



IM. STEFANA
**FUNDACJA
BATOREGO**



Warszawa, luty 2017

Systemy informacji o zamówieniach publicznych w Polsce i w Europie

Mihály Fazekas, Bence Tóth

Zamówienia publiczne mają znaczny udział w budżecie państw. Zróżnicowanie pod względem skali jest spore, przy czym średnia dla krajów członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wynosi 29%. W Polsce wydaje się około 28,2% środków publicznych za pośrednictwem kontraktów rządowych (OECD 2015), co stanowi istotną część obrotów gospodarczych kraju. W konsekwencji ogromne znaczenie ma gromadzenie szczegółowych danych na temat efektywności systemu zamówień publicznych i rynku kontraktów rządowych, aby obywatele mogli rozliczać władze, władze miały wiedzę na temat własnej skuteczności, przedsiębiorstwa zaś mogły skutecznie ubiegać się o takie zamówienia.

Praktyka gromadzenia, publikowania i przechowywania danych o zamówieniach publicznych jest bardzo różna w państwach europejskich. Dlatego warto uzyskać całościowy ogląd sytuacji międzynarodowej, aby lepiej poznać wady i zalety poszczególnych rozwiązań. Nawet porównanie dość prostych wskaźników wskazuje istnienie dużej różnorodności wśród krajów europejskich pod względem dostępności danych o zamówieniach publicznych, co potencjalnie może mieć wpływ na wybór rozwiązań systemowych w Polsce.

W niniejszym skrótowym opracowaniu poddano analizie przejrzystość polskiego systemu zamówień publicznych w aspekcie zakresu i jakości dostępnych danych na tle innych krajów europejskich. Ponieważ istnieje wiele ważnych i współzależnych zagadnień dotyczących gromadzenia danych, autorzy postavili sobie za cel dokonanie oceny czterech kluczowych wymiarów, które pozwolą ocenić ogólną przejrzystość systemu zamówień publicznych:

- format publikowanych danych,
- zakres sprawozdawczości,
- szczegółowość danych w odniesieniu do wszystkich kluczowych aspektów postępowań,
- jakość danych (w tym brakujące informacje).

Analiza krajów europejskich w tych czterech wymiarach została przeprowadzona w ramach finansowanego ze środków Unii Europejskiej projektu badawczego DIGIWHIST, opartego na międzynarodowych standardach danych (ramka 1).

Ramka 1. Międzynarodowe standardy danych

W erze powszechnej cyfryzacji rządy mają większą możliwość gromadzenia i ujawniania danych na temat różnych obszarów swoich działań, w tym między innymi na temat przetargów publicznych. Wymaga to jednak odpowiedniego systemu, wykorzystującego nowoczesne mechanizmy przetwarzania ogromnych zbiorów danych. Najważniejszą inicjatywą w tym obszarze jest powstanie schematu Open Contracting Data Standard (OCDS), którego celem jest stworzenie i upowszechnienie wspólnego standardu publikowania danych o przetargach publicznych. Główną ideą jest gromadzenie danych na temat każdej z najważniejszych faz procesu zamówień publicznych: planowania, ogłoszenia, rozstrzygnięcia, zawarcia umowy z wykonawcą, realizacji i ewentualnych poprawek do umowy. Szablon precyzyjnie podpowiada sposoby przechowywania najważniejszych zmiennych na temat każdej fazy (na przykład preliminarz budżetu inwestycji w fazie planowania, cena ofertowa w fazie rozstrzygnięcia przetargu, opóźnienia w fazie realizacji). Szablon danych wykorzystywany w projekcie badawczym DIGIWHIST nawiązuje bezpośrednio do schematu Open Contracting Data Standard, choć odnosi się bezpośrednio do systemu zamówień w Unii Europejskiej (na przykład nieco inna lista zmiennych i większy nacisk na wzajemne powiązania między uczestnikami procesu). W tym krótkim opracowaniu nie ma możliwości bardziej szczegółowego omówienia tych szablonów. Będziemy się jednak do nich precyzyjnie odnosić, podejmując próbę wskazania działań prowadzących do osiągnięcia najlepszych możliwych rozwiązań systemowych.

1. Format i miejsce publikacji danych

W całej Europie istnieje tylko kilka łatwo dostępnych, ustrukturyzowanych i możliwych do analizowania baz danych o zamówieniach publicznych. O ile dane na temat przetargów powyżej unijnego progu publikacji (to znaczy objętych przepisami dyrektywy Unii Europejskiej o zamówieniach publicznych) są dostępne w formie ustrukturyzowanej i łatwej do pobrania bazy danych¹, o tyle krajowe portale zamówień publicznych nie publikują danych w tak szeroko dostępnym formacie.

Większość informacji przetargowej na szczeblu krajowym jest publikowana w sieci tylko w formie tekstowej (najczęściej jako dokumenty w formacie HTML), rzadziej w formie wpisów do bazy danych czy interfejsu programowania aplikacji (API). W rezultacie przed rozpoczęciem jakiegokolwiek analizy trzeba zbudować możliwy do analizy zbiór danych, co wymaga żmudnej pracy programistycznej. Dlatego jednym z decydujących kryteriów tworzenia bazy danych jest decyzja, czy surowe dane (na przykład strony HTML) publikować na platformie centralnej i w formacie umożliwiającym odczyt komputerowy.

Korzystanie z centralnej platformy publikowania ogłoszeń o zamówieniach publicznych znacznie obniża koszty transakcyjne dla oferentów i ułatwia tworzenie bazy danych o zamówieniach publicznych². O ile przetargi podlegające dyrektywom Unii Europejskiej o zamówieniach publicznych są dostępne w centralnym serwisie internetowym³, o tyle w krajowych portalach zamówień publicznych istnieją spore różnice. Mimo że większość państw europejskich ma centralne platformy, na których publikuje się ogłoszenia o

¹ Por. https://open-danych.europa.eu/en/danych/zbiór_danych/ted-1 [dostęp: 10 lutego 2016 roku].

² Coviello D., Mariniello M., 2014, *Publicity requirements in public procurement: Evidence from a regression discontinuity design*, „Journal of Public Economics”, nr 109, s. 76–100.

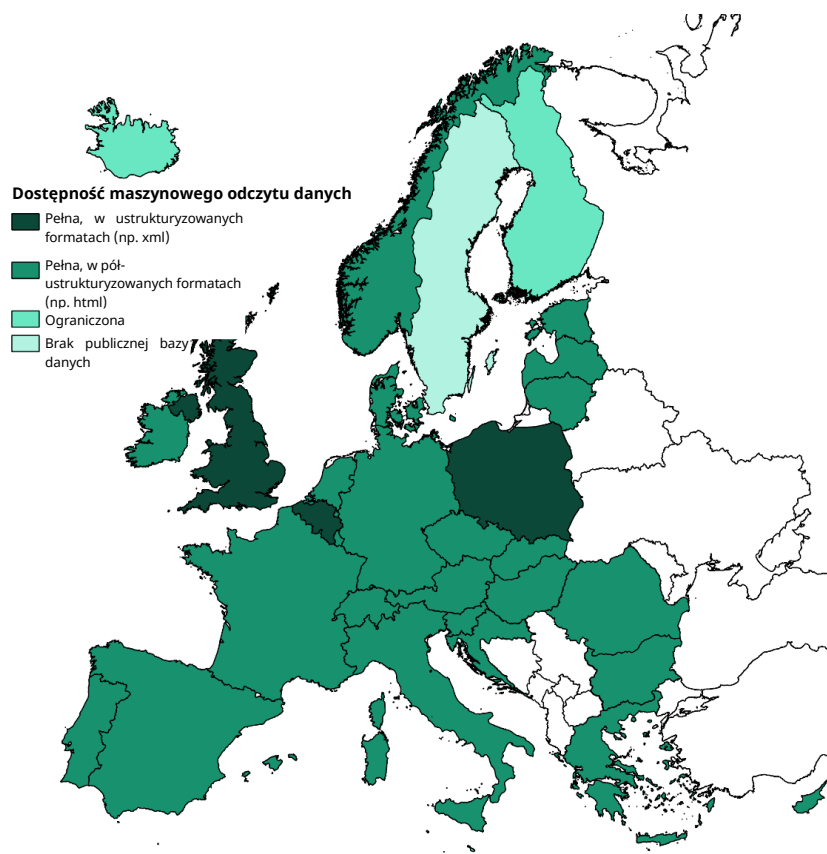
³ Por. <http://ted.europa.eu/TED/główne/HomePage.do> [dostęp: 20 lutego 2017 roku].

przetargach krajowych, to istnieją zaskakujące wyjątki⁴. Po pierwsze, kilka najsilniejszych gospodarczo krajów Europy ma po kilka platform regionalnych (na przykład Niemcy, Włochy, Hiszpania, Francja, Belgia), w których informacje są często powielane, co z kolei utrudnia szersze spojrzenie na działania w obszarze zamówień publicznych i budowanie baz danych. Po drugie, istnieją kraje niemające żadnych oficjalnych publicznych platform dla przetargów publicznych na szczeblu centralnym (na przykład Austria i Szwecja). W Polsce istnieje jedna centralna platforma zamówień publicznych zawierająca wszystkie przetargi (Biuletyn Zamówień Publicznych). Informacje nie nakładają się na siebie i nie występuje zjawisko konkurencji między portalami. Ogromne znaczenie ma to, że na polskim portalu publikuje się tylko zamówienia do progu unijnego, z kolei publikacja wszystkich większych zamówień podlegających dyrektywom Unii Europejskiej o zamówieniach publicznych jest prowadzona na centralnej platformie unijnej. Rozwiązanie to nie jest optymalne z perspektywy polskich firm, które składają oferty w przetargach zarówno na niższe, jak i na wyższe kwoty, ponieważ oznacza to dla nich konieczność jednoczesnego śledzenia dwóch serwisów o nieco różnej funkcjonalności. Większość państw członkowskich Unii Europejskiej z dobrze rozwiniętymi krajowymi systemami zamówień publicznych publikuje przetargi powyżej progów unijnych również na swoich portalach krajowych, zapewniając w ten sposób większą dostępność tych danych dla spółek krajowych.

Do stworzenia bazy danych – poza tym, że istnieje centralny serwis internetowy, w którym publikuje się wszystkie ogłoszenia o zamówieniach publicznych – niezbędny jest jeszcze odpowiedni format, w tym możliwość komputerowego odczytu danych. Dostęp do danych przez interfejs programowania aplikacji lub bezpośredni transfer z bazy danych byłby najbardziej optymalnym rozwiązaniem, ale w większości krajów dane publikuje się w formie plików w formacie XML lub HTML albo PDF (ilustracja 1). O ile pliki XML stosunkowo łatwo przekształcić na możliwą do analizowania bazę danych, o tyle często o wiele trudniej dotrzeć do informacji z plików HTML i PDF. Na szczęście w Polsce publikuje się dobrze ustrukturyzowane dane w formacie XML za pośrednictwem FTP, co pozwala stosunkowo łatwo zbudować bazę danych. Niemniej jednak kolejnym logicznym krokiem byłoby publikowanie informacji przetargowych przez interfejs programowania aplikacji (API) lub na zasadzie bezpośredniego transferu z bazy danych wraz z dokładną dokumentacją danych, w tym wszystkich zmian historycznych i wersji zmiennych.

⁴ Por. Cingolani L., Kukutschka R.M.B., Fazekas M., Tóth B., 2015, *Towards a comprehensive mapping of information on public procurement tendering and its actors across Europe* – http://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2016/01/DIGIWHIST_D1_1-AccessToTenderInfo.pdf [dostęp: 10 lutego 2017 roku].

Ilustracja 1. Maszynowy odczyt danych



Źródło: Cingolani *et al.* 2015.

2. Zakres danych

Warunkiem wstępnym każdej merytorycznej analizy publicznych umów z wykonawcami jest dostępność odpowiednio szerokiego zakresu informacji. Najważniejszą kwestią w tym wymiarze jest właściwe udokumentowanie najważniejszych, najlepiej zaś – wszystkich faz każdego przetargu⁵: planowania, ogłoszenia, rozstrzygnięcia przetargu, podpisania umowy z wykonawcą i poszczególnych etapów jej realizacji. Tymczasem w większości krajów europejskich wymagania dotyczące publikacji ograniczają się do procesu zakończonego ogłoszeniem rozstrzygnięcia przetargu (z ewentualnymi modyfikacjami). Dlatego jedynie wąskie grono krajów publikuje informacje na temat ostatecznie podpisanej umowy i jej realizacji (opóźnień, jakości), ewentualnych modyfikacji, nie wspominając o płatnościach (ilustracja 2).

Konsekwencją braku informacji o zamówieniu w fazie realizacji jest znacznie zawężony zakres poszukiwań dotyczących rozwiązań systemowych, których celem byłoby uzyskanie odpowiedzi na nawet podstawowe pytania dotyczące umów z wykonawcami w większości państw członkowskich Unii Europejskiej. Praktyka dotycząca publikacji ogłoszeń w Polsce mniej lub bardziej odpowiada średniej unijnej. Publicznie dostępne są następujące dane: ogłoszenie o przetargu, powiadomienie o rozstrzygnięciu przetargu i ich modyfikacji. Niemniej jednak bardzo ważne jest podjęcie dalszych kroków w celu gromadzenia danych o rzeczywistej jakości realizacji umowy (na podstawie dobrych praktyk zalecanych w standardach Open Contracting Data

⁵ Jest z tym związana kwestia liczby stosowanych szablonów ogłoszeń, ponieważ w znacznym stopniu kształtuje to koszty pozyskania danych (zastosowanie kilku szablonów komplikuje zarówno pozyskanie, jak i porządkowanie danych).

Standard i DIGIWHIST), ponieważ tylko dysponując możliwie najszerszą wiedzą, jesteśmy w stanie uzyskać pełny obraz efektywności procesów przetargowych.

Ilustracja 2. Informacje na temat realizacji zamówienia

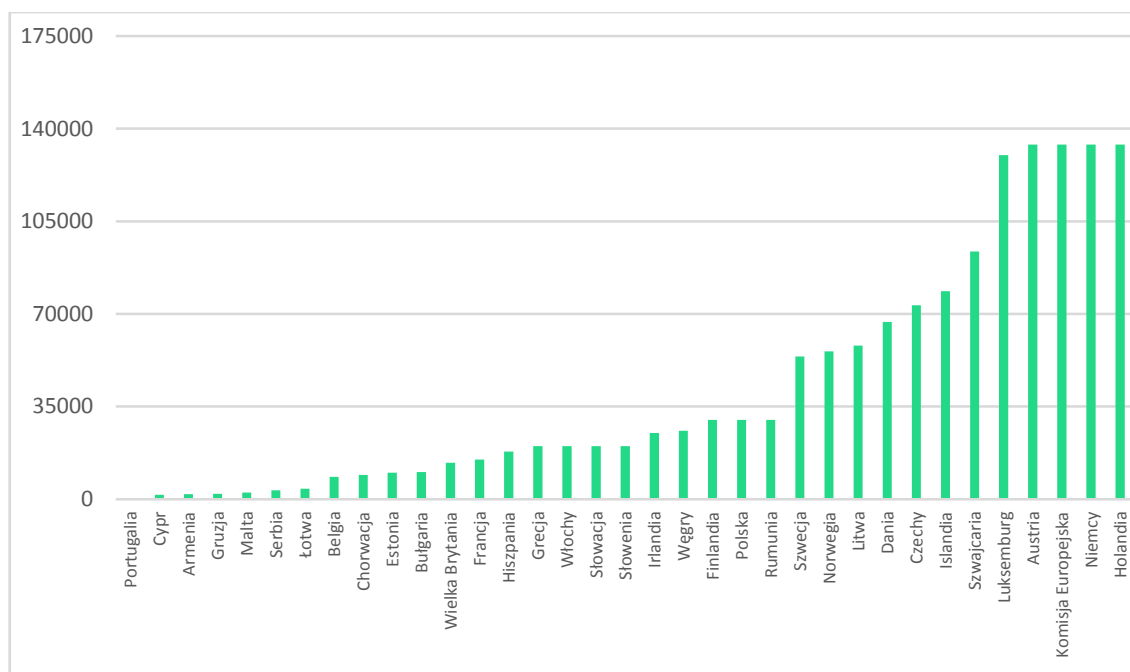
Źródło: Cingolani *et al.* 2015. Wykres wskazuje jedynie „najlepsze” wyniki dla poszczególnych krajów, na przykład na Węgrzech publikacja informacji o wykonaniu umowy nie jest już obowiązkowa, we Włoszech zaś dane o realizacji umowy są dostępne tylko w odniesieniu do największych przetargów.

⁶ Szerzej – Cingolani L., Kukutschka R.M.B., Fazekas M., Tóth B., 2015, *Towards a comprehensive mapping of information on public procurement tendering and its actors across Europe* – http://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2016/01/DIGIWHIST_D1_1-AccessToTenderInfo.pdf [dostęp: 10 lutego 2017 roku].

koszty transakcyjne tłumaczą zastosowanie pewnych progów wartości rozpisywanych przetargów, zwiększona przejrzystość może zwiększyć konkurencję nawet w przetargach o niskiej wartości⁷.

Minimalne progi, powyżej których muszą być stosowane przejrzyste procedury, znacznie różnią się od siebie w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej (ilustracja 3). W niektórych krajach nie istnieją nawet wymogi przejrzystości poniżej unijnego progu publikacji (Niemcy, Holandia), inne przewidują bardzo niskie progi. Stosowany w Polsce próg minimalny jest zbliżony do średniej unijnej w wypadku dostaw, usług i kontraktów na roboty publiczne, co daje ogromne pole do poprawy i wdrożenia najlepszych rozwiązań.

Ilustracja 3. Minimalny próg publikacji przetargów na dostawy i usługi (w euro)

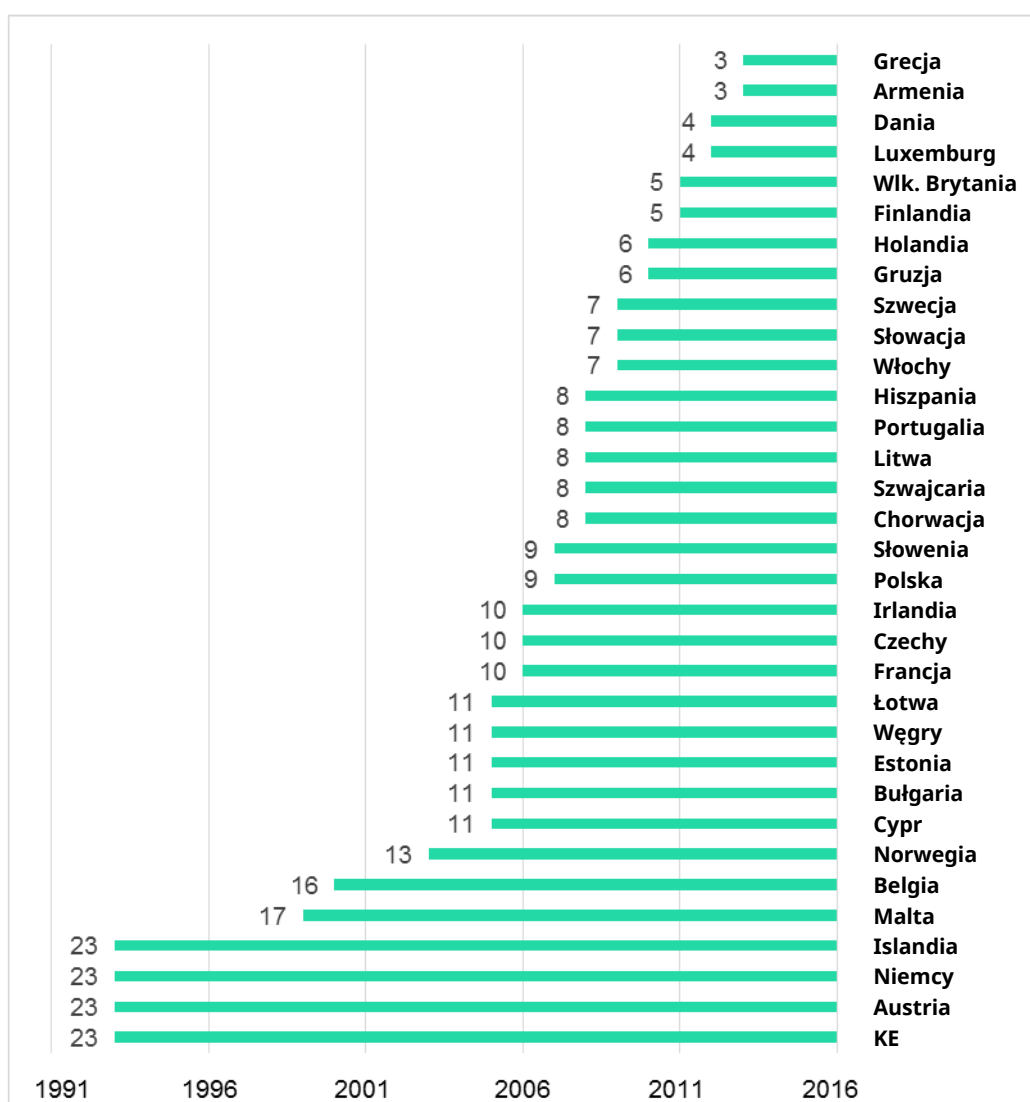


Źródło: Europam 2016.

Rzetelna analiza poszczególnych rozwiązań wymaga przyjęcia długich szeregów czasowych dla przetargów publicznych i działań rynkowych, w tym testów kartelowych. Dzięki temu będzie można określić tendencje i punkty odniesienia oraz wytypować najlepsze rozwiązania. Podobnie jak w innych analizowanych przez nas wymiarach, w Europie istnieją znaczne różnice w dostępności danych historycznych. Prawdopodobnie z powodu różnic w czasie wprowadzenia systemów publikacji przetargów w sieci dostępne dane historyczne sięgają od trzech do dwudziestu trzech lat wstecz. Choć dostępność danych historycznych w Polsce jest na poziomie mediany w Unii Europejskiej (ilustracja 4), to Polskę uważa się za kraj dysponujący wyjątkowo dobrą dokumentacją, ogłoszenia w całym okresie są bowiem publikowane także w formacie XML. W wielu innych krajach starsze dane historyczne są często gorszej jakości, a ich zakres ulega z czasem poważnym zmianom (na przykład publikowanie w formacie XML rozpoczęto w Unii Europejskiej dopiero w 2010 roku).

⁷ Coviello D., Mariniello M., 2014, *Publicity requirements in public procurement: Evidence from a regression discontinuity design*, „Journal of Public Economics”, nr 109, s. 76–100.

Ilustracja 4. Historyczna dostępność danych w poszczególnych krajach oraz na poziomie unijnym (KE)⁸



Źródło: Opracowano na podstawie: Cingolani *et al.* 2015.

W naszej analizie centralne lub lokalne portale zamówień publicznych dotyczą platform internetowych, na których są publikowane ogłoszenia o przetargach, choć publikacja taka niekoniecznie jest obowiązkowa.

3. Szczegółowość danych

Format i zakres publikowanych danych stanowi jedynie szkielet dobrze funkcjonującego systemu zamówień publicznych, treść zaś wynika ze stopnia szczegółowości informacji publikowanych i przechowywanych na

⁸ Dostępność danych historycznych została sporządzona na podstawie analizy oficjalnych portali zamówień publicznych (centralnych lub lokalnych) – por. Cingolani *et al.* 2015. W wypadku Szwecji dostępność danych historycznych jest określona na podstawie bazy danych Visma Opic. W Islandii nie ma publikowanych danych historycznych, stąd nie ujęto tego kraju na ilustracji 5.

oficjalnych platformach krajowych. Ogólna analiza dostępności danych⁹ pozwala wyciągnąć wniosek, że wiele spośród krajowych szablonów ogłoszeń o zamówieniach publicznych zawiera analogiczne wymogi jak w szablonach dla przetargów powyższej progu unijnego¹⁰. Dotyczy to zakresu, często zaś także struktury informacji. Dlatego – mimo dużych rozbieżności rozwiązań w poszczególnych krajach – wszędzie są dostępne pewne podstawowe informacje. Całościowe zestawienie dostępności zmiennych, przygotowane w ramach projektu DIGIWHIST, objęło ponad osiemdziesiąt zmiennych we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej¹¹. Do każdej zmiennej stosuje się jednolite wagi, to znaczy identyfikator zwycięzcy ma przypisaną tę samą wagę co, powiedzmy, powód dyskwalifikacji oferty¹². Z zestawienia tego wynika, że zakres danych w Polsce jest jednym z najlepszych w Europie.

Niemniej jednak niższa niż przeciętnie w Unii Europejskiej jest dostępność danych w niektórych kategoriach informacji. Po pierwsze, brakujące informacje dotyczące dat (na przykład brak daty anulowania, terminu pozyskania dokumentacji, szacowanych terminów rozpoczęcia i zakończenia realizacji umowy) mogą być cenne z perspektywy potencjalnych oferentów. Po drugie, w ogłoszeniu o przetargu są również zawarte bezpośrednie odniesienie do dokumentacji przetargowej (na przykład dokładnych planów budowy dróg) i ostateczna cena do zapłaty. Po trzecie, nie ma informacji o anulowaniu przetargu¹³. Po czwarte, brakuje kilku dodatkowych informacji kontaktowych, w tym między innymi administratora przetargu lub organu odwoławczego¹⁴. Ogłoszenia zawierają jednak dość szczegółowe informacje na temat warunków uczestnictwa, wszystkie inne kategorie są zaś zbliżone do średniej unijnej pod względem zmienności zakresu.

Mimo że zakres danych w dotychczasowym polskim szablonie danych jest stosunkowo duży w porównaniu z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, to jednak istnieje spora przestrzeń dla gromadzenia niewielkim kosztem dodatkowych ważnych informacji, co proponuje się zarówno w standardach Open Contracting Data Standard, jak i w projekcie DIGIWHIST¹⁵. Po pierwsze, przechowywanie większej ilości szczegółowych danych na temat złożonych ofert pozwoliłoby analizować ważne aspekty zachowań oferentów (na przykład beneficjentów rzeczywistych, schematów wspólnego ofertowania, zakresu geograficznego konkurencji, podwykonawstwa). Po drugie, niezbędnym elementem jest wprowadzenie systemu jednoznacznego identyfikowania wszystkich uczestników (zarówno oferentów, jak i kupujących), gdyż tylko w ten sposób można odpowiedzieć sobie na najbardziej podstawowe pytania systemowe. Ponieważ ani instytucje zamawiające, ani poszczególni oferenci nie są jednoznacznie oznaczani, aby ich ze sobą skojarzyć, należy użyć algorytmów dopasowania *ex post* (ilustracja 5)¹⁶.

⁹ Cingolani L., Kukutschka R.M.B., Fazekas M., Tóth B., 2015, *Towards a comprehensive mapping of information on public procurement tendering and its actors across Europe* – http://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2016/01/DIGIWHIST_D1_1-AccessToTenderInfo.pdf [dostęp: 10 lutego 2017 roku].

¹⁰ Por. <http://simap.ted.europa.eu/en/web/simap/standard-forms-dla-public-procurement> [dostęp: 10 lutego 2017 roku].

¹¹ Szerzej – por. *ibidem*.

¹² Należy zwrócić uwagę, że zmienne, które są podstawą tej analizy, są jedynie podgrupą zmiennych zawartych w szablonach Open Contracting Data Standard lub DIGIWHIST, powinny jednak pozwolić zorientować się w rodzajach danych dostępnych w różnych szablonach.

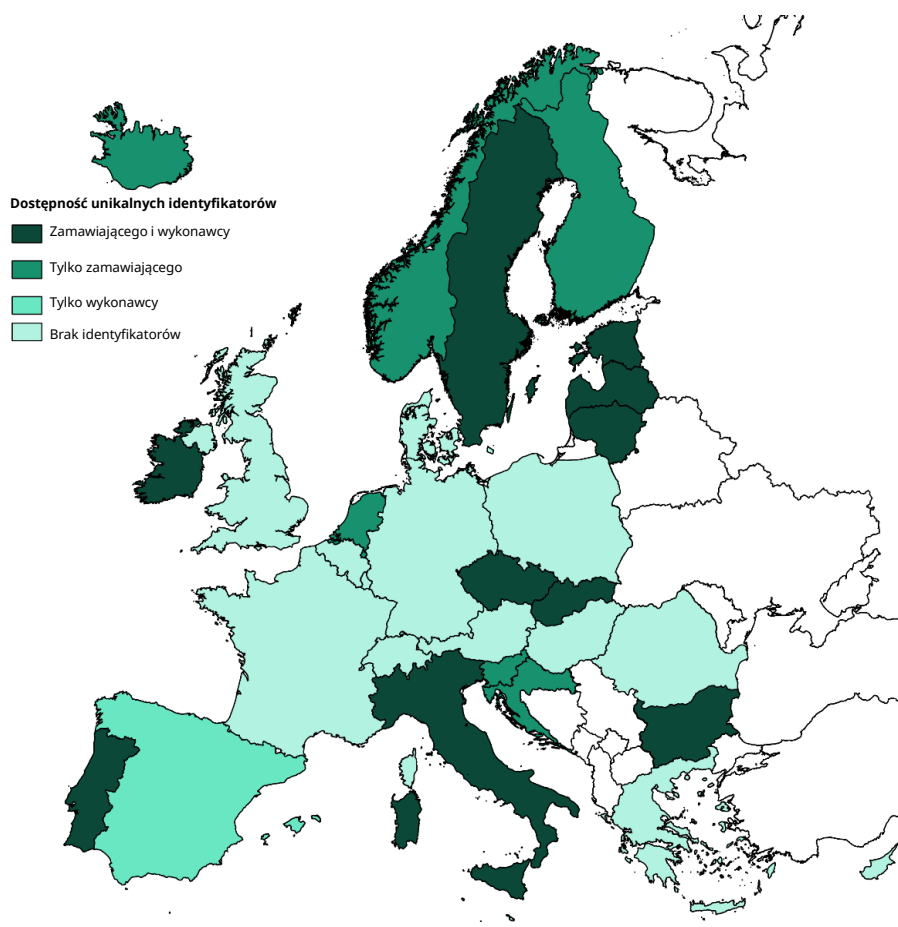
¹³ Warto podkreślić, że może funkcjonować jakaś procedura anulowania przetargu bez żadnych wymogów publikacyjnych, wynikająca choćby z zastosowania określonych reguł (na przykład automatyczne anulowanie przetargu w wypadku nierozstrzygnięcia w określonym interwale czasowym), o czym autorzy niniejszego opracowania nie mają żadnych informacji.

¹⁴ Ta kategoria informacji jest bardzo rozproszona także w innych krajach.

¹⁵ Należy zauważyć, że omawiamy tutaj tylko dodatkowe dane, które potencjalnie są uwzględnione w ogłoszeniu o przetargu i dokumentacji z jego rozstrzygnięcia, nie analizujemy więc żadnych informacji, które dotyczą fazy planowania czy realizacji.

¹⁶ Dopasowanie *ex post* bywa często dość niejednoznaczne i podatne na błędy – por. Czibik, Tóth, Fazekas 2015.

Ilustracja 5. Identyfikatory podmiotów



Źródło: Cingolani *et al.* 2015 – dla oficjalnych platform zamówień publicznych, w wypadku Szwecji – baza danych Visma Opic.

4. Jakość danych – brakujące informacje

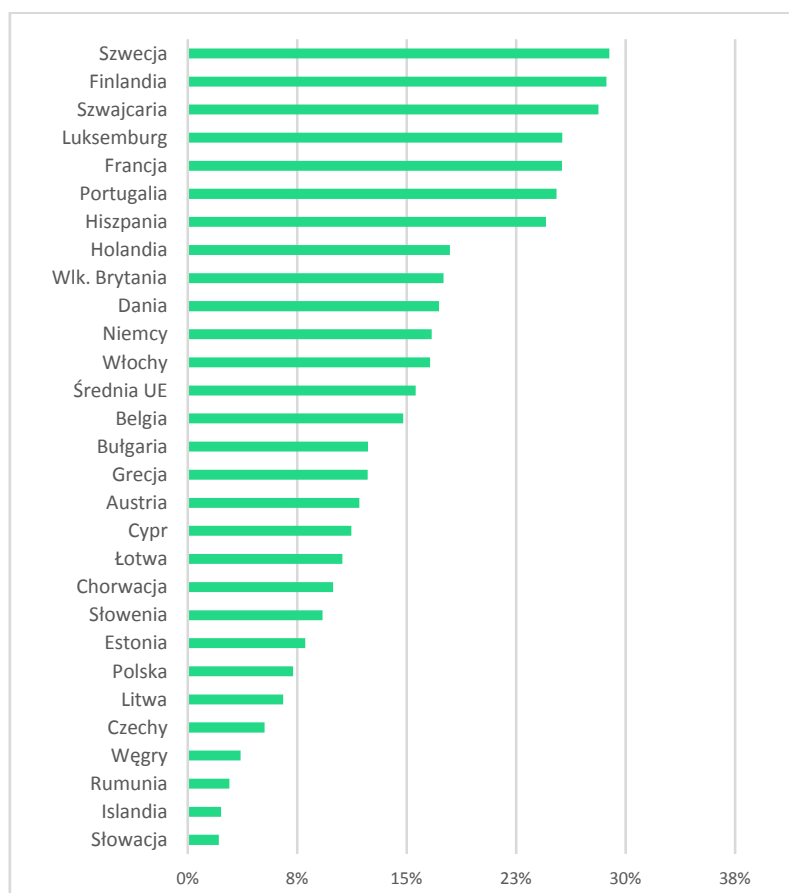
Analiza i porównywanie różnych list szablonów ogłoszeń w poszczególnych krajach pozwala wyrobić sobie wstępną opinię na temat rodzaju dostępnych informacji. Dla analityków, decydentów, oferentów i społeczeństwa obywatelskiego liczy się jednak to, co rzeczywiście jest ujmowane w sprawozdawczości. Stąd ogromne znaczenie ma w naszej analizie zjawisko braków i błędów w dostępnych danych. Co interesujące, mimo jednolitych wymogów dla przetargów podlegających dyrektywom unijnym skala braków w danych jest bardzo różna w zależności od kraju. Źle zaprojektowane platformy internetowe czy brak możliwości egzekwowania przepisów mogą doprowadzić do znacznego obniżenia jakości danych o zamówieniach publicznych nawet w państwach o stosunkowo szczegółowych szablonach ogłoszeń¹⁷.

Jakość sprawozdawczości dotyczącej zamówień publicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej można porównywać jedynie na podstawie bazy danych Tenders Electronic Daily (TED), zawierającej dane o przetargach ze wszystkich państw Unii Europejskiej. Wprawdzie nie jest to obiektywna próba, pewne prze-

¹⁷ Czibik Á., Tóth B., Fazekas M., 2015, *How to Construct a Public Procurement Database from Administrative Records? With examples from the Hungarian public procurement system of 2009–2012* – <http://www.govtransparency.eu/index.php/2015/12/21/constructing-public-procurement-databases-from-administrative-records-technical-report> [dostęp: 10 lutego 2017 roku].

targi mogą się bowiem na przykład znacznie różnić ze względu na różne poziomy cen w poszczególnych krajach, jest to jednak najlepsza metoda porównywania jakości danych. Na ilustracji 6 ukazano średni wskaźnik brakujących informacji w zbiorze Tenders Electronic Daily na podstawie oceny obowiązkowych pól ogłoszenia o rozstrzygnięciu przetargu: nazwa zamawiającego, adres, miasto, kod pocztowy; nazwa zwycięzcy przetargu, adres, miasto, kod pocztowy i państwo; data rozstrzygnięcia, typ procedury, rodzaj kontraktu (na przykład na roboty, dostawy), kody CPV, kody NUTS, informacja o tym, czy kontrakt jest finansowany ze środków Unii Europejskiej, ogólna liczba ofert, kryteria wyboru oferty, wartość szacowana kontraktu (na poziomie częściowym lub całkowitym), ostateczna wartość kontraktu, zastosowanie podwykonawstwa. Warto zwrócić uwagę na znaczną zmienność w poziomie błędów administracyjnych wśród państw członkowskich Unii Europejskiej – bardziej rozwinięte i starsze państwa członkowskie Unii Europejskiej charakteryzują się pięcio-, sześćo-, a nawet siedmiokrotnie wyższym wskaźnikiem brakujących i błędnych danych niż nowe państwa członkowskie. Mimo że porównanie objęło tylko duże przetargi podlegające dyrektywom Unii Europejskiej o zamówieniach publicznych (ponieważ nie można przeprowadzić rzetelnej analizy przetargów poniżej progu z braku ogólnie dostępnych danych), stanowi ono do pewnego stopnia dowód na to, że polskie dane o zamówieniach publicznych są lepszej jakości niż przeciętnie w Unii Europejskiej. Musimy jednak uwzględnić że jakość danych była tu rozumiana bardzo wąsko, niezależnie od prawdziwości danych i tego, czy odzwierciedlają rzeczywistość na placach budów albo realne płatności, a więc czynników, których, niestety, nie byliśmy w stanie ocenić.

Ilustracja 6. Średni wskaźnik błędu administracyjnego w latach 2009–2015 (brakujące lub błędne dane na podstawie Tenders Electronic Daily)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Tenders Electronic Daily – https://open-danych.europa.eu/en/danych/zbiór_danych/te-d-1 [dostęp: 10 lutego 2017 roku].

5. Wnioski i zalecenia

Niniejsza, skrókowa analiza polskiego i europejskich systemów danych o zamówieniach publicznych wskazuje, że polski system zamówień publicznych jest jednym z najlepszych w Unii Europejskiej pod względem dostępności danych i zasad publikowania informacji. Dostępność stosunkowo szczegółowej listy zmiennych przy jednoczesnym niskim wskaźniku braków i formacie XML pozwalającym na odczyt komputerowy można uznać za jedno z najlepszych w Europie. Główne zalety systemu to: a) publikowanie rzetelnych i szczegółowych danych zwiększających potencjalnie konkurencję¹⁸, b) dostępność dla szerokich kręgów społecznych, czyli większa rozliczalność, c) wysoka użyteczność w analizach rozwiązań systemowych. Niemniej jednak jest kilka obszarów, w których można dokonać istotnych korekt.

Format i miejsce publikacji

- Automatyczne powielanie publikacji z Tenders Electronic Daily na portalu krajowym.
- Dostęp do danych przez interfejs programowania aplikacji (API) lub bezpośredni transfer z bazy danych.

Zakres sprawozdawczości

- Wprowadzenie wymogu systematycznego gromadzenia niezbędnych informacji na temat realizacji kontraktu (na przykład rzeczywistych płatności, jakości, opóźnień) i ewentualnego anulowania przetargu (na przykład powód anulowania).
- Obniżenie progów publikacji do poziomu 2–3 tysięcy euro, aby wdrożyć najlepszą praktykę europejską¹⁹.

Szczegółowość

- Udoskonalenie szablonów ogłoszeń o zamówieniach w celu gromadzenia i publikowania szerszego zakresu informacji (na przykład szacowanej daty zamówienia, szczegółowych danych na temat oferty).
- Wdrożenie systemu jednoznacznego oznaczania wszystkich uczestników procesu zamówień publicznych w celu ich lepszej identyfikacji i ustalenia powiązań w bazie danych.

Jakość danych

- Udoskonalenie konstrukcji platformy i systemu monitoringu w celu minimalizacji brakujących danych i oznaczania błędnych danych.

¹⁸ Mimo że przejrzystość jest ważnym warunkiem skutecznej konkurencji, istnieją również inne czynniki regulacyjne, które utrudniają wykonawcom sprawne uczestnictwo w systemie zamówień publicznych. Dlatego należy podkreślić, że na przykład ekstremalnie krótkie terminy na składanie ofert (Polska ma jeden z najkrótszych minimalnych terminów ogłoszenia w Unii Europejskiej – por. Europam 2016) lub niewłaściwe podejście do wymogów kwalifikacji mogą wyraźnie ograniczyć dostęp do rynku zamówień publicznych.

¹⁹ Należy zwrócić uwagę, że próg minimalny służy zapewnieniu pewnego poziomu przejrzystości nawet w odniesieniu do zamówień udzielanych bez konkretnych złożonych procedur (z wolnej ręki). Progi, powyżej których muszą być zastosowane bardziej złożone procedury, są znacznie wyższe w większości państw członkowskich Unii Europejskiej z powodu dodatkowych kosztów transakcyjnych.

Bibliografia

1. Cingolani L., Kukutschka R.M.B., Fazekas M., Tóth B., 2015, *Towards a comprehensive mapping of information on public procurement tendering and its actors across Europe* – http://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2016/01/DIGIWHIST_D1_1-AccessToTenderInfo.pdf [dostęp: 10 lutego 2017 roku].
2. Coviello D., Mariniello M., 2014, *Publicity requirements in public procurement: Evidence from a regression discontinuity design*, „Journal of Public Economics”, nr 109, s. 76–100.
3. Czibik Á., Tóth B., Fazekas M., 2015, *How to Construct a Public Procurement Database from Administrative Records? With examples from the Hungarian public procurement system of 2009–2012* – <http://www.govtransparency.eu/index.php/2015/12/21/constructing-public-procurement-databases-from-administrative-records-technical-report> [dostęp: 10 lutego 2017 roku].
4. Europam, 2016 – <http://europam.eu>.
5. OECD, 2015, *Government at a Glance 2015 – Country fact sheet, Poland* – <https://www.oecd.org/gov/Poland.pdf> [dostęp: 10 lutego 2017 roku].

Publikacja powstała w ramach projektu Programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego „Barometr Ryzyka w zamówieniach publicznych” (<http://barometrryzyka.pl/>).

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-62338-74-0