



Strasburg, dnia 3.10.2017 r.
COM(2017) 572 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Skuteczne zamówienia publiczne dla Europy

Wstęp

W czasach fundamentalnych zmian dla UE i odnowionej debaty na temat jej przyszłości jest jasne, że Europejczycy zasługują na konkretne wyniki ze strony UE, oraz że takich wyników w coraz większym stopniu oczekują. Działania podejmowane na szczeblu UE powinny przekładać się na wzrost gospodarczy oraz konkurencyjność, zrównoważoność, solidarność i bezpieczeństwo. Jak wspomniano w planie inwestycyjnym dla Europy¹, zachęcanie do inwestycji jest kluczem do uzyskania takich rezultatów przez odblokowanie tworzenia nowych miejsc pracy i zrównoważonego wzrostu gospodarczego na jednolitym rynku.

Znacząca część inwestycji publicznych w naszej gospodarce realizowana jest w drodze zamówień publicznych, które stanowią 14 % PKB UE, co czyni je podstawowym elementem środowiska inwestycyjnego. Organy publiczne mogą korzystać z tego środka w sposób bardziej strategiczny, by uzyskać lepszą wartość za każde euro wydane z publicznych pieniędzy oraz przyczyniać się do tworzenia bardziej innowacyjnej, zrównoważonej² i konkurencyjnej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu. Ponadto poprawa udzielania zamówień publicznych przyczyni się do umocnienia jednolitego rynku, do którego wzywał w 2017 r. w swym orędziu o stanie Unii przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker.

W niniejszym komunikacie przedstawiono strategię zamówień publicznych określającą ogólną politykę ramową oraz wyznaczającą jasne priorytety dotyczące poprawy praktyki zamówień publicznych i wspierania inwestycji w Unii Europejskiej. Oprócz wspomnianej strategii w komunikacie zaprezentowano trzy konkretne inicjatywy. Komisja przedstawia komunikat na temat mechanizmu dotyczącego dużych projektów infrastrukturalnych w celu zapewnienia przejrzystości i dostarczenia wytycznych w zakresie zamówień publicznych organom publicznym. Proponuje ponadto zalecenie dotyczące profesjonalizacji nabywców publicznych, ponieważ wyposażony w odpowiednie umiejętności personel ma kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia. Równolegle uruchomione zostają ukierunkowane konsultacje na temat projektu wytycznych dotyczących udzielania zamówień publicznych w zakresie innowacji, w celu wspierania przełomowych, nowych i bardziej zrównoważonych rozwiązań dla naszych społeczeństw.

1. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE SĄ OBECNIE WAŻNIEJSZE NIŻ KIEDYKOLWIEK PRZEDTEM

Europejczycy oczekują należytego zwrotu ze swoich podatków w postaci usług publicznych wysokiej jakości. Rodzice chcą, aby ich dzieci dostawały w szkołach zdrowe posiłki, mieszkańcy miast oczekują większych, poprawiających warunki życia inwestycji w inteligentne i zrównoważone rozwiązania miejskie, ze specjalnymi, bezpiecznymi ścieżkami rowerowymi, skwerami i placami zabaw budowanymi przy użyciu bezpiecznych i innowacyjnych materiałów; użytkownicy dróg oczekują bezpiecznego, wysokiej jakości budownictwa infrastrukturalnego, pacjenci potrzebują lepszego dostępu do opieki medycznej wyższej jakości i oczekują sprzętu medycznego i narzędzi diagnostycznych opartych na najnowszych innowacjach. W celu zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych niezbędne jest strategiczne podejście do zaopatrzenia. To zaś jest silnie **uzależnione od nowoczesnych i skutecznych procesów udzielania zamówień publicznych.**

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Plan inwestycyjny dla Europy (COM(2014) 903).

² Włączanie aspektów związanych z efektywnością energetyczną, efektywnym gospodarowaniem zasobami i aspektów gospodarczych.

Szczególnie w czasach napiętych budżetów krajowych zamówienia są dla **władz publicznych potężnym narzędziem wydatkowania środków publicznych w efektywny, zrównoważony i strategiczny sposób**. Co roku na zamówienia publiczne przeznaczają się 2 000 mld euro³, a zatem lepsze zarządzanie zamówieniami może prowadzić do znaczących oszczędności w budżetach publicznych i zwiększenia poziomu inwestycji. Przykładowo wzrost wydajności rządu 10 % może przyczynić się do znaczących oszczędności w kwocie 200 mld euro rocznie, bez obniżania poziomu usług oferowanych Europejczykom. Zamówienia mają również istotny wpływ na europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, jako że prawie połowa tych funduszy jest wydatkowana za pośrednictwem zamówień publicznych. Sprawne udzielanie zamówień pomaga uzyskać najlepszy stosunek korzyści ekonomicznych do środków wydanych z tych funduszy unijnych.

Obszar zamówień publicznych jest też ważny dla **europejskich przedsiębiorstw**, które czerpią korzyści z jednolitego rynku, biorąc udział w przetargach we własnym kraju oraz w innych państwach członkowskich UE. Przyspieszenie postępu technologicznego i cyfryzacja, zmiany demograficzne i coraz silniej powiązane ze sobą rynki znacząco oddziałują na nasze społeczeństwa i gospodarki. W zglobalizowanym świecie integracja gospodarcza będąca wynikiem jednolitego rynku pozostaje podstawową siłą napędową tworzenia dobrobytu i konkurencyjności, a zatem naszym najlepszym środkiem ochrony.

Zamówienia publiczne to strategiczny instrument w zestawie narzędzi polityki gospodarczej każdego państwa członkowskiego. W strategii jednolitego rynku na rok 2015⁴ przedstawiono argumenty za bardziej przejrzystymi, skutecznymi i odpowiedzialnymi systemami zamówień publicznych. Wymaga to przestawienia się z podejścia czysto administracyjnego na podejście ukierunkowane strategicznie i oparte na potrzebach, przy zachowaniu pełnej zgodności z zasadami. Przy rocznych nakładach wynoszących około 14 % PKB UE zamówienia publiczne mogą przyczynić się do sprostania wielu najważniejszym wyzwaniom stojącym przed Europą, szczególnie za sprawą generowania trwałego wzrostu gospodarczego i miejsc pracy⁵. Mogą one sprzyjać inwestycjom w realną gospodarkę i pobudzać popyt w celu podniesienia konkurencyjności opartej na innowacjach i cyfryzacji, co podkreślono w komunikacie dotyczącym przemysłu⁶. Ponadto mogą wspierać przejście do zasobooszczędnej i energooszczędnej gospodarki o obiegu zamkniętym⁷ i sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu oraz społeczeństwom integracyjnym, w których nierówności będą mniejsze.

Nowa generacja dyrektyw w sprawie zamówień publicznych⁸, przyjęta w 2014 r., zapewnia ramy dla bardziej elastycznych zamówień. Dyrektywy te upraszczają procedury udzielania zamówień publicznych, poprawiając dostęp MŚP do zamówień. Ich ogólnym celem jest uzyskanie największych korzyści ekonomicznych za pieniądze publiczne, osiągnięcie lepszych rezultatów w realizacji celów społecznych i innych celów polityki publicznej, przy równoczesnym zwiększeniu efektywności wydatków publicznych. Wreszcie zawarte w dyrektywach surowsze przepisy dotyczące uczciwości i przejrzystości biorą na cel korupcję i oszustwa.

³ Szacunkowe całkowite wydatki instytucji rządowych na roboty, towary i usługi na podstawie danych Eurostatu.

⁴ COM(2015) 550 final: „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw”.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-junker-plan_pl

⁶ COM(2017) 479 final.

⁷ Zob. COM(2014) 398 final/2 „Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program »zero odpadów« dla Europy”.

⁸ W ramach reformy z 2014 r. przyjęto dyrektywę 2014/23/UE (koncesje), dyrektywę 2014/24/UE (kwestie ogólne) oraz dyrektywę 2014/25/UE (sektor użyteczności publicznej).

Chociaż transpozycja tych dyrektyw do prawa krajowego przebiega powoli⁹, opisywane zaktualizowane ramy prawne istnieją obecnie w znacznej większości państw członkowskich. W ramach procesu europejskiego semestru¹⁰ zidentyfikowano jednakże wiele konkretnych obszarów, w których wprowadzenie udoskonaleń w krajowej procedurze udzielania zamówień publicznych przyczyniłoby się w decydujący sposób do wzrostu konkurencyjności i wydajności. Co więcej, państwa członkowskie nie wykorzystują w pełni możliwości oferowanych przez zamówienia publiczne jako strategiczne narzędzie wspierania celów w zakresie zrównoważonego rozwoju, celów polityki społecznej i innowacji. **Jest to zatem właściwy moment, by skupić się na inteligentnym zastosowaniu nowych zasad w praktyce.**

W niniejszym komunikacie Komisja wskazuje **konkretne obszary, w których zmiany mogą zapewnić znaczące korzyści w sposobie wydatkowania pieniędzy publicznych** w państwach członkowskich, a zatem realnie przyczynić się do generowania wzrostu i miejsc pracy w UE. Opisano w nim wizję Komisji dotyczącą możliwego oraz pożądanego statusu zamówień publicznych w Europie w bliskiej przyszłości. W pełni uznając uprawnienia państw członkowskich i ich organów publicznych, Komisja zobowiązuje się do zdecydowanego wspierania zmian w kulturze udzielania zamówień publicznych w państwach członkowskich. Powyższe wymaga zdecydowanej odpowiedzialności politycznej na wszystkich szczeblach administracji oraz daleko idących zmian w sposobie udzielania zamówień publicznych. W związku z tym Komisja **wzywa do szerokiego partnerstwa** z organami publicznymi państw członkowskich oraz pomiędzy tymi organami na wszystkich szczeblach administracji, a także z innymi zainteresowanymi stronami, przy jasno określonych wzajemnych zobowiązaniach.

2. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE DZIŚ: ZMIANY NASTĘPUJĄ, WYZWANIA POZOSTAJĄ

Na szczeblu UE szereg inicjatyw podjętych w ubiegłych latach zaczyna przynosić efekty. Obowiązujące ramy prawne pomagają w doskonaleniu i dalszej integracji rynków zamówień publicznych państw członkowskich. Stworzenie jednolitego unijnego rynku zamówień publicznych jest wielkim osiągnięciem w porównaniu z sytuacją w innych regionach świata. Dane wskazują, że całkowite transgraniczne zamówienia publiczne (bezpośrednie i pośrednie) wzrosły w ostatnich latach do około 23 %¹¹ całkowitej wartości zamówień publicznych w UE, choć nadal istnieje pole do poprawy. Jak ogłoszono w komunikacie „Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem”¹², Komisja zapewniła daleko idącą pomoc państwom członkowskim w procesie przekształcania nowych dyrektyw na prawo krajowe. W kontekście europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych państwa członkowskie muszą spełnić warunki wstępne dotyczące zamówień publicznych, co powinno zagwarantować wdrożenie podstawowych warunków ramowych na potrzeby efektywniejszych i skuteczniejszych inwestycji współfinansowanych z tych funduszy. Procesy reform powinny być kontynuowane w państwach członkowskich przy pełnym wsparciu Komisji.

⁹ Do tej pory kilka państw członkowskich nie dokonało jeszcze transpozycji co najmniej jednej z trzech wskazanych dyrektyw.

¹⁰ W 2017 roku siedem państw członkowskich otrzymało związane z zamówieniami publicznymi zalecenia dla poszczególnych krajów.

¹¹ W niedawnym badaniu Komisji pokazano, że w latach 2009–2015 transgraniczne zamówienia publiczne odpowiadały za 3,5 % całkowitej wartości zamówień. Pośrednie transgraniczne zamówienia publiczne (realizowane za pośrednictwem zagranicznych spółek zależnych) odpowiadały za ponad 20 % tej wartości. W danych liczbowych nie uwzględniono intensyfikacji handlu międzynarodowego w ramach łańcuchów dostaw.

¹² http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/governance/20120608-communication-2012-259-2_en.pdf

W ostatnich latach w kilku państwach członkowskich podjęto kroki zachęcające do radykalnego zreformowania praktyki lub struktury udzielania zamówień publicznych. Na przykład we Francji w marcu 2016 r. utworzono Dyрекcję ds. Zamówień Publicznych, której zadaniem jest określenie polityki zakupów i zapewnienie szkoleń dla nabywców publicznych. W Irlandii w 2014 r. utworzono centralny organ zakupowy¹³ z jednoznacznymi uprawnieniami do podejmowania działań mających na celu usprawnienie zarządzania wydatkami publicznymi przez wszechstronne wykorzystanie danych rynkowych i innych danych związanych z zamówieniami publicznymi. We Włoszech uzyskano średnie oszczędności w wysokości 23 % dzięki stworzeniu skoordynowanego systemu identyfikacji potrzeb oraz procedury wspólnych zamówień publicznych. W ramach projektu HAPPI¹⁴ innowacyjne rozwiązania w zakresie zdrowego starzenia się zostały zamówione wspólnie przez instytucje zamawiające z kilku państw członkowskich¹⁵. W Słowacji wprowadzono rejestr zamówień dający publiczny dostęp do wszystkich zamówień udzielanych przez organy publiczne w kraju, co przyczyniło się do poprawy przejrzystości i umożliwienia kontroli publicznej. 40 organów sektora publicznego z 8 krajów UE obliczyło, że przeszło 100 przetargów ogłoszonych w ramach dotyczącego zielonych zamówień publicznych projektu GPP 2020¹⁶ finansowanego przez Unię Europejską przyczyniło się do powstania oszczędności równych ekwiwalentowi ponad 900 000 ton dwutlenku węgla.

Zmiany mogą mieć również charakter oddolny. Pakt amsterdamski¹⁷, szerokie partnerstwo uzgodnione w maju 2016 roku przez znaczną liczbę zainteresowanych stron i instytucji, w tym władze miast, ma na celu harmonijne, zrównoważone i zintegrowane podejście do wyzwań, z którymi muszą się zmierzyć miasta. Jednym z kluczowych środków realizacji tego podejścia są zamówienia publiczne – w tym innowacyjne, zielone i odpowiedzialne zamówienia publiczne. Przykłady tego rodzaju mogą stanowić inspirację dla innych podmiotów do podążania w podobnym kierunku, z uwzględnieniem specyficznej sytuacji każdego z nich.

Niemniej jednak ten pozytywny rozwój sytuacji nadal sprowadza się często do izolowanych dobrych praktyk, które należałoby wpisać w szerszą inicjatywę, zachęcając również innych do przyłączenia się i korzystania ze zdobytych na tym polu doświadczeń. Jak pokazuje szereg wskaźników, wciąż istnieje w tym zakresie znaczny potencjał poprawy.

Strategiczne możliwości w obszarze zamówień publicznych nie są wystarczająco wykorzystywane. W 55 % postępowań o udzielenie zamówienia nadal stosuje się wyłącznie najniższą cenę jako kryterium udzielenia zamówienia. Dyrektywy w sprawie udzielania zamówień publicznych pozostawiają nabywcom publicznym całkowitą swobodę przy wyborze zakupów w oparciu o kryteria opłacalności ekonomicznej i jakości¹⁸. Nadal jednak najkorzystniejsze ekonomicznie oferty wybierane na podstawie podejścia efektywności pod względem kosztów, które może obejmować kryteria społeczne, środowiskowe, dotyczące

¹³ Biuro Zamówień Rządowych ogp.gov.ie/

¹⁴ Zdrowe starzenie się – Innowacyjne zamówienia publiczne. <http://www.happi-project.eu/>

¹⁵ Rozwiązania HAPPI zakupiło ponad 20 organizacji opieki zdrowotnej z Francji, Włoch, Luksemburga, Belgii i Niderlandów.

¹⁶ <http://www.gpp2020.eu/home/> GPP 2020 ma na celu uwzględnienie aspektu niskoemisyjnych zamówień publicznych w Europie, aby wesprzeć unijne cele w dziedzinie klimatu.

¹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

¹⁸ W dyrektywach z 2014 r. dotyczących udzielania zamówień publicznych wyraźnie zezwolono państwom członkowskim na ograniczenie stosowania wyłącznie ceny lub kosztu jako kryteriów udzielenia zamówienia.

innowacji i dostępności lub inne kryteria jakościowe¹⁹, nie są wykorzystywane w zadowalającym stopniu.

Jeżeli chodzi o innowacje, analizy pokazują, że innowacyjnym zamówieniom stoją na przeszkodzie różne bariery²⁰. Jeden ze sposobów poprawy sytuacji mógłby polegać na szerszym stosowaniu procedury partnerstwa innowacyjnego. Jest to narzędzie, w ramach którego zachęca się graczy rynkowych do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań na rynek. Zostało ono wprowadzone dyrektywami z 2014 r. w celu uwzględnienia specyfiki innowacyjnych zamówień, zwiększenia pewności prawnej i zredukowania ryzyka towarzyszącego innowacjom. Do dnia dzisiejszego zainicjowano 17 procedur partnerstwa innowacyjnego.

Zamówienia publiczne opierają się na zasadzie otwartej konkurencji, aby zapewnić optymalną relację jakości do wielkości zainwestowanych środków publicznych. Wspomniany **proces konkurencyjny jest albo nieobecny, albo traci na intensywności**. 5 % zamówień publicznych opublikowanych w TED udzielanych jest po przeprowadzeniu negocjacji, bez publikowania zaproszenia do składania ofert. W latach 2006–2016 liczba przetargów, w których złożono tylko jedną ofertę, wzrosła z 17 % do 30 %. W tym samym okresie średnia liczba ofert na przetarg spadła z pięciu do trzech. Pokazuje to, że przedsiębiorstwom trudniej jest uzyskać dostęp do rynków zamówień publicznych, szczególnie zagranicznych. MŚP zdobywają tylko 45 % wartości zamówień publicznych powyżej progów wartości UE, co jest wynikiem bez wątpienia niższym w stosunku do znaczenia tych przedsiębiorstw w gospodarce.

Wciąż zamówienia publiczne uważa się często wyłącznie za procedurę administracyjną, za pomocą której organy publiczne nabywają podstawowe produkty, usługi lub roboty budowlane niezbędne do ich działań. Przejawem tej sytuacji jest fakt, że **jasne i skonsolidowane dane na temat zamówień publicznych są często niedostępne**. Nie istnieje obejmujący całą UE konsensus co do tego, jakie dane należy gromadzić oraz w jakim celu. W wielu państwach członkowskich instytucje administracji rządowej nie są w stanie wskazać dokładnej wielkości wydatków na zamówienia publiczne w swoim kraju, pomimo związanych z nimi ogromnych kwot pieniędzy. W przypadkach tego rodzaju kontrola publiczna praktycznie nie występuje, nie ma możliwości tworzenia polityki opartej na analizie danych i nawet kontrola budżetowa jest utrudniona.

Z tych samych względów **cyfrowa transformacja zamówień publicznych przebiega powoli**. W badaniu z 2016 r. tylko cztery państwa członkowskie korzystały z technologii cyfrowych na wszystkich najważniejszych etapach procesu udzielania zamówień²¹. Państwa członkowskie nie korzystają jeszcze z pojawiających się nowych technologii jako możliwości do uproszczenia i przyspieszenia swoich procedur w tym obszarze.

Instytucje zamawiające rzadko kiedy dokonują zakupów wspólnie – tylko 11 % procedur realizowanych jest w ramach wspólnych zamówień. Zakup w większej ilości często prowadzi do lepszych cen, a ponadto oferuje możliwość wymiany know-how i uzyskania lepszej

¹⁹ Mogłyby one obejmować również ocenę kosztów zewnętrznych w całym cyklu realizacji projektu.

²⁰ Zob. badanie „Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies” https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_en

²¹ Elektroniczna publikacja ogłoszenia (e-ogłoszenie); elektroniczny dostęp do dokumentacji przetargowej (e-dostęp); elektroniczne składanie ofert (e-składanie); elektroniczna ocena (e-ocena); elektroniczne udzielenie zamówienia (e-udzielenie); elektroniczne zlecenie (e-zlecenie); fakturowanie elektroniczne (e-fakturowanie); płatności elektroniczne (e-płatność).

jakości. Chociaż nie wszystkie rodzaje zakupów można realizować w ramach agregacji zamówień, ogólnie niskie jej wskaźniki sugerują utracone możliwości.

Twierdzi się, że **procedury udzielania zamówień są zbyt złożone i związane z nadmiernym administracyjnym obciążeniem**, również po zasadniczej reformie i uproszczeniu zasad unijnych w 2014 r. wspomnianych powyżej. W przypadku transnarodowych projektów infrastrukturalnych zawilóści jest jeszcze więcej, gdyż projekty tego rodzaju z natury nie są standardowe i obejmują wdrożenie różnych działań w różnych państwach członkowskich. Rzeczywisty stopień złożoności zależy też od tego, jak zasady stosowane są w praktyce, oraz od stopnia wykorzystania nowych narzędzi. Zamówienia można dodatkowo usprawnić, standaryzując procesy, a także poprzez wymianę najlepszych praktyk pomiędzy organami oraz profesjonalizację zamówień publicznych.

3. DALSZE DZIAŁANIA: SZEROKIE PARTNERSTWO NA RZECZ WSPÓLNEGO SUKCESU

Aby strategiczny wymiar zamówień publicznych był szerzej uznawany oraz w celu poprawy praktyk w dziedzinie zamówień publicznych, **niezbędna jest zdecydowana i szeroka odpowiedzialność polityczna** na wszystkich szczeblach administracji rządowej. Jeżeli organy poważnie zaangażują się w działania związane z tym zagadnieniem, istnieje znaczący potencjał w zakresie poprawy. Zamiast uważać zamówienia za obowiązek administracyjny, dużo więcej można zyskać dzięki proaktywnemu podejściu politycznemu.

Poza już ugruntowaną współpracą i pomocą prawną Komisja pragnie współpracować z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w zakresie problemów, które przed nimi stoją, oraz w obszarach, w których działania i wsparcie w skali całej Unii Europejskiej mogą przynieść wyraźną wartość dodaną. Aby wprowadzić niezbędne ulepszenia, Komisja proponuje **szeroką partnerską współpracę** mającą na celu wdrożenie skutecznego, przejrzystego, cyfrowego i inteligentnego systemu zamówień publicznych, w pełni odpowiadającego wyzwaniom dzisiejszego zmieniającego się środowiska. Choć każdy z partnerów będzie mieć swoją rolę do odegrania, zobowiązania powinny się wzmacniać nawzajem. Dzięki wykorzystaniu efektów mnożnikowych kilka jednoczesnych i skoordynowanych usprawnień może przynieść większe ogólne korzyści niż prosta suma wszystkich indywidualnych wysiłków.

Omawiane partnerstwo mogłoby obejmować następujące zainteresowane strony i aspekty:

- **Organy krajowe** mogłyby poprawić organizację zamówień publicznych, formułując jasne krajowe strategie zamówień, zapewniając wydajniejszą koordynację na szczeblu krajowym i regionalnym, stanowiąc jasne krajowe zasady i praktyczne wytyczne, prowadząc wymianę dobrych praktyk, powołując ośrodki wspierania kompetencji i scentralizowane jednostki zakupujące, zwiększając przejrzystość i zapewniając szybkie, niezależne i sprawiedliwe procedury odwoławcze.
- **Organy regionalne i lokalne** mogłyby bardziej ze sobą współpracować i korzystać z agregacji zamówień, promować zamówienia strategiczne i cyfrowe oraz profesjonalizować nabywców publicznych.
- **Komisja** mogłaby zobowiązać się do współpracy i dalszego opracowania zestawu narzędzi wsparcia, włącznie z wytycznymi i najlepszymi praktykami dotyczącymi licznych kluczowych obszarów, aby uczynić zamówienia publiczne tak prostymi

i efektywnymi, jak to tylko możliwe. Jednocześnie będzie ona nadal realizować swoją politykę egzekwowania prawa i w sposób strategiczny korzystać ze swojej swobody uznania, aby skupić się na najważniejszych naruszeniach przepisów UE, które mają wpływ na interesy obywateli i przedsiębiorstw.

- **Przedsiębiorstwa**, stowarzyszenia przemysłowe i stowarzyszenia przedsiębiorców mogłyby np. zachęcać do większego udziału w rynkach zamówień publicznych, również poza granicami kraju, przygotowując modele oceny umożliwiające obiektywne porównanie różnych rozwiązań. Procedury odwoławcze należy stosować odpowiedzialnie. Wcześniejsze konsultacje rynkowe są ważną etapem umożliwiającym poszerzanie wiedzy fachowej na temat zamówień publicznych i powinny brać w nich udział również MŚP.
- **Zainteresowane strony:** W wielu miastach i społecznościach coraz większą wagę przykładają do podejścia opartego na budżecie partycypacyjnym, dzięki któremu możliwe jest położenie większego nacisku na strategiczne kryteria promowane przez lokalne grupy. Dziennikarze i opinia publiczna powinni korzystać z dostępnych danych w celu sprawowania kontroli publicznej nad zamówieniami oraz pociągania do odpowiedzialności nabywców publicznych. Naukowcy i kadra akademicka mają do odegrania ważną rolę, polegającą m.in. na przygotowywaniu analiz i modeli danych.

Na szczeblu Unii Europejskiej odpowiednie komisje **Parlamentu Europejskiego i Rada ds. Konkurencyjności** mogłyby stanowić forum stałej debaty politycznej na temat zamówień publicznych w państwach członkowskich. Partnerstwo to mogłoby się również urzeczywistnić poprzez dobrowolny zorganizowany dialog na temat udzielania zamówień, który byłby, w stosownych przypadkach, w pełni dostosowany do procesu europejskiego semestru. Dialogi te byłyby wdrażane poprzez współpracę między Komisją i państwami członkowskimi. Umożliwiłoby to dodatkowo obranie zróżnicowanego podejścia, zorientowanego na przeprowadzanie reform strukturalnych i zapewnianie, w razie potrzeby, zgodności oraz bardziej zaawansowanego wsparcia dla innych. Podobne procesy, zapewniające udział odpowiednich zainteresowanych stron w rzeczywistym procesie współpracy, mogą również zostać ustanowione na szczeblu krajowym. Ponieważ w chwili obecnej 70 % ludności UE skoncentrowane jest w obszarach miejskich, ważną rolę do odegrania ma agenda miejska zaproponowana przez Komisję z myślą o zapewnieniu paneuropejskiej platformy wielopłaszczyznowego zaangażowania zainteresowanych stron.

Wdrażanie inteligentnych systemów zamówień publicznych odpowiadających na potrzeby XXI wieku wymaga zaangażowania i determinacji w działaniach zmierzających do modernizacji, cyfryzacji i profesjonalizacji. Niezbędne jest jednoznaczne porozumienie co do tego, w jaki sposób mierzony będzie sukces, z wyraźnie określonymi etapami i monitorowaniem postępów. Organy publiczne na wszystkich szczeblach oraz zainteresowane strony – z uwagi na niejednorodność systemów zamówień publicznych oraz zróżnicowany poziom ich dojrzałości i zaawansowania w poszczególnych państwach członkowskich – mają największą zdolność do określenia treści i poziomu własnych zobowiązań.

Komisja gotowa jest umożliwić takie działania i wspierać wymianę informacji, wiedzy i doświadczeń, również na szczeblu krajowym i regionalnym. Zobowiązuje się także realizować działania wspierające wymienione w dodatku. Komisja oczekuje szerokiego dialogu politycznego oraz współpracy z krajowymi i lokalnymi organami oraz innymi zainteresowanymi stronami w celu zagwarantowania dobrowolnego, ale zdecydowanego

zaangażowania. Komisja pracuje także nad poprawą własnych praktyk związanych z udzielaniem zamówień publicznych, aby zwiększyć zastosowanie kryteriów strategicznych²².

4. CO WYMAGA POPRAWY – SZEŚĆ STRATEGICZNYCH PRIORYTETÓW

Komisja określiła sześć priorytetowych obszarów, w których wyraźne i konkretne działania mogą przekształcić zamówienia publiczne w potężny instrument w zestawie narzędzi polityki gospodarczej każdego z państw członkowskich, prowadząc do znaczących korzyści w wynikach zamówień.

a. Zapewnienie szerszego stosowania strategicznych zamówień publicznych

Strategiczne zamówienia publiczne powinny odgrywać większą rolę w działaniach organów rządowych centralnego i lokalnego szczebla realizowanych w odpowiedzi na cele społeczne, środowiskowe i gospodarcze, takie jak gospodarka o obiegu zamkniętym. Włączenie kryteriów ekologicznych, społecznych i dotyczących innowacyjności do głównego nurtu zamówień publicznych²³, stosowanie na większą skalę konsultacji lub ocen jakościowych (oferta najkorzystniejsza ekonomicznie²⁴) przed wprowadzeniem na rynek oraz zamawianie innowacyjnych rozwiązań na etapie przedkomercyjnym nie tylko wymaga odpowiedniej liczby instytucji zamawiających o wysokich kompetencjach, ale przede wszystkim politycznej wizji i odpowiedzialności. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły kryteria ustalania oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, w tym kryteria ekologiczne, jako obowiązkowe w swoich procedurach udzielania zamówień. Pozostałe państwa członkowskie mogłyby rozważyć ustalenie dobrowolnych celów na potrzeby monitorowania zakresu korzystania z tych rozwiązań. W każdym przypadku, aby uzyskać optymalne rezultaty w obszarze zamówień publicznych, **należy systematycznie stosować strategiczne kryteria**. Można to osiągnąć dzięki szeroko zakrojonemu wsparciu praktycznemu, w postaci na przykład upowszechniania standardów, metodologii analizy porównawczej, regularnych aktualizacji oznakowań²⁵ oraz kryteriów oceny, a także udostępnienia biblioteki dobrych praktyk.

Przykładowo w kontekście zielonych zamówień Komisja wystąpi z wnioskiem dotyczącym zmiany dyrektywy 2009/33/WE w sprawie ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów²⁶, wyda zaktualizowaną wersję „narzędzi szkoleniowych w zakresie zielonych zamówień publicznych”, a ponadto zamierza opracować przeznaczone do dobrowolnego wykorzystania instrumenty umożliwiające obliczanie kosztów cyklu życia w przypadku niektórych produktów. Istniejące wytyczne dotyczące społecznych zamówień publicznych zostaną zaktualizowane. Na potrzeby tej aktualizacji zastosowane zostanie podejście oparte na współpracy; rozpocznie się ona od konsultacji z zainteresowanymi stronami, służących zebraniu sugestii na temat zakresu wytycznych oraz problemów, które należy w nich poruszyć, w tym kwestii tego, jak najlepiej uwzględnić funkcję popytu na innowacje społeczne i przedsiębiorczość społeczną. Proponowany europejski akt w sprawie

²² Zgodnie z planem działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym Komisja będzie dawać przykład, dopilnowując, aby zielone zamówienia publiczne były wykorzystywane w jak największym stopniu w jej własnych zamówieniach oraz wspierając wykorzystanie zielonych zamówień publicznych w finansowaniu UE. W Komisji podejmuje się na przykład wysiłki w szeregu obszarów, w tym w zakresie ograniczenia stosowania tworzyw sztucznych jednorazowego użytku.

²³ Powinno to również obejmować obowiązek zapewnienia dostępności dla osób niepełnosprawnych.

²⁴ Oferta najkorzystniejsza ekonomicznie umożliwiającą nadanie większego znaczenia jakości.

²⁵ Takich jak oznakowania ekologiczne, energetyczne i znaki sprawiedliwego handlu.

²⁶ Zgodnie z zapowiedzią w programie prac Komisji na 2017 r.

dostępności²⁷ ma na celu ustalenie wspólnych wymogów dostępności funkcjonalnej dla osób niepełnosprawnych i starszych. W odniesieniu do innowacji w przygotowaniu jest obecnie przegląd sprzyjających ram politycznych oraz ram wdrażania, a także wytyczne dotyczące przyjaznych dla innowacji procedur udzielania zamówień publicznych.

Chociaż szersze stosowanie strategicznych zamówień publicznych jest priorytetem, Komisja przyznaje, że w wielu państwach członkowskich wciąż występują niedociągnięcia w zakresie prawidłowego funkcjonowania systemu zamówień publicznych. Przed dalszym angażowaniem się w działania na rzecz włączenia kryteriów ekologicznych, społecznych i dotyczących innowacyjności do głównego nurtu zamówień publicznych Komisja będzie nadal zapewniać wsparcie i wytyczne w celu osiągnięcia w pełni funkcjonalnego systemu zamówień publicznych w tych krajach.

Niezbędne jest ukierunkowane podejście do priorytetowych sektorów, takich jak budownictwo, opieka zdrowotna i sektor IT, ze względu na ich efekt mnożnikowy, specyfikę i szczególne wyzwania z nimi związane, w tym szybki rozwój technologii i rynku. W tym kontekście można wymienić inicjatywę Komisji w zakresie mechanizmu dobrowolnej oceny *ex ante* w odniesieniu do dużych projektów infrastrukturalnych²⁸. Istnieją już inicjatywy i instrumenty, takie jak promowanie zamówień opartych na wartościach w dziedzinie opieki zdrowotnej, modelowanie informacji o budynku²⁹, myślenie w kategoriach cyklu realizacji projektu, wspieranie zamówień dotyczących zrównoważonego budownictwa użyteczności publicznej³⁰ czy europejski katalog norm w zakresie ICT dotyczących zamówień publicznych. Wszystkie one mają na celu zwiększenie interoperacyjności i zapobieganie uzależnieniu od określonego dostawcy.

Oprócz powyższych szczególnie ważne są również sektory obronności i bezpieczeństwa, w tym cyberbezpieczeństwo³¹. Prace w kontekście europejskiego planu działań w sektorze obrony są już znacznie zaawansowane. Plan działań koncentruje się na skutecznym wdrożeniu dyrektywy w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obronności, z myślą o zapewnieniu szans przedsiębiorstwom europejskim bez względu na ich rozmiar i lokalizację. Oznacza to:

- zapewnienie wytycznych dotyczących określonych aspektów dyrektywy;
- ustanowienie okresowych raportów (tablic wyników) dotyczących stosowania dyrektywy przez państwa członkowskie;
- omówienie z państwami członkowskimi kwestii związanych z egzekwowaniem przepisów oraz
- wspieranie inicjatyw mających na celu dostęp do rynku transgranicznego dla MŚP i poddostawców (zalecenie dla państw członkowskich i współpraca z sektorem przemysłu).

²⁷ COM(2015) 615 final.

²⁸ Towarzyszy niniejszemu komunikatowi.

²⁹ Modelowanie informacji o budynku to cyfrowa metoda budowy i eksploatacji. Komisja Europejska współfinansowała opracowanie podręcznika dotyczącego wprowadzenia modelowania informacji o budynku do zamówień publicznych (zob. <http://www.eubim.eu/handbook/>).

³⁰ Takie jak LEVEL(s): <http://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>

³¹ Jak określono w niedawno ogłoszonej strategii bezpieczeństwa cybernetycznego – JOIN(2017) 450 final.

b. Profesjonalizacja nabywców publicznych

Do kierowania procesem zmian niezbędne są osoby z odpowiednimi umiejętnościami. Niski poziom profesjonalizmu nabywców publicznych³² to problem systemowy w wielu państwach członkowskich. Istotne znaczenie ma poprawa umiejętności w zakresie zamówień na wszystkich etapach procedury ich udzielania, w tym umiejętności cyfrowych. Zmieniająca się kultura i zwiększone wykorzystywanie strategicznych zamówień publicznych wymagają szerszego stosowania elastycznych praktyk, wiedzy o rynkach i innowacyjnych narzędzi. W sektorze publicznym należy wdrożyć kompleksową strategię przeciwdziałania niechęci do podejmowania ryzyka oraz przyciągania, szkolenia i rozwijania talentów i umiejętności w całym środowisku zamówień publicznych.

Choć państwa członkowskie znajdują się na różnych etapach swojej drogi do profesjonalizacji, ważną kwestią jest zaangażowanie każdego z nich w działania na jej rzecz. Wymiana doświadczeń umożliwi usprawnienie praktyk w zakresie udzielania zamówień publicznych państw członkowskich oraz zwiększy oddziaływanie i poprawi reputację zamówień publicznych w zakresie realizacji celów polityki publicznej. **Jedynie dzięki długoterminowym strategiom profesjonalizacji na szczeblu krajowym możliwe jest** dysponowanie odpowiednimi osobami o odpowiednich umiejętnościach we właściwym miejscu i czasie. To zaś umożliwia dostarczenie najlepszych rezultatów.

Komisja zobowiązuje się pomagać państwom członkowskim w ich wysiłkach zmierzających do opracowania i wdrożenia takich strategii poprzez zalecenie w sprawie profesjonalizacji, przyjęte wraz z niniejszym komunikatem, utworzenie europejskich ram kompetencji, ustanowienie centrum e-kompetencji na rzecz informacji i wiedzy oraz wymiany dobrych praktyk, a także ukierunkowaną pomoc na potrzeby budowania zdolności i szkolenia oferowaną w ramach dostępnych dla poszczególnych krajów instrumentów wsparcia, przewidzianych w różnych programach Komisji³³.

c. Poprawa dostępu do rynków zamówień publicznych

Choć MŚP mają kluczowe znaczenie w kontekście tworzenia miejsc pracy, rozwoju i innowacji, jednocześnie natrafiają na trudności w uzyskaniu dostępu do zamówień publicznych, zarówno w UE, jak i na rynkach międzynarodowych. Obecnie MŚP zdobywają 45 % łącznej wartości zamówień powyżej progów wartości UE – bezpośrednio, w ramach wspólnego udziału w przetargu lub jako podwykonawcy. W dyrektywach z 2014 r. przewidziano rozwiązania³⁴, które powinny **ułatwić dostęp - również transgraniczny – przedsiębiorstw, w tym MŚP, do zamówień publicznych**. Te większe szanse w zakresie zamówień stojące przed MŚP powinny być bardziej zdecydowanie komunikowane opinii publicznej, przedsiębiorstwom i instytucjom zamawiającym. Jest to szczególnie ważne w celu promowania większej liczby zamówień transgranicznych. Celem jest zwiększenie udziału MŚP w zamówieniach publicznych, zgodnie z ogólnym znaczeniem tych przedsiębiorstw w gospodarce. Komisja zainicjowała także szczególne działania mające na celu ułatwienie dostępu do zamówień publicznych dla MŚP, np. w przypadku projektów finansowanych

³² Według badań (Bandiera, Prat, Valletti, 2008) brak profesjonalnych umiejętności w dziedzinie zamówień jest problemem jeszcze większym niż korupcja: Przyczyną 83 % zasobów marnowanych w ramach zamówień publicznych jest brak profesjonalizmu i zachęt, a tylko 17 % – korupcja.

³³ Np. Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych, program TAIEX_REGIO Peer 2 Peer w ramach EFRR i środków Funduszu Spójności.

³⁴ 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.

w ramach programu COSME. Ponadto, zgodnie z europejskim planem działań w sektorze obrony³⁵, podjęto działania w celu ułatwienia transgranicznego dostępu do rynku dla MŚP właśnie w sektorze obrony.

Innym sposobem poprawy dostępu jest budowanie zaufania pomiędzy graczami rynkowymi, w tym MŚP, by chętniej uczestniczyli w procedurach udzielania zamówień. Można tego dokonać, oferując sprawiedliwe, efektywne możliwości **rozwiązywania problemów oraz niezależne procedury odwoławcze dotyczące decyzji przetargowych**. Dyrektywy dotyczące środków odwoławczych³⁶ zostały niedawno poddane ocenie³⁷ i w marcu 2017 r. utworzono sieć organów odwoławczych pierwszej instancji. Komisja będzie nadal monitorować sytuację w tym obszarze, zapewniać wytyczne i aktywnie promować współpracę i wymianę najlepszych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi, w tym organami odwoławczymi, w celu poprawy wydajności i jakości systemów odwoławczych w całej UE.

UE jest najbardziej otwartym na świecie rynkiem zamówień publicznych, przy czym **przedsiębiorstwa unijne nie zawsze mogą korzystać z dostępu do takiego rynku w innych krajach**. Najwięksi partnerzy handlowi UE wciąż stosują środki dyskryminacyjne mające wpływ na unijne przedsiębiorstwa, traktując preferencyjnie krajowych oferentów³⁸. W dokumencie analitycznym Komisji na temat opanowania globalizacji podkreślono, że przywrócenie równych szans jest potrzebne bardziej niż kiedykolwiek. Komisja wezwała w nim do szybkiego przyjęcia instrumentu dotyczącego udzielania zamówień publicznych w kontekście międzynarodowym³⁹. Dzięki temu Unia Europejska zyska dodatkową zdolność wywierania skutecznego nacisku w negocjacjach z partnerami handlowymi. Niezbędne jest pilne odblokowanie obecnego impasu w Radzie w odniesieniu do tego instrumentu.

Komisja nadal będzie odgrywać wiodącą rolę w promowaniu dostępu do rynków zamówień, pomagając przedsiębiorstwom z UE sprzedawać za granicą. W związku z tym Komisja zachęca państwa niebędące członkami UE do przyłączenia się do Porozumienia WTO w sprawie zamówień rządowych i dąży do zawarcia ambitnych rozdziałów dotyczących zamówień publicznych w umowach o wolnym handlu. Służą one zapewnieniu, aby przedsiębiorstwa europejskie miały prawo do uczestniczenia w przetargach w państwach trzecich, w tym w państwach przystępujących i krajach partnerskich objętych polityką sąsiedztwa UE, na równi z przedsiębiorstwami krajowymi.

Komisja promuje także sprzyjające otoczenie regulacyjne w państwach spoza UE⁴⁰ przez zachęcanie do opracowywania globalnych i zbieżnych standardów w obszarze zamówień publicznych.

d. Poprawa przejrzystości i uczciwości oraz lepsze dane

Wiarygodne dane są kluczową kwestią przy przygotowywaniu odpowiednich działań politycznych. Transformacja cyfrowa, rosnące bogactwo danych w ogóle oraz dostęp do otwartych standardów danych umożliwiają tworzenie lepszych analiz dla polityki opartej na

³⁵ COM(2016) 950

³⁶ Dyrektywa 92/13/EWG i dyrektywa 89/665/EWG, zmienione dyrektywą 2007/66/WE.

³⁷ COM(2017) 28 final.

³⁸ Takie jak polityki „kupuj produkty amerykańskie”, „produkuj w Indiach”, czy „kupuj produkty chińskie”.

³⁹ COM(2016) 34 final.

⁴⁰ Na rynkach zamówień w krajach takich jak Indie, Brazylia i Chiny rozwijane będą dialogi polityczne i regulacyjne oraz programy współpracy.

potrzebach oraz systemów ostrzegania służących do zgłaszania i zwalczania korupcji⁴¹ w zamówieniach publicznych. **Należy zapewnić lepsze i łatwiej dostępne dane na temat zamówień publicznych**⁴², ponieważ dzięki temu otworzy się szereg możliwości w zakresie dokładniejszej oceny wyników polityk udzielania zamówień, optymalizacji interakcji pomiędzy systemami zamówień publicznych oraz kształtowania przyszłych strategicznych decyzji. Elektroniczne systemy zamówień powinny generować dobrej jakości dane, a decydenci – co jeszcze ważniejsze – muszą z tych danych korzystać i udostępniać je innym zainteresowanym stronom. Ponadto systemy tego rodzaju dostarczają środków wykrywania nieprawidłowości. Na szczeblu UE Komisja proponuje nowe elektroniczne formularze⁴³ w celu poprawy gromadzenia danych.

Dostęp do danych dotyczących zamówień publicznych powinien umożliwiać dialog ze społeczeństwem obywatelskim oraz zapewniać większą odpowiedzialność władz publicznych. Organy sektora publicznego będą dzięki temu lepiej przygotowane do walki z oszustwami i korupcją⁴⁴. W tym celu **zdecydowanie zalecane jest utworzenie publicznie dostępnych rejestrów zamówień**⁴⁵, które pozwolą zapewnić przejrzystość udzielanych zamówień oraz zmian w zamówieniach.

Umożliwienie zgłaszania przypadków korupcji przez **utworzenie skutecznych mechanizmów zgłaszania i ochronę demaskatorów przed odwetem** również może się przyczynić do poprawy przejrzystości zamówień publicznych i zaoszczędzenia publicznych pieniędzy⁴⁶. Komisja przeprowadza obecnie ocenę potrzeby, wykonalności prawnej i zakresu działań horyzontalnych lub dalszych działań sektorowych na szczeblu UE mających na celu wzmocnienie ochrony demaskatorów.

Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych oferują szerokie możliwości działań na rzecz wolnych od korupcji, w pełni przejrzystych procedur udzielania zamówień publicznych, np. w drodze wprowadzenia obowiązkowych elektronicznych zamówień publicznych do 2018 r. oraz wzmocnienia przepisów dotyczących konfliktu interesów⁴⁷ lub rozszerzenia podstaw wykluczenia oferentów. Należy podnosić świadomość tych możliwości na wszystkich szczeblach administracji rządowej.

Na niektórych rynkach zamówień publicznych zmowa jest powtarzającym się zjawiskiem. Zmowa może spowodować wzrost cen nawet do 20 % w porównaniu z rynkami konkurencyjnymi⁴⁸. Organom ochrony konkurencji powierzono uprawnienia do przeprowadzania dochodzeń i egzekwowania, mające na celu karanie działań o charakterze

⁴¹ Co odzwierciedlają niektóre zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach procesu europejskiego semestru.

⁴² Przy poszanowaniu podstawowych praw, a w szczególności prawa do ochrony danych osobowych, w zakresie mającym do nich zastosowanie.

⁴³ Elektroniczne formularze są inicjatywą ogłoszoną w ramach strategii jednolitego rynku w celu poprawienia standardowych formularzy wykorzystywanych w procedurach udzielania zamówień publicznych.

⁴⁴ Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji z 2014 r. w sprawie zwalczania korupcji zjawisko to kosztuje społeczeństwo UE około 120 mld euro 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 kolejowy i drogowy, gospodarka wodna i ściekowa, budownictwo miejskie i użyteczności publicznej, szkolenia oraz badania i rozwój) w tylko ośmiu krajach UE wyniosły od 1,4 do 2,2 mld euro.

⁴⁵ W zakresie, w jakim taki rejestr będzie zawierać dane osobowe, powinien on spełniać wymagania przewidziane w przepisach o ochronie danych.

⁴⁶ Zgodnie z opublikowanym w 2017 r. badaniem „Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement” (Milieu Ltd, przygotowano dla Komisji Europejskiej) potencjalne korzyści ze skutecznej ochrony demaskatorów dla UE jako całości w obszarze zamówień publicznych wynoszą każdego roku od 5,8 do 9,6 mld euro.

⁴⁷ Minimalne standardy dotyczące definiowania konfliktu interesów oraz obowiązków krajów UE polegający na podejmowaniu odpowiednich środków w celu wykrywania konfliktów interesów, zapobiegania im i rozwiązywania ich.

⁴⁸ Zob. Anderson i Kovacic, „Competition Policy and International Trade Liberalisation: Essential Complements to Ensure Good Performance in Public Procurement Markets”, PPLR, 18 (2009): 67.

zmowy, ale tylko wówczas gdy zachodzi podejrzenie, że zмова rzeczywiście miała miejsce. Komisja opracuje zatem narzędzia i inicjatywy dotyczące tej kwestii oraz podnoszące świadomość w celu minimalizacji ryzyka wystąpienia zachowań o charakterze zmony na rynkach zamówień publicznych. Wśród nich znajdują się działania mające na celu poprawę znajomości rynku wśród instytucji zamawiających, wsparcie na rzecz instytucji zamawiających w zakresie starannego planowania i projektowania procedur udzielania zamówień oraz lepsza współpraca i wymiana informacji pomiędzy organami zamówień publicznych i organami ochrony konkurencji. Komisja przygotuje ponadto wytyczne dotyczące stosowania nowych dyrektyw unijnych dotyczących udzielania zamówień publicznych w zakresie dotyczącym podstaw wykluczenia w związku ze zmovą.

e. Wspomaganie transformacji cyfrowej w dziedzinie zamówień publicznych

Nowe technologie cyfrowe oferują ogromne możliwości usprawnienia i uproszczenia procedur udzielania zamówień za sprawą rozpowszechnienia elektronicznych zamówień publicznych. Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych przewidują, że przedstawianie ofert przetargowych 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**. Proces ten obejmuje wiele etapów, od planowania, przez powiadamianie i przedkładanie ofert, po fakturowanie, płatność i archiwizację.

Nowe technologie oferują możliwość gruntownego przemyślenia sposobu organizacji udzielania zamówień publicznych oraz odpowiednich części administracji publicznej. Istnieje wyjątkowa szansa na przekształcenie odpowiednich systemów i zapewnienie transformacji cyfrowej.

Komisja będzie w dalszym ciągu doskonalić i propagować narzędzia i standardy⁴⁹, które opracowała, w celu umożliwienia wspomnianej transformacji cyfrowej zamówień publicznych na szczeblu krajowym, a także wdrażać narzędzia w dodatkowych obszarach, takich jak jeden portal cyfrowy⁵⁰ czy europejska e-karta usług⁵¹. Będzie też nadal wspierać państwa członkowskie na zasadzie dwustronności, identyfikując obszary zainteresowania w dziedzinie transformacji cyfrowej w zamówieniach publicznych. Powyższe obejmuje również problemy z interoperacyjnością rozwiązań lub definicji⁵², przygotowaniem odpowiedniej architektury politycznej, umiejętnościami oraz zmobilizowaniem zainteresowanych stron, niezbędnym do efektywnego wdrożenia reform.

f. Współpraca na rzecz wspólnych zamówień

Agregacja zamówień publicznych jest rozwiązaniem, które zaczęło się przyjmować w całej Unii Europejskiej⁵³. Centralne jednostki zakupujące jako instytucje agregujące zarządzają

⁴⁹ Takie jak eCertis, jednolity europejski dokument zamówienia, europejska norma dotycząca fakturowania elektronicznego.

⁵⁰ COM(2017) 256

⁵¹ Wniosek (COM(2016) 823 i COM(2016) 824) przyjęty przez Komisję w styczniu 2017 r., omawiany obecnie przez Parlament Europejski i Radę, wprowadzający na szczeblu UE zharmonizowaną procedurę transgranicznej ekspansji budownictwa i usług biznesowych na rynku wewnętrznym, obejmującą zatwierdzenie wykonawców wpisanych do urzędowych wykazów, o których mowa w art. 64 dyrektywy 2014/24/UE.

⁵² Korzystając z istniejących rozwiązań w zakresie interoperacyjności uzgodnionych wspólnie na szczeblu UE, takich jak e-tożsamość, podpis elektroniczny, elektroniczne dostarczanie dokumentów i informacji, fakturowanie elektroniczne.

⁵³ Agregacja popytu dotyczy instytucji zamawiających oraz innych podmiotów działających za pośrednictwem centralnych jednostek zakupujących, które działają jako hurtownicy lub pośrednicy.

coraz większymi udziałami w rynkach zamówień publicznych. Stają się one ważnymi graczami 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. W zależności od sytuacji centralne jednostki zakupujące mogą otrzymać ogólne uprawnienia na poziomie krajowym, zajmować się poszczególnymi sektorami (takimi jak opieka zdrowotna czy IT) lub specjalizować się w zamówieniach regionalnych/miejskich).

Duże wolumeny zamówień centralnych jednostek zakupujących mogą być wykorzystane do pozyskiwania zamówień strategicznych, np. przez ustanowienie celów w zakresie zamówień. Rola centralnych jednostek zakupujących w standaryzacji procedur udzielania zamówień publicznych oraz znajomości rynku jest również kluczowym elementem profesjonalizacji administracji publicznej, który dodatkowo umożliwia stworzenie procedur przyjaznych dla MŚP. Agregacja wiedzy, w tym wiedzy fachowej, prowadzi do pozytywnych skutków ubocznych, ponieważ centralne jednostki zakupujące często zapewniają wsparcie i usługi doradcze innym instytucjom zamawiającym.

Wiele również można osiągnąć dzięki ściślejszej współpracy pomiędzy instytucjami zamawiającymi⁵⁴. Nowe zasady unijne znacznie też usprawniają wspólne zamówienia transgraniczne, w ramach których instytucje zamawiające z różnych krajów wspólnie organizują swoje procedury udzielania zamówień. Kilka niedawnych przykładów dowodzi wykonalności takiej współpracy. Dodatkowo udzielanie zamówień w obszarze dużych projektów infrastrukturalnych, przekraczających granice państw, wymaga ścisłej współpracy podmiotów zamawiających oraz umiejętności posługiwania się wspólnym „językiem”. W niektórych obszarach, w szczególności w projektach infrastrukturalnych dotyczących transeuropejskiej sieci transportowej, zostanie przeprowadzona pogłębiona analiza przyczyn ograniczonego charakteru transgranicznych zamówień publicznych i pod uwagę mogą zostać wzięte szczególne środki⁵⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe, Komisja będzie w dalszym ciągu podnosić świadomość i promować dobre praktyki w obszarze wspólnych zamówień transgranicznych.

5. PODSUMOWANIE

Organy administracji publicznej starają się zazwyczaj tworzyć bardziej sprawiedliwe społeczeństwo w oparciu o równe szanse, zrównoważony wzrost gospodarczy i szerokie uczestnictwo w rynku, przyczyniając się jednocześnie do zapewnienia zrównoważonych finansów publicznych. Zamówienia publiczne pozostaną kluczowym instrumentem prowadzenia polityki. Z uwagi na ich udział w wydatkach publicznych mogą one pozwolić organom administracji na uzyskanie kluczowych wyników polityki, jeżeli wykorzysta się je jako strategiczne narzędzie.

Inteligentne stosowanie zamówień publicznych może pomóc w rozwiązaniu globalnych wyzwań, takich jak zmiana klimatu i niedostatek zasobów lub starzejące się społeczeństwo. Wspiera ono polityki społeczne i przyspiesza przejście do bardziej zrównoważonych łańcuchów dostaw i modeli działalności gospodarczej. Może też poprawić konkurencyjność

⁵⁴ Na przykład wspólne udzielanie zamówień na ekologicznie czyste pojazdy transportu publicznego przez różne organy lokalne.

⁵⁵ Zob. trwające konsultacje społeczne na temat *Uproszczenia realizacji transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T)*: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation_en

i umożliwić dostęp MŚP do zamówień. Przejrzyści i profesjonalni nabywcy publiczni będą w stanie efektywnie wykorzystywać pieniądze i zwalczać korupcję.

Pewna liczba państw członkowskich już rozpoczęła opracowywanie strategicznego podejścia do polityk zamówień publicznych, uzupełnionego obiecującymi inicjatywami lokalnymi. Jeszcze więcej da się osiągnąć dzięki współpracy i czerpaniu inspiracji od siebie nawzajem. Komisja pragnie przyczynić się do umożliwienia tego procesu przemian zmierzającego w kierunku nowoczesnych, innowacyjnych i zrównoważonych systemów udzielania zamówień, odpowiadających na potrzeby XXI wieku, opartych na integracyjnym i zaangażowanym partnerstwie UE na rzecz inteligentnych zamówień publicznych.

DODATEK – Przegląd inicjatyw wdrożeniowych UE w obszarze zamówień publicznych do końca 2018 r.

W niniejszym komunikacie wzywa się do utworzenia ogólnego partnerstwa w celu poprawy funkcjonowania praktyk w obszarze udzielania zamówień publicznych w UE. Komisja wzywa państwa członkowskie, inne organy oraz strony zainteresowane zamówieniami publicznymi do zaangażowania się w dobrowolne, ale konkretne działania w tym zakresie. Ze swej strony **Komisja podkreśla swoje zobowiązanie do zrealizowania, od chwili obecnej do końca 2018 r., następujących konkretnych działań:**

1. Zapewnienie szerszego stosowania strategicznych zamówień publicznych

- wprowadzenie dobrowolnego mechanizmu oceny *ex ante* dużych projektów infrastrukturalnych
- Aktualizacja wytycznych dotyczących zielonych i społecznych zamówień publicznych oraz przedstawienie wytycznych dotyczących innowacyjnych zamówień publicznych;
- wymiana dobrych praktyk dotyczących strategicznych zamówień, z uwzględnieniem kluczowych sektorów (budownictwo, opieka zdrowotna, IT).

2. Profesjonalizacja nabywców publicznych

- przyjęcie zalecenia w sprawie profesjonalizacji nabywców publicznych;
- opracowanie europejskich ram kompetencji na potrzeby zamówień publicznych, z uwzględnieniem kluczowych umiejętności i kompetencji, których potrzebują zamawiający;
- utworzenie centrum e-kompetencji jako centralnego portalu informacyjnego oraz elektronicznej biblioteki dobrych praktyk w obszarze zamówień publicznych oraz
- utworzenie obejmującej całą Unię Europejską sieci krajowych ośrodków innowacyjnych zamówień publicznych.

3. Poprawa dostępu do rynków zamówień publicznych

- dalsza poprawa dostępu do rynków zamówień publicznych poza UE za sprawą porozumień handlowych
- wzmocnienie systemu odwoławczego poprzez dalszą rozbudowę sieci organów odwoławczych pierwszej instancji oraz wydawanie obwieszczeń z wytycznymi na temat środków odwoławczych oraz
- rozpoczęcie realizacji projektów pilotażowych mających na celu zwiększenie udziału MŚP przy pomocy pośredników handlowych i brokerów innowacji.

4. Poprawa przejrzystości i uczciwości oraz lepsze dane

- wydanie nowych standardowych formularzy zamówieniowych w celu usprawnienia gromadzenia danych
- propagowanie tworzenia publicznie dostępnych rejestrów zamówień oraz
- dostarczenie wytycznych dotyczących praktycznego stosowania nowych przepisów dotyczących uczciwości i podstaw wykluczenia związanych ze złą wiarą oraz utworzenie bazy danych na temat nieprawidłowości.

5. Wspomaganie transformacji cyfrowej w dziedzinie zamówień publicznych

- rozszerzenie zakresu narzędzia e-Certis i dalsze doskonalenie systemów informatycznych oraz
- wspieranie wdrożenia jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia, realizacji zasady jednorazowości oraz fakturowania elektronicznego w państwach członkowskich.

6. Współpraca na rzecz wspólnych zamówień

- promowanie wspólnych transgranicznych zamówień publicznych, w tym zamówień innowacyjnych udzielanych przez dużych nabywców
- uruchomienie szkolenia pilotażowego na temat „polityk przyjaznych dla MŚP w centralnych jednostkach zakupujących”.