



C/2024/3521

3.6.2024

Konkluzje Rady w sprawie sprawozdania specjalnego nr 28/2023 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Bardziej uczciwa i skuteczna konkurencja w zakresie unijnych zamówień publicznych na roboty budowlane, towary i usługi

(C/2024/3521)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ:

PRZYWOŁUJĄC konkluzje Rady z 9 czerwca 2022 r. w sprawie rozwoju zrównoważonych zamówień publicznych, w których Rada uznała, że niezbędne jest stopniowe i zharmonizowane podejście do wprowadzania strategicznych przepisów dotyczących zamówień publicznych z myślą o osiągnięciu celów środowiskowych i klimatycznych UE, a jednocześnie rozważenie na szczeblu unijnym i krajowych ram służących poprawie konkurencyjności i odporności gospodarki UE;

PRZYWOŁUJĄC konkluzje Rady Europejskiej z 26 i 27 października 2023 r., w których wezwano w szczególności do rozwijania przewagi konkurencyjnej UE w technologiach cyfrowych i czystych technologiach, m.in. poprzez koncentrowanie się na innowacjach, badaniach, edukacji i umiejętnościach, oraz do ograniczania kluczowych krytycznych zależności i do dywersyfikacji łańcuchów dostaw poprzez partnerstwa strategiczne ⁽¹⁾;

UWZGLĘDNIAJĄC program prac Komisji na 2024 r. pt. „Działanie skutecznie dziś i przygotowywanie się na jutro” ⁽²⁾;

Z ZADOWOLENIEM PRZYJMUJĄC wymianę poglądów przeprowadzoną przez ministrów gospodarki na nieformalnym posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności w Genk 9 lutego 2024 r., w wyniku której potwierdzono znaczenie strategicznych zamówień publicznych (zielonych, społecznie odpowiedzialnych i innowacyjnych zamówień) dla wzmocnienia zrównoważonej i inkluzywnej konkurencyjności UE;

PRZYPOMINAJĄC, że zamówienia publiczne odpowiadają za 14 % PKB UE i w związku z tym mogą odgrywać istotną rolę w osiągnięciu kluczowych celów strategicznych Unii Europejskiej, w szczególności w odniesieniu do konieczności poprawy odporności i zrównoważonego charakteru gospodarki UE;

PODKREŚLAJĄC, że absolutnie niezbędne i pilne są wspólne i wzmożone wysiłki na rzecz zapewnienia inwestycji publicznych wspierających innowacje, bezpieczeństwo dostaw i strategiczną autonomię Unii, przy jednoczesnym zachowaniu otwartej gospodarki; oraz PRZYPOMINAJĄC o zasadniczej roli, jaką zamówienia publiczne powinny odgrywać w osiągnięciu zielonej transformacji w kierunku odpowiedzialnej społecznie gospodarki o bardziej zamkniętym obiegu, neutralnej dla klimatu i mniej zanieczyszczającej, a jednocześnie UZNAJĄC, że egzekwowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych i pobudzanie konkurencji w zamówieniach publicznych należą do wspólnych obowiązków Komisji i państw członkowskich;

Z zadowoleniem przyjmuje wnioski i zalecenia zawarte w sprawozdaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO):

1. Z ZADOWOLENIEM PRZYJMUJE publikację sprawozdania specjalnego nr 28/2023 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) pt. „Zamówienia publiczne w UE: Konkurencja w zamówieniach na roboty, towary i usługi zmniejszyła się w latach 2011-2021”;
2. ODNOTOWUJE zawarte w sprawozdaniu wnioski i zalecenia oraz UWZGLĘDNIŁA inicjatywy podjęte przez Komisję po 2021 r., wymienione w jej odpowiedziach, w tym Inicjatywę na rzecz dużych nabywców ⁽³⁾, mającą na celu promowanie szerszego wykorzystywania strategicznych zamówień publicznych, oraz przestrzeń danych dotyczących zamówień publicznych (PPDS) ⁽⁴⁾, mającą umożliwić bardziej ukierunkowane i przejrzyste wydatki publiczne, poprawić dostęp przedsiębiorstw do zaproszeń do składania ofert oraz promować kształtowanie polityki oparte na danych;

⁽¹⁾ EUCO 14/23, 27.10.2023.

⁽²⁾ COM(2023) 638 final z 17.10.2023.

⁽³⁾ Inicjatywa na rzecz dużych nabywców z 2018 r. Zob: Big_Buyers_-_Recruitment_Brief.pdf (sustainable-procurement.org)

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji pt. „Zamówienia publiczne: przestrzeń danych służąca poprawie jakości wydatków publicznych, kształtowaniu polityki w większym stopniu opartemu na danych oraz zwiększeniu dostępu MŚP do przetargów”, C(2023) 1696, Dz.U. C 98 I z 16.3.2023, s. 1–11.

3. PRZYJMUJE DO WIADOMOŚCI główne krytyczne uwagi zawarte w sprawozdaniu, a mianowicie:
- zmniejszenie konkurencji w zamówieniach publicznych w ciągu ostatnich 10 lat, zwłaszcza ze względu na duży odsetek zamówień udzielanych bezpośrednio w niektórych państwach członkowskich oraz postępowań, w których złożono tylko jedną ofertę;
 - na podstawie dostępnych danych – brak znaczącej ogólnej poprawy w osiągnięciu głównych celów dyrektyw z 2014 r.⁽⁵⁾ w okresie objętym sprawozdaniem: wbrew założeniom reformy zamówień z 2014 r. ETO odnotował niski odsetek zamówień udzielanych MŚP oraz niewystarczający stopień wykorzystania strategicznych zamówień publicznych, przy zróżnicowanych wynikach na szczeblu krajowym;
 - niski poziom bezpośrednich zamówień transgranicznych;
 - niedociągnięcia w monitorowaniu przez Komisję i państwa członkowskie rozwoju sytuacji na rynku zamówień publicznych;

W kierunku uproszczenia przepisów i usprawnienia systemu zamówień: rozpoczęcie pogłębionej analizy obowiązujących ram

4. **PODKREŚLA**, że Komisja i państwa członkowskie muszą współpracować w ramach skutecznego partnerstwa opartego na wzajemnym poszanowaniu, nadal zapewniać właściwe egzekwowanie obowiązków wynikających z istniejących dyrektyw oraz konsultować się z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, aby zapobiec powstawaniu ewentualnych barier, a także zidentyfikować i przezwyciężyć główne przeszkody dla zrównoważonych zamówień oraz uczciwej i skutecznej konkurencji;
5. W kontekście sprawozdania specjalnego ETO i obecnego stanu wdrażania unijnych ram prawnych dotyczących zamówień publicznych ZWRACA SIĘ do Komisji o dalsze przeanalizowanie podstawowych przyczyn spadku konkurencji w zamówieniach publicznych UE. **PODKREŚLA**, że w tej analizie podstawowych przyczyn należy wziąć pod uwagę znaczne różnice między państwami członkowskimi, regionami i sektorami gospodarki pod względem ich wskaźników konkurencji, ponieważ poszczególne praktyki związane z wdrażaniem mogą się od siebie różnić w istotnym stopniu i wymagać konkretnych ukierunkowanych działań;
6. **KŁADZIE NACISK** na potrzebę unikania zbędnych obciążeń administracyjnych dla nabywców publicznych i wykonawców, w tym MŚP i mikroprzedsiębiorstw. **UWAŻA** w tym względzie, że złożoność przepisów dotyczących zamówień publicznych może utrudniać niektórym wykonawcom udział w zamówieniach publicznych;
7. ZWRACA SIĘ do Komisji o niezwłoczne przeprowadzenie pogłębionej analizy istniejących ram prawodawczych dotyczących zamówień publicznych (w tym dyrektyw 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE), aby ocenić, czy konieczna jest ich zmiana w trakcie kadencji 2024–2029 w świetle istotnych zobowiązań poczynionych przez UE z myślą o osiągnięciu do 2030 r. celów dotyczących zrównoważonego rozwoju. **ZAZNACZA** jednak, że oprócz przeprowadzenia pogłębionej analizy konieczne jest lepsze zrozumienie podstawowych przyczyn spadku konkurencji w zamówieniach publicznych;
8. **PODKREŚLA**, że w ramach pogłębionej analizy należy wziąć pod uwagę fakt, że ramy prawne dotyczące zamówień publicznych powinny zapewniać, by instytucje zamawiające i podmioty zamawiające mogły należycie uwzględnić odporność, bezpieczeństwo dostaw i uczciwą konkurencję, aby zaspokoić krytyczną potrzebę Unii w zakresie strategicznej autonomii, przy jednoczesnym zachowaniu otwartej gospodarki ze względu na konieczność zbudowania solidnej bazy gospodarczej, w szczególności poprzez zmniejszenie zależności Unii w najbardziej wrażliwych ekosystemach przemysłowych. **ZAZNACZA** również, że należy odpowiednio uwzględnić potrzebę jasnych zasad dotyczących traktowania produktów i wykonawców z państw trzecich;

⁽⁵⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 1–64); aktualna wersja skonsolidowana: 1.1.2024; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65–242); aktualna wersja skonsolidowana: 1.1.2024; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243–374); aktualna wersja skonsolidowana: 1.1.2024.

9. ZWRACA UWAGĘ na fakt, że obecna sytuacja geopolityczna stwarza szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa państw członkowskich. KŁADZIE NACISK na należyte uwzględnienie w pogłębionej analizie konieczności wzmocnienia istniejących narzędzi, jakimi dysponują nabywcy publiczni, aby ograniczyć ryzyka dla bezpieczeństwa, i UWAŻA, że źródłem inspiracji przy opracowywaniu tych narzędzi może być m.in. dyrektywa 2009/81/WE. W sytuacjach, gdy w grę wchodzi kwestie bezpieczeństwa, PODKREŚLA, że dyrektywa 2009/81/WE dopuszcza już pewien stopień elastyczności, który należy uwzględnić w ramach pogłębionej analizy dotyczącej zamówień objętych zakresem dyrektyw 2014/23/UE, 2014/24/UE i 2014/25/UE;
10. UWAŻA, że w ramach tej analizy konieczne jest dokładne zbadanie wzajemnych zależności między tymi dyrektywami a licznymi szczegółowymi sektorowymi aktami prawnymi zawierającymi przepisy dotyczące zamówień publicznych. ZWRACA SIĘ do Komisji o zbadanie w ramach pogłębionej analizy potrzeby usprawnienia i skoordynowania tych inicjatyw z myślą o wypracowaniu równowagi między poszczególnymi celami, większej pewności prawa, ogólnej spójności oraz, w stosownych przypadkach, zmniejszeniu obciążeń regulacyjnych i kosztów;
11. ZAZNACZA, że w wyniku pogłębionej analizy można by sformułować diagnozę sytuacji, zainicjować ocenę skutków regulacji oraz – w oparciu o wnioski z tej oceny – ewentualnie zaproponować nowe przepisy promujące zrównoważone zamówienia oraz uczciwą i skuteczną konkurencję, przy jednoczesnym zapewnieniu, w miarę możliwości, usunięcia nadmiernych i zbędnych barier administracyjnych oraz usprawnienia obecnych przepisów regulacyjnych. PODKREŚLA jednak, jak ważne jest, by nabywcy publiczni zachowali elastyczność co do określania charakteru aspektów strategicznych oraz ich włączania do swoich procedur;
12. PODKREŚLA, że ramy prawne powinny jednocześnie mieć na celu ułatwienie dostępu do zamówień publicznych, szczególnie dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw;
13. W związku z tym ZWRACA SIĘ do Komisji o przedstawienie działań lub środków, które zostały podjęte i zostaną podjęte w następstwie najnowszych konkluzji Rady w sprawie zrównoważonych zamówień publicznych⁽⁶⁾, a także sprawozdania prezydencji francuskiej w sprawie zidentyfikowanych wąskich gardeł we wdrażaniu dyrektyw w sprawie zamówień publicznych;
14. KŁADZIE NACISK na rolę, jaką grupy ekspertów Komisji⁽⁷⁾ mogą odegrać w zakresie funkcjonowania i opracowania nowoczesnych, dostępnych i uproszczonych ram prawnych dotyczących zamówień publicznych, które wspierają zrównoważony i odporny rynek wewnętrzny;

Dostępność wysokiej jakości danych i zaawansowanych narzędzi

15. POPIERA zalecenie ETO dotyczące jak najlepszego wykorzystania stosownych dostępnych informacji. UWAŻA, że niezbędne jest posiadanie kompleksowych i wysokiej jakości danych, ponieważ umożliwiają one kształtowanie polityki opartej na faktach; ZWRACA SIĘ w związku z tym do Komisji i państw członkowskich, by ściślej ze sobą współpracowały w celu zidentyfikowania odpowiednich zbiorów danych niezbędnych do przeprowadzenia pogłębionej analizy oraz w celu poprawy jakości i czytelności gromadzonych danych, a także, zależnie od dostępności, publikowania istotnych i regularnych informacji na temat zrównoważonych zamówień publicznych;
16. Z ZADOWOLENIEM PRZYJMUJE w tym kontekście inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą europejskiej przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych (PPDS), która to inicjatywa mogłaby potencjalnie poprawić jakość i wykorzystanie danych dotyczących zamówień publicznych za pomocą zaawansowanych narzędzi, takich jak technologie oparte na sztucznej inteligencji. APELUJE o skoncentrowanie się na efektywnej metodzie oceny i analizy dostępnych danych w odniesieniu do zamówień publicznych, w szczególności w odniesieniu do wskaźników dotyczących zamówień publicznych w ramach tabeli wyników jednolitego rynku, oraz WZYWA Komisję do wykorzystania wszelkich dostępnych danych w celu zrozumienia praktyk nabywców publicznych w zakresie zamówień, z uwzględnieniem tego, że skład i treść danych nie są zharmonizowane w obrębie UE. KŁADZIE NACISK na konieczność przyspieszenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych poprzez zastosowanie narzędzi technicznych do ułatwienia szybkiej publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych w Tenders Electronic Daily;
17. WZYWA Komisję i państwa członkowskie do współdziałania na rzecz jak najlepszego opracowania tych narzędzi, również za pośrednictwem odpowiednich sieci współpracy między organami krajowymi a Komisją;

⁽⁶⁾ Dz.U. C 236 z 20.6.2022, s. 2.

⁽⁷⁾ W szczególności Grupa Ekspertów ds. Zamówień Publicznych, Sieć Organów Odwoławczych Pierwszej Instancji oraz grupa ekspertów ds. e-zamówień z udziałem wielu zainteresowanych stron;

Konsultacje z zainteresowanymi stronami, promowanie najlepszych praktyk, zapewnienie profesjonalizacji oraz uruchomienie ogólnounijnego strategicznego planu działania w dziedzinie zamówień publicznych

18. ZAUWAŻA, że zamówienia udzielane w odpowiedzi na najtańszą ofertę stanowią znaczną część wszystkich zamówień udzielanych w większości państw członkowskich. OSTRZEGA jednak przed przypisywaniem zbyt dużej wagi najniższej cenie jako jednemu kryterium udzielenia zamówienia stanowiącemu wskaźnik pomiaru jakości postępowań o udzielenie zamówienia. ZWRACA UWAGĘ na fakt, że stosowanie najniższej ceny jako jedynego kryterium udzielenia zamówienia niekoniecznie ma negatywny wpływ na jakość, jeżeli nabywcy z wyprzedzeniem odpowiednio określili swoje specyfikacje techniczne w dokumentacji przetargowej, ale to do państw członkowskich należy określenie, w jakim zakresie instytucje zamawiające i podmioty zamawiające mogą stosować wyłącznie cenę lub wyłącznie koszt jako jedyne kryterium udzielenia zamówienia. ZWRACA SIĘ w związku z tym do Komisji o wspieranie i rozwijanie budowania zdolności w celu promowania wdrażania strategicznych zamówień publicznych oraz odpowiednich kryteriów wyboru i udzielenia zamówienia związanych z przedmiotem zamówienia, aby zapewnić wysokiej jakości usługi publiczne, zrównoważoność i gospodarne wykorzystanie środków;
19. ZAUWAŻA, że wzmocnienie aspektu dotyczącego konkurencji i aspektu strategicznego zależy w dużej mierze od sposobu, w jaki instytucje zamawiające i podmioty zamawiające opracowują swoje zamówienia i zarządzają nimi, a także od ich zdolności i kompetencji w tych dziedzinach. ZWRACA SIĘ w związku z tym do Komisji i państw członkowskich o podjęcie lub zwiększenie skali inicjatyw mających na celu zwiększenie profesjonalizacji tych instytucji i podmiotów, z uwzględnieniem europejskich ram kompetencji dla specjalistów ds. zamówień publicznych (narzędzie ProcurCompEU)⁽⁸⁾; ale UWAŻA, że kompetencje i szkolenia są również niezbędne dla wykonawców, zwłaszcza MŚP, a w szczególności – mikroprzedsiębiorstw;
20. ZACHEĆCA Komisję i państwa członkowskie do bardziej efektywnej współpracy oraz wspierania wymiany i rozpowszechniania najlepszych praktyk, a także – poprzez prowadzenie dialogu ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, takimi jak nabywcy i sprzedawcy – do budowania niezbędnych kompetencji i zdolności;
21. APELUJE ponadto o większą przejrzystość, uczciwość i rozliczalność w zakresie wydatków publicznych, aby zwalczać zmywy i korupcję oraz przyczyniać się do bardziej gospodarnego wykorzystywania środków;
22. UZNAJĄC, że nie ma uniwersalnego rozwiązania, które pozwoliłoby sprostać powyższym wyzwaniom, WZYWA Komisję do przyjęcia ogólnounijnego strategicznego planu działania w dziedzinie zamówień publicznych, który uwzględniłby przyszłe kroki na szczeblu UE, w stosownych przypadkach we współpracy z państwami członkowskimi. APELUJE do Komisji i państw członkowskich, by niezwłocznie rozpoczęły wszelkie prace niezbędne w tym celu, oraz OCZEKUJE na ukończenie prac nad ogólnounijnym strategicznym planem działania w rozsądnym terminie, aby ukierunkować oraz zapewnić wkład informacyjny w program przeglądu i reformy unijnego systemu zamówień publicznych w celu rozwiązania problematycznych i budzących obawy kwestii poruszonych w niniejszych konkluzjach Rady;
23. ZWRACA SIĘ do Komisji o regularne przedstawianie na szczeblu Rady postępów w realizacji inicjatyw, środków i działań, o których mowa w niniejszych konkluzjach.

⁽⁸⁾ ProcurCompEU, europejskie ramy kompetencji dla specjalistów ds. zamówień publicznych: ECF_Flyer.indd (europa.eu)