



ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ

NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRAHUNKOWEGO

Zamówienia publiczne w UE

Obniżenie poziomu konkurencji w zamówieniach publicznych
na roboty budowlane, towary i usługi w latach 2011–2021

Spis treści

I.	ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE.....	3
II.	ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI ETO.....	3
	1. Poziom konkurencji w zamówieniach publicznych na przestrzeni ostatnich 10 lat.....	3
	2. Główne cele reformy dyrektyw z 2014 r.: uproszczenie, dostęp MŚP i strategiczne wykorzystanie zamówień.....	5
	3. Monitorowanie przez Komisję zamówień publicznych w UE.....	7
	4. Eliminowanie przeszkód utrudniających konkurencję w zamówieniach publicznych.....	9
III.	ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO.....	10
	Zalecenie 1 – Doprecyzowanie celów w obszarze zamówień publicznych i nadanie im priorytetów.....	8
	Zalecenie 2 – Wylimitowanie niedociągnięć związanych z danymi w obszarze zamówień publicznych.....	9
	Zalecenie 3 – Aktualizacja narzędzi Komisji w celu lepszego monitorowania poziomu konkurencji w zamówieniach publicznych.....	10
	Zalecenie 4 – Przeprowadzenie pogłębionej analizy przyczyn oraz zaproponowanie środków mających na celu pokonanie kluczowych przeszkód dla konkurencji i promowanie najlepszych praktyk.....	11

Niniejszy dokument zawiera odpowiedzi Komisji Europejskiej na uwagi zawarte w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z art. 259 [rozporządzenia finansowego](#), i zostanie opublikowany wraz ze sprawozdaniem specjalnym.

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące zamówień publicznych w UE. Chociaż Komisja i państwa członkowskie podjęły działania w celu zwiększenia poziomu konkurencji w zamówieniach publicznych, w sprawozdaniu zwrócono uwagę na kilka pozostałych wyzwań, przed którymi stoją zamówienia publiczne w UE oraz przeanalizowano wskaźniki takie jak odsetek postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, liczba zamówień udzielanych bezpośrednio w wielu państwach członkowskich oraz ograniczona liczba zamówień transgranicznych.

Komisja zajmuje się już tymi wyzwaniami za pomocą odpowiednich wytycznych, programów i inicjatyw. Działania i środki zalecane w ramach europejskiego semestru oraz usprawnienia, o które zwrócono się do państw członkowskich w ramach programów odbudowy i zwiększania odporności, są potężnymi narzędziami do wywoływania zmian strukturalnych na szczeblu krajowym. Niedawno rozpoczęte dialogi z państwami członkowskimi na temat strategicznego wykorzystania zamówień pomogą określić przyczyny niskiej konkurencji oraz sposoby usunięcia przeszkód utrudniających większy udział przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych. Przestrzeń danych dotyczących zamówień publicznych umożliwi uzyskanie nowych informacji za pomocą najnowocześniejszego zestawu narzędzi analitycznych w celu zapewnienia odpowiedniego monitorowania rynku.

Komisja pragnie podkreślić, że zamówienia publiczne, które stanowią 14 % PKB UE, mogą odegrać istotną rolę w osiągnięciu kluczowych celów strategicznych Unii Europejskiej, w szczególności konieczności poprawy odporności i zrównoważoności gospodarki UE oraz bezpieczeństwa dostaw. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma zwiększenie efektywnej konkurencji. W niedawnych wnioskach ustawodawczych Komisja przyjęła szereg inicjatyw mających na celu nałożenie na nabywców publicznych obowiązku oceny wkładu postępowań o udzielenie zamówienia w zrównoważoność i odporność. Te nowe cele należy uwzględnić we wszelkich przyszłych ocenach odpowiednich ram regulacyjnych dotyczących zamówień publicznych.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI ETO

1. Poziom konkurencji w zamówieniach publicznych na przestrzeni ostatnich 10 lat

Komisja docenia znaczenie, jakie Europejski Trybunał Obrachunkowy przywiązuje do promowania konkurencyjnego i wydajnego rynku zamówień publicznych w UE. W dyrektywach w sprawie zamówień publicznych na państwa członkowskie nie nałożono obowiązku pomiaru poziomu konkurencji w zamówieniach publicznych ani obowiązku składania Komisji sprawozdań w tym zakresie. Monitorowanie krajowych i unijnych rynków zamówień publicznych opiera się na narzędziach dostępnych głównie na szczeblu UE, takich jak zobowiązanie państw członkowskich do zgłaszania opublikowanych zaproszeń do składania ofert i udzielonych zamówień w bazie danych Tenders Electronic Daily (TED) oraz zgłaszania informacji statystycznych.

Komisja zgadza się, że trzy wskaźniki stosowane przez Trybunał są ważnymi dostępnymi źródłami danych liczbowych do oceny konkurencji w zamówieniach publicznych. Jak stwierdzono

w sprawozdaniu Trybunału, same trzy wspomniane źródła liczbowe nie pozwalają na pełny i kompleksowy pomiar konkurencji w zamówieniach publicznych. Szereg dodatkowych, mniej wymiernych czynników ma duży wpływ na poziom konkurencji, jak wyjaśniono poniżej.

Konkurencja zależy od zarządzania postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, w tym od jego planowania i komunikacji z rynkiem, odpowiedniej publikacji postępowania o udzielenie zamówienia, przedmiotu tego postępowania, czasu trwania zamówienia, a także od wystarczających terminów składania ofert. Zdolności administracyjne nabywców i poziom profesjonalizacji stanowią decydujące kryteria, które nie są wymierne. Większa złożoność przedmiotu nabycia (na przykład ze względu na rozwój technologiczny) oraz dodatkowe wymogi nakładane przez nabywców publicznych na potencjalnych wykonawców (przykładowo w celu promowania bardziej strategicznego wykorzystania zamówień) mogą skutkować skomplikowanymi i długotrwałymi procedurami, a także wyższymi kosztami przygotowania ofert. Mogą one mieć wpływ na udział oferentów w zaproszeniu do składania ofert.

Spadek konkurencji w zamówieniach publicznych ma również związek z ogólnym otoczeniem makroekonomicznym. W ciągu ostatnich dziesięciu lat zarówno świat, jak i gospodarka UE stanęły w obliczu dwóch poważnych recesji. Wywarły one znaczący wpływ na rynki, spowodowały zakłócenia w łańcuchach dostaw i ograniczyły zdolność wielu przedsiębiorstw do składania wiarygodnych ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Zmiany te miały znaczący wpływ na poziom konkurencji na rynkach zamówień publicznych.

Komisja aktywnie pracuje nad wspieraniem konkurencji na rynkach zamówień publicznych i podjęła szereg inicjatyw w tym zakresie. Na przykład europejski semestr i Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności odgrywają kluczową rolę w określaniu niewydolności rynku i niedociągnięć strukturalnych oraz w promowaniu odpowiednich reform krajowych ram zamówień publicznych. Niedawno Komisja uruchomiła inicjatywę mającą na celu wspieranie państw członkowskich w większym upowszechnianiu strategicznych zamówień publicznych (zielonych, społecznie odpowiedzialnych i innowacyjnych) przez nawiązanie specjalnego dialogu ze wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami. Inicjatywa ta posłuży do oceny interakcji między strategicznym wykorzystaniem zamówień a konkurencją oraz do usunięcia potencjalnych przeszkód uniemożliwiających przedsiębiorstwom udział w przetargach o bardziej strategicznym wymiarze. W wyniku tych dialogów państwa członkowskie zostaną poproszone o przedstawienie do końca 2024 r. planu działania lub strategii mających na celu określenie i usunięcie tych przeszkód. Ponadto działania Komisji mające na celu promowanie strategicznego wykorzystania zamówień mogą prowadzić do powstania nowych możliwości rynkowych dla oferentów. Działania takie obejmują na przykład szkolenia prowadzone przez ekspertów dla centralnych jednostek zakupujących, które należą do największych nabywców publicznych w Europie, oraz finansowane przez UE projekty dotyczące zamówień publicznych na innowacje w celu promowania współpracy między dużymi nabywcami w Europie oraz zbliżenia nabywców publicznych, dostawców innowacji, inwestorów i naukowców¹.

Komisja zgadza się z uwagą Trybunału dotyczącą poziomu bezpośrednich zamówień transgranicznych, który na przestrzeni lat pozostawał stosunkowo stabilny, choć w 2021 r. wzrósł z około 3% do około 5%. Jak jednak słusznie podkreślono w sprawozdaniu Trybunału, przy uwzględnieniu pośrednich transgranicznych zamówień publicznych ogólny odsetek wynosi 20% w przypadku zamówień o wartości poniżej 200 mln EUR i 30% w przypadku większych zamówień. Harmonizacja przepisów dotyczących zamówień publicznych pozwoliła stworzyć warunki ułatwiające pośredni udział transgraniczny. Ponadto udział transgraniczny w postępowaniach o udzielenie

¹ Inicjatywa na rzecz dużych nabywców: <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/about/big-buyers-working-together/>; Innobroker: <https://innovation-procurement.org/innobrokers/>.

zamówienia jest zawsze możliwy za pośrednictwem spółki zależnej spółki z siedzibą w innym państwie członkowskim.

Działania takie jak wspomniany projekt łączący dużych nabywców lub inicjatywy zachęcające do korzystania z zamówień publicznych na innowacje mogą przyczynić się do wspierania zamówień transgranicznych przez dążenie do zlikwidowania luki między nabywcami a dostawcami innowacyjnych rozwiązań, którzy będą pochodzili przede wszystkim z innych państw członkowskich. W badaniu Komisji dotyczącym partnerstwa innowacyjnego potwierdzono wyższy wskaźnik bezpośrednich zamówień transgranicznych w porównaniu z tym, co zaobserwowano w przypadku zamówień publicznych w ujęciu ogólnym.

Komisja zauważa, że wyniki analizy danych Trybunału różnią się od wyników uzyskanych za pomocą metodyki stosowanej przez Komisję na potrzeby tabeli wyników. Przykładowo, w odniesieniu do wskaźnika postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, Trybunał uwzględnia również zamówienia publiczne udzielane w ramach procedury negocjacyjnej bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu, których to zamówień nie wykorzystuje się na potrzeby tabeli wyników. Są to zamówienia, które mogą zostać udzielone bezpośrednio po negocjacjach (np. w sytuacji monopolu). Innym przykładem jest fakt, że chociaż w tabeli wyników uwzględniono zamówienia na podstawie dyrektywy 2014/23/UE w sprawie koncesji, danych tych nie wykorzystano w analizie Trybunału. Ponadto w sprawozdaniu Trybunału jako główne źródło danych na platformie TED wykorzystano stronę Opentender.eu, podczas gdy w przypadku tabeli wyników wykorzystuje się bezpośrednio dane na platformie TED. W sprawozdaniu Trybunału wspomniano, że jako źródło danych wykorzystano stronę Opentender.eu i wskazano różnicę w metodyce między wspomnianym sprawozdaniem a tabelą wyników w załączniku.

Ponadto Komisja przyznaje, że nie monitoruje ceny robót budowlanych, towarów i usług, ponieważ informacje te są zazwyczaj objęte tajemnicą przedsiębiorstwa. Ujawnienie tych informacji na szczeblu umownym mogłoby zniechęcać do konkurencji w drodze ograniczenia przewagi konkurencyjnej oferentów. W związku z tym monitorowanie cen nie jest proste. Baza danych TED zawiera jedynie informacje na temat rozpoczętych procedur i całkowitej ceny kolejnych zamówień, ale nie na temat cen jednostkowych. Ponadto TED nie dostarcza informacji na temat rodzajów produktów ani liczby jednostek, a wprowadzenie takich wymogów byłoby trudne i stanowiłoby dodatkowe obciążenie administracyjne dla instytucji zamawiających (tj. nabywców publicznych).

2. Główne cele reformy dyrektyw z 2014 r.: uproszczenie, dostęp MŚP i strategiczne wykorzystanie zamówień

Komisja przyznaje, że trudno jest ocenić niektóre czynniki wpływające na konkurencję na rynku zamówień publicznych oraz efektywność wydatków publicznych, ponieważ zamówienia publiczne są bardzo zróżnicowane. Szacuje się, że w UE istnieje około 250 000 instytucji zamawiających, a rocznie udziela się 300 000 zamówień. Wydatki i działania publiczne mogą przybierać różne formy, a sposób prowadzenia polityki w zakresie zamówień publicznych przez instytucje zamawiające może zależeć od szeregu czynników strukturalnych związanych z sektorem, przedmiotem zamówienia lub rodzajem nabycia. Pomiar zdolności administracyjnych wszystkich zainteresowanych stron (nabywców, dostawców, kontrolerów, sądów itp.) jest trudnym zadaniem. Duża różnorodność zamówień i organów utrudnia państwom członkowskim i Komisji monitorowanie wdrażania odpowiednich zmian.

Komisja zaleciła wielu państwom członkowskim przyjęcie reform strukturalnych (za pośrednictwem zaleceń dla poszczególnych krajów przyjętych w ramach europejskiego semestru i kamieni milowych określonych w planach odbudowy i zwiększania odporności) oraz sfinansowała szkolenia za pośrednictwem funduszy strukturalnych lub Instrumentu Wsparcia Technicznego mające na celu poprawę zdolności administracyjnych tych państw, tj. struktur organizacyjnych i struktur zarządzania,

zasobów ludzkich oraz systemów i narzędzi wykorzystywanych przez państwa członkowskie, a także profesjonalizację nabywców publicznych². Wyniki tych inicjatyw były ogółem bardzo pozytywne pod względem zwiększenia zdolności i umiejętności oraz pod względem współpracy między nabywcami. Komisja podjęła nowe inicjatywy w celu dalszego zwiększenia skali tych możliwości szkoleniowych, uwzględniając program szkoleniowy dotyczący opracowywania innowacyjnych rozwiązań służących osiągnięciu celów ekologicznych i społecznych³.

Podjęto dodatkowe działania w celu zwiększenia udziału MŚP w rynkach zamówień publicznych. We wrześniu 2023 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych w kontekście pakietu pomocy gospodarczej dla MŚP. Wniosek dotyczy zwłaszcza zwalczania opóźnień w płatnościach, które stanowią nieuczciwą praktykę utrudniającą MŚP dostęp do rynków zamówień publicznych, i służy wprowadzeniu nowych przepisów zapewniających terminowe dokonywanie przez wykonawców płatności na rzecz podwykonawców w ramach zamówień publicznych na roboty budowlane. W pakiecie pomocy gospodarczej dla MŚP Komisja zapowiedziała również, że będzie propagować stosowanie znormalizowanych postanowień i warunków dotyczących zamówień publicznych, odpowiednich dla MŚP, aby zwiększyć udział MŚP w zamówieniach publicznych⁴.

Ponadto działania prowadzone w dziedzinie strategicznego wykorzystania zamówień pośrednio umożliwiają tworzenie warunków do zwiększenia udziału MŚP. W 2022 r. Komisja opublikowała dwie broszury na temat zamówień publicznych i przedsiębiorstw typu start-up (jedną skierowaną do nabywców, a drugą do przedsiębiorstw typu start-up⁵). Ponadto Komisja sfinansowała szkolenie mające na celu ułatwienie MŚP dostępu do zamówień centralnych jednostek zakupujących.

Jeżeli chodzi o ograniczone wykorzystanie strategicznych zamówień publicznych przez instytucje zamawiające, dane przedstawione w tabeli wyników rynku wewnętrznego wskazują, że w wielu przypadkach nabywcy publiczni kupują przy zastosowaniu kryterium najniższej ceny. Chociaż takie podejście byłoby rozsądne w przypadku prostych i znormalizowanych produktów, jest ono wątpliwe, gdy stosuje się je domyślnie, zwłaszcza w przypadku bardziej złożonych towarów lub usług.

Ponadto Komisja aktywnie promuje strategiczne wykorzystanie zamówień przez:

² Na przykład przyjazne dla MŚP zamówienia centralnych jednostek zakupujących obejmowały 3 edycje 6-tygodniowego programu szkoleniowego skierowanego do personelu pracującego dla tych jednostek oraz dotyczącego kwestii politycznych/regulacyjnych. Do tej pory przeszkolono ponad 100 osób. Na zwiększenie skali powyższego projektu przeznaczono budżet. Trwa ocena otrzymanych ofert.

³ Ten program szkoleniowy obejmuje dwa różne rodzaje kursów szkoleniowych: jeden na miejscu dla personelu operacyjnego (tydzień); drugi jest dostępny wyłącznie online i skierowany do kadry kierowniczej wyższego szczebla/wybranych przedstawicieli (maksymalnie 2 godziny). Ponadto w 2020 r. Komisja opublikowała europejskie ramy kompetencji dla specjalistów ds. zamówień publicznych (ProcurCompEU), aby wspierać profesjonalizację zamówień publicznych w państwach członkowskich: https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_en

⁴ https://single-market-economy.ec.europa.eu/system/files/2023-09/COM_2023_535_1_EN_ACT_part1_v12.pdf

⁵ Broszury te są dostępne we wszystkich językach UE. „Rozwijaj działalność z sektorem publicznym: Broszura dla przedsiębiorstw typu start-up”, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/54276?locale=pl>; „Zamówienia publiczne na innowacje: Jak przedsiębiorstwa typu start-up mogą uczestniczyć”, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/54254>

- opublikowanie w 2021 r. dwóch odpowiednich wytycznych dotyczących innowacji⁶ oraz społecznie odpowiedzialnych zamówień⁷;
- organizowanie seminariów internetowych poświęconych tym tematom;
- utworzenie punktu informacyjnego ds. zielonych i społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych⁸;
- finansowanie opracowania biuletynu na ten temat; oraz
- finansowanie szeregu projektów dotyczących zamówień publicznych na innowacje związanych z celami społecznymi i ekologicznymi⁹.

Ponadto Komisja sfinansowała tworzenie, aktywizację i szkolenie grup dużych nabywców, których celem jest kierowanie rozwojem zielonych, społecznie odpowiedzialnych i innowacyjnych zamówień publicznych¹⁰. Oprócz tego Komisja utworzyła platformę cyfrową¹¹ w celu wspierania wymiany informacji i wykorzystywania inteligencji zbiorowej; wiele wspólnot praktyków odnosi się do zakupów ze strategicznym wykorzystaniem zamówień¹² (np. w odniesieniu do zrównoważonych paneli fotowoltaicznych lub zakupu produktów ICT o obiegu zamkniętym i sprawiedliwych produktów ICT itp.) Obecnie platforma liczy 1 200 członków i staje się ośrodkiem wymiany wiedzy na temat zamówień publicznych.

Komisja jest zdania, że cele szczegółowe reformy z 2014 r. oraz cele wzmocnienia konkurencji należy osiągnąć jednocześnie. Możliwość bezpośredniego udzielania zamówień bez konkurencji wymieniono jako jeden z przypadków, w których cel uproszczenia prowadzi do ograniczenia konkurencji. Podczas gdy bezpośrednio udzielanie zamówień umożliwia łatwiejszy wybór w krótkim terminie, głównym celem nie było uproszczenie, lecz raczej konieczność zapewnienia świadczenia usług publicznych w ściśle określonych wyjątkowych okolicznościach. Drugim przykładem jest możliwość podziału zamówień na mniejsze części. Ma to na celu nie tylko promowanie większego udziału małych i średnich przedsiębiorstw, ale również ogólniej promowanie udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia, uniknięcie zależności od jednego dostawcy i rozłożenie ryzyka (np. nieudanego wdrożenia).

3. Monitorowanie przez Komisję zamówień publicznych w UE

Ogólnie rzecz biorąc, Komisja zgadza się z uwagami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącymi danych i narzędzi monitorowania (wskaźniki tabeli wyników rynku wewnętrznego) oraz

⁶ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975>;

⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767>;

⁸ https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/green-public-procurement-helpdesk_en;
https://green-business.ec.europa.eu/events/eu-gpp-helpdesk-webinar-2023-06-15_en

⁹ EcoQUIP + i Radar w dziedzinie zdrowia; P5 Innobroker i Brink, uwzględniając zaproszenia do składania wniosków w kilku innowacyjnych obszarach, takich jak zdrowie, gospodarowanie odpadami itp. Projekt DrugDetect dotyczy opracowania czujnika do wykrywania narkotyków w zakładach karnych.

¹⁰ Dwa projekty pilotażowe w ramach projektu na rzecz dużych nabywców, które obejmowały opracowanie innowacyjnych rozwiązań w odniesieniu do bezemisyjnych placów budowy, asfaltów budowlanych o obiegu zamkniętym, pojazdów ciężkich do czyszczenia ulic i zbierania odpadów oraz cyfrowego dobrostanu.

¹¹ <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/> – w chwili pisania platforma ta liczy 1 200 członków, z których 500 udostępnia swój profil publicznie.

¹² Platforma obsługuje osiem społeczności praktyków zajmujących się różnymi tematami, takimi jak zrównoważone panele fotowoltaiczne, pakt na rzecz sprawiedliwych ICT o obiegu zamkniętym (Circular and Fair ICT Pact); jeśli chodzi o innowacje, istnieją dwie wspólnoty praktyków: sieć centrów kompetencji oraz zamówienia publiczne na sztuczną inteligencję.

pragnie przedstawić pewne wyjaśnienia na podstawie dostępnych danych i biorąc pod uwagę złożoność zamówień publicznych.

Jeżeli chodzi o dostępność danych, Komisja podkreśla, że dane na platformie TED obejmują również większą liczbę ogłoszeń poniżej progów UE, które nie wchodzą w zakres dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, co mogłoby mieć znaczący wpływ na wskaźniki monitorowania. Jednocześnie Komisja pragnie podkreślić, że niektórych wskaźników zaproponowanych w sprawozdaniu Trybunału nie można jeszcze obliczyć ze względu na niedostępność wymaganych danych. Po wprowadzeniu e-formularzy sytuacja może jednak ulec zmianie w odniesieniu do kilku wskaźników, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania strategicznego wykorzystania zamówień. Chociaż obecne formularze nie dają możliwości dostarczania ustrukturyzowanych danych na ten temat, e-formularze to umożliwiają. Pola te są jednak opcjonalne i należy ocenić, w jaki sposób korzystają z nich państwa członkowskie.

Po drugie, należy podkreślić, że dostawcy danych – tj. instytucje zamawiające w państwach członkowskich – odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu jakości i kompletności danych. Komisja podkreśla, że na szczeblu UE podejmuje się znaczące działania na rzecz poprawy jakości i kompletności danych za pomocą wdrożenia odpowiednich reguł biznesowych na platformie TED we współpracy z Urzędem Publikacji UE. Należy zaznaczyć, że Komisja stale dąży do poprawy jakości i kompletności swojej bazy danych. Obejmuje to zarówno ręczne porządkowanie, jak i wykorzystanie algorytmów w celu sprawdzania błędów. Komisja podjęła także badania oparte na danych pochodzących z platformy TED, aby uzyskać nowe informacje na temat powyższych kwestii. Przykładem jest sprawozdanie na temat wskaźników zamówień publicznych, na potrzeby którego wykonawcy odpowiedzialni za analizę stosowali złożoną metodykę, aby zaradzić znanym niedociągnięciom w zakresie danych.

Jeżeli chodzi o tabelę wyników rynku wewnętrznego, Komisja podkreśla, że pierwotnie celem tej tabeli było przedstawienie ogólnego obrazu wyników w dziedzinie zamówień publicznych. Jak wskazano jednak w sprawozdaniu Trybunału, wyniki są statyczne, jednowymiarowe, brakuje im elastyczności i zaawansowanych funkcji sprawozdawczych. Kilka lat temu Komisja uruchomiła dwa ważne projekty mające na celu rozwiązanie problemów związanych z jakością i kompletnością danych oraz narzędzi monitorowania, wykorzystując nowoczesne technologie cyfrowe. Projekty te to e-formularze i przestrzeń danych dotyczących zamówień publicznych (PPDS). E-formularze wykorzystuje się do przesyłania ogłoszeń na platformie TED i stanowią podstawę transformacji cyfrowej zamówień publicznych w UE. W istocie stosowanie wspólnych standardów i wspólnej terminologii powinno przyczynić się do znacznej poprawy jakości danych leżących u podstaw. Z drugiej strony PPDS posłuży do gromadzenia danych dotyczących przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia, zaproszeń do składania ofert i wyników takich postępowań, które to dane rozpowszechnia się obecnie w różnych formatach na szczeblu europejskim i krajowym. W tym kontekście ta przestrzeń danych umożliwi nowe spostrzeżenia za pomocą najnowocześniejszego zestawu narzędzi analitycznych, w tym technologii sztucznej inteligencji, np. uczenia się maszyn oraz przetwarzania języka naturalnego.

Komisja zgadza się z uwagą Trybunału, że w tabeli wyników brak informacji na temat odwołań wniesionych przez oferentów, którzy nie zostali wybrani i odwołują się od decyzji o udzieleniu zamówienia w postępowaniu, w którym uczestniczyli. Informacje na temat postępowań odwoławczych w państwach członkowskich gromadzi się jednak regularnie za pośrednictwem *sieci organów odwoławczych pierwszej instancji* (liczba postępowań, czas trwania postępowań i liczba odwołań od decyzji wydanych w pierwszej instancji) i stanowią dobrą podstawę do refleksji oraz decyzji mających na celu poprawę polityki w zakresie zamówień publicznych.

4. Eliminowanie przeszkód utrudniających konkurencję w zamówieniach publicznych

Komisja podkreśla, że jako strażniczka Traktatu UE ma obowiązek przeprowadzania kontroli transpozycji. Równolegle do tego procesu stale monitoruje się wyniki państw członkowskich, a kierunek wyznacza się za pośrednictwem odpowiednich wytycznych.

W związku z tym w ramach europejskiego semestru wdrożono monitorowanie oraz konkretne działania, które obejmują ocenę zamówień publicznych z perspektywy efektywności gospodarczej i jednolitego rynku. W latach 2011–2021 co najmniej 15 państw członkowskich otrzymało zalecenia krajowe mające na celu poprawę konkurencji i efektywności zamówień publicznych.

Plany odbudowy i zwiększania odporności niektórych państw członkowskich obejmują reformy zamówień publicznych wraz z kamieniami milowymi i wartościami docelowymi, które ocenia się w kontekście wniosków o płatność.

Ponadto Komisja podkreśla, że projekty w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego okazały się skuteczne w wielu państwach członkowskich i pozwoliły wesprzeć profesjonalizację pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi.

Jak wspomniano powyżej, Komisja wdraża obecnie PPDS, która jako pojedynczy punkt dostępu do danych dotyczących zamówień publicznych w całej Europie przyniesie ogromne korzyści zarówno przedsiębiorstwom, nabywcom publicznym, decydentom, jak i zainteresowanym obywatelom. W porównaniu z tabelą wyników rynku wewnętrznego przestrzeń ta pozwoli zapewnić użytkownikom końcowym znacznie elastyczniejszy sposób pracy z danymi, a mianowicie za pośrednictwem kilku tabel wskaźników. Celem PPDS jest znaczna poprawa jakości, dostępności i kompletności danych dzięki ściślejszej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi oraz wprowadzeniu nowych e-formularzy, które umożliwią nabywcom publicznym przekazywanie informacji w bardziej uporządkowany sposób.

Ponadto Komisja zajmuje się kwestiami związanymi z niską konkurencją w zamówieniach publicznych za pośrednictwem działań w zakresie egzekwowania prawa. Komisja określiła przepisy dyrektyw w sprawie zamówień publicznych z 2014 r., które to przepisy mają wpływ na liczbę zamówień udzielanych bezpośrednio, i koncentruje się na tych przepisach podczas kontroli zgodności transponującego je prawa krajowego. Przypadki nieprzestrzegania przepisów uwzględniono w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych przeciwko 18 państwom członkowskim. Ponadto Komisja zwraca większą uwagę na znaczące przypadki niezgodnego z prawem bezpośredniego udzielania zamówień.

Egzekwowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych jest wspólnym obowiązkiem Komisji i państw członkowskich. W 2017 r. Komisja zainicjowała utworzenie grupy ekspertów Komisji złożonej z krajowych organów odpowiedzialnych za przegląd przepisów dotyczących zamówień publicznych na szczeblu krajowym: sieci organów odwoławczych pierwszej instancji. Grupa ta zrzesza przedstawicieli organów sądowych i administracyjnych, które rozpatrują sprawy dotyczące zamówień publicznych, z myślą o określaniu wyzwań i rozwiązań dotyczących środków odwoławczych w drodze procedur odwoławczych oraz zacieśnieniu współpracy między członkami.

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA EUROPEJSKIEGO OBRACHUNKOWEGO TRYBUNAŁU

Zalecenie 1 – Doprecyzowanie celów w obszarze zamówień publicznych i nadanie im priorytetów

Trybunał zaleca, aby Komisja zainicjowała proces mający na celu:

- a) określenie celów, które będą mniej liczne, lecz przejrzyste i wymierne, a także nadanie tym celom priorytetów,
- b) rozważenie, który z poniższych sposobów realizacji strategicznych celów unijnej polityki byłby skuteczniejszy:
 - o nałożenie wymagań w zakresie strategicznego wykorzystania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, lub
 - o bardziej szczegółowe uregulowanie przez UE robót budowlanych, towarów i usług.

Termin realizacji: do połowy 2025 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 1a.

Biorąc pod uwagę rosnący konsensus polityczny co do wykorzystywania wydatków publicznych jako narzędzia przyczyniającego się do realizacji szerszych celów strategicznych Unii Europejskiej, takich jak zrównoważoność, odporność i bezpieczeństwo dostaw, konieczne jest ukierunkowanie polityki UE w zakresie zamówień publicznych na ograniczoną liczbę ambitnych i wymiernych celów. Powinny one jednak pozostać w pełni zgodne ze strategią konkurencyjnego rynku wewnętrznego, na którym instytucje zamawiające, podmioty i przedsiębiorstwa mogą nadal skutecznie współpracować. W kilku niedawnych sektorowych inicjatywach prawnych położono nowy nacisk na unijny system zamówień publicznych, nadając mu status narzędzia gospodarczego wspierającego odporność i zrównoważoność gospodarki UE.

Zamówienia publiczne będą w coraz większym stopniu odgrywać kluczową rolę w osiągnięciu zrównoważonego wzrostu gospodarczego przez zapewnienie najefektywniejszego wykorzystania funduszy publicznych. Może to wymagać nowoczesnych, bardziej ukierunkowanych i cyfrowych ram prawnych, w których przewidziano uproszczone procedury oraz bardziej strategiczne wykorzystanie zamówień publicznych. Takie ramy mogą skutkować łatwiejszym dostępem MŚP do zamówień publicznych i pobudzać innowacje.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 1b.

Trwają refleksje nad sposobami lepszej realizacji strategicznych celów polityki. Jak wyjaśniono powyżej, Komisja podjęła szereg określonych inicjatyw, aby przyczynić się do osiągnięcia tych celów, przedstawiając wnioski ustawodawcze w wybranych sektorach. We wnioskach tych często dodaje się szczególne wymogi do procedur określonych w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych. W przyszłości Komisja może rozważyć, czy inicjatywy te należy skonsolidować i ujednoczyć w jednym tekście prawnym UE.

Ponadto każde państwo członkowskie opracowuje własne strategie na szczeblu krajowym, a także plany działania mające na celu dalsze zachęcanie do stosowania strategicznych zamówień

publicznych, dostosowane do specyficznego kontekstu i potrzeb tego państwa. Komisja zdecydowanie wspiera państwa członkowskie w koordynowaniu tych działań przez promowanie wymiany najlepszych praktyk za pomocą środków finansowych i praktycznych oraz przez współpracę ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu budowania niezbędnych kompetencji i zdolności.

Zalecenie 2 – Wyeliminowanie niedociągnięć związanych z danymi w obszarze zamówień publicznych

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) jeszcze bardziej poprawiła kompletność i wiarygodność danych na platformie TED, w szczególności przez zachęcanie do korzystania z dodatkowych pól do wypełniania oraz przez korzystanie w większym stopniu z kontrolek w formularzach,**
- b) gromadziła dodatkowe istotne dane ze źródeł uzupełniających, takich jak przestrzeń danych dotyczących zamówień publicznych, w celu pozyskania danych na potrzeby wskaźników monitorowania (dane te powinny zawierać unikatowe identyfikatory dostawców, beneficjentów rzeczywistych i instytucji zamawiających oraz informacje na temat postępowań odwoławczych wszczętych przez wykonawców, których oferta nie została wybrana, jeśli takie informacje są dostępne),**
- c) monitorowała jakość danych przekazywanych za pomocą e-formularzy i zamieszczanych na platformie TED za pomocą przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych,**
- d) dopilnowała, by w sprawozdaniach monitorujących dotyczących zamówień publicznych państwa członkowskie przekazywały kompletne i poprawne dane w spójny sposób.**

Termin realizacji: do końca 2025 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 2a.

Komisja przyjmuje to zalecenie z zastrzeżeniem, że nie może nakładać na instytucje zamawiające obowiązku przekazywania informacji, które nie są obowiązkowe, ani kontroli, które nie są przewidziane w przepisach. Ponadto należy unikać niepotrzebnych obciążeń administracyjnych dla instytucji zamawiających/nabywców publicznych. Co więcej, Komisja zauważa, że około 75 % ogłoszeń o zamówieniach publicznych publikowanych na platformie TED jest generowanych i zarządzanych na szczeblu krajowym.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 2b.

Komisja zauważa, że za pośrednictwem e-formularzy możliwe jest gromadzenie dodatkowych danych na zasadzie dobrowolności, takich jak dane dotyczące zielonych/społecznie odpowiedzialnych i innowacyjnych zamówień. Należy jednak podkreślić, że pola te są opcjonalne. Nie wiadomo, w jakim zakresie państwa członkowskie i ich instytucje zamawiające będą korzystać z tych pól. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości niektóre państwa członkowskie wskazały, że dane dotyczące beneficjentów rzeczywistych nie będą gromadzone. Ze względu na znaczenie unikatowych identyfikatorów PPDS zapewni tabelę wskaźników dotyczących stosowania tych identyfikatorów w Europie i będzie przekazywać te informacje państwom członkowskim. Ponadto za pomocą obecnych formularzy nie gromadzi się danych dotyczących postępowań odwoławczych, ale państwa członkowskie mogą udostępniać te dane w sprawozdaniach krajowych przesyłanych Komisji co trzy lata.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 2c.

Jednym z celów PPDS jest monitorowanie wdrażania e-formularzy w państwach członkowskich oraz zrozumienie, w jaki sposób formularze te wpływają na dostępność i jakość danych. Przykładowo e-formularze będą obejmować pola dotyczące strategicznego wykorzystania zamówień (takich jak zielone, społecznie odpowiedzialne i innowacyjne zamówienia). PPDS pomoże lepiej zrozumieć, w jaki sposób instytucje zamawiające wypełniają te nowe pola, które oferuje się za pośrednictwem e-formularzy. Innym przykładem jest to, że w przypadku e-formularzy rozszerza się zastosowanie list kodowych (wykazów wcześniej określonych odpowiedzi/informacji, które należy zamieścić w ogłoszeniach o zamówieniu). Powinno to również pomóc w uzyskaniu lepszej jakości danych, przy czym wspomniane listy należy monitorować za pośrednictwem PPDS. Chociaż PPDS także będzie monitorowana, należy skoncentrować się na wykorzystaniu jej do oceny tego, w jaki sposób e-formularze mają wpływ na jakość i dostępność danych.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 2d.

Komisja zasadniczo zgadza się z pożądanym celem tego zalecenia, zgodnie z którym sprawozdania krajowe, o których mowa, przedkładane przez państwa członkowskie zgodnie z art. 83 dyrektywy 2014/24/UE, opierają się na kompletnych i poprawnych danych. Należy pamiętać, że w dyrektywach w sprawie zamówień publicznych nie wymaga się określonego formatu, a obowiązki sprawozdawcze mają ograniczony zakres. Skonsultowano się jednak z grupą ekspertów ds. zamówień publicznych w sprawie opracowanego przez Komisję wzoru sprawozdawczości państw członkowskich, który jest obecnie stosowany przez szereg państw członkowskich.

Zalecenie 3 – Aktualizacja narzędzi w celu lepszego monitorowania poziomu konkurencji w zamówieniach publicznych

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) dostosowała zakres danych w tabeli wyników do celów zawartych w dyrektywach, w szczególności zamieszczając dodatkowe wskaźniki, np. dotyczące zamówień transgranicznych i strategicznego wykorzystania zamówień publicznych,**
- b) informowała o wieloletnich trendach w konkurencyjności w zamówieniach publicznych na szczeblu UE i państw członkowskich oraz w poszczególnych sektorach gospodarki,**
- c) terminowo podawała informacje na temat przyjętych przez siebie definicji wskaźników i metod obliczeń (oraz wprowadzanych zmian),**
- d) wprowadziła zaawansowane funkcje sprawozdawcze, które pozwoliłyby na pogłębioną analizę danych w obszarze zamówień publicznych,**
- e) udostępniała informacje na temat postępowań odwoławczych wszczętych przez wykonawców, których oferty zostały odrzucone,**
- f) podawała w ramach sprawozdawczości informacje na temat stanu konkurencji w państwach członkowskich, regionach i poszczególnych sektorach gospodarki w oparciu o kluczowe wskaźniki efektywności,**
- g) badała nowe sposoby monitorowania cen za zamówienia publiczne w UE i państwach członkowskich.**

Termin realizacji: do końca 2025 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 3a.

Komisja pragnie jednak stwierdzić, że nie może systematycznie obliczać wskaźników, jeżeli nie są dostępne wymagane dane. Ponadto metody oceny dostępnych danych są niezwykle złożone. Na

przykład można łatwo obliczyć jedynie bezpośrednie zamówienia transgraniczne (w przypadku gdy zwycięzca przetargu znajduje się w innym kraju niż instytucja zamawiająca (nabywca)). Ze względu na złożoność metodyki i wymagane dane regularne badania mogą być jednak inicjowane jedynie co 5 lat w celu kompleksowej analizy zamówień transgranicznych (bezpośrednich/pośrednich i innych istotnych aspektów). Jeżeli chodzi o strategiczne wykorzystanie zamówień, obecnie nie są dostępne dane, ale przyszłe e-formularze będą zawierać odpowiednie pola. Pola te będą jednak dobrowolne, a wskaźniki dotyczące strategicznego wykorzystania zamówień będą wiarygodne w zależności od jakości i kompletności danych.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 3b.

W przyszłości PPDS będzie umożliwiać wykazanie trendów w zamówieniach publicznych.

Komisja **przyjmuje** zalecenia 3c i 3d.

W odniesieniu do każdego wskaźnika wykorzystywanego w specjalnej dokumentacji PPDS obejmującej leżące u podstaw obliczenia dostępne będą metody obliczeń. Oprócz dostarczania dokumentacji dotyczącej wskaźników w ramach PPDS będą wykorzystywane zaawansowane funkcje analityczne do analizy danych na podstawie najnowocześniejszych technologii sztucznej inteligencji, np. uczenia się maszyn i przetwarzania języka naturalnego.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 3e.

Komisja gromadzi już informacje ilościowe na temat krajowych postępowań odwoławczych w państwach członkowskich, które są regularnie wymieniane i gromadzone za pośrednictwem *sieci organów odwoławczych pierwszej instancji*. Informacje te obejmują liczbę decyzji wydanych w pierwszej instancji, czas trwania postępowań odwoławczych oraz liczbę odwołań od decyzji wydanych w pierwszej instancji. Ponadto dostępne dane publikuje się w ramach cotrzyletniego sprawozdania państw członkowskich na temat zamówień publicznych, tj. tzw. sprawozdania na podstawie art. 83:

https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries_en

Komisja **przyjmuje** zalecenie 3f.

Komisja przeanalizuje sposoby dostarczania, na podstawie danych na platformie TED, bardziej szczegółowych informacji na temat wskaźników dotyczących wyników w ramach zamówień publicznych, np. w odniesieniu do regionów i sektorów lub innych istotnych czynników.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 3g.

Dane na platformie TED nie stanowią podstawy do analizy indywidualnych cen i trendów w ich zmianach. W związku z tym Komisja przeanalizuje możliwości oparcia tego rodzaju uwag na różnych źródłach informacji lub metodach analitycznych.

Zalecenie 4 – Przeprowadzenie pogłębionej analizy i zaproponowanie środków służących usunięciu przeszkód obniżających poziom konkurencji i promowaniu najlepszych praktyk

- a) Na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej przez Trybunał i we współpracy z państwami członkowskimi Komisja powinna dogłębniej przeanalizować zasadnicze przyczyny powodujące niski poziom konkurencji w obszarze zamówień publicznych na szczeblu UE, państw członkowskich i regionów, a także, w stosownych przypadkach, w poszczególnych sektorach gospodarki.
- b) W zależności od wyników tej analizy zasadniczych przyczyn Komisja powinna zaproponować środki mające na celu pokonanie głównych przeszkód dla konkurencji w zamówieniach publicznych, uwzględniając główne problemy zgłoszone przez instytucje zamawiające, tj.:
- ograniczenie zbędnych obciążeń administracyjnych,
 - promowanie przygotowywania efektywnych postępowań o udzielenie zamówienia, w szczególności jeśli chodzi o określanie kryteriów kwalifikacji i udzielenia zamówienia,
 - wzmocnienie zdolności administracyjnych,
 - propagowanie wymiany najlepszych praktyk,
 - ułatwienie udzielania zamówień transgranicznych przez zgromadzenie informacji na temat specyfiki poszczególnych państw członkowskich i wykorzystanie sztucznej inteligencji do pokonania barier językowych,
 - zwiększenie atrakcyjności zamówień publicznych dla przedsiębiorstw, w szczególności dla MŚP.

Mogłoby to przybrać formę ogólnounijnego planu działania.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 4a.

Komisja podejmie prace w celu przeanalizowania przyczyn ograniczonej konkurencji na rynkach zamówień publicznych. Kluczową rolę w tej analizie będą odgrywać prowadzone z państwami członkowskimi dialogi na temat strategicznego wykorzystania zamówień. Gdy w wyniku wszystkich tych dialogów zostanie opracowany plan działania na szczeblu krajowym, Komisja uzyska lepszy obraz sytuacji na szczeblu krajowym. Dialogi te nie będą dotyczyły określonych kwestii na szczeblu regionalnym i sektorowym, a zatem nie posłużą do zapewnienia istotnych informacji niezbędnych do przeprowadzenia podobnej analizy na tych szczeblach.

Komisja będzie nadal wykorzystywać wszystkie dostępne jej narzędzia w celu zwiększenia zdolności administracyjnych odpowiednich zainteresowanych stron w państwach członkowskich. Komisja zbada również, w jaki sposób można ułatwić przeprowadzenie takiej analizy za pośrednictwem przyszłej PPDS. Komisja dąży do uczynienia z PPDS narzędzia, które może również stanowić wsparcie dla instytucji zamawiających, a nie tylko unijnych użytkowników lub decydentów w państwach członkowskich.

Ponadto wykonalność tego działania będzie zależała od współpracy państw członkowskich, które na obecnym etapie nie posiadają odpowiednich danych. Większość państw członkowskich będzie musiała opracować metodykę *sui generis* w celu oceny swoich wyników, w miarę możliwości przy wsparciu dialogów na temat strategicznego wykorzystania zamówień.

Komisja **przyjmuje** zalecenie 4b.

Komisja podsumuje i przeanalizuje aktualną sytuację w zakresie różnych podejść i środków stosowanych przez państwa członkowskie w celu promowania skutecznych zamówień publicznych. Na tej podstawie Komisja zaproponuje dalsze możliwe kroki i odpowiednie działania.

Komisja uznaje pilną potrzebę określenia środków o charakterze regulacyjnym lub innym, niezbędnych do promowania zamówień publicznych jako skutecznego i prostego w użyciu narzędzia służącego stymulowaniu transformacji ekologicznej oraz zapewnieniu odporności i zrównoważoności unijnej gospodarki. Komisja przyjęła już szereg działań wspierających ten cel. W następstwie dialogów na temat strategicznego wykorzystania zamówień Komisja zainicjuje proces wymiany najlepszych praktyk między państwami członkowskimi na podstawie opracowanych przez nie planów działania lub strategii.

Na podstawie tych inicjatyw Komisja rozważy, czy konieczne mogą być dalsze określone działania, w razie potrzeby o charakterze legislacyjnym, aby połączyć cele uproszczenia procedur udzielania zamówień publicznych ze środkami mającymi na celu dostosowanie rynku zamówień publicznych do celów strategicznych UE.

Ponadto wyzwania, przed którymi stoją nabywcy publiczni i przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa, są zróżnicowane i mają różne przyczyny. Nie ma uniwersalnego rozwiązania, które pozwoliłoby sprostać tym wyzwaniom.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje cel potencjalnego planu działania i proponowane tematy, którymi można by się zająć, jednak pierwszym koniecznym krokiem przed rozważeniem opracowania określonego planu działania uwzględniającego wszystkie wspomniane problemy byłoby podsumowanie inicjatyw podjętych na szczeblu krajowym. Zbadane zostaną również inne warianty, takie jak wykorzystanie prawodawstwa.