

Sprawozdanie podsumowujące konsultacje publiczne dotyczące oceny dyrektyw regulujących udzielanie zamówień publicznych

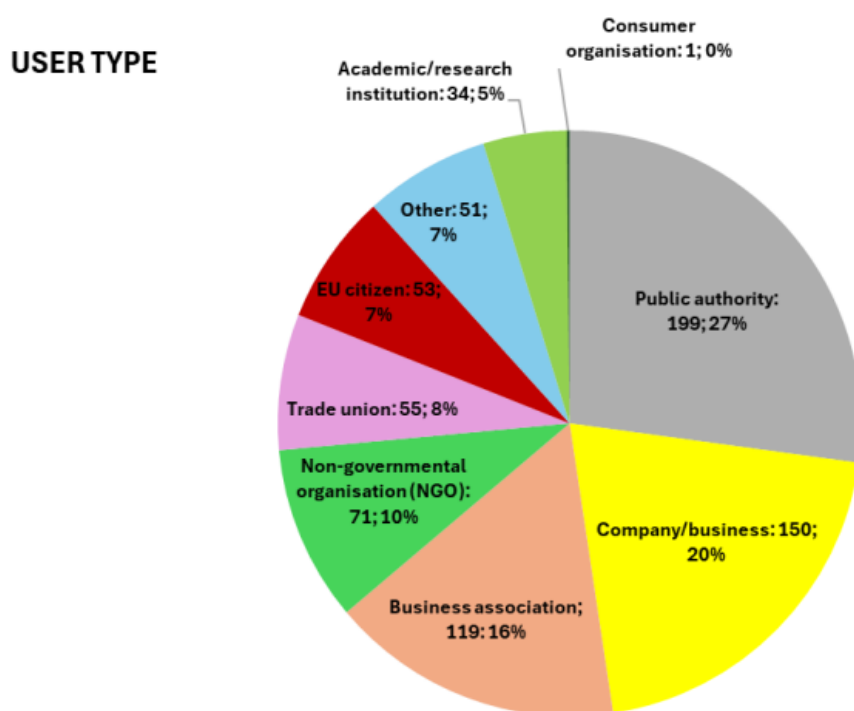
Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości oraz MŚP

Niniejszy dokument nie ocenia zasadności poszczególnych odpowiedzi. Poglądy wyrażone w nadesłanych stanowiskach są wyłącznie opiniami ich autorów. W związku z tym treść niniejszego dokumentu nie może być interpretowana jako odzwierciedlenie stanowiska Komisji Europejskiej ani jej służb.

Odpowiedzi udzielone w ramach konsultacji publicznych

Kto wziął udział w konsultacjach?

W ramach przeprowadzonych konsultacji publicznych otrzymano 733 odpowiedzi od respondentów reprezentujących różne grupy interesariuszy. Najwięcej odpowiedzi wpłynęło od przedstawicieli instytucji publicznych (27% – 199 odpowiedzi), następnie od przedsiębiorstw (20% – 150 odpowiedzi) oraz stowarzyszeń przedsiębiorców (16% – 119 odpowiedzi). Pozostali uczestnicy konsultacji to m.in. organizacje pozarządowe (NGO) (10% – 71 odpowiedzi), związki zawodowe (8% – 55 odpowiedzi), obywatele Unii Europejskiej (7% – 53 odpowiedzi), instytucje naukowe i badawcze (5% – 34 odpowiedzi), a także organizacje konsumenckie (1 odpowiedź).



Ponad jedna czwarta respondentów pochodziła z Niemiec (26% – 193 odpowiedzi), a następnie z Belgii (14% – 102), Francji (10% – 75) oraz Hiszpanii (6% – 43). Oprócz państw członkowskich, Komisja otrzymała również odpowiedzi z następujących krajów: Stany Zjednoczone (5), Norwegia (4), Szwajcaria (4), Andora (1), Algieria (1), Ukraina (1), Zjednoczone Królestwo (1), Izrael (1).

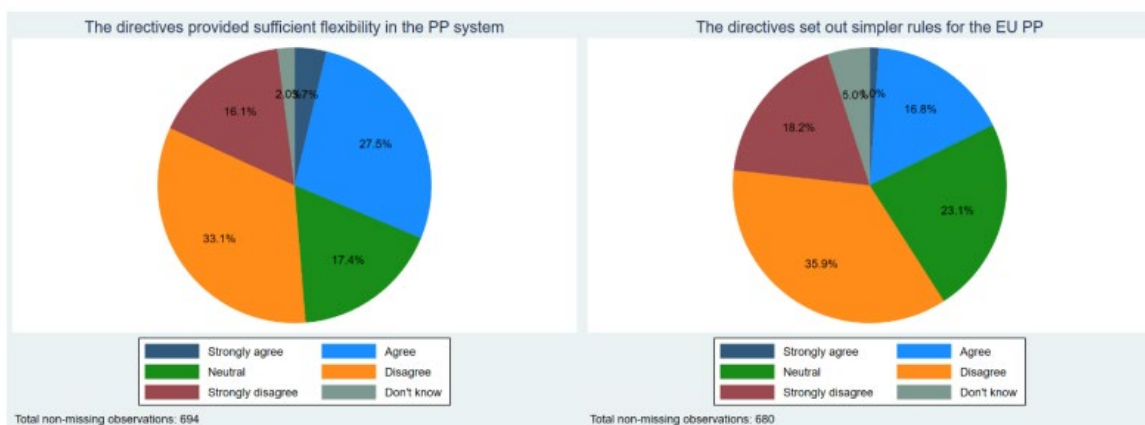
Spośród 199 odpowiedzi pochodzących od instytucji publicznych (najliczniej reprezentowanej grupy), aż 86 (43%) nadeszło z Niemiec, a kolejne 15 (8%) z Niderlandów. Ponadto 91 (46%) odpowiedzi pochodziło od instytucji publicznych szczebla lokalnego, 58 (29%) od instytucji publicznych szczebla krajowego, 37 (19%) od instytucji publicznych szczebla regionalnego, a 13 (6%) od instytucji międzynarodowych.

Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa (drugą najliczniejszą grupę), to spośród 150 odpowiedzi, 89 (60%) pochodziło od dużych przedsiębiorstw (zatrudniających 250 i więcej pracowników), 24 (16%) od średnich przedsiębiorstw (50–249 pracowników), 14 (9%) od małych przedsiębiorstw (10–49 pracowników), a 23 (15%) od mikroprzedsiębiorstw (1–9 pracowników).

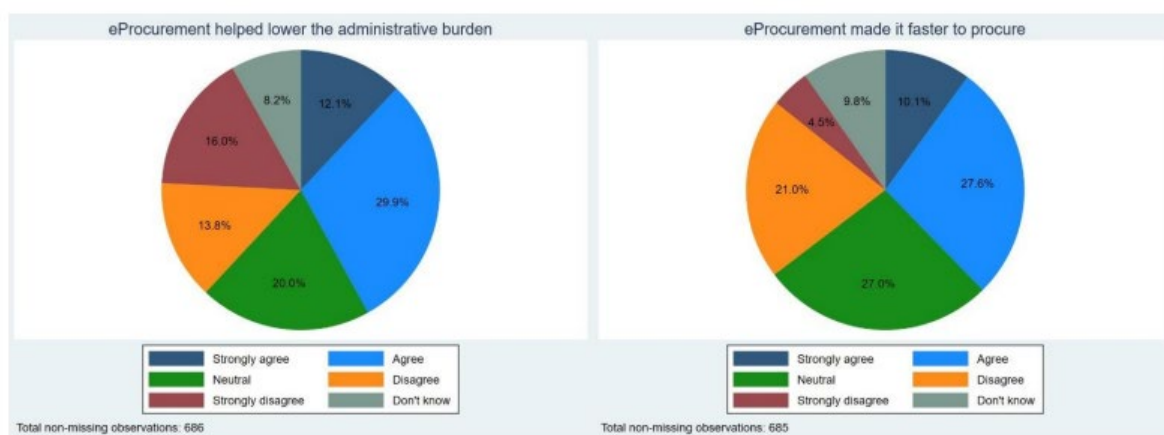
Wstępne ustalenia wynikające z konsultacji publicznych

Prostsze i bardziej elastyczne przepisy, stosunek jakości do ceny, przejrzystość, uczciwość

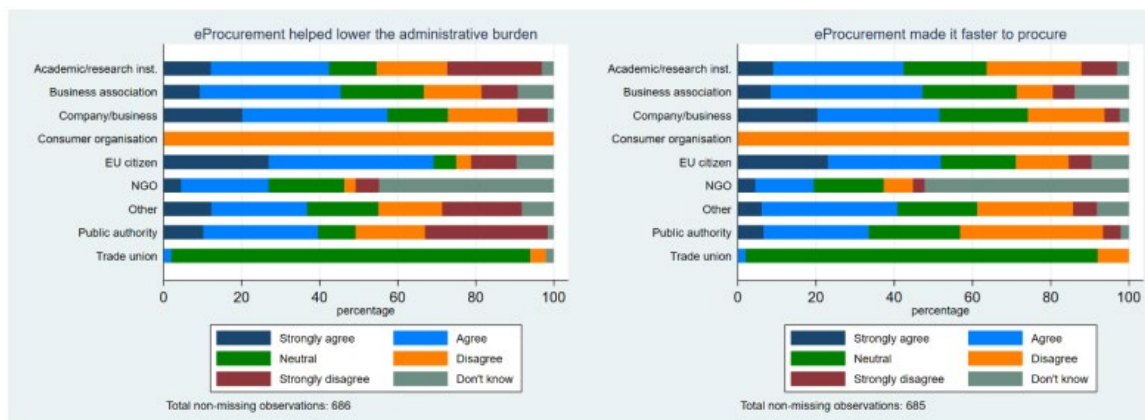
- W odniesieniu do realizacji celów wyznaczonych w dyrektywach, 49% respondentów uznaje, że dyrektywy nie przyczyniły się do wystarczającego uelastycznienia systemu zamówień publicznych, a 54% uważa, że nie ustanowiły prostszych przepisów regulujących ten system.



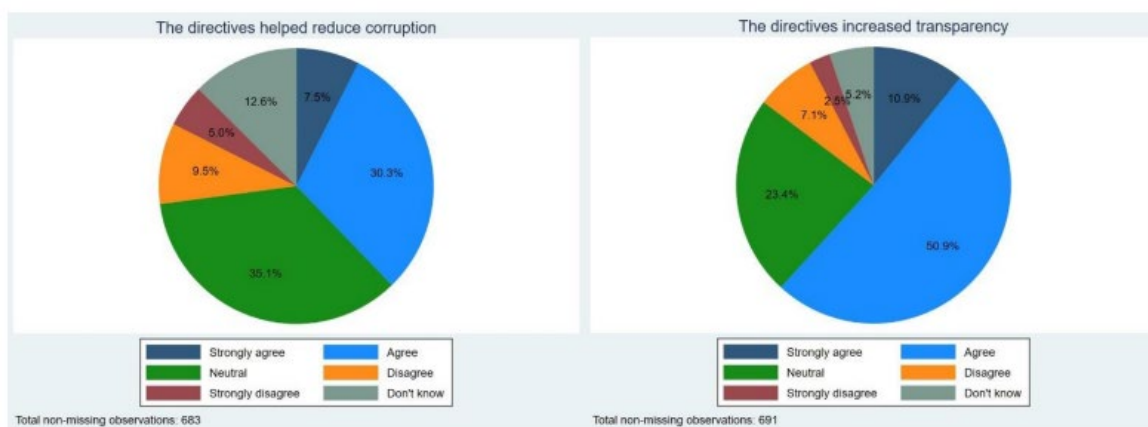
- Uczestnicy konsultacji publicznych są zgodni co do tego, że elektronizacja zamówień publicznych (*e-zamówienia*) przyczyniła się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych (42% zgadza się z tym stwierdzeniem) oraz przyspieszyła proces udzielania zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi (co potwierdza 38% uczestników).



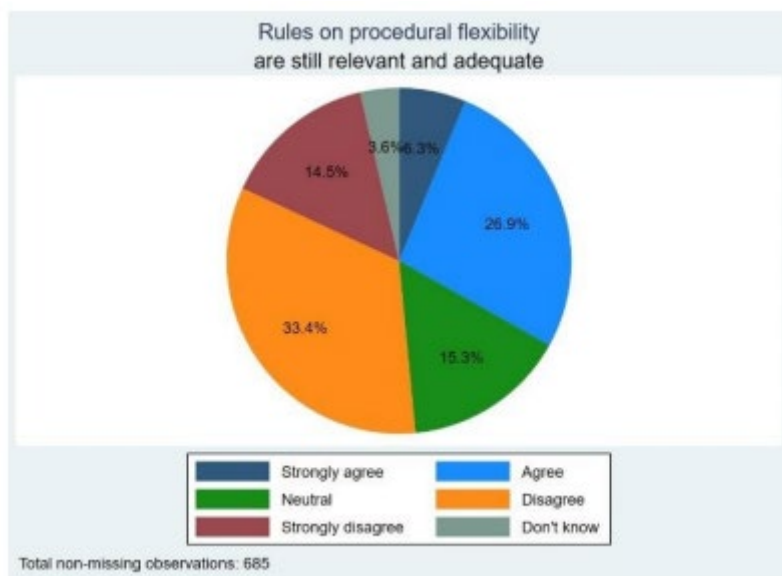
W odniesieniu do korzyści wynikających z elektronizacji, przedsiębiorstwa wykazują bardziej pozytywne nastawienie niż instytucje publiczne. 57% przedsiębiorstw jest zdania, że elektronizacja zamówień publicznych przyczyniła się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych, w porównaniu z 40% instytucji publicznych. Natomiast w kwestii szybkości procedur, 52% przedsiębiorstw uznaje, że elektronizacja wywarła pozytywny wpływ, podczas gdy w przypadku instytucji publicznych odsetek ten wynosi 34%.



- 38% respondentów uważa, że dyrektywy zamówieniowe pomogły ograniczyć korupcję (przy czym jedynie 15% wyraża zdanie odmienne), natomiast 62% zgadza się, że dyrektywy zwiększyły przejrzystość poprzez ustanowienie właściwych ram dla publikacji ogłoszeń na wszystkich etapach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.



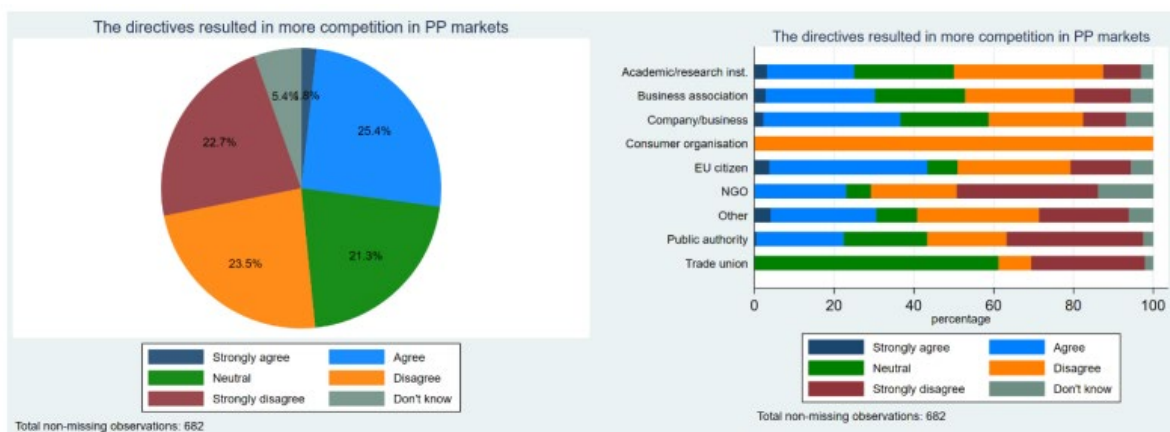
- Jeżeli chodzi o adekwatność przepisów określonych w dyrektywach, większość uczestników konsultacji (48%) uważa, że regulacje służące zwiększeniu elastyczności proceduralnej (np. wybór dostępnych trybów postępowania, terminy na składanie ofert, czy możliwość zmian umów) nie są już odpowiednie ani dostosowane do obecnych wyzwań i potrzeb.



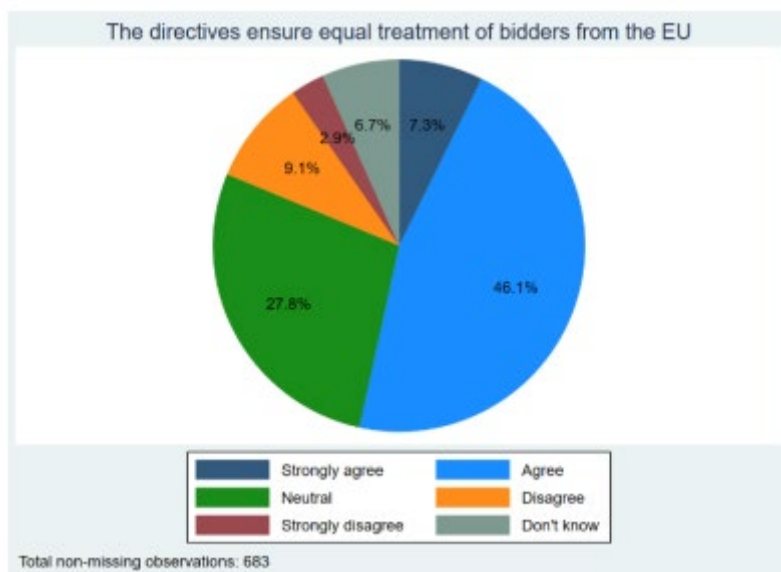
- Dla porównania, taki sam odsetek respondentów (48%) twierdzi, że przepisy dyrektyw dotyczące przejrzystości (np. publikacja ogłoszeń na poziomie unijnym za pośrednictwem Tenders Electronic Daily – TED) wciąż pozostają adekwatne i aktualne.

Ułatwienie dostępu do rynku, przedsiębiorstwa z sektora MŚP i udział wykonawców z innych państw członkowskich

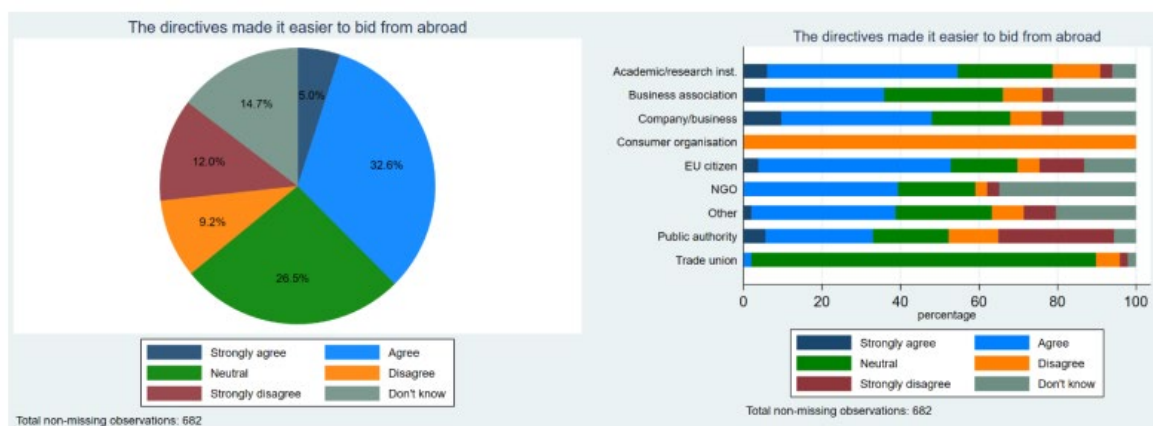
- W odpowiedzi na pytanie dotyczące realizacji celów w zakresie dostępu do rynku, określonych w dyrektywach, większość uczestników konsultacji (46%) nie zgadza się ze stwierdzeniem, że dyrektywy doprowadziły do zwiększenia konkurencji na rynkach zamówień publicznych. Takiego zdania jest 54% instytucji publicznych, ale jedynie 34% przedsiębiorstw oraz 42% stowarzyszeń przedsiębiorców.



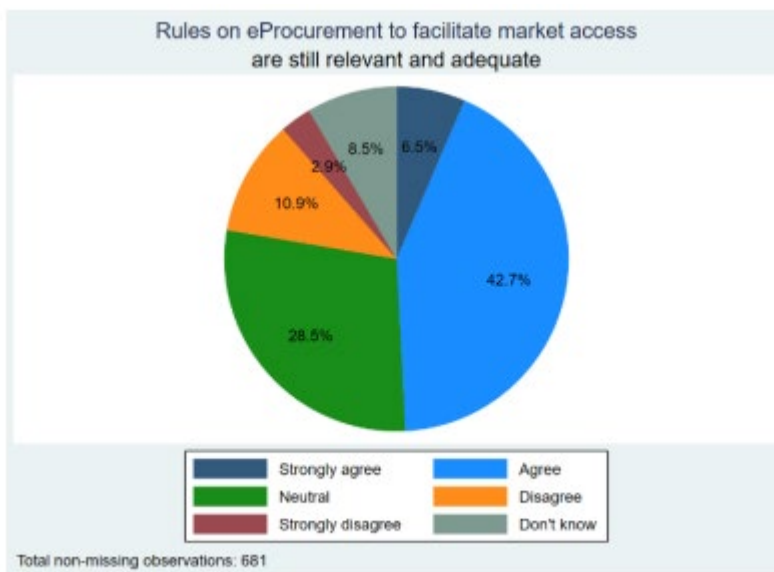
- Większość respondentów (53%) uważa, że dyrektywy zapewniają równe traktowanie wykonawców z innych państw członkowskich UE na wszystkich etapach postępowania oraz obiektywną ocenę ofert. Jedynie 12% respondentów jest przeciwnego zdania.



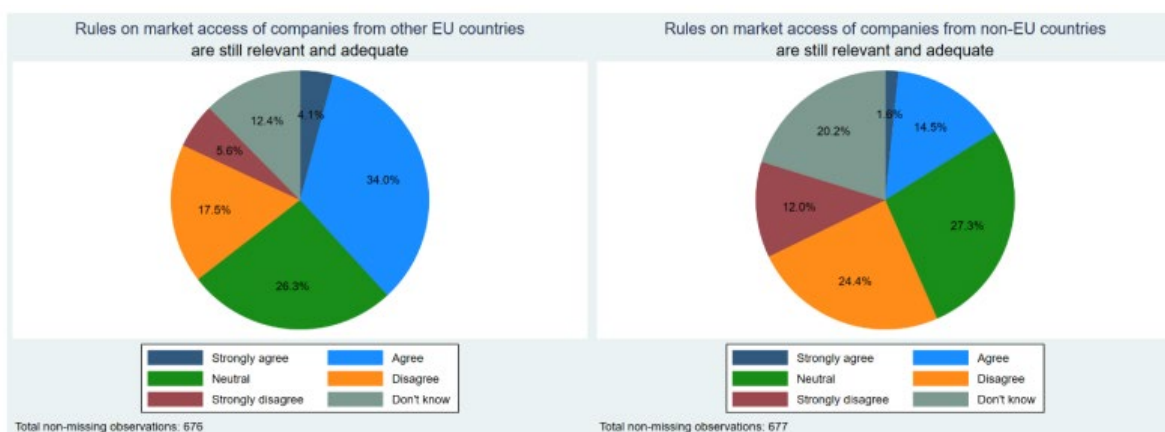
- Zdaniem 38% uczestników konsultacji dyrektywy ułatwiły składanie ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego z zagranicy (np. dzięki wykorzystaniu *e-zamówień*). Tę opinię nie podzielają jednak instytucje publiczne – 42% z nich wyraża opinię przeciwną.



- Jeżeli chodzi o adekwatność przepisów określonych w dyrektywach, niemal połowa respondentów (49%) uważa, że regulacje dotyczące *e-zamówień* w dalszym ciągu są aktualne i odpowiednie w kontekście ułatwiania dostępu do rynku zamówień publicznych.

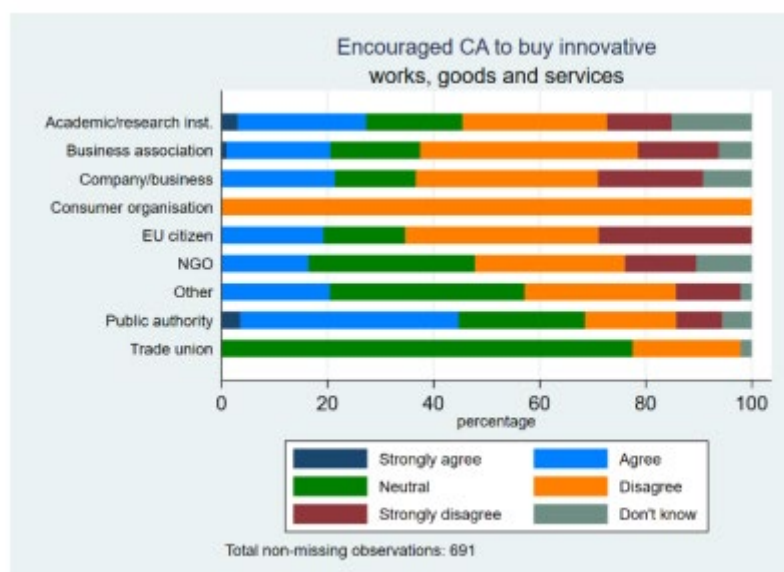
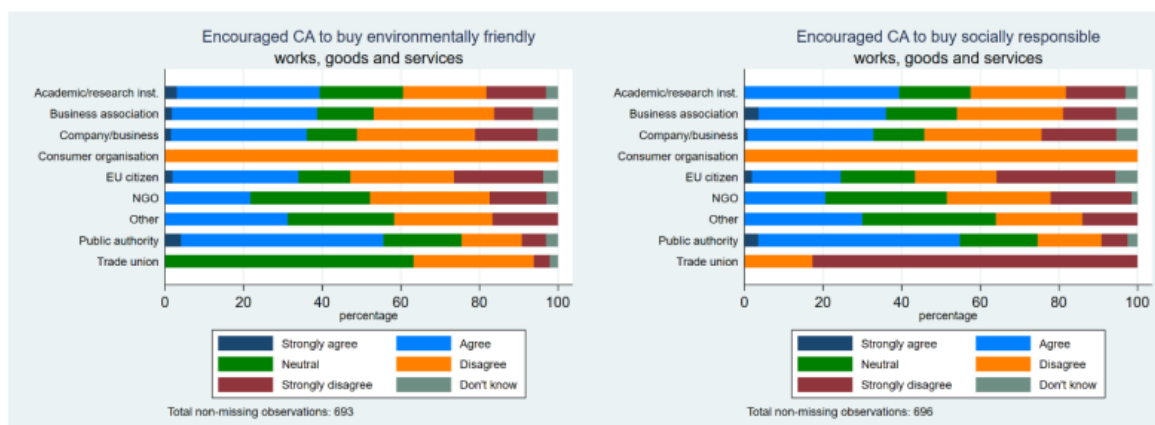


- Podczas gdy 38% uczestników konsultacji uznaje przepisy dyrektyw dotyczące dostępu do rynku zamówień publicznych dla wykonawców z innych państw członkowskich UE za wciąż aktualne i adekwatne, to jedynie 16% spośród nich w analogiczny sposób ocenia regulacje dotyczące dostępu do tego rynku dla wykonawców z państw trzecich (spoza UE).

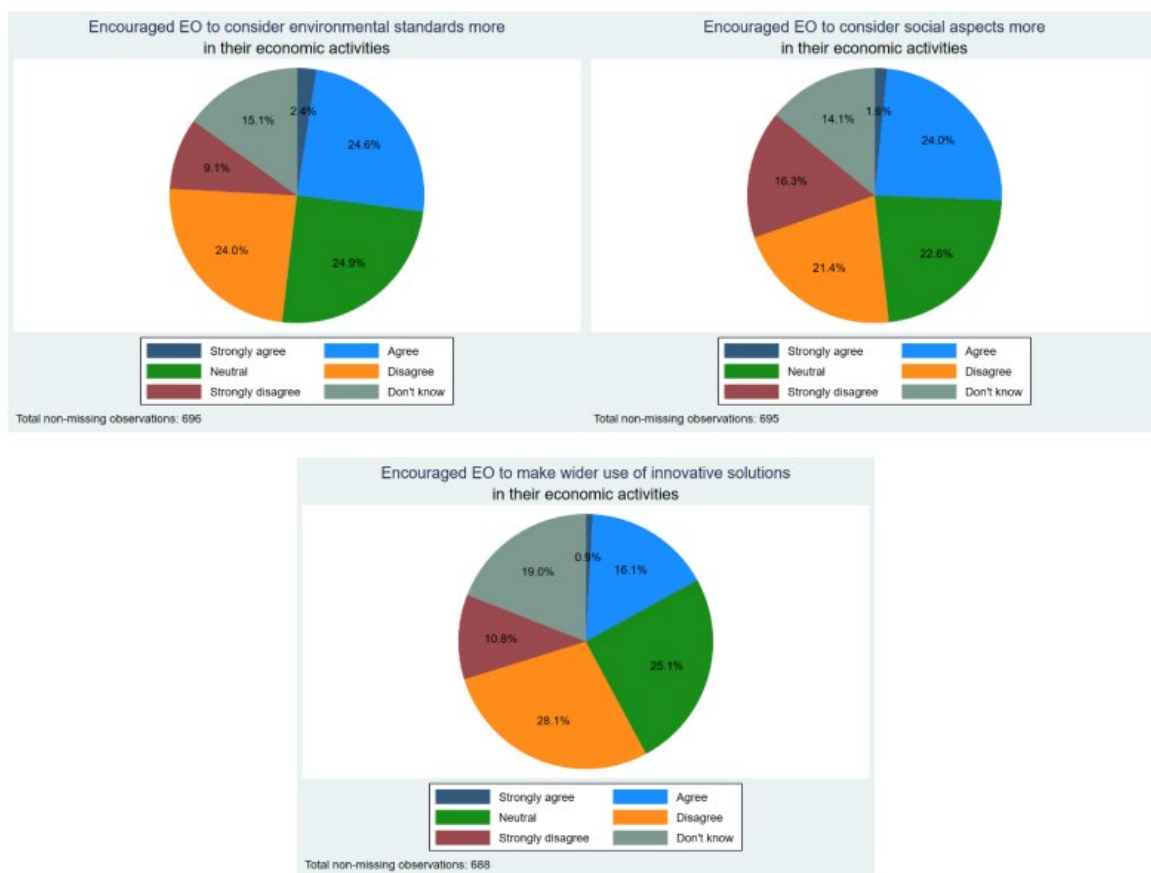


Działania w zakresie zamówień strategicznych

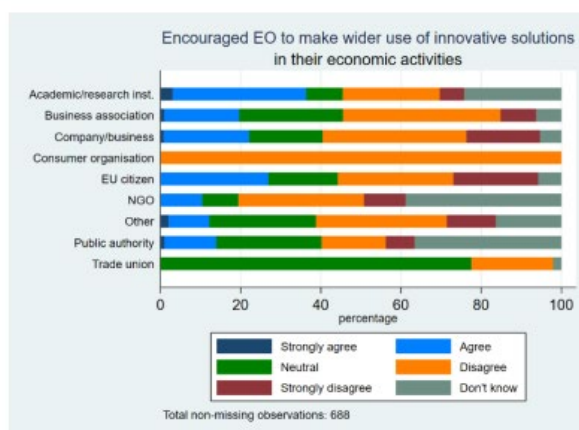
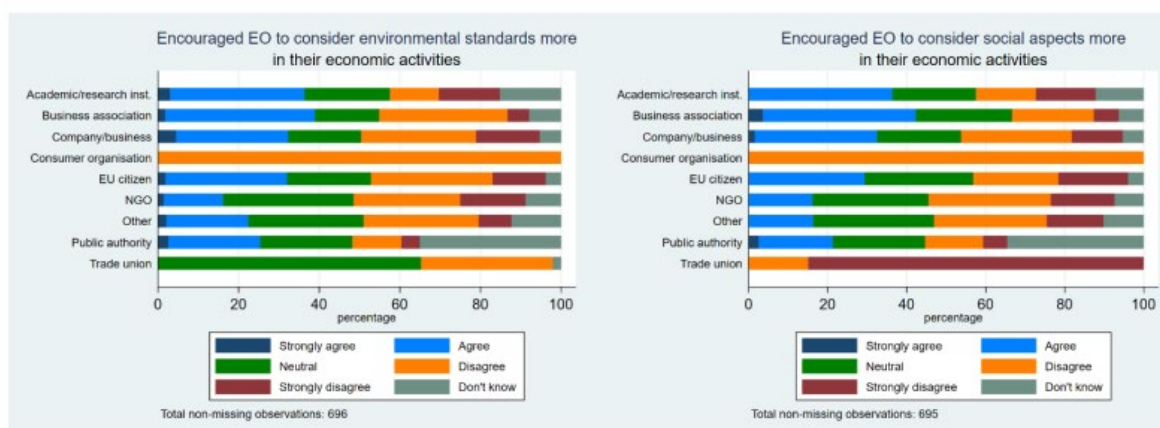
- Instytucje publiczne zgadzają się, że dyrektywy zachęciły zamawiających do nabywania robót budowlanych, dostaw i usług przyjaznych dla środowiska (56%), odpowiedzialnych społecznie (55%) oraz innowacyjnych (45%). Jednakże pozostałe grupy respondentów wyrażają mniej pozytywne nastawienie. Z powyższym stwierdzeniem nie zgadzają się przykładowo przedsiębiorstwa, które stoją na stanowisku, że dyrektywy nie zachęciły zamawiających do nabywania robót, dostaw i usług: przyjaznych dla środowiska (46%), odpowiedzialnych społecznie (50%) i innowacyjnych (54%).



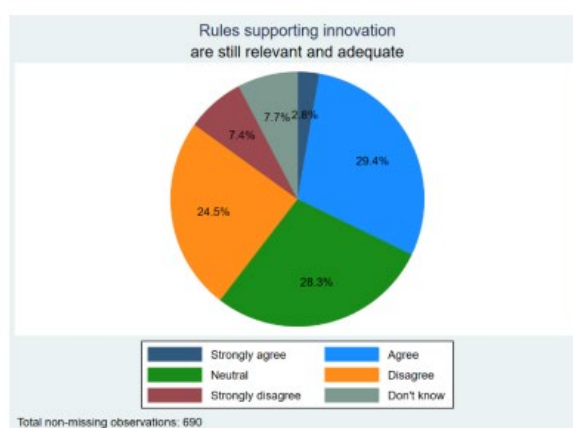
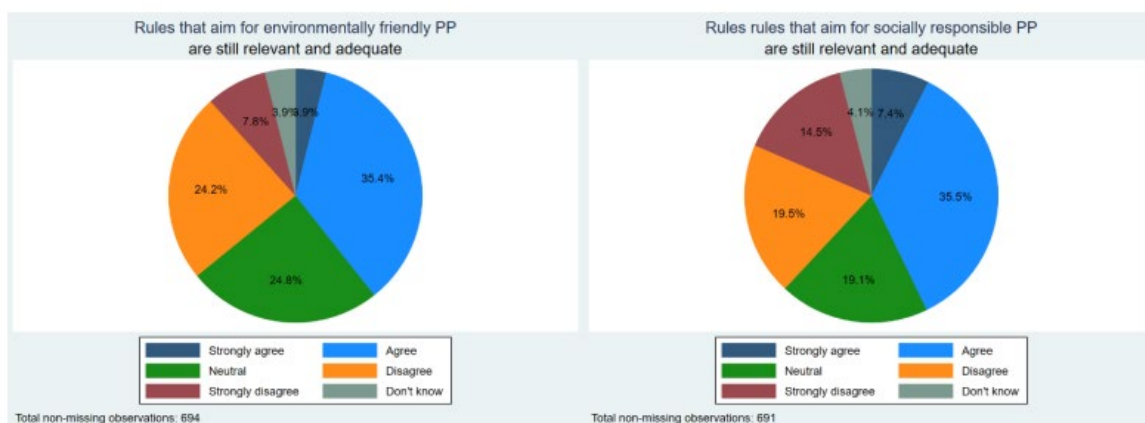
- Opinie na temat wpływu celów dyrektyw na wykonawców są zróżnicowane. Większość uczestników konsultacji nie zgadza się jednak ze stwierdzeniem, że dyrektywy zachęciły przedsiębiorstwa do podejmowania większych starań w zakresie spełniania norm środowiskowych, uwzględniania aspektów społecznych oraz wykorzystywania innowacyjnych rozwiązań w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. W szczególności 33% respondentów uważa, że dyrektywy nie zmotywowały przedsiębiorstw do spełniania norm środowiskowych, 38% twierdzi, że nie sprzyjały one uwzględnianiu aspektów społecznych, zaś 39% jest zdania, że nie promowały szerszego wykorzystywania innowacyjnych rozwiązań.



- Wskaźniki te są szczególnie wysokie w odpowiedziach udzielonych przez przedsiębiorstwa. 44% z nich nie zgadza się ze stwierdzeniem, że dyrektywy zachęciły do podejmowania większych starań w zakresie spełniania norm środowiskowych, 41% - do uwzględniania aspektów społecznych, a 54% - do wykorzystywania innowacyjnych rozwiązań. Jednocześnie należy zauważyć, że odsetek instytucji publicznych, które zaznaczyły odpowiedź „nie wiem”, był wyraźnie wyższy niż w przypadku innych pytań i wyniósł 40%.



- Ponadto istnieje pewien poziom zgodności co do tego, że przepisy dyrektyw dotyczące zamówień publicznych przyjaznych dla środowiska (np. normy zapewnienia jakości i normy zarządzania środowiskowego) oraz zamówień publicznych odpowiedzialnych społecznie (np. zamówienia zastrzeżone, wymogi dotyczące dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, czy projektowanie z myślą o wszystkich użytkownikach) w dalszym ciągu pozostają aktualne i adekwatne. Taką opinię wyraża, odpowiednio, 39% i 43% respondentów. Jeżeli chodzi o przepisy dyrektyw dotyczące wspierania innowacyjności, odsetek respondentów uznających je za aktualne i adekwatne równy jest odsetkowi respondentów o przeciwnym zdaniu – po 32%.



- Wreszcie 35% uczestników konsultacji wyraziło opinię, że przepisy dyrektyw dotyczące wspierania wszystkich form zamówień strategicznych (np. stosowanie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie) są nadal aktualne i adekwatne. Z kolei 42% uczestników jest przeciwnego zdania.



Konkurencja

- 38% respondentów uważa, że poziom konkurencji na unijnym rynku zamówień publicznych jest zbyt niski, w porównaniu do 11%, którzy twierdzą że jest on zbyt wysoki, oraz 33%, którzy oceniają go jako odpowiedni.



- W odniesieniu do zmian poziomu konkurencji na przestrzeni ostatnich ośmiu lat nie można wyciągnąć jednoznacznych wniosków. 25% uczestników konsultacji uważa, że konkurencja się zmniejszyła, 21% – że pozostała na tym samym poziomie, a kolejne 25% – że wzrosła.

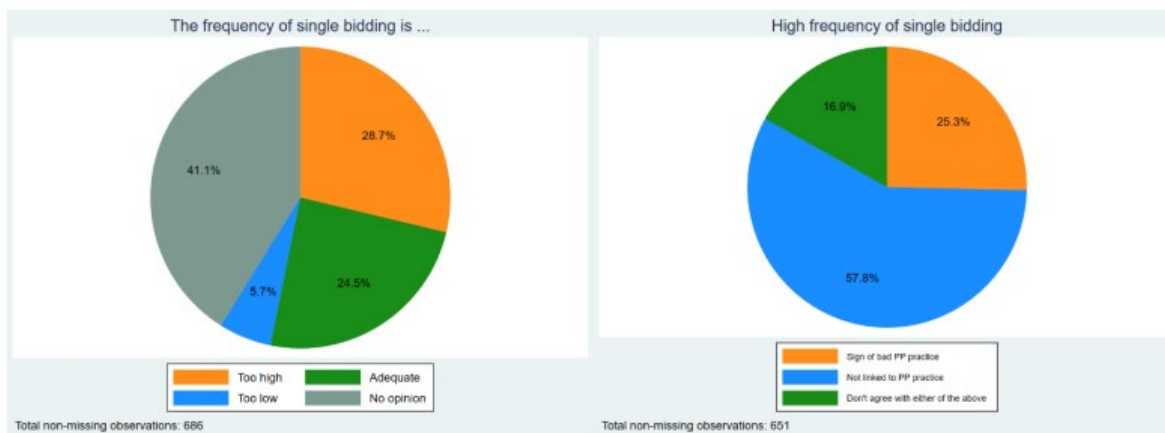


- Co się tyczy częstotliwości udzielania zamówień wyłącznie w oparciu o kryterium najniższej ceny, niemal połowa respondentów (49%) uznaje ją za zbyt wysoką, podczas gdy 35% ocenia ją jako odpowiednią, a jedynie 3% jako zbyt niską. Dla 37% respondentów wysoka częstotliwość udzielania zamówień wyłącznie w oparciu o kryterium najniższej ceny jest oznaką niewłaściwych praktyk zamówieniowych – w szczególności takiego zdania jest 57% stowarzyszeń przedsiębiorców oraz 40% przedsiębiorstw. Z kolei 29% uczestników uważa, że wysoka jakość może zostać zapewniona poprzez odpowiednie wymagania techniczne

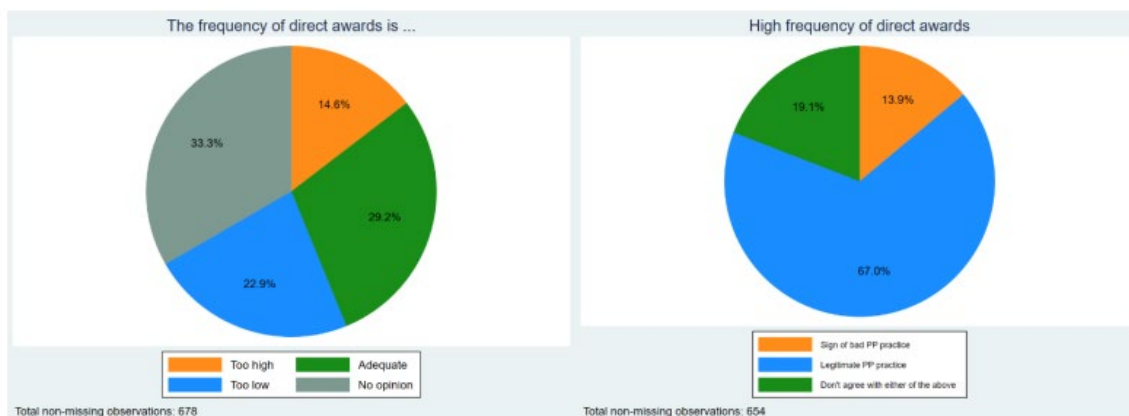
(w szczególności pogląd ten podziela 56% instytucji publicznych), natomiast 27% wskazuje, że wybór oferty wyłącznie na podstawie najniższej ceny w określonych sytuacjach może być bardziej efektywny (np. prostszy i szybszy sposób nabywania jednorodnych towarów).



- Częstotliwość składania pojedynczych ofert w postępowaniach jest uznawana za zbyt wysoką przez 29% uczestników konsultacji, za odpowiednią przez 25%, a jedynie 6% ocenia ją jako zbyt niską. Co ciekawe, znaczna część respondentów (41%) nie ma zdania na ten temat. Zdecydowana większość uczestników (58%) zgadza się ze stwierdzeniem, że wysoka częstotliwość składania pojedynczych ofert nie wynika z praktyk zamówieniowych, lecz ze struktury rynku lub innych czynników niezwiązanych bezpośrednio z zamówieniami, natomiast jedynie 25% spośród nich uznaje ją za oznakę niewłaściwych praktyk zamówieniowych.

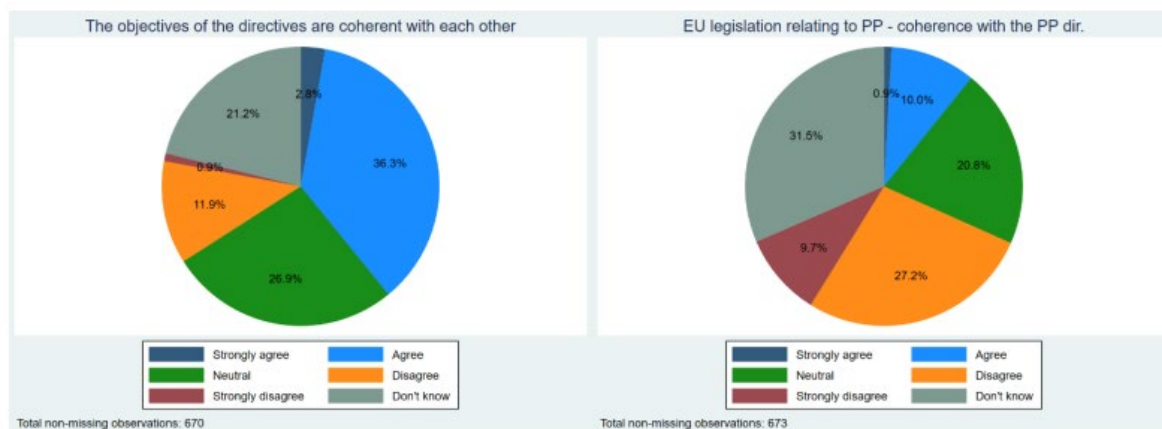


- Częstotliwość korzystania z bezpośredniego udzielania zamówień [w polskim systemie - zamówienia z wolnej ręki, przyp. UZP] przez 29% respondentów jest uznawana za odpowiednią, przez 23% za zbyt niską, a tylko 15% respondentów ocenia ją jako zbyt wysoką. 33% uczestników konsultacji nie ma w tej kwestii zdania. Dla większości z nich częste korzystanie z udzielania zamówień z wolnej ręki nie stanowi oznaki niewłaściwych praktyk zamówieniowych – jedynie 14% uczestników wskazało taką odpowiedź w kwestionariuszu, podczas gdy 67% stoi na stanowisku, że w określonych okolicznościach jest to uzasadniona praktyka zamówieniowa, która może sprzyjać zwiększeniu elastyczności i szybkości prowadzonych procedur.



Spójność

- Większość uczestników konsultacji publicznych (39%) uważa, że cele trzech dyrektyw regulujących udzielanie zamówień publicznych są ze sobą spójne. Jednakże pozostałe unijne akty prawne zawierające przepisy dotyczące udzielania zamówień (np. przepisy sektorowe takie jak *Net Zero Industry Act – NZIA*, czy też dyrektywa w sprawie czystych pojazdów (*Clean Vehicles Directive*) przez większość respondentów postrzegane są jako niespójne z dyrektywami zamówieniowymi (37% w porównaniu do 11%, którzy uważają je za spójne z dyrektywami)



Odporność

- Większość respondentów (49%) nie zgadza się ze stwierdzeniem, że dyrektywy regulujące udzielanie zamówień publicznych są odpowiednio dostosowane do realizacji celów związanych ze strategiczną autonomią Unii Europejskiej (w tym zapewnienia bezpieczeństwa łańcuchów dostaw w UE). 42% uczestników konsultacji uważa, że dyrektywy zamówieniowe nie są dostosowane do sytuacji nadzwyczajnych, z kolei 44% jest zdania, że nie sprawdzają się one w przypadku poważnych braków w dostawach (np. zakłóceń w łańcuchach dostaw w sytuacji kryzysu zdrowotnego, energetycznego lub dotyczącego bezpieczeństwa). Ponadto 38% respondentów twierdzi, że dyrektywy zamówieniowe nie zapewniają właściwego uwzględnienia kwestii bezpieczeństwa przez zamawiających.



Zamówienia o wartości poniżej progów unijnych

- W porównaniu z zamówieniami o wartości poniżej progów unijnych, udzielanie zamówień na podstawie dyrektyw rzadko lub wręcz nigdy nie jest postrzegane jako prostsze (tak uważa 59% respondentów), zapewniające lepszy stosunek jakości do ceny (45% respondentów), szybsze (55% respondentów), bardziej przejrzyste i sprawiedliwe (opinia 36% wszystkich respondentów oraz 54% instytucji publicznych), bardziej profesjonalne (31% wszystkich respondentów i 51% instytucji publicznych), bardziej konkurencyjne (38% respondentów), bardziej przyjazne dla środowiska (38% respondentów), bardziej odpowiedzialne społecznie (42% respondentów), bardziej wspierające innowacyjność (43% respondentów) oraz skuteczniejsze w zapobieganiu korupcji (34% respondentów).

Zamówienia w sektorze prywatnym

- W porównaniu z zamówieniami w sektorze prywatnym, udzielanie zamówień na podstawie dyrektyw rzadko lub wręcz nigdy nie jest postrzegane jako prostsze (tak uważa 49% respondentów), zapewniające lepszy stosunek jakości do ceny (32%), szybsze (49%), bardziej profesjonalne (21%), bardziej konkurencyjne (20%), bardziej przyjazne dla środowiska (20%), bardziej odpowiedzialne społecznie (18%) oraz bardziej wspierające innowacyjność (31%).
- Z drugiej strony, w porównaniu z zamówieniami w sektorze prywatnym, udzielanie zamówień na podstawie dyrektyw jest postrzegane jako bardziej przejrzyste i sprawiedliwe przez 22%

wszystkich uczestników konsultacji publicznych, a przez 19% jako skuteczniejsze w zapobieganiu korupcji.