

## Certyfikacja zakupów publicznych: wykonawców czy zamawiających?

W Polsce warto wprowadzić system certyfikacji nie tylko wykonawców, ale przede wszystkim instytucji publicznych realizujących projekty. Nie każda instytucja publiczna potrafi takie projekty realizować i nie każda może zakończyć je sukcesem.

Publikacja: 22.07.2025 05:20



**Rzeczpospolita/PRO/Administracja, 22.07.2025,  
Stanisław Gasik**

W parlamencie aktualnie procedowana jest ustawa o certyfikacji wykonawców zamówień publicznych. Jej celem jest uproszczenie, szczególnie dla wykonawców, udziału w postępowaniach o zamówienie publiczne. Ogólnym, strategicznym celem regulacji w obszarze zamówień publicznych powinno być zwiększenie skuteczności i efektywności wydawania pieniędzy publicznych. Certyfikacja wykonawców jest niewątpliwie potrzebna, ale zastanówmy się, czy w procesie wydawania pieniędzy publicznych jest ona najważniejszym elementem.

## **Zasadnicza rola instytucji publicznych**

Kto decyduje przede wszystkim o sukcesie lub porażce zakupu publicznego? Firmy prywatne, które wykonują kontrakty zdefiniowane przez instytucje publiczne? Czy może właśnie instytucje publiczne, które odgrywają zasadniczą rolę przy definiowaniu tych kontraktów, zwykle jeszcze w czasie przygotowywania postępowania zakupowego, kiedy projekt jest definiowany? Później zamawiający musi sprawnie nadzorować realizację realizowanego projektu.

Niedawno w przesłuchaniu sejmowym były prezes PKN Orlen porównał proces zamówionego wielkiego projektu do kupowania warzyw na straganie, gdzie kupujący zupełnie nie interesuje się procesem uprawy warzyw. Czy jest to właściwa analogia? Najwyższa Izba Kontroli w ramach swoich statutowych obowiązków audytuje projekty realizowane przez instytucje publiczne. Na przykład wskazano, że już w 2020 roku realizacja Program CPK przez powołaną do tego spółkę publiczną, w porównaniu z harmonogramem opublikowanym w Koncepcji budowy CPK, jest opóźniona o 2,5 roku. To nie wykonawcy spowodowali to opóźnienie.

Z ostatniego roku można wskazać wiele negatywnych opinii o realizacji projektów publicznych. Na przykład rozbudowa Teatru Polskiego w Bydgoszczy była źle przygotowana i realizowana przez Urząd Miasta. Źle przygotowywany i realizowany był program Igrzyska Europejskie w Polsce. Nieprawidłowo przygotowano i realizowano projekty rozwoju infrastruktury ochrony zdrowia w województwie podlaskim. Także źle oceniono zarządzanie inwestycjami drogowymi realizowanymi w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład. Przekształcenie lotniska wojskowego Białystok-Krywlany na lotnisko lokalne nie przyniosło spodziewanych efektów. I tak dalej...

## **Co decyduje o sukcesie projektu?**

Zdarzają się, ale względnie rzadko, pozytywne oceny realizacji projektów publicznych, na przykład zarządzanie budową Świętokrzyskiego Kampusu Laboratoryjnego przez Główny Urząd Miar. Czyli są instytucje publiczne dobrze zarządzające swoimi projektami oraz takie, które nie mają umiejętności w tym zakresie. NIK uważa, że sposób przygotowania i realizacji projektów przez instytucje publiczne jest jednym z głównych czynników sukcesu tych projektów.

Czy, wykorzystując np. prace NIK oraz rozwiązania z rozwiniętych państw, można na poziomie regulacyjno-instytucjonalnym zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu przez projekty publiczne?

W procesie zakupu publicznego najpierw odpowiednia instytucja publiczna określa przebieg postępowania zakupowego. Instytucja ta powinna zidentyfikować potrzebę realizacji projektu (wielkie zakupy mają zwykle postać projektów) i sprawdzić, że projekt realizuje odpowiednią politykę czy strategię publiczną. Następnie trzeba sprawdzić, czy na rynku istnieją firmy mogące wykonać odpowiednie prace oraz sprawdzić, czy dostępne są środki pozwalające sfinansować ten projekt. Gdy działania te zostaną wykonane, można zająć się przygotowaniem zamówienia: przetargu lub innej postaci. Zamawiający powinien tak sformułować reguły postępowania, żeby zmniejszało one ryzyka, które mogą się pojawić w czasie realizacji projektu.

Natomiast dla etapu realizacji projektu są dwie główne umiejętności, którymi powinien się wykazać publiczny zamawiający. Pierwsza z nich to umiejętność właściwego zdefiniowania i egzekwowania procesu raportowania przez wykonawcę. Druga z głównych umiejętności to okresowy przegląd statusu prac. W niektórych państwach, na przykład w USA, wykonywane są Zintegrowane Przeglądy Bazowe (ang. Integrated Baseline Review). W Wielkiej Brytanii zdefiniowano proces przeglądu bram projektu (ang. Gateway Review Process). Każdy projekt ma określone momenty, w których wykonywane są jego przeglądy, których celem jest określenie, czy projekt ma szansę osiągnięcia swojego celu, czy też powinien zostać zatrzymany, żeby fundusze publiczne nie zostały zmarnowane (w praktyce najczęstszy jest pośredni wynik przeglądu bramy: jest szansa osiągnięcia celu pod pewnymi warunkami). I od tego przede wszystkim zależy powodzenie projektów publicznych. Czyli decydującą rolę w każdym projekcie publicznym odgrywa zamawiający, instytucja publiczna.

### **Przykłady z Australii i Kanady**

W kilku państwach wprowadzono wymagania dla instytucji publicznych, upoważniające je do samodzielnej realizacji projektów publicznych. Takie regulacje na przykład wprowadzono w Australijskim stanie Nowa Południowa Walia. Agencje publiczne są tam podzielone na dwie kategorie. Te, które mogą samodzielnie realizować zakupy o wartości nieprzekraczającej 50 milionów dolarów australijskich

oraz te, które mogą realizować zakupy o każdej wartości. Istnieje też trzecia kategoria – instytucje publiczne, które nie spełniają żadnych wymagań związanych z realizacją zakupów publicznych. Jeśli z przyznanej kategorii wynika, że organizacja nie ma zdolności do realizacji danego projektu, to musi ona znaleźć inną instytucję, już mającą odpowiednią zdolność, do współpracy w realizacji proponowanego projektu.

Podobnie jest w Kanadzie. Jeśli instytucja publiczna chce zainicjować projekt lub program o wartości przekraczającej 2,5 mln dolarów kanadyjskich, musi przejść ocenę zdolności realizacji projektów. Składowymi tej oceny są na przykład sposoby rekrutacji i szkolenia personelu i istnienie jednostek wspomagających realizację projektów (Biuro Zarządzania Projektami, ang. PMO, Project Management Office). Organizacja musi się także wykazać m. in. istnieniem i realizacją procesów określania produktów projektu, budowy harmonogramu, angażowania interesariuszy i monitorowania projektów. Bardzo ważną składową oceny jest sposób zarządzania ryzykami w projektach. Na tej podstawie instytucjom jest przyznawana kategoria między 1 (najslabsze zdolności) a 5 (pełne zdolności realizacji projektów).

Drugim istotnym składnikiem oceny możliwości realizacji projektu jest ocena proponowanego projektu, która jest wykonywana przede wszystkim na podstawie proponowanego budżetu i poziomu zagrażających mu ryzyk. Na podstawie kategorii instytucji i poziomu ryzyk zagrażających projektowi oceniane jest, czy proponująca organizacja ma zdolność realizacji tego projektu. Jeśli z oceny wynika, że projekt jest za bardzo złożony dla proponenta, to musi on przesłać wniosek o zezwolenie na realizację tego projektu do odpowiedniej instytucji centralnej (Treasury Board of Canada Secretariat, TBoCS).

### **Jak zminimalizować ryzyka**

Trzy umiejętności odgrywają bardzo ważną rolę w organizowaniu projektów przez instytucje publiczne. Po pierwsze, instytucja publiczna musi sprawnie definiować uzasadnienie biznesowe dla proponowanego projektu. Po drugie, musi umieć oceniać potencjalnych zewnętrznych wykonawców w zakresie zarządzania projektami. Jeśli projekt się nie uda ze względu na złe działania wykonawcy, zawsze trzeba się zastanowić, czy instytucja publiczna właściwie wybrała tego wykonawcę. Trzecim bardzo ważnym elementem tej oceny jest jej zdolność do zarządzania ryzykami projektu. Ryzyka występują właściwie w każdym projekcie, także

publicznym. Organizacja publiczna musi mieć opanowane sposoby minimalizacji tych ryzyk.

Podejście do realizacji projektów publicznych takie, jak przedstawił prezes PKN Orlen, polegające na barku zainteresowania realizacją projektu przez zamawiającą instytucję publiczną jest niezgodne z praktykami rozwiniętych krajów i może narazić polskiego podatnika na wielomiliardowe straty z tytułu niewłaściwej realizacji projektów.

W Polsce warto byłoby wprowadzić system certyfikacji nie tylko wykonawców, ale – a może przede wszystkim – instytucji publicznych realizujących projekty. Czy każda instytucja publiczna musi mieć zdolności w tym zakresie? Czy każde kuratorium oświaty musi umieć realizować projekty? Tu, jak i w przypadku innych instytucji podlegających wojewodzie, powinny wystarczyć zdolności odpowiednich urzędów wojewódzkich. I zdolności te powinny być oceniane w ramach systemu certyfikacji projektów publicznych. Podobnie w przypadku zadań realizowanych przez administrację samorządową. Instytucje samorządowe wnioskując o realizację projektu publicznego, powinny wskazywać instytucję certyfikowaną w zakresie realizacji projektów publicznych, która będzie kształtowała zarządzanie tym projektem.

Żeby takie podejście było możliwe do realizacji, konieczne jest powołanie odpowiedniej centralnej instytucji, zajmującej się certyfikacją instytucji publicznych. W krajach, które wprowadziły certyfikację podmiotów publicznych w zakresie realizacji projektów, jest to zwykle jednostka składowa centralnego, rządowego biura zarządzania projektami.

Wprowadzenie certyfikacji instytucji publicznych w zakresie realizacji projektów byłoby następnym, logicznym krokiem w zakresie usprawniania polskiego systemu zakupów publicznych.

Stanisław Gasik - doktor ekonomii, ekspert o wieloletniej praktyce w zarządzaniu projektami. Autor podstawowych pojęć i modeli dotyczących roli rządów w realizacji projektów (książka *Projects, Government, and Public Policies*; Taylor and Francis, 2023). W latach 2014 – 2020 był ekspertem ds. projektów *Government Accountability Office*, amerykańskiego federalnego odpowiednika polskiej Najwyższej Izby Kontroli. Był członkiem zespołów, tworzących w Project Management Institute główne globalne standardy zarządzania projektami. Autor comiesięcznych artykułów poświęconych projektom publicznym, publikowanych w amerykańskim internetowym czasopiśmie *PM World Journal*, pod wspólnym tytułem *Let's talk about public projects*. Jego strona internetowa to [www.gpm3.eu](http://www.gpm3.eu).