KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2021 r.
COM(2021) 245 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Wdrażanie krajowych polityk zamówień publicznych oraz najlepsze praktyki stosowane w ramach tych polityk na rynku wewnętrzym

Spis treści

1. Wprowadzenie 2

2. Podsumowanie sprawozdań monitorujących złożonych przez państwa członkowskie 2

2.1. Kluczowe wskaźniki ilościowe – liczba i wartość zamówień publicznych 2

2.2. Najczęstsze źródła nieprawidłowego stosowania przepisów lub braku pewności prawa 5

2.3. Nadużycia finansowe, korupcja, konflikty interesów i poważne nieprawidłowości 6

2.4. Udział MŚP 8

2.5. Praktyczna realizacja krajowych strategicznych polityk w dziedzinie zamówień 9

2.5.1. Zielone zamówienia publiczne 9

2.5.2. Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne 10

2.5.3. Zamówienia publiczne na innowacje 11

3. Ogólne wnioski 12

1. WPROWADZENIE

Niniejszy dokument odzwierciedla wkłady państw członkowskich przekazane w ramach pierwszego działania w zakresie sprawozdawczości i monitorowania przeprowadzonego na podstawie art. 83 i 85 dyrektywy 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, art. 45 dyrektywy 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji, a także art. 99 i 101 dyrektywy 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (zwanego dalej „obowiązkiem sprawozdawczym" lub „działaniem sprawozdawczym").

Ze względu na opóźnioną transpozycję dyrektyw obowiązek sprawozdawczy wykonano po raz pierwszy w 2018 r. W związku z tym sprawozdania obejmowały zasadniczo okres od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2017 r.[1] (nawet jeżeli państwo członkowskie transponowało dyrektywy po dniu 1 stycznia 2017 r.), w zależności od dostępności danych.

W związku z powyższymi obowiązkami Komisja otrzymała 27 sprawozdań: 26 od państw członkowskich UE[2] i jedno od Norwegii jako członka Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Oryginały sprawozdań przedłożonych przez państwa członkowskie są dostępne pod następującym adresem:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_pl.

2. PODSUMOWANIE SPRAWOZDAŃ MONITORUJĄCYCH ZŁOŻONYCH PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Należy zauważyć, że we wszystkich otrzymanych sprawozdaniach informacje jakościowe zasadniczo przeważały nad danymi ilościowymi. Jednakże niekompletność tych danych ilościowych ograniczała możliwości dokonania kompleksowej agregacji lub porównania dostępnych danych na poziomie UE.

2.1. Kluczowe wskaźniki ilościowe – liczba i wartość zamówień publicznych

Wskaźniki ilościowe są niezbędne do określenia rynku zamówień. Państwa członkowskie poinformowały o różnych problemach napotkanych podczas przedmiotowego działania sprawozdawczego, np. o częściowych lub niepełnych danych wejściowych[3] lub o braku takich danych[4] itp. Zadanie okazało się na tyle wymagające i zasobochłonne, że niektóre państwa członkowskie postanowiły zwrócić się o dodatkową pomoc w tym zakresie.

---

1 Niektóre państwa członkowskie przedłożyły sprawozdania obejmujące inne okresy, w zależności od tego, do jakich informacji miały dostęp.

2 Zjednoczone Królestwo i Austria nie przedłożyły żadnych sprawozdań.

3 Np. Szwecja poinformowała w swoim sprawozdaniu, że: *Ponadto w przypadku stosunkowo dużej części zamówień krajowych brakuje części danych dotyczących wartości zamówienia*. Podobnie Dania poinformowała w swoim sprawozdaniu, że: *Nie ma wymogu publikacji przetargu o wartości poniżej progu unijnego, jeżeli dany przetarg nie stanowi przedmiotu zainteresowania w ujęciu transgranicznym. Nie ma zatem dostępu do danych dotyczących tych przetargów. Bez tych danych informacje dotyczące łącznej wartości zamówień poniżej progu unijnego byłyby błędne.*

4 Np. Finlandia poinformowała swoim sprawozdaniu, że: *Jeżeli chodzi o zamówienia poniżej progów unijnych, fińska centralna platforma eNotification HILMA gromadzi dane dotyczące ich wartości szacunkowej.* Kompleksowe dane dotyczące wartości udzielonych zamówień (zgodnie z wymogiem zawartym we wzorze) poniżej progów unijnych nie są dostępne dla 2017 r." Z kolei rząd norweski w ogóle nie gromadzi danych dotyczących udzielonych zamówień poniżej progów unijnych.

Mając na uwadze powyższe kwestie napotkane przy zestawianiu danych, w tabeli 1 podsumowano wartości wybranych kluczowych wskaźników otrzymane od państw członkowskich w ramach pierwszego działania sprawozdawczego (dane w tabeli dotyczą zaproszeń do ubiegania się o zamówienie, o ile nie wskazano inaczej).

Tabela 1: Liczba i wartość zamówień powyżej i poniżej progu unijnego w 2017 r.

	Liczba postępowań o udzielenie zamówienia		**Wartość postępowań o udzielenie zamówienia [w mln EUR]**	
Kraj	**Powyżej progu**	**Poniżej progu**	**Powyżej progu**	**Poniżej progu**
Austria	Brak sprawozdania	Brak sprawozdania	Brak sprawozdania	Brak sprawozdania
Belgia	nd.	nd.	nd.	6 435,80
Bułgaria	5 921	4 955	6 516,62	633,12
Chorwacja	1 370	7 413	2 730,19	2 606,68
Cypr	262	1 490	nd.	175,92
Republika Czeska	4 486	5 758	8 546,68	2 241,13
Dania	2 669	607	nd.	nd.
Estonia	9 005	1 369	1 700,00	800,00
Finlandia	4 333	nd.	nd.	nd.
Francja	144 796		83 871,00	
Niemcy	nd.	nd.	280 000,00	
Grecja	nd.	nd.	nd.	1 800,00
Węgry	3 020	8 671	9 901,94	1 838,25
Irlandia	879	1 406	6 033,56	261,27
Włochy	47 631	89 606	122 364,75	16 610,25
Łotwa	1 323	2 679	nd.	567,59
Litwa	nd.	nd.	nd.	2 117,80
Luksemburg	nd.	965	nd.	251,84
Malta	372	5 150	513,92	194,88
Polska	22 458	nd.	nd.	22 604,58
Portugalia	4 579	536 377	2 867,00	3 735,00
Rumunia	28 165		nd.	3 230,45
Słowacja	1 650	26 293	nd.	2 086,06
Słowenia	1 554	5 579	2 218,34	815,31
Hiszpania	10 991	nd.	nd.	14 419,44
Szwecja	7 561	10 769	72 236,48	
Niderlandy	nd.	nd.	26 400,00	46 900,00
Zjednoczone Królestwo	Brak sprawozdania	Brak sprawozdania	Brak sprawozdania	Brak sprawozdania
Islandia	Brak sprawozdania	Brak sprawozdania	Brak sprawozdania	Brak sprawozdania
Liechtenstein	Brak sprawozdania	Brak sprawozdania	Brak sprawozdania	Brak sprawozdania
Norwegia	4 418	5 268	nd.	nd.

Uwagi: Dania – wartość poniżej progu dotyczy wyłącznie przetargów stanowiących przedmiot zainteresowania w ujęciu transgranicznym; Francja – dane tylko za rok 2016 i wyłącznie powyżej progu 90 000 EUR, o ile nie otrzymano dobrowolnych zgłoszeń; Węgry – wartości dotyczą udzielonych zamówień; Irlandia – dane dotyczą ogłoszeń o udzieleniu zamówienia; Włochy – przybliżony podział na zamówienia na towary i usług powyżej i poniżej progu, na podstawie wartości umownej poniżej 150 000 EUR; Luksemburg – liczba postępowań dotyczy udzielonych zamówień; Malta – dane dotyczą udzielonych zamówień; Niderlandy – dane za rok 2015; Rumunia – okres sprawozdawczy od 1.01.2017 do 28.02.2018; Słowacja – w przypadku zamówień poniżej progu unijnego dane dotyczą liczby udzielonych zamówień i szacunkowej wartości zamówienia; Hiszpania – gromadzenie danych zakończono 15 grudnia 2017 r.; Szwecja – dane za rok 2016.

Jak można zauważyć w tabeli 1, przedstawione informacje wykazują szereg niespójności – począwszy od braków informacyjnych po zbiorcze zgłaszanie danych (np. zamówienia ponadprogowe i zamówienia podprogowe przedstawiono łącznie) czy też zgłaszanie danych dotyczących różnych etapów postępowania o udzielenia zamówienia (np. dane dotyczące zaproszeń do składania ofert a dane dotyczące udzielonych zamówień) oraz różnych okresów. Przetwarzanie takich danych wejściowych staje się problematyczne, gdy powyższym problemom towarzyszą wątpliwości dotyczące porównywalności jednostek miary lub różnic w zakresie (tzn. monitorowanie zamówień poniżej progów unijnych zależy od poziomu progów krajowych, które są znacznie zróżnicowane). W związku z tym informacje otrzymane od państw członkowskich przedstawiono w niezmienionej formie, zachowując miejsce na brakujące dane wejściowe (nawet jeżeli takie braki wynikają częściowo z dobrowolnego charakteru gromadzenia danych[5]), a na podstawie otrzymanych informacji nie obliczono żadnych wartości łącznych na poziomie UE.

W kilku przypadkach, gdy dane zgłoszono oddzielnie dla zamówień podprogowych i zamówień ponadprogowych, krajowe dane liczbowe dotyczące zamówień powyżej progu różniły się od danych zgromadzonych za pośrednictwem TED (Tenders Electronic Daily)[6]. Może to wynikać z szeregu czynników, takich jak niewystarczająca integracja między systemami krajowymi a TED w zakresie przekazywania lub publikowania danych, i kwestia ta zostanie dokładniej zbadana. Przykłady takich rozbieżności przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2: Rozbieżności między liczbą ogłoszeń o zamówieniu a liczbą udzielonych zamówień – przykłady

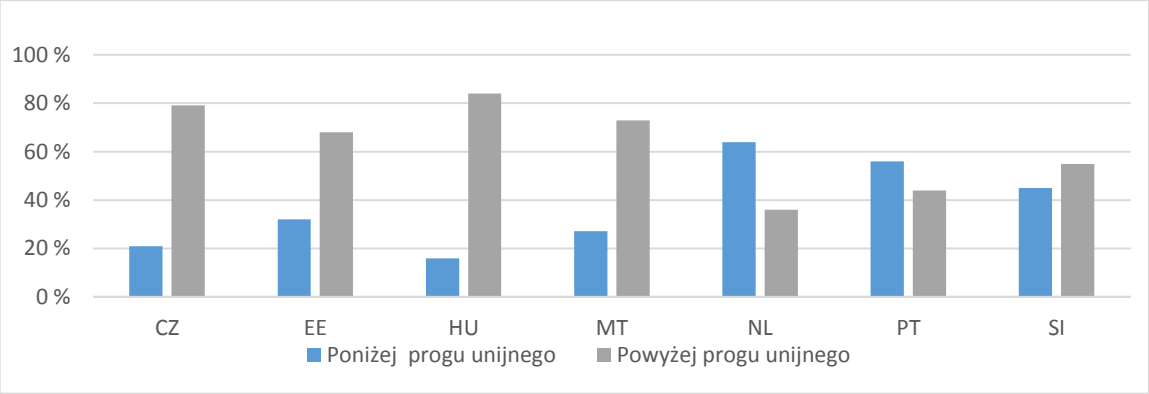
2017 (2016 w przypadku SE)		
Państwo	**Ogłoszenia o zamówieniu opublikowane w TED w zestawieniu ze sprawozdaniami krajowymi**	**Udzielone zamówienia opublikowane w TED w zestawieniu ze sprawozdaniami krajowymi**
FI	87 %	93 %
HU	84 %	108 %
SE	89 %	107 %

Na rys. 1 przedstawiono udział zamówień poniżej i powyżej progu unijnego w wybranych państwach członkowskich, które podały również wartość zamówień publicznych powyżej progu unijnego.

[5] Zgodnie z art. 85 ust. 2 obowiązki sprawozdawcze nie dotyczą wartości zamówień publicznych powyżej progu ani liczby zamówień.

[6] TED (Tenders Electronic Daily) to wersja elektroniczna Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej poświęcona europejskim zamówieniom publicznym, znajdująca się pod adresem: https://ted.europa.eu/

Rysunek 1: Wartość zamówień poniżej progu unijnego w porównaniu z zamówieniami ponadprogowymi



Jak widać na wykresie, wśród wybranych państw członkowskich stwierdzono różne rozkłady wartości, co można wyjaśnić różnicami w wysokości progów krajowych, jak również różnymi metodami gromadzenia danych. Co ciekawe, w niektórych krajach (Niderlandy i Portugalia) zamówienia podprogowe są bardziej istotne niż zamówienia ponadprogowe. Podkreśla to znaczenie krajowych rynków zamówień, jak również znaczenie gromadzenia i monitorowania danych poza TED (co stanowi wyłączne zadanie państw członkowskich).

2.2. Najczęstsze źródła nieprawidłowego stosowania przepisów lub braku pewności prawa

W niniejszej sekcji skoncentrowano się na najczęstszych źródłach nieprawidłowego stosowania przepisów lub braku pewności prawa, w tym ewentualnych strukturalnych lub powracających problemach w stosowaniu przepisów dotyczących zamówień publicznych zgłoszonych przez państwa członkowskie. Najczęściej wskazywano następujące problemy ogólne:

- niewystarczająca znajomość przepisów wśród osób zajmujących się zamówieniami, w szczególności przepisów, których nie wyjaśniono w orzecznictwie;
- nieodpowiednia obsada kadrowa (z punktu widzenia wymaganej jakości i różnorodności kwalifikacji), jak również zatrzymanie pracowników w organizacji, w szczególności na szczeblu lokalnym;
- brak umiejętności dotyczących zamówień publicznych i niewystarczająca znajomość rynku;
- presja na zapewnienie określonego wyniku postępowania ze strony struktur politycznych;
- presja na szybkie uzyskanie wyników, co ograniczyło czas na właściwe zaplanowanie i przeprowadzenie procedury;
- brak centralnych jednostek odpowiedzialnych za zakupy lub niewystarczające wsparcie na rzecz instytucji małych lub mających braki kadrowe.

Jeśli chodzi o stosowanie przepisów prawnych w praktyce przez krajowe instytucje zamawiające, około jedna czwarta państw członkowskich wymieniła następujące kwestie:

- obliczanie wartości zamówienia – art. 5: sztuczne dzielenie zamówienia przez instytucję zamawiającą – albo celowe w kontekście łamania przepisów, albo w wyniku błędnej interpretacji, która może prowadzić do nieumyślnego sztucznego dzielenia;
- podstawy wykluczenia – art. 57: wykorzystywanie przez instytucję zamawiającą podstawy wykluczenia do faworyzowania lub zbyt swobodna interpretacja prowadząca do niewystarczająco rygorystycznego egzekwowania przepisu;
- kryteria udzielenia zamówienia – art. 67: trudności w sformułowaniu przez instytucję zamawiającą właściwych i istotnych kryteriów jakościowych, w tym kryteriów dotyczących strategicznych zamówień publicznych (zielonych, społecznie odpowiedzialnych i innowacyjnych) oraz ustaleniu odpowiedniego związku z przedmiotem zamówienia.

Pomimo ograniczonej liczby odpowiedzi często stwierdzano ponadto następujące prawidłowości:

- preferowanie przez instytucje zamawiające kryterium najniższej ceny jako kryterium udzielenia zamówienia, postrzeganego jako prostsze i bardziej obiektywne; kryterium najlepszej relacji jakości do ceny wykorzystywane jest w ograniczonej liczbie przypadków ze względu na obawy dotyczące ryzyka związanego z audytami zgodności;
- brak lub niewielka skala wcześniejszych badań rynku, w wyniku czego powstają specyfikacje, które są nierealistyczne i nieaktualne;
- stosowanie możliwie najkrótszych terminów składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do udziału oraz krótkich terminów realizacji zamówienia;
- wprowadzanie zbyt wielu kryteriów kwalifikacji lub brak takich kryteriów.

2.3. Nadużycia finansowe, korupcja, konflikty interesów i poważne nieprawidłowości

Wiele państw członkowskich przedstawiło swoje rozwiązania prawne, strukturę instytucjonalną i wprowadzone środki „prawa miękkiego”, wraz z pewnymi danymi statystycznymi dotyczącymi funkcjonowania systemu. W większości przypadków ogólne przepisy i instytucje dotyczące obszaru przeciwdziałania zmowom i korupcji powstały przed dyrektywami. Przepisy unijne stanowiły jednak zazwyczaj impuls do skupienia się w szczególności na kwestiach związanych z zamówieniami publicznymi, o ile nie zostały już uwzględnione.

Warte uwagi są m.in. następujące szczególne obowiązki i prawa:

- obowiązek publikowania wszystkich dokumentów, w tym informacji o wykonawcach;
- obowiązek organów ochrony konkurencji do przeprowadzania badań i symulacji rynku w celu wykrycia możliwej zmowy;

- obowiązek dostarczania przez wykonawców danych na temat ich struktury własnościowej;
- obowiązek wyznaczenia w instytucjach zamawiających osób odpowiedzialnych za kwestie uczciwości oraz utworzenia działów audytu wewnętrznego.

W sprawozdaniach państw członkowskich najliczniejsze i najbardziej spójne były środki „prawa miękkiego”[7]. Obejmują one krajowe strategie antykorupcyjne, podręczniki i wytyczne (w szczególności dotyczące metod prowadzenia badań rynku, negocjacji lub wykrywania zmów), profesjonalizację, kształcenie i szkolenie lub kodeksy postępowania dla urzędników służby cywilnej (w przypadku braku określenia tej kwestii w przepisach), a czasem również dla wykonawców. Nacisk położony na środki miękkie pokazuje, że państwa członkowskie są świadome, iż działania w obszarze uczciwości i zwalczania korupcji wymagają nie tylko utworzenia barier prawnych, ale także wywarcia pozytywnego wpływu na kulturę administracyjną, zachowania osobiste i wartości.

Większość z wyżej wymienionych środków stosuje się odpowiednio do konfliktu interesów. Istnieją pewne szczególne środki krajowe dotyczące konfliktu interesów:

- około jedna czwarta państw członkowskich zgłosiła bardziej szczegółowe przepisy dotyczące definicji konfliktu interesów niż te, które przewidziano w dyrektywach. Ogólnie rzecz biorąc, dotyczą one wyjaśniania powiązań rodzinnych i osobistych, które rzeczywiście wchodzą w zakres pojęcia konfliktu interesów, jak również zasad dotyczących posiadania udziałów w przedsiębiorstwach prywatnych;
- wiele państw członkowskich wskazało, że na poziomie krajowym stosuje oświadczenia o braku konfliktu interesów, o bezstronności i o obiektywności. W niektórych przypadkach istnieje ogólny obowiązek zgłaszania wszelkich możliwych konfliktów interesów, wraz z obowiązkiem publikowania tych informacji. Zasadniczo przewidziano kary za naruszenie takich zasad;
- inne środki:
    - zakaz jednoczesnego zasiadania w różnych komisjach technicznych lub oceniających, zajmujących się tym samym postępowaniem o udzielenie zamówienia;
    - rygorystyczne przepisy stanowiące, że umowy zawarte niezgodnie z przepisami regulującymi konflikt interesów są nieważne;
    - obowiązek regularnego składania oświadczeń majątkowych przez urzędników służby cywilnej kontrolujących zamówienia publiczne.

Ze sprawozdań wynika również, że państwa członkowskie realizują obecnie politykę zapobiegania zmowom i wykrywania ich, w dużej mierze opartą na wytycznych OECD[8]. Powszechnie stosowane w państwach członkowskich środki służące do zwalczania zmów obejmują: opracowywanie i rozpowszechnianie wytycznych dotyczących wykrywania zmów, zwiększanie świadomości i szkolenia, bezpośrednie infolinie do zgłaszania

[7] Środki, które nie są równoznaczne ze ścisłym obowiązkiem prawnym po stronie osób zajmujących się zamówieniami.

[8] Zalecenie OECD w sprawie zwalczania zmów przetargowych w zamówieniach publicznych (https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm).

podejrzeń zmowy, programy łagodzenia kar dla wykonawców, którzy poinformują o zmowie, kary dla osób uczestniczących w zmowie itp.

Wydaje się, że w większości państw członkowskich za prowadzenie takiej polityki odpowiedzialne są przede wszystkim krajowe organy ochrony konkurencji. Rola centralnych instytucji odpowiedzialnych za zamówienia publiczne w tym obszarze nie jest rozwinięta[9]. Zasadniczo uznaje się, że istotnym elementem polityki zwalczania zmów jest utworzenie lub utrzymanie jasnych kanałów komunikacji i współpracy między organami ochrony konkurencji, centralnymi instytucjami odpowiedzialnymi za zamówienia publiczne i instytucjami zamawiającymi.

Ze sprawozdań wynika, że opracowanie i stosowanie środków na potrzeby ilościowej oceny ryzyka zmowy w postępowaniach o udzielenie zamówienia, głównie w formie wskaźników ryzyka, nadal stwarza trudności.

2.4. Udział MŚP

Różnice w sprawozdawczości i zakresie przekazanych danych utrudniają porównanie danych z różnych krajów dotyczących udziału MŚP.

Około trzy czwarte państw członkowskich przedstawiło informacje ilościowe. Jednak tylko niewielka część państw członkowskich jednoznacznie wypowiedziała się na temat wyzwań, jakie MŚP napotykają w obszarze zamówień publicznych. Obejmują one w szczególności obciążenia administracyjne, brak wiedzy na temat rynku produktowego MŚP lub brak dialogu między instytucjami zamawiającymi a MŚP. Większość zgłoszonych środków służących rozwiązaniu tych problemów to środki wymagane na mocy dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych (podział zamówień na części, limit dotyczący obrotów itp.). Kilka państw członkowskich zgłosiło środki dodatkowe, takie jak centra informacyjne i inne struktury wsparcia, wprowadzenie modułów e-zamówień również na potrzeby zamówień podprogowych. Większość trudności napotykanych przez MŚP dotyczy ogólnego uczestnictwa w zamówieniach publicznych, natomiast w niektórych sprawozdaniach wskazano również pewne wyzwania, które są bardziej związane ze specyfiką krajową.

Niektóre państwa członkowskie zgłosiły dodatkowe środki poza zawartymi w dyrektywach, aby zwiększyć udział MŚP w zamówieniach publicznych.

Można wyróżnić kilka ciekawych praktyk:

- rząd niderlandzki zachęcał MŚP do współpracy z instytucjami zamawiającymi w zidentyfikowaniu ograniczeń i opracował konkretne działania w celu ulepszenia praktyk w zakresie zamówień publicznych, które przedstawił w lutym 2018 r.[10];
- rząd włoski uruchomił punkty szkoleniowe dla dostawców[11], które zapewniły szkolenia i pomoc lokalnym przedsiębiorstwom, a w szczególności

[9] W większości państw członkowskich funkcjonują centralne jednostki odpowiedzialne za politykę zamówień publicznych.

[10] Beter Aanbesteden z dnia 16 lutego 2018 r.

[11] Sportelli in Rete.

mikroprzedsiębiorstwom oraz małym i średnim przedsiębiorstwom, w zakresie korzystania z narzędzi elektronicznych zamówień publicznych.

Niektóre państwa członkowskie, które miały trudności z dostarczeniem danych, poinformowały, że zamierzają w przyszłości wdrożyć systemy gromadzenia danych.

2.5. Praktyczna realizacja krajowych strategicznych polityk w dziedzinie zamówień

Strategiczne zamówienia publiczne obejmują zielone, społecznie odpowiedzialne i innowacyjne zamówienia publiczne. Celem jest zwiększenie wartości dodanej i poprawa rezultatów procedury oraz wpływu wydatków publicznych, a tym samym przyczynienie się do skutecznego osiągania celów polityki gospodarczej, społecznej i środowiskowej na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym lub lokalnym oraz do ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, a także promowanie dwojakiej transformacji i wzmocnienie odporności społecznej.

2.5.1. Zielone zamówienia publiczne

Zielone zamówienia publiczne definiuje się jako *proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest ograniczone w porównaniu z towarami, usługami i robotami budowlanymi o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku*[12].

Państwa członkowskie przedstawiły informacje dotyczące szeregu największych wyzwań, jakie napotkały w trakcie wdrażania zielonych zamówień publicznych, takich jak:

- trudności w propagowaniu praktyk w zakresie zielonych zamówień publicznych ze względu na brak prawnego obowiązku stosowania przez instytucje zamawiające kryteriów środowiskowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia;
- brak pewności prawa co do właściwej interpretacji wymogu „związku z przedmiotem umowy” oraz ogólna obawa przed sporami sądowymi;
- brak danych na temat skuteczności stosowania kryteriów dotyczących zielonych zamówień publicznych i wynikających z tego korzyści gospodarczych oraz trudności w monitorowaniu wykorzystywania tych kryteriów;
- brak specjalistycznej wiedzy i umiejętności urzędników państwowych zaangażowanych w postępowania przetargowe; fakt, że zielone zamówienia publiczne mogą być postrzegane jako przeszkoda dla konkurencji, w szczególności ograniczająca udział MŚP w zamówieniach publicznych.

Wiele państw członkowskich posiada niejednoznaczne definicje zielonych zamówień publicznych, ponieważ nie zdefiniowały ich wyraźnie w swoich porządkach prawnych, natomiast pozostałe często decydowały się na definicję Komisji Europejskiej podaną powyżej. Należy wspomnieć, że środki na rzecz promowania zamówień na produkty, budynki i usługi charakteryzujące się wysoką efektywnością energetyczną są

[12] Komunikat (COM(2008) 400) „Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska”.

obowiązkowe na mocy dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej[13], ale nie zostały poddane szczegółowej ocenie w niniejszym sprawozdaniu (i nie jest też wymagane uwzględnianie ich w sprawozdaniu na podstawie dyrektywy 2012/27/UE).

Państwa członkowskie wdrożyły zielone zamówienia publiczne w różnym stopniu. Głównym czynnikiem jest to, czy instytucje zamawiające są prawnie zobowiązane do uwzględniania kwestii środowiskowych w swoich postępowaniach o udzielenie zamówienia. Około jedna trzecia państw członkowskich wprowadziła zobowiązanie prawne dla konkretnych sektorów, grup produktów lub w przypadkach, w których wartość zamówienia przekracza określony próg. Pozostałe zdecydowały się na dobrowolne uwzględnianie zielonych zamówień publicznych.

Wiele państw członkowskich zgłosiło brak danych na temat stosowania zielonych zamówień publicznych. Ponadto, chociaż szereg państw członkowskich dołączyło wytyczne dotyczące sposobu włączania zielonych kryteriów do postępowań o udzielenie zamówienia, jedynie niektóre z nich wyjaśniły metodę sprawdzania tych kryteriów na etapach oceny.

Przykłady dobrych praktyk obejmują:

- uwzględnienie obowiązkowych kryteriów lub celów dotyczących zielonych zamówień publicznych w krajowym ustawodawstwie sektorowym;
- stworzenie biblioteki kryteriów dotyczących zielonych zamówień publicznych dla poszczególnych produktów i usług, która jest dostępna nieodpłatnie i zawiera różne kryteria pod względem stopnia ukierunkowania na środowisko;
- nałożenie obowiązku przedstawiania rocznych sprawozdań na temat aspektów środowiskowych w postępowaniach o udzielenie zamówienia w celu zapewnienia przejrzystości i umożliwienia łatwego gromadzenia danych;
- prowadzenie szkoleń w zakresie zielonych zamówień publicznych zarówno dla instytucji zamawiających, jak i przedsiębiorstw;
- angażowanie agencji ochrony środowiska (lub innych organów wykonujących podobne działania) we wdrażanie zielonych zamówień publicznych.

2.5.2. Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne

Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne zdefiniowano jako zamówienia, w których uwzględnia się co najmniej jedną kwestię społeczną na potrzeby osiągnięcia celów społecznych. Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne obejmują szeroki zakres kwestii społecznych, takich jak możliwości zatrudnienia, godne warunki pracy oraz przestrzeganie praw socjalnych i praw pracowniczych, włączenie społeczne, równe szanse i dostępność.

Ogólnie rzecz biorąc, jakość przekazanych informacji była niewystarczająca do przeprowadzenia jasnej i kompleksowej oceny tego aspektu polityki zamówień publicznych w państwach członkowskich. Organy krajowe zaangażowane w sporządzanie sprawozdań czasami załączały informacje na temat prawa pracy i przepisów socjalnych, nie przedstawiając jednak wyraźnego powiązania

[13] Art. 6: Dokonywanie zakupów przez instytucje publiczne.

z ustawodawstwem w zakresie zamówień publicznych. Ponadto większość państw członkowskich nie dostarczyła praktycznie żadnych danych o społecznie odpowiedzialnych zamówieniach publicznych.

Państwa członkowskie wymieniły następujące główne problemy związane z wdrażaniem kryteriów społecznych w zamówieniach:

- brak wyraźnych wytycznych dotyczących właściwego wdrożenia;
- trudności z oszacowaniem skutków społecznych i obliczeniem kosztu cyklu życia;
- trudności z powiązaniem kwestii społecznych z przedmiotem zamówienia;
- brak powszechnie przyjętej definicji społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

- tsporządzenie zbioru dobrych praktyk w zakresie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych;
- powołanie grupy roboczej ds. społecznych aspektów zamówień publicznych w celu przeprowadzenia analizy aspektów społecznych, które instytucje zamawiające mogą wziąć pod uwagę na poszczególnych etapach zamówienia, a także opracowanie i opublikowanie szczegółowego podręcznika;
- ustanowienie międzyministerialnego komitetu ds. włączenia kryteriów społecznych do zamówień publicznych, aby zapewnić koordynację uwzględniania kryteriów społecznych w zamówieniach publicznych i w realizacji zamówień zastrzeżonych na rzecz niektórych podmiotów w obszarze spraw społecznych;
- sporządzenie kodeksu postępowania dla dostawców w celu zapewnienia, aby zakupywane towary i usługi były dostarczane na zrównoważonych i społecznie odpowiedzialnych warunkach.

2.5.3. Zamówienia publiczne na innowacje

Jakość sporządzonych sprawozdań na temat zamówień publicznych na innowacje[14] znacząco różni się między państwami członkowskimi. Ze względu na brak danych kilka państw członkowskich nie przekazało żadnych informacji o wprowadzonych środkach na rzecz wsparcia zamówień publicznych na innowacje.

Najpowszechniejsze przeszkody napotykane przez państwa członkowskie często odnosiły się do zasobów i zdolności administracyjnych niezbędnych do wdrożenia zamówień publicznych na innowacje, na przykład:

- brak świadomości;
- niewystarczające kompetencje metodologiczne nabywców publicznych;
- niska tolerancja ryzyka w przypadku wydatków publicznych;
- ograniczone środki finansowe przeznaczone na innowacje w podmiotach publicznych lub brak takich środków;
- opór wobec zmian wynikający z kultury organizacyjnej.

[14] Zakup procesu opracowywania innowacyjnych rozwiązań, takich jak usługi badawcze i rozwojowe, lub zakup wyników tego procesu.

Środki wprowadzone w celu promowania zamówień publicznych na innowacje znacząco się różniły. Niektóre państwa członkowskie ustanowiły szczegółowe cele krajowe, na przykład odsetek wszystkich zamówień publicznych, które powinny mieć innowacyjny charakter, na dany rok. Zakres takich celów wynosił 2–5 %. Inne przyjęły strategię krajową lub krajowy plan działania, ostatecznie w ramach szerszej strategii określonej na poziomie krajowym, mającej na celu ułatwienie wprowadzenia innowacji. Zaledwie kilka państw członkowskich zdecydowało się ustanowić centra kompetencji lub powołać brokerów działających jako pośrednicy między nabywcami i dostawcami. Celem tych centrów jest zwiększenie strategicznego korzystania z zamówień publicznych i zapewnienie wiedzy fachowej, wymiany najlepszych praktyk, szkoleń i wsparcia metodycznego w konkretnych projektach. Państwa członkowskie, które nie wprowadziły centrów kompetencji, często oferują jednak specjalistyczne szkolenia w zakresie zamówień na innowacje oraz wytyczne. Ustanowienie takich centrów jest dobrą praktyką, ponieważ przyczyniają się one do zwiększenia zdolności pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi do przeprowadzania zamówień publicznych na innowacje.

Zrewidowane dyrektywy, a w szczególności partnerstwo innowacyjne, które zostało włączone do nowego pakietu legislacyjnego, są zasadniczo postrzegane pozytywnie, jeżeli chodzi o ułatwianie zamówień publicznych na innowacje. Niemniej jednak tylko dwa państwa członkowskie zgłosiły niewielką liczbę przypadków, w których skorzystano z partnerstwa innowacyjnego.

3. OGÓLNE WNIOSKI

Ogólnie rzecz ujmując, pierwsze działanie sprawozdawcze umożliwiło wszystkim zaangażowanym stronom zgromadzenie uprzednio rozproszonych informacji na temat wdrożenia dyrektyw i dostarczyło przydatnej wiedzy o praktykach w zakresie zamówień publicznych stosowanych w całej UE. W sprawozdaniach przedstawiono również praktyczne przykłady, które mogą być źródłem inspiracji i wymiany wiedzy między organami krajowymi.

Niewątpliwie w wyniku pierwszego procesu gromadzenia danych okazało się, że istnieje pole do poprawy, w szczególności w odniesieniu do sprawozdawczości ilościowej. Ponadto bardziej stanowcze wdrażanie kwestii zamówień strategicznych ma zasadnicze znaczenie w kontekście wspierania ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, promowania sprawiedliwej transformacji i wzmocnienia społeczno-gospodarczej odporności zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem jako nową unijną strategią na rzecz wzrostu.

Co więcej, zachęca się państwa członkowskie, aby w możliwie największym stopniu stały się współodpowiedzialne za proces sprawozdawczy, który ostatecznie jest ukierunkowany na zwiększenie ich wglądu – przy pomocy służb Komisji – w funkcjonujące w nich odnośne systemy zarządzania.