

ZALECENIE KOMISJI (UE) 2017/1805
z dnia 3 października 2017 r.
w sprawie profesjonalizacji zamówień publicznych
Budowanie struktur na potrzeby profesjonalizacji zamówień publicznych
(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zamówienia publiczne są instrumentem służącym osiągnięciu inteligentnego i trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Instrument ten mógłby mieć znaczące skutki gospodarcze ⁽¹⁾, przyczyniając się do realizacji programu Komisji na rzecz wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i handlu transgranicznego. Wydajne, skuteczne i konkurencyjne procedury udzielania zamówień publicznych mają zasadnicze znaczenie dla dobrze funkcjonującego jednolitego rynku oraz stanowią ważny kanał dla inwestycji europejskich ⁽²⁾.
- (2) Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych przyjęte w 2014 r. ⁽³⁾ zapewniają narzędzia, które umożliwiają państwom członkowskim bardziej skuteczne i strategiczne wykorzystywanie zamówień publicznych. Zamówienia publiczne stoją przed nowymi wyzwaniami, ponieważ w coraz większym stopniu oczekuje się, że: wykażą optymalne wykorzystanie środków publicznych w coraz trudniejszych warunkach budżetowych; wykorzystają możliwości, jakie stwarzają cyfryzacja i zmieniające się rynki; wniosą strategiczny wkład do celów polityki horyzontalnej i wartości społecznych, takich jak innowacje, włączenie społeczne oraz zrównoważenie środowiskowe i gospodarcze; zwiększą dostępność i wykażą rozliczalność z minimalizowania niewydolności, marnotrawstwa, nieprawidłowości, nadużyć finansowych i korupcji, jak również przyczynią się do budowania odpowiedzialnych łańcuchów dostaw.
- (3) Zapewnienie skutecznego stosowania zasad dotyczących zamówień publicznych na wszystkich poziomach jest konieczne, aby w pełni wykorzystać możliwości, jakie stwarza ta ważna dźwignia dla inwestycji europejskich, co podkreślono w planie inwestycyjnym dla Europy ⁽⁴⁾, i osiągnąć silniejszy jednolity rynek, co postulował w 2017 r. w swym orędziu o stanie Unii przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker. Wydajność jest także jednym z obszarów wymagających poprawy w obszarze zamówień publicznych, które zasygnalizowano za pośrednictwem procesu europejskiego semestru.
- (4) W związku z tym należy zagwarantować najbardziej efektywne wykorzystanie funduszy publicznych oraz dokonywanie zamówień publicznych przez nabywców publicznych według najwyższych standardów profesjonalizmu. Wzmocnienie i wspieranie profesjonalizmu wśród praktyków zamówień publicznych może wzmocnić wpływ zamówień publicznych na całą gospodarkę ⁽⁵⁾.
- (5) Cel profesjonalizacji zamówień publicznych należy rozumieć szeroko jako odzwierciedlenie ogólnej poprawy całego zakresu umiejętności i kompetencji zawodowych, wiedzy i doświadczenia osób prowadzących zadania związane z zamówieniami publicznymi lub uczestniczących w takich zadaniach ⁽⁶⁾. Obejmuje on również narzędzia, wsparcie i strukturę polityki instytucjonalnej, które są niezbędne do jego skutecznej realizacji

⁽¹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw, COM(2015) 550.

⁽²⁾ Prawie połowa środków przeznaczonych na politykę spójności jest przekazywana za pośrednictwem zamówień publicznych. W okresie 2014–2020 UE zainwestuje 325 mld euro – prawie jedną trzecią budżetu ogólnego UE – w europejskie regiony za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, których celem jest wspieranie wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy, konkurencyjności i zmniejszanie różnic w zakresie rozwoju regionalnego.

⁽³⁾ 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) („dyrektywa klasyczna”), 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) („dyrektywa w sprawie udzielania koncesji”) i 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) („dyrektywa sektorowa”), w szczególności, odpowiednio, ich art. 83 ust. 4, art. 45 ust. 4 i art. 99 ust. 4.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Plan inwestycyjny dla Europy (COM(2014) 903).

⁽⁵⁾ W dokumencie roboczym służb Komisji (SWD/2015/202), towarzyszącym strategii na rzecz jednolitego rynku, oszacowano, że potencjalne korzyści gospodarce wynikające z rozwiązania problemów dzięki profesjonalizacji przekraczają 80 mld euro.

⁽⁶⁾ Obejmuje to pełen zakres obowiązków urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne, którzy na dowolnym etapie procedury udzielania zamówień – od określenia potrzeb aż do zarządzania umowami – w centralnej lub zdecentralizowanej administracji lub instytucji pełnią funkcje konkretnie określone jako związane z udzielaniem zamówień lub są tylko odpowiedzialni za niektóre zadania związane z zamówieniami publicznymi.

i osiągnięcia odpowiednich rezultatów ⁽¹⁾. W związku z tym skuteczna strategia profesjonalizacji powinna opierać się na ogólnym podejściu strategicznym zgodnie z trzema uzupełniającymi się celami:

- I. Rozwój odpowiedniej struktury strategii na potrzeby profesjonalizacji: aby wywrzeć realny wpływ, strategia profesjonalizacji powinna móc liczyć na wysoki poziom wsparcia politycznego. Oznacza to określenie wyraźnego podziału obowiązków i zadań instytucji na centralnym szczeblu polityki, wspieranie starań na szczeblu lokalnym, regionalnym i sektorowym i zapewnienie ciągłości między cyklami politycznymi z wykorzystaniem, w stosownych przypadkach, struktur instytucjonalnych promujących specjalizację, łączenie wiedzy i dzielenie się nią.
 - II. Zasoby ludzkie – ulepszanie szkolenia i zarządzania przebiegiem kariery zawodowej praktyków zamówień publicznych: praktycy zamówień publicznych, tj. osoby uczestniczące w udzielaniu zamówień publicznych na towary, usługi i roboty budowlane, jak również audytorzy i urzędnicy odpowiedzialni za rozpatrywanie spraw dotyczących zamówień publicznych, muszą przejść odpowiednie szkolenia, posiadać właściwe kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie potrzebne przy ich zakresie odpowiedzialności. Oznacza to zagwarantowanie doświadczonego, wykwalifikowanego i zmotywowanego personelu, oferowanie mu koniecznych szkoleń i umożliwienie ustawicznego rozwoju zawodowego, a także opracowanie struktury zatrudnienia i zachęt w celu uatrakcyjnienia funkcji związanej z udzielaniem zamówień publicznych i motywowania urzędników do osiągania strategicznych rezultatów.
 - III. Systemy – dostarczenie narzędzi i metod na potrzeby wsparcia profesjonalnej praktyki w dziedzinie zamówień publicznych: praktycy zamówień publicznych muszą być wyposażeni w odpowiednie narzędzia i wspierani, aby móc skutecznie działać i uzyskiwać najlepszy stosunek wartości do ceny przy każdym zakupie. Oznacza to udostępnienie narzędzi i procesów mających na celu inteligentne udzielanie zamówień publicznych, takich jak: narzędzia stosowane w e-zamówieniach, wytyczne, podręczniki, wzory i narzędzia współpracy oraz odpowiednie szkolenia, wsparcie i wiedza fachowa, łączenie wiedzy i wymiana dobrych praktyk.
- (6) W niniejszym zaleceniu ⁽²⁾ zachęca się do opracowywania i wdrażania w państwach członkowskich strategii profesjonalizacji poprzez zapewnienie ram odniesienia ⁽³⁾. Oczekiwanym wynikiem niniejszej inicjatywy jest pomoc państwom członkowskim w tworzeniu strategii profesjonalizacji w celu zwiększenia widoczności, wpływu i reputacji zamówień publicznych w realizacji publicznych celów.
- (7) Niniejsze zalecenie skierowane jest do państw członkowskich oraz ich administracji publicznej przede wszystkim na szczeblu krajowym. W ramach scentralizowanego lub zdecentralizowanego systemu zamówień publicznych państwa członkowskie powinny jednak w dalszym ciągu zachęcać instytucje/podmioty zamawiające i wspierać je we wprowadzaniu inicjatyw służących profesjonalizacji. W związku z tym państwa członkowskie powinny zwrócić na niniejsze zalecenie uwagę organów odpowiedzialnych za zamówienia publiczne na wszystkich szczeblach oraz podmiotów odpowiedzialnych za szkolenie audytorów i urzędników odpowiedzialnych za rozpatrywanie spraw dotyczących zamówień publicznych,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

I. OKREŚLENIE STRATEGII PROFESJONALIZACJI ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

1. Państwa członkowskie powinny opracować i realizować długoterminowe strategie profesjonalizacji zamówień publicznych, dostosowane do swoich potrzeb, zasobów i struktury administracyjnej, samodzielnie lub jako element szerszej strategii profesjonalizacji administracji publicznej. Celem jest przyciągnięcie, rozwijanie i zachowanie umiejętności, skoncentrowanie się na rezultatach i strategicznych wynikach oraz jak najlepsze wykorzystanie dostępnych narzędzi i technik. Strategie te powinny:
 - a) uwzględniać wszystkich istotnych uczestników procedury udzielania zamówień i być rozwijane w ramach integracyjnego procesu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym;
 - b) być stosowane w koordynacji z innymi strategiami w całym sektorze publicznym; oraz
 - c) uwzględniać zmiany zachodzące w innych państwach członkowskich i na szczeblu międzynarodowym.

⁽¹⁾ Potrzebę przygotowania pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi, którzy stale zapewniłoby optymalne wykorzystanie środków, podkreślono również w zaleceniu OECD w sprawie zamówień publicznych z 2015 r. (<http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>).

⁽²⁾ Komisja nie zamierza narzucać żadnego konkretnego modelu, lecz jedynie zwrócić się do państw członkowskich i właściwych organów administracji o podjęcie istotnych kwestii. Jest jasne, że wszyscy znajdują się na różnych etapach tej drogi. Niemniej jednak nowe dyrektywy nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, by a) informacje i wskazówki dotyczące wykładni i stosowania unijnego prawa w zakresie zamówień publicznych były dostępne nieodpłatnie, aby pomóc instytucjom zamawiającym i podmiotom gospodarczym, w szczególności MŚP; i b) instytucje zamawiające otrzymywały wsparcie przy planowaniu i prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia.

⁽³⁾ Zaleceniu temu towarzyszyć będzie zbiór dobrych praktyk państw członkowskich.

2. Państwa członkowskie powinny również zachęcać instytucje/podmioty zamawiające do realizacji krajowych strategii profesjonalizacji, opracowywania inicjatyw w zakresie profesjonalizacji, tworzenia odpowiedniej struktury instytucjonalnej i współpracy na rzecz bardziej skoordynowanego, efektywnego i strategicznego udzielania zamówień i wspierać je w tych działaniach, poprzez między innymi:
 - a) zacieśnienie współpracy między stosownymi służbami i między instytucjami/podmiotami zamawiającymi; oraz
 - b) wiedzę fachową i wsparcie instytucji szkoleniowych, centralnych jednostek zakupujących i organizacji zawodowych nastawionych na udzielanie zamówień publicznych.

II. ZASOBY LUDZKIE – ULEPSZANIE SZKOLEŃ I ZARZĄDZANIA PRZEBIEGIEM KARIERY ZAWODOWEJ

3. Państwa członkowskie powinny zidentyfikować i zdefiniować podstawowe umiejętności i kompetencje, które powinny być przedmiotem szkoleń praktyków zamówień publicznych i które powinni oni posiadać, biorąc pod uwagę multidyscyplinarny charakter projektów objętych zamówieniami publicznymi, zarówno w odniesieniu do urzędników odpowiedzialnych za zamówienia, jak i funkcji związanych z zamówieniami oraz sędziów i audytorów, takie jak:
 - a) ramy umiejętności i kompetencji służące wsparciu procesów rekrutacji i zarządzania przebiegiem kariery zawodowej oraz opracowywania programów szkoleń; oraz
 - b) wspólne ramy kompetencji w zakresie udzielania zamówień publicznych na szczeblu europejskim.
4. Państwa członkowskie powinny opracować odpowiednie programy szkoleń – wstępnych i ustawicznych – w oparciu o dane i ocenę potrzeb, a także ramy kompetencji, jeśli są one dostępne, takie jak:
 - a) rozwijanie lub wspieranie rozwoju oferty szkoleń wstępnych na poziomie magisterskim i podyplomowym oraz innych podstawowych szkoleń zawodowych;
 - b) zapewnianie lub wspieranie całościowej, ukierunkowanej i dostępnej oferty szkoleń i uczenia się przez całe życie;
 - c) pomnożenie oferty szkoleniowej za pośrednictwem innowacyjnych rozwiązań interaktywnych lub narzędzi e-uczenia się i szkoleń kaskadowych; oraz
 - d) wykorzystanie współpracy akademickiej i badań naukowych w celu opracowania solidnej wiedzy teoretycznej na potrzeby rozwiązań w dziedzinie zamówień publicznych.
5. Państwa członkowskie powinny także opracowywać i wspierać wykorzystanie przez instytucje/podmioty zamawiające należytego zarządzania zasobami ludzkimi, systemów planowania kariery zawodowej i systemów motywacyjnych odpowiednich dla funkcji zamówień publicznych w celu przyciągnięcia wykwalifikowanej kadry do zamówień publicznych i utrzymania jej, a także zachęcenia praktyków do zapewniania lepszego i bardziej strategicznego podejścia w dziedzinie zamówień publicznych, takich jak:
 - a) systemy uznawania lub certyfikacji, które odpowiednio identyfikują i nagradzają funkcje związane z udzielaniem zamówień publicznych;
 - b) ścieżki kariery zawodowej, zachęty instytucjonalne oraz wsparcie polityczne dla osiągnięcia strategicznych wyników; oraz
 - c) nagrody za wybitne osiągnięcia w celu propagowania dobrych praktyk w takich dziedzinach, jak: innowacje, zielone i społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne lub walka z korupcją.

III. SYSTEMY – DOSTARCZENIE NARZĘDZI I METOD

6. Państwa członkowskie powinny zachęcać do opracowywania i wykorzystywania dostępnych narzędzi informatycznych oraz wspierać działania, które mogą uprościć i usprawnić funkcjonowanie systemów udzielania zamówień, takie jak:
 - a) umożliwienie dostępu do informacji poprzez tworzenie jednolitych portali internetowych;
 - b) opracowanie narzędzi informatycznych wraz z odpowiednimi szkoleniami (np. dotyczących korzyści skali, efektywności energetycznej czy pracy zespołowej) lub wspieranie rozwiązań opartych na rynku; oraz
 - c) promowanie strategicznego podejścia do cyfryzacji poprzez standaryzację, wymianę, ponowne wykorzystanie i interoperacyjność produktów i usług, zwłaszcza poprzez wykorzystanie istniejących rozwiązań informatycznych dostępnych na szczeblu UE ⁽¹⁾, a także przyczynianie się do opracowania takich instrumentów, jak internetowy katalog norm ICT w zakresie zamówień publicznych ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Należą do nich między innymi: jednolity portal cyfrowy oraz elementy infrastruktury usług cyfrowych „Łącząc Europę” (e-tożsamość, podpis elektroniczny, elektroniczne dostarczanie dokumentów i informacji, e-fakturowanie).

⁽²⁾ https://joinup.ec.europa.eu/community/european_catalogue/

7. Państwa członkowskie powinny wspierać i propagować uczciwość, na poziomie indywidualnym i instytucjonalnym, jako nieodłączny element postępowania zgodnego z etyką zawodową, poprzez dostarczenie narzędzi w celu zapewnienia zgodności i przejrzystości oraz wytycznych dotyczących zapobiegania nieprawidłowościom, takich jak:
- określenie kodeksów etycznych, a także kart uczciwości;
 - wykorzystanie danych dotyczących nieprawidłowości⁽¹⁾ jako informacji zwrotnej w celu opracowania odpowiednich szkoleń i wytycznych, jak również promowanie odstąpienia od przestrzegania wymogu wykluczenia oferentów skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za korupcję; oraz
 - opracowanie konkretnych wytycznych w celu zapobiegania nadużyciom i korupcji oraz ich wykrywania, w tym za pośrednictwem kanałów informowania o nieprawidłowościach.
8. Państwa członkowskie powinny udzielać wskazówek mających na celu z jednej strony zapewnienie pewności prawa UE i prawa krajowego lub wymogów wynikających z międzynarodowych zobowiązań UE, a z drugiej strony ułatwienie i wspieranie myślenia strategicznego, oceny gospodarczej i inteligentnego/świadomego podejmowania decyzji, takich jak:
- ukierunkowane wytyczne, podręczniki metodyczne i materiały zawierające dobre praktyki oraz najczęściej popełniane błędy, które są aktualne, przyjazne dla użytkownika, łatwo dostępne i oparte na doświadczeniu praktyków; oraz
 - ujednolicone wzory i narzędzia na potrzeby różnych procedur, takie jak kryteria zielonych zamówień publicznych.
9. Państwa członkowskie powinny promować wymianę dobrych praktyk oraz wspierać praktyków, aby zapewnić profesjonalne procedury udzielania zamówień publicznych, współpracę i przekazywanie wiedzy, na przykład poprzez:
- zapewnienie pomocy technicznej poprzez szybko reagujące centra informacyjne, infolinie lub usługi świadczone za pośrednictwem poczty elektronicznej;
 - organizację seminariów i warsztatów w celu wymiany informacji o nowych zmianach prawnych, o priorytetach strategicznych i wymiany dobrych praktyk; oraz
 - wspieranie społeczności praktyków poprzez fora internetowe i zawodowe sieci społecznościowe.

IV. DZIAŁANIA NASTĘPCZE PO PRZYJĘCIU NINIEJSZEGO ZALECENIA – SPRAWOZDAWCZOŚĆ I MONITOROWANIE

10. Zaleca się, aby państwa członkowskie informowały Komisję o działaniach podjętych w odpowiedzi na niniejsze zalecenie w sprawozdaniach przekazywanych na podstawie art. 83 dyrektywy 2014/24/UE, art. 45 dyrektywy 2014/23/UE oraz art. 99 dyrektywy 2014/25/UE.

Sporządzono w Strasburgu dnia 3 października 2017 r.

W imieniu Komisji
Elżbieta BIENKOWSKA
Członek Komisji

⁽¹⁾ przy poszanowaniu przepisów dotyczących ochrony danych oraz podstawowego prawa do ochrony danych osobowych.