

Koncepcja polityki zakupowej (streszczenie)

Każde państwo, w sposób bardziej lub mniej świadomy prowadzi politykę zakupową. Złożoność tego zagadnienia wyraża się we wszelkich decyzjach z zakresu zakupów publicznych, nie tylko tych realizowanych na podstawie przepisów ustawy prawo zamówień publicznych. W skład polityki zakupowej wchodzi m.in.: wielkie inwestycje infrastrukturalne, drobne zakupy niezbędne dla codziennego funkcjonowania instytucji publicznych, jak również narzędzia, cele i procedury przetargowe. Ważnym elementem są instytucje nadzoru oraz przyzwyczajenia kształtujące praktykę i ład instytucjonalny. Szczególny nacisk na dostarczanie usług publicznych poprzez konkurencyjne zamówienia publiczne jest położony w wielu bardzo ważnych obszarach regulowanych przez ustawodawstwo w Unii Europejskiej. Oznacza to, że w praktyce jakość usług publicznych uzależniona jest od jakości procesów zakupowych realizowanych poprzez prawo zamówień publicznych. Niski poziom zarządzania zakupami rodzi wysokie ryzyko niskiej jakości usług publicznych.

Zasadniczo, większość systemów zamówień publicznych państw należących do OECD ma na celu promowanie konkurencji po stronie wykonawców oraz realizację zasady *value for money* po stronie zamawiających, czyli optymalizacji zakupów publicznych. Konkurencja po stronie wykonawców zapewniana jest poprzez równość dostępu do rynku zamówień, dostęp do informacji o zamówieniach oraz niskie koszty wejścia na rynek zamówień publicznych.

Polityka zakupowa, podobnie jak wiele innych polityk (np. przemysłowa), może kształtować się w sposób inercyjny i spontaniczny albo przedstawiać się w wersji ustrukturyzowanej i skoordynowanej. W pierwszym przypadku występuje ryzyko dryfu i braku zdolności koordynowania polityki gospodarczej państwa. W tym modelu koszt koordynacji systemu zamówień publicznych jest wysoki, a systemowy brak zachęt do tworzenia grup zakupowych i współpracy po stronie zamawiających, pozwalające na osiągnięcia efektów skali, uniemożliwia generowanie oszczędności przez sektor publiczny. Niestety takie podejście leży u podstaw obecnego systemu zamówień publicznych w Polsce. W drugim przypadku zasadnicze znaczenie ma spójny, wiążący dokument kierunkowy określający najważniejsze cele i zasady prowadzenia polityki zakupowej. Stanowi on zarówno „miękkie” wytyczne i meta-zasady, jak i program planowanych zmian i reform w systemie dla realizacji celów strategicznych.

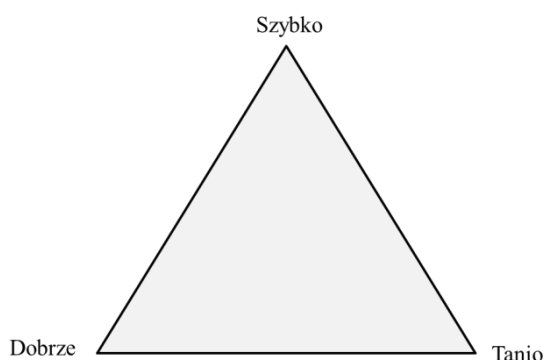
Takie podejście do polityki zakupowej państwa jest niezbędne, ponieważ biorąc pod uwagę wpływ zamówień publicznych na polską gospodarkę, pozwala to na realizację idei tzw. „przedsiębiorczego państwa”¹. Model ten, zgodnie ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, należy zacząć wdrażać w Polsce. Dzięki wprowadzeniu ustrukturyzowanej i skoordynowanej polityki zakupowej, system polskich zamówień publicznych stanie się kompletny. Polski sektor publiczny musi posiadać narzędzia do kreowania wysokiej jakości popytu w krajowej gospodarce. W efekcie, niezbędne jest wprowadzenie do systemu zamówień publicznych, obok obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych (*hard law*), także dokumentu na poziomie strategicznym (*soft law*), jakim jest polityka zakupowa państwa.

¹ Marianna Mazzucato, „Przedsiębiorcze państwo”. Wydawnictwo Ekonomiczne Heterodox, Poznań 2016.

Logika polityki zakupowej

Proces zakupowy z perspektywy całego systemu sprowadza się do trylematu decyzyjnego, gdzie najczęściej nie jest możliwe zrealizowanie wszystkich trzech celów jednocześnie. Dostępne cele procesu zakupowego można określić jako: szybko, tanio i dobrze. Spośród nich możliwe jest wybranie co najwyżej dwóch. Wynika to z ograniczonej ilości zasobów, presji czasowej oraz zdolności instytucjonalnej. Uwarunkowania gospodarcze Polski, mające w głównej mierze przyczynę w wydatkowaniu dużej liczby środków pochodzących z funduszy unijnych, spowodowały, że polski model zamówień publicznych sprowadza się do działania „szybkiego i taniego” w krótkiej perspektywie czasowej.

Paradygmat zakupowy – „trójkąt niemożliwości”



Ocena procesu zakupowego pod względem „taniaści” czy też najniższej ceny, uzależniona jest od przyjęcia perspektywy czasowej i uwzględnieniu kosztu cyklu życia produktu. Paradoksalnie, zamawiający koncentrujący się na osiągnięciu najniższej możliwej ceny w momencie podpisania umowy z wykonawcą po zakończeniu postępowania przetargowego, wcale nie muszą generować oszczędności zakupowych dla organizacji w dłuższej perspektywie czasowej. Natomiast zamówienie, które w momencie

zawierania umowy może być droższe i oferowany produkt może być wyższej jakości, z perspektywy cyklu życia produktu pozwoli uniknąć kosztów napraw, serwisowania i okaże się tańszym rozwiązaniem. W tym zakresie istotne jest podejmowanie decyzji zakupowych na podstawie np. całkowitego kosztu posiadania (*total cost of ownership*).

Nacisk na dokonywanie szybko tanich zakupów wpływa na jakość zamawianych produktów. Zamawiający z powodu braku czasu lub środków nie mają możliwości zamawiania produktów dostosowanych do ich potrzeb. **Celem zakupowym powinna być maksymalizacja wymogów funkcjonalnych przy minimalizacji kosztów w cyklu życia.**

Podstawowym wnioskiem płynącym z już kilkunastoletniego okresu wydatkowania środków UE w Polsce jest to, że sposób ich wydatkowania („szybko i tanio” w krótkiej perspektywie czasowej) znacząco utrudnia, a często uniemożliwia realizację długofalowych celów rozwojowych polskiej gospodarki takich jak poprawa produktywności czy innowacyjności. Stoimy więc w obliczu wyzwania, którym jest zmiana tego paradygmatu w skali całej gospodarki.

Zagadnienie to zostało zdiagnozowane w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Aby uniknąć pułapki średniego dochodu oraz przeciętnego produktu, polska gospodarka musi odejść od paradygmatu najniższej ceny i zacząć inwestować w rozwiązania o charakterze innowacyjnym. Przejście do paradygmatu oparcia gospodarki na wiedzy wymusza zmianę narzędzi dystrybucji środków publicznych. Ciężko bowiem oczekiwać poprawy produktywności i innowacyjności gospodarki kupując najtańsze możliwe rozwiązania, przy

równoczesnym braku polityki technologicznej dla poszczególnych sektorów gospodarki. Jednocześnie dynamika gospodarcza Polski wymaga utrzymania sprawności całego procesu. Zatem, należy przyjąć paradygmat „tanie” w dłuższej perspektywie czasowej oraz „dobrze”.

Cele polityki zakupowej państwa

Polityka zakupowa państwa ma charakter kierunkowy oraz wyznacza najważniejsze zasady prowadzenia zakupów w sektorze publicznym. Ze względu na rolę sektora zamówień publicznych w skali kraju należy zacząć postrzegać procesy zakupowe jako narzędzie do realizacji innych celów niż tylko zaopatrywanie sektora publicznego w niezbędne produkty i usługi. Zamówienia publiczne mogą być zatem także traktowane jako narzędzie do realizacji strategii przemysłowej, cyfryzacji, wdrażania innowacyjnych technologii w gospodarce, obniżenia zasobochłonności czy też zmniejszenia oddziaływania na otoczenie. Tym samym polityka zakupowa stanie się *de facto* elementem polityki rozwojowej kraju.

Polityka zakupowa państwa jako dokument strategiczny będzie określać cele i zasady oraz wizję docelową systemu. Polityka ta będzie realizowana przez narzędzia stanowiące ogólne wytyczne co do kierunków zmian, zbiorów koniecznych reform do ich przeprowadzenia oraz listę szczegółowych projektów pozwalających poprawić sterowność i koordynację systemu zamówień publicznych.

Pod pojęciem celu głównego rozumiemy docelową zmianę modelu organizacji systemu zamówień publicznych, której osiągnięcie będzie rezultatem wdrożenia polityki zakupowej państwa. Mając na uwadze konieczność wprowadzenia koordynowanego modelu zakupowego oraz przygotowanie krajowej gospodarki na koniec perspektywy finansowej Unii Europejskiej w latach 2014-2020, cel główny został sformułowany jako:

Optymalizacja zakupów publicznych poprzez nadanie im sterowności i ukierunkowanie na innowacje oraz zrównoważone produkty i usługi.

Każde z zadań realizowanych przez podmiot objęty polityką zakupową państwa przyczyniać się będzie do osiągnięcia jednego z poniższych celów szczegółowych:

1. Cel jakościowy – rozumiany jako maksymalizacja wymogów funkcjonalnych zamawianych produktów przy minimalizacji kosztów w cyklu życia produktu,
2. Cel sprawnościowy – poprawa sprawności procesu zakupowego poprzez jego cyfryzację, bodźce dla rozwiązań innowacyjnych oraz wycenę kosztów w cyklu życia produktu,
3. Cel rozwojowy – realizacja celów społecznych państwa w tym tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości z pełnym zabezpieczeniem społecznym oraz zmiana modelu prowadzenia polityki rozwoju poprzez integrację polityki zakupowej z celami gospodarczymi.

Zasady polityki zakupowej państwa

Do zasad polityki zakupowej państwa zalicza się następujące zagadnienia:

1. **Zasada państwa jako wymagającego klienta** – sektor publiczny jako podmiot kreujący popyt na wysokiej jakości produkty, usługi lub roboty budowlane.

2. **Zasada preferencji dla rozwiązań innowacyjnych i ekologicznych** – planując i przygotowując zamówienia, zamawiający preferują produkty innowacyjne i ekologiczne, zmniejszające niekorzystne oddziaływanie na środowisko.
3. **Zasada ułatwiania dostępu do rynku zamówień dla sektora MŚP** – sektor publiczny uwzględniający rozwiązania oferowane przez MŚP i wpływające korzystnie na gospodarkę regionu.
4. **Zasada spójności z celami rozwojowymi** – zamawiający traktują zamówienia publiczne jako narzędzie do realizacji polityk rozwojowych państwa w tym Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.
5. **Zasada cyfryzacji procesu zamówień publicznych** – zamawiający korzysta z narzędzi cyfrowych na każdym z etapów zamówienia publicznego.
6. **Zasada profesjonalizmu zamawiających** – zamawiający jako podmiot potrafi zdefiniować potrzebę zakupową, zdefiniować kryteria, wybrać odpowiedni tryb przetargowy, zarządzać ryzykami oraz korzystać z narzędzi cyfrowych.
7. **Zasada społecznej i gospodarczej odpowiedzialności zamawiających** – sektor publiczny nie nadużywa pozycji przetargowej wobec wykonawców i jest świadomy wpływu zamówień publicznych na gospodarkę
8. **Zasada grupowania zakupów** – preferencja dla tworzenia grup zakupowych przez zamawiających w celu uzyskania efektów skali i oszczędności.
9. **Zasada unikania uzależnienia od jednego dostawcy** – zamawiający tak planują zamówienia aby uniknąć wieloletniego uzależnienia się od jednego dostawcy, zwłaszcza technologicznego. Z tego powodu preferowane są rozwiązania zapewniające interoperacyjność i standaryzację.

Pozycja i znaczenie polityki zakupowej państwa

Polityka zakupowa jako dokument strategiczny

Polityka zakupowa państwa jest inną strategią rozwoju w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Kwestie kierunkowe dotyczące polityki zakupowej państwa ujęte zostały w średniookresowej Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (SOR), która stanowi podstawowy dokument stanowiący o kierunkach działań dotyczących gospodarki kraju. Polityka zakupowa państwa została wskazana w SOR jako projekt strategiczny ujęty w obszarze reindustrializacja średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Sektor publiczny związany polityką zakupową państwa

Polityka zakupowa będzie dokumentem strategicznym określającym priorytetowe działania państwa w obszarze zamówień publicznych. Głównymi adresatami polityki zakupowej będą organy administracji, które poprzez swoją aktywność powinny stymulować działania uczestników rynku zgodne z jej celami. Jednak w sytuacjach, w których prawo powierza przedsiębiorstwom objętym obowiązkiem stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych (tzw. zamawiający sektorowi) konkretne zadania o charakterze publicznym - polityka zakupowa powinna wskazywać kierunki i cele działania w odniesieniu do realizacji tych zadań.

Polityka zakupowa będzie zatem wyznaczać kierunki działań zamawiających na przykład odpowiadających za budowę i utrzymanie infrastruktury (np. GDDKiA, PKP PLK, czy PSE), agencji wykonawczych czy centralnych zamawiających (np. COAR). Z tego powodu, każdy zamawiający udzielający zamówień publicznych których roczna wartość w 2017 roku przekroczyła 100 mln złotych netto, będzie zobowiązany do przygotowania polityki zakupowej dla swojej jednostki, która będzie przyczyniać się do realizacji polityki zakupowej Polski oraz wskaźników realizacji celów polityki zakupowej.

Polityka zakupowa państwa w przepisach ustawy prawo zamówień publicznych

Mając na uwadze powyższe, w przepisach nowego prawa zamówień publicznych znajdzie się rozdział dotyczący polityki zakupowej państwa. Za prowadzenie polityki zakupowej państwa odpowiedzialny będzie minister właściwy do spraw gospodarki. Zadania ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie polityki zakupowej państwa obejmować będą m.in.: przygotowanie projektu polityki zakupowej państwa i koordynowanie jej realizacji, określenie szczegółowych warunków współdziałania centralnych organów administracji rządowej przy wdrażania polityki zakupowej państwa, koordynację współpracy z właściwymi organami, koordynowanie współpracy z międzynarodowymi organizacjami rządowymi w zakresie określonym ustawą oraz przedkładanie corocznej sprawozdawczości z wykonania polityki zakupowej państwa przed Radą Ministrów.

Kierunki rozwoju polityki zakupowej państwa

1) Wzrost znaczenia kryteriów pozacenowych

Osiągnięcie celu głównego polityki zakupowej wymaga zmiany systemowego podejścia do udzielania zamówień publicznych, w szczególności w odniesieniu do przygotowywania postępowania i oceny ofert. Oznaczać to musi nakierowanie zamówień publicznych na zamówienia innowacyjne, ekologiczne (tzw. zielone) oraz powszechne stosowanie standardów jakościowych. Umożliwi to wykorzystanie zamówień publicznych jako narzędzia do stymulowania innowacyjności, a przez to ułatwi transformację gospodarczą i technologiczną Polski.

Wzrost znaczenia kryteriów pozacenowych – cele

Częstsze stosowanie kryteriów pozacenowych nie jest celem samym w sobie. Powinno być jedynie narzędziem do osiągania celów horyzontalnych i średniookresowych, które w przypadku tego kierunku zmian są następujące:

- I. Podniesienie jakości zamawianych dostaw, usług i robót budowlanych**
- II. Sektor publiczny tworzący popyt na innowacje i technologie**
- III. Zamówienia publiczne w służbie środowisku i gospodarce**

Nasze podejście

a) Program „innowacyjne zamówienia publiczne”

Podstawowo program będzie zachęcać do częstszych zamówień innowacyjnych przy odpowiednim wykorzystaniu tradycyjnych trybów (choć niekoniecznie podstawowych).

Urząd Zamówień Publicznych, który będzie odpowiadał za prowadzenie programu, przygotuje zestaw materiałów informacyjnych prezentujących w przystępnej formie w jaki sposób możliwe jest prowadzenie przetargów publicznych, tak aby zwiększyć innowacyjność zamawianych produktów. Materiały te opierać się będą na wytycznych Komisji Europejskiej oraz dobrych praktykach z Polski i świata. Zostaną rozesłane bezpośrednio do wszystkich zamawiających składających sprawozdania do UZP oraz zawieszane na stronach internetowych Urzędu.

Ważnym elementem innowacyjnych zamówień jest dostęp zamawiających do know-how związanego z procesem B+R. Specyfika zarządzania przedkomercyjnego, szczególnie na tych pierwszych etapach, wymaga od zamawiających umiejętności oceny potencjału rozwiązań zanim nabiorą one ostatecznych kształtów. Ważne jest zbieranie dobrych praktyk i doświadczeń osób zaangażowanych z prace badawczo-rozwojowe, badania przemysłowe czy ocenę wniosków badawczych. Naturalnym partnerem w tym procesie wydaje się być Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.

Podstawą optymalizacji kosztowej w nowym podejściu do zamówień publicznych będzie stosowanie kryterium kosztu cyklu życia. Zostaną wypracowane metodologie oceny tych kosztów oraz zebrane dobre praktyki ich stosowania z Polski i innych krajów Unii Europejskiej. Docelowo to właśnie koszt w cyklu życia oraz kryteria jakościowe, a nie cena zakupu, powinny decydować o wyborze oferty najlepszej ekonomicznie.

b) Program „zielone zamówienia publiczne”

Wdrażanie zielonych zamówień publicznych odbywa się w Unii Europejskiej już od wielu lat. Komisja Europejska opracowała zbiory kryteriów dla 22 kategorii zakupowych, które podlegają ciągłej rewizji i są dostępne także w językach krajów członkowskich.² Ponadto, wiele krajów i regionów opracowało własne zbiory kryteriów dotyczących zielonych lub zrównoważonych zamówień publicznych. Większość z nich opiera się na danych z oceny cyklu życia (LCA), jeżeli są one dostępne oraz oznakowaniach ekologicznych i dowodach stanowiących podstawę tych oznakowań. W Polsce w przeszłości realizowane były Krajowe Plany Działań w Zakresie Zielonych Zamówień Publicznych, a od 2010 r. Krajowe Plany Działań w zakresie Zrównoważonych Zamówień Publicznych. W Polsce zostały także wypracowane w ramach tych planów, narzędzia przydatne dla zamawiających takich, jak np. podręczniki czy materiały edukacyjne obejmujące takie zagadnienia jak m.in. ocena cyklu życia czy koszty cyklu życia produktów.

Wdrożenie zielonych zamówień wymaga działań w całym procesie przetargowym rozpoczynając już od przygotowania postępowania. Duża część odpowiedzialności spada na zamawiających, którzy muszą odpowiednio przygotować swoje instytucje do tego procesu. Należy wyznaczyć priorytety, kluczowe cechy oraz charakterystykę produktu, usługi lub roboty budowlanej. Działania te powinny być poprzedzone przygotowaniem polityki zakupowej zamawiającego (przynajmniej w odniesieniu do dużych zamawiających), przeglądem procedur, określeniem wewnętrznych priorytetów, kluczowych kategorii zamówień oraz mechanizmów monitorowania. Po wstępnym przeglądzie należy dokonać niezbędnych zmian organizacyjnych i uzupełnić brakujące zasoby w zakresie kwalifikacji.

² Dostępne także po polsku pod adresem: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm oraz na stronach Urzędu Zamówień Publicznych

Dyrektywy w sprawie zamówień publicznych umożliwiają zamawiającemu sformułowanie specyfikacji technicznych pod kątem poziomów oddziaływania produktu, usługi lub robót budowlanych na środowisko i klimat. Przykładowo, zamawiający może wymagać, żeby komputer nie zużywał więcej niż określoną ilość energii na godzinę pracy lub żeby pojazd nie emitował więcej niż określoną ilość zanieczyszczeń. Można również określić procesy lub metody produkcji towarów lub realizacji usług bądź robót budowlanych, o ile dotyczą przedmiotu zamówienia (choć zgodnie z dyrektywą unijną, mogą nie być istotnym elementem samego zamówienia)³. Pomocą w tworzeniu specyfikacji oraz określaniu kryteriów oceny będą krajowe wytyczne publikowane przez UZP.

c) Uwzględnienie kwestii innowacyjnych, środowiskowych i standaryzacji w procesie profesjonalizacji zamawiających

Poprawa jakości zamówień publicznych wymaga podniesienia poziomu świadomości oraz profesjonalizacji zamawiających. Samo określenie wytycznych dla zamawiających nie rozwiąże problemu i nie pozwoli na realizację celu głównego polityki zakupowej państwa. Zamawiający muszą być uświadomieni co do możliwości jakie daje im prawo zamówień publicznych oraz sposobów efektywnego korzystania z nich. Jednocześnie sama wiedza proceduralna w tym zakresie nie wystarczy do skutecznego wykorzystywania zamówień publicznych w celu wzrostu innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki. Zrozumienie pozytywnych skutków płynących z ich stosowania, zarówno dla instytucji zamawiającego, jak i lokalnej społeczności zwiększy skłonność do stosowania oraz skuteczność nowego podejścia.

Opisane w dalszej części działania z zakresu profesjonalizacji nabywców, w szczególności dotyczące opracowania krajowego programu szkoleń, uwzględniać będą także zagadnienia dotyczące innowacyjnych i zielonych zamówień oraz korzystania z wytycznych i standardów. Zawierać będą nie tylko zagadnienia prawne, ale także niezbędną wiedzę ekonomiczną oraz znajomość polityki zakupowej państwa. W efekcie, połączenie wytycznych formalnych, przygotowywanych przez Urząd Zamówień Publicznych, z wiedzą praktyczną z zakresu ich stosowania pozwoli na pełne wdrożenie innowacyjnych, zielonych i standaryzowanych zamówień publicznych, co skutkować będzie wzrostem ich jakości, a w konsekwencji – pozytywnymi impulsami popytowymi dla rozwoju polskiej gospodarki.

d) Skutecznie wsparcie zamawiających w procesie podnoszenia jakości zamówień publicznych

Zamawiający, zobowiązani do stosowania wytycznych z zakresu zamówień publicznych, aby skutecznie podnosić innowacyjność swoich zakupów oraz uwzględniając w nich kwestie środowiskowe, muszą otrzymać wszelkie niezbędne wsparcie ze strony administracji centralnej. Część tego wsparcia odnosi się do szczegółowych zagadnień opisanych powyżej i zawiera takie udogodnienia jak:

- wytyczne w formie podręczników dla określonych rodzajów zamówień,
- bazę dobrych praktyk oraz studiów przypadku,

³ Artykuł 42 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE i art. 60 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE

- krajowy program szkoleń dla zamawiających.

W związku z tym przewiduje się przeorganizowanie Urzędu Zamówień Publicznych, tak by mógł on skutecznie wdrażać politykę zakupową państwa. Po reorganizacji, Urząd powinien posiadać zdolność organizacyjną do realizowania wymienionych powyżej zadań. Oznaczać to będzie istotne wzmocnienie kadrowe i kompetencyjne Urzędu oraz zmianę jego roli z podmiotu nadzorującego do podmiotu aktywnie zarządzającego zamówieniami publicznymi. Będzie to wyrazem zmiany podejścia do sposobu zarządzania publicznego w do nowoczesnego modelu *good governance*, w którym podmiot publiczny aktywnie współpracuje z interesariuszami w celu wspólnego rozwiązywania problemów, a także posiada kompetencje doradcze.

2) Profesjonalizacja nabywców

Do kierowania procesem zmian niezbędne są osoby z odpowiednimi umiejętnościami. Niedostateczny poziom profesjonalizmu nabywców publicznych to problem systemowy. **Według badań, brak profesjonalnych umiejętności w dziedzinie zamówień jest problemem jeszcze większym niż korupcja: Przyczyną 83 % zasobów marnowanych w ramach zamówień publicznych jest brak profesjonalizmu i zachęt, a tylko 17 % – korupcja⁴.**

Na podstawie szacunków sporządzonych przez Komisję Europejską⁵ wyliczono, że potencjalne korzyści gospodarcze wynikające z rozwiązania problemów dzięki profesjonalizacji zamówień publicznych szacowane są w Polsce na **4-7 mld zł rocznie**.

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.⁶

Profesjonalizacja zamawiających - cele

Konieczne jest zatem przyjęcie długoterminowej strategii profesjonalizacji zamawiających. Profesjonalizacja zamawiających jest jednym z kluczowych kierunków polityki zakupowej Polski.

I. Plan profesjonalizacji.

II. Ulepszanie szkolenia i zarządzania przebiegiem kariery zawodowej praktyków zamówień publicznych.

III. Uproszczenie struktury zamawiających.

IV. Rozwój współpracy pomiędzy Zamawiającymi i częstsze tworzenie grup zakupowych przez sektor publiczny.

V. Reforma instytucjonalna systemu zamówień publicznych.

Nasze podejście

⁴ Oriana Bandiera, Andrea Prat and Tommaso Valletti: "Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment" The American Economic Review, Vol. 99, No. 4 (Sep., 2009), pp. 1278-1308

⁵ Por: Dokument roboczy służb Komisji (SWD/2015/202), towarzyszący strategii na rzecz jednolitego rynku.

⁶ <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

Program tworzenia grup zakupowych w sektorze publicznym.

Cechą charakterystyczną polskiego systemu zamówień publicznych jest to, że jest on silnie zdecentralizowany, a polscy zamawiający niechętnie, w porównaniu z innymi krajami UE, tworzą grupy zakupowe. OECD wskazuje, że stosunkowo wysokie ceny stanowią często wynik pasywnych praktyk zakupowych, które nie w pełni wykorzystują potencjał budowania siły rynkowej poprzez zbiorcze zakupy. W wielu państwach zamawiający dokonują zakupów indywidualnie, co uniemożliwia korzystanie z rabatów ilościowych, powiela koszty transakcyjne oraz ogranicza możliwości dokonywania innowacyjnych zamówień. Program tworzenia grup zakupowych powinien uwzględniać także zasadę ułatwiania dostępu sektorowi MŚP do zamówień publicznych.

Istotnym założeniem jest to, aby program tworzenia grup zakupowych zakładał zachęty dla dobrowolnej współpracy, czyli tworzenia grup zakupowych nie na zasadzie przymusu, lecz dobrowolnego przyciągania członków.

Reforma instytucjonalna Urzędu Zamówień Publicznych

Zasadniczą zmianą o charakterze instytucjonalnym jest wypracowanie docelowego modelu funkcjonowania UZP oraz Centrum Obsługi Administracji Rządowej (COAR). Scenariusz bazowy, który w największym stopniu przybliży do realizacji celu głównego polityki zamówień publicznych, zakłada wzmocnienie instytucjonalne i finansowe UZP, przegląd wykonywania zadań przez UZP oraz uzupełnienie ich o kolejne pozycje. Docelowo UZP powinien być wyposażony w zasoby i narzędzie pozwalające mu na realizowanie polityki zakupowej państwa. Fundamentalne znaczenie dla wdrożenia polityki zakupowej państwa ma wzmocnienie składu osobowego, kompetencji oraz poziomu wynagrodzeń.

Nowy Urząd Zamówień publicznych może pełnić rolę instytucji wspomagającej, doradczej i eksperckiej dla wszystkich zamawiających, nie tylko co do prawa, ale przede wszystkim co do kwestii biznesowych jak np. cen na rynku w danych segmentach i najlepszych praktyk. W ten sposób stałby się również podmiotem odpowiedzialnym za realizację polityki zakupowej państwa, tj. nakierowania działań zamawiających na wypełnienie przyjętych strategii. Główne zadania polegałyby na:

- a) budowaniu dobrych praktyk: systematycznym przygotowywaniu wzorców umów, dokumentów, dobrych praktyk, wystandaryzowanych pakietów dokumentacji dla poszczególnych branż i rodzajów zamówień, map drogowych postępowań,
- b) budowaniu powszechnie dostępnej bazy danych o zamówieniach, opartej o proces Business Intelligence, a więc przekształcania informacji w praktyczną wiedzę, zawierającej nie tylko informacje statystyczne, ale przede wszystkim analityczne, dotyczące kryteriów, warunków udziału, opisów przedmiotów zamówienia w podziałach na kategorie zamówień, uzyskanych cen za poszczególne składowe zamówień,
- c) w oparciu o zebrane dane i wiedzę ekspercką, Urząd pełniłby rolę doradczą i wspomagającą proces organizacyjny zamówień (zamawiający przedstawia „business case” - potrzebę organizacji postępowania, najważniejsze dane, opis przedmiotu zamówienia, natomiast z UZP otrzymuje wsparcie w formie wskazania brakujących elementów, aktualnie obowiązujących na rynku cen za części składowe zamówienia, wzorcowych kryteriów, warunków, dodatkowych opcji spośród najlepszych praktyk); UZP zachęci do tworzenia grup zakupowych wśród mniejszych zamawiających i połączy ze sobą instytucje z podobnymi potrzebami,

d) wsparciu w strategicznych zamówieniach poprzez wybranych przez UZP spośród wyróżniających się zamawiających praktyków, posiadających doświadczenie w danych przetargach, wspomagających inne instytucje w sformułowaniu SIWZ, a także w przeprowadzeniu procedury,

e) organizacji systemu szkoleń, m.in. poprzez nieodpłatne „szkolenia dla prowadzących szkolenia” liderów u poszczególnych zamawiających. Programy szkoleń uwzględniałyby poszerzenie zasięgu dobrych praktyk oraz realizację polityki państwa.

Uproszczenie struktury systemu zamawiających

Z analiz wewnętrznych wynika, że około 66 tys. jednostek sektora finansów publicznych jest objętych obowiązkiem stosowania ustawy PZP. Oznacza to, że spośród państw UE Polska ma najwięcej jednostek instytucjonalnych sektora *General Government*, które można właściwie zrównać podmiotowo z katalogiem jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Polska zatem ma więcej jednostek instytucjonalnych niż np. Wielka Brytania i Niemcy razem łącznie. Przekłada się to na liczbę podmiotów stosujących przepisy ustawy prawo zamówień publicznych. Z tego powodu zasadnym jest zmniejszenie liczby zamawiających, a zwłaszcza wprowadzenie zmian dotyczących pozycji jednostek pomocniczych JST. Poprawiłoby to zasadniczo funkcjonowanie systemu zamówień publicznych.

Zakładając, że **jeżeli do roli zamawiającego wskazano by jednostki samorządu terytorialnego zamiast ich jednostek i zakładów budżetowych liczba zamawiających z obrębu sektora finansów publicznych spadłaby skokowo - z około 66 tys. do około 12 tys.** (ponad pięciokrotny spadek). Władze gminy, powiatu, miasta na prawach powiatu czy samorządu województwa posiadałyby scentralizowane kompetencje, ale i odpowiedzialność w ramach zamówień. Mniejsza liczba zamawiających w sektorze samorządowym to również większa profesjonalizacja oraz mniejsza liczba adresatów polityki zakupowej państwa, regulacji, a zarazem podmiotów do sprawozdawczości i kontroli zamówień. Mniejsza liczba ośrodków redukowałaby również diagnozowany w dokumencie problem m.in. postępowań poniżej progów, które realizowane są na podstawie przepisów wewnętrznych podmiotów zamawiających. W sposób znaczący przyczyni się to do poprawy funkcjonowania systemu zamówień publicznych.

3) Poprawa dostępu do rynku

Sektor małych i średnich przedsiębiorstw stanowi fundament gospodarki Polski generując około 50% PKB. Z tego powodu, rozwój tego sektora istotnie przyczynia się do wzrostu gospodarczego, poprawy kondycji gospodarczej oraz tworzenia nowych miejsc pracy.

Mając powyższe na względzie, a także możliwość wpływu na gospodarkę przez prowadzenie odpowiedniej polityki zakupowej państwa, zasadne jest utworzenie odpowiednich uwarunkowań instytucjonalnych, które będą ograniczać bariery rozwoju sektora MŚP przez ułatwienie im dostępu do zamówień publicznych.

Nasze podejście

Centrum Wsparcia MŚP

W celu podniesienia wiedzy MŚP o rynku zamówień publicznych warto rozważyć koncepcję utworzenia Centrum Wsparcia MŚP wraz z oddziałami w każdym mieście wojewódzkim. Nowa instytucja powstałaby na bazie już istniejącej infrastruktury wspierającej przedsiębiorców np. PARP czy Rzecznik MŚP.

Wynagrodzenie MŚP

Istnieje szereg problemów związanych z wypłatą wynagrodzenia z określonej części realizowanych zamówień, co w przypadku podmiotów z sektora MŚP stanowi dość istotną barierę. Z uwagi na powyższe, zasadą powinno być dzielenie zamówienia na części oraz dokonywanie płatności dopiero po pełnej realizacji danego fragmentu zamówienia. W wypadku braku możliwości podzielenia zamówienia na odpowiednie części, zasadne jest zwiększenie zakresu udzielania zaliczek bez przesądzania o ich obowiązkowym charakterze.

Wpływ MŚP na kształtowanie treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz treść umowy

Dokument postuluje zwiększenie wpływu przedstawicieli sektora MŚP na sposób kształtowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz treść zawieranych umów już na etapie przygotowania postępowania ze względu na specyficzną wiedzę posiadaną przez podmioty z sektora MŚP.

Wzmocnienie pozycji MŚP w umowach w sprawach zamówień publicznych

Wspomniane działanie ma na celu dążenie do wyrównywania pozycji stron kontraktów w sprawach zamówień publicznych.

Większa waga kryteriów pozacenowych Celem zwiększenia liczby podmiotów z sektora MŚP zaangażowanych w system zamówień publicznych zaleca się podjęcie działań mających na celu zwiększenie wagi kryteriów pozacenowych. Wspomniane działanie zdecydowanie zachęci podmioty z sektora MŚP do uczestnictwa w przetargach, gdyż zwiększy to ich zdolności konkurencyjne.

Udział MŚP w łańcuchu dostaw i informowanie o planowanych zamówieniach

Udział MŚP w realizacji zamówień publicznych w takiej, czy innej formie współpracy z innymi podmiotami wymaga odpowiedniego przygotowania do postępowania. Zwiększenie udziału MŚP w roli podwykonawców wymaga zatem m.in. zwiększenia dostępu do informacji o planowanych zamówieniach, tak aby MŚP byli zdolni do opracowania odpowiedniej strategii udziału w postępowaniach.

W szczególności taka polityka informacyjna powinna zawierać komunikaty dotyczące tego na czym skupiać się będą podmioty publiczne dokonujące zakupów. Jasny komunikat w tej materii pozwoli odpowiednio przygotować się MŚP pod kątem organizacyjnym oraz funkcjonalnym.

Solidarna odpowiedzialność wykonawców

Wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia ponoszą solidarną odpowiedzialność wobec zamawiającego co stanowi dość duże ograniczenie rozwoju udziału podmiotów z sektora MŚP na rynku zamówień publicznych.

Narzędziem służącym zniesieniu tych barier może być zniesienie solidarnej odpowiedzialności wykonawców przystępujących do przetargu realizowanego w trybie partnerstwa innowacyjnego, gdyż zniesienie solidarnej odpowiedzialności w każdym przypadku jest niemożliwe z uwagi na uwarunkowania prawne.

Analiza rynku zamówień „in-house” i ewentualne zwiększenie dostępu MŚP do obecnych zamówień wewnętrznych

Duża liczba lokalnych MŚP nie ma możliwości uzyskania zamówień publicznych w wyniku obowiązywania systemowych rozwiązań preferujących wzmiankowane podmioty wewnętrzne. Proponuje się zatem dokonywanie systemowych analiz rynku przez zamawiających w celu ewentualnego potwierdzenia zasadności wykorzystywania zamówień „in house”, czyli zamówień w jednostkach podległych zamawiającemu.

Informacja zwrotna dla MŚP po zakończonym postępowaniu

Warto zastanowić się również nad zasadnością wprowadzenia nowego rozwiązania polegającego na udzielaniu pisemnej informacji zwrotnej dla wykonawców, których oferta nie została wybrana w danym postępowaniu. Działanie takie pozwoliłoby lepiej przygotować się MŚP do udziału w kolejnych postępowaniach poprzez identyfikację popełnionych błędów

4) Wzrost transparentności systemu

Zamówienia publiczne są obszarem szczególnie dotkniętym ryzykiem nadużyć. Oprócz złożoności procesu zamówieniowego oraz wielkości zawieranych kontraktów do zagrożeń korupcyjnych dochodzi ściśle współdziałanie między pracownikami sektora publicznego i przedsiębiorstwami oraz wielość podmiotów zainteresowanych przetargami.

Szacuje się, że na poziomie UE korupcja wynosi około 120 mld euro rocznie. Raport Komisji Europejskiej wskazuje, że znaczne zagrożenie korupcją wynika z występowania konfliktu interesów w podejmowaniu decyzji przetargowych, co może zakłócać przydział środków publicznych⁷, co z kolei utrudnia proces udzielania zamówień publicznych. Także z raportu OECD⁸ wynika, że zamówienia publiczne są podatne na korupcję. W ponad połowie zamówień, w którym brały udział podmioty zagraniczne dochodziło do korupcji. Prawie dwie trzecie z badanych przypadków przekupstw miało miejsce w sektorach ściśle związane z umowami lub koncesjami udzielanymi poprzez zamówienia publiczne: wydobywanie surowców, budownictwo, transport i składowanie oraz sektor teleinformatyczny.

Oczywiście trudno jest zmierzyć dokładny koszt z powodu ukrytego charakteru korupcji. OECD szacuje, że w około 10-30% inwestycji w projekty budowlane finansowane ze środków publicznych istnieje ryzyko niepowodzenia w skutek złego zarządzania i korupcji, co powoduje stratę w wysokości około 20-30% wartości projektu⁹.

⁷ Komisja Europejska, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament - EU Anti-Corruption Report*, 2014

⁸ OECD Foreign Bribery Report: *An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, OECD Publishing, Paryż 2014.

⁹ OECD, *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*. OECD Publishing, Paris, 2015

Jeśli chodzi o koszty pośrednie, korupcja w zamówieniach publicznych prowadzi do zakłócenia konkurencji, a przez to jej ograniczenia. Skutkiem korupcji jest także mniejszy dostęp do rynku dla nowych podmiotów. Z tych powodów, na poziomie międzynarodowym coraz więcej podmiotów informuje o konieczności zapewnienia większej sprawiedliwości proceduralnej w zamówieniach publicznych. Przykładowo Branżowy Komitet Doradczy OECD (BIAC) wskazuje, że wzmocnienie skuteczności proceduralnej i przejrzystości zamówień publicznych jest głównym priorytetem reform sektora publicznego¹⁰.

Nasze podejście

Polityka zakupowa państwa będzie także wspierać przestrzeganie w zamówieniach publicznych takich zasad jak: uczciwość, przejrzystość, a także systemowe zarządzanie ryzykiem. Dlatego też, szereg wzajemnie wspierających się zasad zostanie zdefiniowanych w polityce zakupowej państwa. Ich wdrożenie może, bezpośrednio lub pośrednio, zapobiegać korupcji oraz stymulować dobre praktyki i zwiększać odpowiedzialność w dziedzinie zamówień publicznych.

a) Uczciwość

Przestrzeganie standardów etycznych i zasad profesjonalizmu jest fundamentem dla zapewnienia sprawiedliwości i równego dostępu do systemu zamówień publicznych. Dlatego też ochrona uczciwości jest podstawą działań na rzecz ograniczenia korupcji w zamówieniach publicznych. Uznając znaczenie uczciwości dla dobrego zarządzania i budowania zaufania w instytucjach publicznych kluczowe jest opracowanie i stosowanie kodeksów etycznych i realne ich przestrzeganie.

b) Przejrzystość

Przejrzystość w zamówieniach publicznych nie tylko dotyczy zapewnienia dostępu do informacji publicznej związanej z zamówieniami publicznymi. Zagwarantowanie przejrzystości służy również wyrównywaniu szans przedsiębiorstw i obniżaniu bariery wejścia oraz kosztów uzyskania informacji. Umożliwia też małym i średnim przedsiębiorstwom uczestnictwo na równych zasadach w przetargach publicznych.

Chociaż przejrzystość w służbie publicznej jest ściśle związana z uczciwością i zwalczaniem korupcji, to jednak relacja ta nie jest bezpośrednia. Aby realnie zagwarantować przejrzystość systemu zamówień publicznych należy przyjąć założenie że to obywatele i organizacje społeczeństwa obywatelskiego pełnią rolę nadzorczą jako tzw. watchdog. Dlatego też kluczowe, oprócz zapewnienia dostępności danych o zamówieniach publicznych na każdym etapie postępowania, jest powiązanie dostępności danych z terminowością ich udostępniania, jakością, zapewnieniem zdolności ich przetwarzania oraz efektywnymi kanałami raportowania i informowania o nieprawidłowościach.

c) Systemowe zarządzanie ryzykiem w zamówieniach publicznych

Cykl zamówień publicznych ma nie tylko zasadnicze znaczenie dla wspierania odpowiedzialności i promowania integralności w procesie zamówień publicznych. Procesy zamówieniowe generują również wiele cennych informacji dotyczących wydajności i skuteczności całego cyklu zamówień publicznych. Nie bez znaczenia jest fakt, że podstawą odpowiedniego nadzoru oraz systemu kontroli nad przetargami jest analiza ryzyk w odniesieniu do całego procesu zamówieniowego. Z kolei obserwacje wynikające z działań

¹⁰ BIAC, *BIAC Economic Policy Survey 2014: Structural Reforms and Implementation*, OECD.

nadzorczych i kontrolnych mogą dać wyniki w zakresie nowych wytycznych, umożliwiających aktualizację i udoskonalenie systemu nadzoru i kontroli.

Z tego powodu istotne jest wypracowanie systemowego podejścia do zarządzania ryzykiem w zamówieniach publicznych.

d) Wypracowanie nowej kultury organizacyjnej

Celem polityki zakupowej państwa w odniesieniu do zarządzania ryzykiem, jest wypracowanie nowej kultury organizacyjnej.

Zmiana kultury organizacyjnej musi spełniać następujące przesłanki:

1. Zarządzanie ryzykiem musi być procesem metodycznym, ciągłym, profesjonalnym i wykonywanym ze świadomością realizacji konkretnego celu;
2. Akceptacja faktu, że mimo licznych korzyści, zarządzanie ryzykiem generuje dodatkowe koszty. Wynikają one poświęconego czasu pracowników, zbieranych informacji oraz przełożenia na negocjowane umowy handlowe;
3. Przypisanie zadań związanych z zarządzaniem ryzykiem nie może opierać się wyłącznie po kluczu kompetencji merytorycznych lub odpowiedzialności za proces. Istotna jest także perspektywa beneficjenta innowacyjnego towaru lub usługi.

5) Cyfryzacja procesu zamówień

Zjawisko cyfryzacji przynosi wiele korzyści do gospodarki zarówno w sferze prywatnej jak i publicznej. Do podstawowych zalet wynikających z cyfryzacji instytucji publicznych zalicza się zmniejszenie kosztów magazynowania danych, ułatwienie ich zbierania oraz przepływu informacji. Cyfryzacja pozwala także na proste obliczanie wskaźników i trendów bazując na posiadanych informacjach. Zasadniczą mierzalną korzyścią wynikającą z cyfryzacji systemu zamówień publicznych jest zwiększenie liczby podmiotów gospodarczych przystępujących do przetargu.

Istnieje także szereg innych korzyści wynikających z cyfryzacji zamówień publicznych. Poczynając od zwiększenia oszczędności wynikających z samego funkcjonowania systemu zamówień publicznych, przez obniżenie wartości ofert składanych w przetargach, na zwiększeniu liczby uczestników postępowań przetargowych kończąc.

Nasze podejście

Platforma zakupowa dla sektora publicznego

Platforma zakupowa będzie kompleksowym narzędziem e-zamówień obejmującym cały cykl zamówienia, w tym publikację ogłoszeń o przetargu, komunikację z dostawcami, zbiór zgłoszeń ofertowych, otwarcie ofert oraz udzielanie zamówień, czy też kontrolę oraz system płatności elektronicznej. Docelowo, platforma zakupowa obejmie nie tylko przetargi realizowane w ramach ustawy Prawo zamówień publicznych, ale także zakupy sektora publicznego, nieobjęte przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Z funkcjonalności elektronicznej platformy zakupowej będzie korzystać także wyspecjalizowana komórka UOKiKu, której celem będzie identyfikacja potencjalnych zmów przetargowych czy też innych działalności ograniczających konkurencję w przetargach publicznych.

Wspomniana komórka, oprócz standardowych metod walki ze znowami przetargowymi, będzie rozwijać algorytmy sztucznej inteligencji, które będą analizowały określone zmienne związane z prowadzonymi przetargami a następnie wskazywały, który uczestnik przetargu powinien wygrać zgodnie z formułą przetargową.

Polityka zbierania danych

Polityka zbierania danych ma na celu spójne i kompleksowe gromadzenie informacji związanych z realizacją ogłaszanych zamówień publicznych. Podmioty gospodarcze przystępujące do przetargu na wstępie miałyby w formie formularza elektronicznego przekazać określony katalog informacji, jednocześnie zgadzając się na ich dalszą analizę oraz publikację w zagregowanej formie. Zebrane w ten sposób dane będą mogły być odpowiednio zobrazowane co umożliwi naświetlenie ogólnych trendów i efektywności kryteriów pozacenowych. Postuluje się aby zadania związane z prowadzeniem polityki zbierania danych przypisać Urzędowi Zamówień Publicznych.

Publikacja średnich wartości przeprowadzanych transakcji

Upublicznienie historycznych średnich wartości przeprowadzonych zamówień publicznych może stanowić istotną zachętę dla pozostałych podmiotów gospodarczych, gdyż znając wcześniej średnie wartości określonych kategorii transakcji na wybranych obszarach, podmioty gospodarcze będą mogły szybciej ustalić czy opłacalne jest przystąpienie do wybranych przetargów.

Istnieją także korzyści pośrednie wynikające z powyższego działania. Jedną z nich jest ułatwienie procesu ustalania cen określonych kategorii produktów i usług wynikające upublicznienia informacji opisujących wartości rynkowe poszczególnych kategorii transakcji. Co więcej, publikacja wyżej wymienionych danych zwiększy także transparentność systemu zamówień publicznych, gdyż omawiane działanie pozwoli NGO i naukowcom analizować bieżącą sytuację i alarmować o zauważonych nieprawidłowościach.

Zastosowanie narzędzi *Business Intelligence* w systemie zamówień publicznych

Dobrze funkcjonujący system BI zaimplementowany do zamówień publicznych ułatwia zamawiającym tworzenie zamówień i wykonawcom składanie ofert poprzez możliwość wzorowania się na wcześniejszych podobnych przetargach. Dobrze rozbudowany system zbierania i agregowania danych pozwoli na sprawniejsze tworzenie raportów rocznych np. z działalności UZP czy poszczególnych zamawiających. Dobrze przygotowane raporty roczne opisujące zmiany na rynku zamówień publicznych pozwolą na wczesne wykrycie trendów funkcjonujących na danym rynku. Przez bieżącą analitykę istniejących trendów łatwiejsze stanie się wpływanie na sytuację poszczególnych kategorii podmiotów gospodarczych mając na względzie zmieniające się okoliczności makroekonomiczne.

Ustanowienie odpowiednich procedur gromadzenia i agregowania danych pochodzących z organizowanych i realizowanych zamówień publicznych oraz stosowanie kryteriów pozacenowych pozwala na pośrednią udział państwa w rozwój różnych kategorii podmiotów gospodarczych, gdyż każda z grup z różnym poziomem efektywności realizuje określone kryteria pozacenowe. Dzięki zastosowaniu narzędzi BI wspomniane efektywności mogłyby być na bieżąco obliczane.