

UZASADNIENIE

Obowiązek przygotowania projektu polityki zakupowej państwa przez ministra właściwego do spraw gospodarki wynika z art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 11 września 2019 - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 i 1598), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. Przygotowanie i przedłożenie przedmiotowego projektu stanowi zatem wykonanie obowiązku ustawowego.

Celem polityki zakupowej państwa jest określenie priorytetowych działań Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze zamówień publicznych, a także pożądanego kierunku działań zamawiających w zakresie udzielanych zamówień, obejmującego w szczególności zakup innowacyjnych lub zrównoważonych produktów oraz usług, z uwzględnieniem:

- aspektów normalizacyjnych;
- kalkulacji kosztów w cyklu życia produktów;
- społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców;
- upowszechniania dobrych praktyk i narzędzi zakupowych;
- stosowania aspektów społecznych.

Politykę zakupową państwa opracowuje się raz na 4 lata. Przedmiotowy projekt jest pierwszym projektem polityki zakupowej państwa. Zgodnie z art. 106 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2020) pierwsza polityka zakupowa powinna zostać uchwalona do dnia 31 grudnia 2021 r.

Główne założenia polityki zakupowej państwa

Polityka zakupowa państwa stanowi instrument powiązania wydatków dokonywanych poprzez zamówienia publiczne z realizacją innych polityk oraz celów strategicznych państwa. Zamówienia publiczne poprzez ich odpowiednie ukierunkowanie, a także wzmocnienie niezbędnych zasobów kompetencyjnych zamawiających, mają stać się narzędziem wspierającym rozwój gospodarczy, w tym przede wszystkim potencjału sektora MŚP, wzrost innowacyjności, realizację polityki społecznej, zdrowotnej oraz środowiskowej. Oznacza to wdrożenie nowego strategicznego podejścia do zamówień publicznych.

Obecnie zamówienia publiczne postrzegane są przede wszystkim w kategoriach ściśle sformalizowanych procedur, których dochowanie ma kluczowe znaczenie w procesie wydatkowania środków publicznych. Powoduje to, że uwaga zamawiających koncentruje się przede wszystkim wokół aspektów formalnych związanych z udzielaniem zamówień. Niska skłonność do wychodzenia poza standardowe ramy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego to również wynik istniejących luk kompetencyjnych po stronie zamawiających. Wszystko to wpływa na obniżenie atrakcyjności rynku zamówień publicznych dla przedsiębiorców.

Tymczasem zamawiający powinni dążyć do udzielania zamówień w sposób najbardziej efektywny, tj. pozwalający na uzyskanie najlepszych efektów z danego zamówienia. Przy czym, mówiąc o najlepszych efektach, trzeba mieć na uwadze nie tylko interes zamawiającego, ale również interes regionalnych lub lokalnych społeczności, czy też względy środowiskowe. Podejście do zamówień publicznych oparte o zasadę efektywności korzystne jest dla przedsiębiorców, gdyż prowadzi do odejścia od prymatu kryterium ceny przy wyborze najkorzystniejszej oferty.

Przyjęcie polityki zakupowej państwa ma stanowić odpowiedź na powyższe problemy. Odpowiednie ukierunkowanie strumienia środków publicznych wydatkowych przez administrację rządową poprzez rynek zamówień publicznych, a także zmiana utrwalonych postaw zamawiających doprowadzi m.in. do wzrostu konkurencyjności postępowań (co stanowi obecnie jedno z głównych wyzwań systemu zamówień publicznych), wzrostu wolumenu zamówień w kluczowych dla gospodarki obszarach, zwiększenia zainteresowania przedsiębiorców rynkiem zamówień publicznych, a w konsekwencji wzrostem ich potencjału rozwojowego oraz ekonomicznego. Wzrost konkurencyjności postępowań oznacza również realne oszczędności dla zamawiających. Zamówienia publiczne będą ważnym narzędziem przezwycięzania negatywnych skutków społeczno-gospodarczych epidemii COVID-19.

Obok zwiększenia sterowności zamówień publicznych udzielanych przez zamawiających należących do administracji rządowej, projekt polityki zakupowej zawiera katalog działań państwa, które zostaną podjęte w celu dalszego usprawnienia całego systemu zamówień publicznych. Wspomniana ustawa – Prawo zamówień publicznych stanowiła pierwszy i zarazem kluczowy etap reformy systemu zamówień publicznych. Jednakże transformacja krajowego rynku zamówień publicznych w kierunku rynku pozwalającego w sposób efektywny zaspokoić potrzeby zakupowe zamawiających i jednocześnie atrakcyjnego dla

przedsiębiorców wymaga dalszych działań o charakterze legislacyjnym, jaki i pozalegisłacyjnym.

Realizacja celów polityki

Obok wskazania priorytetów polityki zakupowej państwa projekt wskazuje i upowszechnia najlepsze instrumenty oraz narzędzia służące osiągnięciu postawionych w niej celów (np. wspólne zakupy, umowy ramowe, rachunek kosztów cyklu życia). Wspomniane instrumenty oraz narzędzia dedykowane są zamawiającym. Ujęto w nim również programy działań adresowane do właściwych podmiotów publicznych, które obejmują zestaw działań służących osiągnięciu pożądanych zmian w zakresie zamówień publicznych. Założeniem projektu jest bowiem nie tylko zdefiniowanie pożądanych celów i kierunków zmian w zakresie zamówień publicznych, ale także wskazanie optymalnego sposobu ich realizacji.

Priorytety projektu polityki zakupowej państwa

W projekcie przyjęto następujące priorytety polityki zakupowej państwa:

- I.* profesjonalizacja;
- II.* rozwój potencjału MŚP;
- III.* innowacyjne oraz zrównoważone zamówienia.

Ad. I. Profesjonalizacja

Profesjonalizacja zamówień publicznych jest procesem, który sukcesywnie realizowany jest w Polsce od początku funkcjonowania systemu zamówień publicznych. Jego znaczenie dla efektywności całego systemu zamówień publicznych podkreśla m.in. Komisja Europejska w Zaleceniach Komisji 2017/1805 z dnia 3 października 2017 r.

Kontynuowanie procesu profesjonalizacji zamówień publicznych ma kluczowe znaczenie nie tylko dla zapewnienia efektywności poszczególnych procesów zakupowych, ale również warunkuje osiągnięcie pozostałych celów i założeń projektu polityki zakupowej państwa.

Właściwie przygotowani zamawiający, tzn. posiadający odpowiednią organizację wewnętrzną oraz wykwalifikowaną kadrę, wykazują większą skłonność do podejmowania ryzyka w toku prowadzonych procesów zakupowych, jak również sięgania po mniej oczywiste rozwiązania

proceduralne. Zamawiający dysponujący niezbędnymi zasobami kompetencyjnymi potrafią w sposób jasny oraz przejrzysty sprecyzować swoje cele, a następnie dobrać do tego optymalne instrumenty oraz narzędzia realizacji. Ponadto, chętniej udzielają zamówień uwzględniających aspekty innowacyjne, społeczne, czy też środowiskowe.

Polityka w ramach priorytetu profesjonalizacja, zgodnie ww. zaleceniami, będzie odnosić się do trzech obszarów, których usprawnienie jest kluczowe dla realizacji tego priorytetu: 1) struktury; 2) zasobów ludzkich; oraz 3) systemów i narzędzi.

W ramach realizacji przedmiotowego priorytetu wdrożone zostaną programy realizacji dotyczące przede wszystkim:

- implementacji elementów ProcurCompEu;
- stworzenie platformy internetowej dla uczestników rynku zamówień publicznych zapewniającej centralny dostęp do wiedzy na temat systemu zamówień publicznych;
- działań edukacyjno-informacyjnych (szkolenia, warsztaty, zbiory dobrych praktyk);
- łączenia potencjałów zamawiających oraz korzystania z zasobów innych uczestników rynku zamówień publicznych.

Ad. II Rozwój potencjału MŚP

Przedsiębiorcy należący do sektora MŚP odgrywają kluczową rolę w polskiej gospodarce. Stanowią nie tylko najliczniejszą grupę krajowych przedsiębiorców, ale posiadają również znaczny udział w tworzeniu krajowego PKB, który oscyluje wokół 49,1% przy ogólnym udziale przedsiębiorców na poziomie 72,2% (dane z 2018 r.). Ponadto, z 10 mln osób pracujących w przedsiębiorstwach, ponad 6,5 mln z nich jest zatrudnionych w przedsiębiorstwach należących do sektora MŚP (stan na 31 grudnia 2019 r.). Oznacza to, że liczba pracujących w MŚP stanowi 67,4% ogólnej liczby pracujących w sektorze przedsiębiorstw. Mimo to udział MŚP w rynku zamówień nie odpowiada ich rzeczywistemu potencjałowi.

Wsparcie rozwoju potencjału MŚP nastąpi poprzez dalsze otwieranie rynku zamówień publicznych na potrzeby i możliwości MŚP, a w konsekwencji zwiększenie liczby przedsiębiorców pozyskujących zamówienia. Spojrzenie na procesy zakupowe z perspektywy MŚP będzie stanowić istotny wyznacznik działań zamawiających należących do administracji rządowej. Podjęte zostaną również działania wspierające udział przedsiębiorców, w tym MŚP,

w zamówieniach udzielanych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz przez organizacje międzynarodowe. Wzrost liczby zamówień innowacyjnych oraz zrównoważonych, w ramach realizacji jednego z dwóch pozostałych priorytetów Polityki, będzie również odgrywał znaczącą rolę w zwiększaniu zainteresowania MŚP rynkiem.

W ramach realizacji przedmiotowego priorytetu wdrożone zostaną programy realizacji dotyczące przede wszystkim:

- zmiany podejścia zamawiających do udziału MŚP w procesie zakupowym;
- wsparcia merytorycznego MŚP;
- wsparcia w nawiązywaniu współpracy w formie konsorcjum;
- wprowadzenia mechanizmu certyfikacji wykonawców zamówień;
- standaryzacji dokumentów zamówienia;
- wsparcia krajowych przedsiębiorców w procesie ubiegania się o zamówienia organizacji międzynarodowych.

Ad. III Innowacyjne oraz zrównoważone zamówienia

Krajowy rynek zamówień publicznych cechuje niski poziom zielonych oraz innowacyjnych zamówień. Zgodnie z danymi opublikowanymi w Sprawozdaniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2020 r. udział zielonych lub innowacyjnych zamówień publicznych w ogólnej liczbie udzielonych zamówień publicznych wynosił zaledwie 1%. Udział ten liczony według wartości udzielonych zamówień publicznych to 7%. Widać zatem wyraźnie, że potencjał zamówień publicznych nie jest należycie wykorzystywany w procesie transformacji krajowej gospodarki w kierunku gospodarki innowacyjnej oraz opartej o rozwiązania przyjazne środowisku.

Zamówienia publiczne powinny stanowić również ważny instrument realizacji celów państwa w zakresie polityki społecznej, w tym integracji zawodowej oraz społecznej osób z grup społecznie marginalizowanych. Stosowanie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych do przejaw dążenia do zaspokajania potrzeb zakupowych instytucji publicznych z jednoczesnym uwzględnieniem uwarunkowań społecznych. Obserwacja rynku zamówień publicznych wskazuje na konieczność kontynuowania działań ukierunkowanych na zachęcenie zamawiających do szerszego wykorzystywania aspektów społecznych.

Wzrost liczby zamówień uwzględniających aspekty innowacyjne, środowiskowe, społeczne oraz zdrowotne stanowi jeden z kluczowych celów projektu polityki zakupowej państwa.

W ramach realizacji przedmiotowego priorytetu wdrożone zostaną programy realizacji dotyczące przede wszystkim:

- obowiązkowego powiązania państwowych funduszy celowych oraz pozostających w dyspozycji ministra lub innego organu administracji rządowej z realizacją powyższego celu, jak również programów rządowych, w szczególności tych ukierunkowanych na inwestycje infrastrukturalne (program horyzontalny);
- zapewnienia odpowiedniego wsparcia merytorycznego zamawiającym oraz wykonawcom;
- promocji aspektów społecznych, środowiskowych (w tym wykorzystania rachunku kosztów cyklu życia produktu oraz etykiet środowiskowych) zdrowotnych oraz innowacyjnych;
- alokacji środków wydatkowanych na realizację potrzeb zakupowych (w tym przez zakupy wyłączone z reżimu Pzp), tak aby wszyscy zamawiający, w szczególności z sektora administracji rządowej, wydzielili odpowiednią dla swojej skali część środków budżetowych na potrzeby zamówień B+R i PPI.

Monitorowanie realizacji Polityki zakupowej państwa

Realizacja Polityki zakupowej państwa będzie podlegać stałemu monitorowaniu przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Minister, we współpracy z Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych oraz pozostałymi organami naczelnymi i organami realizującymi nadzór nad zamawiającymi z sektora administracji rządowej będzie monitorował realizację wszystkich programów w ramach każdego z omówionych powyżej priorytetów.

Zostaną przygotowane dwa raporty z badań ewaluacyjnych. Pierwszy raport o charakterze średniookresowym sporządzony zostanie po dwóch latach wdrażania Polityki. Drugi raport będzie raportem końcowym, mającym na celu całościową ocenę procesu wdrażania Polityki. Raporty zostaną przygotowywane przez zewnętrzne firmy audytowe na podstawie danych zgromadzonych przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Projektowane rozporządzenie nie wymaga przedłożenia instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.