



EUROPEJSKI SEMESTR – ZESTAWIENIE INFORMACJI TEMATYCZNYCH

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

1. WPROWADZENIE

Corocznie organy publiczne w UE wydają na zamówienia publiczne około 14% PKB, a więc ponad 1,9 bln EUR¹. Ze względu na wolumen zamówienia publiczne mają szczególne znaczenie dla konkurencyjności. Dotyczy to zwłaszcza takich sektorów jak energetyka, transport, obronność, technologia informacyjna lub opieka zdrowotna, w których sektor publiczny jest głównym źródłem popytu.

Skuteczne udzielanie zamówień publicznych jest niezbędne, by sprostać wielu kluczowym wyzwaniom w zakresie polityki, które stoją przed UE. Wyzwania te obejmują wzrost i zatrudnienie, dyscyplinę budżetową, modernizację administracji publicznej, zwalczanie korupcji i zmywy, dostęp MŚP do rynku, zaufanie obywateli do organów publicznych i demokracji oraz innowacje i wzrost gospodarczy zrównoważony pod względem ochrony środowiska i spraw społecznych.

Skuteczne wydawanie i inwestowanie środków publicznych to kluczowe elementy pozwalające przywrócić wzrost gospodarczy, zwłaszcza w okresie, gdy budżety państw są napięte. Dla państw

¹ Najnowsze szacunki nieobejmujące wydatków przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Poprzednie szacunki obejmujące zamówienia przedsiębiorstw użyteczności publicznej: około 19% PKB Unii Europejskiej, tj. około 2,3 bln EUR.

członkowskich zamówienia publiczne są istotnym narzędziem realizacji polityki rządowej i krajowych celów strategicznych. Dobrze funkcjonujące rynki zamówień publicznych wspierają krajową konkurencyjność dzięki silniejszym finansom publicznym, lepszym inwestycjom i wyższej jakości usług, np. w zakresie infrastruktury lub administracji elektronicznej.

Zamówienia publiczne, których wartość przekracza wartości progi określone na szczeblu UE², należy opublikować ogólnounijnie na platformie „Tenders Electronic Daily” (TED)³. Celem jest integracja rynków zamówień publicznych w całej UE, zwiększenie konkurencyjności i uzyskanie większych korzyści ekonomicznych za pieniądze publiczne. W 2015 r. całkowita wartość opublikowanych ogólnounijnie zaproszeń do ubiegania się o zamówienie wynosiła 450 mld EUR.

2. KLUCZOWE WYZWANIA W ZAKRESIE POLITYKI

Wzmocnienie zamówień publicznych jest kluczowym elementem działań

² Przepisy UE określają minimalne ujednolicone zasady dotyczące zamówień publicznych powyżej pewnej wartości pieniężnej. Są one dostępne pod adresem internetowym:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en.

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

podejmowanych przez organy publiczne w celu zwiększenia sprawiedliwości społecznej w oparciu o równe szanse, zrównoważony wzrost gospodarczy i szerokie uczestnictwo w rynku. Jednocześnie skuteczny system zamówień publicznych może w dużym stopniu przyczynić się do zapewnienia zrównoważonych finansów publicznych.

W zakresie obecnych ram prawnych UE ocena jakości i efektywności systemów zamówień publicznych jest niezbędna, aby zidentyfikować silne i słabe punkty w państwach członkowskich.

Powinno to prowadzić do działań naprawczych i odpowiednich strategii. Nowoczesne zamówienia publiczne opierają się na takich kluczowych elementach jak:

- relacja jakości do ceny: dostarczenie wymaganych towarów, robót budowlanych i usług w sposób ekonomiczny, skuteczny i efektywny;
- przejrzystość: ujawnienie informacji dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia w sposób zrozumiały, dostępny i terminowy;
- sprawiedliwość: postępowanie o udzielenie zamówienia należy przeprowadzić w sposób bezstronny i zapewniający równe traktowanie wszystkich oferentów;
- dobre rządzenie: postępowania o udzielenie zamówienia nie należy postrzegać jako postępowania administracyjnego, lecz wprost przeciwnie – jako możliwość osiągnięcia różnych celów społecznych dzięki rozsądnemu wydawaniu środków. Może to prowadzić do zwiększenia zaufania do władz publicznych oraz osiągnięcia celów społecznych, w zakresie ochrony środowiska lub innowacji.

Dostępność i jakość przekazywanych danych to kluczowe kwestie przy analizie zamówień publicznych i przygotowaniu odpowiednich działań i rozwiązań politycznych. Zapewnienie wszystkim zainteresowanym stronom lepszych

i łatwiej dostępnych danych na temat zamówień publicznych mogłoby pomóc zwrócić większą uwagę środowiska naukowego na tę kwestię (co mogłoby z kolei prowadzić do nowych pomysłów na wyeliminowanie określonych słabych punktów) oraz zoptymalizować interakcję ze społeczeństwem jako całością (budując zaufanie i wywierając presję publiczną, aby poprawić wydajność systemów zamówień publicznych).

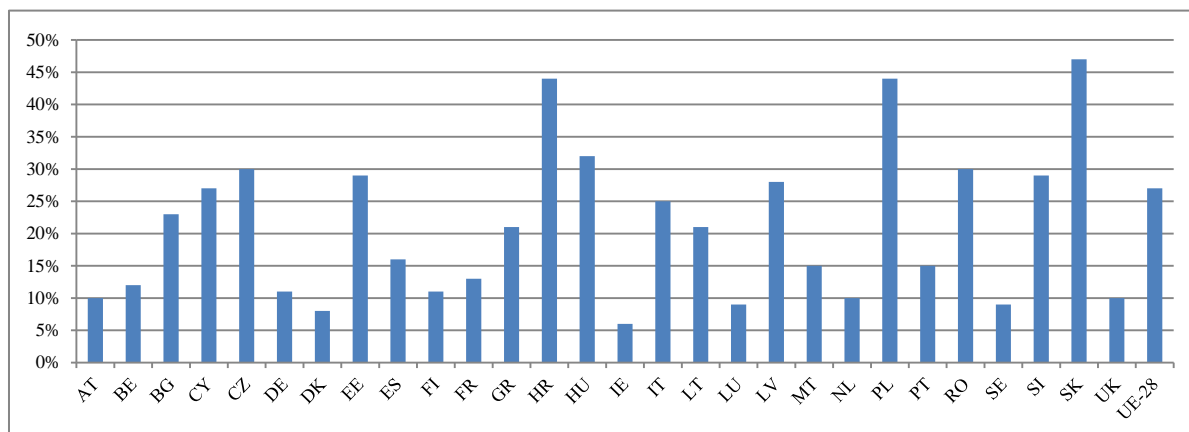
Relacja jakości do ceny

2.1. Konkurencja w zamówieniach publicznych

Ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publikowane w TED zawierają informację o liczbie złożonych ofert. Stanowi ona ważny wskaźnik poziomu konkurencyjności na rynkach zamówień publicznych. Konkurencja o zamówienia publiczne między oferentami stanowi jeden z głównych sposobów osiągnięcia ostatecznego celu polityki w dziedzinie zamówień publicznych, tzn. najlepszej relacji jakości do ceny. W latach 2006–2016 liczba postępowań o udzielenie zamówienia, w których złożono tylko jedną ofertę, wzrosła z 14% do 29%. Świadczy to o tym, że wspomniany proces konkurencyjny jest albo nieobecny, albo traci na intensywności; w ogólnym ujęciu przedsiębiorstwom trudniej jest uzyskać dostęp do rynków zamówień publicznych.

W latach 2006–2016 odsetek postępowań o udzielenie zamówienia, w których złożono tylko jedną ofertę, wynosił 27% w skali UE-28. Odsetek ten był najwyższy w nowych państwach członkowskich. Również we Włoszech odsetek ten był wysoki i osiągnął poziom bliski średniej UE-28. Ogólnie w coraz większej liczbie państw członkowskich UE obserwuje się wysoki odsetek postępowań o udzielenie zamówienia, w których złożono tylko jedną ofertę, co oznacza niewystarczającą konkurencję (wykres 1).

Wykres 1: Odsetek postępowań o udzielenie zamówienia, w których złożono tylko jedną ofertę (z wyłączeniem umów ramowych) – lata 2006–2016



Źródło: Komisja Europejska na podstawie danych Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej / TED (Chorwacja 2013–2016, Rumunia i Bułgaria 2007–2016)

2.2. Poziom transgranicznych zamówień publicznych

Oczekiwano, że warunki ukształtowane przez przepisy UE dotyczące zamówień publicznych doprowadzą do wzrostu liczby zamówień transgranicznych. Zasadniczo istnieją dwie odrębne formy transgranicznych zamówień publicznych: bezpośrednie⁴ i pośrednie⁵. W latach 2009–2015 notowano ogólny wzrost udziału bezpośrednich transgranicznych zamówień publicznych – zarówno w wartości wszystkich udzielonych zamówień (z 2,5% do 3,5%), jak i w ich całkowitej liczbie (z 1,5% do 2%). W tym samym okresie pośrednie transgraniczne zamówienia publiczne również wykazywały ogólną tendencję wzrostową: ich udział w całkowitej liczbie udzielonych zamówień wzrósł z 19,9% do 22,6%, natomiast w całkowitej wartości udzielonych zamówień – z 18,6% do 21,4%. Można jednak zauważyć, że tendencja zwykła nie była stała w czasie.

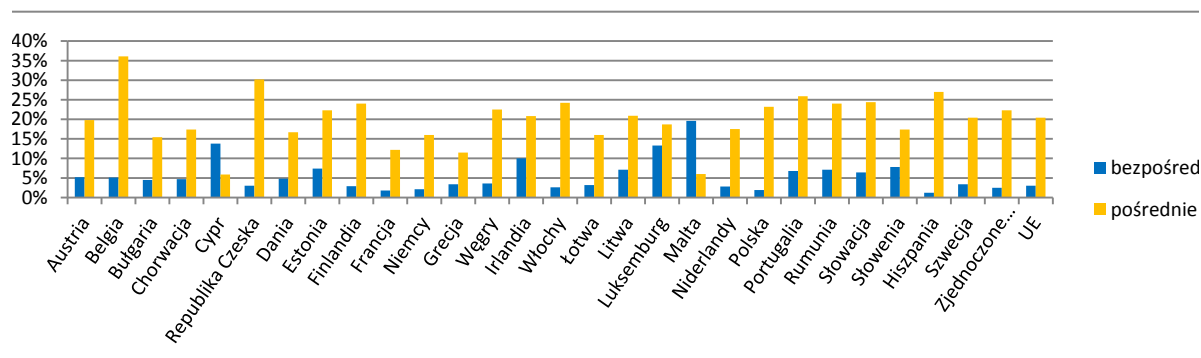
W latach 2009–2015 bezpośrednio transgraniczne zamówienia publiczne stanowiły ponad 10% udzielonych zamówień tylko w trzech państwach: Malcie (12%), Irlandii (13%) i Luksemburgu (17%). Może to wynikać z faktu, że w tych trzech niewielkich państwach podaż lokalna jest niewystarczająca do zaspokojenia potrzeb nabywców. W większości państw członkowskich UE-28 bezpośrednie transgraniczne zamówienia publiczne stanowiły mniej niż 5% udzielonych zamówień (wykres 2).

W latach 2009–2015 pośrednie transgraniczne zamówienia publiczne stanowiły w większości państw członkowskich ponad 15% zamówień. W poszczególnych państwach członkowskich UE-28 poziom pośrednich transgranicznych zamówień publicznych wahał się pod względem liczby udzielonych zamówień w przedziale od 2,1% do 34,8% (pod względem wartości udzielonych zamówień w przedziale od 5,9% do 36%).

⁴ W przypadku gdy oferent zwycięski nie ma siedziby w tym samym państwie co siedziba instytucji zamawiającej i nie należy do podmiotów krajowych.

⁵ W przypadku oferent zwycięski ma siedzibę w tym samym państwie co siedziba instytucji zamawiającej, ale jest spółką zależną spółki zagranicznej.

Wykres 2: Udział (bezpośrednich i pośrednich) zamówień publicznych udzielonych spółkom zagranicznym w całkowitej wartości zamówień – lata 2009–2015



Przejrzystość i sprawiedliwość

Fakt, że poziom pośrednich transgranicznych zamówień jest często wysoki w momencie, gdy poziom bezpośrednich transgranicznych zamówień jest niski, może być odzwierciedleniem faktycznych lub domniemych barier w transgranicznych zamówieniach publicznych, które powodują, że w przypadku sprzedaży zagranicznej przedsiębiorstwa wykorzystują swoje lokalne spółki zależne⁶.

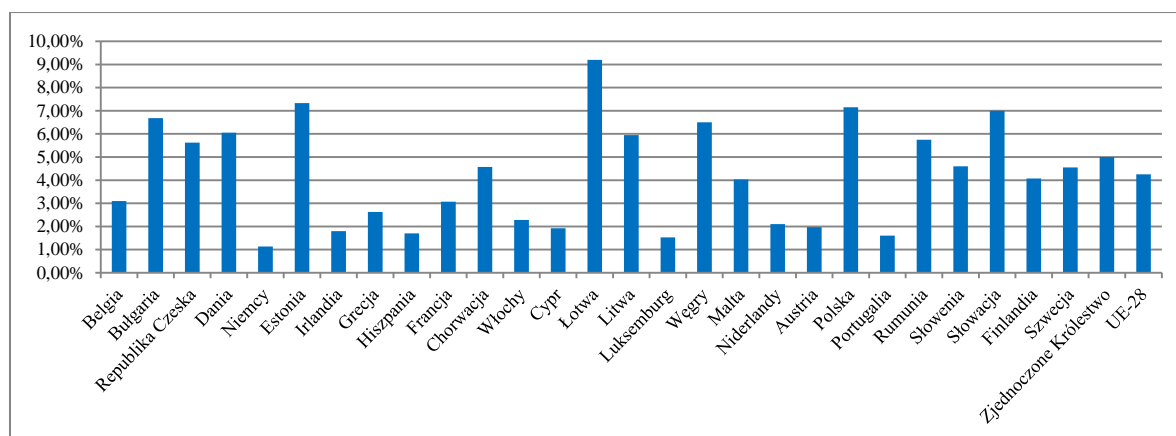
2.3. Publikacja zamówień publicznych na szczeblu UE

Kluczowym wskaźnikiem jest liczba zamówień publicznych publikowanych na szczeblu UE⁷. W ostatnich czterech latach ich ogólna liczba pozostaje na relatywnie stałym poziomie, który jednak różni się znacznie w poszczególnych państwach. W niektórych z nich wartość opublikowanych zamówień publicznych w stosunku do PKB była znacznie niższa niż średnia w UE wynosząca 4,25% (w latach 2012–2015) (wykres 3).

⁶ W miarę jak przedsiębiorstwo rozwija swoją strategię docierania na rynki transgraniczne, rośnie prawdopodobieństwo, że utworzy ono spółkę zależną, która będzie zajmować się złożonymi wymogami krajowymi. Oferenci transgraniczni postrzegają obecność na rynku lokalnym jako zaletę także z powodu przeświadczenia, że instytucje zamawiające preferują wykonawców, którzy znają lokalny język i nie są oddaleni pod względem geograficznym.

⁷ W tym dotyczących użyteczności publicznej i obronności.

Wykres 3: Wartość zaproszeń do ubiegania się o zamówienie opublikowanych w poszczególnych państwach członkowskich w stosunku do PKB – lata 2012–2015



Źródło: Komisja Europejska na podstawie danych Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej / TED (Chorwacja 2013–2015)

2.4. Otwartość procedur stosowanych w zamówieniach publicznych

Przejrzyste rynki zamówień publicznych charakteryzują się wysokim poziomem otwartości i potencjałem dużej konkurencji, co oznacza, że postępowania wygrywają przedsiębiorstwa, które oferują najlepszy produkt, po najlepszej cenie, ukierunkowany na osiągnięcie najlepszego wyniku.

Kluczowym elementem wskazującym na stopień przejrzystości jest rodzaj stosowanych procedur. W przypadku procedury otwartej istnieje większe prawdopodobieństwo, że zapewniony zostanie wysoki poziom przejrzystości i konkurencji.

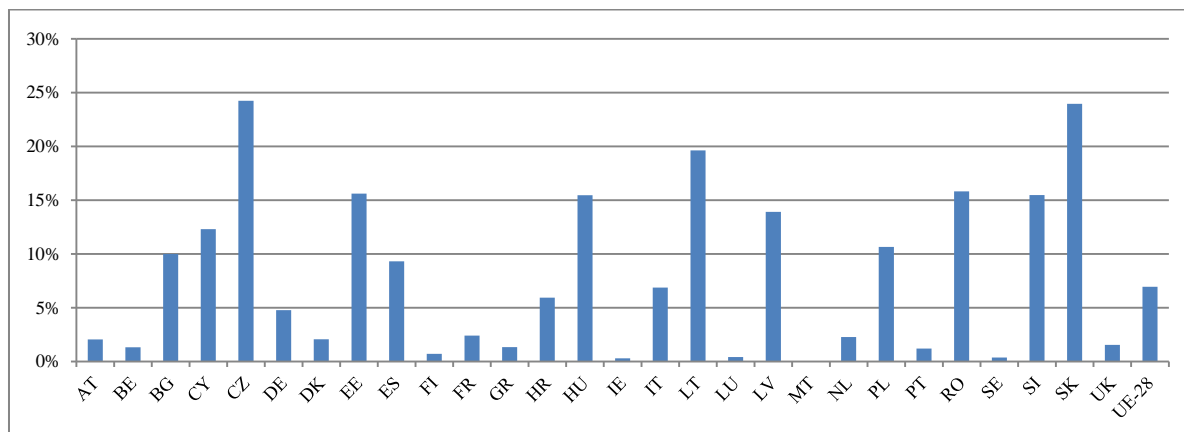
Państwa, w których wartość publikowanych zamówień publicznych jest relatywnie niska w stosunku do PKB, nie odnoszą korzyści ze zwiększonej widoczności – takich jak niższe koszty poszukiwania oferentów do zbliżających się zamówień czy zwiększenie puli potencjalnych uczestników. Ponadto, czerpiąc korzyści z otwartości rynków innych państw członkowskich, państwa te nie oferują symetrycznych możliwości europejskim przedsiębiorstwom z innych państw członkowskich; ma to duże

znaczenie w relacji pomiędzy deficytowymi państwami członkowskimi a tymi, które dysponują nadwyżkami. W Niemczech odsetek publikacji jest najniższy wśród państw członkowskich UE (1,2%).

Z kolei w przypadku procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu poziom przejrzystości i konkurencji jest zazwyczaj o wiele niższy.

W latach 2006–2016 odsetek ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, w przypadku których zastosowano procedurę negocjacyjną bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu, wynosił 7% w skali UE-28 (zob. wykres 4). Świadczy to o tym, że w przypadku zauważalnej części zamówień publicznych występuje dość duża przejrzystość. Od 2006 r. obserwuje się ogólną tendencję do względnej stabilności, przy czym występują znaczne różnice w poszczególnych państwach członkowskich. Niektóre sektory wyróżniają się jednak bardzo częstym stosowaniem procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Dzieje się tak na przykład w przypadku zamówień na rozwiązania informatyczne, w ramach których uzależnienie od jednego dostawcy jest częstym zjawiskiem.

Wykres 4: Odsetek ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, w przypadku których zastosowano procedurę negocjacyjną bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu – lata 2006–2016



Źródło: Komisja Europejska na podstawie danych Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej / TED (Chorwacja 2013–2016, Rumunia i Bułgaria 2007–2016)

2.5. Jakość przekazywanych danych

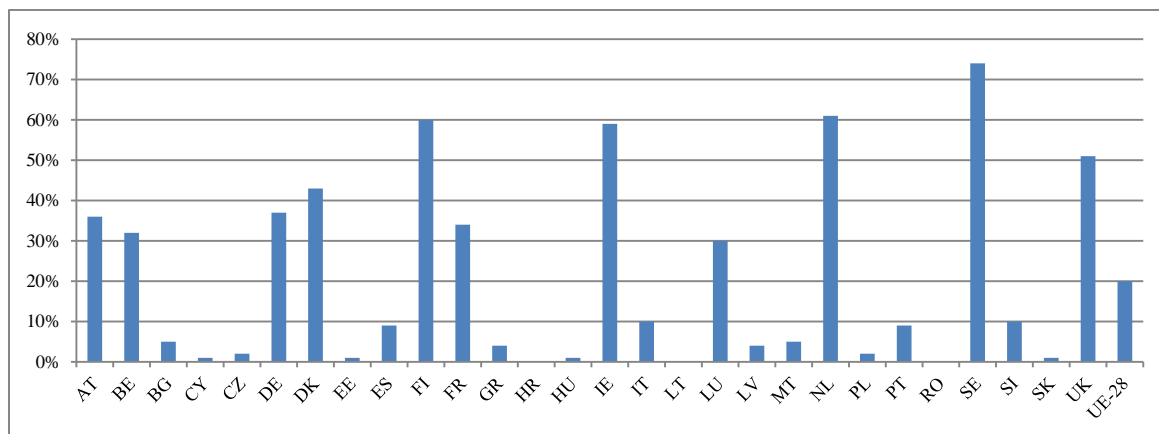
Istnieje powszechna zgoda co do znaczenia danych. OECD stwierdziła na przykład, że „choć państwa członkowskie w coraz większym stopniu gromadzą podstawowe dane dotyczące zamówień publicznych, nieliczne z nich analizują te informacje w sposób systematyczny, aby zmierzyć wydajność systemu zamówień publicznych”. Ponadto w swoich badaniach Komisja zaleciła poprawę jakości danych dotyczących zamówień publicznych i danych dotyczących środków ochrony prawnej. W niektórych państwach członkowskich przeprowadzono odpowiednie badania; dokonały tego na przykład rządy Zjednoczonego Królestwa, Niemiec i Szwecji oraz sektory pozarządowe Chorwacji, Republiki Czeskiej i Węgier.

Koszty proponowanych rozwiązań są zasadniczo niezbyt wysokie, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w szczególności w porównaniu z wydatkami na zamówienia publiczne.

Na przykład koszt rejestru zamówień na Słowacji nie przekroczył 25 000 EUR. Ponadto dostępne są już dane z kontroli, zgodnie z którymi główne zmiany, jakich należy dokonać, dotyczą przebiegu pracy. Poza tym w niektórych państwach członkowskich dokonano wnikliwej analizy danych, korzystając ze skromnych budżetów organizacji pozarządowych.

Jednym ze wskaźników stosowanych do zilustrowania jakości danych jest odsetek ogłoszeń publikowanych w TED, które nie zawierają informacji o wartości zamówienia. W latach 2006–2016 wartości nie wskazano w przypadku 20% zamówień na szczeblu UE. W przypadku 10 państw członkowskich procent ten był jednak znacznie wyższy, przy czym pierwsze cztery miejsca zajmowały Szwecja, Niderlandy, Finlandia i Irlandia. Ponadto szereg państw z najwyższym odsetkiem brakujących danych nie zapewniło odpowiedniej poprawy wraz z upływem czasu, przy czym najgorsza sytuacja panuje w Szwecji i Niderlandach.

Wykres 5: Brak rejestracji informacji o wartości zamówień – lata 2006–2016



Źródło: Komisja Europejska na podstawie danych Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej / TED (Chorwacja 2013–2016, Rumunia i Bułgaria 2007–2016)

Dobre rządzenie

2.6. Agregacja popytu

Środowisko zamówień publicznych charakteryzuje się znacznym rozdrobnieniem liczby nabywców. Szacuje się, że w UE działa ponad 350 000 pojedynczych instytucji zamawiających. W wielu państwach członkowskich brakuje jednak wiarygodnych informacji na temat liczby instytucji zamawiających, przytoczoną liczbę należy zatem uznać za orientacyjną.

Ograniczenia finansowe i silniejsze społeczne wezwania do większej odpowiedzialności skłaniają organy publiczne do centralizacji i standaryzacji zamówień publicznych. Jednocześnie agregacja popytu na zamówienia publiczne może pomóc organom publicznym osiągnąć takie kluczowe cele jak:

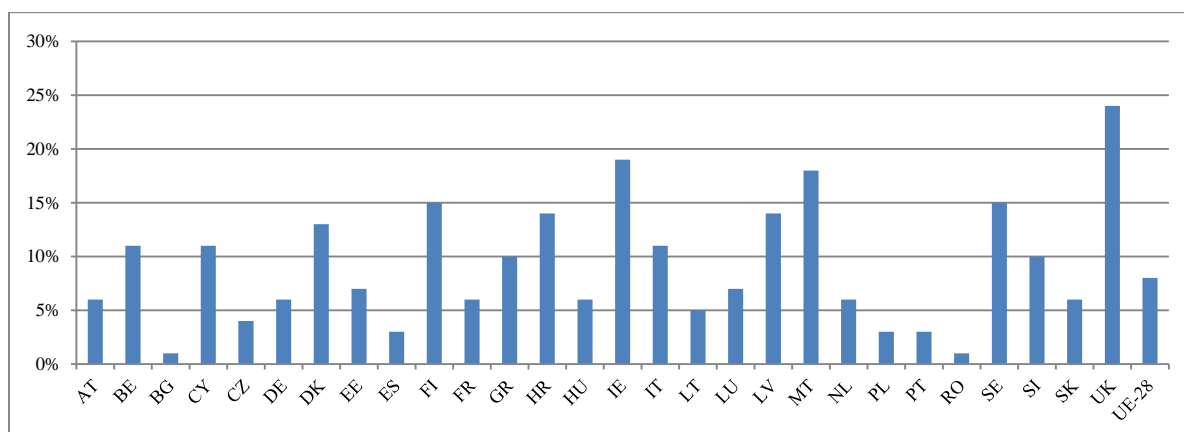
- najlepsza relacja jakości do ceny dzięki korzyściom skali;
- cele społeczne lub w zakresie ekologiczności;
- profesjonalizacja nabywców;
- zapewnienie skutecznego planowania i monitorowania cyklu zamówień publicznych;
- wdrożenie narzędzi elektronicznych.

Przykładowo sektor energetyczny stał się jednym z najlepszych przykładów

wykorzystania wspólnych zamówień publicznych w Zjednoczonym Królestwie. W 2010 r. wszystkie departamenty administracji centralnej upoważniono do nabywania energii za pośrednictwem służb *Government Procurement Service*, co pozwoliło zaoszczędzić 51 mln GBP. Istnieją dwa sposoby agregacji popytu: (i) dokonanie zakupu za pośrednictwem centralnej jednostki zakupującej o ugruntowanej pozycji lub (ii) w ramach wspólnego udzielania zamówień wraz z innymi podmiotami. Dobrymi przykładami są takie towary jak energia elektryczna, gaz, meble biurowe i sprzęt biurowy.

W latach 2009–2015 odsetek ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, w ramach których instytucja zamawiająca dokonała zakupu w imieniu innych instytucji zamawiających, wynosił średnio 8% w skali UE-28 (wykres 6), przy czym odsetek ten był najwyższy w Zjednoczonym Królestwie. W państwie tym częściej niż wynosi średnia UE-28 dokonywano zakupu w ramach wspólnego udzielania zamówień lub za pośrednictwem centralnej jednostki zakupującej. Względna stabilność w czasie świadczy jednak o tym, że pomimo ograniczeń budżetowych państwa członkowskie nie wykorzystują (w stosownych przypadkach) agregacji popytu.

Wykres 6: Odsetek ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, w ramach których instytucja zamawiająca dokonała zakupu w imieniu innych instytucji zamawiających (w ramach wspólnego udzielania zamówień lub za pośrednictwem centralnej jednostki zakupującej) – lata 2006–2016



Źródło: Komisja Europejska na podstawie danych Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej / TED (Chorwacja 2013–2016, Rumunia i Bułgaria 2007–2016)

2.7. Różnice w stosowaniu kryteriów jakości

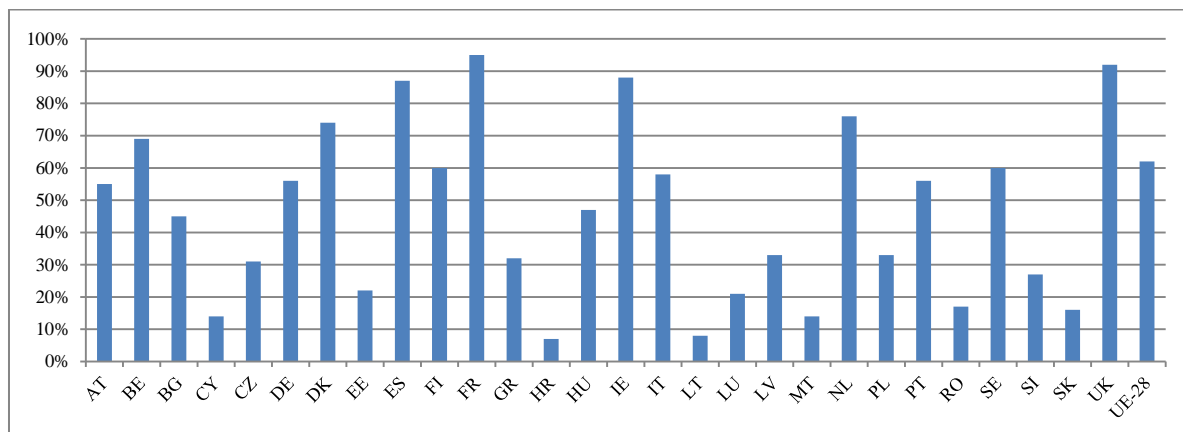
Jak dotąd tylko nieliczne państwa członkowskie podjęły aktywne działania na rzecz ustanowienia polityki odpowiedzialności środowiskowej lub społecznej w zamówieniach publicznych lub w zakresie innowacji. W efekcie kryterium udzielenia zamówienia jest zbyt często niska cena, co nie zawsze oznacza najlepszą relację jakości do ceny.

Komisja apeluje natomiast, aby w ramach zasady oferty najkorzystniejszej ekonomicznie uwzględniać kryteria jakości. Państwa członkowskie stosują jednak tę zasadę

w bardzo różnym stopniu (wykres 7). Francja i Zjednoczone Królestwo stosują ją w odniesieniu do ponad 90% ofert, natomiast Chorwacja i Litwa w mniej niż 10% przypadków. Średnia w UE wynosi 62%.

Rzadkie stosowanie zasady oferty najkorzystniejszej ekonomicznie przez państwa członkowskie może pozbawiać je szansy na rozsądne i strategiczne wykorzystanie znacznych kwot w drodze zamówień publicznych oraz na wywołanie większej liczby pozytywnych skutków ubocznych dla gospodarki. Kwestia ta ma szczególne znaczenie w państwach członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej.

Wykres 7: Stosowanie kryteriów oferty najkorzystniejszej ekonomicznie przy ocenie ofert – lata 2006–2016



Źródło: Komisja Europejska na podstawie danych Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej / TED (Chorwacja 2013–2016, Rumunia i Bułgaria 2007–2016)

3. ROZWIĄZANIA DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

3.1. Rozwiązania

Wyraźne i konkretne działania mogą uczynić z zamówień publicznych potężny instrument polityki gospodarczej każdego z państw członkowskich i doprowadzić do znaczących korzyści w wynikach zamówień. Komisja zwracała na to uwagę w komunikacie przyjętym w dniu 3 października 2017 r.⁸, w którym określono ogólną politykę ramową dotyczącą poprawy praktyki zamówień publicznych w UE, proponując podejście oparte na partnerstwie. Działania przewidziane w ramach priorytetowych obszarów umożliwiłyby państwom członkowskim również usunięcie niedociągnięć przedstawionych w poprzedniej sekcji.

Jak wskazano w komunikacie, takie działania obejmują sześć priorytetowych obszarów:

- zapewnienie szerszego stosowania strategicznych zamówień publicznych;
- profesjonalizację nabywców publicznych;
- poprawę dostępu do rynków zamówień publicznych;

- poprawę przejrzystości i uczciwości oraz lepsze dane;
- wspomaganie transformacji cyfrowej w dziedzinie zamówień publicznych;
- współpracę na rzecz wspólnych zamówień.

Jeżeli chodzi o **strategiczne zamówienia publiczne**, powinny one odgrywać większą rolę w rozwiązywaniu problemów społecznych, środowiskowych i gospodarczych. W praktyce oznacza to włączanie kryteriów ekologicznych, społecznych i dotyczących innowacyjności do głównego nurtu zamówień publicznych⁹, stosowanie na większą skalę konsultacji lub ocen jakościowych (oferta najkorzystniejsza ekonomicznie¹⁰) przed wprowadzeniem na rynek oraz zamawianie innowacyjnych rozwiązań na etapie przedkomercyjnym. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły kryteria ustalania oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, w tym kryteria ekologiczne, jako obowiązkowe w swoich procedurach udzielania zamówień. W każdym przypadku, aby uzyskać optymalne rezultaty w obszarze

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ Powinno to również obejmować obowiązek zapewnienia dostępności dla osób niepełnosprawnych.

¹⁰ Oferta najkorzystniejsza ekonomicznie umożliwiającą nadanie większego znaczenia jakości.

zamówień publicznych, należy strategiczne kryteria stosować systematycznie. Można to osiągnąć dzięki szeroko zakrojonemu wsparciu praktycznemu, w postaci na przykład upowszechniania standardów, metodologii analizy porównawczej, regularnych aktualizacji oznakowań¹¹ oraz kryteriów oceny, a także udostępnienia biblioteki dobrych praktyk.

Kolejnym ważnym aspektem jest **profesjonalizacja**. Zwiększone wykorzystywanie strategicznych zamówień publicznych wymaga szerszego stosowania elastycznych praktyk, wiedzy o rynkach i innowacyjnych narzędzi. W sektorze publicznym należy wdrożyć kompleksową strategię przeciwdziałania niechęci do podejmowania ryzyka oraz przyciągania i rozwijania umiejętności w całym środowisku zamówień publicznych. Państwa członkowskie znajdują się na różnych etapach swojej drogi do profesjonalizacji. Wymiana doświadczeń umożliwi usprawnienie praktyk w zakresie udzielania zamówień publicznych państw członkowskich; zwiększy także oddziaływanie zamówień publicznych w zakresie realizacji celów polityki publicznej. Jedynie dzięki długoterminowym strategiom profesjonalizacji na szczeblu krajowym możliwe jest dysponowanie odpowiednimi osobami o odpowiednich umiejętnościach i narzędziach w celu dostarczenia najlepszych rezultatów.

Kolejny ważny aspekt dotyczy **dostępu do rynków zamówień publicznych**. Choć MŚP mają kluczowe znaczenie w kontekście tworzenia miejsc pracy, rozwoju i innowacji, to dostęp do zamówień publicznych jest dla nich utrudniony. Obecnie MŚP zdobywają 45% łącznej wartości zamówień powyżej unijnych wartości progowych – bezpośrednio, w ramach wspólnego udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia lub jako podwykonawcy. W dyrektywach z 2014 r. przewidziano

rozwiązania¹², które powinny ułatwić dostęp MŚP do zamówień publicznych. O tych zwiększonych możliwościach MŚP należy szerzej informować opinię publiczną, przedsiębiorstwa i instytucje zamawiające. Ma to służyć zwiększeniu udziału MŚP w zamówieniach publicznych, zgodnie z ogólnym znaczeniem tych przedsiębiorstw w gospodarce.

Innym sposobem poprawy dostępu jest budowanie zaufania pomiędzy podmiotami rynkowymi, w tym MŚP, by chętniej uczestniczyły one w postępowaniach o udzielenie zamówienia. Można tego dokonać, oferując sprawiedliwe, efektywne możliwości rozwiązywania problemów oraz niezależne procedury odwoławcze dotyczące decyzji przetargowych. Ponadto UE jest najbardziej otwartym rynkiem zamówień publicznych na świecie, ale przedsiębiorstwa unijne nie zawsze mogą korzystać z dostępu do takiego rynku w innych krajach. Najwięksi partnerzy handlowi UE wciąż stosują środki dyskryminacyjne, faworyzując krajowych oferentów kosztem przedsiębiorstw unijnych.

Zarządzanie zamówieniami publicznymi opiera się na wiarygodnych **danych**. Mają one kluczowe znaczenie przy przygotowywaniu odpowiednich działań politycznych. Należy zapewnić lepsze i łatwiej dostępne dane na temat zamówień publicznych¹³. Dzięki temu otworzy się szereg możliwości dokładniejszej oceny wyników polityk udzielania zamówień oraz kształtowania przyszłych strategicznych decyzji. Stosowanie elektronicznych systemów zamówień dostarczy również danych na potrzeby wykrywania nieprawidłowości

¹¹ Takich jak oznakowania ekologiczne, energetyczne i znaki sprawiedliwego handlu.

¹² Środki mające na celu poprawę dostępu MŚP do rynków zamówień publicznych obejmują zachęcanie do dzielenia zamówień na części, ograniczenie progu obrotu wymaganego do przystąpienia do procedury zamówień publicznych oraz zmniejszenie wymogów związanych z dokumentacją.

¹³ Przy poszanowaniu podstawowych praw, a w szczególności prawa do ochrony danych osobowych, w zakresie mającym do nich zastosowanie.

Ponadto dostęp do danych dotyczących zamówień publicznych powinien umożliwiać dialog ze społeczeństwem obywatelskim oraz zapewniać większą rozliczalność władz publicznych. Organy sektora publicznego będą dzięki temu lepiej przygotowane do walki z oszustwami i korupcją¹⁴. W tym celu zdecydowanie zalecane jest utworzenie publicznie dostępnych rejestrów zamówień¹⁵, które pozwolą zapewnić przejrzystość udzielanych zamówień oraz zmian w zamówieniach. Poza tym umożliwienie zgłaszania przypadków korupcji przez utworzenie skutecznych mechanizmów zgłaszania i ochronę sygnalistów przed odwetem również może się przyczynić do poprawy przejrzystości zamówień publicznych i zaoszczędzenia publicznych pieniędzy¹⁶.

Nowe technologie cyfrowe oferują ogromne możliwości usprawnienia i uproszczenia procedur udzielania zamówień za sprawą rozpowszechnienia elektronicznych zamówień publicznych. W dyrektywach w sprawie zamówień publicznych przewidziano, że przedstawianie ofert drogą elektroniczną będzie obowiązkowe od października 2018 r. Niemniej jednak pełne korzyści związane z zamówieniami elektronicznymi będą możliwe jedynie wówczas, gdy cała **procedura udzielania zamówień publicznych przejdzie transformację cyfrową**. Nowe technologie oferują możliwość gruntownego przemysłenia sposobu

¹⁴ Zgodnie ze sprawozdaniem antykorupcyjnym Komisji z 2014 r. korupcja kosztuje społeczeństwo UE około 120 mld EUR rocznie. Zgodnie z opracowaniem z 2013 r. (PWC i Ecorys dla Komisji Europejskiej) całkowite bezpośrednie koszty korupcji w zamówieniach publicznych w zaledwie pięciu sektorach (transport drogowy i kolejowy, gospodarka wodna i ściekowa, budownictwo miejskie i użyteczności publicznej, szkolenia oraz badania i rozwój) w tylko ośmiu państwach UE wyniosły od 1,4 do 2,2 mld EUR.

¹⁵ W zakresie, w jakim taki rejestr będzie zawierał dane osobowe, powinien on spełniać wymagania przewidziane w przepisach o ochronie danych.

¹⁶ Zgodnie z opublikowanym w 2017 r. badaniem „Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement” (Milieu dla Komisji Europejskiej) potencjalne korzyści ze skutecznej ochrony sygnalistów dla UE jako całości w obszarze zamówień publicznych wynoszą każdego roku od 5,8 do 9,6 mld EUR.

organizacji udzielania zamówień publicznych oraz odpowiednich części administracji publicznej. Istnieje wyjątkowa szansa na przekształcenie odpowiednich systemów.

Wspólne zamówienia publiczne zaczęły się przyjmować w całej UE¹⁷. Centralne jednostki zakupujące jako instytucje agregujące zarządzają coraz większymi udziałami w rynkach zamówień publicznych. Odgrywają one coraz istotniejszą rolę w promowaniu reformy zamówień publicznych, w tym wdrożenia podejścia strategicznego. Ponadto stwarzają możliwość wywierania zwiększonego nacisku przez nabywców publicznych, co na niektórych rynkach zdominowanych przez niewielką liczbę podmiotów gospodarczych jest nieodzowne. Centralne jednostki zakupujące mogą otrzymać ogólne uprawnienia na poziomie krajowym, zajmować się poszczególnymi sektorami (takimi jak opieka zdrowotna czy sektor informatyczny) lub specjalizować się w zamówieniach regionalnych lub miejskich).

Duże wolumeny zamówień centralnych jednostek zakupujących mogą być wykorzystane do pozyskiwania zamówień strategicznych, np. przez ustanowienie celów w zakresie zamówień na rozwiązania innowacyjne lub ekologiczne. Znajomość rynku przez centralne jednostki zakupujące jest również kluczowym elementem profesjonalizacji zamówień publicznych. Wiedza fachowa centralnych jednostek zakupujących prowadzi do pozytywnych skutków ubocznych, ponieważ często zapewniają one wsparcie innym instytucjom zamawiającym.

Wiele można również osiągnąć dzięki ściślejszej współpracy pomiędzy instytucjami zamawiającymi. Nowe przepisy UE znacznie też usprawniają wspólne zamówienia transgraniczne, w ramach których instytucje

¹⁷ Agregacja popytu dotyczy instytucji zamawiających oraz innych podmiotów działających za pośrednictwem centralnych jednostek zakupujących, które działają jako hurtownicy lub pośrednicy.

zamawiające z różnych krajów wspólnie organizują swoje postępowania o udzielenie zamówienia. Kilka niedawnych przykładów dowodzi wykonalności takiej współpracy.

3.2. Ramy prawne UE

Unijne dyrektywy dotyczące zamówień publicznych obejmują swoim zakresem oferty, których spodziewana wartość przekracza określony próg, chociaż państwa członkowskie mają również obowiązek przestrzegać przewidzianych w tych dyrektywach zasad dotyczących ofert poniżej tego progu. Podstawowymi zasadami określonymi w dyrektywach są przejrzystość, równe traktowanie, otwarta konkurencja oraz prawidłowe zarządzanie postępowaniem. Mają one służyć stworzeniu rynku zamówień publicznych, który będzie konkurencyjny, otwarty i dobrze uregulowany. Tylko w ten sposób można zapewnić odpowiednie wykorzystanie środków publicznych. Wdrożenie dyrektyw może także w znacznym stopniu przyczynić się do osiągnięcia takich celów jak najlepsza relacja jakości do ceny, przejrzystość, sprawiedliwość i dobre rządzenie.

Dyrektywy zostały gruntownie zmienione w ramach reformy z 2014 r.; nowe przepisy upraszczają i uelastyczniają procedury udzielania zamówień publicznych. Korzyści w tym zakresie odniosą nabywcy publiczni i przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP. W szczególności:

- Prostsze procedury dla instytucji zamawiających umożliwią otwarcie unijnego rynku zamówień publicznych, zapobieganie kampaniom na rzecz kupowania wyłącznie produktów krajowych oraz wspieranie swobodnego przepływu towarów i usług. W rezultacie instytucje zamawiające uzyskają lepszą relację jakości do ceny.
- Nowe przepisy, w tym dotyczące nowego elektronicznego oświadczenia składanego przez oferentów (jednolity europejski dokument zamówienia), torują drogę do cyfryzacji zamówień publicznych, dzięki czemu znacznie zwiększy się

wydajność systemu. Przykładowo tylko zwycięskie przedsiębiorstwo ma obowiązek przedstawić całą dokumentację, która potwierdza spełnienie kryterium kwalifikacji. Pozwoli to znacznie ograniczyć liczbę dokumentów potrzebnych do kwalifikacji przedsiębiorstw.

- Dzięki łagodniejszym wymogom dotyczącym minimalnego obrotu i wprowadzeniu możliwości podziału zamówień na części MŚP zyskują łatwiejszy dostęp do zamówień publicznych.
- Zamówienia stają się strategicznym instrumentem polityki. Dzięki nowym przepisom postępowania o udzielenie zamówienia pomogą także nabywcom publicznym wdrażać polityki środowiskowe oraz dotyczące integracji społecznej i innowacji.

Państwa członkowskie miały obowiązek dokonać transpozycji dyrektyw dotyczących zamówień publicznych najpóźniej do dnia 18 kwietnia 2016 r. Według stanu z września 2017 r. cztery państwa członkowskie nie dokonały transpozycji żadnej z trzech dyrektyw. Dwa kolejne nie dokonały transpozycji dyrektywy w sprawie udzielania koncesji.

4. PRZYKŁADY UDANYCH DZIAŁAŃ

W odniesieniu do niektórych spośród kluczowych wyzwań przedstawionych w poprzednich sekcjach można podać przykłady udanych działań.

W zakresie **strategicznych zamówień** najlepsze praktyki stosuje m.in. Szwecja. Niedawno rząd Szwecji przyjął krajową strategię udzielania zamówień publicznych. Strategia powstała, aby umożliwić instytucjom zamawiającym wdrożenie strategicznych zamówień. Przedstawiono w niej propozycje dotyczące konkretnych działań, które mają znaczenie dla całej działalności sektora publicznego. Strategia obejmuje siedem celów polityki, wśród nich „zamówienia publiczne odpowiedzialne pod względem środowiskowym”. Ma temu służyć zwiększenie udziału zielonych zamówień publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do tych kategorii produktów, które mają

największy wpływ na środowisko. Podczas różnych faz postępowania o udzielenie zamówienia należy uwzględniać kwestie środowiskowe i cykl życia. Wdrożenie krajowej strategii udzielania zamówień publicznych i podjęcie odpowiednich działań następczych powierzono utworzonej w 2015 r. Krajowej Agencji Zamówień Publicznych – niezależnemu organowi, którego główną rolą jest zapewnianie krajowym instytucjom zamawiającym skutecznego wsparcia obejmującego m.in. tworzenie wytycznych i organizację szkoleń.

Kolejnym wymiarem strategicznych zamówień są tzw. społeczne zamówienia publiczne. Oznacza to, że zamówienia publiczne są wykorzystywane do realizacji celów społecznych, np. włączenia osób defaworyzowanych. W 2015 r. w swoim krajowym planie działania na rzecz zrównoważonych zamówień publicznych Francja wyznaczyła cel, zgodnie z którym do 2020 r. czynniki społeczne powinny być uwzględniane w przypadku co najmniej 25% zamówień publicznych. Aby osiągnąć ten cel, w planie zaproponowano szereg działań, zaleceń i narzędzi komunikacji umożliwiających podnoszenie świadomości po stronie instytucji zamawiających.

W odniesieniu do **wspólnych zamówień publicznych** Włochy wdrożyły ważną reformę, aby zracjonalizować funkcjonowanie zamówień. Powszechnym słabym punktem unijnych systemów zamówień publicznych jest rozdrobnienie (tylko we Włoszech istnieje około 36 000 instytucji zamawiających). Skutkiem nadmiernego rozdrobnienia zamówień jest szereg problemów:

- niewystarczające korzyści skali i mniejsza siła przetargowa instytucji zamawiających;
- niewystarczająca profesjonalizacja i znajomość rynków po stronie nabywców;
- wysokie koszty transakcyjne;
- komplikacja postępowań o udzielenie zamówienia i zwiększenie ryzyka nieprawidłowości;

- nadmierny rozrzut cen tego samego produktu zamawianego przez różne podmioty.

W ramach analizy wydatków Włochy wprowadziły obowiązek, by w przypadku 19 kategorii towarów i usług (głównie w sektorze opieki zdrowotnej) postępowania o udzielenie zamówienia przeprowadzała grupa „instytucji agregujących”, w tym głównie krajowe lub regionalne centralne jednostki zakupujące. Pozwoliło to również wyeliminować znaczący rozrzut cen produktów oferowanych nabywcom (zgłaszano przypadki, w których w tym samym regionie różnice cen stentów wieńcowych przekraczały 300%). Dzięki temu w 2015 r. uzyskano znaczne oszczędności: średnio 23% w przypadku już zakończonych postępowań o udzielenie zamówienia, w przedziale od 6% do 59%. Wyniki są widoczne również dlatego, że zainteresowane strony ustanowiły system umożliwiający planowanie i koordynację zamówień na dany produkt.

Dzięki cyfryzacji łatwiejsze jest monitorowanie zamówień publicznych, które stanowią znaczną część wydatków publicznych. Rejestry zamówień są efektywnym pod względem kosztów narzędziem umożliwiającym zarządzanie zamówieniami oraz poprawę **przejrzystości, uczciwości i jakości danych**. W rejestrach przechowywane są cyfrowe dane dotyczące zamówień oraz ich strukturyzowane podsumowania, zawierające m.in. warunki realizacji zamówienia, warunki dostawy i ewentualne zmiany. W niektórych państwach każde zamówienie publiczne wymaga publikacji w rejestrze, pod rygorem nieważności. Dzięki rejestrom instytucje zamawiające mogą w łatwiejszy sposób zarządzać swoimi zamówieniami, co pozwala usprawnić proces udzielania zamówień publicznych. W Portugalii portal zamówień *Base*¹⁸ pozwala monitorować wydatki na zamówienia publiczne i wielkość zamówień oraz sporządzać statystyki dotyczące rodzaju zakupu, zwycięskich

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>

ofert złożonych przez przedsiębiorstwa itp.

Przechodzenie na **elektroniczne zamówienia publiczne** stanowi szansę na modernizację systemu zamówień publicznych. Dobre praktyki w tym zakresie obejmują:

- utworzenie jednego portalu na szczeblu krajowym zawierającego wszystkie ogłoszenia i jego integrację z TED;
- zapewnienie konkurencyjności rynku elektronicznych zamówień publicznych;
- ustanowienie rejestru zamówień, w tym ujawnianie pełnych informacji na temat udzielonych zamówień;
- łagodne wymogi dotyczące podpisów (spada wykorzystanie podpisów elektronicznych);
- wdrożenie zasady jednorazowości.

Równie ważne jest to, że przedsiębiorstwa (lub obywatele) muszą podawać urzędowi administracji publicznej te same informacje tylko raz. Zasada jednorazowości jest praktyką stosowaną w kontaktach między państwem a przedsiębiorstwami (lub obywatelami). U jej podstaw leży zasada, że od przedsiębiorstw (lub obywateli) nigdy nie należy wymagać podania informacji, które przy wykorzystaniu różnych danych referencyjnych (takich jak numer identyfikacji podatkowej) można pozyskać od urzędów administracji publicznej. Dane takie można pobrać bezpośrednio z rejestrów krajowych (jak ma to miejsce w Estonii) lub z systemu agregującego (takiego jak system kwalifikacji wstępnej), dzięki którym przedsiębiorstwa podają urzędowi informacje tylko raz.

5. WNIOSKI

Chociaż w ostatnich latach w systemach zamówień publicznych wprowadzono ulepszenia, zarówno na szczeblu UE, jak i poszczególnych państwach, nadal występują wyzwania w tym zakresie. Państwa członkowskie wydają na zamówienia publiczne znaczną część środków publicznych. W wielu państwach

współczynnik publikacji pozostaje jednak na niskim poziomie, czego skutkiem jest niedostateczna otwartość na transgraniczne możliwości biznesowe. Stosowanie procedur udzielania zamówień publicznych ograniczających konkurencję, np. procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu, różni się znacznie w poszczególnych państwach, wahając się od około 0% do ponad 20%; z kolei odsetek zamówień, w których złożono tylko jedną ofertę, pozostaje na wysokim poziomie. Ma to szczególne znaczenie w niektórych sektorach (np. w sektorze informatycznym), w ramach których uzależnienie od jednego dostawcy jest częstym zjawiskiem. Świadczy to o tym, że jednolity rynek w dziedzinie zamówień publicznych nie jest w wystarczającym stopniu zintegrowany, a jego dalsze otwarcie mogłoby przyczynić się do zwiększenia wydajności gospodarczej i wzrostu gospodarczego.

Stosowanie kryteriów dotyczących jakości podczas udzielania zamówień różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, od niespełna 10% w Chorwacji i na Litwie do ponad 90% we Francji i w Zjednoczonym Królestwie. Zasadniczo wiele państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej często stosuje kryterium najniższej ceny, tracąc szansę na wspieranie innowacji lub realizację celów społecznych lub w zakresie ekologiczności.

Obecnie państwa członkowskie odkrywają zalety wspólnych zamówień publicznych opartych na agregacji popytu jako sposobu na zwiększenie skuteczności wydatków publicznych. Nadal istnieje jednak możliwość znacznej poprawy. Kolejne wyzwanie stanowi potrzeba profesjonalizacji, aby osoby odpowiedzialne za realizację zamówień publicznych dysponowały koniecznymi umiejętnościami i wiedzą techniczną oraz rozumiały procedury.

Zamówienia elektroniczne są jednym ze sposobów na zwiększenie przejrzystości i wydajności postępowań o udzielenie zamówienia. Są one stopniowo wdrażane

w państwach członkowskich. Jakość wprowadzanych usług w zakresie elektronicznych zamówień publicznych nadal jednak wymaga poprawy.

Data: 22.11.2017