

Sprawozdanie specjalne

Zamówienia publiczne w UE

Konkurencja w zamówieniach na roboty, towary i usługi zmniejszyła się w latach 2011–2021



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-IX
Wstęp	01-17
Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej	01-04
Ramy prawne UE dotyczące zamówień publicznych	05-10
Zadania i obowiązki na szczeblu krajowym i unijnym	11-12
Tenders Electronic Daily (TED)	13-15
Sprawozdania krajowe państw członkowskich i prowadzona przez Komisję tabela wyników jednolitego rynku	16-17
Zakres kontroli i podejście kontrolne	18-29
Uwagi	30-107
Kluczowe wskaźniki wskazują na obniżenie poziomu konkurencji w zamówieniach publicznych na przestrzeni ostatnich 10 lat	30-46
W wielu państwach członkowskich duża liczba zamówień jest udzielana bezpośrednio	31-34
W ostatnich 10 latach niemal podwoił się odsetek postępowań o udzielenie zamówienia, w których złożono tylko jedną ofertę	35-40
Bezpośrednie zamówienia transgraniczne stanowią około 5% wszystkich udzielonych zamówień	41-44
Ceny robot budowlanych, towarów i usług nabytych w ramach zamówień publicznych nie są monitorowane	45-46
Główne cele reformy dyrektyw z 2014 r. – uproszczenie, dostęp MŚP i strategiczne wykorzystanie zamówień – nie zostały jeszcze osiągnięte	47-66
Zamówienia publiczne nie stały się prostsze pod względem administracyjnym	48-56
Odsetek zamówień udzielonych ogółem MŚP nie zwiększył się	57-58
Większość instytucji zamawiających w państwach członkowskich w bardzo niewielkim zakresie strategicznie wykorzystuje zamówienia	59-61
Zapewnienie uczciwości i przejrzystości nadal stanowi wyzwanie	62-64
Chwiejna równowaga między konkurencją a celami reformy z 2014 r.	65-66

Niedociągnięcia w monitorowaniu przez Komisję zamówień publicznych w UE 67-81

W krajowych sprawozdaniach z monitorowania brakuje informacji na temat stanu konkurencji w danym państwie lub poszczególnych sektorach gospodarki 68-70

Dane na platformie TED nie są jeszcze wystarczająco kompletne i poprawne 71-75

Prowadzona przez Komisję tabela wyników nie daje całościowego i rzetelnego obrazu stanu zamówień publicznych 76-81

Komisja i państwa członkowskie podjęły jedynie ograniczone działania, by wyeliminować przeszkody obniżające poziom konkurencji w zamówieniach publicznych 82-107

Na szczeblu unijnym niższy poziom konkurencji w zamówieniach publicznych nie jest w wystarczającym stopniu brany pod uwagę 83-89

Na szczeblu krajowym nie poświęcono uwagi przyczynom niskiego poziomu konkurencji 90-91

W toku kontroli zidentyfikowano szereg czynników wpływających na poziom konkurencji 92-100

Punktowe działania mające zmniejszyć przeszkody obniżające poziom konkurencji w zamówieniach publicznych 101-107

Wnioski i zalecenia 108-120

Załączniki

Załącznik I – Wskaźniki z tabeli wyników

Załącznik II – Metodyka analizy danych

Załącznik III – Portal zamówień publicznych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – instrukcja obsługi

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Co roku około 2 bln euro, czyli 14% produktu krajowego brutto UE, przeznaczają się na zamówienia publiczne. Tak pod względem gospodarczym, jak i z punktu widzenia integracji europejskiej są one ważnym elementem jednolitego rynku i pozwalają organom publicznym uzyskać najlepszy stosunek jakości do ceny przy nabywaniu robót budowlanych, towarów i usług. Na unijne ramy prawne dotyczące zamówień publicznych składa się szereg dyrektyw, z których dwie zostały zreformowane w 2014 r. W tym samym roku wprowadzono także jedną nową dyrektywę.

II W zamyśle prawodawców przeprowadzona w 2014 r. reforma miała uelastyczyć udzielanie zamówień publicznych, uprościć procedury, a także poprawić dostęp MŚP do zamówień oraz ułatwić wykorzystanie zamówień w sposób bardziej strategiczny, tak by osiągnąć lepsze wyniki. Celem reformy było również zaostrzenie przepisów i wymogów dotyczących przejrzystości i uczciwości, co miało przyczynić się do zapobiegania korupcji i nadużyciom.

III W ramach kontroli Trybunał ocenił poziom konkurencji w zamówieniach publicznych na jednolitym rynku UE na przestrzeni 10 lat. Zbadał także działania, które podjęły Komisja i państwa członkowskie, aby wykręcić i wyeliminować przeszkody utrudniające zapewnienie tej konkurencji i tym samym móc uzyskiwać w zamówieniach najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny. Kontrolerzy wykorzystali otwarte dane dotyczące zamówień publicznych w UE do 2021 r., aby przeanalizować, jak w miarę upływu czasu zmieniał się poziom konkurencji, czy reforma z 2014 r. miała wpływ na jej poziom, a także czy osiągnięto pozostałe cele tej reformy. Analizą objęli okres 10 lat, a na jej potrzeby opracowali interaktywny portal. Jest on publicznie dostępny i umożliwia dalszą analizę danych zgromadzonych w toku prac kontrolnych.

IV Trybunał przeprowadził tę kontrolę, aby uzyskać i upowszechnić informacje o tym, jaki jest poziom konkurencji na rynku zamówień publicznych pięć lat po terminie transpozycji dyrektyw w sprawie zamówień publicznych do prawa krajowego. Zalecenia sformułowane przez kontrolerów mają przyczynić się do wprowadzenia usprawnień, które pomogłyby instytucjom zamawiającym w państwach członkowskich w gospodarnym wykorzystywaniu środków publicznych.

V Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że w ostatnich 10 latach spadł poziom konkurencji w zamówieniach publicznych na roboty budowlane, towary i usługi na jednolitym rynku UE. Konkurencja nie jest postrzegana jako warunek konieczny do udzielania zamówień pozwalających na gospodarne wykorzystanie środków. Komisja i państwa członkowskie nie korzystały systematycznie z dostępnych danych, by określić, jakie zasadnicze przyczyny leżą u podstaw ograniczonej konkurencji, i podjęły jedynie punktowe działania mające wyeliminować przeszkody obniżające poziom konkurencji w zamówieniach publicznych.

VI Przeprowadzona przez Trybunał analiza dostępnych danych wykazała, że generalnie odsetek postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, znacznie wzrósł. Jednocześnie odsetek przypadków bezpośredniego udzielenia zamówienia jest na wysokim poziomie w większości państw członkowskich, a poziom bezpośrednich transgranicznych zamówień między państwami członkowskimi pozostał niski. Wiele celów reformy z 2014 r. nie zostało dotąd osiągniętych, w związku z czym kontrolerzy stwierdzili, że wejście w życie dyrektyw z 2014 r. nie miało zauważalnego wpływu na konkurencję w zamówieniach publicznych. Rezultat jest wręcz przeciwny do zamierzonego: oferenci i instytucje zamawiające uważają, że postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nadal pociągają za sobą znaczne obciążenie administracyjne, udział małych i średnich przedsiębiorstw w postępowaniach nie zwiększył się, a kwestie o znaczeniu strategicznym (np. uwzględnienie aspektów środowiskowych, społecznych i innowacyjnych) są rzadko brane pod uwagę. Ponadto odsetek zamówień, dla których publikuje się ogłoszenie o zamówieniu, jest nadal niski, co ma negatywny wpływ na przejrzystość, stanowiącą ważne zabezpieczenie przed ryzykiem nadużyć finansowych i korupcji. Kontrolerzy zaobserwowali również, że niektóre cele reformy z 2014 r. mogą w pewnych przypadkach być sprzeczne z ogólnym celem zapewnienia konkurencji w zamówieniach publicznych.

VII Trybunał ustalił też, że Komisja powinna usprawnić monitorowanie zamówień publicznych, bowiem gromadzone przez nią dane dotyczące udzielonych zamówień są w dużej mierze niekompletne, a część z nich jest niepoprawna. Jeśli chodzi o narzędzia stosowane przez Komisję do monitorowania, występujące niedociągnięcia zmniejszają ich skuteczność i przejrzystość.

VIII Z analizy wynika także, że ani Komisja, ani państwa członkowskie nie poświęcają wystarczającej uwagi zagadnieniu konkurencji w zamówieniach publicznych. Jedynie sporadycznie podejmowały one inicjatywy, aby przeanalizować dane w tym obszarze i określić możliwe przyczyny obniżenia się poziomu konkurencji. Mają też ograniczoną wiedzę na temat tego problemu. Mimo że w 2017 r. Komisja ogłosiła strategię zamówień publicznych, podjęła dotąd niewiele działań w celu zbadania i wyeliminowania przyczyn obniżania się poziomu konkurencji w zamówieniach.

IX W związku z tym Trybunał zaleca, aby Komisja:

- doprecyzowała cele w obszarze zamówień publicznych i uporządkowała je według priorytetów;
- zadbała o kompletność gromadzonych danych dotyczących zamówień publicznych;
- usprawniła narzędzia monitorowania, by umożliwić skuteczniejszą analizę;
- przeprowadziła pogłębioną analizę zasadniczych przyczyn powodujących niski poziom konkurencji w zamówieniach publicznych i zaproponowała działania mające na celu wyeliminowanie najważniejszych przeszkód w tej dziedzinie.

Wstęp

Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej

01 Zamówienie publiczne oznacza nabycie przez podmiot prawa publicznego robót budowlanych, towarów i usług od wykonawców w drodze otwartej i konkurencyjnej procedury. Celem udzielenia zamówienia jest osiągnięcie najkorzystniejszego stosunku jakości do ceny. Corocznie na zamówienia publiczne wydaje się około 2 bln euro, co odpowiada około 14% produktu krajowego brutto (PKB) 27 państw członkowskich UE¹ (określanych dalej jako „UE-27”). Zamówienia publiczne są zatem jednym z głównych czynników napędzających wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

02 Jednym z najważniejszych celów zamówień publicznych jest uzyskanie najkorzystniejszego stosunku jakości do ceny przy zamawianiu robót budowlanych, towarów i usług. Podstawowym warunkiem umożliwiającym osiągnięcie tego celu jest istnienie konkurencji, rozumianej jako wystarczająca liczba wykonawców prowadzących działalność na danym rynku, którzy uczestniczą w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

03 Na jednolitym rynku UE zamówienia publiczne powinny być udzielane tym przedsiębiorstwom, które złożą najlepszą ofertę, niezależnie od ich kraju pochodzenia. Zgodnie z art. 26 TFUE „rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału [...]”. Wybór ofert składanych przez najefektywniejsze przedsiębiorstwa przyczynia się do zwiększenia konkurencji na rynkach i służy ochronie interesu publicznego.

04 Uregulowanie zamówień publicznych w UE może zatem napędzać gospodarkę i sprzyjać zacieśnieniu integracji europejskiej. Poprawia też konkurencyjność unijnych przedsiębiorstw oraz zapewnia przestrzeganie zasad przejrzystości, równego traktowania, niedyskryminacji, wzajemnego uznawania, proporcjonalności i efektywności, a tym samym zmniejsza ryzyko wystąpienia nadużyć i korupcji.

¹ [Strona internetowa DG GROW dotycząca zamówień publicznych](#) (dostęp w czerwcu 2023 r.).

Ramy prawne UE dotyczące zamówień publicznych

Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych

05 Unijne ramy prawne regulujące zamówienia publiczne mają zagwarantować, że przy udzielaniu zamówień stosowany będzie ujednolicony zbiór przepisów i procedur. Na ramy te składa się szereg dyrektyw, z których dwie zostały zreformowane w 2014 r. Były to:

- o [dyrektywa 2014/24/UE](#), w której określono przepisy dotyczące zamówień publicznych mające ogólne zastosowanie;
- o [dyrektywa 2014/25/UE](#) w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.

W tym samym roku przyjęto [dyrektywę 2014/23/UE](#) w sprawie udzielania koncesji.

06 Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego można podzielić na pięć etapów (zob. [rys. 1](#)).

Rys. 1 – Przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zamówienia o wartości większej i mniejszej niż progi unijne

07 Trzy wymienione powyżej dyrektywy mają bezpośrednie zastosowanie do tych postępowań o udzielenie zamówienia, w których wartość zamówienia przekracza określoną kwotę (próg unijny). Od 1 stycznia 2022 r. najważniejsze **progi** wynoszą:

- o 5 382 000 euro w przypadku zamówień publicznych na roboty budowlane,
- o 140 000 euro w przypadku zamówień udzielanych przez administrację centralną;
- o 215 000 euro w przypadku zamówień udzielanych przez administrację lokalną i regionalną;
- o 750 000 euro w przypadku zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi.

08 Poniżej podanych progów zastosowanie mają przepisy krajowe. Także i te przepisy muszą jednak być zgodne z zasadami ogólnymi wyszczególnionymi w dyrektywach.

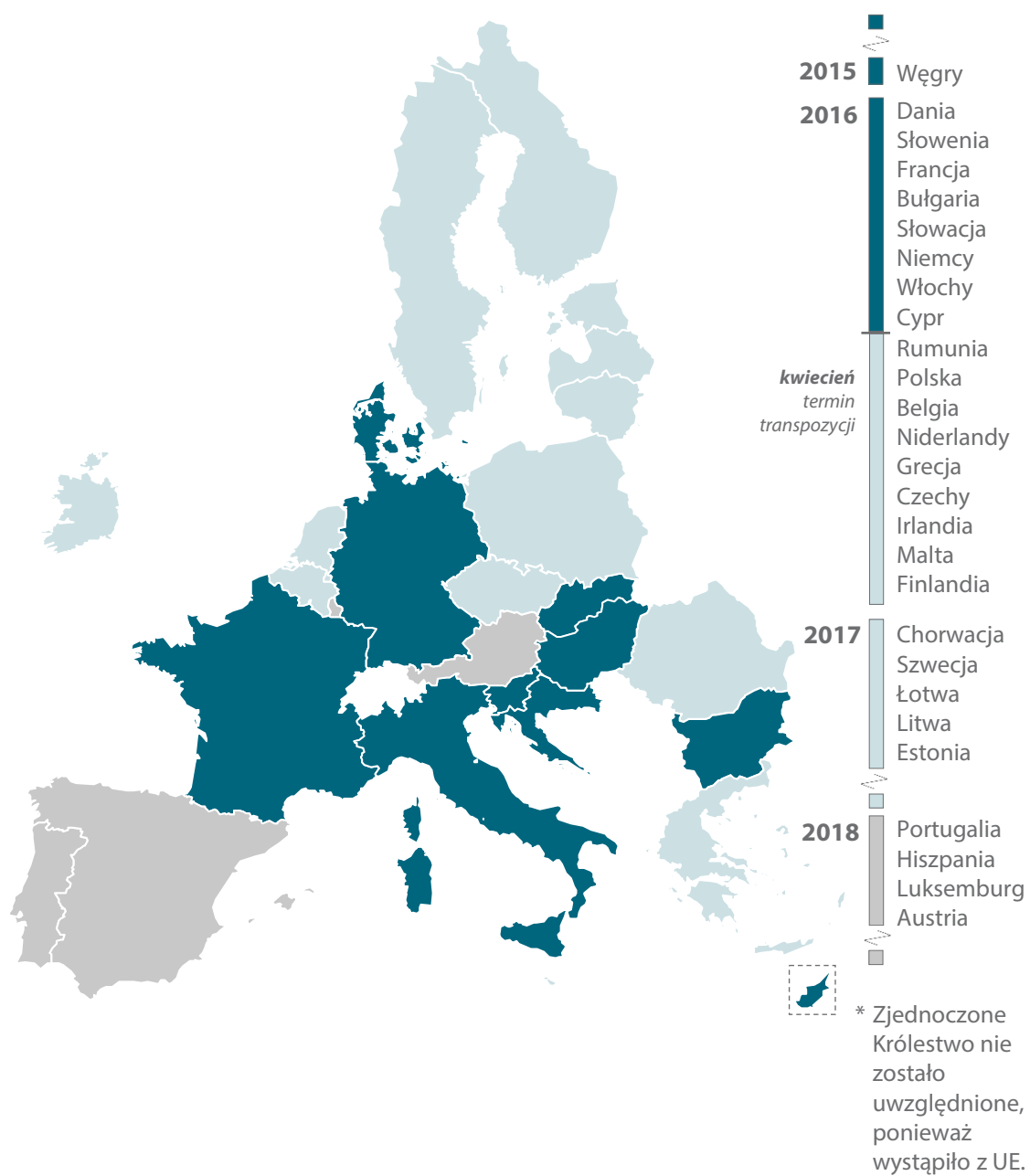
Reforma dyrektyw w 2014 r.

09 W zamyśle przeprowadzona w 2014 r. reforma dyrektyw miała uelastyczyć udzielanie zamówień i uprościć procedury, a tym samym poprawić dostęp MŚP do zamówień publicznych oraz ułatwić wykorzystanie zamówień w sposób bardziej strategiczny, tak by osiągnąć lepsze wyniki w realizacji osiągnięcia społecznych i innych niż społeczne celów polityki publicznej. Reforma z 2014 r. obejmowała także zaostrzenie przepisów i wymogów dotyczących przejrzystości i uczciwości, co miało przyczynić się do zapobiegania korupcji i nadużyciom².

10 Państwa członkowskie UE (wówczas w liczbie 28) były zobowiązane do transpozycji dyrektyw z 2014 r. do prawa krajowego do kwietnia 2016 r., ale większość z nich transponowała je z opóźnieniem. Cztery państwa członkowskie (Austria, Hiszpania, Luksemburg i Portugalia) dopiero w 2018 r. dostosowały krajowe przepisy dotyczące zamówień publicznych do dyrektywy 2014/24/UE. Dopiero wtedy zmiany zaczęły ostatecznie obowiązywać na jednolitym rynku (zob. [rys. 2](#)).

² COM(2017) 0572 „Skuteczne zamówienia publiczne dla Europy”, s. 3.

Rys. 2 – Daty transpozycji dyrektywy 2014/24/UE w państwach członkowskich (2015–2018)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zadania i obowiązki na szczeblu krajowym i unijnym

11 Na unijnym jednolitym rynku postępowania o udzielenie zamówienia prowadzi ponad 250 000³ instytucji zamawiających. Są to podmioty prawa publicznego działające na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, ale też podmioty niepubliczne, które działają na specyficznych, niekonkurencyjnych zasadach. W każdym państwie członkowskim działa co najmniej jeden organ publiczny odpowiedzialny za nadzorowanie zamówień publicznych.

12 W Komisji współodpowiedzialne za politykę w zakresie zamówień publicznych i wdrażanie dyrektyw przez państwa członkowskie są dwie dyrekcje generalne:

- o Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW), która odpowiada zarówno za politykę w zakresie zamówień publicznych, jak i za monitorowanie wdrażania odpowiednich dyrektyw UE przez państwa członkowskie;
- o Urząd Publikacji Unii Europejskiej⁴, który prowadzi platformę [Tenders Electronic Daily](#) (TED) oraz strony internetowe eTendering i eNotices⁵.

Tenders Electronic Daily (TED)

13 W przypadku zamówień o wartości przekraczającej progi unijne wszystkie zaproszenia do składania ofert i ogłoszenia o udzieleniu zamówienia muszą zostać opublikowane na platformie TED, po to aby potencjalni oferenci wiedzieli o możliwości złożenia oferty. Instytucje zamawiające mogą także zamieszczać na platformie informacje o zamówieniach o wartości poniżej progów unijnych.

14 Z danych Urzędu Publikacji wynika, że w 2020 r. na platformie TED opublikowano ponad 640 000 ogłoszeń o zamówieniach. Szacuje się, że dotyczyły one 226 000 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a łączna wartość tych zamówień wyniosła około 800 mld euro. Od 2016 r. ogłoszenia te podawane są do wiadomości publicznej jako otwarte dane⁶.

³ Strona internetowa DG GROW dotycząca zamówień publicznych.

⁴ Strona internetowa Urzędu Publikacji Unii Europejskiej.

⁵ Strona główna TED.

⁶ Zbiory danych TED na stronie data.europa.eu.

15 Jeśli instytucje zamawiające publikują ogłoszenia o zamówieniach na innych platformach zamówień publicznych, państwa członkowskie muszą dopilnować, by wszystkie dane dotyczące postępowań powyżej progów unijnych zostały przesłane na platformę TED (zgodnie z art. 51 [dyrektywy 2014/24/UE](#)).

Sprawozdania krajowe państw członkowskich i prowadzona przez Komisję tabela wyników jednolitego rynku

16 Oprócz platformy TED Komisja dysponuje dwoma innymi instrumentami monitorowania stanu zamówień publicznych w UE. Po pierwsze, państwa członkowskie są zobowiązane⁷ do przedkładania Komisji co trzy lata krajowych sprawozdań z monitorowania (zob. pkt [68–70](#)). Po drugie, Komisja prowadzi [tabelę wyników jednolitego rynku](#) (nazywaną dalej „tabelą wyników”).

17 Tabela wyników obejmuje specjalną sekcję zawierającą dane na temat zamówień publicznych w UE. Dane te mają postać 12 wskaźników przedstawionych w podziale na poszczególne kraje. Komisja uznała trzy z tych wskaźników za szczególnie istotne i do stycznia 2023 r. na potrzeby obliczenia ogólnego, zbiorczego wskaźnika (zob. [załącznik I](#)) mnożyła je przez trzy. Były to następujące wskaźniki:

- zamówienia udzielone bez publikacji zaproszenia do składania ofert. Wskaźnik ten mierzy odsetek zamówień udzielonych przedsiębiorstwom w wyniku procedury negocjacyjnej bez publikacji zaproszenia do składania ofert (innymi słowy dochodzi do „bezpośredniego udzielenia zamówienia”);
- postępowania, w których złożono tylko jedną ofertę. Wskaźnik ten mierzy odsetek zamówień udzielonych w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia, w którym uczestniczył tylko jeden oferent;
- zamówienia, dla których opublikowano ogłoszenie o zamówieniu. Wskaźnik ten mierzy wartość zamówień publicznych opublikowanych na TED w stosunku do PKB danego kraju.

⁷ Art. 83 i 85 [dyrektywy 2014/24/UE](#).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

18 W ramach kontroli Trybunał ocenił poziom konkurencji w zamówieniach publicznych na jednolitym rynku UE na przestrzeni 10 lat. Przeanalizował także działania, które podjęły Komisja i państwa członkowskie, aby wykryć i wyeliminować przeszkody utrudniające zapewnienie konkurencji na rynku zamówień i tym samym móc uzyskiwać w zamówieniach najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny. W szczególności kontrolerzy Trybunału zbadali:

- o jak w latach 2011–2021 zmienił się poziom konkurencji w zamówieniach publicznych na jednolitym rynku UE. Przeanalizowali oni poszczególne państwa członkowskie, regiony oraz konkretne sektory, a ponadto sprawdzili, czy reforma z 2014 r. miały wpływ na ewentualne zmiany;
- o czy zostały osiągnięte pozostałe cele reformy dyrektyw w sprawie zamówień publicznych z 2014 r.;
- o czy Komisja skutecznie monitoruje stan zamówień publicznych w UE;
- o czy Komisja i państwa członkowskie przeanalizowały dostępne dane, aby stwierdzić, jakie są zasadnicze przyczyny spadku poziomu konkurencji w zamówieniach publicznych, a także czy podjęły działania mające doprowadzić do odwrócenia tego trendu.

19 Trybunał objął kontrolą lata 2011–2021. Wybór tego okresu pozwolił kontrolerom na sprawdzenie, czy transpozycja dyrektyw z 2014 r. do prawa krajowego miała wpływ na stan zamówień publicznych w poszczególnych państwach członkowskich. Dyrektywa 2009/81/WE w sprawie zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa nie wchodziła w zakres kontroli, gdyż nie została objęta reformą z 2014 r.

20 Zgodnie z przyjętą definicją konkurencji (zob. pkt **02**) kontrolerzy skoncentrowali się w ramach kontroli na tych trzech wskaźnikach z tabeli wyników, którym przypisano potrójną wagę (zob. pkt **17**). Wskaźniki te ukazują, w jakim stopniu konkurencja na rynku jest ograniczona lub czy w ogóle istnieje. W związku z tym można przyjąć, że sygnalizują one nieefektywne zachowania rynkowe, które mogą utrudnić uzyskanie w zamówieniach najkorzystniejszego stosunku jakości do ceny, i tym samym stworzyć ryzyko, że środki publiczne nie zostaną wykorzystane efektywnie. Dzięki tym wskaźnikom można także wykryć praktyki korupcyjne, takie jak doprecyzowanie

specyfikacji warunków zamówienia w taki sposób, by faworyzować niektóre przedsiębiorstwa.

21 W ramach prac kontrolnych kontrolerzy opracowali kompleksowy zbiór danych dotyczących zamówień publicznych na jednolitym rynku UE. Obejmuje on UE-27, a także dwa państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Islandię i Norwegię) oraz Zjednoczone Królestwo (do momentu wystąpienia z UE w 2021 r.). Zbiór ten opiera się na danych z TED przedstawionych przez Komisję na stronie internetowej data.europa.eu i został uzupełniony o bardziej szczegółowe otwarte dane dotyczące zamówień publicznych (pochodzące z [Opentender.eu](https://opentender.eu)). Dzięki temu, że zebrane dane obejmują okres 11 lat (od 2011 do 2021 r.), kontrolerzy mogli na ich podstawie przeanalizować występujące trendy. W analizie tej nie uwzględniono umów koncesji ze względu na ich specyfikę. Dane gromadzone w krajowych systemach zamówień publicznych różnią się w poszczególnych państwach członkowskich i dlatego nie da się ich rzetelnie porównać. W związku z tym zarówno te dane, jak i dane z platformy TED dotyczące zamówień poniżej progów unijnych nie zostały włączone do zbioru danych utworzonego przez Trybunał.

22 Kolejnym etapem kontroli była analiza danych, którą kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wspólnie z zewnętrznymi analitykami danych specjalizującymi się w zamówieniach publicznych. Szczegółowe informacje na temat podejścia i metodyki przyjętej przez Trybunał przedstawiono w [załączniku II](#). Ze względu na braki w danych, a także w celu umożliwienia porównań między państwami członkowskimi, podstawą przeprowadzonej analizy danych była liczba postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a nie ich wartość pieniężna.

23 Na potrzeby analizy danych kontrolerzy Trybunału utworzyli interaktywny portal ([portal zamówień publicznych opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy](#)), który jest publicznie dostępny⁸. Wszystkie zainteresowane osoby mogą skorzystać z portalu i przeprowadzić pogłębioną analizę danych zebranych przez Trybunał na potrzeby kontroli. Są one dostępne w podziale na państwa członkowskie, regiony (poziom NUTS-2 według wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych) i sektory gospodarki. Instrukcję korzystania z portalu można znaleźć w [załączniku III](#).

⁸ https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

24 Z myślą o uzupełnieniu informacji ilościowych (uzyskanych w wyniku analizy danych) o informacje jakościowe kontrolerzy przeprowadzili także ankietę oraz wywiady z zainteresowanymi stronami. Ich celem było lepsze zrozumienie opinii poszczególnych państw członkowskich na temat stanu zamówień publicznych i potencjalnych przyczyn ograniczonej konkurencji w zamówieniach publicznych w danym kraju, a także zapoznanie się z działaniami podjętymi przed Komisję, aby zaradzić tej sytuacji.

25 Ankieta została wysłana do około 400 pracowników instytucji zajmujących się zamówieniami publicznymi w UE-27, przy czym część tych instytucji została wyznaczona przez państwa członkowskie do udziału w grupach roboczych Komisji ds. zamówień publicznych. Zawarte w niej pytania dotyczyły:

- stanu zamówień publicznych w danym kraju, zgodnie z danymi zawartymi w tabeli wyników jednolitego rynku;
- wyzwań na drodze do zapewnienia konkurencyjnego rynku zamówień publicznych w danym kraju;
- przebiegu współpracy z Komisją;
- specyficznych problemów związanych z zamówieniami publicznymi w danym kraju.

26 Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili szczegółowe wywiady z przedstawicielami organów nadzorczych w sześciu państwach członkowskich: w Chorwacji, Danii, Grecji, Luksemburgu, Polsce i na Węgrzech. Państwa te wybrano na podstawie analizy danych i wyników ankiety, tak aby uwzględnić kraje z różnymi wynikami w obszarze zamówień publicznych.

27 Kontrolerzy dokonali również przeglądu obowiązujących przepisów, komunikatów i wytycznych Komisji oraz literatury naukowej, badań i dokumentów programowych.

28 Ponadto kontrolerzy zorganizowali dyskusję panelową z udziałem ekspertów w obszarze zamówień publicznych reprezentujących Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, środowiska akademickie, a także organizacje przedsiębiorców i firmy doradcze. Dyskusja ta pozwoliła im zapoznać się z opiniami ekspertów na temat stanu zamówień publicznych w UE.

29 Trybunał przeprowadził niniejszą kontrolę, aby uzyskać i upowszechnić informacje o tym, jaki jest poziom konkurencji na rynku zamówień publicznych pięć lat po terminie transpozycji dyrektyw w sprawie zamówień publicznych do prawa krajowego.

Zalecenia sformułowane przez Trybunał mają w zamyśle kontrolerów przyczynić się do wprowadzenia usprawnień, które mogą pomóc instytucjom zamawiającym w państwach członkowskich w gospodarnym wykorzystywaniu środków publicznych przy udzielaniu zamówień.

Uwagi

Kluczowe wskaźniki wskazują na obniżenie poziomu konkurencji w zamówieniach publicznych na przestrzeni ostatnich 10 lat

30 Kontrolerzy przeprowadzili pogłębioną analizę danych podanych przez państwa członkowskie na platformie TED, aby ocenić, jak w latach 2011–2021 zmieniał się poziom konkurencji, jeśli chodzi o zamówienia publiczne na roboty budowlane, towary i usługi. Analiza dotyczyła zarówno jednolitego rynku UE, jak i poszczególnych państw członkowskich należących do UE-27. W szczególności kontrolerzy utworzyli szeregi czasowe dla trzech kluczowych wskaźników służących do pomiaru poziomu konkurencji w zamówieniach publicznych („zamówienia bez publikacji zaproszenia do składania ofert”, „postępowania, w których złożono tylko jedną ofertę” i „liczba oferentów”). Wykorzystali do tego celu wszystkie dane zamieszczone na platformie TED dotyczące zamówień, których wartość przekraczała progi unijne (zob. [załącznik II](#)). Kontrolerzy przeanalizowali również różnice regionalne i sektorowe oraz zbadali, jak z upływem czasu zmieniały się bezpośrednio zamówienia transgraniczne (jest to kolejny istotny wskaźnik). Wreszcie sprawdzili, jak kształtowały się ceny robót budowlanych, towarów i usług zamawianych przez organy publiczne, bowiem wzrost cen w zamówieniach publicznych przekraczający wskaźnik inflacji cen konsumpcyjnych może dodatkowo świadczyć o niskim poziomie konkurencji.

W wielu państwach członkowskich duża liczba zamówień jest udzielana bezpośrednio

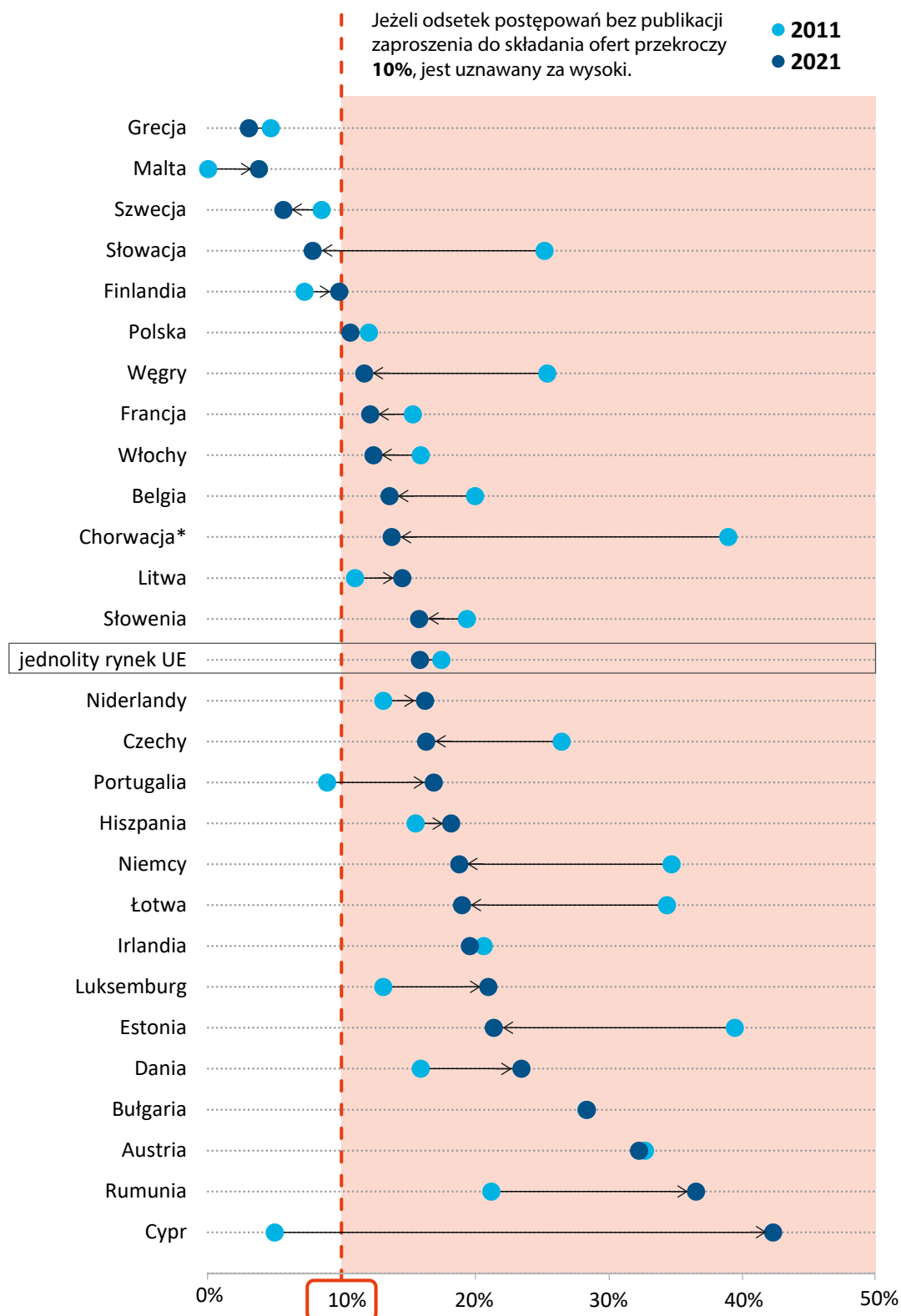
31 Bezpośrednie udzielenie zamówienia polega na tym, że instytucja publiczna nie publikuje zaproszenia do składania ofert, tylko zwraca się bezpośrednio do jednego lub większej liczby przedsiębiorstw z propozycją, by złożyły one ofertę. Ten sposób udzielenia zamówienia mierzy wskaźnik pod nazwą „zamówienia bez publikacji zaproszenia do składania ofert”. Podejście to ogranicza konkurencję, a jeśli zamawiający zwraca się tylko do jednego przedsiębiorstwa, o konkurencji nie ma w ogóle mowy.

32 Unijne dyrektywy w sprawie zamówień publicznych stanowią, że bezpośrednie udzielenie zamówienia jest dozwolone jedynie w wyjątkowych okolicznościach⁹, np.: w przypadku, gdy w procedurze otwartej lub ograniczonej nie złożono żadnej oferty lub żadna ze złożonych ofert nie była odpowiednia; w przypadku wystąpienia wyjątkowo pilnej konieczności; jeżeli zamówienie jest udzielane po przeprowadzeniu konkursu; jeżeli nowe roboty budowlane polegają na powtórzeniu podobnych robót budowlanych na tych samych warunkach.

33 W 2021 r. zamówienia udzielone bez zaproszenia do składania ofert stanowiły 15,8% wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia na jednolitym rynku UE, które państwa członkowskie zgłosiły na platformie TED. Z analizy Trybunału wynika ponadto, że odsetek przypadków bezpośredniego udzielenia zamówienia jest różny w poszczególnych państwach członkowskich. W 2021 r. odsetek ten wynosił od 3,1% (w Grecji) do 42,3% (na Cyprze), co wskazuje na znaczne różnice w praktykach udzielania zamówień publicznych stosowanych przez instytucje zamawiające w państwach członkowskich. W analizowanym okresie niektóre państwa członkowskie ograniczyły bezpośrednie udzielanie zamówień (np. Niemcy), w niektórych odsetek ten nie zmienił się (np. w Irlandii), natomiast w niektórych znacznie wzrósł (np. na Cyprze). Na potrzeby tabeli wyników uznaje się, że odsetek zamówień udzielonych bez publikacji zaproszenia do składania ofert jest wysoki, jeżeli wynosi powyżej 10%. W 2021 r. taka sytuacja miała miejsce w większości państw członkowskich (23 z 27) (zob. [rys. 3](#)).

⁹ Art. 32 dyrektywy 2014/24/UE.

Rys. 3 – Odsetek zamówień udzielonych bez publikacji zaproszenia do składania ofert – w podziale na państwa członkowskie (w 2011 i 2021 r.)

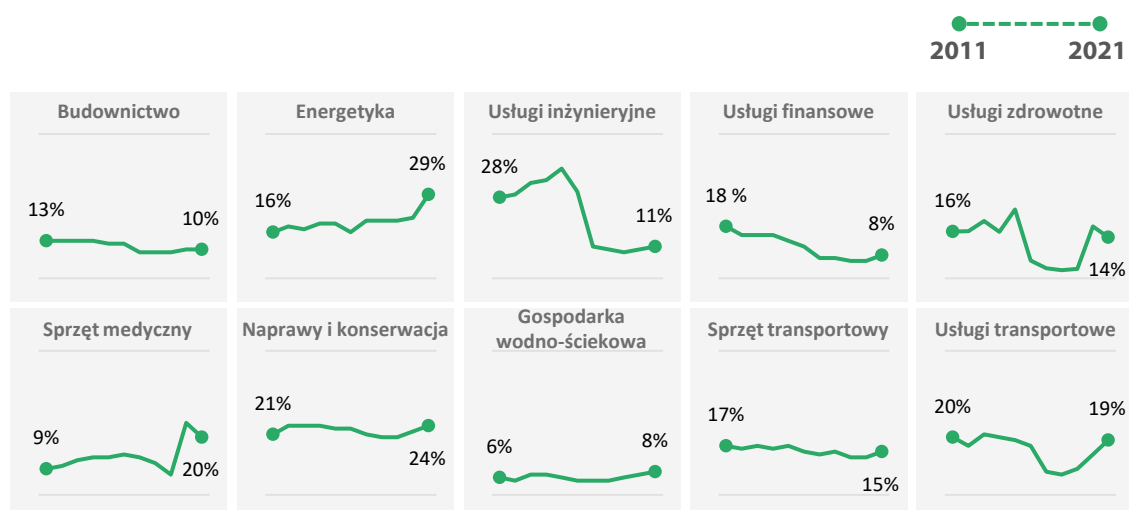


* Dane dotyczące Chorwacji są dostępne od momentu jej przystąpienia do UE w 2013 r.

Źródło: portal zamówień publicznych opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zakładka „Tendering practices”.

34 Kontrolerzy Trybunału stwierdzili ponadto, że między poszczególnymi sektorami gospodarki występują duże rozbieżności, jeśli chodzi o odsetek zamówień udzielanych bezpośrednio i zmiany tego wskaźnika na przestrzeni czasu (zob. *rys. 4*). Przykładowo w analizowanym jedenastoletnim okresie w sektorze usług finansowych odsetek zamówień udzielonych bezpośrednio stopniowo spadał, podczas gdy w przypadku energetyki w 2021 r. wskaźnik ten osiągnął najwyższą wartość. Wyniki analizy świadczą o tym, że podejście instytucji zamawiających do bezpośredniego udzielania zamówienia, z wyłączeniem konkurencji, różni się istotnie w zależności od sektora gospodarki, a także zmienia się z biegiem czasu.

Rys. 4 – Odsetek zamówień udzielonych bez publikacji zaproszenia do składania ofert – w podziale na sektory (w latach 2011–2021)



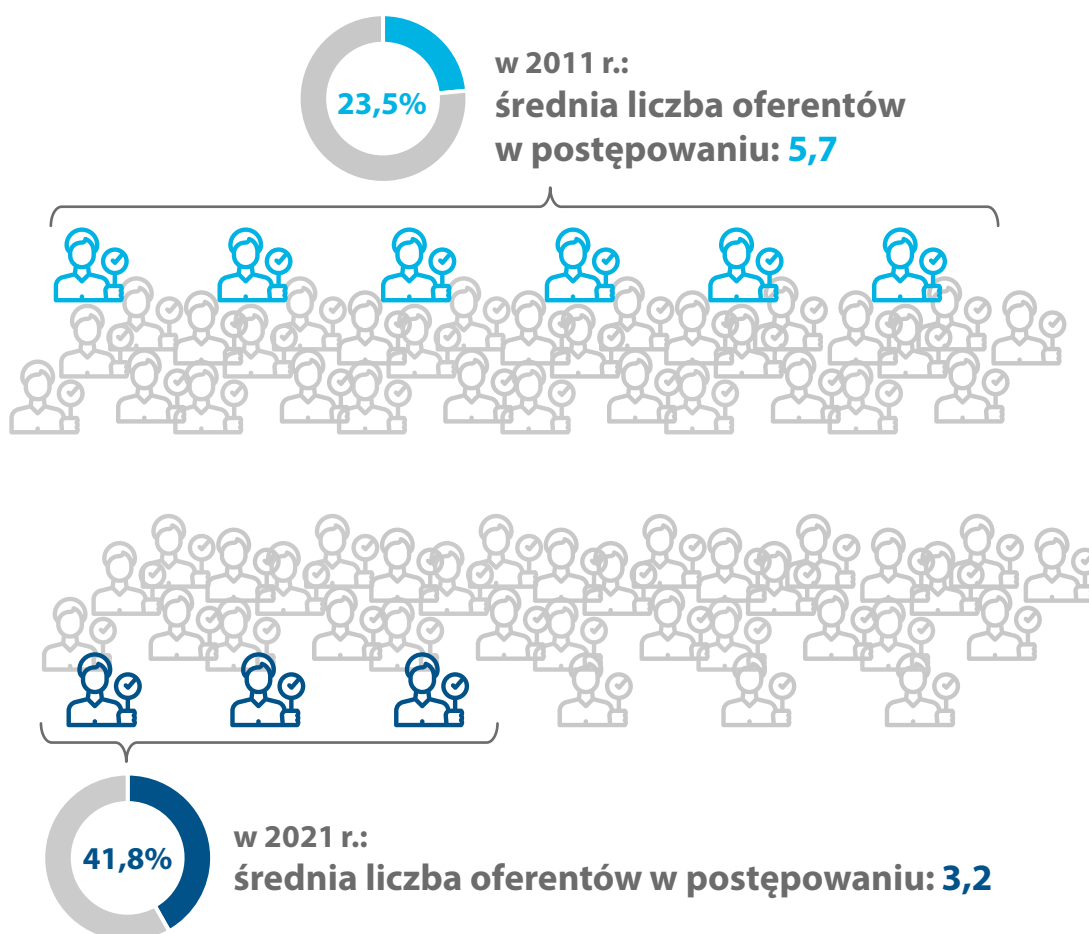
Źródło: portal zamówień publicznych opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zakładka „Tendering practices”.

W ostatnich 10 latach niemal podwoił się odsetek postępowań o udzielenie zamówienia, w których złożono tylko jedną ofertę

35 Postępowanie, w którym złożono tylko jedną ofertę, polega na tym, że w określonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego tylko jedno przedsiębiorstwo wykazuje zainteresowanie zamówieniem i składa ofertę. W takiej sytuacji, wobec braku konkurencji, instytucja zamawiająca albo przyjmuje jedyną złożoną ofertę, albo unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia.

36 W latach 2011–2021 odsetek postępowań o udzielenie zamówienia, w których złożono tylko jedną ofertę, wzrósł znacząco na jednolitym rynku UE – z poziomu 23,5% (w 2011 r.) do 41,8% (w 2021 r.). W tym samym okresie niemal dwukrotnie zmalała średnia liczba oferentów uczestniczących w postępowaniu o udzielenie zamówienia – z poziomu 5,7 do 3,2 (*rys. 5*).

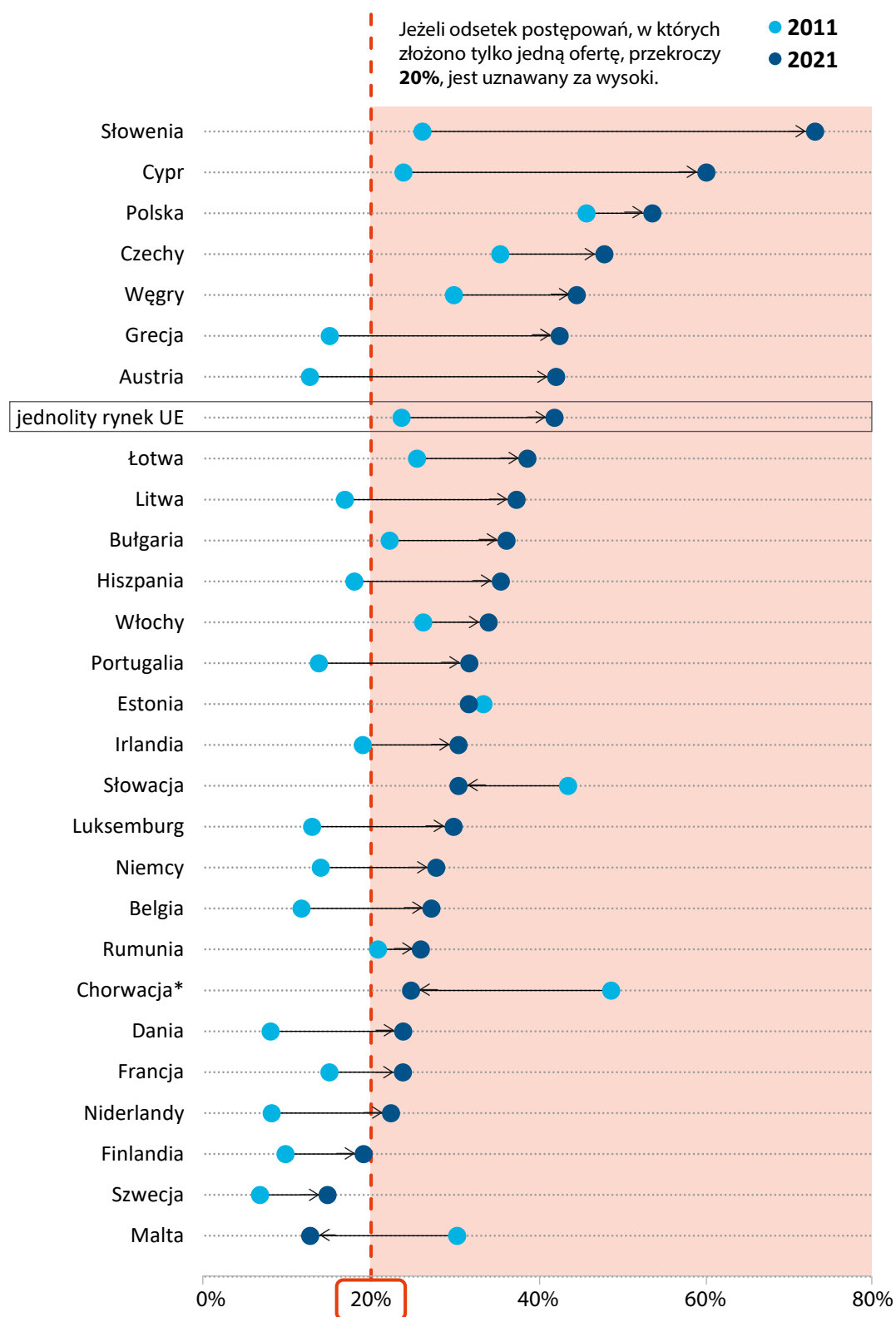
Rys. 5 – Odsetek postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, i średnia liczba oferentów (w 2011 i 2021 r.)



Źródło: portal zamówień publicznych opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zakładka „Competition indicators”.

37 Kontrolerzy zaobserwowali również znaczne różnice między państwami członkowskimi: najsilniejszy trend rosnący wystąpił w przypadku Austrii, Danii, Grecji, Niderlandów i Słowenii. Jedynymi państwami członkowskimi, gdzie odsetek postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, zmalał, są: Chorwacja (po wstąpieniu do UE i wejściu na jednolity rynek), Malta i Słowacja. Z danych wynika także, że ogólny odsetek takich postępowań przyjmuje bardzo różny poziom. Według stanu na koniec 2021 r. udział postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, nie przekraczał 20% wszystkich postępowań w zaledwie trzech państwach członkowskich (w Finlandii, na Malcie i w Szwecji), natomiast na Cyprze, w Polsce i Słowenii wynosił ponad 50%. W tabeli wyników odsetek na poziomie 20% uznawany jest za wysoki (zob. *rys. 6*).

Rys. 6 – Odsetek postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę – w podziale na państwa członkowskie (w 2011 i 2021 r.)



* Dane dotyczące Chorwacji są dostępne od momentu jej przystąpienia do UE w 2013 r.

Źródło: portal zamówień publicznych opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zakładka „Competition indicators”.

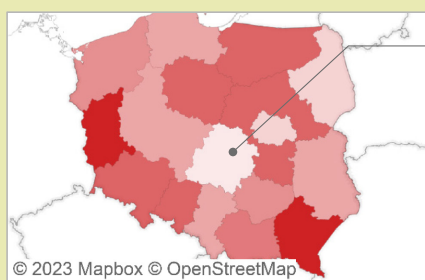
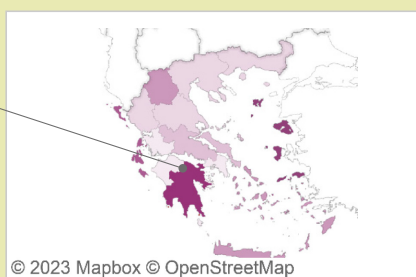
38 Kontrolerzy odnotowali ponadto znaczne różnice w odsetku postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, między regionami i sektorami gospodarki. W *ramce 1* przedstawiono przykłady takich różnic między regionami.

Ramka 1

Różny poziom konkurencji w poszczególnych regionach – na przykładzie czterech państw członkowskich w latach 2011–2021

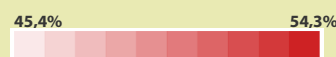
GRECJA

Region Peloponez ma najwyższy w Grecji i w UE odsetek postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę (66,5% wszystkich postępowań).



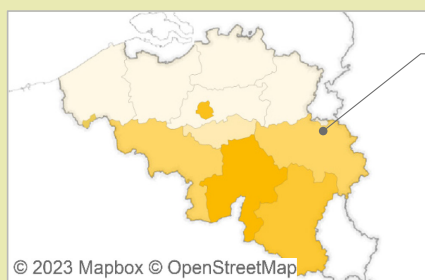
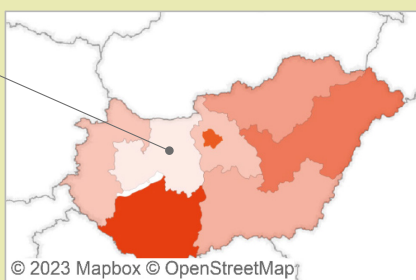
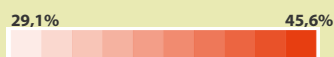
POLSKA

W **województwie łódzkim** odsetek postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, jest znacznie niższy niż w pozostałych województwach.



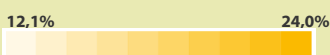
WĘGRY

W **Środkowym Kraju Zadunajskim** odsetek postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, wynosi 29,1%, podczas gdy w Południowym Kraju Zadunajskim – 45,6%.



BELGIA

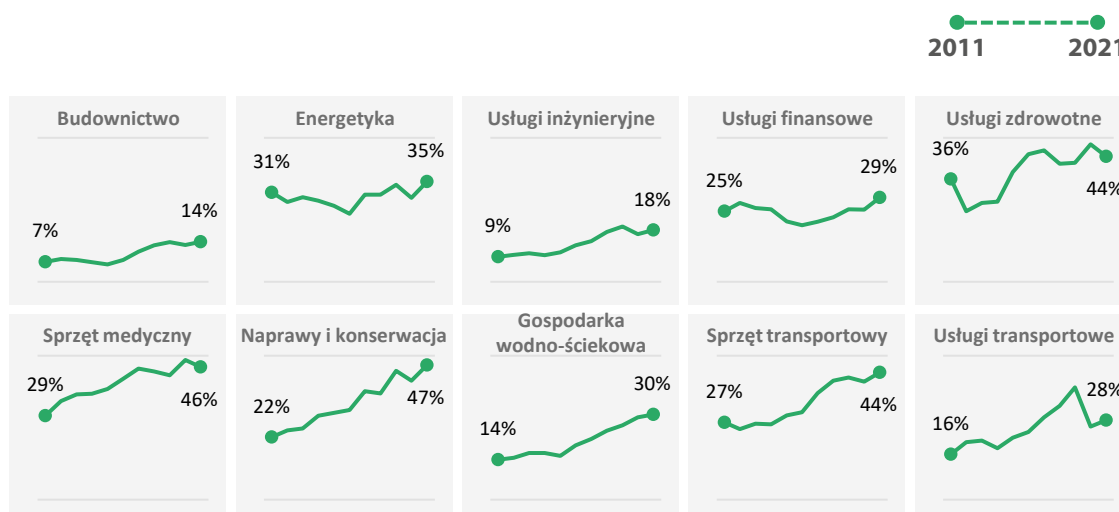
W **Walonii i Brukseli** odsetek postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, jest dwukrotnie wyższy niż we Flandrii.



Źródło: portal zamówień publicznych opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zakładka „Country competition”. Mapa ogólna © [Mapbox](#) i © [OpenStreetMap](#) w ramach licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 2.0 (CC BY-SA).

39 Kontrolerzy poddali również analizie konkretne sektory gospodarki: sektor budowlany, sektor energetyczny, usługi inżynieryjne, usługi finansowe, usługi zdrowotne, sprzęt medyczny, naprawy i konserwacja, gospodarka wodno-ściekowa, sprzęt transportowy i usługi transportowe. We wszystkich tych sektorach zaobserwowali wprawdzie znaczny wzrost odsetka postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, jednak stosunkowo najlepsze wyniki odnotował sektor budowlany: omawiany wskaźnik miał ogólnie niższy poziom, a wzrost nie był równie wyraźny jak w innych sektorach. Dla porównania: w sektorach usług zdrowotnych, usług transportowych i sprzętu transportowego odsetek postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, był wyższy i nadal rósł (rys. 7).

Rys. 7 – Odsetek postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę – w podziale na wybrane sektory (w latach 2011–2021)



Źródło: portal zamówień publicznych opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zakładka „Competition indicators”.

40 Podsumowując, z przeprowadzonej analizy danych wynika, że po 2011 r. obniżył się poziom konkurencji w zamówieniach publicznych na jednolitym rynku. Co więcej, w większości państw członkowskich odsetek przypadków bezpośredniego udzielenia zamówienia pozostał na wysokim poziomie. Analiza świadczy o tym, że wejście w życie dyrektyw z 2014 r. nie miało zauważalnego wpływu na odsetek postępowań z udziałem jednego oferenta i przypadków bezpośredniego udzielenia zamówienia.

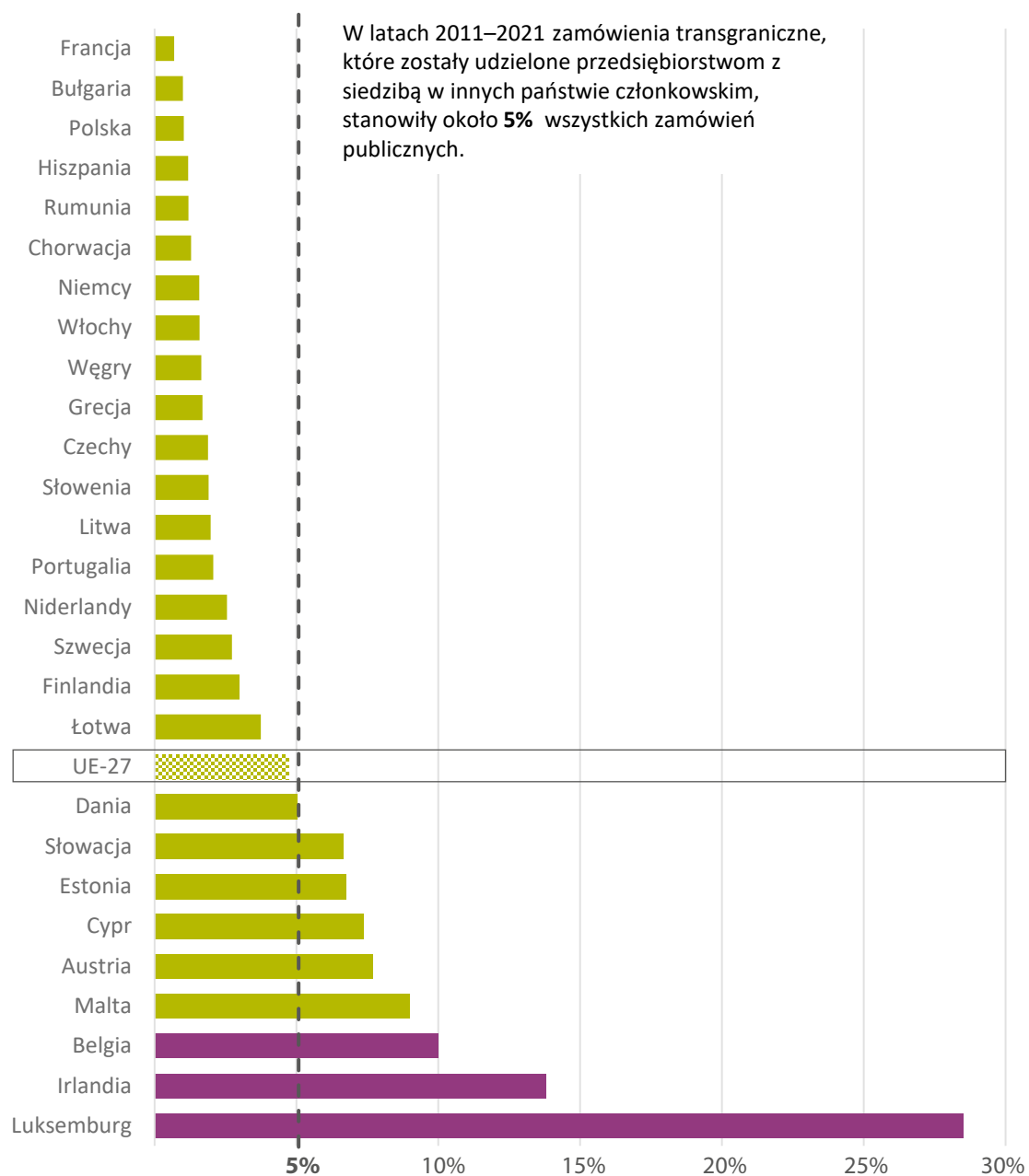
Bezpośrednie zamówienia transgraniczne stanowią około 5% wszystkich udzielonych zamówień

41 Jednym z utrzymujących się problemów jest niewielki wolumen bezpośrednich transgranicznych zamówień publicznych. Taki stan rzeczy oznacza, że zamówienia te w niewielkim stopniu przyczyniają się do integracji gospodarczej. Przed utworzeniem jednolitego rynku z końcem 1992 r. bezpośrednie zamówienia transgraniczne udzielone przez instytucje zamawiające jednego państwa przedsiębiorstwom położonym w innym państwie stanowiły około 2%¹⁰ wszystkich udzielonych zamówień. W latach 2011–2021 odsetek ten pozostawał na stałym poziomie średnio około 5% zamówień publicznych.

42 Także i w tym przypadku dane wskazują na znaczne różnice między poszczególnymi państwami. W latach 2011–2021 w większości państw członkowskich – w tym we wszystkich większych państwach członkowskich – instytucje zamawiające udzieliły przedsiębiorstwom mającym siedzibę za granicą mniej niż 5% zamówień na roboty budowlane, towary i usługi. W tym samym okresie tylko trzy państwa udzieliły zagranicznym przedsiębiorstwom więcej niż 10% łącznych zamówień. Były to: Luksemburg – niemal 30%, Irlandia – 15% i Belgia –około 10% (zob. [rys. 8](#)).

¹⁰ Parlament Europejski, [nota tematyczna dotycząca zamówień publicznych](#).

Rys. 8 – Średnia bezpośrednia wymiana transgraniczna w państwach członkowskich UE (w latach 2011–2021)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

43 Wymianę transgraniczną można również przeprowadzić pośrednio z wykorzystaniem konsorcjów partnerów z różnych państw członkowskich lub lokalnych jednostek zależnych przedsiębiorstw zagranicznych. Przykładowo duże unijne przedsiębiorstwa¹¹ w sektorach finansowym, energetycznym i budowlanym posiadają jednostki zależne w większości lub nawet we wszystkich państwach członkowskich.

44 W badaniu Komisji¹² dotyczącym transgranicznej penetracji rynku w okresie 2016–2019 stwierdzono, że pośrednie zamówienia transgraniczne stanowiły w przybliżeniu 20% wszystkich zamówień o wartości nieprzekraczającej 200 mln euro, natomiast na bezpośrednie zamówienia transgraniczne przypadało około 2,4% takich zamówień. Co do zamówień o wartości powyżej 200 mln euro¹³ 28% z nich stanowiły pośrednie zamówienia transgraniczne, a 6% – bezpośrednie. Trybunał nie mógł przeprowadzić analizy, która potwierdziłaby te wartości, gdyż dane dostępne na platformie TED nie pozwalają zidentyfikować pośrednich zamówień transgranicznych (głównie dlatego, że nie istnieje unikatowy identyfikator podmiotów gospodarczych).

Ceny robot budowlanych, towarów i usług nabytych w ramach zamówień publicznych nie są monitorowane

45 Spadek poziomu konkurencji zawsze wiąże się z ryzykiem wzrostu cen. Mimo to do 2020 r. inflacja na jednolitym rynku utrzymywała się na stabilnym poziomie poniżej 2% i dopiero niedawno zaczęła rosnąć¹⁴.

46 Należy przy tym zaznaczyć, że szczegółowe dane dotyczące cen publicznych robót budowlanych, towarów i usług nie są dostępne. Ani Eurostat, ani DG GROW nie monitorują cen za zamówienia publiczne w UE czy państwach członkowskich. Brak tych informacji sprawia, że nie da się ocenić wpływu zmian poziomu konkurencji na ceny ani kosztu braku konkurencji.

¹¹ Statista, [Market capitalization of leading companies on Euronext stock exchange](#), dane z lutego 2023 ([statista.com](#)).

¹² Badanie Komisji mierzące penetrację transgraniczną na unijnym rynku zamówień publicznych.

¹³ Tamże.

¹⁴ Strona internetowa DG GROW na temat inflacji.

Główne cele reformy dyrektyw z 2014 r. – uproszczenie, dostęp MŚP i strategiczne wykorzystanie zamówień – nie zostały jeszcze osiągnięte

47 Reforma z 2014 r. miała doprowadzić do wielu zmian w sposobie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia przez instytucje zamawiające. Kontrolerzy postanowili zbadać, czy do czasu przeprowadzenia kontroli cele reformy zostały osiągnięte. Z myślą o tym przyjrzeni się trzem konkretnym aspektom reformy: uproszczeniu postępowań o udzielenie zamówienia, ułatwieniu dostępu dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz strategicznemu wykorzystaniu zamówień. Przeanalizowali zgromadzony przez siebie zbiór danych dotyczących zamówień publicznych w latach 2011–2021 i uzyskali dowody, przeprowadzając ankiety i wywiady.

Zamówienia publiczne nie stały się prostsze pod względem administracyjnym

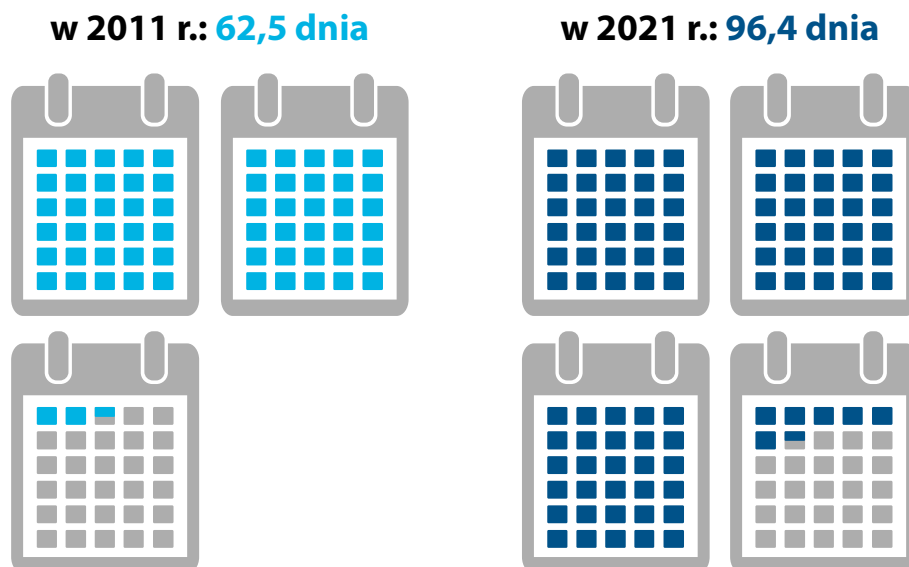
W porównaniu z 2011 r. czas trwania procedur administracyjnych wydłużył się o połowę

48 Obciążenia administracyjne związane z postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego są ogólnie postrzegane jako duże, tak przez oferentów, jak i instytucje zamawiające. Ponad połowa respondentów w ankiecie wskazała również na długotrwałe procedury administracyjne jako jeden z kluczowych czynników zniechęcających przedsiębiorców do uczestniczenia w postępowaniach o udzielanie zamówienia publicznego.

49 Uczestnicy wywiadów przeprowadzonych przez kontrolerów zwracali uwagę na fakt, że procedury są zbyt skomplikowane i o wiele mniej elastyczne niż w sektorze prywatnym. Zauważali też, że nie zostały one znacząco uproszczone, choć taka zmiana mogłaby uatrakcyjnić zamówienia publiczne w oczach przedsiębiorców.

50 Przeprowadzona przez Trybunał analiza danych wykazała, że postępowania trwają obecnie o wiele dłużej niż 10 lat temu. W szczególności w 2011 r. okres podejmowania decyzji do momentu udzielenia zamówienia (z wyłączeniem postępowań odwoławczych od decyzji o udzieleniu zamówienia) trwał ogółem 62,5 dnia, a w 2021 r. – 96,4 dnia. Wejście w życie dyrektyw z 2014 r. nie skróciło tego okresu (zob. [rys. 9](#)).

Rys. 9 – Okres podejmowania decyzji do momentu udzielenia zamówienia (w latach 2011 i 2021)



Źródło: portal zamówień publicznych opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zakładka „Tendering practices”.

Nadal nie widać efektów wprowadzenia jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia i e-formularzy

51 W dyrektywach z 2014 r. dopuszczono w szerszym zakresie możliwość składania oświadczeń, co pozwala oferentom i instytucjom zamawiającym samodzielnie potwierdzić spełnienie określonych warunków. Takie rozwiązanie zmniejsza obciążenie administracyjne i przyspiesza postępowania.

52 Jednolity europejski dokument zamówienia (ESPD), wprowadzony na podstawie przepisów dyrektywy 2014/24/UE, jest ramowym rozwiązaniem ułatwiającym składanie oświadczeń na etapie oceny kryteriów wykluczenia i kryteriów kwalifikacji (zob. [ramka 2](#)).

Ramka 2

Jednolity europejski dokument zamówienia

Na potrzeby prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego instytucje zamawiające muszą określić kryteria kwalifikacji przedsiębiorstwa (np. zdolność realizacji zamówienia, status finansowy, niezaleganie z płatnością podatków, niekaralność itd.), a także wymienić kryteria wykluczenia. Informacje te zawierają w jednolitym europejskim dokumencie zamówienia (ESPD) i udostępniają potencjalnym oferentom na stronie internetowej.

Oferenci ci mogą potwierdzić w dokumencie, że spełniają wymagane kryteria, bez konieczności dołączenia dowodów. Dowody takie są wymagane jedynie od zwycięskich oferentów.

53 W maju 2017 r. ukazało się sprawozdanie na temat jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia¹⁵, w którym stwierdzono, że jego wykorzystanie miało pewien pozytywny wpływ, lecz w wielu państwach członkowskich dokument ten został wprowadzony i upowszechniony w niewielkim zakresie. Ani sprawozdanie dotyczące wykorzystania ESPD po 2017 r., ani aktualne statystyki dotyczące stosowania tego dokumentu obecnie nie były dostępne w czasie, gdy Trybunał prowadził niniejszą kontrolę.

54 Początkowo Komisja udostępniła serwis ESPD mający pomóc w upowszechnieniu wykorzystania tego dokumentu. Przeszedł on być prowadzony w maju 2019 r., gdy wszystkie państwa członkowskie wypracowały własne rozwiązania krajowe.

55 Kolejne sposoby uproszczenia to cyfryzacja procedur publikacji ogłoszenia o zamówieniu i standaryzacja formularzy zamówień publicznych z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych. W ramach reformy z 2014 r. przewidziano, że Komisja przyjmie akty wykonawcze ustanawiające standardowe formularze. Pierwsze takie rozporządzenie wykonawcze przyjęto w 2015 r., a w 2019 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze w sprawie e-formularzy¹⁶, w którym szczegółowo opisała, jak w praktyce wdrożyć wymogi w zakresie przejrzystości i publikacji. Ta kluczowa inicjatywa na rzecz cyfryzacji obejmuje wymóg stosowania formularzy elektronicznych

¹⁵ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przeglądu praktycznego stosowania jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia (ESPD).

¹⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1780 ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/1986 (e-formularze) .

oraz wspólnych standardów i terminologii, co ma poprawić jakość danych zamieszczanych na platformie TED przez instytucje zamawiające, a tym samym zwiększyć dostępność zamówień publicznych dla potencjalnych oferentów.

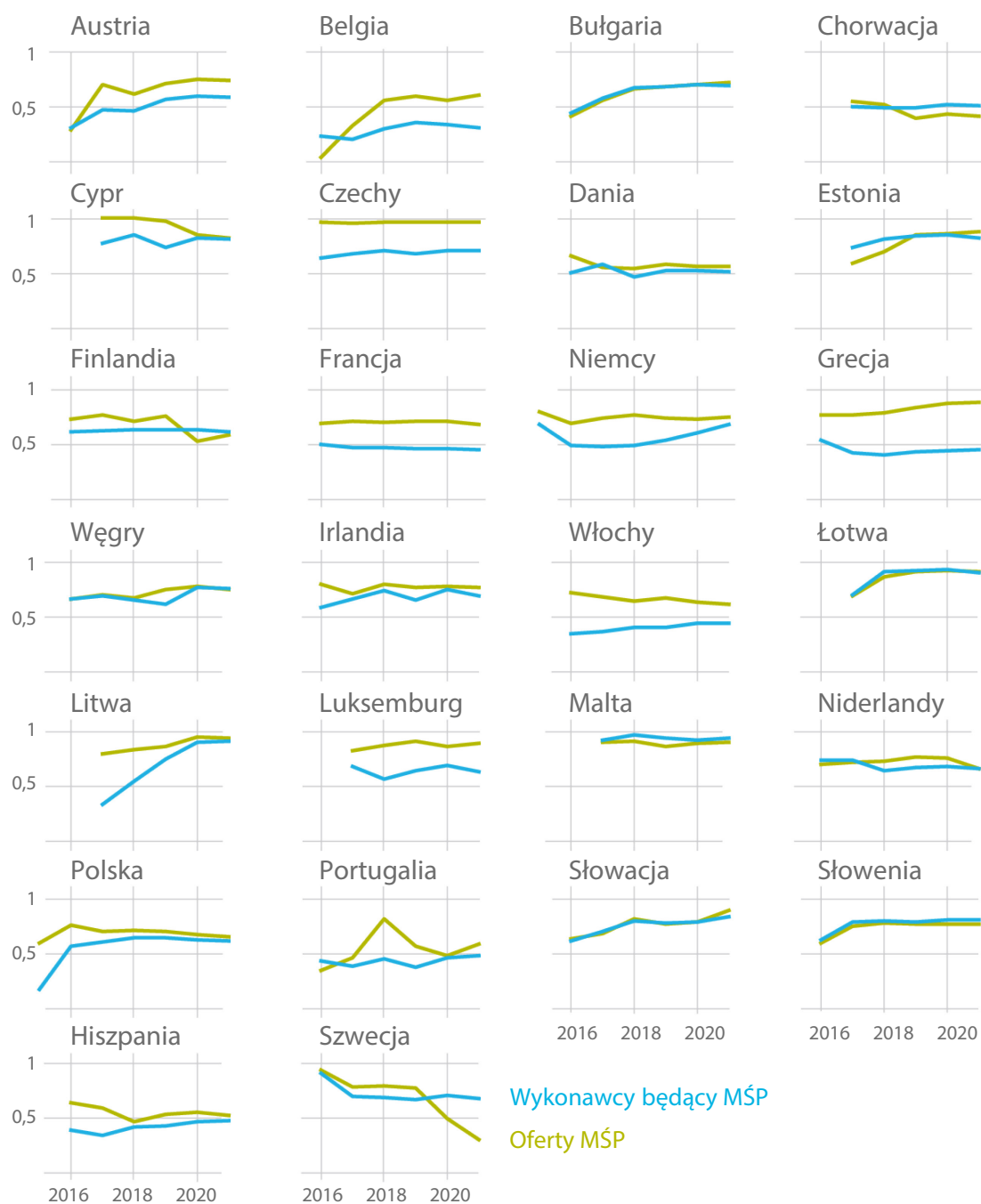
56 W czasie kontroli przeprowadzanej przez Trybunał nadal trwały prace nad wdrożeniem e-formularzy – zostały one udostępnione dopiero w listopadzie 2022 r., a do października 2023 r. ich stosowanie miało nie być obowiązkowe. W okresie przejściowym na portalu TED można umieszczać i przeglądać zarówno ogłoszenia o zamówieniu w aktualnym formacie TED, jak i w nowym formacie e-formularzy. Spośród 432 520 ogłoszeń opublikowanych w ciągu pierwszych sześciu miesięcy po wprowadzeniu odnośnego rozporządzenia zaledwie 374 miały postać e-formularza. Częściowo może to wynikać z faktu, że w grudniu 2022 r., miesiąc po wejściu w życie rozporządzenia, wprowadzono do niego zmiany. Te modyfikacje mogły zniechęcić użytkowników, którzy postanowili być może skorzystać z dostępnego wcześniej formatu w oczekiwaniu na ewentualne kolejne zmiany.

Odsetek zamówień udzielonych ogółem MŚP nie zwiększył się

57 Kolejnym ważnym celem reformy dyrektyw z 2014 r. było zwiększenie udziału MŚP w postępowaniach o udzielenie zamówienia. Przewidziano konkretne przepisy dopuszczające podział zamówień na części, co może zachęcić MŚP do składania ofert w postępowaniach. To z kolei, przez poszerzenie grona potencjalnych oferentów, może również zwiększyć konkurencję.

58 W swojej analizie kontrolerzy Trybunału wykorzystali do pomiaru udziału MŚP w zamówieniach publicznych dwa wskaźniki: odsetek wykonawców będących MŚP i odsetek ofert złożonych przez MŚP. Dane dotyczące wszystkich państw członkowskich są udostępniane dopiero od 2016 r. Zasadniczo dane nie wskazują na ogólny wzrost udziału MŚP w postępowaniach o udzielenie zamówienia (wskaźniki: odsetek wykonawców MŚP i odsetek ofert MŚP), ale sytuacja różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Przykładowo w Austrii i na Litwie zaobserwowano wzrost liczby MŚP uczestniczących w postępowaniach, natomiast w Szwecji i Finlandii odnotowano spadki. W większości państw członkowskich wskaźniki pozostały generalnie bez zmian (zob. [rys. 10](#)).

Rys. 10 – Udział MŚP – odsetek wykonawców i ofert MŚP (w latach 2016–2021)



Uwaga: dane dostępne dla Rumunii nie były zadowalające.

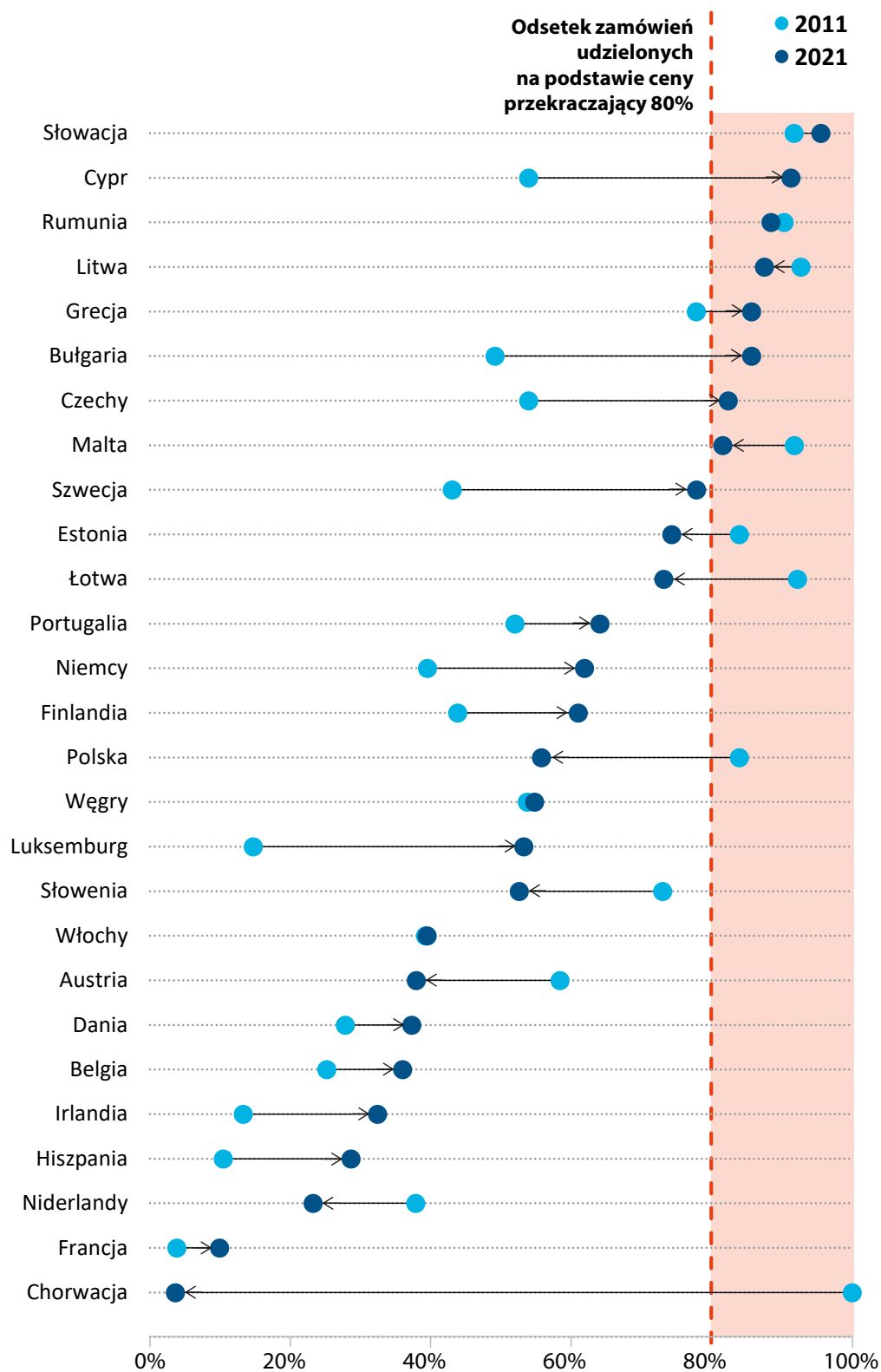
Źródło: portal zamówień publicznych opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zakładka „Scoreboard indicators”.

Większość instytucji zamawiających w państwach członkowskich w bardzo niewielkim zakresie strategicznie wykorzystuje zamówienia

59 Kolejnym zasadniczym celem reformy dyrektyw przeprowadzonej w 2014 r. było zachęcenie do uwzględniania w większym stopniu aspektów środowiskowych, społecznych i innowacyjnych przy udzielaniu zamówień na roboty budowlane, towary i usługi. Podejście to jest ogólnie określane jako strategiczne zamówienia publiczne. W praktyce oznacza ono, że instytucje zamawiające mogą wyjść poza kryterium najniższej ceny i dążyć do udzielenia zamówienia wykonawcy, który złożył ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie. W tym celu instytucje zamawiające muszą określić takie kryteria kwalifikacji i wymogi techniczne, które doprowadzą do zamierzonego wyniku postępowania, nie ograniczając sztucznie konkurencji.

60 Niemniej z analizy kontrolerów Trybunału wynika, że we wszystkich państwach członkowskich nadal zdecydowanie najwięcej jest zamówień, w których wybierana jest oferta z najniższą ceną. W 2021 r. w ośmiu państwach członkowskich odsetek postępowań o udzielenie zamówienia, w których wybrano ofertę z najniższą ceną, przekroczył 80%, co w tabeli wyników uznawane jest za wysoki poziom (zob. [rys. 11](#)). Tabela wyników nie zawiera innych szczegółowych wskaźników do pomiaru strategicznego wykorzystania zamówień (zob. pkt [76](#)).

Rys. 11 – Odsetek zamówień udzielonych ze względu na najniższą cenę (w 2011 i 2021 r.)



Źródło: portal zamówień publicznych opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zakładka „Tendering practices”.

61 Co więcej, w analizowanym okresie w większości państw członkowskich kryterium najniższej ceny zaczęło wręcz być stosowane częściej, co świadczy o tym, że upowszechnianie strategicznych zamówień publicznych miało co najwyżej niewielki wpływ (zob. *rys. 11*).

Zapewnienie uczciwości i przejrzystości nadal stanowi wyzwanie

62 Jako że zamówienia publiczne obejmują wydatkowanie dużych kwot środków publicznych, wiążą się z ryzykiem wystąpienia nadużyć finansowych i korupcji. W związku z tym przejrzystość w zamówieniach publicznych ma kluczowe znaczenie – nie tylko umożliwi monitorowanie procesów i decyzji, ale także gwarantuje rozliczalność decydentów. Przejrzystość wymaga także prowadzenia otwartych zamówień publicznych, a zatem sprzyja konkurencji. Duża liczba często niewielkich instytucji zamawiających działających głównie na szczeblu regionalnym lub lokalnym sprawia, że zapewnienie uczciwości i przejrzystości w zamówieniach stanowi wyzwanie, szczególnie dlatego, że mniejsze zamówienia publiczne są często udzielane bezpośrednio.

63 W tabeli wyników przejrzystość mierzy się na podstawie odsetka zamówień, dla których opublikowano ogłoszenie o zamówieniu. Wskaźnik ten odpowiada wartości udzielonych zamówień publicznych, które opublikowano na platformie TED, w stosunku do produktu krajowego brutto. Im wyższą wartość przyjmuje wskaźnik, tym więcej postępowań o udzielenie zamówienia przeprowadzono z zachowaniem konkurencji i tym większa przejrzystość.

64 Dane wskazują¹⁷ jednak na to, że w okresie 2011–2021 w ponad połowie państw członkowskich w UE-27 odsetek zamówień, dla których opublikowano ogłoszenie o zamówieniu, wynosił stale poniżej 5%, co w tabeli wyników uznawane jest za niski poziom. Z odpowiedzi na ankietę wynika ponadto, że respondenci nie są świadomi wagi tej kwestii, jako że 43% z nich nie monitoruje wartości wskaźnika.

¹⁷ Portal zamówień publicznych opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, zakładka „Scoreboard indicators”.

Chwiejna równowaga między konkurencją a celami reformy z 2014 r.

65 Reformie dyrektyw z 2014 r. przyświecał szereg celów. Cele te są wprawdzie powiązane ze sobą i z założenia mają się wzajemnie dopełniać, tak by doprowadzić do ogólnej poprawy wyników w zakresie zamówień publicznych, lecz nie służą one wprost zwiększeniu konkurencji, a wręcz w niektórych przypadkach mogą ją zmniejszać. Przykładowo wadą niektórych rozwiązań upraszczających, w tym zwiększenia możliwości bezpośredniego udzielania zamówień, jest to, że już na wstępie zmniejszają one liczbę potencjalnych oferentów, a zatem ograniczają konkurencję.

66 Kolejnym przykładem takich rozwiązań jest dzielenie zamówień na mniejsze części. Z jednej strony zwiększa to prawdopodobieństwo udziału MŚP w postępowaniu, ale z drugiej strony może osłabić konkurencję na rynkach zdominowanych przez duże podmioty gospodarcze.

Niedociągnięcia w monitorowaniu przez Komisję zamówień publicznych w UE

67 Komisja jest odpowiedzialna za nadzór nad skutecznym funkcjonowaniem jednolitego rynku UE, a zamówienia publiczne to ważny element tego rynku. Mając to na względzie, kontrolerzy Trybunału zbadali, jakimi narzędziami do monitorowania stanu zamówień publicznych dysponuje Komisja. Są to:

- o krajowe sprawozdania z monitorowania. Trybunał przeanalizował sprawozdania sześciu państw członkowskich objętych próbą;
- o platforma Tenders Electronic Daily (TED). Trybunał przeanalizował kompletność i poprawność danych zamieszczanych na platformie TED przez instytucje zamawiające;
- o tabela wyników jednolitego rynku dotycząca zamówień publicznych. Trybunał przyjrzał się strukturze tabeli wyników.

W krajowych sprawozdaniach z monitorowania brakuje informacji na temat stanu konkurencji w danym państwie lub poszczególnych sektorach gospodarki

68 Zgodnie z dyrektywami z 2014 r. odpowiednie organy państw członkowskich mają obowiązek monitorować przestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych, a wyniki monitorowania należy co trzy lata opublikować i przekazać Komisji w postaci sprawozdania z monitorowania. Celem tej sprawozdawczości jest zebranie danych umożliwiających wnikliwą ocenę i kształtowanie polityki w zakresie zamówień publicznych.

69 Pierwsza seria sprawozdań trafiła do Komisji w latach 2018–2021 (trzy lata po transpozycji dyrektyw do prawa krajowego przez poszczególne państwa członkowskie)¹⁸. Sprawozdania te zostały następnie opublikowane na stronie internetowej Komisji, a zawarte w nich informacje posłużyły Komisji do opracowania sprawozdania na temat wdrażania krajowych polityk zamówień publicznych i najlepszych praktyk stosowanych w ramach tych polityk na rynku wewnętrznym. Ukazało się ono w maju 2021 r.¹⁹

70 Kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że w sprawozdaniu Komisja opisała tylko ogólnie sytuację w zakresie zamówień publicznych w UE i nie przedstawiła konkretnych ani szczegółowych informacji na temat konkurencji w poszczególnych państwach członkowskich czy też w poszczególnych sektorach gospodarki. Nie przeanalizowała ponadto, w jakim zakresie osiągnięte zostały strategiczne cele reformy z 2014 r. Komisja poinformowała, że przyczyną tych braków w sprawozdaniu był niewielki zakres informacji ilościowych przekazanych przez organy krajowe w sprawozdaniach z monitorowania. Kontrolerzy Trybunału ustalili również, że w sprawozdaniach krajowych poszczególne państwa członkowskie nie przedstawiają danych w taki sam sposób.

¹⁸ Strona internetowa DG GROW zawierająca sprawozdania krajowe i informacje na temat krajów UE.

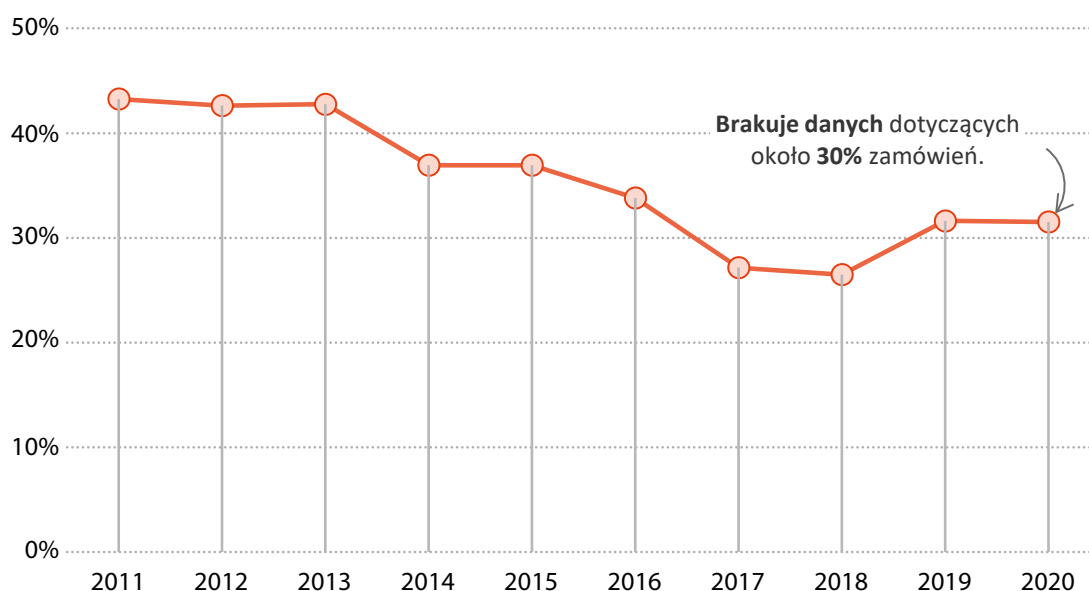
¹⁹ Sprawozdanie Komisji pt. „Wdrażanie krajowych polityk zamówień publicznych oraz najlepsze praktyki stosowane w ramach tych polityk na rynku wewnętrznym”.

Dane na platformie TED nie są jeszcze wystarczająco kompletne i poprawne

Brakujące dane nadal stanowią problem

71 Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że kompletność danych na platformie TED nadal stanowi istotny problem, mimo znacznej poprawy pod tym względem od 2011 r. Obecnie brakuje danych w przypadku około 30% zamówień. Odsetek ten nie zmienił się zasadniczo od 2017 r. (zob. *rys. 12*).

Rys. 12 – Brakujące dane na platformie TED – zmiany na przestrzeni czasu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

72 Najczęściej niepodawane dane to krajowy numer rejestracyjny (w ponad 86% zamówień) oraz szacowana wartość udzielonego zamówienia (ponad 63% zamówień) (zob. *rys. 13*). Zgodnie z przepisami dyrektyw i rozporządzeń wykonawczych dotyczących zamówień publicznych instytucje zamawiające nie mają obowiązku wypełnienia tych dwóch pól. Kontrolerzy ustalili ponadto, że nie są to jedyne istotne dane, które nie są gromadzone. Brakuje przykładowo takich informacji jak liczba odwołań od decyzji o udzieleniu zamówienia, czas trwania postępowania odwoławczego i rozstrzygnięcie. Są to dane mające znaczenie dla analizy obszaru zamówień publicznych.

Rys. 13 – Główne dane niepodawane na platformie TED w latach 2011–2021

	Krajowy numer rejestracyjny	Szacowana wartość udzielonego zamówienia	Nazwa zamówienia	Wartość udzielonego zamówienia	Adres zwycięskiego oferenta	Liczba otrzymanych ofert	Wartość zamówienia w ogłoszeniu	Kod kraju zwycięskiego oferenta	Data udzielenia zamówienia	Nazwa zwycięskiego oferenta	Kryteria udzielenia zamówienia	
	86,3%	63,6%	34,6%	32,8%	32,3%	24,9%	23,7%	23,2%	19,0%	16,8%	9,7%	
10%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
20%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
30%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
40%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
50%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
60%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
70%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
80%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
90%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
100%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
	Informacje dodatkowe			Informacje obowiązkowe								

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Nie wszystkie dane na platformie TED są poprawne

73 Za poprawność i kompletność danych zamieszczanych na platformie TED odpowiadają instytucje zamawiające w państwach członkowskich. Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali cały okres 2011–2021 i stwierdzili, że z czasem poprawność danych wzrosła, szczególnie po wprowadzeniu zasad zatwierdzania danych na etapie wypełniania formularzy na platformie TED. Przykładowo pola tekstowe zostały zastąpione przez rozwijane listy opcji do wyboru, co doprowadziło do uspoźnienia danych (m.in. nie da się już wprowadzić błędnego kodu NUTS dla państwa, którego dane dotyczą), a w przypadku niepoprawnego wypełnienia pól formularza wyświetlają się ostrzegawcze komunikaty. Jakość można jeszcze bardziej poprawić, zarówno wprowadzając do formularza więcej mechanizmów weryfikujących wprowadzone dane, jak i wykorzystując zarządzanie danymi podstawowymi przy jego wypełnianiu, co zmniejszyłoby też obciążenie administracyjne dla użytkowników.

74 Z analizy Trybunału wynika także, że częstym problemem są wartości odstające. Kontrolerzy odnotowali przykładowo kilka przypadków zamówień – m.in. zamówienie na zabawki dla dzieci i książki do biblioteki – dla których podano niepoprawną wartość 9 999 999 999,99 euro. Zaobserwowali też liczne przypadki niespójności danych dotyczących zmiany zamówienia, przypadki niepoprawnej klasyfikacji zamówienia i błędy w niektórych polach (np. takich jak kryteria udzielenia zamówienia i miejsce realizacji zamówienia).

Brak porozumienia co do wykorzystania jednego unikatowego identyfikatora w całej UE

75 Kontrolerzy odnotowali, że brak jest obecnie jednego unikatowego identyfikatora wykonawców i instytucji zamawiających. Ten brak stanowi utrudnienie dla instytucji zamawiających, gdyż ogranicza możliwość analizy zamówień publicznych według dostawców. Stosowanie identyfikatora pomogłoby też w określaniu, kto jest beneficjentem rzeczywistym, a tym samym ułatwiło analizę pośrednich zamówień transgranicznych. Komisja podjęła dwie inicjatywy, w ramach których proponuje możliwe sposoby wyeliminowania tego niedociągnięcia (zob. [ramka 3](#)). Kontrolerzy stwierdzili, że państwa członkowskie nie doszły do porozumienia co do ewentualnego identyfikatora. Rozważane możliwości to eIDAS, numer identyfikacyjny VAT lub numer EORI.

Ramka 3

Unijne inicjatywy dotyczące unikatowego identyfikatora wykonawców i instytucji zamawiających

Identyfikacja elektroniczna i usługi zaufania na potrzeby transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (eIDAS)

Rozporządzenie eIDAS miało na celu ustanowienie w całej Europie wspólnych ram prawnych ułatwiających korzystanie z identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do podpisów elektronicznych, pieczęci elektronicznych, elektronicznych znaczników czasu i usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

Weszło w życie w 2016 r., zastępując poprzednie rozporządzenia w sprawie podpisu elektronicznego i tożsamości elektronicznej. Celem rozporządzenia eIDAS jest zwiększenie zaufania do transakcji elektronicznych przez zagwarantowanie autentyczności, integralności, poufności i niezaprzeczalności elektronicznych dokumentów i wiadomości.

Numer rejestracyjny i identyfikacyjny przedsiębiorcy (EORI)

Numer EORI to unijny numer rejestracyjny i identyfikacyjny przyznawany przedsiębiorstwom, które zajmują się importem towarów do UE lub ich eksportem z UE. Każdy przedsiębiorca z siedzibą w UE ma obowiązek uzyskać numer EORI od krajowych organów celnych.

Prowadzona przez Komisję tabela wyników nie daje całościowego i rzetelnego obrazu stanu zamówień publicznych

Ograniczona zawartość tabeli wyników

76 W toku przeglądu prowadzonej przez Komisję tabeli wyników jednolitego rynku kontrolerzy wykryli szereg niedociągnięć. W szczególności w tabeli wyników brakuje szczegółowych wskaźników dotyczących następujących aspektów:

- o **różnice regionalne i sektorowe** – odmienne praktyki w zakresie zamówień publicznych można zaobserwować w różnych państwach członkowskich, ale też w różnych regionach tego samego państwa. W związku z tym ważne jest wzięcie pod uwagę czynników właściwych poszczególnym regionom lub sektorom, czego tabela wyników w obecnym kształcie nie umożliwia. Uszczegółowienie wskaźników byłoby możliwe, gdyż na platformie TED gromadzone są i publikowane identyfikatory regionów (kody NUTS) i sektorów (kody Wspólnego Słownika Zamówień);

- **zamówienia transgraniczne** – obecnie można zmierzyć poziom wymiany w zakresie bezpośrednich zamówień transgranicznych, ale nie w przypadku zamówień pośrednich. Ponieważ nie stosuje się jednego unikatowego identyfikatora przedsiębiorców zarejestrowanych na platformie TED, nie da się wskazać, które transakcje stanowią wymianę pośrednią. Brak unikatowego identyfikatora utrudnia także określenie, kto ostatecznie jest beneficjentem rzeczywistym zamówienia, co mogłoby istotnie zwiększyć przejrzystość i tym samym przyczynić się do zwalczania nadużyć finansowych i korupcji;
- **strategiczne zamówienia publiczne** – żaden z 12 wskaźników zawartych obecnie w tabeli wyników nie zapewnia informacji z monitorowania społecznych, środowiskowych ani innowacyjnych aspektów zamówień publicznych;
- **postępowania o udzielenie zamówienia, w których złożono tylko jedną ofertę** – informacje, które pozwoliłyby na stworzenie uzupełniających wskaźników zapewniających dodatkowe informacje na temat poziomu konkurencji, są dostępne, ale nie są one wykorzystywane. Przydatne byłyby takie wskaźniki jak: średnia liczba oferentów w przeliczeniu na część zamówienia i średnia liczba części, na które dzielone są zamówienia. Wskaźniki te dałyby informacje na temat tego, jakim zainteresowaniem cieszą się poszczególne części zamówienia, oraz na temat rozmiaru proponowanych zamówień, ich zakresu i złożoności;
- **informacje na temat zamówień finansowanych ze środków UE** – w tabeli wyników nie ma obecnie szczegółowych wskaźników związanych z zamówieniami publicznymi finansowanymi ze środków UE. Skuteczność i efektywność w przypadku tych konkretnych postępowań o udzielenie zamówienia można byłoby zmierzyć przy użyciu takich wskaźników jak odsetek środków unijnych przeznaczonych na zamówienia publiczne, czas potrzebny do udzielenia zamówienia, oferty złożone w odpowiedzi na unijne zaproszenia do składania ofert. Ujęcie takich wskaźników w tabeli wyników umożliwiłoby porównanie wyników postępowań krajowych i unijnych oraz zapewniłoby dodatkowe informacje osobom kształtującym politykę w tej dziedzinie;
- **informacje na temat odwołań od decyzji o udzieleniu zamówienia podjętej przez instytucje zamawiające** – w tabeli wyników brak obecnie informacji na temat odwołań wniesionych przez oferentów, którzy nie zostali wybrani i odwołują się od decyzji o udzieleniu zamówienia w postępowaniu, w którym uczestniczyli. Można byłoby podawać w tabeli wyników takie dane jak liczba postępowań odwoławczych, czas trwania i rozstrzygnięcie.

77 Ponadto najnowsza wersja tabeli wyników, zaktualizowana w czasie kontroli Trybunału (w lutym 2023 r.), obejmuje dane historyczne za zaledwie cztery lata, podczas gdy dane z dłuższego okresu są dostępne i mogłyby zostać upublicznione. Udostępnianie danych za tak krótki okres ogranicza możliwość dostrzeżenia trendów.

Zmiany w metodyce nie we wszystkich przypadkach są przedstawiane w przejrzysty sposób

78 Z kontroli wynika także, że Komisja nie podaje informacji na temat niektórych aspektów metodyki, na podstawie której dane są przedstawiane w tabeli wyników. Przykładowo nie wyjaśniła ona przejrzystości ani metod obliczania wskaźników, ani uzasadnienia progów przyjętych na potrzeby klasyfikacji. Tabela wyników powinna być bardziej przejrzysta pod tym względem.

79 Zawartość tabeli wyników zmieniała się kilkakrotnie. Komisja najpierw w 2014 r. udostępniła sześć wskaźników, następnie w 2015 r. podała ich dziewięć, a od 2017 r. wskaźników jest 12. Najnowsza wersja tabeli wyników zaktualizowana w 2023 r. obejmuje nową sekcję o nazwie „wskaźniki dotyczące wyników”. Niemniej nowo wprowadzone wskaźniki nie mierzą wyników osiągniętych w ramach zamówień publicznych jako takich tylko kwestie związane z przejrzystością.

80 Kolejnym przykładem niedostatecznych informacji na temat metodyki jest zbiorczy wskaźnik, który do lutego 2023 r. wykorzystywany był do tworzenia rankingu wyników osiągniętych przez państwa członkowskie w zakresie zamówień publicznych (zob. [załącznik I](#)). Ten zbiorczy wskaźnik obliczano na podstawie 12 innych pojedynczych wskaźników, a trzem z nich („postępowania, w których złożono tylko jedną ofertę”, „odsetek zamówień bez publikacji zaproszenia do składania ofert” i „zamówienia, dla których opublikowano ogłoszenie o zamówieniu”) przypisywano potrójną wagę, podczas gdy niektórym wskaźnikom (np. „udział MŚP”) przypisano wagę 1/3. Wagi wyznaczono arbitralnie, a na stronie ani nie uzasadniono wybranych wartości, ani nie podano, z jakiego powodu zbiorczy wskaźnik przestał być obliczany.

Brak zaawansowanych funkcji sprawozdawczych

81 Ostatnim niedociągnięciem w tabeli wyników jest brak zaawansowanych funkcji sprawozdawczych. Interfejs użytkownika nie pozwala na korzystanie z interaktywnych wykresów, eksportowanie danych czy stosowanie własnych opcji filtrowania. Takie możliwości zapewnia strona opentender.eu, mają one być też dostępne w tworzonej właśnie przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych (PPDS). Począwszy od 2024 r. przestrzeń ta ma – zgodnie z planem Komisji – stanowić kompleksowy portal

z wyczerpującymi danymi dotyczącymi zamówień publicznych i uzupełniać platformę TED oraz tabelę wyników (zob. [ramka 4](#)). Państwa członkowskie nie będą jednak zobowiązane do wymiany danych z wykorzystaniem tego portalu.

Ramka 4

Przestrzeń danych dotyczących zamówień publicznych (PPDS)

W komunikacie z 16 marca 2023 r. Komisja powiadomiła o utworzeniu przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych (PPDS)²⁰. Ta nowa infrastruktura informatyczna ma w zamyśle połączyć europejskie bazy danych, w tym bazę danych TED i krajowe zbiory danych dotyczące zamówień publicznych. Komisja zamierza uruchomić PPDS stopniowo począwszy od 2023 r., tak by portal ten funkcjonował w pełni w 2025 r.

Komisja i państwa członkowskie podjęły jedynie ograniczone działania, by wyeliminować przeszkody obniżające poziom konkurencji w zamówieniach publicznych

82 Kontrolerzy przeanalizowali działania, które Komisja podjęła po 2011 r., aby wykryć i wyeliminować zasadnicze przyczyny obniżenia poziomu konkurencji w zamówieniach publicznych. Przeprowadzili też ankietę i wywiady z przedstawicielami instytucji zamawiających oraz organów publicznych odpowiedzialnych za nadzorowanie zamówień publicznych, by poznać ich opinię na temat działań Komisji i stanu zamówień publicznych w danym kraju.

Na szczeblu unijnym niższy poziom konkurencji w zamówieniach publicznych nie jest w wystarczającym stopniu brany pod uwagę

Po reformie z 2014 r. Komisja ukierunkowała monitorowanie na prawidłową i terminową transpozycję dyrektyw z 2014 r. do prawa krajowego, a nie na kwestie związane z konkurencją

83 Początkowo działania monitorujące Komisji były przede wszystkim skoncentrowane na transpozycji dyrektyw w sprawie zamówień publicznych z 2014 r. do prawa krajowego i działaniach podejmowanych w celu ich wdrożenia. Inne działania Komisji zainicjowane po wejściu w życie dyrektyw z 2014 r. polegały na wydaniu

²⁰ Artykuł opublikowany przez DG GROW, „Public Procurement Data Space: Unlocking the wealth of EU public procurement data in Europe”.

wytycznych dotyczących przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego²¹.

84 Po przeprowadzeniu monitorowania transpozycji dyrektyw do prawa krajowego Komisja wszczęła postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego w dwóch turach²². Najpierw w grudniu 2016 r. były to postępowania dotyczące opóźnień w transpozycji dyrektyw przez 15 państw członkowskich²³. Następnie Komisja wszczęła na przestrzeni lat szereg postępowań przeciw 16 państwom członkowskim, w których przepisy krajowe nie były zgodne z dyrektywami.

85 Kontrolerzy zaobserwowali, że w okresie transpozycji dyrektyw Komisja nie skupiła się w wystarczającym stopniu na inicjatywach szerzących wiedzę, których celem byłoby zwiększenie konkurencji, gospodarności i efektywności. W szczególności Komisja nie wykorzystywała konsekwentnie dostępnych danych, aby zidentyfikować przyczyny ograniczonej konkurencji w zamówieniach publicznych w UE i państwach członkowskich. Nie podjęła też systematycznych działań mających wyeliminować te przyczyny (zob. pkt [104](#)).

Komisja zainicjowała szereg działań określonych w strategii z 2017 r., ale niewiele z nich dotyczy przeszkód zmniejszających konkurencję w zamówieniach publicznych

86 3 października 2017 r., gdy większość państw członkowskich zakończyła już transpozycję dyrektyw do prawa krajowego, Komisja opublikowała strategię zamówień publicznych zatytułowaną „Skuteczne zamówienia publiczne dla Europy”²⁴. W strategii tej stwierdzono, że „zamówienia publiczne opierają się na zasadzie otwartej konkurencji, aby zapewnić optymalną relację jakości do wielkości zainwestowanych środków publicznych” i jednocześnie przyznano, że „wspomniany proces konkurencyjny jest albo nieobecny, albo traci na intensywności”²⁵. Komisja zobowiązała się w tym dokumencie²⁶ do współpracy z organami odpowiedzialnymi za zamówienia publiczne w państwach członkowskich i dalszego ich wspierania, tak aby

²¹ [Strona internetowa DG GROW dotycząca zamówień publicznych.](#)

²² [Strona internetowa Komisji dotycząca postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.](#)

²³ Komisja Europejska, [zestawienie informacji z grudnia 2016 r. dotyczące postępowań o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego.](#)

²⁴ COM(2017)0572 „Skuteczne zamówienia publiczne dla Europy”.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże.

uprościć zamówienia i zwiększyć ich efektywność. Zadeklarowała też kontynuację dotychczasowej polityki egzekwowania prawa.

87 W szczególności w strategii wskazano sześć obszarów, w których można by podjąć działania, aby pomóc państwom członkowskim w uzyskaniu lepszych rezultatów przy udzielaniu zamówień publicznych. Większość proponowanych działań może także podnieść poziom konkurencji (zob. [ramka 5](#)).

Ramka 5

Proponowane działania mające poprawić rezultaty postępowań o udzielenie zamówienia

W strategii z 2017 r. Komisja wskazała sześć obszarów, w których do końca 2018 r. można było podjąć działania. Były to:

- obszar 1: zapewnienie szerszego stosowania strategicznych zamówień publicznych i przyjęcie ukierunkowanego podejścia do niektórych priorytetowych sektorów;
- obszar 2: profesjonalizacja zamawiających publicznych;
- obszar 3: poprawa dostępu do rynków zamówień publicznych;
- obszar 4: poprawa przejrzystości i uczciwości oraz lepsze dane;
- obszar 5: wspomaganie transformacji cyfrowej w obszarze zamówień publicznych;
- obszar 6: współpraca na rzecz wspólnych zamówień.

88 Od tego czasu działania Komisji w obszarze zamówień publicznych obejmowały prowadzenie grup roboczych zajmujących się konkretnymi zagadnieniami (takimi jak e-zamówienia), organizowanie sesji szkoleniowych oraz wydawanie publikacji²⁷ na temat praktyk w zakresie zamówień publicznych i konkretnych zagadnień, począwszy od zamówień publicznych na innowacje po potrzeby MŚP w dziedzinie zamówień publicznych. Komisja przeprowadziła ponadto badania we współpracy z doradcami zewnętrznymi.

²⁷ [Strona internetowa DG GROW dotycząca zamówień publicznych.](#)

89 Kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że do 2018 r. zakończono bardzo niewiele działań mających na celu usprawnienie zamówień publicznych, a działania te były według nich często fragmentaryczne i niesystematyczne. Odnotowali natomiast, że w ostatnim czasie Komisja znacznie zintensyfikowała działalność. Wiele projektów zainicjowano w szczególności po rozpoczęciu przez Trybunał kontroli, przykładowo utworzono społeczną platformę nabywców publicznych (zob. [ramka 6](#)).

Ramka 6

W imię współpracy dużych nabywców

Projekt ten²⁸ został zainicjowany przez Komisję w celu wspierania współpracy między publicznymi zamawiającymi o dużej sile nabywczej, a także upowszechnienia strategicznych zamówień publicznych w poszukiwaniu innowacyjnych i zrównoważonych rozwiązań. Jeśli miasta, centralne jednostki zamawiające i inni duzi zamawiający publiczni podejmą współpracę i połączą zasoby, będą mogli zmaksymalizować swoją siłę rynkową i oddziaływanie. Na platformie utworzono 10 grup nazywanych wspólnotami praktyków. Każda z nich służy zakupowi konkretnego towaru, robót budowlanych lub usług w przypadku, gdy konieczna jest współpraca na szczeblu UE.

Na szczeblu krajowym nie poświęcono uwagi przyczynom niskiego poziomu konkurencji

90 Z ankiety i wywiadów wynika, że państwa członkowskie skupiły się głównie na przestrzeganiu przepisów dotyczących zamówień publicznych, a nie na osiągnięciu wyników. Rezultaty ankiety przeprowadzonej przez Trybunał świadczą o tym, że w państwach członkowskich wiedza na temat problemów związanych z konkurencją była niewielka. Około jedna trzecia respondentów nie wiedziała o istnieniu sekcji tabeli wyników służącej monitorowaniu zamówień publicznych. Jedynie 61% respondentów potwierdziło, że korzystało ze wskaźnika dotyczącego postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, a jeszcze mniej (55%) odpowiedziało, że sięga po wskaźnik dotyczący zamówień udzielonych bez publikacji zaproszenia do składania ofert. 23% respondentów uznało, że wskaźnik dotyczący postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, nie jest zbyt istotny, lub nie miało zdania, a 27% respondentów wyraziło podobną opinię na temat wskaźnika dotyczącego zamówień udzielonych bez publikacji zaproszenia do składania ofert.

²⁸ [Strona internetowa Komisji na temat społeczności nabywców publicznych.](#)

91 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał odnotował kilka działań podjętych przez państwa członkowskie, by usunąć przeszkody obniżające poziom konkurencji w zamówieniach publicznych na szczeblu krajowym (zob. [ramka 7](#)). Niemniej, zasadniczo brakuje wiedzy na temat związku między konkurencją a gospodarnym wykorzystaniem środków. W szczególności zdaniem części osób, z którymi kontrolerzy przeprowadzili wywiady, i połowy respondentów w ankiecie struktura postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i jej wpływ na poziom konkurencji nie stanowią problemu, jeśli tylko przestrzegane są odpowiednie przepisy.

W toku kontroli zidentyfikowano szereg czynników wpływających na poziom konkurencji

Właściwa struktura postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ma znaczenie

92 Zbyt restrykcyjne kryteria kwalifikacji lub specyfikacje techniczne mogą ograniczać liczbę przedsiębiorstw będących w stanie wziąć udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i towarów, które można nabyć. Ponad 40% respondentów wskazało w ankiecie, że restrykcyjne kryteria lub wymogi przyczyniają się do zwiększenia liczby postępowań, w których składana jest tylko jedna oferta. Jednocześnie tylko około jedna trzecia respondentów uważa, że w ich kraju obserwowane są problemy w tym zakresie.

93 Nadmierne doprecyzowanie specyfikacji technicznych może zakłócać konkurencję, jeśli prowadzi do faworyzowania konkretnego przedsiębiorstwa. Przedstawiciele niektórych państw członkowskich (Danii, Luksemburga i Polski) wspomnieli jednak, że w niektórych specyficznych sytuacjach, na przykład przy udzielaniu zamówienia publicznego na sprzęt medyczny lub usługi transportowe, szczegółowe specyfikacje techniczne są jednym z kluczowych wymogów zapewniających skuteczność postępowania.

Koncentracja na rynku skutkuje niższym poziomem konkurencji w zamówieniach publicznych

94 Według przedstawicieli państw członkowskich kolejnym ważnym czynnikiem jest koncentracja na rynku, tzn. uważają oni, że jeżeli na rynku konkuruje ze sobą tylko mała liczba przedsiębiorstw, konkurencja jest niska. Taki punkt widzenia wyrazili zarówno uczestnicy wywiadów, jak i respondenci ankiety. Prawie połowa respondentów ankiety uznała, że ograniczone rozmiary rynku przynajmniej częściowo wyjaśniają przypadki postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, a 45% osób

stwierdziło, że taki rynek wyjaśnia również wysoki odsetek zarówno procedur negocjacyjnych, jak i zamówień udzielonych bez publikacji zaproszenia do składania ofert.

95 Koncentracja na rynku zależy w dużej mierze od sektora gospodarki. Dodatkowych informacji na ten temat mogłaby dostarczyć szczegółowa analiza sektorowa. Spośród państw członkowskich, z których przedstawicielami kontrolerzy przeprowadzili wywiady, tylko w Polsce i na Węgrzech zainicjowano badania w tej dziedzinie. W przypadku Węgier działania te ujęto w planie odbudowy i zwiększania odporności, a ich podjęcie było wymagane w ramach mechanizmu warunkowości uruchomionego wobec Węgier w zakresie praworządności. W trakcie kontroli prace badawcze były nadal w toku, a ich rezultaty nie były jeszcze dostępne.

96 Komisja opublikowała badanie dotyczące koncentracji na rynku²⁹, które posłużyło za podstawę dokumentu orientacyjnego opracowanego przez Dyрекcję Generalną ds. Konkurencji³⁰. Potwierdzono w nim tendencję wzrostową w zakresie koncentracji na rynku we wszystkich sektorach przemysłu i usług w badanym okresie. Podobne światowe tendencje przedstawiono w publikacjach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

Niedostateczne zdolności administracyjne mogą negatywnie wpływać na konkurencję w zamówieniach publicznych

97 Jak wskazano w pkt 48–56, po reformie z 2014 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie stały się ani bardziej elastyczne, ani prostsze. Obciążenia administracyjne są nadal spore, procedury trwają długo i zaobserwowano ponadto opóźnienia w płatnościach. Wszystkie wymienione czynniki generują dla potencjalnych oferentów koszty, które przewyższają koszty ponoszone w przypadku ubiegania się o zamówienie w sektorze prywatnym. Zdaniem Komisji zamówień publicznych i prywatnych nie można porównywać, ponieważ wymogi nie są takie same, tj. zamówienia publiczne nie tylko dotyczą wydatków publicznych, ale stawką jest generowanie wartości dla ogółu społeczeństwa.

²⁹ Koltay, Gabor i Lorincz, Szabolcs i Valletti, Tommaso M., „Concentration and Competition: Evidence from Europe and Implications for Policy (2022)”. CESifo Working Paper nr 9640, dostępny na stronie SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4069206>.

³⁰ Publikacja Komisji pt. „Competition policy brief: Industry concentration and competition policy”, edycja 2021/02, listopad 2021 r.

98 Ponad połowa wszystkich respondentów stwierdziła, że brak zdolności administracyjnych może mieć negatywny wpływ na poziom konkurencji. Wśród pracowników administracji takiej odpowiedzi udzieliło aż 71% osób. Zwrócili oni uwagę na ograniczone informacje ogólne i brak wykwalifikowanych pracowników umiejących przygotować i przeprowadzić postępowania tak, aby podnieść poziom konkurencji. Jeśli chodzi o wymianę transgraniczną, przedstawiciele państw członkowskich uznali, że jedną z głównych barier dla zagranicznych przedsiębiorstw składających ofertę w innym kraju jest znajomość języków obcych.

99 Respondenci ankiety zaznaczyli, że niewystarczające zdolności administracyjne były często utrudnieniem również dla oferentów, w szczególności wówczas, gdy wykonawcą było MŚP o małej liczbie pracowników z niewielką wiedzą fachową w zakresie zamówień. Skomplikowane, długotrwałe postępowania i zamówienia wymagające zaangażowania wielu zasobów nie są atrakcyjne dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla MŚP. Kolejnym czynnikiem zwiększającym złożoność zamówień i potęgującym obciążenie administracyjne jest mnogość platform zamówień publicznych. Utrudnia ona też zgromadzenie kompletnych, spójnych danych ze wszystkich państw członkowskich.

100 W toku wywiadów kontrolerzy ustalili, że opóźnienia w płatnościach były postrzegane jako częściowo zmniejszające atrakcyjność zamówień publicznych. Czynnikiem ten zależał od kraju, poziomu zaufania pokładanego w krajowym sektorze publicznym i potencjału gospodarczego. Tymczasem w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych kwestia terminów płatności nie została uregulowana.

Punktowe działania mające zmniejszyć przeszkody obniżające poziom konkurencji w zamówieniach publicznych

101 Podjęto niewiele działań mających zaradzić istniejącej sytuacji, na przykład w zakresie koordynacji i wymiany informacji. Wymiana najlepszych praktyk i szersze wykorzystanie rozwiązań wypracowanych przez poszczególne państwa mogłyby doprowadzić do uproszczenia i udoskonalenia procedur, co zwiększyłoby atrakcyjność zamówień publicznych, a tym samym podwyższyło poziom konkurencji. Komisja mogłaby – jako organ nadzorujący zamówienia publiczne w UE – odgrywać większą rolę w zakresie koordynacji działań. Przedstawiciele niektórych państw członkowskich, z którymi przeprowadzono wywiady, stwierdzili, że w obszarze zamówień publicznych korzystna byłaby ściślejsza koordynacja w kontekście wytycznych i innych aktów prawnych niż dyrektywy.

102 W strategii z 2017 r. (zob. pkt [86](#)) zaproponowano, by odpowiednie komisje Parlamentu i Rada ds. Konkurencyjności stanowiły forum stałej debaty politycznej na temat zamówień publicznych w państwach członkowskich. Debata ta mogłaby przyjąć także postać dobrowolnego ustrukturyzowanego dialogu dostosowanego do procesu europejskiego semestru. W ramach wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami państw członkowskich kontrolerom nie udało się potwierdzić, czy taki ustrukturyzowany dialog był prowadzony.

103 W ramach europejskiego semestru Komisja sporządza corocznie sprawozdania krajowe, w których między innymi ocenia funkcjonowanie krajowych rynków zamówień publicznych i ich wkład w rozwój jednolitego rynku. Na tej podstawie Komisja może zaproponować Radzie sformułowanie konkretnych zaleceń dla poszczególnych krajów. Sam aspekt konkurencji w zamówieniach publicznych nie był jednak nigdy uznany za kluczowy w ogólnych ocenach Komisji.

104 Dostępne dane umożliwiają pogłębioną analizę kwestii związanych z wynikami w obszarze zamówień publicznych. Mogłaby ona służyć wskazaniu przyczyn leżących u podstaw niezadowolających wyników i wzmocnieniu działań mających zwiększyć konkurencję w zamówieniach. Niemniej ani na szczeblu unijnym, ani w państwach członkowskich nie przeprowadzono dotychczas takiej analizy. Co więcej, nieliczne działania podjęte przez Komisję lub państwa członkowskie nie zostały opracowane na podstawie rzetelnej analizy problemów związanych z wynikami wykrytych w zamówieniach publicznych, a ponadto działania te zainicjowano w sposób nieskoordynowany.

105 Kontrolerzy odnotowali inicjatywy mające prowadzić do profesjonalizacji zamówień publicznych i wymiany wiedzy eksperckiej na szczeblu krajowym, przykładowo jako kontynuację ustrukturyzowanego dialogu z Komisją w ramach negocjacji dotyczących RRF (zob. [ramka 7](#)).

Ramka 7

Inicjatywy na rzecz profesjonalizacji zamówień publicznych

W Chorwacji ustanowiono system obowiązkowej certyfikacji zamówień publicznych. Wszystkie postępowania o udzielenie zamówienia musi przeprowadzić zespół, w skład którego wchodzi co najmniej jeden certyfikowany członek. Certyfikację można uzyskać po gruntownym szkoleniu proponowanym wszystkim urzędnikom służby cywilnej, udostępnionym także osobom z sektora prywatnego.

W Polsce przygotowywana jest obecnie publikacja specjalnych wytycznych dotyczących specyfiki zamówień publicznych w krajach sąsiadujących. Mają one umożliwić polskim przedsiębiorstwom ubieganie się o większą liczbę zamówień publicznych za granicą.

Kilka państw członkowskich (Chorwacja, Węgry, Włochy, Rumunia, Słowacja i Grecja) przewidziało w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności, że wykorzysta środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do usprawnienia procedur administracyjnych w zamówieniach publicznych. Planują one to osiągnąć na przykład przez cyfryzację zamówień publicznych, modernizację już istniejących systemów, wprowadzenie programów szkoleniowych itp.

106 Komisja stwierdziła, że konieczne jest zacieśnienie dialogu na temat zamówień publicznych, a DG GROW planuje w 2023 r. uruchomienie nowej inicjatywy dla każdego państwa członkowskiego. Działania te dadzą Komisji możliwość pełnienia roli koordynatora w rozpowszechnianiu najlepszych praktyk poszczególnych państw członkowskich w zakresie zamówień publicznych. Będą także stanowiły okazję do opracowania – wraz z tymi państwami – planu działania na rzecz identyfikacji i wyeliminowania zasadniczych przyczyn stojących za niezadowolającymi wynikami w zakresie zamówień publicznych, który to plan koncentrowałby się na zwiększaniu konkurencji.

107 Ponadto Komisja zaczęła udzielać państwom członkowskim wsparcia technicznego za pośrednictwem programu wspierania reform strukturalnych, zastąpionego następnie przez Instrument Wsparcia Technicznego. Celem wsparcia było usprawnienie systemów zamówień publicznych w państwach członkowskich. Komisja przyznała finansowanie na 32 projekty reform zamówień publicznych w 14 państwach członkowskich na lata 2017–2023³¹. 11 z tych projektów zostało ukończonych, 14 jest nadal w toku, jeden jest na etapie przygotowań, a sześć z nich jeszcze się nie rozpoczęło.

³¹ Belgia, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Litwa, Węgry, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Słowacja.

Wnioski i zalecenia

108 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że na przestrzeni ostatnich 10 lat poziom konkurencji w zamówieniach publicznych na roboty budowlane, towary i usługi na jednolitym rynku UE obniżył się. Konkurencja nie jest postrzegana jako kluczowy warunek konieczny do udzielania zamówień pozwalających na gospodarne wykorzystanie środków. Komisja i państwa członkowskie nie korzystały systematycznie z dostępnych danych, by określić, jakie zasadnicze przyczyny leżą u podstaw ograniczonej konkurencji w zamówieniach publicznych, i podjęły jedynie punktowe działania, by zmniejszyć przeszkody obniżające jej poziom.

109 W 2021 r. w większości państw członkowskich trzy najważniejsze wskaźniki służące do pomiaru konkurencji w zamówieniach publicznych nadal były na niezadowalającym poziomie. Zamówień udzielono bezpośrednio w przypadku około 16% wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na jednolitym rynku (zob. pkt [31–33](#)).

110 Niemal 40% zamówień udzielono w postępowaniach, w których uczestniczył tylko jeden oferent. Z analizy danych przeprowadzonej przez Trybunał wynika także, że w latach 2011–2021 w państwach członkowskich UE-27 odsetek takich postępowań wzrósł prawie dwukrotnie, podczas gdy średnia liczba oferentów uczestniczących w postępowaniu zmniejszyła się niemal dwa razy (zob. pkt [35–36](#)).

111 Znaczne różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi i regionami wskazują, że instytucje zamawiające w tych państwach przyjmują w obszarze zamówień publicznych różne podejścia. Ponadto Trybunał ustalił, że w odniesieniu do udziału zamówień publicznych ogółem i zmiany wskaźników w ciągu ostatnich 10 lat różnice zachodzą także między poszczególnymi sektorami gospodarki (zob. pkt [34, 37–39](#)).

112 Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali również inne aspekty wyników osiągniętych w obszarze zamówień publicznych na jednolitym rynku UE, na przykład bezpośrednio zamówienia transgraniczne. Ich odsetek pozostaje na niskim poziomie, wynosi bowiem 5% wszystkich udzielonych zamówień. Niewystarczający poziom konkurencji może także mieć wpływ na ceny zamówień publicznych i generować koszty. Jako że Komisja nie monitoruje danych dotyczących cen, nie można jasno określić, w jakim stopniu obniżający się poziom konkurencji wpłynął już na ceny publicznych robót budowlanych, towarów i usług (zob. pkt [41–46](#)).

113 Reforma dyrektyw z 2014 r. miała uprościć i uelastyczyć zamówienia publiczne, zwiększyć przejrzystość procedur, zapewnić łatwiejszy dostęp dla MŚP oraz promować strategiczne wykorzystanie zamówień publicznych do wspierania realizacji celów polityki unijnej. Przeprowadzona przez Trybunał analiza danych wykazała, że reforma ta nie doprowadziła dotąd do znaczącej poprawy sposobu prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia przez instytucje zamawiające. Jeśli chodzi o uproszczenie zamówień publicznych, Trybunał ustalił, że nie zwiększono w wyraźny sposób ich atrakcyjności. Od 2011 r. średni czas trwania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wydłużył się o 50%. Inicjatywy takie jak wprowadzenie jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia i e-formularze świadczą o tym, że Komisja dąży do uproszczenia procedur udzielania zamówień publicznych i zmniejszenia związanych z nimi obciążeń administracyjnych. Te rozwiązania nie przyniosły jednak dotąd wymiernych efektów. Aby były one skuteczne, powinny wejść do powszechnego użycia, co wiąże się z koniecznością zapewnienia przez Komisję stałego wsparcia (zob. pkt [48–56](#)).

114 Trybunał stwierdził ponadto, że nie osiągnięto innych celów reformy. Analiza danych wykazała, że w kontrolowanym okresie niezadowolający pozostał zarówno odsetek zamówień, w przypadku których opublikowano ogłoszenie o zamówieniu, jak i udział małych i średnich przedsiębiorstw w postępowaniach. Ogólnie rzecz biorąc, niewielkie były efekty promowania strategicznych zamówień publicznych, co miało zachęcić do uwzględniania w większym stopniu aspektów środowiskowych, społecznych i innowacyjnych. Ponadto mimo reformy z 2014 r. odsetek zamówień, w których przyjęto inne kryteria udzielenia zamówienia niż cena, jest nadal niski. Niektóre cele reform z 2014 r. nie służą zwiększeniu konkurencji, czy wręcz mogą ją utrudniać, a niektóre aspekty wyników osiągniętych w obszarze zamówień publicznych nie są wcale mierzone (zob. pkt [57–66](#)).

Zalecenie 1 – Doprecyzowanie celów w obszarze zamówień publicznych i uporządkowanie ich według priorytetów

Trybunał zaleca, aby Komisja zainicjowała proces zmierzający do:

- a) określenia mniej licznych, lecz przejrzystszych i bardziej wymiernych celów, a także uporządkowania ich według priorytetów;
- b) rozważenia, który z poniższych sposobów realizacji strategicznych celów unijnej polityki byłby skuteczniejszy:
 - o ustanowienie strategicznych wymogów dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
 - o uszczegółowienie przepisów dotyczących specyfikacji warunków zamówień na roboty budowlane, towary i usługi.

Termin realizacji: połowa 2025 r.

115 Jeśli chodzi o narzędzia monitorowania, jakimi dysponuje Komisja, Trybunał stwierdził, że liczne niedociągnięcia ograniczają ich przydatność do monitorowania stanu zamówień publicznych w poszczególnych państwach członkowskich, regionach i sektorach gospodarki. Jakość danych na platformie TED poprawiła się, ale poważnym problemem pozostaje ich kompletność. Przydatność baz danych TED do monitorowania można by zwiększyć, wprowadzając wspólny unikatowy identyfikator. Trybunał ustalił ponadto, że nie wszystkie istotne dane są gromadzone. Za zamieszczanie danych na platformie TED odpowiadają wyłącznie instytucje zamawiające, w związku z czym bardzo ważne jest, by zobowiązały się one do zapewnienia kompletności i poprawności danych dotyczących zamówień i dokładały starań w tym zakresie. Należy wspierać i ściśle monitorować ich działania (zob. pkt [71–75](#)).

Zalecenie 2 – Wyeliminowanie niedociągnięć związanych z danymi dotyczącymi zamówień publicznych

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) podjęła dodatkowe działania, by dane na platformie TED były bardziej wiarygodne i kompletne, zwłaszcza by upowszechniła wykorzystanie fakultatywnych pól do wypełnienia i mechanizmów weryfikujących wprowadzone dane przed przesłaniem formularza;

- b) gromadziła dodatkowe istotne dane z monitorowania pochodzące ze źródeł uzupełniających (takich jak przestrzeń danych dotyczących zamówień publicznych) w celu wykorzystania tych danych na potrzeby wskaźników monitorowania (dane te powinny obejmować: unikatowe identyfikatory wykonawców, beneficjentów rzeczywistych i instytucji zamawiających oraz – w miarę dostępności – informacje na temat postępowań odwoławczych wszczętych przez oferentów, których oferta nie została wybrana);
- c) wykorzystywała przestrzeń danych dotyczących zamówień publicznych do monitorowania jakości danych przesyłanych w e-formularzach i publikowanych na platformie TED;
- d) wymagała, by w swoich sprawozdaniach z monitorowania zamówień publicznych państwa członkowskie przekazywały kompletne i poprawne dane w spójnej formie.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

116 Sprawozdanie Komisji na temat wdrażania polityk zamówień publicznych zawiera jedynie ogólny opis sytuacji w tym obszarze. Trybunał stwierdził ponadto, że w tabeli wyników brakuje pewnych cennych wskaźników (głównie ze względu na to, że instytucje zamawiające nie przekazują tych danych do publikacji na platformie TED), oraz ustalił, że informacje na temat niektórych kwestii metodycznych nie są podawane do publicznej wiadomości. Wreszcie tabela wyników nie umożliwia przeprowadzenia faktycznej analizy trendów i nie obejmuje zaawansowanych funkcji sprawozdawczych (zob. pkt [68–70](#) i [76–81](#)).

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

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) dostosowała zakres danych w tabeli wyników do celów dyrektyw, w szczególności zamieszczając dodatkowe wskaźniki, np. dotyczące zamówień transgranicznych i strategicznych zamówień publicznych;
- b) informowała o wieloletnich trendach dotyczących konkurencji 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 do nich 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 oferentów, których oferty zostały odrzucone;
- f) uwzględniała w swojej sprawozdawczości informacje na temat konkurencji w podziale na państwa członkowskie, regiony i sektory gospodarki na podstawie kluczowych wskaźników efektywności;
- g) zbadała nowe sposoby monitorowania cen w ramach zamówień publicznych w UE i państwach członkowskich.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

117 Trybunał stwierdził, że Komisja nie zwróciła dotychczas wystarczającej uwagi na spadek poziomu konkurencji w zamówieniach publicznych. Po przyjęciu dyrektyw z 2014 r. Komisja skupiła się przede wszystkim na ich transpozycji do prawa krajowego i zgodności z przepisami, nie poświęciła natomiast wiele uwagi systematycznemu monitorowaniu wyników w ramach zamówień publicznych z wykorzystaniem dostępnych danych. W rezultacie zasadnicze przyczyny stojące za niezadowolającymi wynikami nie były w sposób systematyczny rozpoznawane i eliminowane. Zgodnie ze strategią z 2017 r. Komisja zainicjowała wprawdzie szereg działań, aby pomóc państwom członkowskim osiągać lepsze rezultaty w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, jednak niewystarczająca liczba tych inicjatyw miała przeciwdziałać obniżaniu się poziomu konkurencji. Komisja realizowała strategię z 2017 r. w wolnym tempie i dopiero niedawno podjęła szerzej zakrojone działania. Nie wykorzystywała ponadto wystarczająco skutecznie procesu europejskiego semestru do informowania o obniżającym się poziomie konkurencji w zamówieniach publicznych (zob. pkt [83–89](#), [103](#)).

118 Na szczeblu państw członkowskich Trybunał odnotował niewiele inicjatyw mających na celu określenie zasadniczych przyczyn leżących u podstaw ograniczonej konkurencji w zamówieniach publicznych. Także państwa członkowskie skupiły się głównie na kwestii zgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych, a nie na uzyskiwanych wynikach. Instytucje zamawiające nie uznawały, by struktura postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i jej wpływ na konkurencję stanowiły problem, jeśli tylko przestrzegane były odpowiednie przepisy.

119 W ramach prac kontrolnych Trybunał wskazał istotne czynniki powodujące obniżenie się poziomu konkurencji. Są to przykładowo: koncentracja na rynku i ograniczona atrakcyjność zamówień publicznych dla przedsiębiorstw, na którą wpływają m.in. czas trwania postępowań, zbyt restrykcyjne kryteria kwalifikacji i specyfikacje techniczne oraz niewystarczające zdolności administracyjne. Konieczne jest przeprowadzenie pogłębionej analizy w tym zakresie (zob. pkt **90–100**).

120 Komisja podjęła nieliczne działania w zakresie koordynacji i dialogu. Wymiana najlepszych praktyk i szersze wykorzystanie rozwiązań wypracowanych indywidualnie mogłyby doprowadzić do uproszczenia i udoskonalenia procedur, a tym samym podwyższyć poziom konkurencji w zamówieniach publicznych w UE. Biorąc pod uwagę pełnioną przez Komisję funkcję organu nadzorującego zamówienia publiczne w UE, mogłaby ona odgrywać większą rolę w zakresie koordynacji (zob. pkt **101–107**).

Zalecenie 4 – Przeprowadzenie pogłębionej analizy zasadniczych przyczyn powodujących niski poziom konkurencji i zaproponowanie działań mających na celu wyeliminowanie najważniejszych przeszkód oraz promowanie najlepszych praktyk

- a) Na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej przez Trybunał Komisja powinna wnikliwiej przeanalizować – we współpracy z państwami członkowskimi – zasadnicze przyczyny powodujące niski poziom konkurencji w zamówieniach publicznych na szczeblu UE, państw członkowskich i regionów, a także – w odpowiednich przypadkach – w poszczególnych sektorach gospodarki.
- b) Na podstawie uzyskanych rezultatów analizy Komisja powinna zaproponować działania mające na celu wyeliminowanie najważniejszych przeszkód obniżających poziom konkurencji w zamówieniach publicznych i uwzględnić w tych propozycjach główne problemy wskazane przez instytucje zamawiające, tj.:
 - ograniczyć zbędne obciążenia administracyjne,
 - promować opracowywanie efektywnych procedur, w szczególności jeśli chodzi o określanie kryteriów kwalifikacji i udzielenia zamówienia,
 - wzmocnić zdolności administracyjne,
 - propagować wymianę najlepszych praktyk,

- ułatwić udzielanie zamówień transgranicznych przez zgromadzenie informacji na temat specyfiki poszczególnych państw członkowskich i wykorzystanie sztucznej inteligencji do pokonania barier językowych;
- zwiększyć atrakcyjność zamówień publicznych dla przedsiębiorstw, w szczególności MŚP.

Propozycje rozwiązań mogłyby mieć postać ogólnounijnego planu działania.

Termin realizacji: do końca 2025 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Annemie Turtelboom, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 25 października 2023 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Wskaźniki z tabeli wyników

Wskaźnik (waga wskaźnika do lutego 2023 r.)	Co mierzy wskaźnik?
Zbiorczy wskaźnik	
Wyniki w zakresie zamówień publicznych	<p>Ten zbiorczy wskaźnik oblicza się na podstawie 12 wskaźników wymienionych poniżej. Ma zapewnić ogólną ocenę stanu zamówień publicznych.</p> <p>W lutym 2023 r. Komisja przestała zamieszczać informacje na temat tego zbiorczego wskaźnika i wagi poszczególnych pojedynczych wskaźników.</p>
Wskaźniki o wadze x3	
1. Postępowania o udzielenie zamówienia, w których złożono tylko jedną ofertę	Odsetek zamówień udzielonych w wyniku postępowania, w którym ofertę uczestniczył tylko jeden oferent.
2. Zamówienia udzielone bez zaproszenia do składania ofert	Odsetek postępowań o udzielenie zamówienia, w przypadku których warunki były negocjowane z wybranym przedsiębiorstwem, bez publikacji zaproszenia do składania ofert.
3. Zamówienia, dla których opublikowano ogłoszenie o zamówieniu	Wartość zamówień publicznych opublikowanych na platformie TED w stosunku do PKB danego kraju.
Wskaźniki o wadze x1	
4. Wspólne zamówienia	Odsetek postępowań o udzielenie zamówienia prowadzonych przez co najmniej dwóch zamawiających publicznych.
5. Kryteria udzielenia zamówienia	Odsetek zamówień udzielonych wyłącznie ze względu na najniższą cenę.

6. Czas potrzebny na podjęcie decyzji	Średni czas trwania procesu decyzyjnego.
Wskaźniki o wadze x$\frac{1}{3}$	
7. Wykonawcy MŚP	Odsetek wykonawców należących do kategorii MŚP.
8. Oferty MŚP	Odsetek ofert złożonych przez MŚP.
9. Zamówienia podzielone na części	Odsetek postępowań, w których zamówienie podzielono na części.
10. Braki w zaproszeniu do składania ofert	Odsetek zamówień udzielonych w następstwie publikacji zaproszenia do składania ofert, w którym tytuł i warunki były niejasne.
11. Brak numeru identyfikacyjnego wykonawcy	Odsetek postępowań, w których nie podano numeru rejestracyjnego wykonawcy.
12. Brak numeru rejestracyjnego zamawiającego	Odsetek postępowań, w których nie podano numeru rejestracyjnego zamawiającego.

Źródło: opracowana przez Komisję [tabela wyników jednolitego rynku – zakładka dotycząca zamówień publicznych](#).

Załącznik II – Metodyka analizy danych

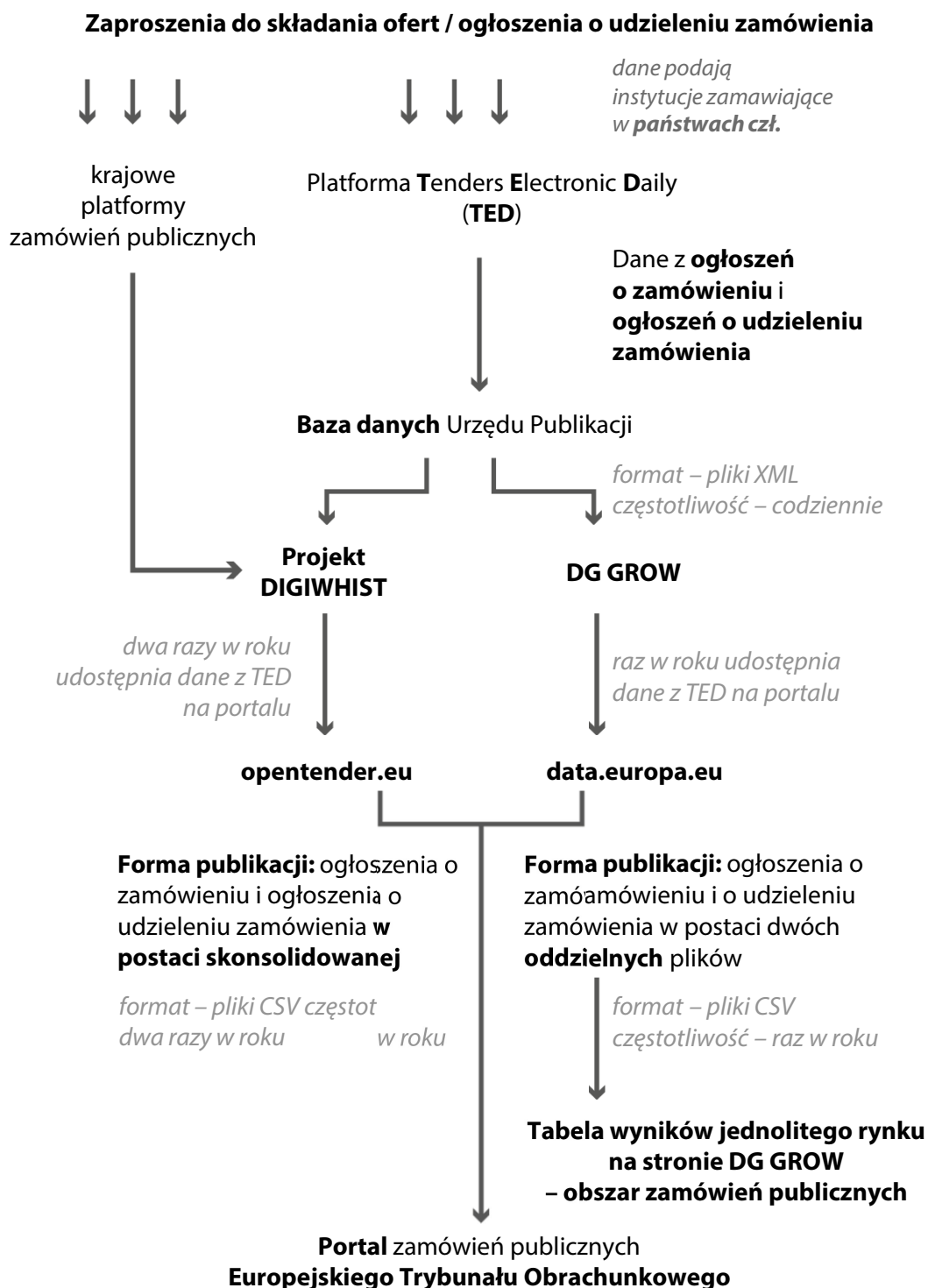
Źródła danych

Kontrolerzy Trybunału oparli swoją analizę na danych pochodzących z dwóch źródeł: data.europa.eu i opentender.eu. Obie te strony czerpią informacje z platformy **Tender Electronic Daily (TED)**.

Instytucje zamawiające mają obowiązek zamieszczania na platformie TED informacji o wszystkich zamówieniach, których wartość przekracza progi unijne. Dane te są rejestrowane bezpośrednio na platformie TED bądź też zapisuje się je w systemach krajowych, a następnie automatycznie przesyła do TED za pośrednictwem interfejsów. Dane na platformie TED są publikowane codziennie w formacie XML. Raz w roku Komisja publikuje również dane z platformy TED w bardziej przyjaznym dla użytkownika formacie (CSV) na stronie internetowej data.europa.eu. Jeden plik CSV dotyczy ogłoszeń o zamówieniu, a drugi – ogłoszeń o udzieleniu zamówienia. Przed coroczną publikacją zestawień danych Komisja przetwarza je i weryfikuje, a następnie wykorzystuje do obliczenia wskaźników, które zamieszcza w **tabeli wyników jednolitego rynku**, w zakładce dotyczącej zamówień publicznych.

Dane z platformy TED są ponadto dwa razy w roku publikowane w formacie CSV na stronie opentender.eu. Są one w tym celu przetwarzane inaczej niż na stronie data.europa.eu i obejmują okres od 2011 r. **Opentender.eu** to prosta w obsłudze platforma dla zainteresowanych stron, na której udostępniane są informacje na temat zamówień publicznych pochodzące z portalu TED i krajowych platform zamówień publicznych. Powstała w 2018 r. w ramach projektu **DIGIWHIST** (cyfrowy sygnalista), w którym uczestniczyło konsorcjum sześciu partnerów z pięciu państw członkowskich UE. Celem tego projektu, sfinansowanego ze środków unijnego programu „Horyzont 2020”, było zwiększenie przejrzystości i zapewnienie uczciwej konkurencji w zamówieniach publicznych w całej Europie. Na stronie opentender.eu można także znaleźć skonsolidowany zbiór danych, w którym połączono informacje z ogłoszeń o zamówieniu i ogłoszeń o udzieleniu zamówienia (zob. *rys. 14*).

Rys. 14 – Źródła danych o zamówieniach publicznych w UE



Formaty danych:

pliki XML (ang. extensible markup language file format)

pliki CSV (ang. comma-separated value file format)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Analiza danych i obliczone wskaźniki

Przeprowadzona przez Trybunał analiza danych obejmuje **okres 2011–2021**. Jej podstawą była **liczba postępowań o udzielenie zamówienia**, a nie ich wartość, ponieważ na platformie TED często brakuje danych dotyczących wartości zamówień.

Kontrolerzy ponownie obliczyli wskaźniki wykorzystane w tabeli wyników, a ponadto obliczyli **dotatkowe wskaźniki**. Wszystkie te wskaźniki są dostępne dla każdego z **27 państw członkowskich**.

W pierwszej kolejności kontrolerzy obliczyli cztery wskaźniki charakteryzujące **praktyki udzielania zamówień publicznych**:

- zamówienia udzielone bez publikacji zaproszenia do składania ofert, określane także jako zamówienia udzielone bezpośrednio – czyli odsetek, jaki stanowią zamówienia negocjowane z wybranym wykonawcą bez publikacji zaproszenia do składania ofert. Ta wartość procentowa ukazuje, w jakim odsetku postępowań albo brak jest konkurencji (jeśli zamówienie jest udzielone bezpośrednio wybranemu wcześniej wykonawcy) albo konkurencja jest ograniczona (w przypadku procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu);
- czas podejmowania decyzji – czyli średnia liczba dni między terminem składania ofert a terminem udzielenia zamówienia. Wyjątkowo długi lub krótki czas podejmowania decyzji może wskazywać na możliwe problemy w zakresie konkurencji w procesie udzielania zamówienia;
- kryteria udzielenia zamówienia – czyli odsetek zamówień udzielonych wyłącznie na podstawie kryterium najniższej ceny (wybór najtańszej oferty). Nadmierny nacisk na cenę może sugerować, że istniała możliwość zastosowania odpowiedniejszych kryteriów, a zatem wyboru lepszej oferty. Należy jednak pamiętać, że subiektywne kryteria jakościowe mogą zostać celowo wykorzystane w niewłaściwy sposób do wyboru wcześniej wskazanej oferty;
- długość okresu informowania o zamówieniu – czyli średnia liczba dni między publikacją ogłoszenia o zamówieniu a terminem składania ofert. Zbyt krótki okres informowania o zamówieniu może zniechęcić oferentów do przygotowania pasującej oferty, a preferowany wykonawca może zostać wcześniej nieformalnie poinformowany przez instytucję zamawiającą o nadchodzącym zamówieniu. Z kolei okres informowania o zamówieniu może stać się zbyt długi ze względu na wyzwania związane z kwestiami prawnymi, co może też wskazywać na ryzyko korupcji;

- tryby udzielania zamówień publicznych inne niż procedura otwarta – czyli odsetek zamówień udzielonych w wyniku postępowania, które nie zostało upublicznione.

Dwa ostatnie wskaźniki nie są zamieszczane w tabeli wyników.

Następnie kontrolerzy obliczyli **pięć wskaźników** mających mierzyć **poziom konkurencji** w zamówieniach publicznych („wskaźniki mierzące poziom konkurencji”).

Były to następujące wskaźniki:

- postępowania o udzielenie zamówienia, w których złożono tylko jedną ofertę – czyli odsetek postępowań o udzielenie zamówienia, w których uczestniczył tylko jeden oferent,
- liczba oferentów – czyli średnia liczba oferentów przypadających na pojedynczą część zamówienia;
- lokalny wykonawca – odsetek zamówień, w przypadku których zwycięski oferent był zarejestrowany w tym samym regionie NUTS2 co instytucja zamawiająca;
- nowe podmioty na rynku – odsetek wykonawców w danym roku, na danym rynku i w danym regionie, którzy są nowymi podmiotami na rynku,
- koncentracja na rynku – udział wartości zamówień realizowanych przez danego oferenta w całkowitej wartości zamówień na danym rynku, w danym miejscu i danym roku.

Z powyższych wskaźników tylko wskaźnik dotyczący postępowań o udzielenie zamówienia, w których złożono tylko jedną ofertę, jest dostępny w tabeli wyników.

Kontrolerzy uwzględnili w analizie także te zamówienia publiczne udzielone w wyniku procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu, które zostały zarejestrowane na platformie TED. Są to zamówienia, które – zgodnie z dyrektywami – mogą zostać udzielone bezpośrednio po przeprowadzeniu negocjacji (np. w przypadku występowania monopolu). Rozwiązanie to różni się od podejścia przyjętego przez Komisję do obliczeń wskaźników w tabeli wyników.

Dla **10 sektorów gospodarki** obliczono, jakie wartości przyjmuje wskaźnik dotyczący **postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, na poziomie regionów NUTS2**. Do sektorów tych należą: sektor budowlany, sektor energetyczny, usługi inżynierskie, usługi finansowe, usługi zdrowotne, sprzęt medyczny, naprawy i konserwacja, gospodarka wodno-ściekowa, sprzęt transportowy i usługi transportowe. Informacje na tym poziomie nie są dostępne w tabeli wyników.

Przetwarzanie danych

Kontrolerzy Trybunału zrealizowali wiele etapów przetwarzania danych zamieszczonych na platformie TED, aby móc obliczyć wskaźniki potrzebne do analizy. W szczególności wykonali następujące działania:

- dostosowanie zakresu zamówień – wskaźniki opracowane przez Trybunał nie obejmują koncesji, zamówień na świadczenie usług społecznych ani zamówień w dziedzinie obronności, gdyż pierwotnie nie były one objęte dyrektywą. W odniesieniu do umów ramowych kontrolerzy uwzględnili w analizie tylko dane związane z etapem udzielenia zamówień szczegółowych;
- czyszczenie danych – polega na standaryzowaniu nazw własnych, rodzajów procedur i adresów, pogrupowaniu publikacji dotyczących tego samego postępowania, uzgodnieniu walut transakcji, wyeliminowaniu wartości odstających. Brakujące lub rażąco dysproporcjonalne wartości zamówienia są zastępowane średnią wartością zamówienia.

Modele statystyczne

Kontrolerzy Trybunału posłużyli się dwoma różnymi modelami statystycznymi, by przeanalizować zebrane dane pod kątem dwóch zagadnień. Sprawdzili oni mianowicie:

- czy **wejście w życie reformy dyrektyw z 2014 r.** miało wpływ na wskaźniki mierzące poziom konkurencji („**ocena dyrektyw**”);
- czy istniała **korelacja** między poziomem wskaźnika dotyczącego **postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę**, a wskaźnikami charakteryzującymi **praktyki udzielania zamówień** (zakładka „**warianty strategiczne**”).

Szczegółowe wyjaśnienia metodyczne

Szczegółowe wyjaśnienia metodyczne na temat analizy danych przeprowadzonej przez Trybunał są dostępne na opracowanym przez niego portalu zamówień publicznych: https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

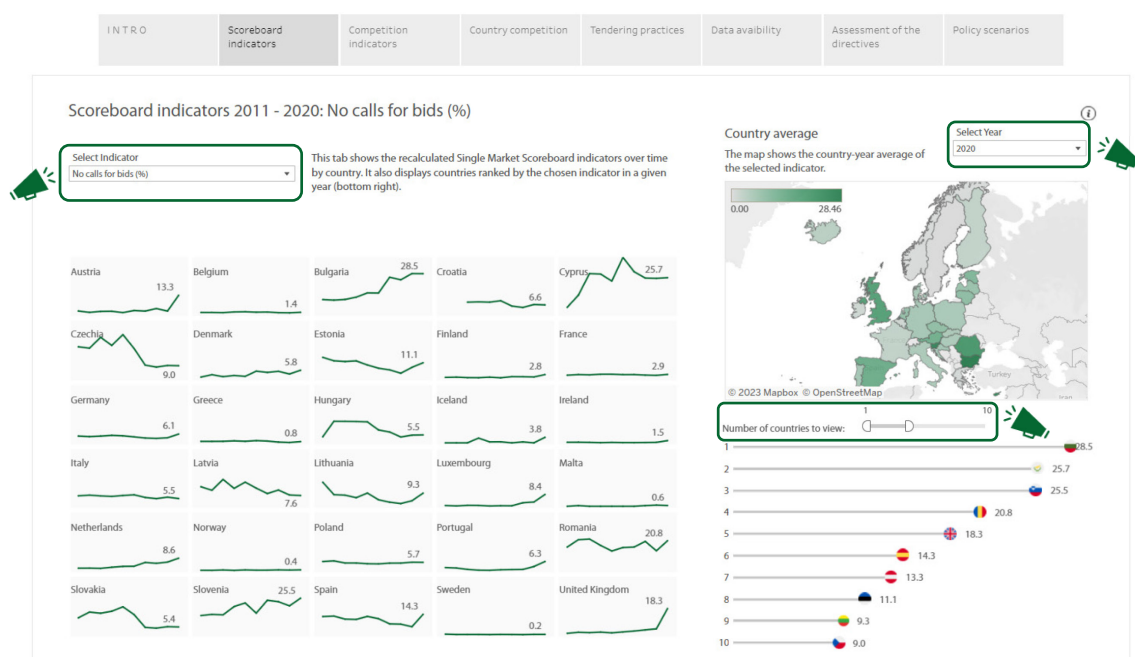
Załącznik III – Portal zamówień publicznych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – instrukcja obsługi

Na potrzeby kontroli Europejski Trybunał Obrachunkowy utworzył **portal**, który umożliwia **interaktywne przeszukiwanie** zgromadzonych przez Trybunał danych oraz wizualizację trendów.

Portal został podzielony na osiem zakładek:

- **Introduction** (wprowadzenie): strona startowa portalu, na której pokrótce wyjaśniono, po co został utworzony;
- **Scoreboard indicators** (wskaźniki z tabeli wyników): wskaźniki za lata 2011–2020 pochodzące z tabeli wyników, ponownie obliczone na podstawie otwartych danych z platformy TED dostępnych na stronie data.europa.eu. Wyświetlić można także trendy dla tych wskaźników w latach 2011–2020 (zob. [rys. 15](#));

Rys. 15 – Wskaźniki z tabeli wyników



Źródło: portal opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- **Competition indicators** (wskaźniki mierzące poziom konkurencji): wskaźniki umożliwiające pomiar poziomu konkurencji w zamówieniach publicznych, przedstawione na podstawie otwartych danych ze strony [Opentender.eu](https://opentender.eu) za okres 2011–2021;

- **Country competition** (konkurencja w poszczególnych krajach): szczegółowa analiza danych dotyczących postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę, przeprowadzona na podstawie otwartych danych ze strony Opentender.eu za okres 2011–2021;
- **Tendering practices** (praktyki w zakresie zamówień publicznych): wskaźniki mierzące praktyki w zakresie zamówień publicznych, przedstawione na podstawie otwartych danych ze strony Opentender.eu za okres 2011–2021;
- **Data availability** (dostępność danych): szczegółowa analiza danych pod kątem brakujących informacji;
- **Directive assessment** (ocena dyrektyw): model statystyczny mający ukazać wpływ dyrektyw na niektóre wskaźniki;
- **Policy scenarios** (warianty strategiczne): model statystyczny mający przewidzieć, jaki wpływ miałyby zmiana praktyk w zakresie zamówień publicznych na poziom wskaźnika dotyczącego postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę.

W zakładce „**Scoreboard indicators**” można skorzystać z funkcji wyboru wskaźnika („**Select Indicator**”), aby wybrać jeden z 12 wskaźników: postępowania, w których złożono tylko jedną ofertę, postępowania bez zaproszenia do składania ofert, odsetek zamówień, dla których opublikowano ogłoszenie o zamówieniu, wspólne zamówienia, kryteria udzielenia zamówienia, czas podejmowania decyzji, wykonawcy MŚP, oferty złożone przez MŚP, zamówienia podzielone na części, braki w zaproszeniach do składania ofert, brak numeru rejestracyjnego wykonawcy, brak numeru rejestracyjnego zamawiającego. Można też wyświetlić zbiorczy wynik, który był niegdyś oznaczany kolorami sygnalizacji świetlnej.

Funkcja „**Select year**” umożliwia wybór konkretnego roku. Wartości wybranego wskaźnika za ten rok zostaną wówczas wyświetlone na mapie dla poszczególnych krajów. Po przesunięciu kursora nad konkretny kraj na mapie można zobaczyć nazwę tego kraju i wartości wybranego wskaźnika w wybranym roku.

Funkcja „**Number of countries to view**” pozwala wybrać, ile pozycji można zobaczyć w wyświetlanym poniżej rankingu państw. Po przesunięciu kursora nad flagę można zobaczyć nazwę państwa.

Portal zamówień publicznych opracowany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy jest ogólnodostępny na stronie

https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

Wykaz akronimów

DG GROW – Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP

EORI – numer rejestracyjny i identyfikacyjny przedsiębiorcy

ESPD – jednolity europejski dokument zamówienia

MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwa

NUTS – wspólna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych

PKB – produkt krajowy brutto

PPDS – przestrzeń danych dotyczących zamówień publicznych

TED – Tender Electronic Daily

Glosariusz

Analiza danych – proces gromadzenia, modelowania i badania danych w celu uzyskania informacji, które wspomagają proces podejmowania decyzji.

Baza danych – ustrukturyzowany zbiór danych przechowywanych w formie elektronicznej i dostępnych do wglądu i pobrania.

Dane – zestaw wartości reprezentujących zmienne jakościowe lub ilościowe, takich jak fakty lub wartości wymierne, z których można wygenerować informacje.

Efektywność – jak najkorzystniejsza relacja pomiędzy wykorzystywanymi zasobami, podejmowanymi działaniami i osiąganymi celami.

e-formularze – zestaw standardowych unijnych formularzy cyfrowych do publikacji ogłoszeń o zamówieniu, ogłoszeń o udzieleniu zamówienia i innych informacji o zamówieniach.

Europejski semestr – roczny cykl zapewniający ramowe zasady koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich i monitorowania postępów.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz pobudzenie odbudowy i sprostanie wyzwaniom związanym z dążeniem ku bardziej ekologicznej i cyfrowej przyszłości.

Instytucje zamawiające – podmioty lub organizacje publiczne odpowiedzialne za udzielanie zamówień na towary, usługi i roboty budowlane.

Jednolity europejski dokument zamówienia – standardowy formularz, na którym oferenci deklarują, że spełniają wymogi kwalifikowalności dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w UE.

Jednolity rynek – blok handlowy oparty na zasadzie swobodnego przepływu towarów, kapitału, usług i osób, obejmujący gospodarki 27 państw członkowskich UE oraz Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii.

Korupcja – nadużywanie władzy publicznej, korporacyjnej lub osobistej w celu uzyskania nienależnych korzyści.

Małe i średnie przedsiębiorstwo – definicja stosowana w odniesieniu do przedsiębiorstw i innych organizacji oparta na ich wielkości, tj. liczbie zatrudnionych pracowników, i pewnych kryteriach finansowych. Małe przedsiębiorstwa zatrudniają mniej niż 50 osób i osiągają obroty lub wykazują sumę bilansową nieprzekraczającą 10 mln euro. Średnie przedsiębiorstwa zatrudniają mniej niż 250 osób i osiągają obroty nieprzekraczające 50 mln euro bądź wykazują sumę bilansową nieprzekraczającą 43 mln euro.

Monitorowanie – systematyczne obserwowanie i sprawdzanie, częściowo za pomocą wskaźników, postępów w osiągnięciu celu.

Nadużycie finansowe – umyślne i bezprawne wprowadzenie w błąd w celu uzyskania korzyści materialnej przez pozbawienie innej osoby majątku lub środków pieniężnych.

Negocjacyjna procedura udzielenia zamówienia publicznego – postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzane z udziałem ograniczonej liczby oferentów, w którym zamawiający może negocjować postanowienia umowne.

NUTS – system podziału regionów UE na trzy grupy na podstawie liczby ludności, ustanowiony do celów statystycznych i na potrzeby prowadzenia polityki regionalnej.

Otwarta procedura udzielenia zamówienia publicznego – postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w którym mogą uczestniczyć wszyscy potencjalni oferenci.

Podmiot gospodarczy – osoba lub podmiot, które dostarczają produkt lub usługę w zamian za zapłatę.

Produkt krajowy brutto – podstawowa miara bogactwa kraju oparta na łącznej wartości dóbr i usług wytworzonych w tym kraju (zwykle w okresie jednego roku).

Program „Horyzont 2020” – unijny program finansowania w zakresie badań naukowych i innowacji na okres programowania 2014–2020.

Przepisy wykonawcze – szczegółowe przepisy określające, w jaki sposób wdrożyć dany akt prawny.

Przestrzeń danych dotyczących zamówień publicznych – mający powstać w Unii Europejskiej (UE) system łączący różne bazy danych zawierające informacje na temat zamówień publicznych, w tym platformę TED (Tenders Electronic Daily) i krajowe dane w obszarze zamówień publicznych.

Skuteczność – stopień, w jakim zamierzone cele zostały osiągnięte dzięki podjętym działaniom.

Tenders Electronic Daily (TED) – internetowa wersja unijnego dziennika urzędowego w obszarze zamówień publicznych oraz platforma internetowa, na której zamieszczone są wszystkie aktualne ogłoszenia opublikowane w „Suplemencie do Dziennika Urzędowego UE”, dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w których mogą uczestniczyć podmioty z całej UE.

Umowa ramowa – szeroko zakrojona umowa, na podstawie której można udzielać konkretnych zamówień.

Wskaźnik – informacje wykorzystywane do pomiaru lub oceny danego aspektu osiągniętych wyników.

Wyniki – miara stopnia, w jakim w ramach działania, projektu lub programu finansowanego przez UE osiągnięto założone cele, a środki finansowe wykorzystano gospodarnie.

Zalecenia dla poszczególnych krajów – wytyczne wydawane co roku przez Komisję w ramach europejskiego semestru, które są skierowane do poszczególnych państw członkowskich i dotyczą ich polityki makroekonomicznej, budżetowej i strukturalnej.

Zamówienie publiczne – nabycie towarów, robót lub usług dokonany przez podmiot prawa publicznego lub inny podmiot w drodze otwartej i konkurencyjnej procedury w celu osiągnięcia najlepszego możliwego stosunku jakości i wartości do ceny.

Zamówienie transgraniczne – zamówienie, którego udzielono oferentowi mającemu siedzibę w innym państwie niż zamawiający.

Zbiór danych – zorganizowany zestaw danych.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2023-28>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2023-28>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę takie kryteria jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Annemie Turtelboom. Kontrolą kierowała Helga Berger, członkini Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Silvia Janik, szefowa gabinetu; Franz Ebermann, attaché; Friedemann Zippel, kierownik; Julia Pilarczyk, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Christophe Grosnickel, Mihaela Pavel i Ioanna Topa. Wsparcia w zakresie kontroli systemów informatycznych udzielił Ioannis Hartoutsios. Łukasz Kołodziej uczestniczył w pracach nad analizą danych i opracowaniem portalu, a wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych zapewniły Marika Meisenzahl i Agnese Balode.



Od lewej: Ioannis Hartoutsios, Silvia Janik, Friedemann Zippel, Helga Berger, Franz Ebermann, Marika Meisenzahl, Christophe Grosnickel.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2023.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przestania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Rys. 1, 5 i 9 – ikony: materiały zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-1212-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/430257	QJ-AB-23-027-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1236-0	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/688723	QJ-AB-23-027-PL-N

Zamówienia publiczne są ważnym elementem jednolitego rynku w UE. Dzięki procedurom zamówień publicznych organy publiczne nabywające roboty budowlane, towary i usługi w państwach członkowskich mogą wybrać oferty złożone przez najefektywniejsze przedsiębiorstwa, a tym samym uzyskać najlepszy stosunek jakości do ceny. To z kolei przyczynia się do zwiększenia konkurencji na rynkach i służy ochronie interesu publicznego. Trybunał ustalił, że w ostatnim dziesięcioleciu obniżył się poziom konkurencji w zamówieniach publicznych i nic nie wskazuje na to, by reforma dyrektywy unijnych z 2014 r. miała odwrócić tę tendencję. Ogólnie rzecz biorąc, kwestia konkurencji w zamówieniach publicznych nie jest przedmiotem szczególnie zainteresowania. Dostępnych danych nie wykorzystywano systematycznie do zidentyfikowania zasadniczych przyczyn obniżania się poziomu konkurencji i podjęto jedynie punktowe działania, by wyeliminować ewentualne przeszkody w tej dziedzinie. Z ustaleń kontrolerów wynika, że najważniejsze cele reformy unijnej z 2014 r. mające zapewnić konkurencję – takie jak uproszczenie i skrócenie postępowań – nie zostały osiągnięte, a niektóre z wyznaczonych celów mogą wręcz konkurencję ograniczać. Trybunał zaleca, by doprecyzować cele w obszarze zamówień publicznych i uporządkować je według priorytetów, zadbać o kompletność gromadzonych danych dotyczących zamówień publicznych, udoskonalić narzędzia monitorowania z myślą o skuteczniejszej analizie, przeprowadzić pogłębioną analizę przyczyn powodujących niski poziom konkurencji w zamówieniach publicznych oraz opracować plan działania w celu wyeliminowania najważniejszych przeszkód w tej dziedzinie.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors