

II

*(Komunikaty)*KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

KOMUNIKAT KOMISJI

Zamówienia publiczne: przestrzeń danych służąca poprawie jakości wydatków publicznych, kształtowaniu polityki w większym stopniu opartemu na danych oraz zwiększeniu dostępu MŚP do przetargów

(2023/C 98 I/01)

1. Wprowadzenie europejskiej przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych

Każdego roku w UE ponad 250 000 organów publicznych wydaje około 2 bln EUR (około 13,6 % PKB) na zakup usług, robót budowlanych i dostaw. Od nowych dróg po tablety dla uczniów czy sprzęt dla szpitali: organy publiczne są głównymi nabywcami w wielu kluczowych sektorach, takich jak energetyka, transport, infrastruktura, gospodarowanie odpadami, ochrona socjalna, zdrowie, obrona i usługi edukacyjne.

Dzięki podejmowaniu właściwych decyzji w zakresie zakupów sektor publiczny może zwiększyć zatrudnienie, wzrost gospodarczy i inwestycje w Europie oraz zbudować bardziej innowacyjną, konkurencyjną, energooszczędną i sprzyjającą włączeniu społecznemu gospodarkę. To wszystko może wspierać realizację kluczowych strategii politycznych na poziomie krajowym i unijnym, takich jak odbudowa po pandemii, dwójka transformacja, strategiczna autonomia UE i jej przywództwo cyfrowe.

Aby uwolnić pełen potencjał zamówień publicznych, niezbędny jest dostęp do danych i umiejętność ich analizy. Niestety dane dostępne w jednym miejscu i możliwe do przeszukania w celu analizy obejmują zaledwie 20 % wszystkich zaproszeń do składania ofert publikowanych przez nabywców publicznych. Dane z pozostałych 80 % zaproszeń są rozproszone, w różnych formatach, na poziomie krajowym lub regionalnym, a ich ponowne wykorzystanie do celów kształtowania polityki, zapewnienia przejrzystości i lepszego wydatkowania jest trudne lub niemożliwe. Innymi słowy, zamówienia publiczne są bogatym źródłem danych, ale w niewielkim stopniu wykorzystywanym na potrzeby podatników, decydentów i nabywców publicznych.

Inicjatywa Komisji w zakresie danych dotyczących zamówień publicznych ma na celu wykorzystanie potencjału danych dostępnych w całej UE dzięki przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych („PPDS”), jednej z pierwszych wspólnych unijnych przestrzeni danych w konkretnym obszarze będących pokłosiem unijnej strategii w zakresie danych ⁽¹⁾.

Ta przestrzeń danych zrewolucjonizuje dostęp do danych dotyczących zamówień publicznych i korzystanie z nich:

- Stworzy platformę na poziomie UE, która po raz pierwszy zapewni dostęp do rozproszonych dotychczas na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym danych dotyczących zamówień publicznych.
- Znacznie poprawi jakość, dostępność i kompletność danych dzięki ściślejszej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi oraz wprowadzeniu nowych e-formularzy ⁽²⁾, które umożliwią nabywcom publicznym przekazywanie informacji w bardziej uporządkowany sposób.

⁽¹⁾ Europejska strategia w zakresie danych, COM(2020) 66 final, Bruksela, 19 lutego 2020 r.

⁽²⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1780 ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/1986, opublikowane 25 października 2019 r. Rozporządzenie oraz rozszerzoną wersję załącznika do niego w pliku Excel można znaleźć na stronie: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/52697?locale=pl> Te e-formularze zastąpią obowiązujące obecnie standardowe formularze (zob. rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1986 opublikowane 11 listopada 2015 r. (<https://simap.ted.europa.eu/web/simap/standard-forms-for-public-procurement>)).

- Te bogate zbiory danych zostaną połączone z zestawem narzędzi analitycznych obejmujących zaawansowane technologie, takie jak sztuczna inteligencja (AI), na przykład w formie uczenia maszynowego i przetwarzania języka naturalnego (PjN).

Zintegrowane dane w połączeniu z wykorzystaniem najnowocześniejszych i powstających technologii analitycznych nie tylko odmieniają zamówienia publiczne, ale również zapewnią nowe i cenne informacje nabywcom publicznym, decydom, przedsiębiorstwom i zainteresowanym obywatelom.

Nabywcy publiczni w państwach członkowskich uzyskają lepszy stosunek jakości do ceny i więcej narzędzi do ukierunkowania funduszy publicznych na priorytetowe obszary polityki, takie jak zielona i społeczna gospodarka. Informacje uzyskane z PPDS znacznie ułatwią nabywcom publicznym na przykład:

- połączenie sił i realizację zakupów hurtowych w celu uzyskania lepszych cen i wyższej jakości;
- generowanie większej liczby ofert w poszczególnych zaproszeniach do składania ofert dzięki zwiększeniu atrakcyjności zaproszeń dla oferentów, zwłaszcza dla MŚP i przedsiębiorstw typu start-up;
- zwalczanie przypadków zmywy i korupcji, a także innych przestępstw dzięki wykrywaniu podejrzanych schematów;
- lepsze porównanie własnych działań z działaniami równoważnych podmiotów i dzielenie się wiedzą, na przykład w celu zamawiania bardziej ekologicznych, społecznie odpowiedzialnych i innowacyjnych produktów i usług;
- automatyzację zadań – dzięki dalszej cyfryzacji i powstającym technologiom – co przyniesie znaczne oszczędności operacyjne.

PPDS ograniczy również biurokrację, z jaką zmagają się nabywcy publiczni i państwa członkowskie przy wypełnianiu różnych obowiązków sprawozdawczych. Znacznie mniej uciążliwe będzie na przykład:

- składanie sprawozdań na temat zgodności z kluczowymi strategiami politycznymi, takimi jak zielone, społecznie odpowiedzialne i innowacyjne zamówienia publiczne, np. zgodności z poziomami docelowymi określonymi w dyrektywie w sprawie ekologicznie czystych pojazdów w odniesieniu do zamówień na ekologicznie czyste pojazdy;
- wykazywanie wyników w odniesieniu do krajowych planów związanych z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (RRF) oraz monitorowanie wykorzystania innych funduszy UE w czasie rzeczywistym;
- monitorowanie tożsamości wykonawców i podwykonawców, w tym ich beneficjentów rzeczywistych, w celu ochrony integralności postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak wymaga się tego np. w rozporządzeniu w sprawie RRF⁽³⁾.

Decydenci na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym uzyskają wiele informacji, które umożliwią im przewidywanie przyszłych tendencji dotyczących na przykład tego, kiedy określony odsetek pojazdów będących przedmiotem zamówień publicznych będzie wolny od emisji, jak również lepsze zarządzanie kryzysami dzięki monitorowaniu przepływów handlowych generowanych przez nabywców publicznych w czasie zbliżonym do rzeczywistego, a tym samym zwiększenie odporności UE.

Przedsiębiorstwa, a w szczególności MŚP, otrzymają łatwy w użytkowaniu portal, który zapewni im dostęp do znacznie większej liczby procedur otwartych, a także lepszą jakość danych. Pozwoli im to łatwiej i w odpowiednim czasie identyfikować potencjalnie istotne zaproszenia do składania ofert i wykorzystywać narzędzia analityczne do planowania z wyprzedzeniem i koncentrowania swoich zasobów na najbardziej obiecujących zaproszeniach. Oferenci mogliby na przykład wyodrębnić nabywców, którzy koncentrują się na innowacyjnych i zrównoważonych zamówieniach publicznych. Przedsiębiorstwa, a w szczególności MŚP, również skorzystają na tym, że nabywcy publiczni będą wykorzystywać nowe informacje, którymi dysponują, aby zwiększyć dostępność zaproszeń do składania ofert.

Opinia publiczna, społeczeństwo obywatelskie, podatnicy i inne zainteresowane strony zyskają dostęp do znacznie większej ilości danych dotyczących zamówień publicznych niż dotychczas, co zwiększy przejrzystość i rozliczalność wydatków publicznych.

To tylko kilka przykładów tego, jak za sprawą przemyślanego łączenia i analizy danych dotyczących zamówień publicznych można uwolnić potencjał wydatków publicznych w kontekście przyspieszenia dwojakiej transformacji – ekologicznej i cyfrowej, odbudowy po pandemii COVID-19 oraz wspierania innych celów politycznych, takich jak włączenie społeczne i efektywność energetyczna. A to dopiero początek: zważywszy na dużą liczbę ekosystemów, których dotyczą zamówienia publiczne, oraz ilość danych do przeanalizowania, ogromny potencjał w tym obszarze drzemie w sztucznej inteligencji, choć wciąż jest to dla nas teren nie w pełni zbadany.

PPDS będzie powstawać stopniowo. Celem jest wprowadzenie do połowy 2023 r. podstawowej architektury i zestawu narzędzi analitycznych oraz udostępnienie w systemie danych dotyczących zamówień publicznych publikowanych na poziomie UE. Do końca 2024 r. wszystkie uczestniczące krajowe portale publikacyjne zostaną połączone, dane historyczne zostaną zintegrowane i opublikowane na poziomie unijnym, a zestaw narzędzi analitycznych zostanie rozszerzony. Od 2025 r. w systemie można by ustanowić powiązania z dodatkowymi zewnętrznymi źródłami danych.

⁽³⁾ Art. 22 ust. 2 lit. d) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

2. Obecny krajobraz danych dotyczących zamówień publicznych

Dane dotyczące zamówień publikowane na poziomie unijnym

Wydatki związane z zamówieniami są regulowane dyrektywami dotyczącymi zamówień publicznych ⁽⁴⁾, które zawierają przepisy regulujące organizację postępowań o udzielenie zamówienia oraz publikację danych generowanych z tych postępowań w przypadku zamówień o wyższej wartości ⁽⁵⁾ („powyżej progów unijnych”). Postępowania powyżej progów unijnych stanowią około 20 % wszystkich zamówień publicznych. Nabywcy publiczni na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym muszą publikować dane na etapie powiadamiania i udzielania zamówień w ramach tych postępowań na unijnej stronie internetowej Tenders Electronic Daily ⁽⁶⁾ („TED”), zgodnie ze specyfikacjami technicznymi opublikowanymi przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej ⁽⁷⁾. Obowiązek publikacji nie obejmuje obecnie całego cyklu postępowania o udzielenie zamówienia, np. w szczególności etapów następujących po udzieleniu zamówienia.

Obowiązujące obecnie formularze do publikacji na portalu TED zostaną wkrótce zastąpione e-formularzami ⁽⁸⁾, z których od 14 listopada 2022 r. można korzystać na zasadzie dobrowolności. Obowiązujące obecnie standardowe formularze zostaną wycofane 25 października 2023 r., a stosowanie e-formularzy będzie obowiązkowe w przypadku postępowań o udzielenie zamówienia o wartości powyżej progów unijnych.

Dzięki e-formularzom możliwe będzie gromadzenie danych dotyczących zamówień publicznych w sposób bardziej uporządkowany. Uporządkowane gromadzenie danych ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia wyższej jakości i kompletności danych, co jest niezwykle istotne dla wiarygodnej analizy danych. Na przykład e-formularze zawierają specjalne pola, w których w uporządkowany sposób można przekazywać informacje na temat zielonych, społecznie odpowiedzialnych i innowacyjnych zamówień publicznych (w tym zgodności z dyrektywą w sprawie ekologicznie czystych pojazdów), co nie jest możliwe w przypadku obecnie stosowanych ogłoszeń.

Wprowadzenie e-formularzy pozwoli również z czasem gromadzić dane z całego cyklu postępowania o udzielenie zamówienia. W tym celu e-formularze zostaną rozszerzone w taki sposób, że po raz pierwszy będą obejmowały dobrowolne formularze do publikacji ogłoszeń o ukończeniu realizacji zamówienia (tj. informacji po udzieleniu zamówienia, takich jak ostateczna zapłacona cena, wykorzystani podwykonawcy, rzeczywisty czas potrzebny na realizację i otrzymane skargi).

Dane dotyczące zamówień wygenerowane i opublikowane na poziomie państwa członkowskiego

Postępowania o udzielenie zamówienia poniżej progów unijnych stanowią około 80 % wszystkich zamówień publicznych. Na szczeblu UE nie ma obowiązku publikowania informacji na temat tych procedur w portalu TED i brak jest wspólnego standardu. Sposób gromadzenia i publikowania przez nabywców publicznych danych z tych postępowań zależy od przepisów krajowych i od organizacji administracyjnej każdego państwa członkowskiego. Prowadzi to do funkcjonowania różnych portali publikacyjnych, progów wartości i standardów ⁽⁹⁾, co utrudnia ponowne wykorzystywanie danych do celów lepszego wydatkowania, zapewnienia przejrzystości i kształtowania polityki.

3. Korzyści płynące z pełnego wykorzystania potencjału danych dotyczących zamówień publicznych

Utworzenie zintegrowanej przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych powyżej i poniżej progów unijnych, w połączeniu z narzędziami analitycznymi wykorzystującymi zaawansowane technologie, przyniesie korzyści nabywcom publicznym, decydentom na szczeblu unijnym i krajowym, przedsiębiorstwom, badaczom i podatnikom.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych, dyrektywa 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, dyrektywa 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji, dyrektywa 2009/81/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

⁽⁵⁾ Prawo UE ustanawia minimalne zharmonizowane przepisy dotyczące zaproszeń do składania ofert, których wartość pieniężna przekracza określoną kwotę i w przypadku których domniemywa się, że mają znaczenie transgraniczne (https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en).

⁽⁶⁾ Mówiąc konkretniej, w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. Link do strony internetowej: <https://ted.europa.eu/TED/browse/browseByMap.do>.

⁽⁷⁾ <https://simap.ted.europa.eu/web/simap/sending-electronic-notice>

⁽⁸⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1780 ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/1986, opublikowane 25 października 2019 r. Rozporządzenie oraz rozszerzoną wersję załącznika do niego w pliku Excel można znaleźć na stronie: <https://ec.europa.eu/docsroom/docsroom/52697?locale=pl>. Rozporządzenie wykonawcze zostało niedawno zaktualizowane rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2022/2303 z dnia 24 listopada 2022 r., w szczególności w celu umożliwienia uporządkowanej sprawozdawczości w zakresie innowacyjnych, zielonych i społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

⁽⁹⁾ Państwa członkowskie mogą swobodnie określać swoje progi wartości dotyczące (krajowej) publikacji. Wiele państw członkowskich nie stosuje progów lub stosuje stosunkowo niskie progi, w związku z czym gromadzi pełniejszy zestaw danych. Inne mają ustalone stosunkowo wysokie progi i w związku z tym zazwyczaj gromadzą znacznie mniej danych. Niektóre państwa członkowskie pozostawiają nabywcom publicznym swobodę wyboru formatu, w jakim publikują dane dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia, inne określiły (różne) wzory. Niektóre z tych wzorów zawierają tylko kilka zmiennych, podczas gdy inne wykorzystują obszerne formularze danych, w niektórych przypadkach wykraczające nawet poza standardowe formularze UE. Ponadto wiele państw członkowskich oprócz swoich portali krajowych prowadzi wiele portali na szczeblu niższym niż krajowy. Dwa państwa członkowskie nie mają centralnego portalu.

Nabywcy publiczni w państwach członkowskich na wszystkich szczeblach uzyskają lepszy stosunek jakości do ceny w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, ponieważ PPDS umożliwi im planowanie zaproszeń do składania ofert w większym stopniu oparte na danych, jak również analizę porównawczą i wymianę wiedzy, zwiększy poziom cyfryzacji, ułatwi wykrywanie przypadków nadużyć finansowych i zмовy, a także pomoże im zwiększyć dostęp do zaproszeń, w tym dla MŚP.

— Lepszy stosunek wartości do ceny dzięki planowaniu zaproszeń do składania ofert opartemu na danych

Nabywcy publiczni uzyskują cenne informacje na temat swojego zapotrzebowania, w tym przewidywania przyszłych tendencji z wykorzystaniem sztucznej inteligencji i uczenia maszynowego, a także na temat podaży, tj. dane dotyczące dotychczasowych wyników oferentów przydatne do oceny tego, którzy oferenci oferowali optymalne wykorzystanie środków.

Dzięki tej wiedzy nabywcy publiczni mogą skuteczniej organizować postępowania o udzielenie zamówienia. Mogą na przykład połączyć siły i realizować zakupy hurtowe za pośrednictwem centralnych jednostek zakupujących albo na zasadzie ad hoc, aby uzyskać lepsze ceny oraz wyższą jakość towarów i usług. Obecnie potencjał w tym zakresie pozostaje w dużej mierze niewykorzystany, zwłaszcza w wymiarze transgranicznym: jedynie 11 % postępowań w UE odbywa się w drodze zamówień realizowanych wspólnie na zasadzie współpracy.

Szereg wspólnych postępowań o udzielenie zamówienia jest obecnie koordynowanych na szczeblu UE w określonych sektorach gospodarki. Jednym z konkretnych przykładów jest Wspólne Przedsięwzięcie w dziedzinie Europejskich Obliczeń Wielkiej Skali (Wspólne Przedsięwzięcie EuroHPC), inicjatywa o wartości 1 mld EUR zakładająca współpracę w zakresie wspólnych zamówień oraz badań naukowych i rozwoju. W ramach tej inicjatywy francuska spółka Grand Equipement National de Calcul Intensif (GENCI) i niemiecki ośrodek badawczy Jülich dokonują wspólnego zakupu dwóch symulatorów kwantowych (superkomputerów). Innym przykładem jest wspólne zamówienie UE na Veklury® (remdesiwir), lek przeciwwirusowy dla pacjentów z COVID-19, koordynowane przez Urząd ds. Gotowości i Reagowania na Stany Zagrożenia Zdrowia (HERA). W programie uczestniczą 22 państwa członkowskie UE i inne kraje, które mogą zamówić lek w ramach drugiej umowy ramowej podpisanej 19 lipca 2022 r. Dzięki planowaniu w większym stopniu opartemu na danych nabywcy publiczni mogliby czerpać korzyści ze wspólnych zamówień w mniej widocznych sektorach i bez koordynacji ze strony UE.

— Poprawa ukierunkowania i skuteczności wydatków publicznych dzięki analizie porównawczej i wymianie wiedzy

Ponieważ obecnie dane dotyczące zamówień publicznych są rozproszone w wielu systemach i zapisywane w różnych formatach, cenna wiedza na temat szczególnie udanych lub ukierunkowanych zaproszeń do składania ofert pozostaje często zamknięta w silosach danych. Nabywcy publiczni chętnie skorzystają zatem z możliwości analizowania i porównywania swoich wyników oraz uczenia się od siebie nawzajem, jakie zapewni PPDS. Takie informacje można wymieniać w zależności od bieżących potrzeb albo, w szerszym ujęciu, za pomocą szkoleń i wytycznych.

Dotyczy to w szczególności obszarów, w których przysze e-formularze będą po raz pierwszy wykorzystywane do gromadzenia informacji w sposób uporządkowany, w szczególności informacji na temat zielonych, społecznie odpowiedzialnych i innowacyjnych zamówień publicznych. Pozwoli to na przykład określić, w przypadku których postępowań o udzielenie zamówienia i w jaki sposób nabywcy publiczni stosują kryteria ekologiczne. Wymiana wiedzy na temat zamówień strategicznych między silosami danych pomoże lepiej wykorzystywać wydatki publiczne do wdrażania Zielonego Ładu i innych priorytetowych polityk.

Ponieważ PPDS doprowadzi do większej harmonizacji i interoperacyjności między systemami, wymiana wiedzy i zasobów może obejmować także narzędzia techniczne takie jak modele analityczne.

— Korzyści z dalszej transformacji cyfrowej

PPDS przyczyni się do dalszego przyspieszenia transformacji cyfrowej wśród nabywców publicznych i ogólnie w administracji publicznej, zgodnie ze strategią Komisji na rzecz e-zamówień⁽¹⁰⁾. Z czasem coraz więcej danych będzie automatycznie przekazywanych od wielu nabywców publicznych na bardziej scentralizowane poziomy. Oznacza to, że wykorzystywane w PPDS zaawansowane techniki oparte na analizie i sztucznej inteligencji umożliwią nabywcom publicznym dalszą automatyzację fazy przetargowej. Jednym z przykładów rozwiązań wdrożonych w ramach kilku projektów pilotażowych⁽¹¹⁾ jest zautomatyzowany wybór kodów Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) przy klasyfikowaniu zaproszenia do składania ofert. Nie tylko pozwala to zaoszczędzić zasoby, ale również zwiększa uczestnictwo, ponieważ błędna klasyfikacja kodów CPV może skutkować mniejszą liczbą potencjalnych oferentów, którzy zainteresują się danym zaproszeniem.

⁽¹⁰⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0179&from=EN>. Jednym z warunków pomyślnego utworzenia PPDS jest wprowadzenie przez państwa członkowskie mechanizmów automatycznego gromadzenia danych, których pierwszym etapem jest przekazywanie danych z krajowych portali i rejestrów zamówień (zob. s. 12 poniżej).

⁽¹¹⁾ Komisja Europejska i Deloitte (2020), Study on uptake of emerging technologies in public procurement [Badanie dotyczące wykorzystania powstających technologii w zamówieniach publicznych], dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/emerging-technologies_en

— Zwalczanie przypadków zмовy, korupcji i nadużyć finansowych oraz unikanie marnotrawienia środków publicznych

Część wydatków publicznych marnuje się co roku z powodu nadużyć finansowych, korupcji i innych praktyk niezgodnych z prawem. Z tego względu w przepisach UE, w szczególności w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), zobowiązano państwa członkowskie do stosowania odpowiednich środków w celu zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji i konfliktom interesów oraz wykrywania i korygowania tych zjawisk w odniesieniu do funduszy udostępnianych w ramach tego instrumentu ⁽¹²⁾. W połączeniu z technikami wykorzystującymi sztuczną inteligencję i uczenie maszynowe bogactwo danych dostępnych w PPDS ułatwi nabywcom publicznym wykrywanie potencjalnych przypadków zмовy, np. zmów przetargowych, a także korupcji. Za pomocą tych nowych technik można identyfikować zachowania i schematy wydatków wskazujące na nadużycia i oznaczać je celem dalszego badania.

Konkretnym przykładem wykorzystania danych i analiz do zwalczania zмовy i nadużyć finansowych jest rozwiązane zastosowane w ramach projektu finansowanego ze środków europejskich („TheyBuyForYou”). W Słowenii dane dotyczące zamówień publicznych były przetwarzane za pomocą technik uczenia maszynowego (nadzorowanych, nienadzorowanych i statystycznych) w celu identyfikacji schematów sugerujących potencjalne nadużycia finansowe. Realizatorzy projektu wykazali skuteczność i efektywność wykorzystania danych w tym celu. Ręczna eksploatacja tak dużej ilości danych jest praktycznie niemożliwa.

Ponadto powiązanie danych z PPDS z innymi, już dostępnymi źródłami danych pomogłoby organom publicznym lepiej zrozumieć strukturę własności uczestników postępowań o udzielenie zamówienia, w tym zidentyfikować ich beneficjentów rzeczywistych.

— Zwiększenie dostępu do zaproszeń do składania ofert w celu wspierania konkurencji

Głównym celem zamówień publicznych jest wspieranie konkurencji w celu jak najefektywniejszego wydatkowania środków publicznych. Jest to szczególnie ważne dzisiaj, gdy budżety publiczne są obciążone po pandemii COVID-19 i gdy rosną wydatki na obronność.

Obecnie jednak w 60 % państw członkowskich w ponad 20 % wszystkich postępowań otrzymuje się tylko jedną ofertę, co oznacza brak konkurencji. Dzięki PPDS nabywcy publiczni i decydenci będą mogli wykrywać pewne schematy i dowiedzą się, w jaki sposób można zwiększyć dostęp do zaproszeń do składania ofert, szczególnie dla MŚP.

— Łatwiejsza sprawozdawczość w zakresie innowacyjnych, zielonych i społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych

PPDS ograniczy również biurokrację, z jaką zmagają się nabywcy publiczni i państwa członkowskie przy wypełnianiu różnych obowiązków sprawozdawczych, na przykład w zakresie innowacyjnych, zielonych i społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

Obecnie nabywcy publiczni mogą przekazywać informacje na temat zgodności z kryteriami zielonych, innowacyjnych i społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych jedynie w sposób nieuporządkowany ⁽¹³⁾. W e-formularzach wprowadzono specjalne i łatwe w użyciu pola tekstowe dotyczące tych kryteriów.

Przykładem obowiązkowych zielonych zamówień publicznych jest zmieniona dyrektywa w sprawie ekologicznie czystych pojazdów ⁽¹⁴⁾. Określono w niej krajowe poziomy docelowe w zakresie zamówień publicznych na ekologicznie czyste pojazdy, aby zwiększyć popyt i przyspieszyć wprowadzanie na rynek pojazdów niskoemisyjnych i bezemisyjnych. Dane gromadzone za pośrednictwem specjalnych pól w e-formularzach i analizowane w PPDS znacznie ułatwią państwom członkowskim składanie sprawozdań przewidzianych w tej dyrektywie i umożliwią dokładne monitorowanie osiągnięcia wspomnianych poziomów docelowych.

— Monitorowanie wykorzystania/absorpcji funduszy UE

W e-formularzach znajdują się również specjalne pola dotyczące wykorzystania różnych funduszy i programów UE. W ten sposób PPDS pomoże państwu członkowskiemu w monitorowaniu i zgłaszaniu wykorzystania i absorpcji tych funduszy, w tym środków z RRF, które są wykorzystywane na przykład na projekty inwestycyjne, takie jak elektryczne wodorowe lub autobusy o napędzie alternatywnym, w ramach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego ⁽¹⁵⁾. Ponadto państwom członkowskim łatwiej będzie monitorować odpowiednich wykonawców, podwykonawców i beneficjentów rzeczywistych.

⁽¹²⁾ Art. 22 ust. 2 lit. b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

⁽¹³⁾ Obecne standardowe formularze (UE) nie zawierają pól tekstowych na potrzeby takiej sprawozdawczości. Jak wspomniano powyżej, kilka formatów krajowych wykracza poza standardowe formularze UE, również w odniesieniu do zielonych, innowacyjnych i społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych.

⁽¹⁴⁾ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport-urban-transport/clean-and-energy-efficient-vehicles/clean-vehicles-directive_en

⁽¹⁵⁾ Ogólne monitorowanie projektów inwestycyjnych finansowanych z RRF odbywa się w ramach tabeli wyników w zakresie odbudowy i zwiększania odporności na podstawie bazy danych FENIX.

PPDS zapewni decydom na szczeblu unijnym i krajowym potężne narzędzie do monitorowania, porównywania i analizowania wydatków publicznych w całej UE.

Łatwiejsza i bardziej uporządkowana sprawozdawczość dla nabywców publicznych oznacza skuteczniejsze monitorowanie dla decydentów. Analiza nieuporządkowanego tekstu jest nie tylko bardzo czasochłonna, ale również narażona na błędy. Ponadto, podobnie jak większość danych dotyczących zamówień publicznych, informacje są rozproszone w wielu systemach. Wraz z wprowadzeniem e-formularzy i platformy umożliwiającej dostęp do danych dotyczących zamówień zarówno powyżej, jak i poniżej progów określających obowiązek publikacji, decydenci mogą skuteczniej monitorować i przyspieszać wdrażanie kluczowych polityk. Umożliwi im to ocenę skuteczności polityki publicznej w dziedzinie zamówień publicznych oraz w innych dziedzinach, a w razie potrzeby dostosowanie jej w oparciu o kompletne dane w czasie zbliżonym do rzeczywistego.

PPDS zapewni również decydom informacje niezbędne do skutecznego zarządzania przyszłymi kryzysami, a tym samym zwiększy odporność. Globalne kryzysy, takie jak pandemia COVID-19, uwydatniły znaczenie cyfryzacji, w tym w zamówieniach publicznych. Zamówienia publiczne są głównym kanałem zakupu sprzętu medycznego i leków. Wprowadzenie e-zamówień i zapewnienie dostępu do danych dotyczących zamówień publicznych już przyspieszyły dystrybucję pilnie potrzebnych środków i zasobów medycznych, takich jak środki ochrony indywidualnej, w pierwszych miesiącach kryzysu zdrowotnego. Zapewnienie większej ilości danych w czasie rzeczywistym i o wyższej jakości mogłoby umożliwić monitorowanie pochodzenia kluczowych dostaw, a nawet wprowadzenie systemu „ratingu”, w którym nabywcy publiczni mogli określać jakość według pochodzenia lub dostawcy (poza istniejącymi znakami jakości, które okazywały się niekiedy zawodne).

Ostatnimi czasy wojna w Ukrainie zakłóciła łańcuchy dostaw, spowodowała gwałtowny wzrost cen energii, zmotywowała szereg państw członkowskich do zwiększenia wydatków na obronność i przyciągnęła do UE miliony uchodźców potrzebujących schronienia. W podobnym kontekście PPDS pozwoliłaby lepiej zrozumieć wpływ tych zmian na jednolity rynek, zwłaszcza w połączeniu z innymi danymi rynkowymi, np. dotyczącymi surowców. Monitorowanie przepływu towarów i usług zamawianych przez nabywców publicznych w ramach jednolitego rynku oraz między jednolitym rynkiem a państwami trzecimi, w czasie zbliżonym do rzeczywistego i na bardzo szczegółowym poziomie, zapewni decydom nowe informacje, które pozwolą im skuteczniej zarządzać kryzysami, a tym samym przyczynią się do zwiększenia odporności UE.

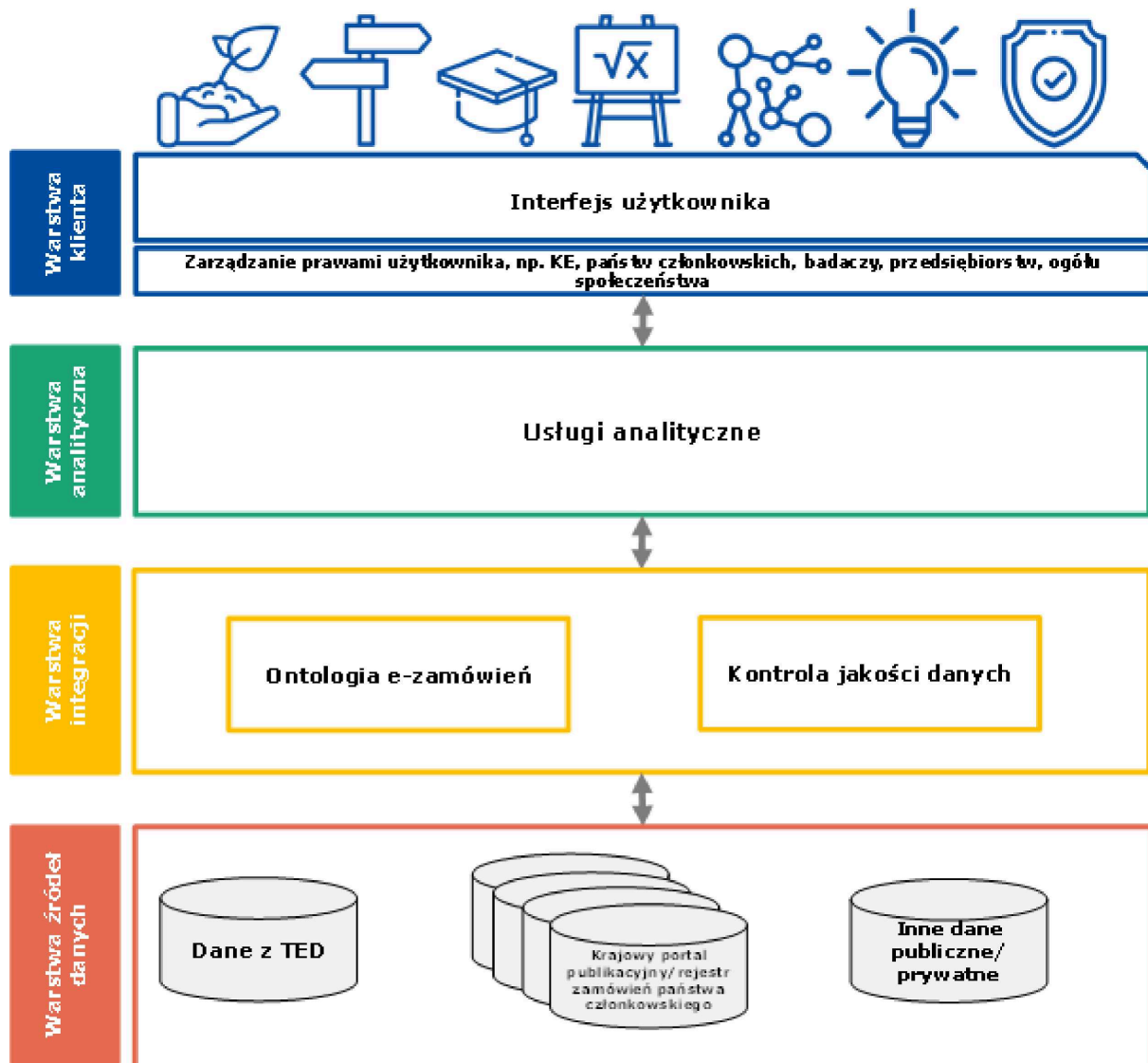
Przedsiębiorstwa, tj. potencjalni oferenci, uzyskają dostęp do znacznie większej liczby procedur otwartych, a także lepszą jakość danych z całej Europy. Nowy interfejs użytkownika umożliwi przedsiębiorstwom łatwą identyfikację odpowiednich zaproszeń w odpowiednim czasie. Nowe narzędzia analityczne w połączeniu z danymi aktualnymi i historycznymi umożliwią im planowanie z wyprzedzeniem, identyfikację tendencji rynkowych (np. bardziej zrównoważone zamówienia publiczne) i bardziej strategiczne przedstawianie ofert (np. profile nabywców i długoterminowe serie przetargowe).

Ten uproszczony dostęp do punktów kompleksowej obsługi i narzędzia analityczne mają szczególne znaczenie w kontekście tworzenia równych warunków działania dla MŚP. MŚP nie dysponują zasobami umożliwiającymi monitorowanie wielu portali na potrzeby odpowiednich zaproszeń do składania ofert. Ponadto, biorąc pod uwagę ograniczone zasoby i ukierunkowaną wiedzę fachową, muszą one koncentrować swoje oferty na tych zaproszeniach, w których ich szanse na wygranie są największe. Właśnie to umożliwi im PPDS. MŚP specjalizujące się w danej dziedzinie mogłyby na przykład wyodrębnić nabywców, którzy koncentrują się na innowacyjnych i zrównoważonych zamówieniach publicznych, a następnie dowiedzieć się, w jaki sposób organizowali oni dotychczas postępowania o udzielenie zamówienia. MŚP skorzystają też na tym, że nabywcy publiczni będą wykorzystywać nowe informacje, którymi dysponują, aby zwiększyć dostępność zaproszeń dla mniejszych przedsiębiorstw.

Podatnicy, ich stowarzyszenia, organizacje pozarządowe i społeczeństwo coraz częściej domagają się większej przejrzystości zarządzania wydatkami publicznymi. Dzięki zapewnieniu im odpowiedniego poziomu dostępu PPDS doprowadzi do większej odpowiedzialności nabywców publicznych. W szczególności badacze i dziennikarze danych będą mieli dostęp do znacznie szerszej puli danych dobrej jakości, dzięki czemu będą mogli realizować swoje projekty i pomagać w generowaniu nowych informacji. Z kolei zapewnienie dostępu do PPDS środowisku akademickiemu wyzwoli innowacyjne pomysły w zakresie analityki i z czasem wzbogaci zestaw narzędzi analitycznych PPDS.

4. **Koncepcja europejskiej przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych**

Rozwój prawdziwie zintegrowanej przestrzeni danych dotyczących zamówień publicznych będzie wymagał wspólnych działań na szczeblu unijnym i krajowym oraz na poziomie wszystkich nabywców publicznych w całej UE. PPDS będzie się składać z czterech warstw.



Warstwa źródeł danych

Warstwa źródeł danych będzie obejmować źródła danych wykorzystywane w PPDS do gromadzenia danych. Wyróżnia się trzy główne źródła danych:

- Portal TED zarządzany przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej, który dostarcza danych z etapu przed udzieleniem zamówienia dotyczących głównie postępowań powyżej progów unijnych. Niektóre państwa członkowskie już teraz dobrowolnie wysyłają ogłoszenia o postępowaniach o udzielenie zamówienia poniżej progów unijnych. Stanie się to jeszcze łatwiejsze dzięki dobrowolnym formularzom, które mają zostać wprowadzone do katalogu e-formularzy. W przyszłości e-formularze będą obejmować również dobrowolne ogłoszenie o zakończeniu zamówienia, które pozwoli lepiej gromadzić informacje o pełnym cyklu życia zamówienia publicznego, w tym etapu po udzieleniu zamówienia.
- Portale państw członkowskich dotyczące zamówień publicznych, które zawierają najnowsze informacje na temat przetargów⁽¹⁶⁾. W pierwszej kolejności dostarczą one przede wszystkim danych z etapu przed udzieleniem zamówienia dotyczących procedur poniżej progów unijnych w zakresie, w jakim są one gromadzone przez państwa członkowskie (zob. s. 4 powyżej). Państwa członkowskie zachowują kontrolę nad danymi, które chcą udostępnić w PPDS (poza danymi, które muszą zostać opublikowane w portalu TED zgodnie z dyrektywami dotyczącymi zamówień publicznych)⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Są to zazwyczaj krajowe portale publikacyjne lub rejestry zamówień.

⁽¹⁷⁾ Dzięki e-formularzom po raz pierwszy możliwe będzie podanie w ogłoszeniach danych, które nie powinny być publikowane, a przynajmniej nie natychmiast. Jest to ważne, aby zagwarantować nabywcom publicznym, że pewne dane nie są udostępniane publicznie lub nie są udostępniane wcześniej niż w określonym momencie (np. ceny).

- Aby zapewnić jeszcze obszerniejsze informacje i kontrole krzyżowe w połączeniu z bazami danych dotyczących zamówień publicznych, takimi jak rejestry publiczne zawierające dane dotyczące przedsiębiorstw i dane dotyczące beneficjentów rzeczywistych przedsiębiorstw składających oferty, PPDS może zostać połączona z innymi publicznymi i prywatnymi bazami danych.

Warstwa integracji

Warstwa integracji, która ma zostać ustanowiona przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi, stworzy ze wspomnianych powyżej źródeł zharmonizowaną pulę danych dotyczących zamówień publicznych. W tej warstwie przechodzące dane są gromadzone i „tłumaczone” przed ich przekazaniem do kolejnych warstw i do użytkowników:

- Dane będą gromadzone za pośrednictwem specjalnych interfejsów nadających się do odczytu maszynowego ⁽¹⁸⁾ i potoków danych.
- Następnie dane zostaną zweryfikowane w oparciu o zestaw reguł dotyczących jakości danych. Umożliwia to sygnalizowanie problemów z kompletnością i jakością na tablicy wskaźników jakości danych oraz, w zależności od planowanego wykorzystania danych, wyeliminowanie danych złej jakości lub powielania danych, które mogłyby zagrozić analizie. Odpowiedzialność za jakość danych spoczywa jednak przede wszystkim na nabywcach publicznych (zob. również s. 12 poniżej).
- Dane dotyczące zamówień publicznych mają różne formaty. Dane z portalu TED są obecnie gromadzone w standardowych formularzach, a w przyszłości będą umieszczane w e-formularzach. W niektórych państwach członkowskich stosowany jest format OCDS ⁽¹⁹⁾, ale inne państwa stosują różne inne formaty. W warstwie integracji wszystkie dane zostaną „przetłumaczone” na jeden wspólny język, tj. ontologię e-zamówień ⁽²⁰⁾ opracowaną przez Urząd Publikacji we współpracy z państwami członkowskimi ⁽²¹⁾. Jest to konieczne do powiązania danych pochodzących z różnych źródeł i ponownego wykorzystania ich do celów analitycznych.

Warstwa analityczna

Komisja opracuje również zestaw narzędzi analitycznych uwzględniający powstające technologie (AI, uczenie maszynowe i NLP). Państwa członkowskie mogą ustanowić własne warstwy analityczne w celu łączenia danych w PPDS z dodatkowymi źródłami krajowymi, jeżeli zapewni im to cenne informacje ⁽²²⁾.

Warstwa klienta/interfejs użytkownika

Stworzony przez Komisję interfejs użytkownika umożliwi użytkownikom końcowym dostęp do danych w warstwie integracji lub informacji uzyskanych w warstwie analitycznej. Różne kategorie użytkowników (np. państwa członkowskie, nabywcy publiczni, przedsiębiorstwa, obywatele, organizacje pozarządowe, dziennikarze i badacze) będą miały różne prawa dostępu, z rozróżnieniem na dane publiczne i niepubliczne oraz na uczestniczące państwa członkowskie, które już udostępniają swoje dane w PPDS (uczestnicy PPDS, zob. również następna sekcja), i te, które potrzebują więcej czasu na przygotowanie. Przy określaniu praw dostępu dla poszczególnych kategorii użytkowników uwzględniona zostanie wrażliwość odnośnych informacji. Interfejs ten będzie testowany przez użytkowników i zaprojektowany w sposób ukierunkowany na użytkowników, tak aby w szczególności MŚP i członkowie społeczeństwa mogli łatwo uzyskać informacje i wiedzę, których szukają. Na obecnym etapie planuje się, że dostęp dla różnych kategorii użytkowników będzie bezpłatny.

⁽¹⁸⁾ <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/glossary/term/machine-readable>

⁽¹⁹⁾ <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

⁽²⁰⁾ Ontologia e-zamówień stanowi formalną, semantyczną podstawę tworzenia i ponownego wykorzystywania powiązanych otwartych danych w dziedzinie zamówień publicznych w UE. Docelowo ma ona obejmować wszystkie etapy postępowania, tj. od ogłoszenia, przez przetarg, aż po udzielenie i złożenie zamówienia, fakturowanie i płatność. Mając to na uwadze, Urząd Publikacji Unii Europejskiej (OP) powołał grupę roboczą ekspertów, której zadaniem jest osiągnięcie konsensusu w sprawie wyników analiz i dokumentów opracowanych przez zespoły OP. Informacje na temat ontologii e-zamówień można znaleźć pod adresem: <https://github.com/OP-TED/ePO>

⁽²¹⁾ Ontologia określa model umożliwiający powiązanie danych w oparciu o wspólne rozumienie poszczególnych pojęć. Ontologia została zaprojektowana w taki sposób, aby była zgodna z przyszłymi e-formularzami. OP zapewni narzędzie konwersji na potrzeby PPDS do przekładania obecnych ogłoszeń i przyszłych e-formularzy zgodnie z ontologią. Narzędzie to będzie wykorzystywane do konwersji danych z portalu TED i danych z krajowych portali publikacyjnych zgodnie z ontologią. Oznacza to, że obecne i przyszłe dane na poziomie unijnym i krajowym będzie można łatwo konwertować na ten sam format, aby uniknąć utraty informacji w przyszłości. Zadanie to jest realizowane w ramach działania przygotowawczego dotyczącego przejrzystości w zamówieniach publicznych. Państwa członkowskie mogą wykorzystać ontologię do poprawy swojego krajobrazu danych dotyczących zamówień publicznych.

⁽²²⁾ PPDS będzie się opierać na zasadach FAIR (możliwość znalezienia, dostępność, interoperacyjność i możliwość ponownego wykorzystania danych) oraz będzie zgodna z obowiązującymi przepisami o ochronie danych (RODO).

Po udostępnieniu interfejsu planuje się wbudowanie w PPDS inteligentnego oprogramowania pośredniczącego Simpl. Simpl oferuje horyzontalne komponenty na potrzeby wdrożenia federacji chmur obliczeniowych typu cloud-to-edge i wspólnych przestrzeni danych ⁽²³⁾.

5. Kluczowe czynniki wspomagające na szczeblu państw członkowskich

Rozpoczęto już realizację kilku inicjatyw ⁽²⁴⁾ mających na celu zintegrowanie danych dotyczących zamówień publicznych powyżej i poniżej progów unijnych. Ponadto w latach 2020 i 2021 przeprowadzono projekt pilotażowy w zakresie analizy danych dotyczących e-zamówień, którego celem było określenie różnych źródeł danych (z portalu TED i trzech państw członkowskich). We wszystkich tych działaniach napotkano te same wyzwania: różne formaty danych, różna jakość danych (w tym brakujące identyfikatory), brak automatyzacji i ograniczony zakres danych.

PPDS będzie w stanie obsługiwać różne formaty, ponieważ zostaną one przyporządkowane do jednego wspólnego „języka” – ontologii e-zamówień (zob. poprzednia sekcja) ⁽²⁵⁾. Pozostałe wyzwania będą musiały zostać rozwiązane na poziomie państw członkowskich. Ma to zasadnicze znaczenie dla państw członkowskich w kontekście łatwiejszego uczestnictwa i wymiany danych w ramach PPDS.

Uczestnicy PPDS będą mieli dostęp do danych, które są dostępne w PPDS. Jednak nawet te państwa członkowskie, które nie są jeszcze gotowe do uczestnictwa w PPDS, mogą odnieść korzyści z wdrożenia poniższych zasad ze względu na ich wartość dla zapewniania efektywności operacyjnej i kształtowania polityki w większym stopniu opartej na dowodach. Komisja jest gotowa pracować ramię w ramię ze wszystkimi państwami członkowskimi, aby wprowadzić poniższe zasady w życie.

Poprawa jakości danych i automatyzacja przepływu danych

Jednym z kluczowych wyzwań, jakie pojawiły się przy realizacji wszystkich poprzednich inicjatyw związanych z analizą danych dotyczących zamówień publicznych, była niska jakość danych, czyli np. brakujące, błędne lub nieodpowiednio sformatowane dane. Aby umożliwić analizę, często trzeba było dokonać pewnych korekt. Ponieważ jakość informacji uzyskanych z PPDS będzie zależała od jakości danych wejściowych, zasadnicze znaczenie ma poprawa jakości danych:

- Aby wesprzeć uczestniczące państwa członkowskie, dane wprowadzane do PPDS będą weryfikowane w oparciu o zestaw reguł dotyczących jakości danych, a wszelkie problemy dotyczące kompletności i jakości będą sygnalizowane na tablicy wskaźników jakości danych. PPDS nie może jednak sama korygować danych; główna odpowiedzialność za poprawę jakości danych spoczywa na państwach członkowskich/nabywcach publicznych. Zaleca się zatem, aby państwa członkowskie wprowadziły kontrole jakości danych na poziomie źródła ⁽²⁶⁾.
- Dzięki obowiązkowemu stosowaniu e-formularzy jakość danych poprawi się za sprawą bardziej uporządkowanej formy wprowadzania danych i lepszego zestawu reguł biznesowych. Aktualizacje i korekty również staną się znacznie łatwiejsze dzięki e-formularzom. Aby w pełni wykorzystać potencjał e-formularzy w zakresie jakości danych, państwa członkowskie powinny również korzystać z dobrowolnej publikacji ogłoszeń w formie e-formularzy w odniesieniu do procedur poniżej progów unijnych.

Obecnie odczytywanie i gromadzenie danych dotyczących zamówień publicznych z jednego punktu i przenoszenie ich do drugiego wiąże się z wielokrotną manipulacją danymi, zwłaszcza w środowisku, w którym występuje wiele zdecentralizowanych źródeł danych. Automatyzacja przepływów danych nie tylko jeszcze bardziej poprawiłaby jakość danych, ale również utworzyła drogę do ich przekazywania i analizowania w czasie zbliżonym do rzeczywistego, a jednocześnie pozwoliłaby zaoszczędzić znaczne zasoby.

- Pierwszym krokiem w kierunku osiągnięcia tego celu jest zadbanie o to, by źródła danych dotyczących zamówień publicznych nadawały się do odczytu maszynowego. Dotyczy to połączenia portali krajowych z warstwą integracji PPDS za pośrednictwem interfejsów nadających się do odczytu maszynowego (zob. poprzednia sekcja), ale powinno być również zapewnione przez państwa członkowskie w odniesieniu do wszystkich nabywców publicznych.
- Kolejnym istotnym krokiem w kierunku dalszej automatyzacji przepływu danych jest stosowanie niepowtarzalnych i trwałych identyfikatorów. Niepowtarzalne identyfikatory odnoszą się do elementów danych i zbiorów danych, takich jak nabywcy, dostawcy, postępowania i etapy postępowania, części zamówienia, umowy i przedmioty postępowań o udzielenie zamówienia (np. usługi lub produkty), a tym samym skutecznie porządkują dane. Zatem państwa członkowskie, które jeszcze nie stosują identyfikatorów, powinny wprowadzić je w całym ekosystemie zamówień publicznych. Ontologia e-zamówień ułatwia stosowanie trwałych niepowtarzalnych identyfikatorów i zachęca do ich stosowania w celu wsparcia tego procesu.

⁽²³⁾ Simpl: federacje chmur obliczeniowych typu cloud-to-edge i przestrzenie danych stały się proste, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/simpl-cloud-edge-federations-and-data-spaces-made-simple>

⁽²⁴⁾ Na przykład: DigiWhist (<https://digiwhist.eu/about-digiwhist/>), TheyBuyForYou (TBFY) (<https://theybuyforyou.eu/about/>) i projekt pilotażowy w zakresie analizy danych dotyczących e-zamówień (https://ec.europa.eu/isa2/actions/simplifying-public-tenders_en).

⁽²⁵⁾ W porównaniu z poprzednimi próbami agregacji danych ontologia ma tę dodatkową zaletę, że gromadzenie obejmuje kompletne ogłoszenie, szczególnie przy korzystaniu z przyszłych e-formularzy.

⁽²⁶⁾ Kierunek tym działaniom mogą nadać ogólne i dotyczące konkretnych przypadków użycia kontrole jakości danych oraz reguły biznesowe opracowane przy okazji tworzenia ontologii e-zamówień i w ramach projektu pilotażowego w zakresie analizy danych dotyczących e-zamówień.

- Im bardziej państwa członkowskie zautomatyzują swoje przepływy danych, tym bardziej będą w stanie wykorzystywać nowe technologie, takie jak AI i NLP, aby zaoszczędzić zasoby dzięki większej efektywności operacyjnej, np. przy klasyfikowaniu elementów danych takich jak kody CPV lub utrzymywaniu nomenklatur. Te same powstające technologie mogą być uzupełnieniem zestawu narzędzi analitycznych stosowanych w PPDS na szczeblu krajowym lub regionalnym i zapewnić nowe i bardziej kompleksowe informacje, np. indeksy cen w celu dokładniejszego oszacowania kosztów.

Rozszerzenie zakresu gromadzenia danych na cały cykl postępowania o udzielenie zamówienia

Państwa członkowskie powinny dążyć do gromadzenia danych z etapów przed udzieleniem zamówienia i po jego udzieleniu. Niektóre państwa członkowskie już teraz publikują ogłoszenia o ukończeniu realizacji zamówienia, które zawierają informacje na temat ostatecznych kosztów i rzeczywistego czasu trwania umowy. Przyszłe e-formularze zapewnią możliwość wypełnienia dobrowolnego ogłoszenia o zakończeniu zamówienia. Państwa członkowskie, które nie publikują jeszcze ogłoszeń o ukończeniu realizacji, zdecydowanie zachęca się do korzystania z takich ogłoszeń w ramach przyszłych e-formularzy jako pierwszego kroku w kierunku rozszerzonego gromadzenia danych.

Dzięki połączeniu informacji na temat etapu planowania (co nabywcy planują zakupić), etapu konkursu (jaka jest szacowana cena i jaki jest przewidywany czas trwania), ogłoszenia o udzieleniu zamówienia (ile zamówienie będzie kosztowało) oraz ogłoszenia o ukończeniu realizacji zamówienia (jaki był ostateczny koszt i czas trwania umowy) PPDS i stosowane w niej narzędzia analityczne będą w stanie zapewnić użytkownikom dużo pełniejszą wiedzę na temat całego cyklu życia zamówień publicznych.

Wdrożenie powyższych zasad wymaga budowania nowych zdolności i rozwoju nowych umiejętności. Tego rodzaju budowanie zdolności powinno być ukierunkowane w taki sposób, aby umożliwiała łączenie umiejętności biznesowych i technicznych, co ma kluczowe znaczenie dla powodzenia wszelkich działań opartych na danych.

6. Stopniowe wdrażanie we współpracy z państwami członkowskimi

PPDS jest wspierana finansowo w ramach programu „Cyfrowa Europa” ⁽²⁷⁾. Na lata 2021–2022 przyznano już 4 mln EUR. Szacuje się, że potrzeby na lata 2023 i 2024 wyniosą około 3 mln EUR. Po uruchomieniu systemu koszty operacyjne na szczeblu UE będą się kształtować na poziomie ok. 500 000 EUR rocznie. Państwa członkowskie ponoszą własne koszty związane z cyfryzacją ich systemów zamówień publicznych i połączeniem ich źródeł danych z PPDS. Dostępne jest jednak wsparcie finansowe i techniczne za pośrednictwem RRF, Instrumentu Wsparcia Technicznego i funduszy strukturalnych.

PPDS będzie wdrażana stopniowo, tak aby w trakcie procesu wdrażania można było omawiać potrzeby państw członkowskich i innych użytkowników podczas specjalnych warsztatów i odpowiednio je uwzględnić. Takie podejście oparte na współpracy przyczyni się do zapewnienia użytecznego produktu dla zainteresowanych stron zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Wymienione poniżej trzy główne etapy można zatem w miarę wdrażania dostosowywać, na przykład niektóre zewnętrzne bazy danych można połączyć z PPDS już na pierwszych dwóch etapach, jeżeli istnieje takie zapotrzebowanie wśród użytkowników.

Etap 1: od teraz do II kwartału 2023 r.

Na pierwszym etapie Komisja ustanowi podstawową architekturę PPDS i minimalny zestaw narzędzi do analizy danych. Pierwszym źródłem danych, które zostanie połączone z PPDS, będzie platforma TED. Przewiduje się, że w przyszłości na podstawie tych danych obliczane będą wskaźniki dotyczące zamówień publicznych na potrzeby tabeli wyników rynku wewnętrznego ⁽²⁸⁾ oraz inne podstawowe wskaźniki.

Jednocześnie we współpracy z państwami członkowskimi opracowane zostaną ramy zarządzania danymi w PPDS w celu określenia zakresu odpowiedzialności, interakcji z kluczowymi zainteresowanymi stronami oraz utrzymania i dalszego rozwoju PPDS. Równoległe prowadzone będą prace przygotowawcze w celu wsparcia państw członkowskich, które będą zainteresowane dołączeniem do PPDS.

Etap 2: od III kwartału 2023 r. do IV kwartału 2024 r.

Drugi etap będzie trwał około dwóch lat i będzie obejmował trzy główne równoległe ścieżki prac:

- Komisja będzie wspierać zainteresowane państwa członkowskie w połączeniu ich krajowych portali publikacyjnych z PPDS w warstwie integracji. Portale krajowe wykorzystujące ogłoszenia UE (obecne formularze albo e-formularze) będzie łatwiej połączyć niż portale korzystające z innych formatów.

⁽²⁷⁾ Więcej informacji na ten temat można znaleźć pod adresem: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>.

⁽²⁸⁾ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

- Komisja będzie również dalej rozwijać zestaw narzędzi do analizy danych i integrować mechanizmy, takie jak sztuczna inteligencja i inne, aby ułatwić identyfikację schematów i monitorowanie realizacji strategii politycznych, takich jak Zielony Ład, oraz innowacyjnych lub społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych. Ponadto Komisja wdroży tablicę wskaźników jakości, aby zapewnić uczestniczącym państwom członkowskim informacje zwrotne na temat jakości i kompletności danych oraz umożliwić im wprowadzenie lub poprawę własnych systemów zarządzania jakością danych.
- Trzecia ścieżka polega na zintegrowaniu danych historycznych z portalu TED i, w miarę możliwości, z portali krajowych, aby umożliwić identyfikowanie tendencji w ostatnim dziesięcioleciu i usprawnić przewidywanie przyszłych tendencji.

Etap 3: rok 2025 i kolejne lata

W przyszłości planuje się dalsze rozszerzenie zakresu danych dostępnych do analizy w PPDS:

- Powiązanie PPDS z istniejącymi źródłami danych dostępnymi na poziomie UE i państw członkowskich (np. z rejestrami beneficjentów rzeczywistych, rejestrami przedsiębiorstw, fakturowaniem elektronicznym itp.), aby umożliwić generowanie dodatkowych informacji, takich jak tożsamość beneficjentów rzeczywistych stojących za dostawcami.
- W miarę stopniowego rozszerzania przez państwa członkowskie gromadzenia danych dodawanie większej ilości danych z samego procesu udzielania zamówień, tak aby ostatecznie objąć tym działaniem cały cykl postępowania o udzielenie zamówienia, od etapu przed udzieleniem zamówienia do etapu po jego udzieleniu.

Zbadana zostanie również możliwość połączenia PPDS z innymi przyszłymi przestrzeniami danych (takimi jak e-zdrowie ⁽²⁹⁾ i system techniczny oparty na zasadzie jednorazowości określony w rozporządzeniu w sprawie jednolitego portalu cyfrowego ⁽³⁰⁾). Dokładne rozszerzenie PPDS będzie omawiane i uzgadniane w ramach współpracy z uczestniczącymi państwami członkowskimi.

7. Podsumowanie

Wymogi dotyczące przejrzystości oraz wdrożenie rozwiązań cyfrowych na różnych etapach cyklu postępowania o udzielenie zamówienia (e-zamówienia) wiążą się z przekazywaniem przez nabywców publicznych ogromnej ilości danych. Dane te są jednak obecnie niedostatecznie wykorzystywane ze względu na ich jakość i kwestie związane z interoperacyjnością.

Jak określono w europejskiej strategii w zakresie danych, przedmiotowa inicjatywa w zakresie danych dotyczących zamówień publicznych uwolni cały potencjał tych danych. PPDS pomoże uzyskać nowe informacje, które będzie można wygenerować z tego bogactwa danych dzięki wspólnej wiedzy i wykorzystaniu najnowocześniejszych technik analitycznych takich jak AI. Informacje te pozwolą poprawić jakość wydatków publicznych, zwiększyć dostęp do zaproszeń do składania ofert, szczególnie dla MŚP, zachować integralność wydatków publicznych, a przy okazji przyczynią się do kształtowania polityki w większym stopniu opartej na danych.

⁽²⁹⁾ Więcej informacji na temat europejskiej przestrzeni danych dotyczących zdrowia można znaleźć pod adresem: https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_pl

⁽³⁰⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1724 z dnia 2 października 2018 r. w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego w celu zapewnienia dostępu do informacji, procedur oraz usług wsparcia i rozwiązywania problemów. Art. 14 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że dowody mające znaczenie w procedurach objętych zakresem dyrektyw dotyczących zamówień publicznych muszą być udostępniane przez właściwe organy za pośrednictwem systemu technicznego opartego na zasadzie jednorazowości.