

9

Zmniejszanie obciążeń administracyjnych i upraszczanie procedur udzielania zamówień publicznych

Niniejszy rozdział analizuje ramy prawne regulujące kwestie upraszczania procedur administracyjnych i ograniczania biurokracji w Polsce. Szczególnie dotyczy to polskich jednostek samorządu lokalnego¹. Wskazuje obszary, które należy wzmocnić, aby usprawnić świadczenie usług przez pracowników oraz polepszyć relacje między obywatelami i przedsiębiorcami a administracją lokalną. Rozdział ten wykorzystuje lokalne praktyki udzielania zamówień publicznych jako soczewkę dla oceny obciążeń administracyjnych i wyzwań związanych z ograniczeniem biurokracji na poziomie lokalnym. Jednocześnie przedstawia zalecenia mające na celu wsparcie reformy zamówień publicznych.

Wstęp

Współdziałanie władz, obywateli i biznesu wpływa na kształtowanie zaufania do administracji publicznej, konkurencję gospodarczą, przedsiębiorczość i efektywność. W ostatnich latach administracja publiczna dostrzegła konieczność wprowadzenia reform, które przyniosą pozytywne skutki gospodarcze i przyczynią się do maksymalnego ułatwienia życia obywateli i przedsiębiorców. Uproszczenie procedur administracyjnych ma w tym względzie kluczowe znaczenie.

W kontekście polskim uproszczenie procedur administracyjnych wynika zwłaszcza z działań podejmowanych na szczeblu krajowym, które dotyczą wsparcia rozwoju biznesu i przedsiębiorczości. Na poziomie samorządowym działania te koncentrowały się na wdrażaniu polityk krajowych, przy ograniczonym zakresie działań ze strony administracji samorządowej. W rezultacie jednostki samorządu terytorialnego są przede wszystkim podmiotami, które „realizują”, a nie „kształtują” polityki. Mają ograniczone możliwości dostosowywania procesów administracyjnych do uwarunkowań lokalnych. Jednakże dzięki uproszczeniu procedur i zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, zwiększeniu cyfryzacji, poprawie interakcji z przedsiębiorstwami na szczeblu lokalnym oraz ograniczeniu biurokracji, zwłaszcza w kontekście zamówień publicznych, można uzyskać znaczny wzrost efektywności.

Jak podkreślono w Rekomendacji Rady OECD w sprawie zamówień publicznych (OECD, 2015^[1]), uproszczenie procedur administracyjnych może być bardzo korzystne dla zamówień publicznych. Z perspektywy administracji publicznej zachowanie zgodności z przepisami wiąże się z wysokimi kosztami, gdy krajobraz prawny w zakresie zamówień publicznych podlega ciągłym zmianom lub wymagania są nadmierne i trudno im sprostać. Z perspektywy dostawców uproszczenie procedur ułatwia i poszerza dostęp do możliwości biznesowych oraz stymuluje wzrost gospodarczy. Władze muszą zatem starannie wyważyć priorytety, tj. realizować program uproszczeń i reform bez naruszania stabilności prawnej oraz zdolności użytkowników do przyjęcia danej reformy.

Niniejszy rozdział analizuje bieżące tendencje w zakresie upraszczania procedur administracyjnych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w Polsce. Następnie omawia w jaki sposób uproszczenie ma zastosowanie w kontekście zamówień publicznych, analizuje wpływ bieżących reform systemu zamówień publicznych na postępowania na szczeblu lokalnym. Ponadto przedstawia poszczególne aspekty ram regulacyjnych, które stanowią szczególne wyzwanie dla władz lokalnych. Wreszcie wskazuje konkretne działania, które samorządy podejmują w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych, wynikających z istniejących procedur udzielania zamówień. Niniejszy rozdział kończy się propozycjami działań mających na celu: i) zapewnienie pomyślnego wdrożenia reform regulacyjnych jako wspólnego przedsięwzięcia samorządów terytorialnych i władz krajowych, co oznacza między innymi, że zmiany te nie pociągają za sobą niepotrzebnych obciążeń dla samorządów lokalnych i mieszkańców; ii) czerpanie korzyści z efektywności działań, konkurencji gospodarczej i przejrzystości, które mogą wynikać z wyeliminowania biurokracji i uciążliwych procedur, zwłaszcza w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Ramy regulacyjne służące uproszczeniu procedur administracyjnych w Polsce

Zmniejszenie obciążeń administracyjnych na szczeblu krajowym

Uproszczenie procedur administracyjnych, definiowane jako strategia zmniejszenia złożoności regulacyjnej i ograniczenia formalności administracyjnych, jest szczególnie istotne dla świadczenia usług publicznych i ułatwia reformę administracji publicznej (OECD, 2009^[2]). Trudno jest obywatelom i przedsiębiorcom przestrzegać skomplikowanych przepisów. Uciążliwe wymagania i trudne procesy ograniczają zdolność władz do osiągania swoich celów oraz hamują przedsiębiorczość i rozwój biznesu. Władze zdają sobie sprawę z korzyści w zakresie efektywności, jaką można osiągnąć poprzez ograniczenie biurokracji oraz uproszczenie i usprawnienie procesów. Uproszczenie procedur

administracyjnych zajmuje ważne miejsce na liście priorytetów programowych. (OECD, 2010^[3]). Uproszczone formalności administracyjne wiążą się z wyższym poziomem przestrzegania przepisów, ponieważ spełnienie wymogów regulacyjnych implikuje koszty alternatywne dla mieszkańców i przedstawicieli biznesu (OECD, 2010^[3]). Ponadto, gdy koszt przestrzegania przepisów jest szczególnie wysoki, może stanowić barierę wejścia na rynek dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które w 2016 r. stanowiły ponad 99% całkowitej liczby przedsiębiorstw w Polsce i zatrudniały 67% pracowników w kraju (EC, 2016^[4]). Większość wysiłków i zasobów, które kraj przeznaczył na uproszczenie procedur administracyjnych, koncentrowała się na zmniejszeniu obciążeń dla MŚP.

W 2006 r. Polska wprowadziła program reformy regulacyjnej, który obejmował uproszczenie procedur administracyjnych i zmniejszenie kosztów operacyjnych dla przedsiębiorstw (OECD, 2011^[5]). Od tej pory uproszczenie procedur administracyjnych stało się istotnym elementem polityki regulacyjnej w kraju. Wdrożono szereg zmian legislacyjnych zmierzających do uproszczenia procedur administracyjnych dla przedsiębiorstw (zob. Ramka 9.1 poniżej). Program reform skoncentrował się jednak prawie wyłącznie na krajowym szczeblu administracji i nie przekładał się na niższe szczeble administracji (OECD, 2011^[5]).

Jednostki samorządu terytorialnego są pierwszym punktem kontaktowym między obywatelami a administracją publiczną i jako takie w znacznym stopniu kształtują doświadczenia mieszkańców w relacjach z władzami. Usprawnione procedury, które dostosowują się do zróżnicowanych uwarunkowań poszczególnych samorządów lokalnych, mogą zwiększyć efektywność świadczenia usług i wzmocnić rozwój przedsiębiorczości. Według niektórych szacunków około 20% formalności i procesów stanowi średnio 80% obciążenia administracyjnego, z którym mają do czynienia podmioty podlegające regulacjom, dlatego też przemyślane inwestycje w uproszczenie procedur mogą przynieść znaczny wzrost efektywności (OECD, 2010^[3]).

Jak podkreślono powyżej, interesariusze, z którymi się konsultowano, wspominali, że przepisy prawa są często różnie interpretowane przez różne instytucje administracji publicznej. Rodzi to niepewność, powoduje obniżenie poziomu przestrzegania przepisów i zwiększenie barier wejścia na rynek, zwłaszcza dla małych przedsiębiorstw, których nie stać na specjalistyczne usługi prawne. Uchwalona w 2018 r. ustawa (zob. Ramka 9.1) stara się rozwiązać ten problem, wprowadzając wymóg zamieszczania prostych wyjaśnień do przepisów oraz stanowiąc, że w razie wątpliwości przepisy należy interpretować na korzyść przedsiębiorców.

W 2016 r. polskie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii wprowadziło pakiet 100 Zmian dla Firm, którego głównym celem jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych, z którymi borykają się MŚP (OECD, 2018^[6]), w szczególności poprzez:

- Uproszczenie procesu zakładania działalności gospodarczej.
- Usprawnienie przepisów dotyczących działalności gospodarczej.
- Podniesienie progu przychodów, po którym firma musi prowadzić pełną księgowość.
- Ograniczenie wymagań dla branży budowlanej i obsługi maszyn budowlanych.
- Skrócenie liczby lat, przez które firma musi przechowywać dokumentację pracowniczą (z 50 na 10 lat), w uzupełnieniu do digitalizacji akt.
- Ułatwienie zmiany pokoleniowej w firmach rodzinnych.
- Zobowiązanie ministerstw do publikowania prostych objaśnień dla przepisów administracyjnych i podatkowych.

Ramka 9.1. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Prawo Przedsiębiorców

W 2017 roku Rząd Polski opublikował Strategię na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020, która przedstawia pięć tzw. pułapek rozwojowych dla Polski, w tym niską efektywność instytucji państwa. W tym kontekście rząd za jeden ze swoich celów uznał stworzenie instytucji gospodarczych służących wzrostowi i włączeniu społecznemu i gospodarczemu (Ministry of Funds and Regional Policy, 2017^[7]). Strategia odnosi się do potrzeby uproszczenia, deregulacji i ograniczenia biurokracji, podkreśla znaczenie silnych mechanizmów koordynacji jako sposobu na eliminowanie przeszkód stojących na drodze przedsiębiorczości. Zwraca również uwagę na konieczność wprowadzenia zmian do Prawa zamówień publicznych (PZP), jako metody tworzenia zasad opartych na najlepszych praktykach regulacyjnych. Ważnym elementem strategii jest uproszczenie otoczenia prawnego.

W 2018 r., rząd uchwalił Ustawę - Prawo przedsiębiorców (Government of Poland, 2018^[8]), której celem jest uproszczenie zasad podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, zwłaszcza dla MŚP. Do kluczowych elementów tej ustawy należy wprowadzenie zasady proporcjonalności i życzliwej interpretacji przepisów. Ograniczono obciążenia administracyjne wynikające z informacji i zakresu dokumentów, które przedsiębiorcy muszą gromadzić chcąc wnioskować o usługę publiczną lub przestrzegać przepisów. Ustawa stanowi, że administracja publiczna nie może nakładać na przedsiębiorców nieuzasadnionych obciążeń i nie powinna żądać dokumentów lub informacji, które zostały sporządzone przez podmioty publiczne.

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Policy (2017^[7]), Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju [Strategy for Responsible Development], <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> (dostęp 30 czerwca 2020 r.); Government of Poland (2018^[8]), Law on the Amendment of Some Acts to Introduce Simplifications for Entrepreneurs in Tax and Economic Law, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180002244/O/D20182244.pdf> (dostęp 2 lipca 2020 r.).

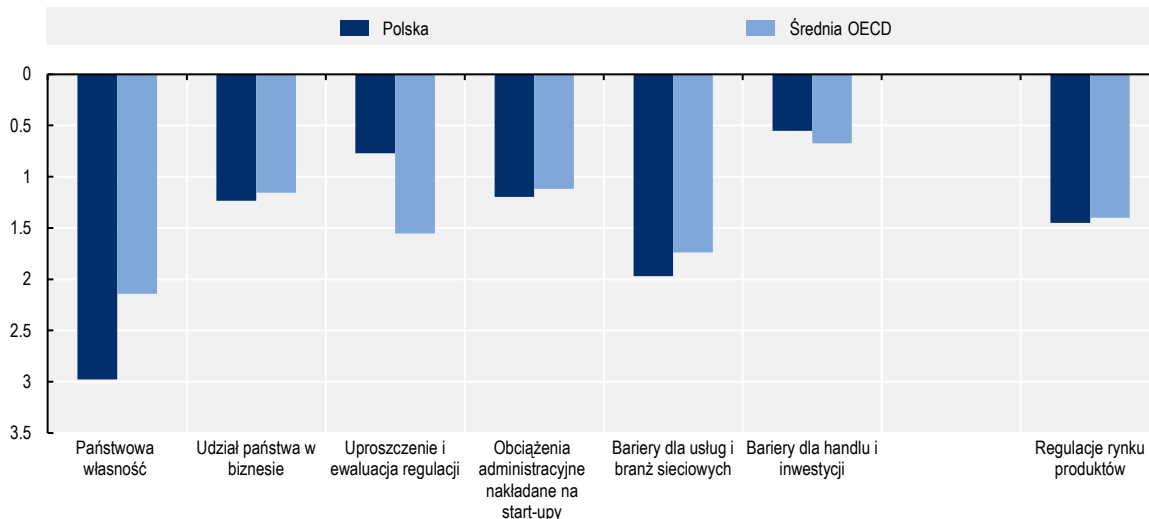
W 2019 roku Ministerstwo Rozwoju wykonało kolejny krok w zmniejszaniu obciążeń administracyjnych poprzez wdrożenie pakietu dla MŚP. Program ten obejmuje uproszczenie przepisów prawa podatkowego i gospodarczego dla przedsiębiorców (Ministry of Development, 2019^[9]). Również w 2019 r. w ramach pakietu Przyjazne Prawo wprowadzono działania mające na celu uproszczanie procedur (Ministry of Development, 2019^[10]). Przyjęto między innymi:

- Prawo do błędu przez pierwszy rok działalności.
- Zmniejszenie częstotliwości wypełnienia niektórych obowiązków sprawozdawczych.
- Zmniejszenie liczby egzemplarzy dokumentów dołączanych do wniosków.
- Cyfryzacja niektórych obowiązków sprawozdawczych.

Wskaźniki OECD dotyczące regulacji rynku produktowego (PMR) odzwierciedlają rezultat działań Polski w zakresie uproszczenia i lepszej regulacji podejmowanych od 2006 roku. PMR mierzy stopień, w jakim polityki (z perspektywy prawa) promują lub utrudniają konkurencję rynkową dla towarów i usług (OECD, 2018^[11]). Polska na przestrzeni lat poprawiła swój wskaźnik PMR w stosunku do średniej OECD, pozostając na poziomie nieco wyższym niż średnia OECD na rok 2018 - niższe wartości oznaczają najlepsze praktyki międzynarodowe. Polska plasuje się lepiej niż średnia OECD zwłaszcza w zakresie podwskaźnika dotyczącego uproszczenia i oceny przepisów. Jednakże dowody potwierdzające wpływ tych działań na sytuację na poziomie lokalnym są stosunkowo skąpe. Dane i informacje zebrane w kontekście niniejszego projektu wskazują na występowanie kontrastów pomiędzy samorządami, które podjęły szereg kroków w celu zidentyfikowania i realizacji priorytetów w tym zakresie, a innymi, którym brakuje odpowiednich narzędzi i zasobów, aby podjąć takie działania.

Rysunek 9.1. Składowe wskaźnika regulacji rynku produktów OECD

Skala od 0 do 6, gdzie 0 reprezentuje międzynarodowe najlepsze praktyki



Uwagi:

1. Stany Zjednoczone nie zakończyły kompletowania danych, w związku z czym ten kraj OECD nie jest uwzględniony w bazie danych PMR.
2. W przypadku krajów federalnych, gdzie sprawy są regulowane na poziomie stanowym, wartości odzwierciedlają sytuację w jednym stanie (wybrany tak, aby był reprezentatywny).
3. Dane obejmują Kolumbię wśród krajów OECD (kraj ten przystąpił do organizacji w maju 2020 r.).

Źródło: Vitale, C. et al. (2020_[12]), „The 2018 edition of the OECD PMR indicators and database: Methodological improvements and policy insights”, <https://dx.doi.org/10.1787/2cfb622f-en>.

Dane zebrane podczas spotkań z przedstawicielami sektora prywatnego i publicznego wskazują, że otoczenie prawne ulega ciągłym zmianom i trudno się w nim poruszać. Natomiast sztywne i ciągle zmieniające się przepisy i regulacje w zakresie zamówień publicznych utrudniają ich stosowanie przez jednostki zamawiające i stanowią barierę dla potencjalnych oferentów. Wprowadzenie środków upraszczających procedury administracyjne w tej dziedzinie ma zatem ogromne znaczenie dla zwiększenia efektywności administracji publicznej.

Zmniejszenie biurokracji na szczeblu lokalnym

Większość działań na rzecz uproszczenia procedur administracyjnych podjęto na krajowym szczeblu administracji i koncentrowały się one głównie na obciążeniach administracyjnych, z którymi mierzą się przedsiębiorcy. Wprawdzie samorządy lokalne nie są odpowiedzialne za regulację wielu aspektów, które warunkują założenie i prowadzenie działalności gospodarczej, ale to one wdrażają wiele procesów i procedur, które oddziałują na przedsiębiorców. Nie oznacza to jednak, że władze lokalne nie mają możliwości usprawnienia i uproszczenia usług i procesów, które są od nich całkowicie zależne.

Odnośnie wdrażania przepisów i procedur określanych na szczeblu krajowym zarówno samorządy, jak i przedstawiciele sektora prywatnego wskazywali, że ciągle zmiany przepisów, a także złożoność procedur administracyjnych, są jednym z głównych przyczyn rozwiniętej biurokracji. Sztywne regulacje narzucane przez władze krajowe mogą ograniczać zakres wpływu administracji lokalnej na sposób wdrażania przepisów. W jednym z ostatnich raportów stwierdzono, że „rosnąca liczba aktów prawnych państwa narzuca władzom lokalnym sztywną wewnętrzną strukturę organizacyjną. Ogranicza to ich zdolność do uwzględniania uwarunkowań lokalnych i efektywności administracyjnej w organizowaniu własnych służb administracyjnych”. (Congress of Local and Regional Authorities, 2019_[13]). Poniżej wskazujemy, że w obszarze zamówień publicznych istnieje znaczny potencjał pozytywnych zmian w tym zakresie.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego składa się z równej reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego i administracji krajowej. Zadaniem Komisji jest m.in. „analizowanie informacji o projektach aktów prawnych, dokumentach rządowych i programach dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, szczególnie w zakresie oczekiwanych skutków finansowych” oraz „opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym określających relacje między samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej” (Congress of Local and Regional Authorities, 2019_[13]). Jak wynika z tego samego raportu, „mimo że Wspólna Komisja stanowi odpowiednie ramy prawne dla konsultacji, ostatnio zauważa się tendencję do omijania tego mechanizmu, co czyni go nieskutecznym” (Congress of Local and Regional Authorities, 2019_[13]). W tym samym duchu niektórzy urzędnicy samorządowi, z którymi przeprowadzono wywiady, wspomnieli, że władze krajowe nie konsultują się z nimi przed wprowadzeniem zmian w przepisach, co powoduje rozdzwięk między projektem polityki a podmiotami, które ją realizują. Dowody zebrane podczas wywiadów pogłębionych wskazują, że opinie samorządów, zwłaszcza tych mniejszych, nie zawsze są brane pod uwagę podczas opracowywania lub zmiany przepisów prawnych. Prowadzi to do przyjęcia przepisów, które są trudne do stosowania oraz do rozbieżności oczekiwań ustawodawcy i władz lokalnych. Przedstawiciele administracji krajowej sugerują, że jest inaczej i podkreślają, że lokalne samorządy są w pełni świadome nadchodzących zmian w przepisach. W każdym razie samorządy, sektor prywatny i administracja krajowa mogłyby odnieść korzyści z zacieśnienia współpracy i wzmocnienia zaangażowania odpowiednich podmiotów w opracowywanie i wdrażanie przepisów.

Z informacji uzyskanych w bezpośrednich wywiadach z interesariuszami wynika, że lokalni urzędnicy publiczni wykazują pewną niechęć do wprowadzania zmian w sposobie realizacji procesów. Niepewność co do interpretacji przepisów prawnych przez inne organy publiczne, ryzyko sankcji w przypadku błędnej interpretacji prawa oraz preferowanie bezpośrednich interakcji stanowią przeszkody, które należy pokonać, aby wprowadzić szeroko zakrojoną strategię upraszczania procedur administracyjnych.

Wielkość i dostępność zasobów (finansowych, ludzkich, technologicznych) są kluczowymi czynnikami determinującymi skalę zbyt dużego sformalizowania usług, które samorządy świadczą na rzecz swoich mieszkańców i przedsiębiorstw. Z rozmów z lokalnymi urzędnikami wynika, że mniejsze gminy zwykle nie dostrzegają wartości w formalnych procedurach i postrzegają je jako bardziej uciążliwe, niż nieformalne interakcje z mieszkańcami.

Nieformalne interakcje z mieszkańcami prowadzone są głównie w mniejszych gminach, gdzie obywatele znają urzędników samorządowych osobiście i wolą bezpośredni kontakt z urzędnikiem zajmującym się określonym procesem lub usługą. Takie podejście niesie ze sobą szereg zagrożeń, począwszy od ograniczonej przejrzystości i rozliczalności, a skończywszy na możliwości przejęcia wykwalifikowanych urzędników publicznych i braku równego traktowania podmiotów składających oferty. Niektórzy interesariusze, z którymi przeprowadzono konsultacje wyrazili swoje preferencje w zakresie bardziej bezpośrednich i nieformalnych interakcji z urzędnikami, podczas gdy inni wspomnieli, że organy publiczne traktują bardziej przychylnie większe przedsiębiorstwa niż MŚP. Ważne jest w kontekście zamówień publicznych, aby usprawnić obiektywne interakcje z dostawcami w celu zapewnienia równego traktowania, np. w procesie ożywiania rynku. Interakcje związane z kwestiami dotyczącymi procesu zamówień publicznych muszą być traktowane w sposób przejrzysty.

Upraszczenie biurokracji na poziomie lokalnym w Polsce nie przychodzi łatwo. Z odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu OECD, opracowanym na potrzeby niniejszego raportu wynika, że 53% gmin nie posiada żadnego własnego zobowiązania w zakresie minimalizowania obciążeń administracyjnych wynikających z planowanych lub istniejących regulacji (na poziomie powiatów tylko jeden z dziewięciu, które wypełniły kwestionariusz OECD, posiada wyraźne zobowiązanie do upraszczania obciążeń administracyjnych). Tam, gdzie gminy mają wyraźne zobowiązania (32 % spośród tych, które udzieliły odpowiedzi), motorem działań jest burmistrz lub wyższe szczeble administracji. Dzieje się tak dlatego, że nie ma prawnego ani faktycznego wymogu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla obywateli wewnątrz administracji publicznej. Wskazane byłoby aby władze lokalne sformalizowały swoją politykę

upraszczania procedur administracyjnych poprzez wprowadzenie zapisów o konieczności wprowadzania uproszczeń. Brak mandatu lub zapisów może mieć wpływ na ciągłość działań upraszczających. Zmiany w administracji mogą pociągać za sobą konieczność zmiany priorytetów i/lub pociągać za sobą brak wiedzy i doświadczenia. W przypadku tych samorządów, które zostały upoważnione do zmniejszenia obciążeń administracyjnych powstałych w wyniku zmiany lub wdrożenia danej regulacji, 26 % z nich powiadomiło o przeprowadzeniu pomiaru obciążeń. Wygląda na to, że większe miasta angażują się w kwantyfikację obciążeń administracyjnych częściej niż mniejsze jednostki.

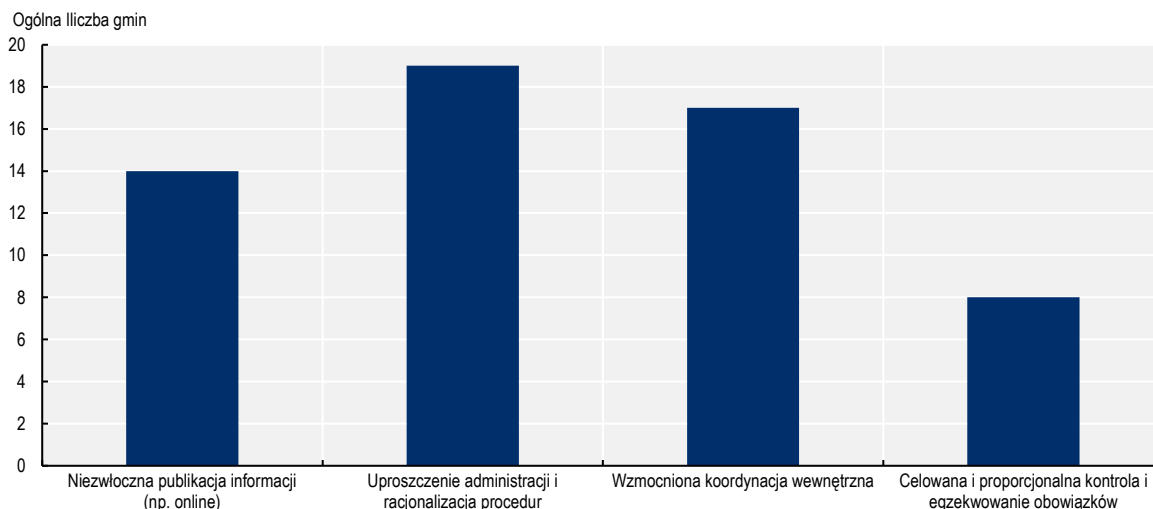
Uproszczenie lub usprawnienie procedur administracyjnych to najczęściej stosowane przez samorzady sposoby radzenia sobie z obciążeniami administracyjnymi (zob. Rysunek 9.2). Na przykład gmina miejska Międzyrzec Podlaski wprowadziła zasadę stosowania prostego języka w swoich przetargach na zamówienia publiczne, aby zwiększyć stopień przestrzegania przepisów przez wykonawców i ułatwić urzędnikom gminnym analizę informacji i dokumentów.

Cyfryzacja

Jednym z narzędzi służących ograniczeniu biurokracji jest wprowadzenie usług e-administracji. Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) skracają czas potrzebny obywatelom i przedstawicielom biznesu na gromadzenie, zrozumienie i spełnienie wymogów regulacyjnych, a tym samym ułatwiają im życie i zmniejszają koszty alternatywne związane z przestrzeganiem przepisów. Polska wprowadziła szereg regulacji zmierzających do wzmocnienia transformacji cyfrowej kraju poprzez wspieranie interoperacyjności, wykorzystanie danych i zwiększenie bezpieczeństwa cybernetycznego. Niemniej jednak korzystanie z narzędzi ICT powinno wiązać się z procesem obejmującym przegląd i uproszczenie przepisów i procedur administracyjnych również procedur stosowanych z wykorzystaniem cyfryzacji.

W 2005 r. w Polsce wprowadzono ustawę o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, która określa ramy interoperacyjności systemów na poziomie krajowym (EC, 2019^[14]). Na szczeblu niższym niż krajowy władze regionalne i lokalne są odpowiedzialne za opracowanie strategii cyfrowej, która powinna odnosić się do ogólnego kierunku wyznaczonego przez władze krajowe. Wdrożenie narzędzi ICT na poziomie regionalnym i lokalnym nie było łatwe ze względu na nierówny dostęp do szerokopasmowego Internetu i technologii cyfrowych. Ponadto niekorzystne czynniki demograficzne występujące w gminach mogą kształtować preferowane kanały komunikacji i interakcji pomiędzy mieszkańcami a władzami samorządowymi. Na przykład jednostki samorządu terytorialnego o wyższym odsetku osób starszych i niskim dostępie do Internetu mogą niechętnie podchodzić do cyfryzacji procedur administracyjnych. Dogłębne omówienie trendów demograficznych i innych czynników kontekstowych oraz ich implikacji znajduje się w Rozdziale 1 dotyczącym mocnych stron i wyzwań dla rozwoju samorządów lokalnych w Polsce.

Rysunek 9.2. Działania podejmowane przez samorządy lokalne w celu minimalizacji obciążeń administracyjnych



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 38 gmin na pytanie w kwestionariuszu OECD (n=38). Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

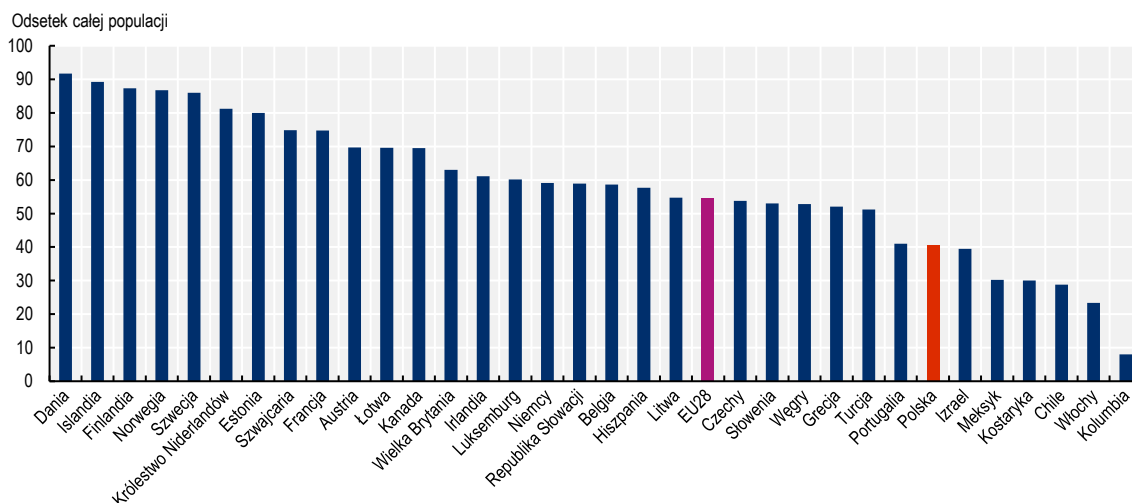
Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi samorządów lokalnych na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (2020).

Budowanie potencjału i angażowanie interesariuszy (przeгляд korzyści płynących z angażowania interesariuszy znajduje się w Rozdziale 8 dotyczącym otwartego rządzenia) to istotne kwestie, które należy wziąć pod uwagę w celu pomyślnego wdrożenia narzędzi ICT. Urzędnicy odpowiedzialni za świadczenie usług publicznych i zapewnienie ich zgodności z przepisami mogą wykazywać pewne opory przed przejściem na cyfrowe i znormalizowane procesy, jeśli nie czują się pewnie w zarządzaniu nimi. Należy, zatem zadbać o to, aby urzędnicy mieli dostęp do istniejących zasobów służących budowaniu potencjału i otrzymywali odpowiednie wsparcie instytucjonalne. Może to przyczynić się do zmniejszenia oporu wobec zmian szczególnie w tych samorządach, w których nieformalne interakcje z mieszkańcami są głęboko zakorzenione. Oczywiście wdrażaniu technologii cyfrowych powinno towarzyszyć zapewnienie udogodnień dla bezpośrednich użytkowników różnych platform i kanałów. Cyfryzacja procesów „back office” nie wystarczy. Należy uświadomić obywatelom, jakie udogodnienia wiążą się z tym kanałem, jakie są zalety stosowania bardziej formalnego podejścia oraz ile czasu można potencjalnie zaoszczędzić. W niektórych gminach, obywatele nie mają zaufania do platform cyfrowych i wolą osobiście udać się do urzędu gminy, aby zebrać informacje lub złożyć dokumenty. Rozwiązania takie jak kampanie informacyjne, wprowadzenie punktów kompleksowej obsługi (tzw. one-stop-shop) i przyjaznych dla użytkownika platform sprzyjają korzystaniu z kanałów elektronicznych. Ważne jest jednak, aby inicjatywom tym towarzyszyły programy budowania potencjału zapewniającego urzędnikom publicznym narzędzia do obsługi platform cyfrowych. W przeciwnym razie ich wdrożenie i ciągłość będą zagrożone z powodu braku urzędników, którzy dysponowaliby zasobami niezbędnymi do zarządzania nimi.

Spotkania z lokalnymi urzędnikami i mieszkańcami ujawniły ogólny sceptycyzm co do udogodnień i wydajności, które mogą zostać uwolnione dzięki cyfryzacji formalności i usług. Jako główne bariery cyfryzacji, która jest krokiem w kierunku cyfrowej transformacji procesów i usług, polskie samorządy wskazały brak dostępności, dodatkowe obciążenia administracyjne w porównaniu ze stanem obecnym oraz preferowanie bezpośrednich interakcji między mieszkańcami a urzędnikami publicznymi. Dodatkowo, infrastruktura ICT - mierzona odsetkiem gospodarstw domowych podłączonych do szerokopasmowego Internetu - pozostaje w tyle za średnią OECD. Największa luka występuje w regionach wiejskich, co

utrudnia wprowadzanie narzędzi cyfrowych (więcej informacji na ten temat znajduje się w Rozdziale 1). Rysunek 9.3 przedstawia odsetek osób wchodzących w interakcje z władzami publicznymi (na wszystkich szczeblach administracji) w krajach OECD. W Polsce odsetek ten w 2019 r. zbliżył się do 40% w porównaniu do ok. 90% dla krajów wiodących.

Rysunek 9.3. Odsetek obywateli korzystających z e-usług publicznych w krajach OECD



Uwaga: Dane dotyczą odsetka osób, które korzystały z Internetu w celu wysłania wypełnionych formularzy do organów publicznych, uzyskania informacji ze stron internetowych organów publicznych oraz pobrania urzędowych formularzy w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie. Dane dotyczą roku 2019 lub ostatniego dostępnego.

Źródło: OECD (2020^[15]), „Share of individuals using the Internet to interact with public authorities”, <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/23/> (dostęp 17 lipca 2020 r.).

Koordinacja i współdziałanie

Koordinacja i współpraca pomiędzy jednostkami samorządu lokalnego a administracją rządową, samorządami regionalnymi lub innymi instytucjami publicznymi jest dobrą strategią zmniejszania obciążeń administracyjnych i zwiększania efektywności. Współdziałanie umożliwia dzielenie się informacjami, lepsze wykorzystanie zasobów i ogranicza dublowanie się funkcji. Sprzyja również wymianie dobrych praktyk, innowacjom i rozpowszechnianiu wiedzy. Formalne podejście do współpracy zapewnia ciągłość działań w ramach koordynacji i współpracy pomimo zmian politycznych i personalnych. Szczegółowe omówienie tego tematu znajduje się w Rozdziale 6 poświęconym wielopoziomowemu zarządzaniu.

Koordinacja pomiędzy polskimi samorządami jest procesem stosunkowo rzadko spotykanym i niesystematycznym. Dane uzyskane na podstawie kwestionariusza OECD wskazują, że 42% konsultowanych gmin aktywnie współdziała z innymi władzami lokalnymi w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Informacje zebrane w trakcie wywiadów sugerują, że osobiste relacje decydują o dynamice współpracy pomiędzy nimi, co czyni je szczególnie podatnymi na zmiany polityczne lub zarządcze. Koordinacja między jednostkami samorządu lokalnego a administracją rządową jest również ograniczona, zwłaszcza w przypadku mniejszych jednostek.

To administracja rządowa opracowuje i wciela w życie wiele z przepisów, które gminy wdrażają lub których muszą przestrzegać. Dlatego niezwykle ważne jest dostosowanie oczekiwań, możliwości i realiów na różnych szczeblach władzy. Liczne przykłady z krajów OECD, w tym z Kanady, Włoch i Meksyku, potwierdzają skuteczne praktyki i polityki promujące reformy regulacyjne i przedsiębiorczość na szczeblu niższym niż krajowy, również te dotyczące uproszczenia procedur administracyjnych (patrz Ramka 9.2)

(Villarreal and Pastor, 2010^[16]). Można by uniknąć - przynajmniej częściowo - obciążeń administracyjnych, kosztów dostosowawczych i ciągłych zmian przepisów poprzez ustanowienie strategii koordynacji i współpracy obejmującej całą administrację publiczną, przy silnym zaangażowaniu odpowiednich stron, szczególnie w kontekście polskim, gdzie brak zaangażowania ze strony rządu krajowego był stale podkreślany przez samorząd terytorialny.

Ramka 9.2. Uproszczenie procedur administracyjnych w Kolumbii Brytyjskiej, Kanada

Władze Kolumbii Brytyjskiej podjęły szereg działań mających na celu poprawę otoczenia regulacyjnego w prowincji oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorstw. W 2001 r. powołano Grupę zadaniową ds. ograniczania nadmiernej biurokracji z udziałem przedstawicieli sektora prywatnego i przemysłu. Grupa ta sformułowała ponad 600 zaleceń dotyczących ograniczenia biurokracji, które zostały ocenione przez rząd i wdrożone w ciągu następnego roku. Od tego czasu reforma regulacyjna prowincji opiera się na czterech filarach:

- Ustalenie, zmniejszenie i ograniczenie liczby przepisów.
- Monitoring jakości regulacji.
- Usprawnianie, wyjaśnianie i upraszczanie wymogów regulacyjnych oraz powiązanych procesów biznesowych.
- Informowanie o wynikach.

Ponadto w 2015 r. rząd wprowadził Dzień Ograniczania Biurokracji, którego celem jest zidentyfikowanie i wyeliminowanie przestarzałych regulacji. Obywatele i przedstawiciele biznesu mogą zgłaszać sugestie i uwagi dotyczące usprawnień regulacyjnych do władz prowincji, które przekazują informacje zwrotne na temat działań podjętych w celu ograniczenia nadmiernej biurokracji.

Reforma regulacyjna prowincji przynosi bardzo obiecujące rezultaty. Od 2004 r., liczba wymogów regulacyjnych dla obywateli, przedsiębiorstw i administracji zmniejszyła się o 15%, a od czasu wprowadzenia Dni Ograniczania Biurokracji (Red Tape Reduction Day) wprowadzono ponad 130 zmian lub uchyleń przepisów.

Źródło: Rząd Kolumbii Brytyjskiej (n.d.^[17]), Regulatory Reform Policy, <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/about-the-bc-government/regulatory-reform/resources> (dostęp 16 maja 2018 r.).

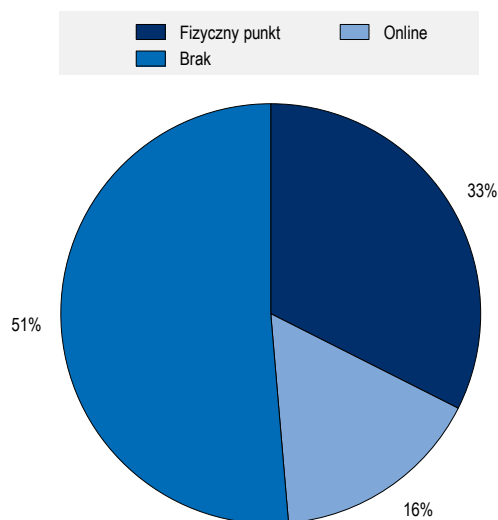
Jednym z obszarów wdrażania regulacji, w którym koordynacja ma kluczowe znaczenie, jest proces kontroli i egzekwowania. Zgodnie z zestawem narzędzi OECD (Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit), należy zapewnić przejrzystość kontroli i egzekwowania wdrożeń na wszystkich szczeblach władzy (krajowym, regionalnym i lokalnym), aby zapobiec powtarzającym się (potencjalnie sprzecznym) kontrolom w placówkach oraz marnowaniu środków publicznych na nieskoordynowane i powielające się działania. (OECD, 2018^[18]). Z rozmów z przedstawicielami władz samorządowych wynika, że są one poddawane ciągłym kontrolom i audytom przez różne instytucje. Co więcej, różna interpretacja prawa sprawia, że proces ten jest uciążliwy i nieprzewidywalny. To oznacza, że pracownicy samorządów lokalnych poświęcają wiele czasu i własnych zasobów na przygotowanie informacji wymaganych do kontroli tylko po to, aby dowiedzieć się, że informacje te pokrywają się i są niespójne, co z kolei prowadzi do nieefektywności i braku elastyczności. Argumenty przemawiające za współpracą w zakresie procesu kontroli są uzasadnione również z punktu widzenia obywateli i przedsiębiorstw. Ciągłe wizyty przedstawicieli państwowych organów kontrolnych utrudniają przestrzeganie przepisów, ograniczają czas, który przedsiębiorcy mogliby przeznaczyć na działalność produktywną i mogą prowadzić do zachowań sprzecznych z prawem.

W zakresie zamówień publicznych Najwyższa Izba Kontroli w Polsce przeprowadza kontrole co trzy lata na podstawie trzech kryteriów: i) skarg zgłaszanych na dany podmiot; ii) informacji od organu administracji państwowej o konieczności przeprowadzenia kontroli; iii) obciążeń nakładanych na kontrolowaną jednostkę. Nowelizacja ustawy Pzp (ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r.) ogranicza powtórne kontrole, jednak przepis ten nie dotyczy innych podmiotów kontrolujących lub procesów.

Punkty kompleksowej obsługi. tzw. one-stop-shop

One-stop-shop (punkt kompleksowej obsługi) to platformy cyfrowe lub rzeczywiste miejsce gromadzące szeroki zakres informacji, których celem jest dostarczanie ich przedsiębiorcom i mieszkańcom i/lub przeprowadzanie transakcji pomiędzy klientami platformy a administracją publiczną (OECD, 2020^[19]). Mogą one przyczynić się do zmniejszenia kosztów transakcji dla obywateli i zwiększenia efektywności. Utworzenie punktu kompleksowej obsługi i zarządzanie nim wymaga zaangażowania odpowiednich zasobów ludzkich, technologicznych i finansowych. Wymaga koordynacji i współpracy między różnymi instytucjami, a najlepiej między wszystkimi szczeblami administracji. Dowody zebrane podczas wywiadów pogłębionych wskazują, że oczekiwania te są nieco przesadzone w przypadku niektórych samorządów. Mniej niż połowa gmin, z którymi przeprowadzono konsultacje, i tylko dwa z dziewięciu powiatów, dysponują jednym punktem kompleksowej obsługi (zob. Rysunek 9.4). Co więcej, mniejsze jednostki często wskazywały na koszty utrzymania jako jeden z głównych powodów powstrzymujących je przed udostępnieniem takiego miejsca lub cyfrowej platformy. Dodatkowo, nieformalne kontakty wydają się być preferowanym kanałem komunikacji, co ogranicza korzystanie z usług oferowanych przez istniejące punkty kompleksowej obsługi.

Rysunek 9.4. Punkty kompleksowej obsługi (one-stop-shop) w polskich gminach



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 38 gmin na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (n=38). Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi samorządów lokalnych na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (2020).

Ważne jest, aby włączyć zasady monitoringu i ewaluacji do zarządzania punktami kompleksowej obsługi. Zdefiniowanie wskaźników opisujących wyniki bezpośrednio powiązane z celami one-stop-shop, pomaga zidentyfikować obszary wymagające poprawy, wąskie gardła i pola wymagające uproszczenia. Wśród polskich gmin, które posiadają punkty kompleksowej obsługi, najczęstszym kryterium oceny ich wyników jest poprawa świadczenia usług, a następnie poziom ich wykorzystania. Chociaż dane z kwestionariusza

OECD nie obrazują kompleksowego opisu metodologii stosowanych przez samorzady, należy podkreślić, że inne źródła danych, takie jak koszty transakcji, wskaźniki realizacji usług i wywiady pogłębione zapewniają cenny wgląd w perspektywę użytkowników (OECD, 2020_[19]). Warto również zaznaczyć, że liczby odnoszące się do wyników kwestionariusza odzwierciedlają odpowiedzi mniej niż jednej trzeciej respondentów, ponieważ większość z nich w ogóle nie ocenia działania platformy.

Argumenty przemawiające za administracyjnym uproszczeniem postępowania o udzielanie zamówienia publicznego

Polskie gminy, powiaty i regiony są odpowiedzialne za zapewnienie większości usług publicznych, takich jak m.in. lokalny transport publiczny, ochrona socjalna, komunalne budownictwo mieszkaniowe (Congress of Local and Regional Authorities, 2019_[13]), (Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, 2019_[13]). Chcąc wypełniać swoje obowiązki samorzady wykorzystują zamówienia publiczne do identyfikacji, oceny i zapewnienia najlepszej opcji świadczenia usług dla swoich mieszkańców. Tym samym usługi realizowane przy zastosowaniu zamówienia publicznego stanowią znaczący udział w PKB i odgrywają kluczową rolę w zwiększaniu wydajności, przejrzystości i rozliczalności (OECD, 2015_[1]).

Zważywszy na znaczenie zamówień publicznych dla gospodarki, niezwykle istotne jest ograniczenie rozrośniętej biurokracji ciężącej na instytucjach zamawiających i oferentach. W Polsce inicjatywami zmierzającymi do modyfikacji i uproszczenia ram regulacyjnych obowiązujących w zakresie zamówień publicznych na wszystkich szczeblach administracji rządowej są: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz reforma ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp). Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju koncentruje się m.in. na rozwiązaniu powszechnie dostrzeganego w Polsce problemu mnogości interpretacji prawa. Nowa ustawa Pzp modyfikuje istotne zapisy prawne i wprowadza inteligentny system zakupów (Ministry of Funds and Regional Policy, 2017_[7]). Uproszczone procedury, przejrzyste zasady oraz wprowadzenie narzędzi cyfrowych to działania, które sprzyjają konkurencji gospodarczej, zwiększeniu oferty towarów i usług oraz podniesieniu efektywności administracji publicznej.

Kolejna część Rozdziału 9 poświęcona jest ramom prawnym procesu zamówień publicznych w Polsce oraz zastosowaniu zasad związanych z uproszczeniem procedur administracyjnych i minimalizacji biurokracji w celu przyspieszenia reformy administracji publicznej (EC, 2016_[20]).

Samorzady lokalne mają problemy ze stosowaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych określonych na poziomie krajowym i Unii Europejskiej (UE)

Wydatki na zamówienia publiczne w Polsce stanowią blisko 11,2% PKB (OECD.Stat, n.d._[21]), nieco poniżej średniej krajów OECD wynoszącej 12% (OECD, 2019_[22]). System zamówień publicznych w Polsce jest zdecentralizowany - obejmuje około 14 000 instytucji zamawiających rozmieszczonych pomiędzy ministerstwami, urzędami krajowymi, urzędami wojewódzkimi, organami kontroli państwowej, sądami i trybunałami oraz urzędami samorządu terytorialnego (EC, 2016_[23]). Wydatki na zamówienia publiczne są dość mocno skoncentrowane na poziomie administracji szczebla niższego niż krajowy, które stanowiły 46,2% wydatków na zamówienia w 2017 r. Udział zamówień administracji rządowej wynosi 38,7%. Z kolei kraje OECD wykazują zwykle nieco wyższy poziom scentralizowanych wydatków na zamówienia publiczne, ze średnią 41,6% wydatków na zamówienia publiczne na poziomie krajowym i 42,7% na poziomie niższym, niż krajowy (OECD.Stat, n.d._[21]).

Zamówienia publiczne są nie tylko bardzo istotne z ekonomicznego punktu widzenia, ale stanowią również obszar wysoce uregulowany, podlegający zasadom i przepisom określonym przede wszystkim na szczeblu unijnym i krajowym, a w niektórych przypadkach również na szczeblu lokalnym. Przepisy regulujące zamówienia publiczne mają zapewnić równe szanse w dostępie do kontraktów zawieranych z administracją, gwarantując przejrzystość i konkurencyjność, jak również zapobiegając oszustwom i

korupcji. Niemniej jednak, jako obszar wysoce uregulowany, zamówienia publiczne wiążą się często ze znacznymi obciążeniami administracyjnymi zarówno dla zamawiających jak i dla dostawców odpowiadających na oferty przetargowe.

Podobnie jak w innych krajach UE instytucje zamawiające na szczeblu lokalnym w Polsce mają niewielki wpływ na ramy regulacyjne, które w dużej mierze są ustalane na szczeblu unijnym lub krajowym. Samorządy odpowiadają za zgodne z prawem wdrażanie przepisów o zamówieniach publicznych, co często stanowi wyzwanie ze względu na złożoność związane z ich wdrażaniem.. Badanie stosowanych praktyk administracyjnych w zakresie zamówień publicznych w krajach UE przeprowadzone przez Komisję Europejską (KE) wskazało złożoność procedur jako największe wyzwanie dla urzędników zajmujących się zamówieniami publicznymi (EC, 2016^[24]). Złożoność procedur związanych z zamówieniami publicznymi ma faktycznie wieloraki charakter i dotyka wszystkich samorządów, zwłaszcza tych małych. Składa się na to posiadanie niezbędnej wiedzy prawnej i technicznej na temat ram prawnych postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i ich praktycznego wdrażania. Brak wiedzy prawnej niesie ze sobą poważne konsekwencje, ponieważ zamawiający mogą znaleźć się w sytuacji, w której naruszają przepisy, co może skutkować sankcjami lub korektami finansowymi. Z kolei brak umiejętności przetargowych, brak wiedzy technicznej może skutkować nieoptymalnymi zakupami, które albo nie spełniają potrzeb użytkownika końcowego, albo generują dodatkowe koszty (np. dodatkowe prace, zwiększone koszty utrzymania, nowe zakupy, itp.). Wyzwania te potęgują się na szczeblu lokalnym, ponieważ urzędnicy odpowiedzialni za zamówienia mają zazwyczaj niewystarczający poziom kwalifikacji i umiejętności, a ponadto rzadko składają zamówienia, co nie sprzyja rozwijaniu umiejętności w miarę upływu czasu.

Złożoności procedur odczuwane w całej UE odczuwane są również przez polskie samorządy lokalne. Wiele z nich wskazywało na problemy z bieżącą znajomością przepisów prawnych dotyczących zamówień publicznych, a tym samym problemy z zapewnieniem postępowania w pełni zgodnego z prawem. Innym powszechnym problemem był brak personelu obsługującego procedury udzielania zamówień lub niewystarczający personel. Na przykład w niektórych mniejszych gminach, które odwiedziliśmy, tylko jedna osoba była odpowiedzialna za zamówienia publiczne. W innych przypadkach pracownicy zajmujący się zamówieniami mieli dodatkowo inne zadania do wykonania. Poziom profesjonalizacji urzędników zajmujących się zamówieniami wydaje się stosunkowo niski zważywszy, że większość z nich nie stosuje w praktyce kryteriów oferty najkorzystniejszej ekonomicznie (MEAT). Analogicznie samorządy te posiadają ograniczoną wiedzę na temat strategicznego wykorzystania zamówień publicznych np. poprzez stosowanie kryteriów ekologicznych lub społecznych, co również wskazuje na niski poziom profesjonalizacji.

Ramka 9.3. Ramy regulacyjne zamówień publicznych w UE

Ramy regulacyjne dla zamówień publicznych w UE są w znacznym stopniu kształtowane na poziomie europejskim poprzez odpowiednie dyrektywy, które są następnie transponowane do ustawodawstwa krajowego przez poszczególne państwa członkowskie. Celem tych wspólnych przepisów jest zapewnienie funkcjonowania jednolitego rynku, tj. umożliwienie przedsiębiorcom w całej Europie konkurencyjnego o zamówienia publiczne powyżej określonych progów. Dyrektywy europejskie wprowadzają w życie podstawowe zasady zamówień publicznych, a mianowicie: przejrzystość, równe traktowanie i konkurencyjność. Poza nimi unijne ramy prawne mają stworzyć konkurencyjny, otwarty i dobrze zarządzany rynek zamówień publicznych, a tym samym zapewnić optymalne wykorzystanie pieniędzy podatników. Najnowsza reforma dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych upraszcza procedury, aby ułatwić MŚP dostęp do zamówień oraz zachęca do uwzględniania aspektów społecznych i środowiskowych w zakupach publicznych.²

Dyrektywy europejskie w zakresie zamówień publicznych harmonizują przepisy w UE powyżej tzw. progów. Poniżej tych progów państwa członkowskie mają swobodę w ustalaniu własnych krajowych ram regulacyjnych pod warunkiem przestrzegania ogólnych zasad Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W Polsce obowiązują dodatkowe krajowe progi.

Tabela 9.1. Wysokość progów unijnych w zamówieniach publicznych

	Dostawy	Usługi i wszystkie konkursy	Usługi społeczne i inne szczególne usługi ¹	Roboty budowlane
Zamawiający z administracji rządowej	139 000 EUR	139 000 EUR	750 000 EUR	5 350 000 EUR
Zamawiający z administracji samorządowej i wyłączeni z pierwszego progu	214 000 EUR	214 000 EUR	750 000 EUR	5 350 000 EUR
Zamówienia sektorowe	428 000 EUR	428 000 EUR	1 000 000 EUR	5 350 000 EUR

Uwaga :

1. Zgodnie z Załącznikiem XIV do Dyrektywy 2014/24/UE i Załącznikiem XVII do Dyrektywy 2014/25/UE.

Źródło: Directive 2014/24/EU; Directive 2014/25/EU.

W ramach akcesji do Unii Europejskiej Polska przyjęła ustawę Pzp z 2004 r. jako akt prawa krajowego bezpośrednio transponujący dyrektywy unijne i regulujący obszar zamówień publicznych. Od tego czasu ustawa Pzp była kilkakrotnie nowelizowana, w szczególności w 2009, 2014, 2016 i 2019 r. (przy czym zmiany z 2016 r. były związane z transpozycją dyrektyw UE). Oprócz ustawy Pzp istnieje również szereg aktów prawa wtórnego, które regulują kwestie związane z zamówieniami publicznymi w Polsce. Należą do nich np. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, które obejmują takie kwestie, jak obowiązek publikowania ogłoszeń w biuletynie zamówień publicznych (BZP), europejskim dzienniku urzędowym zamówień publicznych (DUUE). Inne ważne akty prawne regulujące polski system zamówień publicznych to Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 r. oraz Ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi z 9 stycznia 2009 r. (Dziennik Ustaw, 2009^[25]).

Otoczenie prawne regulujące zamówienia publiczne jest kształtowane przez Urząd Zamówień Publicznych (UZP)- organ wykonawczy i nadzorczy dla zamówień publicznych w Polsce, który wyznacza podstawową politykę w tym zakresie. Do zadań UZP należy opracowywanie projektów aktów normatywnych

dotyczących zamówień publicznych, gromadzenie danych i prowadzenie analiz funkcjonowania systemu zamówień publicznych, w tym poprzez publikację rocznych sprawozdań, upowszechnianie wytycznych dotyczących zamówień publicznych oraz prowadzenie w formie elektronicznej Biuletynu Zamówień Publicznych (BZP) - krajowej platformy e-zamówień. Ustawa Pzp- sporządzana przez UZP-obowiązuje wszystkie instytucje zamawiające w Polsce, w tym instytucje samorządowe i ma zastosowanie do wszystkich zamówień powyżej 30 000 euro (ok. 128 000 zł) (Urząd Zamowien Publicznych, 2004^[26]). UZP nie pełni roli zakupowej ani nie funkcjonuje jako centralna jednostka zakupująca. Poszczególne instytucje zamawiające, w tym samorządy lokalne, są indywidualnie odpowiedzialne za przeprowadzanie własnych postępowań.

Zmiana krajobrazu regulacyjnego w zakresie zamówień publicznych w Polsce

Otoczenie regulacyjne zamówień publicznych w Polsce podlega częstym zmianom, które niejednokrotnie wynikają z ogólnych nakazów przeprowadzenia reformy regulacyjnej. Działo się tak np. w przypadku transpozycji dyrektyw unijnych w 2016 r. Jednakże zmiany regulacyjne często wykraczają poza obowiązkowe modyfikacje służące dostosowaniu do prawodawstwa europejskiego. Ustawa Pzp przeszła kilka znaczących zmian nazwanych "aktami prawa wtórnego". Od czasu uchwalenia ustawy w 2004 r. powstało 21 odrębnych aktów prawa, które uzupełniają lub zmieniają pierwotną ustawę Pzp (Urząd Zamowien Publicznych, 2020^[27]). Trzy istotne weszły w życie w 2014 i 2016 roku, a przyszłe prawo wtórne, zobowiązujące administrację samorządową do przestrzegania nowych przepisów, zostanie uchwalone 1 stycznia 2021 roku, jak omówiono poniżej. Jak wynika z przeprowadzonego przez KE badania podsumowującego zamówienia publiczne inne europejskie państwa członkowskie mają zazwyczaj bardziej stabilne ramy prawne w zakresie zamówień publicznych. Zalecenie Rady OECD w sprawie zamówień publicznych wskazuje konieczność stworzenia spójnych i stabilnych ram prawnych, instytucjonalnych i regulacyjnych, a mając na uwadze to, że w reformę zamówień publicznych zaangażowane są różne szczeble administracji konieczne jest skuteczne wielopoziomowe zarządzanie.

Nowelizacja ustawy Pzp z 2014 roku wspiera kryteria oceny ofert inne niż cena lub koszt, poszerza możliwości wykluczenia dostawców w przypadku rażącego zaniedbania oraz wprowadza przepisy odnoszące się do „rażąco niskiej ceny”. Ogólnie rzecz biorąc zmiany te można uznać za pozytywne jeśli chodzi o dostosowanie ram prawnych do promowania zasady value for money w zamówieniach publicznych. Promowanie kryteriów pozacenowych było w istocie priorytetem najnowszych reform systemu zamówień publicznych na poziomie UE. Ponadto nowe przepisy zezwalają instytucjom zamawiającym wnioskować o dodatkowe informacje w przypadku wyjątkowo niskiej ceny przedstawionej przez wykonawcę (EC, 2016^[23]). W 2016 r. wprowadzono istotne zmiany mające na celu dostosowanie polskich przepisów do nowych dyrektyw europejskich. Szczegóły zmian z 2016 r. zostały omówione w Ramka 9.4 poniżej.

Przyszłe akty prawa wtórnego

W dniu 24 października 2019 r. opublikowano nową ustawę (uchwaloną 11 września 2019 r.), przewidującą istotne zmiany w Pzp, mające poprawić przejrzystość i efektywność systemu zamówień publicznych (Urząd Zamowien Publicznych, 2019^[28]). Zmiany te weszły w życie 1 stycznia 2021 r. Nowe przepisy aktualizują dotychczasowe regulacje i wprowadzają liczne zmiany w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów. Obejmują one:

- *Zmianę progu publikacji ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych*: zgodnie z przepisami z 2004 r., jedynie zamówienia powyżej progu 30 000 euro podlegały obowiązkowi publikacji w krajowym BZP. Według zmienionych przepisów obecnie wszystkie zamówienia o wartości powyżej 50 000 zł (około 12 000 euro) muszą być publikowane w Biuletynie. Obniżenie progu wymaganego do publikacji ogłoszeń o zamówieniach publicznych zapewnia większą przejrzystość i potencjalnie otwiera większą liczbę ofert odpowiadających na zamówienie, zwiększa konkurencję.

- *Rozbudowę systemu e-zamówień i integrację z BZP*: równoległe ze zmianą progów zamówień nastąpi upowszechnienie systemu e-zamówień dla wszystkich zamówień powyżej 50 000 zł. Wszystkie podmioty będą zobowiązane do korzystania z platformy e-zamówienia w zakresie publikacji ogłoszeń w BZP, który będzie zintegrowany z systemem e-zamówień. Również plany zamówień muszą być publikowane lub przywoływane w BZP za pośrednictwem platformy e-zamówienia. Platforma e-zamówień zakłada etapowe wdrażanie: od 1 stycznia 2021 r. wszystkie przetargi powyżej progu muszą być publikowane na platformie. Następnie od drugiego kwartału 2021 r. do połowy 2022 r., dodawane będą kolejne funkcjonalności, w tym moduły służące do raportowania i analiz. Wprowadzenie korzystania z tej platformy nie jest bezpośrednio obowiązkowe dla samorządów terytorialnych, ale ze względu na integrację z BZP wszystkie samorządy będą zobowiązane do korzystania z platformy e-zamówienia w celu publikacji ogłoszeń. Będą one również zobowiązane do regularnego przesyłania informacji o swoich zamówieniach za pośrednictwem platformy oraz dostarczania rocznego raportu na temat udzielonych zamówień.

Wprowadzenie takiej platformy jest uzasadnione między innymi tym, że informacje, które generuje, pozwolą na zrozumienie funkcjonowania nowych progów i zapewnią nadzór nad wydatkowaniem środków przez samorządy terytorialne w Polsce.

- *Wprowadzenie nowego, uproszczonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*: dla zamówień poniżej progów unijnych ustanawia się nowy tryb postępowania zwany „trybem podstawowym”, w ramach którego zamawiający może wybrać jeden z trzech wariantów:
 1. Tryb podstawowy bez potrzeby prowadzenia negocjacji, gdzie zamawiający wybiera najkorzystniejszą ofertę bez możliwości negocjacji.
 2. Tryb podstawowy z możliwością negocjowania elementów treści ofert.
 3. Tryb podstawowy z obowiązkowymi negocjacjami, w którym zamawiający negocjuje treść złożonych ofert w celu ich ulepszenia.

Dzięki tej nowelizacji samorządy zyskają dodatkową elastyczność w zakresie przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia poniżej progów unijnych.

- *Wprowadzenie katalogu klauzul abuzywnych w umowach w sprawie zamówienia publicznego*: rozwiązanie to ma na celu ograniczenie przenoszenia na wykonawcę wszystkich rodzajów ryzyka związanych z realizacją zamówienia publicznego. Wśród klauzul uznanych za abuzywne znalazły się m.in. postanowienia dotyczące naliczania kar umownych za działania wykonawcy niezwiązane bezpośrednio lub pośrednio z przedmiotem zamówienia lub jego należytych wykonaniem oraz postanowienia dotyczące odpowiedzialności wykonawcy za opóźnienia (o ile nie są one uzasadnione okolicznościami lub zakresem zamówienia).

O ile mogą istnieć ważne powody do nowelizacji ustawy Pzp, należy mieć na uwadze, że częste zmiany w otoczeniu regulacyjnym również wiążą się z kosztami. Jak wynika z kwestionariusza OECD (2020), największym wyzwaniem dla zarządzających zamówieniami publicznymi na poziomie lokalnym, jest stale zmieniające się ustawodawstwo krajowe utrudniające dostosowanie się do nowych regulacji (60,5% respondentów). Problem ten może się nasilać w przypadku małych gmin, które często dysponują ograniczonymi możliwościami, aby na bieżąco śledzić tego typu zmiany prawne. Ponadto obserwacje te są spójne z analizą KE dotyczącą praktyk administracyjnych w zakresie zamówień publicznych w Polsce (EC, 2016^[29]). Niestabilność ogólnych ram prawnych stanowi wyzwanie dla zamawiających, ponieważ muszą one stale śledzić nowe zmiany. Niestabilne ramy prawne mogą być zatem źródłem nieprawidłowości i mogą nie pozwalać zamawiającym w pełni wykorzystywać dostępne przepisy w celu zwiększenia efektywności postępowania o udzielenie zamówień. Jednostki samorządu, w których przeprowadzono wizytę rozpoznawczą, często niechętnie stosują kryteria MEAT w swoich zamówieniach właśnie ze względu na niepewność co do sposobu stosowania prawa. Jak podkreślali ograniczona jednoznaczność prawna w tym obszarze stwarza ryzyko odwołań.

Ramka 9.4. Nowelizacja ustawy Pzp z 2016 r.: Transparencja dyrektyw unijnych

W ramach procesu transpozycji dyrektyw UE z 2014 r. w sprawie zamówień publicznych polska ustawa Pzp przeszła w 2016 r. znaczącą nowelizację. Nowelizacja wprowadziła istotne zmiany w systemie zamówień publicznych w zakresie oceny ofert oraz stanowiła próbę uproszczenia procesów w celu zapewnienia MŚP możliwości udziału w postępowaniach przetargowych. Znowelizowane przepisy bezpośrednio transponowały do polskiego systemu prawnego dyrektywy unijne - standardową 2014/24/UE oraz sektorową 2014/25/UE. Do najważniejszych zmian należały m.in.:

- *Cena nie jest już jedynym kryterium*: jedną z najważniejszych zmian było wprowadzenie obowiązku uwzględniania w ocenie ofert kryteriów innych, niż cena. Wraz z tą zmianą wprowadzono szereg środków mających na celu zapewnienie, że cena nie będzie czynnikiem decydującym przy udzielaniu zamówienia publicznego. Czynniki cenowy nie może co do zasady przekraczać 60% wagi. Pozostałe 40% powinny stanowić czynniki pozacenowe (tzw. MEAT).
- *Zamawiający wymaga od wykonawców (podwykonawców), aby zawierali umowy o pracę przy realizacji robót budowlanych objętych zamówieniem publicznym*: znowelizowana ustawa kładzie większy nacisk na pozaekonomiczne aspekty zamówień publicznych. Jeżeli zatem zadanie w ramach zamówienia publicznego polega na wykonywaniu pracy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy, to zamawiający będzie wymagał od wykonawców lub podwykonawców zatrudnienia osób wykonujących zadanie na podstawie umów o pracę.
- *Większy udział MŚP w postępowaniach przetargowych*: znowelizowane przepisy dają zamawiającemu prawo do żądania od wykonawcy samodzielnej realizacji kluczowych części zamówienia. Pozwoli to wyeliminować problem firm, które nie posiadają niezbędnych zasobów i jedynie wykorzystują potencjał innych. Niejednokrotnie mniejsze, zazwyczaj polskie przedsiębiorstwa, które faktycznie zatrudniają pracowników i posiadają niezbędny sprzęt, pozostają jedynie podwykonawcami.
- *Uproszczenie administracyjne*: zgodnie z nową ustawą tylko wykonawca, którego oferta jest najkorzystniejsza, jest zobowiązany do złożenia dokumentów potwierdzających uprawnienia i spełnianie warunków udziału w przetargu. Instytucja zamawiająca nie ma prawa żądać dokumentów potwierdzających, że wykonawca nie podlega wykluczeniu i spełnia warunki udziału w postępowaniu lub kryteria selekcji, jeśli zamawiający posiada już oświadczenia lub dokumenty dotyczące tego wykonawcy lub może je uzyskać za pomocą bezpłatnych baz danych.
- *Środki ochrony prawnej w przypadku zamówień publicznych o wartości poniżej progów unijnych*: zgodnie ze znowelizowanymi przepisami, jeżeli wartość zamówienia będzie poniżej progów unijnych, będzie można wnieść odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej od kryteriów kwalifikacji do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz od wyboru najkorzystniejszej oferty. Wcześniej nie było to dopuszczalne. Ponadto szef UZP będzie wydawał oficjalne orzeczenia dotyczące przepisów co zwiększy przejrzystość i spójność stosowania ustawy Pzp.

Źródło: Urząd Zamówień Publicznych (2016_[30]), „Regulation of the Minister of Development) of 26 July 2016 on the types of documents which the contracting authority may require from the economic operator in a contract award procedure”, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0022/35464/Regulation_on_types_of_documents.pdf.

Trudności administracyjne i biurokratyczne, z którymi zmagają się samorządy lokalne przy zamówieniach publicznych

W ostatnich latach Polska poczyniła znaczne postępy w zakresie reformy systemu zamówień publicznych, tworząc solidny system instytucji, które kształtują, ukierunkowują i nadzorują procedury zamówień publicznych w całym kraju. Te krajowe wysiłki na rzecz reformy zamówień publicznych mają silny wpływ na samorządy, które podlegają tym przepisom w swojej codziennej działalności. Zwłaszcza, że właśnie samorządy lokalne są odpowiedzialne za świadczenie szeregu usług publicznych, które są realizowane w drodze zamówień publicznych, np. utrzymanie dróg. Tak więc zdolność samorządów do dostosowania się do nowych przepisów ma zasadnicze znaczenie dla zgodnej z prawem i skutecznej realizacji zamówień. Jednak JST często napotykają na bariery w tym procesie. W sytuacji, gdy nie mają pewności jak interpretować nowe przepisy dotyczące zamówień publicznych, mogą mieć tendencję do stosowania znanych już i wypracowanych przez siebie praktyk i procedur. W rezultacie małe instytucje zamawiające często nie rozwijają swoich praktyk w zakresie zamówień publicznych. Dzieje się tak na przykład poprzez dalsze stosowanie kryterium najniższej ceny w stosunku do kryteriów pozacenowych.

Jednocześnie inicjatywy reform podejmowane na poziomie krajowym mogą w niewystarczającym stopniu uwzględniać lokalną specyfikę lub przygotowywać samorządy do nowych regulacji. Przykładem tego są nadchodzące zmiany w polskiej ustawie Pzp. Z perspektywy władz krajowych nowe zmiany doprowadzą do uproszczenia, większej przejrzystości i lepszego dostępu do zamówień publicznych. Natomiast z perspektywy lokalnych samorządów, które brały udział w rozmowach podczas misji informacyjnych OECD, nowe przepisy mogą stanowić dla nich dodatkowe obciążenie. Ponadto często uważają, że nie są przygotowane na przystosowanie się do nowego otoczenia regulacyjnego. Największe obawy dotyczyły obniżenia progu dla ogłaszania zamówień i korzystania z przyszłej platformy e-zamówień, co może stanowić trudność dla nich i dla dostawców.

Aby zagwarantować przyjęcie jakiegokolwiek reformy, a w szczególności tej reformy, organy szczebla krajowego muszą uwzględnić to, w jaki sposób jej wdrożenie wpłynie na praktyki stosowane w terenie i z jakimi konkretnymi wyzwaniami będą musiały się zmierzyć samorządy na szczeblu lokalnym. Niedopełnienie tego obowiązku może skutkować niewłaściwym przyjęciem nowych przepisów, brakiem zgodności lub nawet koniecznością wycofania się z niektórych etapów reformy. Szeroko zakrojona reforma zamówień publicznych przeprowadzona w Republice Czeskiej w 2012 r. stanowi przestrożę dla działań zmierzających do reform, które nie uwzględniają w wystarczającym stopniu lokalnych realiów (zob. Ramka 9.5).

Zwracamy uwagę na to, że zaangażowanie w skuteczne wielopoziomowe zarządzanie wszystkich szczebli władzy jest niezbędne dla zapewnienia skutecznego przyjęcia reform przez lokalne władze samorządowe. Tym bardziej, że potrzeba wzmocnienia wielopoziomowego zarządzania i poprawy koordynacji między szczeblami władzy została podkreślona w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Dlatego inicjatywa, jaką jest Wspólny Komitet Rządu i Samorządu Terytorialnego, stanowi właśnie takie forum wymiany doświadczeń i przyjmuje wielopoziomowe podejście do kształtowania polityki (patrz Rozdział 6).

Obciążenia administracyjne związane z realizacją przyszłych rozporządzeń

Jak wynika z badania OECD krajowe ramy regulacyjne zamówień publicznych są często postrzegane przez władze lokalne jako uciążliwe (badano 38 gmin i 9 powiatów). Jak już wspomniano, nieustannie zmieniające się krajowe przepisy prawne są uważane za główne wyzwanie przez badane samorządy. Ponadto, większość respondentów uważa biurokrację narzuconą przez regulacje rządowe za drugie największe wyzwanie w związku ze stosowaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych na szczeblu lokalnym. (Ramka 9.5). Kolejnym źródłem utrudnień jest to, że instytucje zajmujące się kontrolą i audytem dość swobodnie interpretują prawo, kiedy zachodzą w nim zmiany, co potęguje trudności w dostosowaniu się do ram prawnych. Ograniczone zdolności instytucjonalne mogą dodatkowo

skomplikować sytuację: małe gminy nie zawsze dysponują pełnoetatowym personelem zajmującym się zamówieniami publicznymi, a urzędnicy odpowiedzialni za zamówienia mają zazwyczaj również inne obowiązki. Dlatego też śledzenie na bieżąco zmian w przepisach dotyczących zamówień publicznych jest dla nich jeszcze trudniejsze. Badane powiaty, w przeciwieństwie do gmin, wydają się mieć mniej problemów z interpretacją prawa, jak również z dostępem do wsparcia ze strony władz krajowych.

W niektórych przypadkach obciążenie może wynikać z technicznych postanowień ustawy. W innych przypadkach obciążenie dla samorządów lokalnych może wynikać z procesu dostosowywania się do zmian, zwłaszcza, gdy są one znaczące. Podczas rozmów z samorządami w trakcie badań okazało się, że wiele z nich nie jest gotowych na niektóre zmiany wynikające z przyszłych rozporządzeń. W innych przypadkach obciążenia mogą wynikać z braku jasności prawnej w zakresie obowiązujących przepisów. Na pewno nadchodzące rozporządzenie w sprawie zamówień publicznych przyniesie znaczące zmiany w procedurach udzielania zamówień przez instytucje publiczne, w tym samorządów lokalnych. Przewiduje się, że zwłaszcza dwa przepisy będą miały znaczący wpływ na sposób prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia: po pierwsze publikacja zamówień o wartości powyżej nowego progu 50.000 zł; po drugie zastosowanie e-zamówień do wszystkich postępowań powyżej tego progu.

Proces przechodzenia na e-zamówienia trwa w Polsce już od dłuższego czasu. Dyrektywy unijne z 2014 r. nakazały stosowanie e-zamówień (e-podań) od 2018 r. we wszystkich europejskich państwach członkowskich. Obecnie trwają prace nad platformą zamówień publicznych na poziomie krajowym, która będzie dostępna dla wszystkich samorządów. Wciąż istnieje tzw. miniPortal,³ platforma e-zamówień obsługiwana na poziomie krajowym, która jest dostępna dla samorządów, które mogą korzystać z kombinacji rozwiązań w zakresie e-zamówień, co skutkuje brakiem znormalizowanego podejścia. Zalicza się do nich korzystanie z rozwiązań zewnętrznych (na zasadzie subskrypcji lub zakupu licencji), własnych narzędzi lub narzędzia tymczasowego UZP, tj. miniPortalu. Nowe rozwiązanie (e-Platforma) ma zastąpić obecny miniPortal. Według samorządów lokalnych w niektórych przypadkach na miniPortalu występują problemy techniczne. Przykładowo bardzo trudno jest pobrać z systemu zaszyfrowane oferty. W oparciu o informacje z prowadzonego przez OECD badania, wiele z nich już ma problemy z systemem e-zamówień.

Ramka 9.5. Ku przestrodze - nowelizacja prawa zamówień publicznych w Czechach w 2012 r

W 2012 r., Republika Czeska przeprowadziła ważną nowelizację Ustawy o zamówieniach publicznych z 2006 r. (art. nr 137/2006), obejmującą szereg postanowień dotyczących przejrzystości, postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dokumentacji przetargowej, kryteriów wyboru, jak również dodatkowych środków wykonawczych. Reforma ta miała na celu między innymi promowanie procedur przetargowych, a nie bezpośredniego przyznawania zamówień. Reforma, choć sama w sobie stanowi szczytny cel, nie uwzględniła obciążenia administracyjnego, jakie zmiany te nałożyły na instytucje zamawiające, ani kroków przygotowawczych koniecznych do zagwarantowania tego, że instytucje zamawiające będą w stanie wdrożyć nowe rozwiązania prawne.

W efekcie po ogłoszeniu nowe przepisy spowodowały spustoszenie w czeskiej administracji publicznej i wywołały popłoch wśród zamawiających, którzy starali się ogłosić jak najwięcej przetargów na starych zasadach. Należy zauważyć, że czas pomiędzy uchwaleniem ustawy a jej wejściem w życie wynosił zaledwie pięć tygodni. Ponadto, nie przewidziano również odpowiedniego wsparcia w celu zapewnienia wdrożenia zmian prawnych. Na przykład, materiały szkoleniowe i wytyczne dotyczące nowej ustawy zostały udostępnione dopiero kilka miesięcy po jej wejściu w życie. Z powodu ogromnej niepewności związanej z pośpiesznym przyjęciem ustawy, jak również z powodu braku wytycznych i szkoleń,

instytucje zamawiające powróciły do stosowania w swoich przetargach wyłącznie kryterium ceny, zamiast promować stosunek jakości do ceny.

Faktycznie reforma była wprowadzana w pośpiechu ze względu na presję polityczną, aby wywiązać się z podjętego przez nowy rząd zobowiązania do walki z korupcją. W związku z tym reforma nie została poddana regularnemu procesowi konsultacji i została uchwalona w krótkim czasie, bez niezbędnego wkładu ze strony podmiotów, które ostatecznie wprowadzają zmiany prawne w życie. W rezultacie reforma okazała się niemożliwa do utrzymania i w ciągu jednego roku wiele zmian uznanych za uciążliwe zostało uchylonych.

Źródło: KE (2016_[24]), Stock-taking of Administrative Capacity, Systems and Practices across the EU to Ensure the Compliance and Quality of Public Procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds - Final Report, European Commission.

Wraz z nowymi zmianami prawnymi, znacznie więcej postępowań o udzielenie zamówienia publicznego będzie odbywać się za pośrednictwem nowej platformy e-zamówień. Tymczasem z rozmów z samorządami wynika, że nie uważają się one za gotowe na taki rozwój sytuacji i obawiają się, że dostawcy również nie są gotowi na zmierzenie się z cyfryzacją procesu. Ustalenia te są zgodne ze sprawozdaniem z oceny funkcjonowania systemu zamówień publicznych z 2018 r. przygotowanym przez UZP, w którym instytucje zamawiające nie postrzegają siebie i rynku jako w pełni przygotowanych do przyjęcia e-zamówień (Falkowska, 2018_[31]). Biorąc pod uwagę to, że planowana platforma jeszcze nie jest uruchomiona, wiele gmin i miast nie wie czego może się spodziewać po nowym systemie. Można więc przypuszczać, że brak doświadczenia i przewidywalności rodzi wątpliwości co do ogólnego przejścia na e-zamówienia. Ponadto władze lokalne uważają, że publikacja zamówień o wartości powyżej 50 000 zł (12 000 euro) będzie dodatkowym obciążeniem w porównaniu z obecną sytuacją, w której istnieje większa elastyczność do progu 30 000 euro.

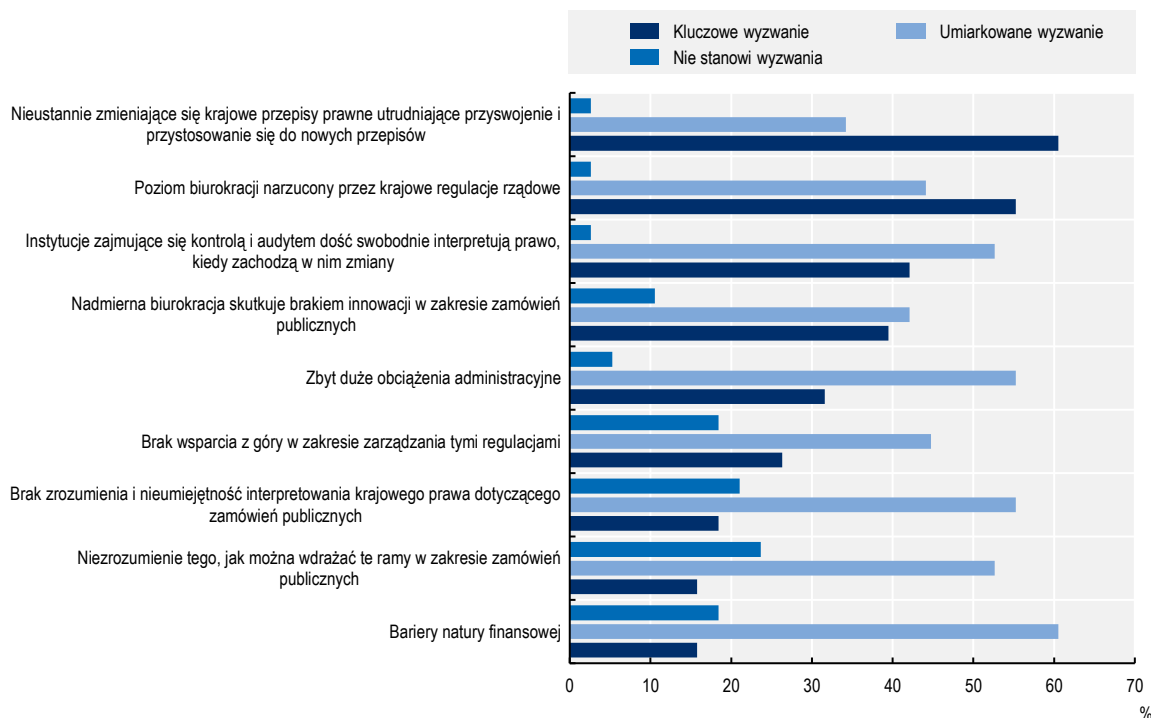
Jasność prawna i zrozumienie w zakresie przyszłych przepisów jest bardzo ważne dla ograniczenia obciążeń administracyjnych. W wielu przypadkach samorządy nadal nie mają jasności co do poprzednich zmian i nie są w stanie w pełni zrozumieć niektórych z obecnie obowiązujących postanowień (zob. Ramka 9.6). Taka sytuacja stwarza szereg wyzwań, bo urzędnicy nie są w stanie jasno przekazywać informacji na temat wymogów zamówienia dostawcom, w szczególności MŚP, które prawdopodobnie same nie posiadają szczegółowej wiedzy specjalistycznej. Ponadto zdolność do przyjęcia ważnych aspektów dobrych praktyk w zakresie zamówień, takich jak kryteria pozacenowe, będzie ograniczona, jeżeli postanowienia prawne nie są jasne. Wreszcie, jak podkreślali respondenci, brak jasności prawa zwiększa prawdopodobieństwo składania odwołań.

Działania na szczeblu krajowym we współpracy z samorządami mogą być podstawą do zmniejszenia obciążeń administracyjnych

Rząd krajowy odgrywa kluczową rolę nie tylko w opracowywaniu określonej reformy, ale również w zapewnieniu jej pomyślnego przyjęcia i wdrożenia na całym terytorium kraju. W przypadku zamówień publicznych obowiązki te leżą w gestii UZP. Zważywszy, że zamówienia publiczne są silnie zdecentralizowane należy zwrócić szczególną uwagę na to, aby wszystkie podmioty były zaangażowane w proces wprowadzania zmian prawnych. Działania na szczeblu krajowym, mające na celu wspieranie samorządów lokalnych w procesie reformy, są tym ważniejsze, że obciążenia administracyjne dla nich mogą być również związane z samym procesem wdrażania reformy. Mogą one odczuwać presję za każdym razem, gdy dochodzi do zmian prawnych, nie będąc wystarczająco przygotowanymi do przyjęcia tych zmian poprzez np. konsultacje, szkolenia i czas potrzebny na przyswojenie nowych przepisów. Jak już wspomniano, w trakcie kilku reform samorządy miały trudności z dostosowaniem się do nowo zmienionych przepisów dotyczących zamówień oraz z nadążaniem za nowymi wymogami.

Interakcje między jednostkami samorządu lokalnego, a Urzędem Zamówień Publicznych, zaobserwowane podczas spotkań w terenie, wskazują na potrzebę wzmocnienia skutecznego, wielopoziomowego zarządzania, w ramach którego kanały komunikacji i współpracy między szczeblem krajowym i lokalnym będą dobrze funkcjonować i wspierać samorządy w całym cyklu życia reformy. Od jej rozpoczęcia po wsparcie potrzebne do jej wdrożenia, np. poprzez wytyczne i narzędzia. Takie mechanizmy rządzenia pomogłyby zminimalizować obciążenia administracyjne odczuwane przez władze lokalne w kolejnych cyklach reform.

Rysunek 9.5. Wyzwania zidentyfikowane przez samorządy w zakresie stosowania przepisów Prawa Zamówień Publicznych



Uwaga: W oparciu o odpowiedzi 38 gmin na pytanie zawarte w kwestionariuszu OECD (n=38). Choć wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie istotnych statystycznie wniosków, to jednak dostarcza spostrzeżeń, które mogą być istotne dla większej grupy polskich jednostek samorządu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi samorządów lokalnych na pytania w kwestionariuszu OECD (2020).

Wydaje się, że przy zmianie przepisów dotyczących zamówień publicznych zaniedbano czas na ich przygotowanie. Kiedy w 2016 r. przyjęto nowe rozporządzenie w sprawie zamówień publicznych, nie przewidziano okresu karencji dla zamawiających na dostosowanie się, a egzekwowanie przepisów zaczęło obowiązywać natychmiast. Nie mając szansy na dostosowanie się do nowych przepisów samorządy lokalne miały duże trudności z natychmiastowym stosowaniem prawa. Informacje uzyskane od badanych samorządów wskazują, że niektóre z nich nie dowiadują się o żadnych zmianach lub poprawkach do ustawy, dopóki nie zostanie ona uchwalona. To skutkuje całkowitym brakiem zrozumienia w jaki sposób interpretować poprawki. Kwestia ta była szczególnie istotna w przypadku minionych zmian. Natomiast świadomość dotycząca nadchodzących zmian regulacyjnych wydaje się nieco lepsza ponieważ przynajmniej niektóre samorządy wzięły udział w odpowiednich szkoleniach. Po raz kolejny mniejsze gminy prawdopodobnie najbardziej ucierpią na tak wprowadzanych zmianach.

Ramka 9.6. Dodatkowe obszary stanowiące obciążenie dla samorządów lokalnych

Samorzady, z którymi rozmawiało OECD, zwróciły uwagę na kilka aspektów przepisów reformy dotyczącej zamówień publicznych, które dodają złożoności i zwiększają obciążenie administracyjne:

- *Obowiązkowe stosowanie kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie:* nowelizacja ustawy Pzp z 2016 r. uchwaliła regułę stosowania kryteriów pozacenowych o łącznej wadze co najmniej 40%. Brakuje jednak jasnych wytycznych dla zamawiających jak stosować kryteria pozacenowe, przez co rzadko są one stosowane. Instytucje zamawiające są tak przyzwyczajone do traktowania ceny jako kryterium, że nie mają obecnie pewności, jak stosować kryteria pozacenowe. Ponadto niepewność prawna związana z zasadą stosowania kryteriów pozacenowych powoduje częste odwołania w tym zakresie.
- *Bardziej rygorystyczna weryfikacja podwykonawców:* w nowej ustawie Pzp zamawiający może żądać od wykonawcy wskazania w części ofertowej zamówienia, czy zamierza powierzyć wykonanie robót podwykonawcom, a także podania przez wykonawcę nazw (firm) podwykonawców. W określonych sytuacjach zamawiający może też sprawdzić, czy wobec podwykonawców nie zachodzą podstawy wykluczenia, o ile zostało to określone w dokumentach postępowania o udzielenie zamówienia. Wcześniej proces weryfikacji dotyczył tylko głównego wykonawcy. Jednostki samorządu terytorialnego często zatrudniają tylko jedną osobę odpowiedzialną za zamówienia publiczne, w związku z czym tego typu weryfikacja jest bardzo uciążliwa w realizacji.
- *Złożenie obszernej dokumentacji przetargowej:* oferenci muszą składać oferty w formie papierowej, co wymaga szerokiej wiedzy na temat formy szczegółowych dokumentów. Ponieważ oferenci często nie posiadają praktycznej wiedzy w tym zakresie, instytucje zamawiające muszą odpowiadać na wiele pytań i prosić oferentów o dodatkowe wyjaśnienia.
- *Zakaz konsultacji rynkowych:* z wyjątkiem postępowania w trybie negocjacji Pzp w Polsce zakazuje prowadzenia dialogu z dostawcami na temat treści ofert po wszczęciu postępowania. O ile zamawiający mogą prowadzić z dostawcami dyskusje o charakterze technicznym dotyczące przyszłego procesu udzielania zamówienia, o tyle nie mogą w żadnym wypadku opisywać treści oferty. Należy jednak zauważyć, że badanie rynku poprzedzające postępowanie ("wcześniejsze konsultacje rynkowe") są dozwolone i popierane.

Źródło: W oparciu o wywiady z samorządowcami przeprowadzone podczas trzech misji informacyjnych OECD na poziomie lokalnym.

Konsultacje są pomocne w przygotowaniu do nadchodzących zmian w przepisach, a także w zbieraniu opinii od praktyków, których takie zmiany dotyczą. W odniesieniu do nadchodzącego prawodawstwa wtórnego, UZP twierdzi, że przeprowadził szerokie konsultacje z samorządami terytorialnymi. W szczególności, projekt ustawy został umieszczony jako dokument do konsultacji publicznych na stronie internetowej Urzędu, a także został przesłany do Związku Miast Polskich (ZMP) dla rozpowszechnienia i weryfikacji wśród miast. Według UZP projekt ustawy wzbudził różne reakcje ze strony władz lokalnych, ale ogólnie rzecz biorąc jest postrzegany jako narzędzie promujące pozytywne zmiany. Zgłaszano obawy dotyczące dodatkowych obciążeń, niemniej jednak UZP jest przekonany, że nowe prawo będzie dla satysfakcjonujące.

Dowody wskazują natomiast, że zaangażowanie samorządów lokalnych w ten proces było ograniczone. Wiele z tych, z którymi przeprowadzono wywiady i które wypełniły kwestionariusz, stwierdziło, że mają bardzo ograniczony kontakt z UZP i nie były świadome jakichkolwiek odbywających się konsultacji społecznych. Podobnie komunikacja dotycząca nowej ustawy 2021 była ograniczona lub nie dotarła do

niektórych odbiorców końcowych. Gminy, szczególnie te bardzo małe, często mają ograniczone możliwości, aby w znaczący sposób zaangażować się w proces konsultacji. W rezultacie, niektórzy praktycy zajmujący się u nich zamówieniami publicznymi są zdania, że przepisy są niepraktyczne i nie uwzględniają w wystarczającym stopniu sposobu przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia na szczeblu lokalnym.

Komunikacja między samorządami terytorialnymi a UZP mogłaby stanowić dodatkowy instrument ułatwiający przygotowanie do nowych zasad udzielania zamówień i ich stosowania. Dzięki swojej strukturze instytucjonalnej Polska jest dobrze przygotowana do prowadzenia komunikacji z JST. Fakt, że kluczową instytucją odpowiedzialną za zamówienia publiczne jest UZP, daje samorządom jednego, dobrze widocznego partnera do rozmów w sprawach zamówień publicznych. W niektórych krajach OECD, szczególnie zdecentralizowanych, obowiązki związane z zamówieniami publicznymi są rozproszone i samorządy lokalne nie mają jednoznacznego partnera. Po drugie, UZP posiada portal kompleksowej obsługi zamówień publicznych, który gromadzi kluczowe informacje na temat zamówień publicznych w jednym miejscu i jest uznawany za dobrą praktykę udostępniania informacji szerokim kręgom odbiorców, na przykład samorządom terytorialnym.

Wiele wskazuje na to, że samorządy lokalne, z którymi przeprowadzono wywiady, nie mają ustanowionych kanałów komunikacji z UZP, jak również nie uważają, aby UZP był zaangażowany na poziomie lokalnym. W wielu przypadkach, podstawowa forma komunikacji z UZP ogranicza się do wysyłania zaproszeń do składania ofert/ogłoszeń o przetargach i oświadczeń o wynikach postępowań. Komunikacja ta odbywa się wyłącznie za pośrednictwem strony internetowej UZP. Częściowo wynika to z ogólnego przekonania, że UZP nie dysponuje wystarczającą liczbą pracowników do wypełniania swoich licznych zadań, w tym do prowadzenia kontaktów z samorządami. Bardziej proaktywna komunikacja zwiększyłaby przepływ informacji i wsparła przyjęcie ważnych aspektów reformy, takich jak wprowadzenie elektronicznych zamówień publicznych i stosowanie kryteriów pozacenowych. Nie ma jednego uniwersalnego podejścia do komunikacji. Niektóre kraje OECD, zwłaszcza mniejsze, aktywnie wykorzystują media społecznościowe do rozpowszechniania informacji na temat zamówień. Inne wykorzystują bardziej tradycyjne środki komunikacji, takie jak okólniki lub umieszczanie aktualności na własnych stronach internetowych. Regularne spotkania bezpośrednie stanowią dodatkowy sposób nawiązywania kontaktów z instytucjami zamawiającymi, co w Holandii praktykowane jest przez PIANOo - niderlandzkie Centrum ekspertyz w zakresie zamówień publicznych. W niektórych przypadkach organy krajowe ułatwiają wymianę między partnerami poprzez tworzenie forów lub platform, na których praktycy mogą wymieniać się informacjami bezpośrednio między sobą (patrz Ramka 9.7).

Ramka 9.7. Niderlandzkie Centrum Ekspertyz w Zakresie Zamówień Publicznych, PIANOo

W 2005 r. powstało Niderlandzkie Centrum Ekspertyz w Zakresie Zamówień Publicznych, PIANOo, przy Ministerstwie Gospodarki i Klimatu, którego celem jest profesjonalizacja nabywców publicznych. Głównym celem PIANOo jest centralizacja informacji na temat zamówień publicznych oraz ułatwienie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy osobami zajmującymi się zawodowo zamówieniami publicznymi. PIANOo jest uznawane za główną platformę internetową poświęconą zamówieniom w sektorze publicznym, gromadzącą wiarygodne i aktualne informacje. Usługi informacyjne oferowane przez PIANOo obejmują m.in. wydawany co dwa tygodnie biuletyn elektroniczny na temat zamówień publicznych, cotygodniowy przegląd prawny i streszczenie orzecznictwa, wzory szablonów oraz narzędzia internetowe. Strona internetowa PIANOo odwiedzana jest średnio 50 000 razy miesięcznie, a jej zawartość pobierana jest przez 13 500 osób. Ponadto platforma zapewnia bezpośredni dostęp do

forum PIANOo, społeczności skupiającej 1 600 specjalistów ds. zamówień publicznych, którzy mogą bezpośrednio wymieniać się informacjami na temat zamówień publicznych.

Źródło: KE (n.d.^[32]), Building an Architecture for the Professionalisation of Public Procurement, <http://dx.doi.org/10.2873/56676>.

O ile komunikacja między szczeblem krajowym a szczeblem lokalnym wydaje się ograniczona, o tyle komunikacja i współpraca między samorządami wydaje się bardziej ugruntowana, choć w dużej mierze odbywa się kanałami nieformalnymi. Umożliwia to dzielenie się wiedzą i doświadczeniem w zakresie różnych tematów, w tym dobrych praktyk i dokumentów przetargowych. Wspieranie tego rodzaju kanałów współpracy typu *peer-to-peer* z UZP mogłoby być kolejnym sposobem na zmniejszenie różnego typu obciążeń administracyjnych. Można rozważyć dostępne mechanizmy współpracy międzygminnej (omówione w Rozdziale 6) jako modele odpowiednie do zwiększania potencjału i wymiany doświadczeń na poziomie lokalnym. Stowarzyszenie Metropolia Krakowska jest przykładem takiej współpracy w sferze zamówień publicznych (Ramka 9.8).

Ramka 9.8. Stowarzyszenie Metropolia Krakowska - środowisko praktyków z obszaru zamówień publicznych

Powołane do życia w 2014 roku Stowarzyszenie Metropolia Krakowska tworzy zinstytucjonalizowaną płaszczyznę współpracy dla 15 stowarzyszonych w nim gmin – Krakowa i otaczających go 14 gmin: Biskupice, Czernichów, Igołomia – Wawrzeńczyce, Kocmyrzów – Luborzyca, Liszki, Michałowice, Mogilany, Niepołomice, Skawina, Świątniki Górne, Wieliczka, Wielka Wieś, Zabierzów, Zielonki.

Stowarzyszenie wspiera swoich członków w wielu kwestiach związanych z realizacją Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), w tym w zakresie zamówień publicznych. W zakresie zamówień publicznych Stowarzyszenie utworzyło regularną grupę roboczą (Forum Zamówień Publicznych), która umożliwia wymianę doświadczeń pomiędzy praktykami i zapewnia stałe wsparcie w codziennej pracy pracowników samorządowych odpowiedzialnych za zamówienia publiczne. Forum Zamówień Publicznych spotyka się raz w miesiącu i omawia wybrane tematy, takie jak zmiany w przepisach oraz zaawansowane praktyki przetargowe. Spotkania i webinaria obejmują wspólną analizę obszarów problemowych i wypracowywanie wspólnego podejścia do konkretnych zagadnień, takich jak: kryteria oceny ofert, warunki udziału wykonawców, podział zamówienia na części, zasady konkurencji itp. Dodatkowo członkowie Forum mają stały dostęp do zewnętrznego wsparcia eksperckiego oraz dostęp do opracowywanego raz w roku katalogu dobrych praktyk.

Źródło: (Krakow Metropolis Association, n.d.^[33]), <http://metropoliakrakowska.pl/sektory/o-stowarzyszeniu> (dostęp 16 kwietnia 2021 r.)

Samokształcenie w zakresie ram regulacyjnych w celu łatwiejszego przyjęcia nowych zasad udzielania zamówień

Zapewnienie szkoleń i wytycznych przez podmiot na poziomie krajowym, taki jak UZP, ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania prawidłowego przestrzegania i wykorzystywania ram regulacyjnych. Rozumiejąc, że wiele samorządów napotyka wyzwania związane z nowymi zasadami i wymogami, które są przewidziane w szybko zmieniającym się otoczeniu prawnym, UZP podjął wysiłki w celu decentralizacji swojej oferty szkoleniowej i przybliżenia jej władzom lokalnym. W związku z tym, w ramach działań

szkoleniowych i upowszechniających, zorganizował dwie duże konferencje w 2019 r. w Warszawie oraz dodatkowe konferencje w Krakowie, Lublinie, Pile, Sopotcie i Wrocławiu w okresie styczeń-marzec 2020 r. (niektóre zostały przełożone ze względu na pandemię COVID-19). Zaplanowano również 68 dwudniowych i 18 jednodniowych szkoleń na temat nowych zasad udzielania zamówień w całej Polsce w okresie 2020-2022. Informacje są regularnie publikowane na stronie Urzędu. Ponadto UZP opracowuje nowe narzędzie e-learningowe zawierające szereg różnych modułów dotyczących zamówień publicznych, mające na celu edukowanie instytucji zamawiających w zakresie nowej krajowej platformy e-zamówień.

Aby uzyskać lepszy wgląd w zamówienia publiczne na poziomie lokalnym, UZP przeprowadził ocenę funkcjonowania zamówień publicznych w 2018 r. Raport ten obejmował analizę potrzeb szkoleniowych w samorządach lokalnych, a także ocenę obecnego poziomu wiedzy, jaką one dysponują w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W sprawozdaniu podkreślono potrzebę dodatkowych szkoleń oraz niejednorodny poziom zadowolenia instytucji zamawiających z oferty szkoleniowej. Według raportu, korzystne byłoby również szersze uwzględnienie e-zamówień w programie szkoleń (Falkowska, 2018^[31]). Wyniki badania zostały wzięte pod uwagę w procesie lepszego kształtowania działań szkoleniowych i podnoszących świadomość, co zostało opisane w Ramka 9.9.

Chociaż UZP podejmuje wysiłki w celu udostępnienia szkoleń poza stolicą, dostęp do szkoleń stanowi poważny problem dla samorządów lokalnych. Wiele lokalnych samorządów twierdzi, że nie zostało poinformowanych o żadnej z tych możliwości doradczych lub szkoleniowych. Co więcej, często nie są oni w stanie uczestniczyć w konferencjach w Warszawie, ponieważ lokalizacja ta nie jest łatwo dostępna dla niektórych urzędników. Bardzo ograniczona dostępność miejsc szkoleniowych również stanowi dla nich istotną przeszkodę. Obecna sytuacja sanitarna związana z pandemią COVID-19 dodatkowo komplikuje podróże i wymaga szerszego wykorzystania narzędzi cyfrowych w szkoleniach w teraźniejszym i przyszłym kontekście. Innym problemem opisanym przez urzędników jest to, że prawo, tworzone przez decydentów, opisywane jest podczas szkoleń przez teoretyków, a nie przez praktyków, w związku z czym warsztaty szkoleniowe nie są zbyt przydatne. Trudności z efektywnym szkoleniem i profesjonalizacją pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi stanowią powszechne wyzwanie w krajach OECD, o czym informuje raport *Reforming Public Procurement*, który analizuje postępy we wdrażaniu Rekomendacji OECD z 2015 r. (OECD, 2019^[34]). Wiele krajów UE i OECD w coraz większym stopniu zmierza w kierunku profesjonalizacji, która opiera się na wcześniej określonych ramach kompetencyjnych, takich jak np. strategia szkoleniowa wprowadzona przez francuską Dyрекcję ds. Zakupów Państwowych (*Direction des achats de l'État*, DAE) (EC, n.d.^[32]). Litwa również rozpoczyna realizację strategii profesjonalizacji opartej na ramach certyfikacji (OECD, 2019^[35]).

Ramka 9.9. Inicjatywy UZP w zakresie szkolenia i podnoszenia świadomości

W oparciu o wnioski z oceny funkcjonowania zamówień publicznych UZP był w stanie zaplanować działania szkoleniowe i informacyjne skierowane w większym stopniu do zróżnicowanej grupy odbiorców z samorządów. UZP samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami rozszerzył zasięg swoich działań organizując wydarzenia dla zamawiających i przedsiębiorców w różnych miastach Polski. Ponadto UZP upowszechniał na swojej stronie internetowej materiały edukacyjne i inne informacje na temat systemu zamówień publicznych oraz opracował m.in. publikację na temat praktycznego stosowania kryteriów pozacenowych i klauzul odwoławczych. Zorganizował również konkurs na najlepsze pozacenowe kryteria oceny ofert. Inicjatywa ta miała na celu promowanie konkretnych przykładów zastosowania kryteriów dotyczących jakości, parametrów technicznych, funkcjonalności, walorów estetycznych, itp.

Dodatkowo powołane zostało Forum Dobrych Praktyk oraz Forum Praktyk Sektorowych - obie inicjatywy promują dobre praktyki udzielania zamówień oraz ustalają zasady udzielania zamówień w poszczególnych sektorach zamówień publicznych. Forum Praktyk Sektorowych skierowane jest przede wszystkim do przedstawicieli poszczególnych sektorów/branż, którzy są aktywni w kształtowaniu warunków wykonywania specjalistycznych czynności na rynku zamówień publicznych. Jako miejsce wymiany wiedzy, doświadczeń i pogłębiania kompetencji, stanowi praktyczne i merytoryczne wsparcie dla zamawiających w procesie udzielania specjalistycznych zamówień.

Nie bez znaczenia jest również fakt, że portal kompleksowej obsługi zamówień publicznych UZP jest stale aktualizowany. Mianowicie opracowano i udostępniono publikacje dotyczące zamówień publicznych, a także systematycznie poszerzano zbiór wzorcowych dokumentów i dobrych praktyk. Wszystkie te działania będą kontynuowane w kolejnych latach.

Źródło: Informacje przekazane przez UZP.

Wiele samorządów prowadzi własne szkolenia, zarówno dla swoich pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi, jak i dla instytucji zamawiających w obrębie swojej jurysdykcji. W przypadku istotnych zmian w prawie władze lokalne podejmują inicjatywę organizowania dni szkoleniowych dla praktyków zamówień publicznych z regionu. Znamienny przykład został opisany w Ramka 9.10 poniżej. Inne z nich podążają podobną ścieżką. Niektóre z nich są w stanie uczestniczyć w szkoleniach organizowanych przez UZP, jednak nadal muszą same przeprowadzać znaczną część „samokształcenia”. Większe miasta, dysponujące znacznymi zasobami i liczniejszym personelem, mają większe szanse na przeprowadzenie lub uczestnictwo w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych. Natomiast te mniejsze gminy, z mniejszymi zasobami, nie mają takich samych możliwości. Na przykład, większa jednostka o charakterze metropolitalnym regularnie przygotowuje własne sesje szkoleniowe na temat nowego prawa dla wszystkich gmin stowarzyszonych z tym urzędem miasta i zatrudniła zewnętrznego wykonawcę, który praktycznie korzysta z tego prawa, do prowadzenia takich sesji. Z kolei mniejsze gminy oświadczyły, że nie były w stanie uzyskać wystarczających funduszy na organizację takich szkoleń.

Łączenie zasobów pomiędzy samorządami w celu zwiększenia możliwości szkoleniowych, tak jak to już praktykują niektóre z nich, wydaje się skutecznym sposobem na zwiększenie potencjału na poziomie lokalnym. Chociaż pojedyncze inicjatywy już przynoszą rezultaty, wpływ takich „samodzielnie zorganizowanych” szkoleń byłby znacznie większy, gdyby były one organizowane lub koordynowane w centralnym miejscu. ZMP mógłby przejąć inicjatywę w tej dziedzinie, na przykład poprzez regularne badanie potrzeb szkoleniowych i kojarzenie gmin z podobnymi potrzebami szkoleniowymi. Ponadto ZMP mógłby nawiązać współpracę z samorządami lokalnymi i UZP w celu opracowania materiałów

szkoleniowych online, szczególnie w świetle obecnego kontekstu. Co więcej, wzmocnienie wielopoziomowego zarządzania ułatwiłoby kilkuetapowe podejście do kierowania różnych form wsparcia od rządu krajowego do władz lokalnych, z uwzględnieniem potrzeb różnych rodzajów samorządów.

Ramka 9.10. Szkolenie z zakresu zamówień publicznych prowadzone przez Urząd Miasta w Międzyrzeczu Podlaskim

Międzyrzec Podlaski to miasto w powiecie białskim, w województwie lubelskim. W 2019 roku liczył 16 753 mieszkańców. Urząd Miasta działa jako miejska jednostka samorządu terytorialnego i posiada niewielką komórkę ds. zamówień publicznych z zaledwie jednym pełnoetatowym stanowiskiem w pełni poświęconym zamówieniom publicznym.

Pomimo tak niskiej liczby pracowników miasto stworzyło uznany program szkoleniowy w zakresie zamówień publicznych dla instytucji zamawiających podlegających jej jurysdykcji. W przypadku istotnych zmian w prawie, np. takich jak nadchodzące zmiany, które mają wejść w życie w 2021 r., miasto organizuje dni szkoleniowe dla praktyków zamówień publicznych z regionu. W lipcu 2020 r. odbyła się sesja szkoleniowa, której celem było przekazanie informacji na temat nowych przepisów prawa wtórnego. Ostatnia sesja, która odbyła się na początku roku, zgromadziła około 60 osób. Szkolenie to nie jest ukierunkowane na przedsiębiorstwa/sector prywatny - jest przeznaczone wyłącznie dla instytucji zamawiających. W momencie pisania niniejszego raportu, Międzyrzec Podlaski planuje współpracę z sąsiednimi gminami w celu rozszerzenia zakresu szkolenia.

Źródło: Urząd Miasta w Międzyrzeczu Podlaskim (2020_[36]), *Municipal Council*, <https://www.miedzyrzec.pl/en/> (dostęp 11 czerwca 2020 r.)

Strategie na rzecz uproszczenia postępowania o udzielenie zamówień publicznych na szczeblu lokalnym

Jednostki samorządu lokalnego dysponują ograniczonymi możliwościami upraszczania ram prawnych i regulacyjnych w zakresie zamówień publicznych. Jak wynika z kwestionariusza OECD niewielka część z nich (21 %) aktywnie uczestniczy w kształtowaniu przepisów dotyczących zamówień publicznych poprzez politykę na szczeblu lokalnym lub poprzez wpływanie na krajowe przepisy o zamówieniach publicznych. Działania podejmowane przez gminy mogą przybierać różne formy, ale ostatecznie ograniczają się do wydawania opinii na temat projektu ustawy Pzp, określania orzecznictwa i regulowania zamówień do progu 30 000 euro (Tabela 9.2). Władze lokalne mają wciąż możliwości optymalnego wykorzystania zamówień publicznych o wartości poniżej progów unijnych. Chociaż wartość tego typu zamówień jest stosunkowo niewielka, mogą one mieć znaczący wpływ na lokalną gospodarkę szczególnie gmin wiejskich. Optymalizacja zamówień publicznych o niewielkiej wartości może być korzystna w szczególności dla MŚP, ponieważ tego typu firmy często nie mają możliwości technicznych lub finansowych, aby konkurować o większe kontrakty. Małe samorządy mogą skorzystać z cyfryzacji zamówień publicznych, w tym zamówień poniżej progu, aby zwiększyć ich skuteczność.

Tabela 9.2. Przykłady rozwiązań na poziomie lokalnym w zakresie kształtowania ram prawnych zamówień publicznych

Gmina	Rodzaj wdrożonej polityki zamówień publicznych na szczeblu lokalnym
Kraków	Orzecznictwo rozstrzygające sprawy miejskie; współtworzenie raportów kontrolnych; tworzenie własnych ram polityki lokalnej.
Katowice	Regulacje wewnętrzne i możliwość opiniowania projektów aktów prawa krajowego.
Poznań	Opinia na temat projektu ustawy Pzp w imieniu Związku Miast Polskich. Udział w konferencji uzgodnieniowej dotyczącej nowego Prawa Zamówień Publicznych. Aktualizacja przepisów wewnętrznych.
Bieliny, Łubianka	Przepisy określające zasady udzielania zamówień do 30 000 euro.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie odpowiedzi samorządów lokalnych na pytania zawarte w kwestionariuszu OECD. (2020).

Strategie udzielania zamówień podprogowych w samorządach lokalnych

Jak już wspomniano, niektóre gminy wprowadzają rozwiązania w stosowaniu zamówień podprogowych w formie wewnętrznych regulacji lub podobnych instrumentów w celu optymalizacji swoich procedur udzielania zamówień. W tym kontekście rozwiązania dla zamówień „podprogowych” odnoszą się do istniejących ram, które regulują zakupy dokonywane przez instytucje zamawiające, które nie przekraczają progów ustanowionych przez ustawę Pzp dla robót budowlanych, dostaw i usług. W zależności od gminy, rozwiązania te mogą mieć mniej lub bardziej sformalizowany charakter. Jak wspomniano wcześniej, obecny próg stosowania ustawy Pzp w Polsce wynosi 30 000 euro. Zgodnie z wynikami kwestionariusza OECD i przeprowadzonymi wywiadami, znaczna część samorządów lokalnych posiada formalne procedury zarządzania zamówieniami podprogowymi.

W przypadku niektórych takie procedury zamówień są utrzymywane na możliwie najbardziej podstawowym poziomie. Dotyczy to na przykład gmin, które stosują zasadę najniższej ceny we wszystkich zamówieniach podprogowych. Oferty w wysokości od 20 000 euro do 30 000 euro są otwarcie publikowane i ogłaszane na ich stronie internetowej. Przyjmowane są wyłącznie oferty złożone w formie pisemnej: oferty nie są przyjmowane za pośrednictwem platformy e-zamówień, z uwagi na brak wystarczających zdolności zarówno ze strony instytucji zamawiających, jak i wykonawców. Gminy te stosują procedurę "zapytania ofertowego" tak często, jak to możliwe - zazwyczaj w przypadku trzech do czterech kluczowych przedsiębiorstw. Celem takich procedur jest zapewnienie, że postępowanie jest maksymalnie otwarte i przejrzyste.

Inne samorzady stosują po prostu kryterium, zgodnie z którym w przypadku zamówień zbliżających się do progu 30 000 euro musi zostać przeprowadzony przetarg konkurencyjny. Jedna z badanych gmin po prostu ocenia zamówienia podprogowe indywidualnie dla każdego przypadku. W miarę zbliżania się zamówienia publicznego do progu 30 000 euro stosowane są bardziej rygorystyczne procedury. Wiele badanych samorządów stwierdziło, że znacznie łatwiej jest udzielać zamówień podprogowych, ponieważ sam proces udzielania zamówień wiąże się z mniejszymi obciążeniami administracyjnymi. Przykładowo, w przypadku zamówień podprogowych nie ma wymogu ogłaszania ich przez wymagane 30 dni, które nakazuje ustawa Pzp. W niektórych przypadkach strategie podprogowe polegają na utworzeniu komisji, która decyduje o wyborze firmy, której zostanie udzielone zamówienie.

Sukces procedur zamówień podprogowych może wynikać ze sformalizowanych, zakorzenionych procesów, które wiążą się z większą efektywnością. Ponadto, znormalizowane procedury zamówień mogą być korzystne z punktu widzenia dostawców, ponieważ zazwyczaj mają na celu zwiększenie przejrzystości i konkurencji. Miasta, które posiadają większe zespoły ds. zamówień publicznych są bardziej skłonne do stosowania polityki podprogowej. Nie ma jednak jednego uniwersalnego podejścia do tego rodzaju postępowania w zakresie zamówień. W rzeczywistości muszą one pogodzić różne cele, takie jak zwiększona przejrzystość i konkurencja w stosunku do rynku, przy jednoczesnym zachowaniu pewnego

stopnia uproszczenia i elastyczności. Co ważne, procedury zamówień podprogowych muszą być dostosowane do poziomu zdolności danej jednostki samorządowej, tak aby nie powodować dodatkowej złożoności i obciążenia pracą podmiotów, które już borykają się z ograniczonymi zdolnościami.

Wykorzystanie cyfryzacji w zamówieniach ponad- i podprogowych

Institucje zamawiające odczuwają dużą niepewność wobec przejścia na nową platformę e-zamówień. Szczególnie biorąc pod uwagę to, że nie jest ona jeszcze operacyjna. Poza ich własnym ograniczonym przygotowaniem twierdzą, że również dostawcom brakuje umiejętności, narzędzi i gotowości do przejścia na cyfrowe procesy zamówień. Należy podkreślić, że takie trudności nie dotyczą jedynie lokalnych urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne w Polsce, ale są powszechnie spotykane w krajach OECD, jak podkreślono w raporcie *Reforming Public Procurement* (OECD, 2019^[34]).

Obawy te są zrozumiałe w przypadku mikroprzedsiębiorstw i MŚP na poziomie lokalnym, które mogły dotychczas nie mieć styczności z procesami e-zamówień. Ponadto tego typu transformacja wymaga odpowiedniego przygotowania zarówno ze strony instytucji zamawiających jak i dostawców. Mimo tego gminy w opinii OECD nie muszą obawiać się cyfryzacji. W rzeczywistości narzędzia e-zamówień można zaprojektować w taki sposób, aby uprościć cały proces udzielania zamówień, w tym zamówień o małej wartości. Cyfryzacja zamówień o małej wartości ma na celu otwarcie konkurencji. Wiele państw członkowskich OECD i innych krajów posiada już pozytywne doświadczenia w zakresie przechodzenia na cyfrowe zamówienia publiczne powyżej i poniżej progów. Na przykład Tunezja wprowadziła tzw. E-Shopping Mall dla zamówień o małej wartości. Od momentu wprowadzenia system ten cieszy się ogromną popularnością wśród dostawców i zamawiających. Pozwala on na zwiększenie przejrzystości i konkurencji na rynkach zamówień, które wcześniej były w dużym stopniu uzależnione od uznanych dostawców (OECD, 2020^[37]). We Włoszech funkcjonuje podobny, szeroko rozpowszechniony system o nazwie MePA (Public Administration e-Marketplace) dla zamówień na towary, usługi i prace konserwacyjne poniżej progów unijnych. Ponadto e-zamówienia w krajach OECD stopniowo rozwijają się w kierunku kompleksowego systemu, który pozwoli na poprawę przepływu pracy, automatyzację procesów i eliminację tzw. „silosów”. Na przykład coraz większa liczba systemów obejmuje moduły wywiadu gospodarczego lub e-aukcji (OECD, 2019^[34]).

Podczas gdy wiele samorządów wahało się czy wprowadzić e-zamówienia, niektóre przyjęły proaktywne podejście wprowadzając komercyjną platformę e-zamówień przed obowiązującym terminem. W ten sposób dostosowali swoje procedury zamówień podprogowych do krajowej ustawy Pzp (zob. Ramka 9.11). Podejście takie miało na celu przygotowanie rynku do nadchodzących zmian na poziomie krajowym. Chociaż początkowo obawiano się reakcji rynku na przejście na e-zamówienia, władze odnotowały zadowolenie ze strony dostawców.

Ramka 9.11. Platforma e-zamówienia dla zamówień podprogowych w Urzędzie Miejskim w Płocku

W celu zapewnienia, że zarówno zamawiający jak i wykonawcy są w stanie skutecznie dostosować się do nowych wymogów ustanowionych przez ogólnokrajową platformę e-zamówień, miasto Płock stworzyło własną platformę internetową o nazwie *platformazakupowa.pl*. Zamówienia powyżej 30 000 zł (i do progu 30 000 euro) muszą być publikowane na tej platformie, administrowanej przez komórkę ds. zamówień publicznych.

Kiedy w 2018 roku UZP zapowiedział nowe prawo, które nakładało na wszystkich zamawiających obowiązek korzystania z nowego elektronicznego systemu przetargowego, ta jednostka samorządowa wdrożyła własną e-platformę dla zamówień podprogowych, po to, aby zarówno zamawiający, jak i dostawcy potrafili z takiego systemu korzystać. Platforma jest bardzo prosta i cieszy się dużym zainteresowaniem użytkowników. System ten nie jest jeszcze interoperacyjny z innymi platformami e-zamówień w sąsiednich gminach, ale w przyszłości można rozważyć taką modernizację.

Obecnie *platformazakupowa.pl* ma zarejestrowanych około 150 000 dostawców i 1000 zamawiających. Kiedy platforma została uruchomiona po raz pierwszy, wykonawcy i zamawiający obawiali się, że spowoduje ona wzrost biurokracji. Z czasem zrozumieli, że jest to proste narzędzie, które służy przede wszystkim do usprawnienia postępowania o udzielenie zamówienia i przygotowania się na nadchodzącą krajową platformę e-zamówień.

Urząd Miasta Płocka przeprowadził również szkolenia dla zamawiających z obsługi swojej platformy elektronicznej. Szkolenie przeprowadziła firma, która zaprojektowała platformę.

Źródło: Urząd Miasta Płocka (n.d.^[38]), *Platformazakupowa.pl*, <https://przetargowa.pl>.

Dobrze zaprojektowany system e-zamówień może przyczynić się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dzięki wbudowanym połączeniom interoperacyjnym z innymi platformami rządowymi. Pozwala to skrócić czas poświęcany zarówno przez zamawiających, jak i dostawców. Jak sugeruje jedna z badanych gmin, nowa krajowa e-platforma mogłaby umożliwiać wykonawcom przesyłanie do systemu wstępnie zweryfikowanych referencji, aby uniknąć konieczności ponownego sprawdzania referencji, opartego na złożonych dokumentach. Weryfikację kryteriów kwalifikacji i wyłączenia można również uprościć poprzez połączenie elektronicznego systemu zamówień publicznych z ewidencją działalności gospodarczej, ewidencją podatkową, bazą danych o karalności i innymi odpowiednimi bazami danych.

Nie bez znaczenia jest to, że powszechne stosowanie e-zamówień generuje dane dotyczące zamówień publicznych, które z kolei mogą być analizowane podczas monitorowania realizacji zadań oraz ewaluacji procesu zamówień. Na szczeblu lokalnym instytucje zamawiające mogą wykorzystywać informacje zawarte w danych dotyczących zamówień do celów analizy rynku i benchmarkingu, zwiększając tym samym skuteczność zamówień. Instytucje krajowe mogłyby poprawić swoją funkcję monitorowania i nadzoru.

Rekomendacje

Poniższe rekomendacje mają na celu wprowadzenie zasad upraszczania procedur administracyjnych na szczeblu lokalnym oraz poprawę wdrażania reform prowadzonych przez władze krajowe. Koncentrują się one na roli, jaką samorządy lokalne mogą odegrać w kształtowaniu swojego otoczenia regulacyjnego i

zmniejszaniu obciążeń wynikających z przepisów odgórnych. Jednocześnie w rekomendacjach podkreślono rolę, jaką organy krajowe odgrywają w dopilnowaniu, aby reformy były wdrażane sprawnie i nie powodowały dodatkowych obciążeń administracyjnych.

Rekomendacje dla samorządów lokalnych

Ocena obciążeń administracyjnych generowanych przez biurokrację

Środki na uproszczenie biurokracji są ograniczone i dlatego powinny być alokowane w sposób strategiczny. Gminy powinny zidentyfikować te procedury i wymogi, które nakładają największe obciążenia administracyjne na obywateli i przedsiębiorstwa, a ich uproszczenie potraktować priorytetowo. Rozwiązania mające na celu ograniczenie biurokracji poprzez usprawnienie procesów, wprowadzenie prostego i jasnego języka oraz w miarę możliwości stworzenie alternatywnych rozwiązań cyfrowych, pomagają zwiększyć poziom przestrzegania przepisów i efektywność administracji.

Zwiększenie przejrzystości w kontaktach z interesariuszami.

Należy dążyć do stworzenia i promowania formalnych kanałów komunikacji oraz do standaryzacji dostarczania informacji i usług. Sprzyjałoby to przejrzystości i równemu traktowaniu obywateli i przedsiębiorstw. Ponadto ułatwiłoby to interakcję z interesariuszami, którzy nie przebywają na stałe na terenie gminy/miasta. W kontekście zamówień publicznych usprawniona interakcja z dostawcami, np. w zakresie pytań dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przyczyniłaby się do ułatwienia dostępu do ofert i promowania równego traktowania. Specjalistyczne szkolenia pomogłyby władzom lokalnym wypracować lepsze relacje z interesariuszami, a zwłaszcza wprowadzić w życie mechanizmy wcześniejszych konsultacji rynkowych.

Wykorzystanie narzędzi cyfrowych w celu uproszczenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz dostarczania informacji i usług

Narzędzia cyfrowe mogą pomóc w śledzeniu i identyfikowaniu dokumentów, danych i wymiany informacji oraz skrócić czas potrzebny urzędnikom na rozpatrywanie wniosków. Ponadto zwiększają one dostępność do odpowiednich służb komunalnych i zmniejszają pole do niezgodnych z prawem zachowań. Wdrażaniu narzędzi ICT powinna towarzyszyć kampania informacyjna mająca na celu promowanie ich stosowania zarówno przez obywateli, jak i urzędników publicznych.

W kontekście zamówień publicznych korzystanie z narzędzi cyfrowych, tj. wdrożenie systemu e-zamówień powyżej i poniżej określonych progów, zwiększa skuteczność i dostępność procesu udzielania zamówień, w tym dla małych dostawców. Na przeprowadzenie takiej transformacji należy przeznaczyć odpowiednie środki, zarówno na szczeblu lokalnym jak i krajowym.

Wzmocnienie współpracy między samorządami w celu skutecznego kształtowania i wdrażania reform zamówień publicznych

O ile na władzach krajowych spoczywa główna odpowiedzialność za zapewnienie płynnego wdrażania reform, o tyle samorządy lokalne mogą podejmować proaktywne działania, które pozwolą im nie tylko na skuteczne wprowadzenie reform, ale również na uzyskanie większego wpływu w czasie procesu opracowywania reform na szczeblu krajowym. Współpraca pomiędzy nimi jest kluczowa w środowisku, w którym zasoby są ograniczone, a ich spójny głos ma większe znaczenie. Ponadto mogą wykorzystywać różne poziomy zaawansowania z korzyścią dla siebie poprzez łączenie i dzielenie się zasobami i wiedzą fachową.

W kontekście zamówień publicznych istnieją cztery główne obszary, w których współpraca między samorządami lokalnymi przyniosłaby wymierne korzyści w związku z wdrażaniem reformy zamówień

publicznych: dostosowywanie się do zmian regulacyjnych, poprawa procesu konsultacji z władzami krajowymi, zapewnienie szkoleń w zakresie zbliżających się zmian regulacyjnych oraz dzielenie się dobrymi praktykami. W tym celu można by utworzyć centralny punkt kontaktowy z rządem krajowym dotyczący tematów reformy zamówień publicznych przy Związku Miast Polskich (ZMP) lub, alternatywnie, punkt taki mógłby być obsługiwany rotacyjnie przez kolejne samorzady. Dodatkowe propozycje działań różnią się w zależności od tego czy dany samorząd lokalny znajduje się w obrębie MOF, czy poza nim, gdyż wiąże się to ze zróżnicowanym poziomem dostępnych zasobów. Współpraca i łączenie zasobów ma zasadnicze znaczenie dla mniejszych gmin, podczas gdy gminy dysponujące lepszymi zasobami mają do odegrania ważną rolę w dzieleniu się swoją wiedzą i wspieraniu mniejszych.

Uproszczenie praktyk udzielania zamówień poprzez wymianę doświadczeń i dzielenie się wiedzą i procedurami, w tym procedurami poniżej progów zamówień

Dla skutecznego uproszczenia postępowania o udzielanie zamówienia publicznego warto jest wprowadzić wymianę i dzielenie się dobrymi praktykami pomiędzy jednostkami o podobnych uwarunkowaniach. Dzięki temu mniejsze i mniej doświadczone samorzady mogą czerpać korzyści z wiedzy i doświadczenia bardziej zaawansowanych. W niektórych przypadkach uproszczenie może zostać osiągnięte za pomocą wdrożenia rozwiązań już funkcjonujących i dotyczących np. zastosowania jasnego języka w dokumentach przetargowych. Pomoc może również udostępnienie szablonu specyfikacji technicznych. Wydaje się konieczne to, aby samorzady lokalne dążyły do wdrożenia lub optymalizacji istniejących procedur zamówień publicznych poniżej zdefiniowanego progu. Dzięki czemu ten obszar będzie bardziej otwarty, przejrzysty i skuteczny.

Rekomendacje dla rządu i/lub regionalnych poziomów władzy publicznej

Projektowanie procesów administracyjnych łatwych do wdrożenia przez gminy o różnych uwarunkowaniach

Sztywne przepisy i/lub ciągłe zmiany legislacyjne utrudniają ich wdrażanie przez samorząd terytorialny. Dotyczy to zwłaszcza tych samorządów, które dysponują mniejszymi zasobami. Rząd mógłby bardziej bezpośrednio współpracować z władzami lokalnymi i wspierać je poprzez dostarczanie wytycznych, rozwiązywanie ich problemów i przyjmowanie do dyskusji ich propozycji oraz zapewnianie stabilnego i jasnego otoczenia regulacyjnego. Taka forma wsparcia mogłaby być realizowana przez Komisję Wspólną Rządu Narodowego i Samorządu Terytorialnego, w której zasiadają przedstawiciele rządu krajowego oraz samorządów lokalnych. Aby jednak wykorzystać zalety komisji wspólnej, wszystkie regulacje mające wpływ na samorząd muszą zostać poddane ocenie komisji w celu zebrania opinii i informacji zwrotnych od jej członków.

Ważne jest, aby władze krajowe rozważyły obciążenia, jakie nakładają na samorzady lokalne przy wprowadzaniu reform. Pozytywny wpływ oczekiwany w wyniku reformy należy zestawić ze zdolnością jednostek administracyjnych do efektywnego wdrażania zmian regulacyjnych. Usprawnienie podejścia (np. połączenie kilku mniejszych inicjatyw reformatorskich w jedną większą reformę) może pomóc zrationalizować wysiłki i zminimalizować obciążenia regulacyjne.

Władze krajowe za pośrednictwem Głównego Urzędu Statystycznego, mogłyby nawiązać współpracę z instytucjami regionalnymi i lokalnymi, które zbierają dane od samorządów. Pozwoliłoby to ograniczyć biurokrację dla samorządów, np. ocena obciążenia obowiązkami sprawozdawczymi, szczególnie w przypadku, gdy wymagane dane muszą występować w kilku formatach i częściowo się powielają. GUS mógłby tworzyć wytyczne dotyczące charakterystyki i jakości danych oraz być jedynym organem zbierającym informacje i dane statystyczne od samorządów.

Poprawa komunikacji i współpracy z samorządami oraz zwiększenie potencjału sprawnego wprowadzania w życie zmian prawnych

Aby zapewnić większą skuteczność działań reformatorskich, ważne jest wzmocnienie współpracy i koordynacji między szczeblem krajowym i lokalnym (wielopoziomowe zarządzanie). Nawet jeśli proces legislacyjny zachęca do udziału wszystkich interesariuszy w fazie konsultacji publicznych, można podjąć dalsze działania w celu zapewnienia udziału wszystkich rodzajów samorządu. W szczególności, administracja rządowa mogłaby podjąć konkretne działania skierowane do mniejszych gmin, które w przeciwnym razie mogłyby pozostać w tyle. Mianowicie, władze krajowe mogłyby zapewnić reprezentację małych gmin w procesie konsultacji, ponieważ rzadko są one zaangażowane w takie procesy.

Termin dostosowania do zmian prawnych mógłby również uwzględniać potrzeby wszystkich samorządów lokalnych, w szczególności tych mniejszych. Aktywne i skuteczne kanały komunikacji z samorządem lokalnym powinny być zapewnione w trakcie całego procesu reform i ich wdrażania, aby zapewnić właściwe zrozumienie i wprowadzenie w życie zmian prawnych. Przepisom, które wydają się szczególnie uciążliwe dla małych jednostek, powinno towarzyszyć specjalne wsparcie (np. stosowanie kryteriów MEAT), co zapewni ich jednolite stosowanie.

Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej pomyślnie wdrożenie i uruchomienie narzędzi ICT, w tym platformy e-zamówień

Cyfryzacja ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia obciążeń administracyjnych i zwiększenia efektywności organów publicznych, w tym samorządu terytorialnego. W kontekście zamówień publicznych przejście na e-zamówienia dla zamówień powyżej i poniżej progów doprowadzi do większej efektywności, uproszczenia i przejrzystości zarówno dla zamawiających, jak i dla dostawców na wszystkich szczeblach administracji, w tym w samorządach. Aby osiągnąć cele w zakresie skuteczności i uproszczenia stawiane przed digitalizacją, konieczna jest jednak sprawnie działająca, przyjazna dla użytkownika i zgodna z wymaganiami infrastruktura cyfrowa, a także dostępność odpowiednich szkoleń. Należy zwrócić uwagę na interoperacyjność narzędzi cyfrowych, takich jak platformy e-zamówień. Jest to szczególnie ważne w przypadku zamówień publicznych, ponieważ może to być istotny czynnik upraszczający procesy (np. poprzez powiązanie z rządowymi bazami danych). W celu przybliżenia użytkownikom narzędzia cyfrowego konieczne jest udostępnienie wszystkim zainteresowanym instrukcji obsługi w formie prezentacji multimedialnych, dzięki którym będą mogli -krok po kroku- nauczyć się prawidłowego korzystania z narzędzia.

Wspieranie decentralizacji wiedzy i dzielenia się dobrymi praktykami

Władze krajowe mogą odegrać istotną rolę w ułatwianiu dzielenia się odpowiednią wiedzą poprzez tworzenie możliwości wymiany i dzielenia się dobrymi praktykami. W szczególności, w przypadku zamówień publicznych, Urząd Zamówień Publicznych lub Związek Miast Polskich mogłyby wspierać ukierunkowaną wymianę doświadczeń, w ramach której jednostki samorządu lokalnego mogą uczyć się od innych jednostek oraz omawiać istotne dla nich kwestie, wyzwania i rozwiązania. Ponadto, UZP mogłoby kontynuować działania wspierające ich polegające na publikowaniu dobrych praktyk, wzorcowych dokumentów i wytycznych istotnych dla postępowania o udzielanie zamówienia publicznego, jak również innych multimedialnych materiałów edukacyjnych na portalu UZP.

Bibliografia

- City Hall of Międzyrzec Podlaski (2020), *Municipal Council*, <https://www.miedzyrzec.pl/en/> (accessed on 11 June 2020). [36]
- City Hall of Płock (n.d.), *Platformazakupowa.pl*, <https://przetargowa.pl>. [38]
- Congress of Local and Regional Authorities (2019), “Local and regional democracy in Poland”, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003> (accessed on 1 July 2020). [13]
- Dzienni Ustaw (2009), *Act on Public-Private Partnership Journal of Laws*. [25]
- EC (2019), *Digital Government Factsheet 2019 - Poland*, European Commission, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Poland_2019_4.pdf (accessed on 17 July 2020). [14]
- EC (2016), “EU public procurement reform: Less bureaucracy, higher efficiency”, European Commission, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16412> (accessed on 2 July 2020). [20]
- EC (2016), “Poland country profile”, in *Public Procurement – Study on Administrative Capacity in the EU*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/pl.pdf. [23]
- EC (2016), “Poland country profile”, in *Public Procurement - Study on Administrative Capacity in the EU*, European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/pl.pdf (accessed on 8 July 2020). [29]
- EC (2016), *Stock-taking of Administrative Capacity, Systems and Practices across the EU to Ensure the Compliance and Quality of Public Procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds - Final Report*, European Commission. [24]
- EC (2016), *Structural Business Statistics (database)*, European Commission, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/data/database> (accessed on 2 July 2020). [4]
- EC (n.d.), *Building an Architecture for the Professionalisation of Public Procurement*, Library of Good Practices and Tools, European Commission, <http://dx.doi.org/10.2873/56676>. [32]
- Falkowska, M. (2018), *Raport z oceny funkcjonowania systemu zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych. [31]
- Government of British Columbia (n.d.), *Regulatory Reform Policy*, <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/about-the-bc-government/regulatory-reform/resources> (accessed on 16 May 2018). [17]
- Government of Poland (2018), *Law on the Amendment of Some Acts to Introduce Simplifications for Entrepreneurs in Tax and Economic Law*, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180002244/O/D20182244.pdf> (accessed on 2 July 2020). [8]
- Krakow Metropolis Association (n.d.), <http://metropoliakrakowska.pl/sektory/o-stowarzyszeniu>. [33]

- Ministry of Development (2019), *Friendly Law Package*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/pakiet-przyjazne-prawo> (accessed on 2 July 2020). [10]
- Ministry of Development (2019), *Ułatwienia dla firm [Facilitation for Companies]*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/ulawnienia-dla-biznesu/ulawnienia-dla-firm> (accessed on 2 July 2020). [9]
- Ministry of Funds and Regional Policy (2017), *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju [Strategy for Responsible Development]*, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> (accessed on 30 June 2020). [7]
- OECD (2020), "Improving the e-procurement environment in Tunisia: Supporting vulnerable groups in gaining better access to TUNEPS", OECD, Paris. [37]
- OECD (2020), *One-Stop Shops for Citizens and Business*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b0b0924e-en>. [19]
- OECD (2020), "Share of individuals using the Internet to interact with public authorities", *OECD Going Digital Toolkit*, OECD, Paris, <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/23/> (accessed on 17 July 2020). [15]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [22]
- OECD (2019), *Improving Lithuania's Public Procurement System Component 1 - Implementation of Professionalisation and Certification Frameworks*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/> (accessed on 11 September 2020). [35]
- OECD (2019), *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1de41738-en>. [34]
- OECD (2018), *Indicators of Product Market Regulation*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/> (accessed on 29 April 2020). [11]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303959-en>. [18]
- OECD (2018), "Overview", in *OECD Economic Surveys: Poland*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/economy/surveys/Poland-2018-OECD-economic-survey-overview.pdf> (accessed on 30 June 2020). [6]
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 9 January 2020). [1]
- OECD (2011), *Administrative Simplification in Poland: Making Policies Perform*, Cutting Red Tape, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264097261-en>. [5]
- OECD (2010), *Why Is Administrative Simplification So Complicated? : Looking beyond 2010*, Cutting Red Tape, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264089754-en> (accessed on 2 August 2017). [3]

- OECD (2009), *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/regreform/42112628.pdf> (accessed on 30 June 2020). [2]
- OECD.Stat (n.d.), *Government at a Glance - 2019 Edition*, OECD, Paris, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV>. [21]
- Urząd Zamowien Publicznych (2020), *Legal Frameworks*, <https://www.uzp.gov.pl/nowe-pzp/regulacje-pzp>. [27]
- Urząd Zamowien Publicznych (2019), *Projekt ustawy - Prawo zamówień publicznych*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320355>. [28]
- Urząd Zamowien Publicznych (2016), “Regulation of the Minister of Development) of 26 July 2016 on the types of documents which the contracting authority may require from the economic operator in a contract award procedure”, https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0022/35464/Regulation_on_types_of_documents.pdf. [30]
- Urząd Zamowien Publicznych (2004), *Act of 29 January 2004 - Public Procurement Law*, https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0019/40177/Public_Procurement_Law_2018_consolidated.pdf. [26]
- Villarreal, G. and J. Pastor (2010), “Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 18, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kmh2r7qpstj-en>. [16]
- Vitale, C. et al. (2020), “The 2018 edition of the OECD PMR indicators and database: Methodological improvements and policy insights”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1604, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2cfb622f-en>. [12]

Uwagi

¹ W niniejszym opracowaniu termin „Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST)” jest równoznaczny terminowi „samorząd lokalny”, który jest głównym przedmiotem raportu i oba oznaczają wyłącznie gminy, miasta na prawach powiatu i powiaty

² Obecnie zamówienia publiczne w UE regulują następujące dwie główne dyrektywy, wprowadzone w 2014 r.: Dyrektywa 2014/24/UE (dyrektywa „klasyczna”) i Dyrektywa 2014/25/UE (dyrektywa „sektorowa”). W uzupełnieniu do tych dyrektyw obowiązują inne szczegółowe przepisy unijne dotyczące sektora obronnego, koncesji i środków odwoławczych. W ramach procesu reformy, państwa członkowskie zostały zobowiązane do transpozycji przepisów unijnych do kwietnia 2016 r.

³ Patrz <https://miniportal.uzp.gov.pl/>.



From:

Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), “Zmniejszanie obciążeń administracyjnych i upraszczanie procedur udzielania zamówień publicznych”, in *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/b8443dc8-pl>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.