

Aleksandra Ewa Hajduk

# Planowanie zamówień jako narzędzie do efektywnego wydatkowania środków publicznych

Procurement planning – the tool for effective spending of public resources

## Wprowadzenie

Dnia 1 stycznia 2021 r. weszła w życie nowa ustawa – Prawo zamówień publicznych (2019). Jej postanowienia z jednej strony modyfikują istniejące już rozwiązania z zakresu planowania zamówień, z drugiej – wprowadzają nowe konstrukcje, takie jak określanie polityki zakupowej państwa lub zobowiązanie zamawiającego do przeprowadzenia analizy potrzeb przez zamawiającego. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rozwiązań z zakresu planowania zamówień publicznych przewidzianych w nowej ustawie – Prawo zamówień publicznych oraz wyjaśnienie ich znaczenia dla efektywnego wydatkowania środków publicznych.

Aktualne tendencje w Unii Europejskiej wskazują na istotny wzrost znaczenia zamówień zrównoważonych i nastawionych na włączenie społeczne. Istotnym dokumentem w tym zakresie jest *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* wyrażona w Komunikacie Komisji Europejskiej COM (2010). Zadaniem nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych jest stworzenie narzędzi pozwalających na realizację określonych celów. Przedstawiony artykuł pozwoli ustalić, czy proponowane przez ustawodawcę zmiany przyczynią się do zwiększenia efektywności zamówień publicznych i realizacji założonych celów. W pierwszej części wyjaśniono, czym jest efektywne wydatkowanie środków publicznych. Następnie omówiono zagadnienia dotyczące poszczególnych instrumentów prawnych związanych z planowaniem zamówień publicznych. Na koniec opisano wpływ narzędzi do planowania zamówień na

efektywność wydatkowania środków publicznych i ich znaczenie dla nowego podejścia do zamówień publicznych w Polsce.

## 1. Efektywne wydatkowanie środków publicznych

Obserwacja systemu zamówień publicznych w Europie i w Polsce wskazuje na zwiększającą się instrumentalizację zamówień publicznych. Aktualne regulacje pozwalają na realizację nowych zadań zamówień publicznych, które poza realizacją zadań zakupowych mają realnie wpływać na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko Europy (Caranta, Trybus, 2010).

Dyrektywa klasyczna (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, 2014) w motywie 2 wskazuje, że zamówienia publiczne odgrywają istotną rolę w realizacji strategii „Europa 2020”. Stanowią one jeden z kluczowych instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych. Dyrektywa jasno określiła więc, jakie cele mają być realizowane przy użyciu zamówień publicznych. Dlatego też każde działanie zamawiającego powinno być oceniane pod kątem realizacji tych celów. Podkreśla się przy tym, że wolny rynek opiera się w głównej mierze na szeroko pojętym zysku. W związku z tym rolą państwa jest wpływanie na działania wolnego rynku w celu zapewnienia minimalnych standardów zakupów dbających o wspólne dobro (Nowicki, 2018).

Dyrektywa klasyczna nie wyjaśnia, czym jest efektywność. W ujęciu ekonomicznym mówi się o efektywności jako relacji pomiędzy rezultatami a nakładami wyrażonymi przez miary, takie jak produktywność, wydajność czy rentowność. W ekonomii makroekonomicznej efektywność nakładów publicznych odnosi się do stopnia realizacji celów przy minimalizacji nakładów lub maksymalizacji osiągnięcia celów wobec założonych kosztów (Lubińska, 2009). W doktrynie można spotkać się również z ujęciem celowościowym, które wskazuje, że efektywność stanowi ocenę stopnia realizacji przyjętych celów z uwzględnieniem aspektu ekonomicznego (Ziębicki, 2007). W tym kontekście wydatkowanie środków publicznych powinno w najwyższym możliwym stopniu dążyć do realizacji celów. Jest to więc ujęcie inne niż w przypadku mikroekonomii, gdzie efektywność należy rozumieć jako relację efektów do nakładów niezbędnych do ich osiągnięcia, tj. im mniejsze nakłady muszą zostać poniesione, tym działania

są bardziej efektywne. Wydaje się, że zamawiający bardzo często kierują się efektywnością w ujęciu mikroekonomicznym, podczas gdy powinni realizować założenia przewidziane w makroekonomii.

Efektywność stanowi zasadę systemu zamówień publicznych. Nowa ustawa – Prawo zamówień publicznych wprowadza tę zasadę na grunt zamówień publicznych w Polsce. Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych

Zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający:

- 1) najlepszą jakość dostaw, usług, oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację, oraz
- 2) uzyskanie najlepszych efektów zamówienia, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu, w stosunku do poniesionych nakładów.

Nie oznacza to jednak, że zasada ta wcześniej nie funkcjonowała. Można ją było wyprowadzić na gruncie art. 44 ustawy o finansach publicznych (2009), która w tym artykule zobowiązuje m.in. zamawiających do wydatkowania środków publicznych „w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: (a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, (b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”. Ze względu jednak na jej umiejscowienie – w oderwaniu od regulacji dotyczących bezpośrednio zamówień publicznych – pomimo jej istotnego znaczenia nie oddziaływała ona na decyzje zakupowe zamawiających. Dodatkowo omawiany art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych dotyczy wyłącznie zamawiających sektora finansów publicznych. Zasada efektywności wyrażona w nowej ustawie – Prawo zamówień publicznych ma szersze zastosowanie, ponieważ dotyczy wszystkich kategorii zamawiających zobowiązanych do stosowania ustawy. Ustawodawca uznał więc za zasadne, by wprowadzić ją do nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych i rozszerzyć obowiązek jej stosowania na wszystkich zamawiających.

Analizując zagadnienie z innej strony, w zarządzaniu projektami wskazuje się na tzw. trylogię zarządzania. Określa ona trzy istotne elementy wdrażania produktu: najszybszy czas, najwyższa jakość i najniższy koszt. Podział ten przypomina tzw. trójkąt niemożliwości – istotą zarządzania jest wybór dwóch elementów z trzech (Atkinson, 1999). Wynika to z ograniczonej ilości zasobów, presji czasu oraz uwarunkowań gospodarczych. Przekładając tę teorię na

grunt krajowy, w Polsce największy nacisk kładziony jest na jak najpełniejszą realizację zamówień przy uwzględnieniu najniższej ceny i w jak najkrótszym czasie. Marginalizowane jest oczekiwanie od zamówień dostawy produktów, usług i robót o najwyższej jakości. Świadczy o tym fakt, że większość zamówień przeprowadzanych jest w trybie przetargu nieograniczonego – w 2019 r. był on najczęściej stosowany (88,97%, w 2018 r. 88%). Jest on mało elastyczny – zamawiający zobowiązany jest do pełnego opisanie przedmiotu zamówienia, bez możliwości wprowadzenia rozwiązań bardziej innowacyjnych w stosunku do przewidzianych przez zamawiającego, przy równoczesnym wprowadzaniu kryterium ceny jako podstawowego czynnika pozwalającego na wybór oferty (*Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r.*, 2020).

Udzielanie zamówień publicznych w świetle dyrektywy klasycznej powinno opierać się na innych elementach. Podczas gdy w Polsce mówi się o zamówieniach szybkich i tanich, dyrektywa ta kładzie nacisk na realizację zamówień o najwyższej jakości przy najniższej cenie. Taką intencję prawodawcy unijnego można dostrzec w zapisach motywu art. 42 dyrektywy klasycznej, w którym podkreślono znaczenie trybów bardziej elastycznych, otwartych na negocjacje, w celu uzyskania nowych rozwiązań technicznych. Analiza motywów 46 i 47 tejże dyrektywy wskazuje, że termin realizacji zamówienia powinien mieć znaczenie wyłącznie w sytuacjach pilnych i należyte uzasadnionych.

Dyrektywa klasyczna wskazuje również cele zamówień publicznych. Zgodnie z tym dokumentem zamówienia powinny wspierać innowacyjność i rozwiązania zrównoważone sprzyjające włączeniu społecznemu. Realizacja tych celów ma pierwszorzędne znaczenie, natomiast termin – drugorzędne. Trójkąt niemożliwości w dyrektywie klasycznej oparty jest więc na innych podstawach niż na gruncie prawa polskiego.

Przy omawianiu zagadnienia efektywności zamówień nie można pominąć zamówienia zasady efektywności zawartej w art. 17 nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych, który wprowadza kluczową normę dla systemu zamówień. Zasada ta zbliżona jest do regulacji art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (2009). Zasadnicza zmiana pomiędzy tymi dwiema regulacjami polega na ujęciu w ustawie zamówieniowej celów, jakimi powinni się kierować zamawiający przy udzielaniu zamówień. Ich określenie pozwala wytyczyć kierunek działania wszystkich uczestników rynku zamówień publicznych (Kania, 2020).

Nowa ustawa implementuje założenia dyrektywy klasycznej i podkreśla rolę realizacji celów strategicznych przy udzielaniu zamówień publicznych. Zasada efektywności zobowiązuje zamawiających do podejmowania analizy, czy przy udzieleniu danego zamówienia możliwe jest uwzględnienie efektów społecznych,

środowiskowych lub gospodarczych. Odstępstwo od realizacji poszczególnych celów może nastąpić wyłącznie w sytuacji, gdy nie jest możliwe osiągnięcie jednego z nich ze względu na zasoby, jakimi dysponuje zamawiający. W praktyce jednak zamawiający nie powinni rezygnować z realizacji celów strategicznych z tego powodu. Zasada efektywności nie wymaga od zamawiających pozyskania usług czy dostaw, na które ich nie stać, lecz szukania w danym przedziale cenowym rozwiązań, które w najpełniejszym stopniu będą realizowały określone cele.

## 2. Polityka zakupowa państwa

Polityka zakupowa bardzo często prowadzona jest przez przedsiębiorstwa lub inne organizacje. Każde państwo – jako zorganizowany podmiot – również prowadzi politykę zakupową. Niezależnie od tego, czy istnieje dokument określający kierunki podejmowanych działań, każda decyzja o nabyciu towarów lub usług przyczynia się do ukształtowania ogólnego kierunku postępowania, a brak jednolitego dokumentu – do podejmowania działań niespójnych. W ujęciu normatywnym polityka zakupowa państwa dąży do ustalenia odpowiedzi na pytanie: „jak powinno być?”. Polega więc na wartościowaniu norm w kontekście realizowania przez nie celu zamierzonego (Horodecka, 2011).

Polityka zakupowa może kształtować się w sposób spontaniczny albo przedstawiać się w wersji ustrukturyzowanej i skoordynowanej. W pierwszym przypadku występuje ryzyko braku zdolności ujednoczenia polityki gospodarczej państwa. W tym modelu trudno jest zapewnić koordynację zamówień publicznych w skali kraju. 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 oraz reform w systemie dla realizacji celów strategicznych (Smaga, Winiarz, 2018). W tym modelu nie odbiera się zamawiającym swobody w podejmowaniu decyzji, natomiast zachęca się ich do uwzględniania celów odgórnie ustalonych.

W Polsce tworzy się dokumenty programowe dla funkcjonowania całego kraju lub regionalne, które pozwalają uzyskać informację o celach i kierunkach zmian. Przykładem jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjęta przez Radę Ministrów dnia 14 lutego 2017 r. (Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą

do 2030 r.), 2017). Jest to dokument służący określeniu średnio- i długofalowej polityki gospodarczej Polski. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju wskazuje cele i kierunki rozwoju państwa w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym. Dokument ten wyznaczył cel główny państwa, polegający na zapewnieniu warunków wzrostu wynagrodzenia mieszkańców Polski przy uwzględnieniu wzrostu spójności w obszarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym.

Dokument kładzie szczególny nacisk na rozwój gospodarczy, ograniczenie zjawiska wykluczenia społecznego przy równoczesnym zapewnieniu zrównoważonego rozwoju. Wskazano w nim, że zamówienia publiczne stanowią narzędzie do realizacji wyznaczonych celów.

Dotychczas w systemie zamówień publicznych w Polsce nie istniała żadna zorganizowana polityka zakupowa. Każdy zamawiający podejmował działania według własnego uznania i potrzeb. W konsekwencji analiza systemu zamówień publicznych przeprowadzona przez prawodawcę wykazała brak powiązania wydatków z realizacją polityki oraz celów strategicznych państwa, a same zamówienia nie realizują założeń określonych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (Uzasadnienie do ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, 2019). Dlatego też jednym z założeń nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych jest zapewnienie możliwości realizacji polityki państwa. Zamówienia publiczne mają stać się narzędziem do osiągnięcia celów określonych przez państwo. W związku z tym do nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych wprowadzono nowe konstrukcje mające na celu zapewnić warunki tworzenia spójnego planu udzielania zamówień w pewnej perspektywie czasowej.

Artykuł 21 nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych wprowadza obowiązek tworzenia polityki zakupowej państwa. Rada Ministrów, raz na 4 lata ma obowiązek określić program funkcjonowania administracji rządowej. Dokument ten wyznacza kierunek działań w zakresie udzielanych zamówień. Staje się on, zgodnie z treścią art. 21 i 22 nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych, podstawą dla przygotowywania polityki zakupowej przez poszczególnych zamawiających będących centralnymi organami administracji rządowej. Dokument ten nie będzie jednak stosowany przez wszystkich zamawiających. Polityka zakupowa państwa odnosi się wyłącznie do zamawiających będących jednostkami organizacyjnymi podległymi Radzie Ministrów. Dlatego też dokument ten nie będzie miał zastosowania do zamawiających samorządowych oraz zamawiających spoza sektora finansów publicznych, którzy mogą się nim sugerować, lecz nie mają takiego obowiązku. W ten sposób zasięg zastosowania polityki zakupowej państwa został ograniczony.

Politykę zakupową należy rozumieć jako proces ukierunkowania zamówień na innowacyjne i zrównoważone produkty i usługi. Kierunek działania natomiast powinien być zgodny z aktualnymi trendami panującymi w Unii Europejskiej, tj. zamawiający powinni uwzględniać w zamówieniach aspekty środowiskowe, innowacyjne i społeczne. Powinni oni także promować dobre praktyki. Wprowadzona ustawą polityka zakupowa państwa stanowi średnioterminowy program działań wraz z instrumentami do jego realizacji (Uzasadnienie do ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, 2019). Stworzono więc narzędzie pozwalające na ukierunkowanie działań państwa i jego poszczególnych jednostek. Polityka zakupowa państwa powinna stanowić łącznik pomiędzy działaniami opartymi na planach rocznych jednostki a Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która stanowi program długofalowy.

Wprowadzenie obowiązku tworzenia polityki zakupowej państwa jest w mojej ocenie dobrym rozwiązaniem. Dokument ten powinien zapewnić spójność podejmowanych decyzji poszczególnych zamawiających, którzy pomimo że funkcjonują jako odrębne jednostki, powinni realizować również działania krajowe i dbać o interes publiczny. Aby tak się stało, dokument musi zawierać konkretne wytyczne wraz z przedstawieniem narzędzi do realizacji założeń. Powinien on też przedstawiać rozwiązania w taki sposób, by nawet mali zamawiający, którzy nie posiadają wysoko wykwalifikowanej kadry, byli w stanie zrealizować określone założenia. W innym przypadku straci on na znaczeniu i nie będzie odpowiednio wdrażany. Efektem prawidłowo wdrożonej strategii zakupowej powinna być zwiększona realizacja celów wyrażonych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz innych dokumentach – również na szczeblu regulacji UE.

### 3. Planowanie zamówień

Poza określeniem polityki zakupowej państwa – która stanowi dokument programowy dla funkcjonowania zamówień publicznych w państwie – potrzebne jest ustalenie, jakie kroki powinny zostać podjęte na poziomie konkretnej jednostki – poszczególnych zamawiających. To głównie poprzez ich działanie będzie mogła urzeczywistnić się polityka zakupowa państwa. W tym celu nowa ustawa – Prawo zamówień publicznych określa dwie konstrukcje pozwalające na wdrożenie założeń polityki zakupowej państwa do działań każdej pojedynczej jednostki. Narzędziami do tego są w szczególności planowanie zamówień oraz określenie potrzeb i wymagań.

### 3.1. Roczny plan zamówień

Tworzenie planów zamówień publicznych nie jest nową konstrukcją. Od dawna jednostki sektora finansów publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej i ich związki są zobowiązane do przygotowania planu postępowań. Nowa ustawa – Prawo zamówień publicznych wprawdzie nie zmienia zakresu podmiotowego obowiązku, jednakże wprowadza zmiany wpływające na lepsze zastosowanie planów w praktyce.

Pierwsza i zasadnicza zmiana dotyczy aktualności planu. Dotychczas zamawiający zobowiązani byli do jego wykonania nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego (Kalmus, 2017). Na tym obowiązek zamawiającego się kończył. Aktualna ustawa nie przewiduje konieczności aktualizacji planów. W konsekwencji często już po pierwszym kwartale plan stawał się nieaktualny, przez co przestawał spełniać swoje funkcje informacyjne. Nowa ustawa – Prawo zamówień publicznych w art. 23 ust. 4 wprowadza obowiązek aktualizowania planu zamówień. Dodatkowo będzie on publikowany zarówno na stronie zamawiającego jak i w Biuletynie Zamówień Publicznych (zamówienia poniżej progów UE) lub Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (zamówienia powyżej progów UE) według wzoru ustalonego w rozporządzeniu wykonawczym.

Nowe regulacje dotyczące tworzenia planu zamówień powinny zapewnić większą aktualność przekazywanych publicznie informacji, co przy uwzględnieniu obowiązku publikacji wszystkich postępowań w jednym miejscu powinno skutkować zwiększeniem transparentności i przejrzystości postępowań. Dodatkowo konieczność planowania zobowiąże zamawiających do podejmowania spójnych działań zarówno wewnątrz danej struktury, jak i zgodnych z polityką zakupową państwa.

Zgodnie z treścią art. 23 ust. 3 nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych plan postępowań powinien obejmować swym zakresem przedmiot zamówienia z uwzględnieniem rodzaju, planowanego trybu udzielania, orientacyjnej wartości zamówienia i terminu przeprowadzenia postępowania. Plan ten nie powinien jednak być tworzony w oderwaniu od polityki zakupowej państwa oraz od celów zamówień publicznych. W takim przypadku plan postępowań stanowić będzie narzędzie niższego szczebla do realizacji polityki zakupowej państwa.

### 3.2. Analiza potrzeb zamawiającego

Zgodnie z treścią art. 83 nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych zamawiający zobowiązany jest do przeprowadzenia analizy potrzeb i wymagań



obejmującej rozeznanie rynku w zakresie możliwych środków zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb. Przepis ten wskazuje również na konieczność zbadania, czy zidentyfikowana potrzeba nie może być zaspokojona z wykorzystaniem zasobów własnych. Mając na uwadze umiejscowienie tego przepisu w ustawie, analiza potrzeb powinna stanowić pierwszy krok przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia. Wydaje się jednak, że powinna ona zostać wykonana już wcześniej, na etapie tworzenia budżetu zmagającego, a nie na etapie przygotowania zamówienia. Przeprowadzona przez zamawiających analiza zgodnie z art. 83 ust. 3 pkt 4 nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych powinna obejmować m.in. możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia. Prawodawca odniósł się więc wprost do konieczności uwzględniania przy planowaniu zamówienia celów określonych w Strategii 2020. Podkreślenia wymaga, że analiza ta dla zamówień będzie obligatoryjna. Rzetelnie przeprowadzona już na etapie tworzenia planu zamówień publicznych powinna wpłynąć na świadomość zamawiających w kontekście konieczności realizacji celów strategicznych i pozwoli zawrzeć w budżecie ewentualne koszty uwzględnienia danych efektów. Zamawiający nie będzie miał możliwości argumentowania, że nie wziął pod uwagę celów zamówień publicznych, np. ze względu na nieprawidłowe oszacowanie wartości zamówienia. Obawy rodzi fakt, że informacja o tym, kiedy należy przeprowadzić analizę potrzeb, nie została dokładnie określona przez nową ustawę – Prawo zamówień publicznych. Wydaje się, że często będzie pojawiał się problem ze zbyt późnym przeprowadzaniem analizy, tj. w momencie, gdy nie jest możliwe lub jest znacząco utrudnione uwzględnienie potrzeb w budżecie.

Narzędziem, które może przyczynić się do efektywniejszej analizy potrzeb zamawiającego, jest możliwość przeprowadzenia wstępnych konsultacji rynkowych, również przewidziana nową ustawą – Prawo zamówień publicznych. Jest to konstrukcja zbliżona do funkcjonującego do tej pory dialogu technicznego – zamawiający będzie mógł współpracować z wykonawcami w celu pozyskania informacji o istniejących rozwiązaniach na rynku. Wstępne konsultacje rynkowe powinny mieć szersze zastosowanie niż dotychczasowy dialog techniczny. Swoim zakresem obejmuje bowiem zarówno kwestie związane z przygotowaniem opisu przedmiotu zamówienia, SWZ i warunków umowy, jak i inne informacje związane z przygotowaniem postępowania. Co niepokojące, w nowej ustawie – Prawo zamówień publicznych wprowadzono wprawdzie możliwość przeprowadzenia wstępnych konsultacji rynkowych (analogicznie jak w przypadku aktualnej ustawy) jako działanie fakultatywne. Na analizę, w jaki sposób będą przygotowywane postępowania o udzielenie zamówienia na gruncie nowej ustawy – Prawo zamó-

wień publicznych, będziemy musieli jeszcze poczekać. Już na tym etapie widać, że w większości zamawiający nie przygotowują się odpowiednio do postępowań. W 2018 r. dialog techniczny pozwalający na określenie możliwości i rozwiązań oferowanych przez rynek został przeprowadzony w 231 ogłoszeniach o zamówieniu opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, co stanowi 0,18% ogółu ogłoszeń (*Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2018 r.*, 2019). W 2019 r. dialog został przeprowadzony w 159 przypadkach, co stanowiło 0,14% ogółu ogłoszeń (*Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2018 r.*, 2020). Istnieje więc ryzyko, że pomimo nowych możliwości i dobrych narzędzi zamawiający nie będą korzystać z proponowanych rozwiązań. Aby to zmienić, konieczne jest przeprowadzenie wśród zamawiających akcji edukacyjnych na szeroką skalę.

Ocena regulacji planowania zamówień i analizy potrzeb zamawiającego prowadzi do wniosku, że instrumenty te są ściśle ze sobą powiązane – jeden element nie jest w stanie efektywnie funkcjonować, jeżeli drugi jest pomijany. Zgodnie z treścią art. 83 nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych określenie wymagań powinno nastąpić przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia. Nie podano jednak terminu, w jakim miałyby się to stać. Plan postępowań natomiast powinien uwzględniać realizację celów strategicznych. Dopiero jednak przeprowadzenie analizy potrzeb przez zamawiającego pozwala ustalić, jakie środki powinien on przeznaczyć na realizację zamówienia, by sprostać realizacji celów zamówień publicznych. Oznacza to, że analiza aspektów środowiskowych, społecznych i innowacyjnych powinna zostać dokonana już na etapie planu zamówień. Bez tego trudno oszacować wartość zamówienia lub tryb, w którym postępowanie ma zostać przeprowadzone. Dlatego też, pomimo że regulacje dotyczące analizy potrzeb znajdują się w innej części ustawy, to sama analiza powinna zostać wykonana przed sporządzeniem budżetu i wraz z przygotowaniem planu. W innym przypadku plan nie będzie odzwierciedlał rzeczywistego stanu rzeczy, a analiza potrzeb, o której mowa w art. 83 nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych, stanowić będzie jedynie uciążliwy obowiązek, polegający na dopasowaniu analizy do istniejącego już budżetu.

#### 4. Funkcje planowania

Planowanie jest elementem mającym istotne znaczenie dla funkcjonowania jednostki, przedsiębiorstwa, jak i całego państwa. O ile dużo mówi się o planowaniu budżetu domowego czy budżetu firmy, to w przypadku funkcjonowania

państwa pojawia się ono głównie na poziomie funkcjonowania danej jednostki budżetowej. Planowanie w skali kraju jest ograniczone.

Planowanie z jednej strony wpływa na funkcjonowanie poszczególnych jednostek finansów publicznych, jak i całego sektora publicznego. Z drugiej – oddziałuje na podmioty sektora prywatnego, które pośrednio realizują cele określone w polityce zakupowej państwa.

Najbardziej pożądaną funkcją i równocześnie efektem planowania jest uzyskanie oszczędności. Planowanie pozwala zapewnić weryfikację potrzeb, ustalenie priorytetów i strategii działania. Oszczędności wynikają w takim przypadku głównie z faktu podejmowania świadomych decyzji zakupowych, które nie opierają się wyłącznie na zaspokajaniu doraźnych potrzeb, a pozwalają spojrzeć na proces zakupowy szerzej. Dodatkowo wprowadzenie planowania w skali kraju powinno zachęcić poszczególnych zamawiających do podejmowania wspólnych działań, co również powinno przyczynić się do powstania oszczędności (Penc-Pietrzak, 2010).

Planowanie pełni istotną rolę w wykrywaniu słabych i mocnych stron jednostki. Po pierwsze, wraz z przeprowadzeniem planowania jesteśmy zmuszeni określić pozycję zamawiającego, jego możliwości, jego potrzeby i możliwości samego rynku. Wiedza ta pozwala na podejmowanie działań bardziej świadomych i realnych. Planowanie ułatwia podejmowanie decyzji, porządkuje je i racjonalizuje (Penc-Pietrzak, 2010).

Zwraca się również uwagę na rolę planowania w aktywizowaniu podmiotów prywatnych do realizacji celów publicznych. Jest to przechodzenie w kierunku *governance*, tj. zarządzania opartego na współpracy publiczno-prywatnej w związku z działaniem na rzecz celów publicznych (Dziemianowicz, Szmigielska-Rawska, Nowicka, Dąbrowska, 2012). Dzięki aktywizacji prywatnych przedsiębiorstw możliwe jest aktywizowanie zasobów publicznych przy wkładzie sektora prywatnego oraz ich efektywniejsze wykorzystanie.

## 5. Wpływ polityki zakupowej państwa i planowania zamówień na efektywność wydatkowania środków publicznych

Nowa ustawa – Prawo zamówień publicznych podejmuje działania w celu obroczenia tzw. trójkąta niemożliwości stosownie do dyrektywy klasycznej. Istotny nacisk kierowany jest na uwzględnianie aspektów środowiskowych, społecznych i innowacyjnych w zamówieniach. Podkreśla się, że przy ocenie danego

rozwiązania należy patrzeć szerzej niż wyłącznie na cenę. Dyrektywa klasyczna w motywie 92 wyjaśnia, że korzystności oferty nie powinno się oceniać wyłącznie w oparciu o najniższą cenę – konieczne jest również spojrzenie na zagadnienie szerzej – badanie kosztów cyklu życia lub skorzystania z innej metody ustalania efektywności kosztowej. Natomiast zgodnie z motywem 42 zachęca się również zamawiających do korzystania z trybów negocjacyjnych, które pozwalają przez swoją elastyczność na wprowadzanie rozwiązań bardziej innowacyjnych. Nowa ustawa – Prawo zamówień publicznych po pierwsze znosi prymat trybów przetargowych oraz wprowadza elementy negocjacji do zamówień o wartościach poniżej progów unijnych. W ten sposób prawodawca zamierza obrócić trójkąt niemożliwości i zapewnić realizację zamówień z szczególnym uwzględnieniem wysokiej jakości przedmiotu zamówienia i najniższego kosztu zamówienia. Na drugim planie znajduje się szybkość postępowania. Aby tego dokonać, konieczne jest wprowadzenie narzędzi pozwalających na dużo wcześniejsze zaplanowanie zamówień w ten sposób, by nie było konieczne stawianie wysokich wymagań w zakresie realizacji zamówienia w najszybszym możliwym terminie.

Analiza funkcji planowania pozwala stwierdzić, że planowanie umożliwia zapewnienie oszczędności oraz aktywizację kapitału publicznego przy uwzględnieniu rozwiązań oferowanych przez sektor prywatny. Dodatkowo planowanie pozwala podejmować działania bardziej świadomie z uwzględnieniem mocnych i słabych stron sektora publicznego. Dlatego też prawidłowe stosowanie narzędzi do planowania, z wzięciem pod uwagę założeń określonych celów strategicznych, jest kluczowe dla zapewnienia wysokiej jakości dostarczanych usług towarów i robót.

## Zakończenie

W dotychczasowym funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych stwierdzono nieefektywność w zarządzaniu procesem zakupowym (Uzasadnienie do ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, 2019). Brak spójnej polityki w tym zakresie powodował, że trudno było wskazać zasadniczy kierunek działań, a cały system wydawał się bezwładny. Zwiększenie roli planowania zamówień przyczyni się do podniesienia efektywności. Dostarczone przez prawodawcę narzędzia zapewnią zamawiającym czas – odwrócenie trójkąta niemożliwości – dzięki czemu możliwie będzie skupienie uwagi na realizację zamówień o wysokiej jakości przy najniższych kosztach.

Dodatkowo planowanie zamówień powinno zapewnić warunki do stworzenia jednolitego kierunku działań w celu zwiększenia roli zamówień zielonych, innowacyjnych i nastawionych na włączenie społeczne. Decyzje podejmowane przez państwo powinny być bardziej ukierunkowane. W takim przypadku, dzięki szerszej perspektywie ustalania wydatków, łatwiej o oszczędności. Ponadto nowe przepisy mogą wpłynąć na zwiększenie przejrzystości postępowania. Przeprowadzona ocena opisanych instrumentów prawnych – publikacja realnych planów udzielania zamówień i ich aktualizacja, a także tworzenie analizy potrzeb uwzględniającej realizację celów zamówień publicznych, pozwoli wykonawcom przygotować się do uczestnictwa w postępowaniu. Wszystkie te elementy w istotny sposób zmierzają do zwiększenia aktywności wykonawców na rynku zamówień publicznych.

Przeprowadzona analiza narzędzi planowania zamówień publicznych wskazuje na właściwy kierunek zmian. Jeżeli będą one stosowane przez zamawiających rzetelnie, powinny stanowić dobry środek do realizacji określonych przez prawodawcę celów. Jeżeli tylko uda się zapewnić prawidłowe stosowanie narzędzi do planowania, zjawisko to powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności zamówień publicznych.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz.Urz. UE L 94/65. Pobrano z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024> (22.03.2021).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 805. Pobrano z <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20091571240> (22.03.2021).
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019, poz. 2019. Pobrano z <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190002019> (22.03.2021).
- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M. P. 2017, poz. 260. Pobrano z <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20170000260> (22.03.2021).
- Komunikat Komisji COM(2010) 2020 z dnia 3 marca 2010 r. „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu spo-

łecznemu”. (2010). Pobrano z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/LSU/?uri=CELEX%3A52010DC2020> (22.03.2021).

### Literatura

- Atkinson, R. (1999). Project management: cost, time, and quality, two best guesses and a phenomenon, it's time to accept other success criteria. *International Journal of Project Management*, 17(6), 337-342.
- Caranta, R., Trybus, T. (2010). *The Law of Green and Social Procurement in Europe*. Copenhagen: DJØF Publishing.
- Dziemianowicz, W., Szmigiel-Rawska, K., Nowicka, P., Dąbrowska, A. (2012). *Planowanie strategiczne Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Pobrano z [https://www.researchgate.net/publication/275017668\\_Planowanie\\_strategiczne\\_Poradnik\\_dla\\_pracownikow\\_administracji\\_publicznej](https://www.researchgate.net/publication/275017668_Planowanie_strategiczne_Poradnik_dla_pracownikow_administracji_publicznej) (22.03.2021).
- Horodecka, A. (2011). Cele polityki gospodarczej w różnych podejściach metodologicznych ekonomii. *Gospodarka Narodowa*, 7-8, 113-138.
- Kalamus, M. (2017). *Plan postępowania o udzielenie zamówień - art. 13a Pzp* [Blog]. Pobrano z <https://szukio.pl/blog/marcin-kalmus/plan-postepowan-o-udzielenie-zamowien-art-13-a-pzp-2017-12-06>
- Kania, M. (2020). Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych. *Kwartalnik PZP*, 1(64), 3-19.
- Lubińska, T. (red.). (2009). *Nowe zarządzanie publiczne: skuteczność i efektywność: budżet zadaniowy w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Nowicki, P. (2018). Wiele hałasu o nic? Kilka uwag o instrumentalizacji prawa i roli państwa w gospodarce na przykładzie prawa zamówień publicznych. W: H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Interes publiczny w prawie gospodarczym* (s. 143-155). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Penc-Pietrzak, I. (2010). *Planowanie strategiczne w nowoczesnej firmie*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Smaga, M., Winiarz, A. (2018). Wykorzystanie kryteriów oceny ofert w polityce zakupowej państwa: perspektywa zamówień udzielanych w państwach UE. W: M. Stręciwilk, A. Dobaczewska (red.), *Potrzeby i kierunki zmian w Prawie zamówień publicznych* (s. 360-377). Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.
- Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2018 r. [Broszura]. (2019). Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych, 71. Pobrano z [https://www.uzp.gov.pl/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0020/41555/Sprawozdanie-UZP-za-2018.pdf](https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0020/41555/Sprawozdanie-UZP-za-2018.pdf) (22.03.2021).

- Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r. [Broszura]. (2020). Pobrano z <https://www.uzp.gov.pl/aktualnosci/sprawozdanie-prezesa-uzp-o-funkcjonowaniu-systemu-zamowien-publicznych-w-2019-r>. (22.03.2021).
- Uzasadnienie do ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2019 poz. 2019). Pobrano z <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20170000260> (22.03.2021).
- Ziębicki, B. (2007). Efektywność a jakość w sektorze publicznym. W: A. Potocki (red.), *Społeczne aspekty przeobrażeń organizacyjnych* (s. 333-334). Warszawa: Difin.

### Streszczenie

Dnia 1 stycznia 2021 r. wejdzie w życie nowa ustawa – Prawo zamówień publicznych. Jej postanowienia z jednej strony modyfikują istniejące już rozwiązania z zakresu planowania zamówień, z drugiej – wprowadzają nowe konstrukcje, takie jak określanie polityki zakupowej państwa lub zobowiązanie zamawiającego do przeprowadzenia analizy potrzeb przez zamawiającego. Przedmiotem niniejszego artykułu jest omówienie narzędzi utworzonych na gruncie nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych związanych z planowaniem w kontekście realizacji przez nie celów zamówień publicznych, tj. uwzględnienia aspektów środowiskowych, społecznych i innowacyjnych w zamówieniu. Przeprowadzone rozważania mają na celu wyjaśnić, w jaki sposób narzędzia te mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności zamówień publicznych, oraz pokazać ewentualne słabe strony zaproponowanych rozwiązań.

**SŁOWA KLUCZOWE:** planowanie zamówień publicznych, polityka zakupowa państwa, efektywność zamówień publicznych, efektywne wydatkowanie środków publicznych.

### Summary

On January 1, 2021, the new Act, Public Procurement Law, will come into force. On the one hand, its provisions modify existing procurement planning solutions, on the other hand, they introduce new constructions such as the state purchasing policy or the contracting authority's obligation to conduct a needs analysis.

The purpose of this article is to present solutions in the field of public procurement planning provided for in the new Public Procurement Law and to clarify their significance for the effective spending of public resources.

**KEYWORDS:** public procurement planning, state purchasing policy, efficiency of public procurement, effective spending of public resources.

### Nota o autorze

Aleksandra Ewa Hajduk – mgr, doktorantka Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; główne obszary działalności naukowej: prawo zamówień publicznych, prawo gospodarcze; e-mail: [aleksandra.hajduk92@gmail.com](mailto:aleksandra.hajduk92@gmail.com); ORCID: 0000-0002-3954-8247.