyrektyw w 2004 r.

Rys. 4: Stosowanie procedur (w latach 2006–2010)



Chociaż jest to najrzadziej stosowana procedura, przeprowadzona jedynie w przypadku mniej niż 1% zamówień, łączne wartości są znacznie wyższe – do 8,6% łącznej wartości zamówień udzielonych w 2010 r. (5,2% w 2009 r.), o średniej wartości zamówienia wynoszącej 40 mln EUR.

Ten ogólny obraz cechuje jednak duża różnorodność w poszczególnych państwach członkowskich.

O ile trzy państwa członkowskie (Francja, Polska i Niemcy) udzieliły połowę wszystkich zamówień ogłoszonych w latach 2006–2010, to jednak połowa wartości wszystkich zamówień przypadła na Wielką Brytanię, Francję i Hiszpanię.

Na podstawie procedury otwartej udzielono 80% wszystkich zamówień na roboty budowlane w porównaniu z 78% zamówień na dostawy i 68% zamówień na usługi.

Wydaje się, że procedura ograniczona jest stosowana w odniesieniu do droższych zamówień na roboty budowlane. Chociaż jedynie 15% procedur ograniczonych dotyczy zamówień na roboty budowlane, to dotyczą one niemal połowy wartości zamówień, w których procedury te są stosowane.

Procedurę negocjacyjną stosuje się dużo rzadziej w odniesieniu do wszystkich kategorii mierzonych zarówno pod względem wartości, jak i częstotliwości (liczba ogłoszeń o udzieleniu zamówienia wynosi od 14% dla zamówień na roboty budowlane do 57% dla zamówień na usługi, natomiast ich wartość od 26% dla zamówień na dostawy do 43% dla zamówień na usługi).

Wydaje się, że dialog konkurencyjny jest wykorzystywany głównie w przypadku usług (67% wartości) i w mniejszym stopniu w przypadku robót budowlanych (29% wartości wszystkich zamówień udzielonych na podstawie dialogu konkurencyjnego).

Do 2010 r. 27 państw wdrożyło przepisy prawne w celu umożliwienia stosowania dynamicznego systemu zakupów. Dodanie przez 10 państw członkowskich dalszych przepisów wyjaśniających koncepcyjne ramy, różne etapy i zakres stosowania dynamicznego systemu zakupów może jednak świadczyć o braku jasności pierwotnych przepisów dotyczących dynamicznego systemu zakupów. Jak dotąd praktyczne wykorzystanie tej procedury jest marginalne i w większości przypadków wydaje się wykazywać błędne rozumienie przepisów.

## 5. KONKURENCJA NA RYNKACH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W UE I UCZESTNICTWO W TYCH RYNKACH

Oczekiwano, że większa przejrzystość podziała pobudzająco na konkurencję w zamówieniach publicznych. Publikowane w TED ogłoszenia o udzieleniu zamówienia pokazują liczbę złożonych ofert. Liczby te można traktować jako wskaźniki poziomu konkurencji. Przy silniejszej konkurencji oczekuje się lepszych wyników zamówień.

W odniesieniu do większości ogłoszonych na poziomie UE przetargów wpływało od 4 do 6 ofert, a średnia wyniosła 5,4 ofert. W przypadku jednego na pięć przetargów wpłynęła zaledwie jedna oferta. W przypadku procedur otwartej i ograniczonej średnie są wyższe, co wskazuje na fakt, że procedury te przyciągają większą konkurencję niż procedury negocjacyjne. Ustalono również, że więcej ofert składanych jest w przypadku umów ramowych i wspólnych zakupów.

Występują również znaczące różnice między państwami członkowskimi. Liczba składanych ofert jest drastycznie różna w poszczególnych grupach państw. Przewodząca grupa otrzymuje średnio co najmniej 8 ofert w odpowiedzi na każde zaproszenie do składania ofert, natomiast wynik grupy otrzymującej najmniej ofert wynosi średnio najwyżej 3 oferty. Tego rodzaju duże różnice w poziomie konkurencji mogły mieć znaczny wpływ na wyniki postępowań o udzielenie zamówienia.

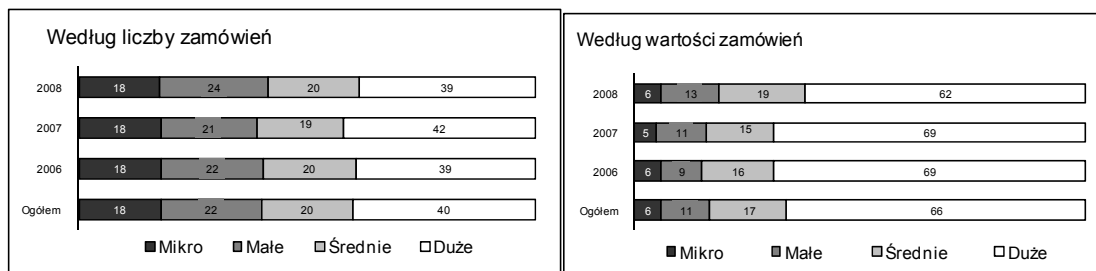
### 5.1. Uczestnictwo i skuteczność MŚP

W latach 2006 – 2008 małym i średnim przedsiębiorstwom udzielono około 60% zamówień objętych dyrektywami. Łączna wartość zamówień publicznych udzielonych MŚP stanowiła około 34% łącznej wartości wszystkich zamówień udzielonych na przestrzeni tych trzech lat. Dane te obejmują wyłącznie zamówienia udzielone bezpośrednio MŚP i nie uwzględniono w nich potencjalnie znacznej wartości podwykonawstwa. Dostępne dane wskazują, że około 8% opublikowanych zamówień dotyczyło podwykonawstwa.

Rys. 5: Zwycięskie MŚP w zamówieniach przekraczających obowiązujące progi

Według liczby zamówień

Według wartości zamówień



Mediana wartości ogłoszeń o udzieleniu zamówienia opublikowanych w TED wyniosła niewiele poniżej 400 000 EUR, natomiast typowa wartość pojedynczej części zamówienia lub pojedynczego zamówienia wyniosła około 85 000 EUR. Takiej wielkości zamówienia wydają się być łatwo dostępne dla MŚP.

Dzielenie zamówień na części jest przez zainteresowane strony powszechnie uważane za jedno z najważniejszych narzędzi ułatwiających MŚP dostęp do przetargów publicznych. Wiele instytucji i podmiotów zamawiających korzysta z tej możliwości: w latach 2006–2008 27% ogłoszeń o udzieleniu zamówienia obejmowało co najmniej dwa udzielone zamówienia. Liczba części zamówienia opublikowanych w latach 2006–2008 wzrosła o blisko 47%, znacznie przewyższając wzrost liczby ogłoszeń o udzieleniu zamówienia (42%). W ogłoszeniach o udzieleniu zamówienia opublikowanych w latach 2006 – 2008 wymieniono średnio 2,7 udzielonych zamówień.

## 5.2. Zamówienia sektorowe

Okolo jedna piąta zamówień ogłoszonych na szczeblu UE pochodzi od podmiotów użyteczności publicznej. Podstawą do objęcia podmiotów użyteczności publicznej systemem zamówień publicznych był fakt, że ponieważ posiadają one monopol lub przysługują im prawa specjalne lub wyłączne, nie można było założyć, że mają one bodźce do efektywnego dokonywania zakupów. W związku z tym istniało ryzyko angażowania się przez nie w preferencyjne udzielanie zamówień i ryzyko uniemożliwiania zagranicznym dostawcom ubiegania się o ich zamówienia.

Ponieważ powodem wprowadzenia dyrektywy dotyczącej zamówień sektora sektorowych był brak wynikającej z istnienia konkurencji dyscypliny w zakresie efektywnego i konkurencyjnego zamawiania, w niniejszej ocenie zbadano kwestię, czy sektory użyteczności publicznej są obecnie w większym stopniu niż wcześniej otwarte na konkurencję. Przy okazji zmiany legislacyjnej w 2004 r. organy UE stwierdziły, że liberalizacja sektora telekomunikacyjnego i wprowadzenie konkurencji w tymże sektorze były wystarczające, aby w uzasadniony sposób wyłączyć ten sektor z zakresu stosowania dyrektywy 2004/17/WE.

Przy ocenie zmieniających się okoliczności istotny jest szereg czynników: stopień liberalizacji i prywatyzacji, zakres konkurencji i skuteczność regulacji. Oceny konkurencji w danym sektorze dokonuje się w bardzo ogólny sposób, uwzględniając liczbę konkurentów, stopień koncentracji i bariery wejścia na dane rynki oraz odsetek odbiorców zmieniających dostawcę.

Przyjęto istotne przepisy UE w celu liberalizacji dostępu do rynku w czterech sektorach objętych przedmiotową dyrektywą: energii elektrycznej, gazu, usług pocztowych oraz poszukiwań ropy naftowej i gazu (ziemnego). Mniej działań prawodawczych UE prowadzono w celu liberalizacji dostępu do sektora kolei, „innych środków transportu lądowego” (transportu autobusowego) lub sektora portowego, natomiast w obszarze gospodarki wodnej,

przemysłu ciepłego lub portów lotniczych bezpośrednie działania były nieliczne w obszarze albo w ogóle takich działań nie prowadzono. Liberalizacja transportu lotniczego i usług obsługi naziemnej zwiększyła presję konkurencyjną w zakresie przeprowadzania niektórych działań portów lotniczych. W określonych sektorach konkurencja opiera się na procedurze przetargowej zgodnie ze szczegółowymi przepisami UE dotyczącymi transportu.

Postęp osiągnięty na poziomie ustawowym i wykonawczym nie przełożył się na wywieranie zrównoważonej i skutecznej presji konkurencyjnej na operatorów zasiedziały na rynkach, do których dostęp nie jest ograniczony. W wielu sektorach użyteczności publicznej nadal obserwuje się wysoki poziom koncentracji na rynku lub słabą konkurencję. Warunki nie rozwinęły się w stopniu pozwalającym na uznanie konkurencji za wystarczająco silną z punktu widzenia całego sektora, aby można było wyłączyć te sektory z zakresu stosowania dyrektywy dotyczącej zamówień sektorowych. Jedynym możliwym wyjątkiem jest sektor poszukiwań ropy naftowej, w przypadku którego rynki mają charakter międzynarodowy.

Ponadto występuje znaczące zróżnicowanie stopnia liberalizacji i efektywnej konkurencji między poszczególnymi państwami członkowskimi, co uniemożliwia wyciągnięcie jakichkolwiek wniosków dotyczących całej UE. Przesłanka wprowadzenia przedmiotowej dyrektywy wydaje się nadal mieć zastosowanie w zakresie ogólnym, jednak szczególne wyłączenia ze stosowania dyrektywy mogą być uzasadnione na podstawie dogłębnej analizy danego sektora przeprowadzanej dla poszczególnych przypadków, z podziałem na odpowiednie działania/rynki produktowe i odpowiednie rynki geograficzne.

W art. 30 dyrektywy sektorowej przewidziano możliwość wyłączenia sektorów rynkowych z unijnych zasad udzielania zamówienia, jeżeli ma miejsce zarówno liberalizacja regulacyjna, jak i pojawienie się faktycznej konkurencji. Do tej pory wpłynęły 24 wnioski w odniesieniu do dziesięciu państw członkowskich dotyczące sektora usług pocztowych albo sektora energii. Dwa wnioski nadal są rozpatrywane, a trzy zostały wycofane. Przyjęto też siedemnaście decyzji (dziesięć pozytywnych, trzy negatywne i cztery pośrednie).

## **6. ZAMÓWIENIA TRANSGRANICZNE**

Udział importu w rynku w sektorze publicznym utrzymuje się na znacznie niższym poziomie niż w sektorze prywatnym. W 2005 r. udział importu w rynku w sektorze publicznym wynosił 7,5% w porównaniu z 19,1% w przypadku sektora prywatnego. W latach 1995–2005 różnica między udziałem importu w rynku w sektorze publicznym i prywatnym uległa nieznacznemu zmniejszeniu.

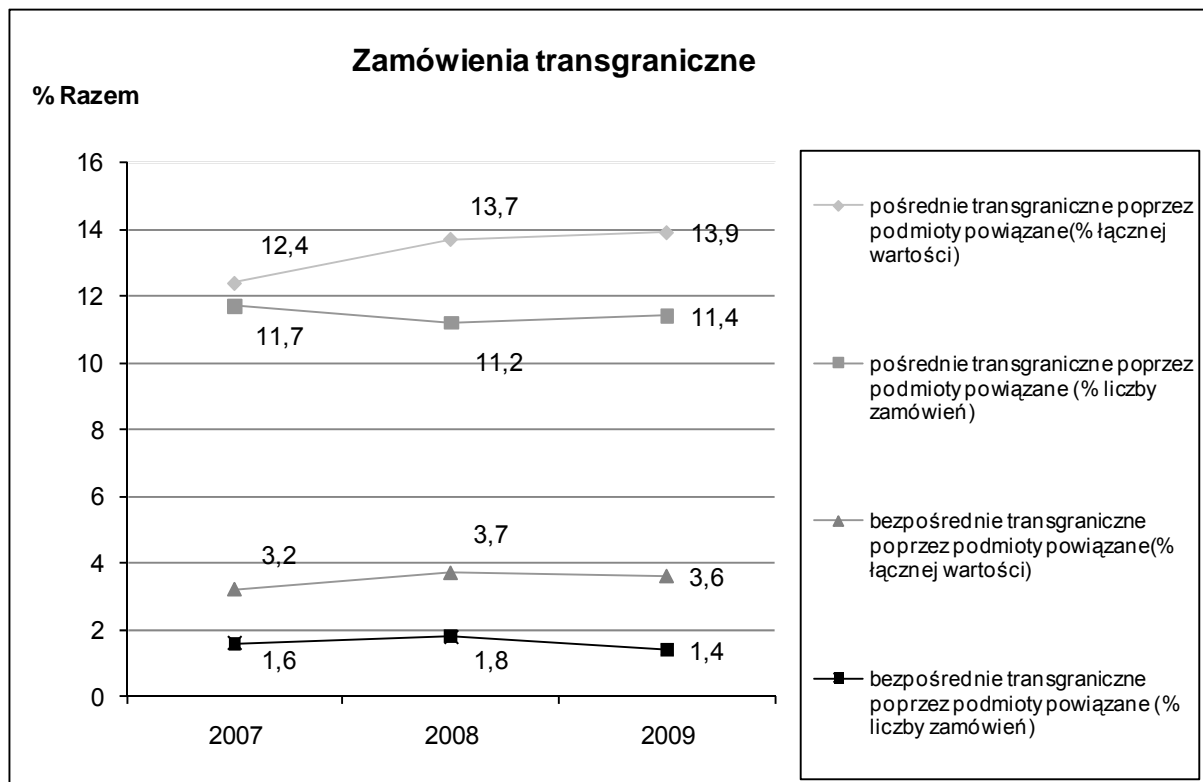
Niski poziom udziału importu w rynku w sektorze publicznym można zasadniczo wytłumaczyć charakterem towarów i usług, z jakich korzysta sektor publiczny. Wydatki na administrację publiczną, edukację, usługi społeczne i zdrowotne stanowią 60% wydatków sektora publicznego (odpowiednio 25,3%, 14,3% i 21,2% w 2005 r.). W tych sektorach udział importu w rynku jest bliski zeru (0,1%).

W przypadku rynków zamówień publicznych, na których przepisy UE dotyczące zamówień publicznych koncentrują się w szczególności, jedynie mała część zamówień jest udzielana przedsiębiorstwom z innego państwa członkowskiego. Bezpośrednie zamówienia

transgraniczne stanowią 1,6% udzielonych zamówień lub w przybliżeniu 3,5% łącznej wartości udzielonych zamówień opublikowanych w TED w latach 2006–2009.

Oprócz bezpośrednich zamówień transgranicznych istnieje jednak znaczna liczba pośrednich zamówień transgranicznych. Przedsiębiorstwa mogą na przykład składać oferty na zamówienia za pośrednictwem ich zagranicznych podmiotów powiązanych lub jednostek zależnych. W ten sposób udzielono 11,4% zamówień opublikowanych w TED i 13,4% według wartości w latach 2006–2009.

Rys. 6: Zamówienia transgraniczne (lata 2007 – 2009).



Lokalni dystrybutorzy lub podmioty gospodarcze mogą również przywozić towary, aby zaopatrzyć w nie instytucję zamawiającą lub podmiot zamawiający. Taka forma dystrybucji hurtowej dotyczy 13% zamówień zarówno pod względem liczby, jak i wartości udzielonych zamówień. Ponadto zagraniczni oferenci mogą składać oferty w ramach konsorcjów z lokalnymi przedsiębiorstwami lub za pośrednictwem podwykonawców. Ta forma zamówień transgranicznych wydaje się być rzadko stosowana w praktyce.

Udział bezpośrednich zamówień transgranicznych w latach 2007 – 2009 pod względem wartości wyniósł 7% w przypadku zamówień na dostawy, jednak jedynie 2% w przypadku zamówień na roboty budowlane lub usługi, natomiast udział pośrednich zamówień transgranicznych za pośrednictwem podmiotów powiązanych stanowi 25% łącznej wartości zamówień na dostawy, 6% zamówień na roboty budowlane i 14% zamówień na usługi. Wydaje się oczywiste, że w przypadku dostaw istnieje największa tendencja do prowadzenia handlu transgranicznego.

W oparciu o analizę średnich odległości między nabywcami i sprzedawcami potwierdzono, że dla zamówień publicznych typowe są stosunkowo niewielkie odległości geograficzne. Średnia odległość między nabywcą i dostawcą wynosi 102 km w odniesieniu do zamówień na roboty

budowlane, 123 km w odniesieniu do usług i 232 km w odniesieniu do dostaw. Odległości te wydają się również związane z wielkością rynków krajowych: im mniejsze państwo, tym mniejsza odległość między instytucją zamawiającą i zwycięskim oferentem. Przykładowo średnia odległość między nabywcą i sprzedawcą wynosi 60 km w Belgii, 170 km w Polsce i 190 km we Francji.

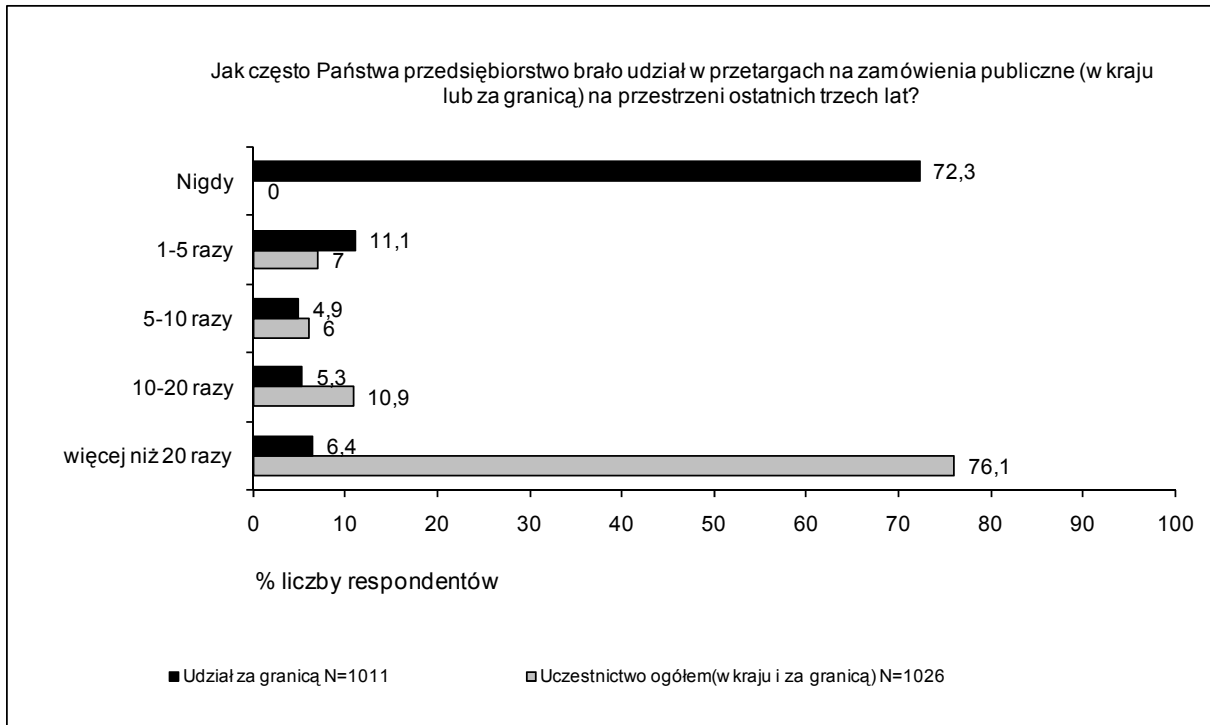
W obydwu dyrektywach w sprawie zamówień publicznych podzielono usługi na dwie kategorie (A i B) na podstawie ich postrzeganej wymienności. Szesnaście rodzajów usług należących do kategorii A, uznanych za odpowiedniejsze dla zamówień transgranicznych, podlega pełnym procedurom, tak jak zamówienia na roboty budowlane lub dostawy, natomiast jedenaście rodzajów usług kategorii B, uznanych za mniej wymienne, podlega mniej rygorystycznemu reżimowi. Ponieważ ogłoszenia o udzieleniu zamówienia należy przekazywać w odniesieniu do obu kategorii, możliwe jest sprawdzenie, czy liczba udzielonych zamówień transgranicznych (zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich poprzez podmioty powiązane) jest znacznie wyższa w przypadku usług kategorii A niż w przypadku usług kategorii B. Pomimo ograniczonych danych wydaje się, że zamówienia na usługi kategorii A mogą stanowić większy udział w zamówieniach transgranicznych (2,8% zamówień bezpośrednich i 16,2% zamówień pośrednich ze względu na wartość) niż zamówienia na usługi kategorii B (odpowiednio 1,2% i 12,1%). Wyniki określonych usług kategorii B są jednak lepsze od średniej w porównaniu z usługami kategorii A. Przykładowo 21,2% łącznej wartości zamówień na usługi prawnicze udzielono bezpośrednio transgranicznie w porównaniu ze średnią usług kategorii A wynoszącą 2,8%. Wartość zamówień udzielonych pośrednio transgranicznie wynosi 39,1% łącznej wartości zamówień na usługi hotelarskie i restauracyjne w porównaniu ze średnią usług kategorii A udzielonych pośrednio transgranicznie wynoszącą 16,2%. Z tych ustaleń wynika, że w odniesieniu do określonych sektorów rozróżnienie na sektory usług podlegających wymianie oraz sektory usług niepodlegających wymianie wydaje się być arbitralne.

Występują istotne różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi, jeśli chodzi o poziom udzielania zamówień transgranicznych. Udział zamówień transgranicznych w większości państw członkowskich jest bliski średniej, jednak w niektórych państwach członkowskich (przede wszystkim w tych mniejszych) średni udział bezpośrednich zamówień transgranicznych wynosi 5–15%, podczas gdy udział wartości bezpośrednich zamówień transgranicznych w przypadku Cypru, Luksemburga, Malty i Słowacji wynosi ponad 15%. Udział wartości pośrednich zamówień transgranicznych w niektórych państwach członkowskich jest większy niż 25% (np. w Belgii, Czechach i Szwecji).

Przedsiębiorstwa wyraźnie niechętnie składają oferty transgraniczne. W przeprowadzonym ostatnio zakrojonym na szeroką skalę badaniu sondażowym około 73% przedsiębiorstw, które pod innymi względami uczestniczą w zamówieniach publicznych, twierdzi, że w ciągu ostatnich trzech lat nie składało ofert transgranicznych. Wśród najistotniejszych podawanych powodów znalazły się bariery językowe i nieznane lub skomplikowane wymagania formalne.

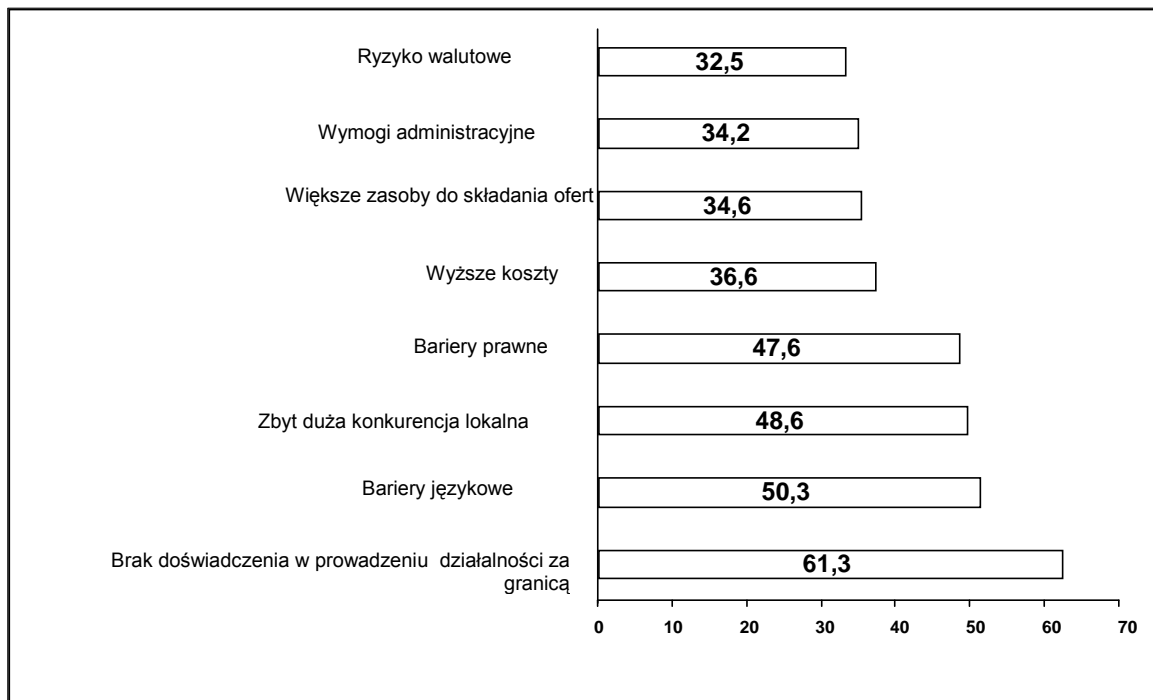
Rys. 7: Uczestnictwo w przetargach transgranicznych





Chociaż dane dotyczące udziału rynku w rynku zamówień publicznych o wartości powyżej progu świadczą o poprawie sytuacji w stosunku do 1987 r. i 1996 r., to stanowią one również dowód na to, że w wielu sektorach nie zrealizowano jeszcze pełnego potencjału w zakresie transgranicznych zamówień publicznych.

Rys. 8: Powody wstrzymywania się od uczestnictwa w przetargach transgranicznych



## 7. EFEKTYWNOŚĆ PROCEDUR POD WZGLĘDEM CZASU I KOSZTÓW

Kwestią, która stale wzbudza obawy, jeżeli chodzi o przygotowanie postępowań o udzielenie zamówienia, są koszty i opóźnienia związane z tymi postępowaniami oraz ich złożoność. Zazwyczaj od wysłania zaproszenia do składania ofert do przyznania zamówienia mija 108 dni, mija średnio 108 dni dla wszystkich procedur, jednak różnica między najszybciej i najwolniej udzielanymi zamówieniami wynosi w przybliżeniu 180 dni. Tak znaczna różnica nieuchronnie wpływa na efektywność i koszty postępowań o udzielenie zamówienia.

O ile czas przewidziany na publikację ogłoszenia o zamówieniu jest ustalony w prawie UE i podlega ograniczonej elastyczności, to czas przeznaczony na udzielenie zamówienia podlega kontroli samych instytucji zamawiających. Długość czasu potrzebna na ukończenie tych procesów jest znacząco różna w przypadku poszczególnych procedur, technik i państw. Średnio na udzielenie zamówienia potrzeba około 58 dni, przy czym udzielenie prostych zamówień w oparciu o kryterium najniższej ceny trwa 45 dni, a w przypadku złożonych procedur dialogu konkurencyjnego okres ten wynosi nawet 245 dni. Długi czas prowadzenia procedury dialogu konkurencyjnego można w znacznym stopniu wyjaśnić złożonym charakterem projektów, w odniesieniu do których stosuje się tę procedurę.

Przeprowadzenie procedury ograniczonej, drugiej najczęściej stosowanej procedury po procedurze otwartej, trwa zazwyczaj 160 dni, czyli znacznie dłużej niż typowy czas przeprowadzania procedury otwartej (53 dni na udzielenie zamówienia). Długi czas prowadzenia procedury ograniczonej można wyjaśnić faktem, że przedmiotową procedurę stosuje się również przede wszystkim w przypadku bardziej złożonych zamówień o dużej wartości.

W poszczególnych państwach członkowskich oraz w odniesieniu do poszczególnych procedur lub technik można zauważyć znaczne zróżnicowanie pod względem kosztów osobodni (tj. czasu efektywnie spędzonego na przeprowadzaniu procedury w odróżnieniu do wyżej wspomnianego czasu trwania procedur). O ile w odniesieniu do państw członkowskich ogólna średnia wynosi 38 dni, uwzględniając zarówno czas przeznaczony przez instytucje, jak i przez zwycięskie przedsiębiorstwo, różnica między państwami osiągającymi najlepsze wyniki a tymi, które osiągają najgorsze wyniki, wynosi w przybliżeniu 71 osobodni.

W odniesieniu do procedur ograniczonych instytucje zamawiające ponoszą największe koszty. Następne pod względem kosztów są procedury negocjacyjne. Jeżeli chodzi o „techniki”, umowy ramowe wiążą się ze stosunkowo najniższymi kosztami na zamówienie w porównaniu z innymi formami udzielania zamówień. Umowy ramowe oznaczają oszczędności zarówno dla instytucji, jak i przedsiębiorstw. Fakt ten najprawdopodobniej przyczynił się do ich częstego stosowania.

Z ustaleń dokonanych w ramach oceny wynika, że średni koszt przeprowadzenia każdej procedury wynosi w przybliżeniu 28 000 EUR. W dużym stopniu koszt ten można postrzegać jako koszty utrzymania konkurencji w zakresie zamówień publicznych. 75% łącznych kosztów ponoszą dostawcy w ramach kosztu przygotowania ofert. Wartość ta rozkłada się średnio na 5,4 oferentów na każdy przetarg. Można założyć, że koszty te w dalszej perspektywie zostaną wliczone w ceny ofert lub w marże za zwycięskie oferty.

Koszt procesu udzielenia zamówienia może stanowić dosyć wysoki odsetek całkowitej wartości zamówienia, szczególnie w przypadku zamówień o mniejszej wartości. W przypadku najniższego progu przewidzianego w przedmiotowych dyrektywach wynoszącego 125 000 EUR łączne koszty mogą stanowić 18–29% wartości zamówienia. W przypadku poziomu 390 000 EUR będącego medianą wartości zamówień koszty stanowią 6–9%. Mimo że koszt dla każdego uczestnika jest niższy niż ta łączna kwota (około 1/6), wspomniane udziały w kosztach są znaczne. Na wyniki te miał jednak wpływ fakt, że wartość wielu opublikowanych zamówień jest znacznie mniejsza od tych progów.

Łączny koszt z tytułu zamawiania towarów i usług objętych dyrektywami, poniesiony przez społeczeństwo, szacuje się na około 5,26 mld EUR rocznie (dla EOG-30 w 2009 r.), czyli mniej niż 1,3% wartości zaproszeń do składania ofert opublikowanych (przez UE-27) w tym samym okresie (tj. 420 mld EUR). Powyższa wartość szacunkowa obejmuje całkowity koszt poniesiony w trakcie całego procesu udzielania zamówienia, tj. począwszy od etapu poprzedzającego udzielenie zamówienia, poprzez przygotowanie ofert przez wszystkich uczestniczących oferentów, wybór zwycięskiego oferenta i uwzględnienie wszelkich kosztów postępowania przed sądem.

Większość tych kosztów zostałaby poniesiona niezależnie od obowiązku stosowania przedmiotowych dyrektyw. W związku z tym ogólna kwota nie zmniejszyłaby się do zera w przypadku uchylecia tych dyrektyw. Udzielanie zamówień o wartościach nieprzekraczających obowiązujących w UE progów oraz udzielanie zamówień niepublicznych wiążą się z dodatkowymi kosztami. W praktyce istnieje prawdopodobieństwo, że dodatkowe koszty nałożone przepisami przedmiotowych dyrektyw będą stosunkowo ograniczone, co zostało zauważone we wcześniejszej ocenie dyrektyw w sprawie zamówień publicznych przeprowadzonej w 2006 r. W ramach poprzedniej oceny określono wartość dodatkowych kosztów związanych z przestrzeganiem dyrektyw UE w porównaniu z krajowymi/podprogowymi zamówieniami na 0,2% łącznej wartości zamówień dla publicznych nabywców i kolejne 0,2% dla dostawców – lub w przybliżeniu 1,68 mld EUR w 2009 r.

Jeżeli chodzi o porównywanie zamówień publicznych z zamówieniami w sektorze prywatnym, zdaniem przedsiębiorstw zamówienia w sektorze prywatnym są mniej czasochłonne i tańsze. Wyżej ocenia się również efektywność udzielania zamówień w sektorze prywatnym niż w przypadku udzielania zamówień publicznych. Dokonywanie zakupów w sektorze prywatnym jest jednak postrzegane jako mniej konkurencyjne oraz mniej sprawiedliwe lub przejrzyste, a jego podstawą jest także w większym stopniu handel oparty na stosunkach. Według 40% przedsiębiorstw zamówienia publiczne organizowane w oparciu o procedurę otwartą są bardziej lub dużo bardziej przejrzyste niż dokonywanie zakupów w sektorze prywatnym, a 35% przedsiębiorstw twierdziło to samo w odniesieniu do procedury ograniczonej. Przedsiębiorstwa twierdzą również, że zamówienia publiczne są bardziej sprawiedliwe niż zakupy w sektorze prywatnym (33% w odniesieniu do procedury otwartej i 34% w odniesieniu od procedury ograniczonej).

Wyniki oceny wskazują na bardzo duże zróżnicowanie między poszczególnymi państwami członkowskimi pod względem czasu i kosztów wiążących się z przeprowadzeniem danej procedury. W porównaniu z państwami osiągającymi najlepsze wyniki państwa osiągające najgorsze wyniki potrzebują kilka razy więcej czasu. Wynika z tego, że w ramach przedmiotowych dyrektyw wspiera się stosunkowo efektywną praktykę udzielania zamówień, jednak niektóre państwa członkowskie mogą nadal znacznie poprawić efektywność zarządzania zamówieniami.

## 8. WPLYW NA WYNIKI

Podstawą wprowadzenia dyrektyw była logika ekonomiczna, zgodnie z którą przejrzystość miała generować konkurencję, która skutkowałaby oszczędnościami lub niższymi cenami. Zgodnie z ustaleniami dokonanymi w ramach oceny wprowadzenie dyrektyw w sprawie zamówień publicznych zwiększyło otwartość i przejrzystość, co doprowadziło do zwiększenia konkurencji, a to z kolei przekłada się na oszczędności.

Z ustaleń nowej analizy ekonometrycznej przeprowadzonej w kontekście niniejszej oceny wynika, że nawet przyrostowy wzrost przejrzystości lub otwartości daje konkretne oszczędności. Oszczędność wynikająca z publikacji ogłoszenia wynosi 1,2% w porównaniu z zamówieniami, w odniesieniu do których nie opublikowano ani ogłoszenia o zamówieniu ani wstępnego ogłoszenia informacyjnego. Stosowanie procedury otwartej wiąże się z dalszymi oszczędnościami rzędu 2,6%. Z ustaleń wynika, że instytucja zamawiająca, która publikuje zaproszenie do składania ofert i stosuje procedurę otwartą, może spodziewać się łącznych korzyści równych oszczędnościom rzędu 3,8% ostatecznej wartości zamówienia. W odniesieniu do procedury ograniczonej odpowiednie oszczędności wydają się być mniejsze i wynoszą około 2,5%.

Oszczędności wiążące się z większą konkurencją zazwyczaj są większe w zamówieniach na usługi i roboty budowlane. Im większa skuteczność procedur pod względem mobilizacji konkurencji na tych rynkach, tym większe oszczędności.

Zidentyfikowane oszczędności są spójne z poprzednimi szacunkami oszczędności uzyskanych dzięki dyrektywom w sprawie zamówień publicznych. Komisja oszacowała uprzednio, że ogólne ceny w przypadku ogłoszonych w UE procedur są o 2,5% – 10% niższe od cen, których początkowo spodziewały się instytucje zamawiające. Przy takiej skali możliwe jest zagregowanie znacznych kwot oszczędności budżetowych. Osiągnięcie szacunkowej wartości oszczędności rzędu 5% dla sumy 420 mld EUR wartości zamówień publicznych opublikowanych na szczeblu UE przełożyłoby się na oszczędności lub większe inwestycje publiczne o wartości ponad 20 mld EUR. Po dziesięciu latach taka sytuacja doprowadziłaby do wzrostu zatrudnienia i PKB o 0,08% – 0,12% (160 000 – 240 000 miejsc pracy). Jeżeli oszczędności te zostałyby zrealizowane w przypadku wszystkich zamówień publicznych, zyski byłyby odpowiednio większe (0,5% PKB i zatrudnienia)<sup>2</sup>.

Celem zamówień publicznych nie jest wyłącznie otrzymanie najniższej ceny dla każdego zamówienia. Kwestiami nierozzerwalnie związanymi z wynikiem zamówień publicznych mogą być względy jakościowe i innego rodzaju względy dotyczące wykonania, w tym wkład w realizację innych celów strategicznych. Zasadniczo instytucje zamawiające nie koncentrują się na najniższej cenie, tylko szukają ogólnie najkorzystniejszej oferty pod względem ekonomicznym, biorąc pod uwagę jakość lub koszt cyklu życia. Faktycznie w przypadku 70% wszystkich ogłoszeń o zamówieniu (i niemal 80% pod względem wartości) nie kierowano się najniższą ceną, lecz stosowano kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie. Kryterium najniższej ceny częściej stosuje się w odniesieniu do mniejszych zamówień i mniej złożonych procedur. Z ustaleń oceny wynika również, że włączenie wymagań ekologicznych i wymagań

---

<sup>2</sup> Zob. L. Vogel „Macroeconomic effects of cost savings in public procurement”, Economic Papers 389, 2009 r.

dotyczących odpowiedzialności społecznej do specyfikacji technicznych jest skutecznym sposobem zagwarantowania, aby wyniki udzielenia zamówienia (tj. zwycięskie oferty) uwzględniały te aspekty.

## **9. WNIOSKI**

Celem niniejszej oceny jest odpowiedź na szereg kluczowych pytań dotyczących stopnia realizacji celów dyrektyw w sprawie zamówień publicznych: czy cele te są nadal istotne w świetle zmieniających się warunków rynkowych i preferencji politycznych oraz w celu określenia możliwości poprawy sytuacji w zakresie kompromisu między kosztami a korzyściami.

### **9.1. Skuteczność**

Zgodnie z ustaleniami niniejszej oceny dzięki przedmiotowym dyrektywom osiągnięto większą przejrzystość. Towarzyszyły temu zwiększone poziomy konkurencji. Dzięki dyrektywom osiągnięto wymierne oszczędności za sprawą niższych cen oraz prawdopodobną poprawę jakości, której nie można łatwo zmierzyć.

Udzielanie bezpośrednich zamówień transgranicznych nie zwiększyło się w oczekiwanym stopniu, chociaż jest ono powszechne w mniejszych państwach członkowskich. Wydaje się, że nadal wielu wykonawców od startu w przetargach w innych państwach członkowskich powstrzymują połączenia czynników konkurencyjnych, strukturalnych i prawnych lub administracyjnych. Gwarancje prawne ustanowione przedmiotowymi dyrektywami są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla zlikwidowania barier stojących na drodze dla transgranicznego uczestnictwa w rynkach zamówień publicznych.

Z ustaleń oceny wynika również, że różnice we wdrożeniu i stosowaniu dyrektyw doprowadziły do osiągnięcia różnych wyników w poszczególnych państwach członkowskich. Czas potrzebny na ukończenie procedur i koszt ponoszony przez nabywców publicznych jest bardzo zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich.

### **9.2. Znaczenie**

Czy cele przedmiotowych dyrektyw są nadal istotne? Za tym, że cele te są nadal właściwe, przemawia presja budżetowa i nieustający nacisk na relację ceny do jakości. Zwiększone agregowanie zarówno w drodze zakupów dokonywanych na szczeblu centralnym, jak i poprzez powszechne stosowanie umów ramowych doprowadziło do tego, że zamówienia są udzielane w coraz bardziej zaawansowany i profesjonalny sposób. Żadne ustalenia w ramach niniejszej oceny nie wskazują, że pierwotne cele polegające na usunięciu prawnych i administracyjnych barier stojących na drodze do uczestnictwa w przetargach transgranicznych, zapewnieniu równego traktowania i usunięciu możliwości dokonywania zakupów dyskryminacyjnych poprzez zapewnienie przejrzystości nie są już istotne. Chociaż osiągnięto postęp, jednak wydaje się, że nadal istnieją czynniki, które uniemożliwiają pełny wpływ jednolitego rynku na wszystkie zamówienia publiczne.

### 9.3. Efektywność

Z ustaleń oceny wynika, że oszczędności wygenerowane na podstawie dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych w znacznym stopniu przewyższają koszty przeprowadzenia tych procedur ponoszone przez nabywców publicznych i dostawców. Niemal pewne jest, że pozytywna ocena kosztów i korzyści jest jeszcze lepsza, jeżeli uwzględni się poprawę jakości.

W kontekście tej zasadniczo pozytywnej oceny należy jednak wspomnieć o obawach dotyczących określonych aspektów funkcjonowania systemu zamówień publicznych UE. Z oceny wynika, że mogą istnieć okoliczności, w których koszt przeprowadzenia regulowanych procedur może być nieproporcjonalnie duży w stosunku do oczekiwanych korzyści. Mogą występować również sytuacje, w których pewne aspekty regulacji powodują niezamierzone konsekwencje dla całej gospodarki – w szczególności ryzyko zamknięcia rynku i koncentracji w przypadku stosowania umów długoterminowych lub ramowych.

Różnice między państwami członkowskimi pod względem czasu potrzebnego na ukończenie procedur oraz kosztu ponoszonego przez nabywców publicznych wskazują na to, że w ramach dyrektyw w wielu państwach członkowskich można nadal znacznie zmniejszyć koszt zarządzania zamówieniami poprzez dostosowanie praktyki do tych stosowanych przez najefektywniejsze państwa członkowskie.

### 9.4. Spójność z pozostałymi obszarami polityki

Dyrektywy UE w sprawie zamówień publicznych umożliwiają instytucjom zamawiającym uwzględnienie szeregu innych względów politycznych przy określaniu pożądanego rezultatu zakupów, z zastrzeżeniem określonych zabezpieczeń, których celem jest uniknięcie arbitralnych lub nieuzasadnionych ograniczeń wobec potencjalnych dostawców. Instytucje zamawiające muszą przykładowo opracować kryteria udzielenia zamówienia zgodne z unijnymi zasadami pomocy państwa.

W celu skorzystania z tych możliwości większość państw członkowskich przyjęła krajowe plany działania na rzecz ekologicznych lub zrównoważonych zamówień publicznych, często uwzględniając cele w zakresie określonych przez Komisję grup produktów priorytetowych. Skoncentrowano się na udzielaniu zamówień ekologicznych (na przykład poprzez włączenie unijnych kryteriów ekologicznych zamówień publicznych oraz uwzględnienie rachunku kosztów cyklu życia), a mniejsza liczba państw członkowskich podejmowała działania dotyczące określenia strategii w zakresie zamówień publicznych uwzględniających aspekty odpowiedzialności społecznej lub w zakresie innowacyjności.

Rzadko prowadzi się monitorowanie lub ocenę, co utrudnia wyciągnięcie pewnych wniosków dotyczących skuteczności tych strategii w zakresie zorientowania wydatków publicznych na bardziej zrównoważone rozwiązania. Wydaje się jednak, że większość instytucji zamawiających dokłada starań, aby w miarę możliwości dokonywać ekologicznych zakupów. Instytucje zamawiające promują również zamówienia publiczne uwzględniające w większym stopniu kwestie odpowiedzialności społecznej i innowacyjne rozwiązania, mimo że mają mniejsze doświadczenie we włączaniu tych celów strategicznych do stosowanej przez nie praktyki zamówień publicznych.

Respondenci badań sondażowych wyrazili obawy, że różne krajowe wymogi w zakresie norm środowiskowych i społecznych na obszarze UE lub wymaganie różnych certyfikatów i

oznakowań mogą stanowić bariery na drodze do transgranicznego uczestnictwa w postępowaniach o udzielenie zamówienia.