Jak wykorzystać Public Procurement Act na rzecz konkurencyjności polskiej gospodarki?

7 października 2026 r. odbył się webinar poświęcony nowej publikacji Instytutu Reform „Projekt Public Procurement Act – co oznacza dla polskiej konkurencyjności?". Uczestnicy rozmawiali o kierunku zmian w europejskim prawie zamówień publicznych, wyznaczonym przez projekt rozporządzenia opublikowany 9 września 2026 r. Omówili też rolę zamówień publicznych jako narzędzia realizacji strategicznych celów Polski i UE w polityce przemysłowej i klimatycznej.

Wnioski płynące z raportu

Podczas premiery publikacji jej autorzy – Maciej Lipiński i Aleksander Śniegocki – przedstawili kluczowe informacje o projekcie rozporządzenia Public Procurement Act. Opublikowany 9 września projekt wchodzi w etap negocjacji w Radzie i Parlamencie, więc państwa członkowskie wciąż mogą kształtować jego treść. Rynek zamówień publicznych to ok. 15% unijnego PKB, a na jego potencjał dla konkurencyjności wskazywały raporty Draghiego i Letty. PPA zastępuje trzy dyrektywy jednym rozporządzeniem, upraszcza procedury (z pięciu do trzech) i wzmacnia kryteria pozacenowe, w tym preferencję europejską i zielone zamówienia. Wraz z IAA PPA ma domykać politykę przemysłową od strony popytu, bo bez rynku zbytu transformacja nie ma sensu. Kluczowy jest dobór kryteriów: kryteria dostępowe wykluczają część dostawców i mogą podnosić ceny, dlatego lepiej sprawdzają się kryteria punktowe, zwłaszcza że niskoemisyjne materiały zwiększają koszt produktu końcowego tylko o 1–2%. PPA nie zmienia zasady niedyskryminacji dostawców z UE, ale racjonalne kryteria pozacenowe i ułatwienia dla MŚP mogą realnie sprzyjać firmom krajowym i chronić je przed nieuczciwą konkurencją z państw trzecich. Stanie się tak, o ile krajowe firmy będą w stanie dostarczać produkty zgodne z kryteriami, a zamawiający zdołają te kryteria właściwie stosować.

Rekomendacje dla UE są trzy. Po pierwsze, należy pilnować interakcji PPA z IAA i NZIA, by dodatkowe wymogi nie zniechęcały do inwestycji w Unii na rzecz państw partnerskich, ponieważ screening obejmuje podmioty działające na rynku UE, a nie w krajach partnerskich. Po drugie, wyłączenia od preferencji europejskiej nie powinny być stosowane zbyt liberalnie, szczególnie na wczesnym etapie rozwoju rynków, gdy gotowość sektorów jest zróżnicowana (większa w branży cementowej, mniejsza w metalurgii). Po trzecie, w aktach delegowanych warto kształtować kryteria emisyjności jako kryteria oceny, a nie dostępu, co ułatwi ich kalibrację do możliwości rynków, choć zbyt łagodna punktacja osłabiłaby presję na modernizację dostawców.

Dla Polski rekomendacje obejmują pięć działań. Po pierwsze, przegląd polityki zakupowej państwa i prawa zamówień publicznych: obecne narracje zalecają premiowanie dostawców krajowych, co trzeba odnieść do logiki preferencji europejskiej. Po drugie, potrzebna jest strategia profesjonalizacji zamawiających, zwłaszcza na poziomie lokalnym, gdzie brakuje kadr i zasobów do właściwego stosowania kryteriów pozacenowych. Po trzecie, dostosowanie ustawy: przepisy należy uchylić lub zmodyfikować w zakresie objętym PPA, zachowując jednak spójne ramy prawne dla postępowań poniżej progów unijnych. Po czwarte, ramy strategiczne dla zielonych zamówień można i trzeba wdrażać już teraz, bez czekania na PPA. Po piąte, skoordynowanie zielonych zamówień z transformacją przemysłową opartą na instrumentach IAA i NZIA, w tym ze wsparciem krajowej produkcji cleantechu i kwalifikacji pracowników, tak aby preferencja dla lokalnych dostawców była realna, a jednocześnie niedyskryminacyjna wobec firm z innych państw UE.

Perspektywa Komisji Europejskiej

Przedstawiciel Komisji Europejskiej, Jan Saloni (DG GROW), zwrócił uwagę na istotną zmianę podejścia do regulacji zamówień publicznych w PPA – przejście od modelu regulującego głównie przebieg procedury zamówienia do regulacji samej decyzji zakupowej, a więc tego, produkty o jakich parametrach kupować. Wskazał przy tym, że wiele narzędzi dla zamawiających jest dostępnych już w obecnym systemie prawnym, np. w zakresie kryteriów bezpieczeństwa, zielonych zamówień czy kwestii społecznych. Podkreślił także, że ważnymi celami PPA są: z jednej strony harmonizacja i znoszenie barier wynikających ze zróżnicowanej implementacji, z drugiej – usprawnienie procedur i obiegu danych oraz przejście od cyfryzacji do faktycznej i sprawnej automatyzacji procesów zamówieniowych. Przedstawiciel Komisji zaznaczył przy tym, że droga legislacyjna do stworzenia precyzyjnych ram dla zielonych zamówień publicznych jest wciąż długa – przyjęcie rozporządzenia do końca 2027 r. byłoby scenariuszem optymistycznym. Po uchwaleniu PPA w ostatecznym kształcie samo rozporządzenie przewiduje jeszcze dwuletni okres przejściowy przed wejściem w życie. Wymogi dotyczące efektywności energetycznej odwołują się jednak do innych regulacji, mogą więc zostać przyjęte odpowiednio wcześniej.

Jan Saloni wskazał dekarbonizację sektorów energochłonnych jako priorytetowy kierunek w dalszym procesie tworzenia aktów delegowanych na podstawie PPA.

Perspektywa biznesu

Witold Strzelecki, dyrektor Business&Science Poland, zwrócił uwagę na kształtowanie zielonych kryteriów na etapie oceny ofert, a nie jako kryteriów dostępu. Podkreślił także, że PPA może stanowić punkt zwrotny w unijnej polityce przemysłowej i realny impuls dla inwestycji, ale wszystko zależy od wyniku negocjacji w Radzie UE i Parlamencie Europejskim. Na poziomie deklaratywnym propozycja Komisji jest jednak zasadniczo zgodna z oczekiwaniami przedsiębiorców. BSP przeprowadziło w 2026 r. ćwiczenie dotyczące dekarbonizacji – wynikało z niego, że procedury są nadmiernie skomplikowane, a dążenie do ich uproszczenia jest słuszne. Równie ważny jest nacisk na kwestie bezpieczeństwa, bo wyjątkowe okoliczności wymagają wyjątkowych rozwiązań. Ujednolicenie krajowych ekosystemów prawa zamówień publicznych w ramach jednego rozporządzenia jest, obok uproszczenia procedur w ścisłym sensie, również pożądane z punktu widzenia biznesu. Kryteria jakościowe powinny być natomiast wprowadzane stopniowo, bo ich niewłaściwe ustawienie na starcie może wywołać efekty odwrotne do zamierzonych z perspektywy europejskiego, a zwłaszcza polskiego local contentu. Respektowanie uwarunkowań regionalnych i krajowych jest dla polskich przedsiębiorców kluczowe. Cztery główne postulaty to: większe bezpieczeństwo i przejrzystość (w tym weryfikacja podwykonawców oraz jasne zasady dla firm spoza UE); sprawniejsze inwestycje i wykorzystanie środków publicznych (w tym eliminacja rażąco wysokich i rażąco niskich cen); angażowanie wykonawców na etapie projektowania zamówień oraz realne wsparcie dla europejskiej wartości dodanej i konkurencyjności.

W toku dalszej dyskusji podkreślono wyzwania związane z finalizacją procesu legislacyjnego oraz konieczność aktywnego monitorowania prac i zaangażowania w dyskusje w Parlamencie i Radzie – to kluczowy moment, by realnie wpłynąć na kształt rozporządzenia.

Najważniejsze wnioski z dyskusji:

1. PPA to moment przełomowy dla unijnej polityki przemysłowej, ale jego ostateczny kształt rozstrzygnie się w negocjacjach Rady i Parlamentu, dlatego Polska powinna aktywnie zaangażować się w nie już teraz.
2. Zielone kryteria powinny pełnić rolę kryteriów oceny ofert, a nie kryteriów dostępu, aby nie wykluczać dostawców i nie windować cen.
3. Kryteria jakościowe trzeba wprowadzać stopniowo i z uwzględnieniem gotowości poszczególnych sektorów, by uniknąć skutków odwrotnych do zamierzonych, zwłaszcza dla polskiego local contentu.
4. Wyłączenia od preferencji europejskiej nie mogą być stosowane zbyt liberalnie, szczególnie na wczesnym etapie rozwoju rynków.
5. PPA należy skoordynować z IAA i NZIA, by dodatkowe wymogi nie zniechęcały do inwestycji w UE.
6. Polska potrzebuje strategii profesjonalizacji zamawiających, zwłaszcza lokalnych, bo bez kadr i zasobów kryteria pozacenowe nie będą właściwie stosowane.
7. Ramy strategiczne dla zielonych zamówień można i warto wdrażać już teraz, bez czekania na rozporządzenie.
8. Preferencja dla krajowych dostawców musi być realna, ale niedyskryminacyjna wobec firm z innych państw UE, co wymaga powiązania zielonych zamówień ze wsparciem krajowej produkcji cleantechu i kwalifikacji pracowników.