

UZASADNIENIE

Projektowana uchwała dotyczy nowej edycji polityki zakupowej państwa przyjmowanej na lata 2026-2029. Obowiązek przygotowania projektu polityki zakupowej państwa przez ministra właściwego do spraw gospodarki wynika z art. 21 ust. 5 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.), dalej „ustawa Pzp”. Przygotowanie i przedłożenie przedmiotowego projektu stanowi zatem wykonanie obowiązku ustawowego.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy Pzp, celem polityki zakupowej państwa jest określenie priorytetowych działań Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze zamówień publicznych, a także pożądanego kierunku działań zamawiających w zakresie udzielanych zamówień, obejmującego w szczególności zakup innowacyjnych lub zrównoważonych produktów oraz usług, z uwzględnieniem:

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

Polityka zakupowa państwa jest opracowywana raz na 4 lata i przyjmowana przez Radę Ministrów. Niniejszy projekt uchwały dotyczy drugiej edycji polityki zakupowej państwa. Pierwsza polityka zakupowa państwa, przyjęta w drodze uchwały nr 6 z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa (M.P. poz. 125), na okres 2022-20225, przestanie obowiązywać z dniem 31 grudnia 2025 r.

Główne założenia polityki zakupowej państwa

Polityka zakupowa państwa stanowi instrument powiązania wydatków dokonywanych poprzez zamówienia publiczne z realizacją innych polityk oraz celów strategicznych państwa. Zamówienia publiczne poprzez ich odpowiednie ukierunkowanie, a także wzmocnienie niezbędnych zasobów kompetencyjnych zamawiających, mają stać się narzędziem wspierającym rozwój gospodarczy, w tym przede wszystkim rozwój potencjału sektora mikro,

małych i średnich przedsiębiorców (MŚP), wzrost innowacyjności, realizację polityki społecznej, zdrowotnej oraz środowiskowej.

Nowa Polityka zakupowa państwa na lata 2026-2029, będzie kontynuowała kierunki rozwoju systemu zamówień publicznych wyznaczone w obecnie obowiązującej polityce - przyjętej na lata 2022-2025. Dotychczasowe priorytety takiej jak „Profesjonalizacja”, „Rozwój potencjału MŚP” oraz „Zrównoważone i innowacyjne zamówienia publiczne” znajdą swoje odzwierciedlenie w nowej polityce, skupiając się jednak na tych działaniach, które dotychczasowa polityka pozwoliła zidentyfikować, jako kluczowe dla osiągnięcia stawianych w niej celów. Projektowana polityka to przede wszystkim odpowiedź na aktualne wyzwania geopolityczne. Wyznacza ona cele strategiczne dla zamówień publicznych, wpisujące się w priorytety gospodarcze Rządu.

Polityka projektowana na lata 2026-2029 koncentruje się na wspieraniu polskiej przedsiębiorczości i polityki gospodarczej państwa, w tym na wzmacnianiu pozycji polskich firm na rynku zamówień publicznych, zwłaszcza tych, które są już konkurencyjne, mają potencjał wzrostu lub oferują innowacyjne rozwiązania. Projektowana polityka przewiduje dalsze dostosowywanie narzędzi uregulowanych ustawą Pzp do potrzeb rynku krajowego, a także uwzględnia nowe pozaprawne rozwiązania, w tym odnoszące się do komunikacji między zamawiającymi a wykonawcami oraz lepszym poznaniem partnerów biznesowych i ich oferty.

Odpowiednie ukierunkowanie strumienia środków publicznych wydatkowych przez administrację rządową poprzez rynek zamówień publicznych, a także kontynuowanie działań zmierzających do zmiany postaw zamawiających będzie prowadziło do dalszego wzrostu konkurencyjności postępowań, wzrostu wolumenu zamówień publicznych w kluczowych dla gospodarki obszarach, zwiększenia zainteresowania przedsiębiorców rynkiem zamówień publicznych, a w konsekwencji wzrostem ich potencjału rozwojowego oraz ekonomicznego. Wprowadzane nową polityką ułatwienia dla MŚP nie skupiają się na samym upraszczaniu procedur, lecz na położeniu większego nacisku na korzystanie z możliwości, które już obecnie oferuje system zamówień publicznych, takich jak: zaliczki, częściowe płatności, właściwy dobór warunków udziału w postępowaniu zamówieniowym oraz szersze wykorzystanie w zamówieniach klauzul społecznych, środowiskowych czy innowacyjnych.

Powyższym celom musi towarzyszyć również dalsza profesjonalizacja systemu zamówień publicznych, w tym rozwój kompetencji, standaryzacja praktyk, a także odpowiednia oferta szkoleniowa dla zamawiających, w tym kadry kierowniczej i pracowników. Efektem nadal

występujących luk kompetencyjnych po stronie zamawiających jest bowiem mniejsza skłonność do wychodzenia poza standardowe ramy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Sprzyja to również postrzeganiu zamówień w kategoriach ściśle sformalizowanych procedur, których dochowanie ma kluczowe znaczenie w procesie wydatkowania środków publicznych. Powoduje to, że uwaga zamawiających koncentruje się przede wszystkim wokół aspektów formalnych związanych z udzielaniem zamówień, a nie nad realizowaniem zakupów w sposób efektywny. Wszystko to powoduje obniżenie atrakcyjności rynku zamówień publicznych dla przedsiębiorców. Dlatego też, rozwiązania przyjmowane w nowej edycji polityki zakupowej państwa na lata 2026-2029 mają stanowić odpowiedź na powyższe problemy.

Priorytety projektu polityki zakupowej państwa na lata 2026-2029

W projekcie przyjęto następujące priorytety polityki zakupowej państwa:

- I.* Budowanie konkurencyjności i potencjału polskiej gospodarki
- II.* Wzmocnienie odporności państwa
- III.* Profesjonalizacja rynku zamówień publicznych

Ad. I Budowanie konkurencyjności i potencjału polskiej gospodarki

Priorytet koncentruje się wokół takich celów jak: efektywne wykorzystanie potencjału krajowych wykonawców i producentów, rozwój zrównoważonych zakupów i zamówień na innowacje oraz realizacja celów zrównoważonego rozwoju ONZ i odpowiedzialności społecznej w zamówieniach publicznych.

Optymalizacja procesów zakupowych, ze szczególnym uwzględnieniem etapu planowania i przygotowania, pozwala na efektywne zaspokajanie potrzeb zamawiających, ale również na budowanie dynamicznego i konkurencyjnego otoczenia gospodarczego, które stanowi stabilny fundament dla krajowych przedsiębiorców. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma wsparcie przedsiębiorców MŚP, którzy często nie dysponują dostateczną wiedzą o możliwościach rozszerzenia działalności na rynek zamówień publicznych, jak również o kwestiach proceduralnych, czy uprawnieniach i środkach ochrony prawnej, przewidzianych przepisami ustawy Pzp. Dla przedsiębiorców z sektora MŚP bariery w dostępie do zamówień stwarzają nie same procedury zamówieniowe, ale również sposób formułowania warunków udziału

w postępowaniu. Wymagania te, często zbyt rygorystyczne lub niedostosowane do specyfiki mniejszych podmiotów, mogą ograniczać realne możliwości ubiegania się o zamówienia publiczne zwłaszcza w przypadku wykonawców z sektora MŚP. Działania takie jak odpowiednie ukierunkowanie zamówień publicznych, podział zamówień na części oraz dotrzymywanie terminów płatności wynagrodzenia powinny przyczynić się do jeszcze większego zainteresowania MŚP udziałem w rynku zamówień publicznych.

W szerokim udziale przedsiębiorców z sektora MŚP w systemie zamówień publicznych upatruje się również promowanie społecznej odpowiedzialności biznesu. Potencjał MŚP, oparty w dużej mierze na lokalnych zasobach, może w istotny sposób oddziaływać na rozwój społeczności lokalnych, rynek pracy oraz środowisko naturalne.

W ramach realizacji przedmiotowego priorytetu przewiduje się przede wszystkim:

- dalsze działania związane ze zmianą podejścia zamawiających do udziału MŚP w procesie zakupowym, w tym zmiana podejścia do przygotowania postępowania oraz uproszczenie komunikacji na linii zamawiający;
- wsparcie merytoryczne MŚP poprzez dedykowane szkolenia i kampanie edukacyjno-promocyjne;
- budowę narzędzi informatycznych służących budowaniu relacji między zamawiającymi a wykonawcami z sektora MŚP, zwłaszcza działających na lokalnym rynku;
- wsparcie w nawiązywaniu współpracy w formie konsorcjum;
- promowanie aspektów społecznych i lokalnych, w tym związanych z zacieśnianiem relacji zawodowych pomiędzy studentem a potencjalnym przyszłym pracodawcą już na etapie edukacji studenta, a także na aktywizacji zawodowej osób, które ukończyły w nieodległej przeszłości studia techniczne lub technika lub szkoły branżowe o profilu związanym z budownictwem, ale nie podjęły pracy w zawodzie;
- dalsze działania służące zwiększaniu udziału klauzul społecznych oraz środowiskowych w zamówieniach publicznych;
- zwiększenie wolumenu zamówień na innowacje, czemu służyć mają zwłaszcza rozwiązania podnoszące jakość i efektywność komunikacji między zamawiającymi, wykonawcami i ośrodkami naukowymi, w zakresie potrzeb zamawiających i możliwości ich zaspokojenia poprzez tego rodzaju zamówienia;

Ad. II Wzmocnienie odporności państwa

Krajowy rynek zamówień publicznych może stanowić ważny element budowania odporności polskiej gospodarki na zagrożenia gospodarcze, zagrożenia cyfrowe, a nawet sytuacje związane z zagrożeniem militarnym. Sytuacja geopolityczna każe zwrócić szczególną uwagę na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, usług, a także robót budowlanych. W tym kontekście w szczególności istotne znaczenie mają samodzielność gospodarcza i skrócenie łańcuchów dostaw. Elementy te możliwe są do zapewnienia w szczególności przez sektor MŚP, zaś doskonałym instrumentem, który może stanowić wsparcie w tym zakresie są zamówienia publiczne.

Z punktu widzenia priorytetu kluczowe jest zapewnienie rozwiązań pozwalających na wybór wykonawców gwarantujących bezpieczeństwo realizowanych zamówień, co dotyczy tak wykonawców krajowych, jak i zagranicznych, w szczególności z sektorów wrażliwych, jak obronność, infrastruktura, cybernetyka, energetyka czy telekomunikacja. Ważne, aby wykonawcy spełniali najwyższe standardy bezpieczeństwa i poufności w oferowanych dostawach, usługach czy robotach budowlanych, dysponując w tym zakresie stosownym doświadczeniem i kwalifikacjami.

Polityka przewiduje podjęcie działań zmierzających do osiągnięcia celów stawianych w ramach tego priorytetu, w tym m.in.:

- działań polegających na weryfikacji pochodzenia kapitału i struktury właścicielskiej, w tym występujących powiązań wykonawców w zamówieniach o znaczeniu strategicznym, a także ograniczeniu możliwości udziału wykonawców z tzw. państw trzecich w realizacji tzw. zamówień wrażliwych;
- działań służących wsparciu krajowych węzłów strategicznych i zmierzających w kierunku budowania samodzielności gospodarczej i lokalnych łańcuchów dostaw, które będą pozwalały właściwie reagowanie w sytuacjach kryzysowych, w tym w przypadku załamania transgranicznych łańcuchów dostaw, jakie miało miejsce w czasie pandemii Covid-19;
- działań zmierzających do wzmocnienia odporności infrastruktury krytycznej oraz gotowości do reagowania kryzysowego, poprzez uwzględnianie w planowanych zamówieniach publicznych ich wpływu na cały system infrastruktury krytycznej, w szczególności energetykę, wodociągi, transport, łączność czy opiekę zdrowotną;

- działań służących zapewnieniu cyberbezpieczeństwa i ochrona danych, w szczególności polegających na zapewnieniu: odporności przedmiotów zamówień na ataki w cyberprzestrzeni, a także budowaniu świadomości uczestników rynku zamówień publicznych co do możliwości nieautoryzowanego wycieku danych oraz zasad zachowania bezpieczeństwa w tym zakresie.

Ad. III. Profesjonalizacja rynku zamówień publicznych

Profesjonalizacja zamówień publicznych jest procesem, który sukcesywnie realizowany jest w Polsce od początku funkcjonowania systemu zamówień publicznych. Profesjonalizacja zamówień publicznych to również priorytet polityki zakupowej państwa przyjętej na lata 2022-2025, jako że jego znaczenie dla efektywności całego systemu zamówień publicznych podkreśla m.in. Komisja Europejska w Zaleceniach Komisji 2017/1805 z dnia 3 października 2017 r.

Właściwie przygotowani zamawiający, tzn. posiadający odpowiednią organizację wewnętrzną oraz wykwalifikowaną kadrę, wykazują większą skłonność do podejmowania ryzyka w toku prowadzonych procesów zakupowych, jak również sięgania po mniej oczywiste rozwiązania proceduralne. Zamawiający dysponujący niezbędnymi zasobami kompetencyjnymi potrafią w sposób jasny oraz przejrzysty sprecyzować swoje cele, a następnie dobrać do tego optymalne instrumenty oraz narzędzia realizacji. Ponadto, chętniej udzielają zamówień uwzględniających aspekty innowacyjne, społeczne, czy też środowiskowe.

Z powyższych względów kontynuowanie procesu profesjonalizacji zamówień publicznych ma kluczowe znaczenie nie tylko dla zapewnienia efektywności poszczególnych procesów zakupowych, ale również warunkuje osiągnięcie pozostałych celów i założeń projektowanej polityki.

W ramach tego priorytetu realizowane będą cele takie jak:

- podnoszenie kultury wiedzy i kompetencji wśród uczestników systemu zamówień publicznych, zwłaszcza poprzez działania związane z dalszą implementacją elementów ProcurCompEu, prowadzeniem dedykowanych szkoleń dla zamawiających i innych działań edukacyjnych, w szczególności wiążących się z rozwijaniem Platformy Internetowej Pzp.gov.pl., która powstała w związku z realizacją priorytetów obowiązującej Polityki zakupowej państwa na lata 2022-2025;

- cyfryzacja i automatyzacja procesów zakupowych, w ramach których podejmowane będą działania polegające na rozwijaniu narzędzi informatycznych, w tym rozwijaniu Platformy Internetowej Pzp.gov.pl. oraz budowaniu nowych rozwiązań informatycznych wspierających stosowanie narzędzia zakupowych uregulowanych w ustawie Pzp;
- identyfikacja najlepszych praktyk zakupowych i analiza ich wydajności, co służyć ma zapewnieniu możliwości planowania, przygotowania oraz przeprowadzenia procesów zakupowych z uwzględnieniem najlepszych praktyk zakupowych występujących na rynku, dostosowanych do danego przedmiotu zamówienia.

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

Zgodnie z projektowanym § 2, uchwała ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Wejście w życie projektowanego aktu we wskazanym wyżej terminie nie stoi w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego i jest niezbędne ze względu na zakończenie obowiązywania Polityki zakupowej państwa przyjętej uchwałą nr 6 z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa, z dniem 31 grudnia 2025 r.

Projekt uchwały nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana uchwała stanowi akt normatywny o charakterze wewnętrznym i nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z czym nie podlega notyfikacji w trybie przewidzianym w tych przepisach.

Projekt nie wymaga przedłożenia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, konsultacji albo uzgodnienia.