

Polityka zakupowa państwa nie jest polityką ZAKUPOWĄ

W kolejnym wpisie dotyczącym Polityki zakupowej państwa¹ (dalej: Polityka) zastanawiam się, czy ten dokument rzeczywiście dotyczy zakupów.

Zakup są to działania dwóch stron prowadzące do wymiany pieniędzy na inne dobra. W prostej formie, w szczególności, gdy dobro w postaci gotowej jest masowo dostępne na rynku, zakup polega wyłącznie na przekazaniu dóbr od sprzedającego do kupującego oraz zapłaty w przeciwnym kierunku. Gdy dobro potrzebne kupującemu nie jest dostępne na rynku w postaci spełniającej jego wymagania, zakup zaczyna się od określenia potrzeb i zdefiniowania kupowanego dobra, po czym następują fazy realizacji. W trakcie prac strony transakcji mogą sprawdzać, czy realizacja idzie zgodnie z planem. Po zakończeniu każdego lub niektórych etapów prac dobra są przekazywane kupującemu. Zapłata następuje po wykonaniu prac, po dostarczeniu dóbr lub po zakończeniu całości transakcji zakupowej. Zarówno w prostej, jak i złożonej postaci zakup jest to pewien **proces**. Bardziej ogólnym niż zakup pojęciem jest **nabycie** (ang. procurement), czyli proces, w wyniku którego pewien podmiot w dowolny sposób, niekoniecznie za zapłatę, pozyskuje pewne dobro.

Zakup odbywa się na podstawie umowy. Umowa może być ustna (jak to się dzieje np. w zakupach sklepowych) lub pisemna, udokumentowana. W polskiej administracji publicznej umowy muszą być udokumentowane. Dla prostych zakupów dozwolone jest jej udokumentowanie a posteriori np. w postaci faktury – nie na każde dobro trzeba składać zamówienia. Zakupy bardziej złożonych lub droższych dóbr odbywają się na podstawie zamówień. Zamówienie publiczne to pewien **dokument**. Dokumenty takie powstają w wyniku realizacji pewnego procesu, ale ten proces nie jest procesem (realizacji) zakupu. Zamówienia opisują zakupy, ale nimi nie są.

Różnica pomiędzy zamówieniem a zakupem jest taka, jak między mapą a terytorium, między przepisem na zupę pomidorową a gotowaniem tej zupy, między programem konkursu skoków narciarskich a samym konkursem. Żeby dokument (polityka, strategia...) mogło się nazywać „zakupowy”, powinien odnosić się przede wszystkim do procesu opisywanego przez zamówienie.

Polskie regulacje znacząco różnią się od obowiązujących w Unii Europejskiej. UE zajmuje się „public procurement”, czyli procesem publicznego nabywania. Przedmiotem regulacji UE jest proces, zaś polskich – dokument. Regulacje Stanów Zjednoczonych dotyczą „federal acquisition”, czyli także procesu. Przedmiot polskich regulacji dotyczyłby tego samego, co UE czy USA, gdyby te ostatnie zajmowały się „public orders”. Ale tam wiadomo, że żeby zakup spełnił swoją rolę, państwo musi interesować się procesem realizacji zamówienia – czyli procesem zakupu.

Pierwsza wersja Prawa zamówień publicznych została przyjęta w 1994 roku, kiedy Polska borykała się z problemami nieprawidłowości w dostępie do rynku zakupów publicznych, czyli z nieprawidłowościami w zamówieniach publicznych. I tak już zostało, nawet gdy

¹ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/rada-ministrow-przyjela-polityke-zakupowa-panstwa>

wstąpiliśmy do Unii Europejskiej, która interesuje się zakupami a nie tylko zamówieniami. Żeby zakupy publiczne spełniały swoją rolę, muszą być skuteczne i efektywne. Nie można mówić o sukcesie zakupu publicznego, jeżeli wykonawcę wyłoniono w uczciwym procesie, ale nie uda się pozyskać dobra lub dobro to nie będzie zaspokajało potrzeb publicznych. W związku z tym integralną, a być może ważniejszą niż dotycząca zamówienia, powinna być część regulacji dotycząca realizacji zakupu.

Przyjrzyjmy się, czy i w jaki sposób Polityka odnosi się do procesu zakupu.

Najpierw na poziomie ogólnym. Już we wprowadzeniu mówi się, o „(...) braku powiązania wydatkowania środków publicznych w ramach systemu zamówień publicznych z celami strategicznymi państwa”². Określenie zamówień jako przedmiotu zainteresowania Polityki jest później wielokrotnie akcentowane, na przykład przy opisywaniu adresatów mówi się, że Polityka ma „(...) strategiczne znaczenie dla systemu zamówień publicznych”³ (a nie dla systemu zakupów publicznych). Cały Rozdział III jest poświęcony „Diagnozie systemu zamówień publicznych”⁴. Matryca kompetencji, jeden z ważniejszych obiektów Polityki, zajmujący wraz z przykładem 45 stron, dotyczy „specjalistów w zamówieniach publicznych”⁵ (a nie w zakupach publicznych). I tak dalej... Przechodząc do danych ilościowych: w Polityce można znaleźć 431 wystąpienia pojęcia „zamówienia publiczne” natomiast pojęcie „zakupów publicznych” występuje w dokumencie ...jeden raz!

Ale być może, wbrew wielokrotnym deklaracjom, Polityka zajmuje się procesem zakupowym, a tylko stosowana jest niewłaściwa nazwa. Przyjrzyjmy się więc niektórym zapisom dotyczącym zakresu stosowania Polityki.

„Należy dążyć do tego, aby jasno i wyraźnie sformułować zakresy obowiązków członków komisji przetargowych i innych osób wykonujących czynności związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia”⁶. Z tego zapisu wynika, że zakresem profesjonalizacji nie jest realizacja zamówienia, a tylko postępowanie o udzielenie zamówienia.

W ramach współpracy wertykalnej „Zaleca się więc korzystanie z wiedzy innych instytucji i występowanie do nich z prośbą o konsultacje, poszukiwanie rozwiązań, jakie mogą zostać zastosowane w planowanym i przygotowywanym postępowaniu. O takie konsultacje można wystąpić podczas przygotowywania zamówienia (...), kiedy osoby odpowiedzialne za opis przedmiotu zamówienia mają wątpliwości co do planowanych przez nich rozwiązań.”⁷. Czyli tutaj także realizacja zakupu nie jest przedmiotem zainteresowania Polityki.

I na tej samej stronie „Przedmiotem konsultacji między zamawiającymi mogą być zarówno warunki udziału w postępowaniu, kryteria oceny ofert czy też poszczególne postanowienia umowy w sprawie zamówienia publicznego, ale także informacje na temat rynku zamówień, potencjalnych wykonawców, możliwości wykorzystania aspektów społecznych, zielonych lub innowacyjnych.” A więc – ponieważ pragmatyka administracji publicznej zakazuje działań nie dozwolonych przez odpowiednie regulacje – przedmiotem konsultacji między zamawiającymi nie może być realizacja zakupu.

² Str. 5.

³ Str. 8.

⁴ Str. 10.

⁵ Str. 147 – 191.

⁶ Str. 51.

⁷ Str. 76.

W Polityce można znaleźć miejsce poświęcone nominalnie realizacji zakupu. Ale „Dobre praktyki przy realizacji zakupu produktów/usług (...)”⁸ w rzeczywistości opisują cechy zamówienia, a nie „realizacji zakupu produktów/usług”, na przykład „1. przygotowanie dostępnych dokumentów oraz procesu postępowania zamówienia (...)”, „3. określenie kryteriów oceny oferty (...)”, „5. dokładne powołanie się na określone warunki dostępności, umiejętności, normy, wytyczne, których dotyczy przedmiot umowy (...)”, „6. uwzględnienie w systemie oceny oferty kryteriów (...)”. Wydaje się, że autorzy Polityki nie rozumieją, czym jest realizacja zakupu – konsekwentnie mylą opracowanie zamówienia z realizacją zakupu.

Praktykami nastawionymi na zarządzanie efektywnością, stosowanymi w rozwiniętych krajach, są na przykład Analiza Wartości Wypracowanej, Zintegrowane Przeglądy Planów Bazowych, ogólnie procesy zapewnienia realizacji zakupów, czy też Proces Przeglądu Bram. O żadnej z tych praktyk (ani innych dotyczących efektywności) nie wspomina Polityka.

Zapisy świadczące o braku zainteresowania procesem zakupów, brak praktyk dotyczących zarządzania efektywnością zakupów oraz przytoczone wcześniej wyniki prostej analizy ilościowej pokazują, że analizowany dokument, wbrew swojemu tytułowi, w rzeczywistości jest polityką zamówieniową, a nie polityką zakupową. Dokument sprawia też wrażenie, że polski rząd, a na poziomie operacyjnym Urząd Zamówień Publicznych, nie są zainteresowane efektywną realizacją zakupów publicznych.

⁸ Str. 215.