

BIULETYN
MINISTERSTWA FINANSÓW
Nr 3 (20)/2016
PR 19353

**KONTROLA ZARZĄDCZA
W JEDNOSTKACH
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

SPIS TREŚCI:

SŁOWO WSTĘPNE	2
REFORMA SYSTEMU BUDŻETOWEGO	3
NOWELIZACJA PRAWA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH – NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY	12
PUBLIKACJE NA STRONIE INTERNETOWEJ MINISTERSTWA FINANSÓW	23
OD REDAKCJI	24

tel.: 22 694 42 42

fax: 22 694 47 41

e-mail:

RedakcjaBKZ@mf.gov.pl

www.mf.gov.pl

Ministerstwo
Finansów/Działalność/Finanse
publiczne/Kontrola zarządcza
i audyt wewnętrzny

DEPARTAMENT POLITYKI WYDATKOWEJ

WARSZAWA, GRUDZIEŃ 2016 R.

Szanowni Państwo,

główne tematy tego numeru *Biuletynu* to reforma systemu budżetowego oraz zamówienia publiczne.

Realizowanie przez administrację publiczną zadań oraz świadczenie usług, które zaspokajają potrzeby obywateli, a także prowadzenie przez rząd polityki odpowiadającej wyzwaniom przyszłości, wymaga stabilnych finansów publicznych. Dla zapewnienia takiej stabilności niezbędne są zarówno działania przyczyniające się do zwiększania wpływów budżetowych, jak i racjonalne wydatkowanie środków publicznych oraz efektywne zarządzanie finansami publicznymi ogółem i jednostkami publicznymi w szczególności. Wymaga to budowy nowoczesnego systemu budżetowego, który będzie wspierał realizację celów strategicznych i priorytetów rozwojowych państwa w perspektywie wieloletniej.

W pierwszym z artykułów przedstawione zostały główne założenia reformy systemu budżetowego, której wdrażanie rozpoczęło Ministerstwo Finansów. Z artykułu dowiedzą się Państwo dlaczego potrzebna jest taka reforma, jakie są jej główne założenia oraz główne elementy. A także – jakie są oczekiwane rezultaty wdrożenia reformy.

W kolejnym artykule zostały przedstawione wybrane zagadnienia dotyczące znowelizowanej ustawy Prawo zamówień publicznych. Dla zachowania czytelności, zmiany te zostały opisane w układzie poszczególnych etapów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Prezentujemy również informacje dotyczące przygotowanych przez Departament Polityki Wydatkowej opracowań na temat audytu wewnętrznego w sektorze publicznym oraz komitetów audytu w podsektorze rządowym, a także innych publikacji na stronie Ministerstwa Finansów.

W związku ze zbliżającymi się świętami Bożego Narodzenia oraz na Nowy Rok 2017 składamy wszystkim naszym czytelnikom najlepsze życzenia satysfakcji i sukcesów, szczęścia i pomyślności oraz równowagi w łączeniu pracy zawodowej z życiem osobistym.

Katarzyna Szarkowska

Redaktor Naczelny

REFORMA SYSTEMU BUDŻETOWEGO



Budżet jest rodzajem umowy pomiędzy obywatelami a państwem, która wskazuje źródła, z jakich pozyskiwane są środki publiczne i sposób, w jaki są one rozdzielane dla zaspokajania potrzeb społeczno-gospodarczych w określonym czasie.

W warunkach ograniczonych możliwości finansowych państwa oraz stale rosnących potrzeb społecznych i aspiracji obywateli, skuteczne i efektywne wydatkowanie środków publicznych nabiera szczególnego znaczenia.

Dlatego też w Ministerstwie Finansów podjęte zostały prace nad analizą obecnego systemu budżetowego i kierunkami jego zmian, a w lipcu 2016 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pod nazwą „Założenia reformy systemu budżetowego” (dalej Założenia), które wyznaczają ramy nowego systemu. Przebudowa systemu budżetowego ma umożliwić prowadzenie i koordynację, w perspektywie wieloletniej, odpowiedzialnej polityki budżetowej, sprzyjającej długookresowej stabilności finansów publicznych.

DLACZEGO POTRZEBNA JEST REFORMA

Zmiany wprowadzane w ostatnich latach w obszarze finansów publicznych miały zazwyczaj charakter doraźny i fragmentaryczny. Brakowało jednej wizji systemu zarządzania finansami publicznymi, w tym koncepcji spójnego i przejrzystego systemu budżetowego, który odpowiadałby na potrzeby rozwojowe.

W efekcie aktualny system budżetowy, szczególnie w administracji rządowej, cechuje uciążliwość i nieefektywność. Przejawiają się one m.in. mało ergonomicznym procesem planowania budżetowego oraz koniecznością stosowania klasyfikacji wydatków w dwóch wzajemnie nieprzystających układach (tzw. układzie tradycyjnym i zadaniowym). Wiąże się z tym duże zaangażowanie pracowników w wykonywanie nie zawsze racjonalnych czynności związanych z podwójnym planowaniem i wykonywaniem budżetu. Nie przekłada się to również na zwiększanie możliwości finansowania zadań publicznych.

Dodatkowym impulsem do podjęcia analiz stały się prace Komisji Europejskiej i Eurostatu, zmierzające do harmonizacji rachunkowości całego sektora publicznego (tzw. sektora *General Government* – GG)¹ ze standardami międzynarodowymi (wdrożenie IPSAS lub alternatywnie EPSAS)². Odpowiednie przygotowanie się do harmonizacji oddała bowiem ryzyko „narzucenia” systemu kosztownego i nieadekwatnego do naszych potrzeb.

PODEJŚCIE CAŁOŚCIOWE

Podchodząc kompleksowo do zarządzania publicznego, nie sposób nie zauważyć, że system budżetowy jest jednym z wielu systemów wchodzących w skład systemu zarządzania państwem, który obok zarządzania budżetem, obejmuje również zarządzanie strategiczne

¹ Jednostki podsektora rządowego, samorządowego oraz inne jednostki zaliczane do tzw. sektora *General Government* – GG.

² IPSAS – Międzynarodowe Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego, EPSAS – Europejskie Standardy Rachunkowości Sektora Publicznego.

oraz zarządzanie operacyjne. Systemy te są funkcjonalnie powiązane i współzależą od siebie, a największą rolę, z punktu widzenia możliwości realizacji polityki państwa oraz polityk i strategii lokalnych, odgrywa budżet.

Dlatego też w ramach reformy systemu budżetowego istotnym wyzwaniem było wypracowanie takich rozwiązań koncepcyjnych, które stałyby się wspólne dla całego systemu zarządzania państwem. Muszą one być spójne, a jednocześnie na tyle elastyczne, aby być odpornymi na sytuacje specyficzne, nietypowe lub o charakterze tymczasowym.

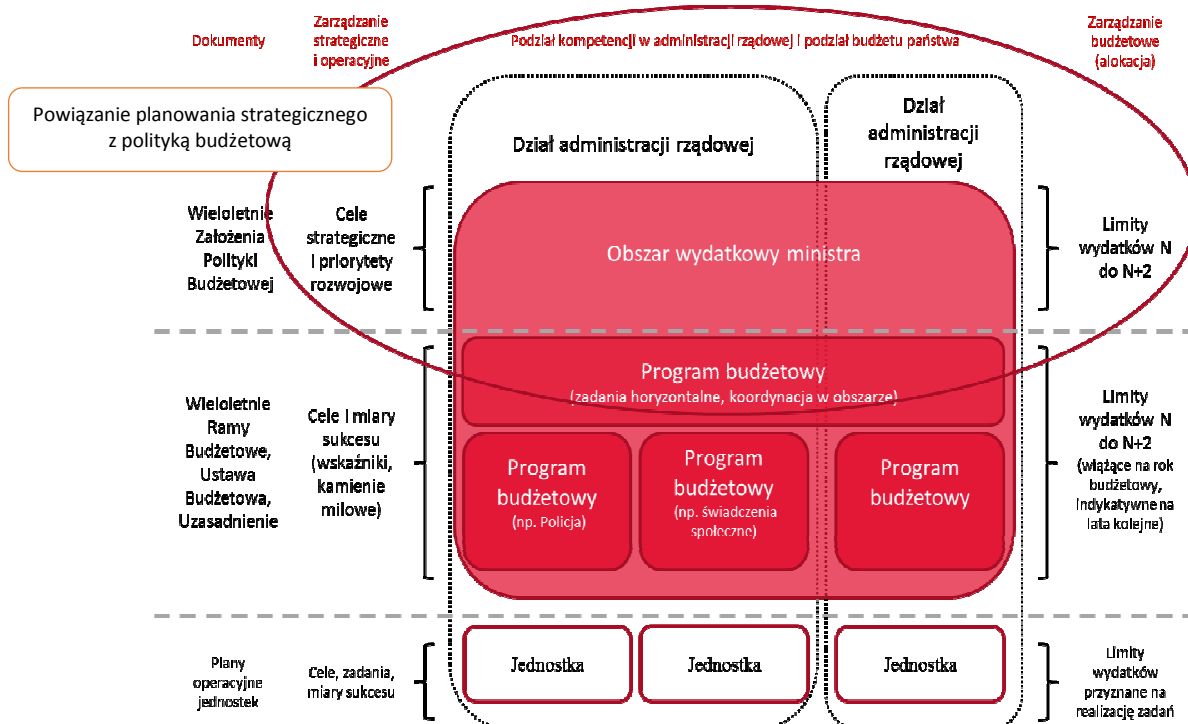
Odpowiadająca powyższym warunkom architektura systemu budżetowego³ powinna być zatem otwarta na pozostałe systemy oraz prowadzić do ich zintegrowania z wyznaczaniem celów strategicznych i priorytetów rozwojowych państwa. Powinna także umożliwić koordynację strumieni wydatków publicznych w sposób uwzględniający te cele i priorytety oraz włączenie w ich realizację wszystkich jednostek wykonujących zadania publiczne.

Mając na względzie powyższe warunki, założenia nowego systemu skonstruowane zostały w taki sposób, aby zapewnić:

- przejrzystość i stabilność procesu opracowywania projektu ustawy budżetowej,
- otwarcie dostępu do danych budżetowych w formacie umożliwiającym ich analizowanie i przetwarzanie przez wszystkich zainteresowanych,
- rozliczalność podmiotów odpowiedzialnych za wydatkowanie środków publicznych oraz
- strategiczne podejście do planowania i osiągnięcia celów państwa.

Całościowe podejście do integracji systemu zarządzania budżetowego z systemem zarządzania państwem ilustruje poniższy rysunek.

Rys. 1. Model zarządzania budżetowego



³ Architektura systemu budżetowego obejmuje m.in. podział budżetu państwa, konstrukcję klasyfikacji budżetowej oraz role poszczególnych aktorów w procesie budżetowym.

Założenia obejmują następujące najważniejsze elementy reformy systemu budżetowego:

- 1) wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych,
- 2) integrację procesów planowania wieloletniego i rocznego,
- 3) ponowne zdefiniowanie roli Rady Ministrów, Ministra Finansów oraz pozostałych członków Rady Ministrów w procesie budżetowym,
- 4) zniesienie istniejącego dualizmu klasyfikacyjnego wydatków i wprowadzenie nowego podziału budżetu państwa oraz jednolitej klasyfikacji o charakterze zadaniowym (funkcjonalno-programowym),
- 5) uporządkowanie systemów zbierania danych (sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdawczości finansowej),
- 6) włączenie do procesu budżetowego przeglądów wydatków ze środków publicznych oraz innych instrumentów zwiększania efektywności wydatków.

Wprowadzenie średniookresowych ram budżetowych

Średniookresowe ramy budżetowe stanowią określony zbiór krajowych procedur budżetowych wydłużających perspektywę kształtowania polityki budżetowej poza roczny cykl budżetowy, w tym ustalanie priorytetów politycznych i średniookresowych celów budżetowych⁴.

Wprowadzenie tego instrumentu służy koordynacji strumieni wydatków publicznych w perspektywie wieloletniej, w sposób zgodny z priorytetami i celami strategicznymi rządu.

W praktyce wymaga to określenia scenariuszy kształtowania się dochodów i wydatków budżetowych w założonej perspektywie (co najmniej rok budżetowy i dwa kolejne lata⁵). Oznacza to konieczność określenia kwot dochodów i wydatków, w ramach realizowanych programów i polityk, z uwzględnieniem trendu kształtowania się tych pozycji w przeszłości, a następnie porównania tych wielkości z wartościami granicznymi.

Wartościami granicznymi mogą być np. wielkości wynikające z założonego poziomu długu i deficytu, czy stabilizującej reguły wydatkowej, stosowanej do określania tzw. kwoty i limitu wydatków, w tym wydatków budżetu państwa.

W przypadku prac nad budżetem państwa, wartościami granicznymi będą przede wszystkim konstytucyjne kryteria kształtowania się wielkości państwowego długu publicznego oraz progi ostrożnościowe określone w ustawie o finansach publicznych, czy kryteria z Maastricht dla sektora GG, których niezachowanie uruchamia procedurę nadmiernego deficytu.

Stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej, w ramach której wielkość wydatków budżetu państwa jest wynikiem kształtowania się m.in. wysokości wydatków jednostek samorządu terytorialnego, stanowi dla budżetu państwa dodatkowe wyzwanie, ze względu na samodzielność finansową jst.

Dopiero wiedza na temat koniecznych do poniesienia w przyszłości kosztów naszych dzisiejszych decyzji dostarcza nam informacji, czy w kolejnych latach będziemy dysponować nadwyżką budżetową i na jakie cele będziemy mogli tę nadwyżkę przeznaczyć.

⁴ Definicja przedstawiona w zakładce „Ramy budżetowe państw członkowskich” na stronie: <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=7C99CAE5BD46235EC1257A7100329AB3&litera=R&SessionID=lhuwpqzh>

⁵ Wynika to z przepisów unijnych.

Zastosowanie średniookresowych ram budżetowych umożliwia też odpowiednio wczesne dostosowanie poziomu i/lub struktury wydatków publicznych do aktualnych wyzwań i polityk, w sposób umożliwiający finansowanie priorytetów wydatkowych, zarówno w odniesieniu do zadań kontynuowanych jak i do nowych inicjatyw wydatkowych. Gdyby bowiem z przebiegu kształtowania się ww. scenariuszy budżetowych wynikało, że możliwości finansowania nowych zadań są ograniczone, w perspektywie wieloletniej można podjąć skuteczne działania dostosowujące.

Nie jest to jednak możliwe w trakcie roku, w którym odbywa się planowanie budżetowe na rok następny, ponieważ z reguły w celu wprowadzenia określonych zmian konieczne są działania legislacyjne.

Integracja procesów planowania wieloletniego i rocznego

Reforma zakłada wprowadzenie stałego, przewidywalnego kalendarza prac budżetowych. Kalendarz ten powinien być ułożony w sposób umożliwiający integrację procesu planowania wieloletniego (tzn. opracowania dotychczasowego Wieloletniego Planu Finansowego Państwa) i rocznego planowania budżetowego (tzn. opracowania rocznej ustawy budżetowej w dotychczasowym kształcie).

Zwiększenie ergonomii planowania budżetowego będzie miało niewątpliwy korzystny wpływ na jakość i efektywność prac nad ukształtowaniem optymalnej struktury wydatków budżetowych.

Ponowne zdefiniowanie roli Rady Ministrów, Ministra Finansów oraz pozostałych członków Rady Ministrów w procesie budżetowym

Zgodnie z Załoženiami, proces planowania budżetowego będzie rozpoczynał się wcześniej niż dotychczas. Pierwszym krokiem będzie określenie przez Radę Ministrów priorytetów i kierunków wydatkowych na rok budżetowy i kolejne lata.

Następnie Minister Finansów, jako podmiot odpowiedzialny za zapewnienie stabilności finansów publicznych, w ramach wyznaczonych przez Radę Ministrów priorytetów i kierunków wydatkowych, będzie prowadził negocjacje budżetowe z poszczególnymi ministrami, właściwymi dla określonych obszarów wydatkowych.

Kształtowanie polityki wydatkowej w obszarach wydatkowych będzie należało do zadań ministrów odpowiadających za realizację priorytetów rządu i celów określonych dla poszczególnych obszarów.

Razem z projektem ustawy budżetowej rząd będzie przyjmować indykatywne (orientacyjne/kierunkowe) wieloletnie ramy budżetowe, wskazujące możliwe scenariusze budżetowe (limity budżetowe), które będą stanowiły podstawę prac w ramach następnego cyklu planowania.

Zniesienie dualizmu klasyfikacyjnego wydatków i wprowadzenie nowego podziału budżetu państwa oraz jednolitej klasyfikacji o charakterze zadaniowym

Wprowadzenie jednolitej klasyfikacji o charakterze zadaniowym umożliwi zastąpienie aktualnie wykorzystywanych (przede wszystkim w sektorze rządowym) układów klasyfikacyjnych, tj. obecnej klasyfikacji budżetowej i układu zadaniowego.

Równoległe stosowanie dwóch układów klasyfikacyjnych o niejednorodnych kryteriach konstrukcyjnych generuje dodatkową pracę w jednostkach, nie dostarczając przy tym kompletnej, przejrzystej i przydatnej informacji zarządczej o wydatkach.

Nowa klasyfikacja powinna umożliwić systematyzowanie wydatków w wymiarze:

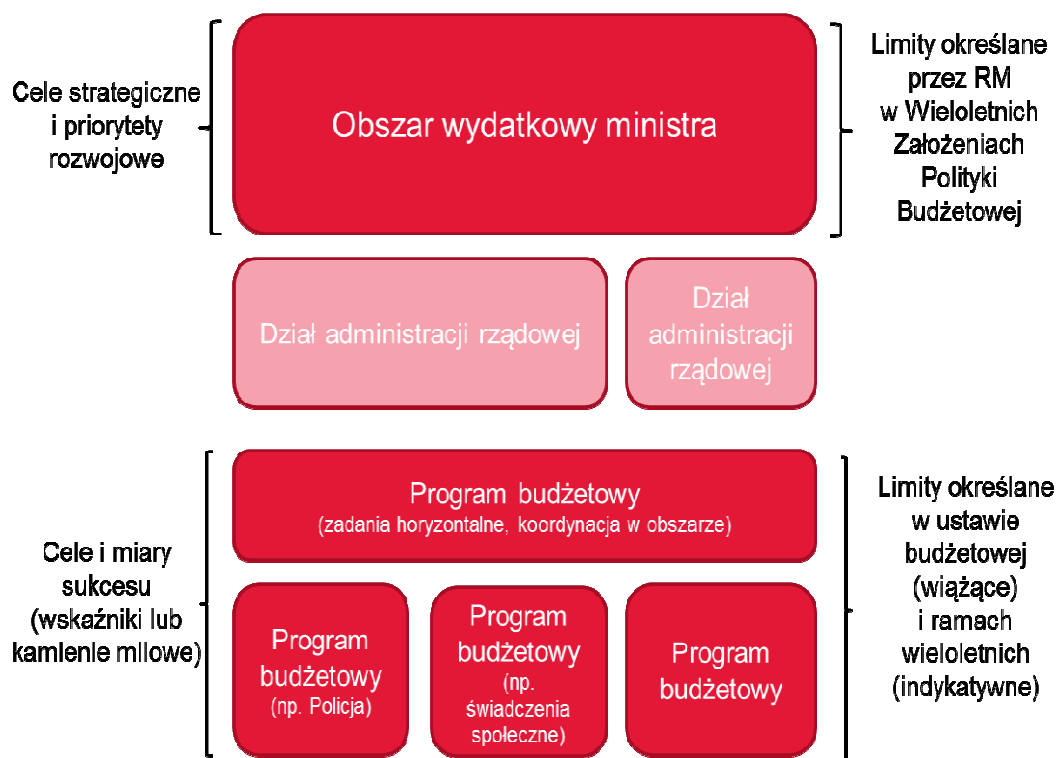
- funkcjonalnym (w jakim obszarze działalności państwa są ponoszone?),
- przedmiotowym (na co są wydatkowane środki?),
- podmiotowym (kto ponosi wydatki?),
- ekonomicznym (jaki jest charakter wydatków?).

Wymiar funkcjonalny klasyfikacji (obszary działalności państwa odpowiadające właściwości poszczególnych ministrów) będzie stanowić podstawę nowego podziału budżetu państwa.

Kluczowe dla ukształtowania nowego podziału budżetu państwa oraz klasyfikacji budżetowej jest wprowadzenie pojęć „obszar wydatkowy” i „program budżetowy”.

Obszary wydatkowe to szerokie agregaty budżetowe, odpowiadające obszarom funkcjonalnym działalności państwa. Są one zdefiniowane w ustawie o działach administracji rządowej. Biorąc pod uwagę fakt, że minister kieruje jednym lub kilkoma działami administracji rządowej, w ramach określonej struktury rządu obszary wydatkowe będą odpowiadać albo pojedynczym działom albo grupom działów.

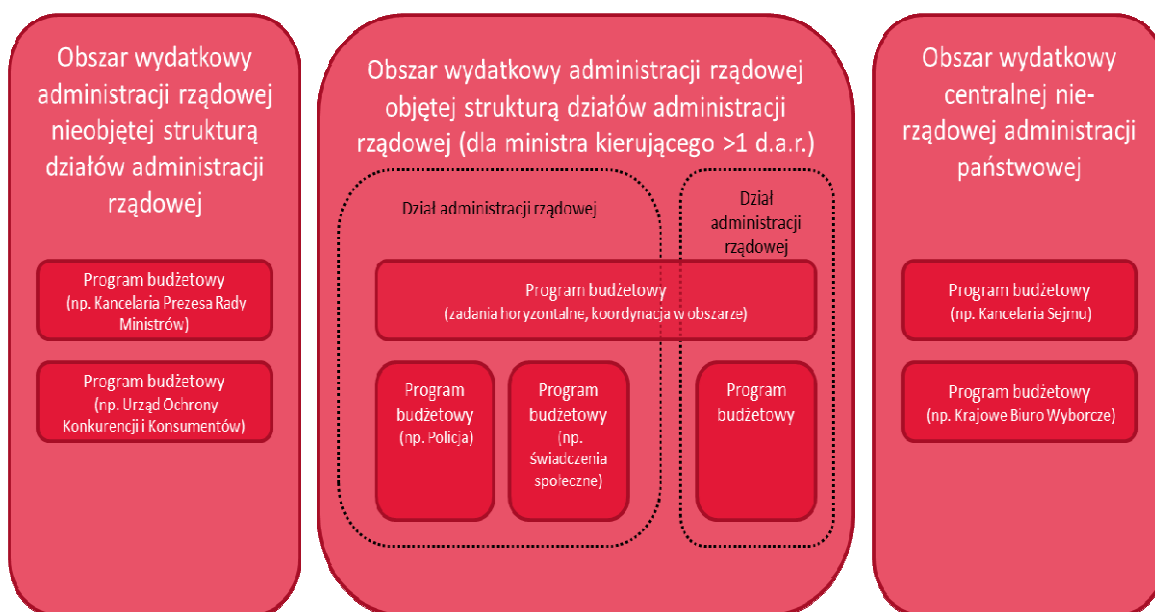
Rys. 2. Obszar wydatkowy ministra



Obok obszarów wydatkowych ministra występują też obszary nieobjęte zakresem działów administracji rządowej oraz obszar wydatkowy wojewodów.

Schematycznie obszary te zostały przedstawione na rysunkach 3 i 4.

Rys. 3. Obszary wydatkowe i programy budżetowe – dwustopniowy podział budżetu państwa



Rys. 4. Struktura obszaru wydatkowego wojewodów i typologia programów budżetowych w tym obszarze



Limity budżetowe dla obszarów wydatkowych określone będą na wczesnym etapie procesu budżetowego (w wieloletnich założeniach polityki budżetowej). Będą one strukturizować proces dalszych negocjacji budżetowych.

Obszary wydatkowe dzielą się z kolei na programy budżetowe.

Program budżetowy to podstawowy agregat podziału budżetu państwa i alokacji środków publicznych w ustawie budżetowej. Program będzie grupował wszystkie wydatki, w tym wydatki na działania horyzontalne i pomocnicze, związane z realizacją celów i zadań publicznych w danym obszarze działalności państwa (usługi publiczne i/lub transfery na realizację zadań publicznych lub wypłaty, np. świadczeń społecznych), niezależnie od źródła ich finansowania.

Ogólne zasady konstruowania programów budżetowych zaprezentowano w ramce.

Ramka. Ogólne zasady konstruowania programów budżetowych

Zasada 1: [Kryterium celu] Programy powinny, w największym możliwym stopniu, być tworzone w oparciu o kryterium celu, tj. grupować produkty/usługi publiczne i/lub transfery, które umożliwiają osiągnięcie zakładanego oddziaływania interwencji publicznej. Ewentualne odstępstwa od tej zasady powinny znajdować zastosowanie jedynie w wyjątkowych, uzasadnionych przypadkach.

Zasada 2: [Istotność i kontrola] Jeśli budżet jest uchwalany w podziale na programy (tj. programy są podstawową podziałką alokacji środków), programy powinny być definiowane przy uwzględnieniu kryterium istotności, tj. odzwierciedlać możliwie szerokie obszary działalności państwa, w odniesieniu do których władza wykonawcza i/lub ustawodawcza uznaje za niezbędne określenie poziomu alokacji w ustawie budżetowej, nie pozostawiając w tym zakresie możliwości kształtowania tego poziomu w ramach wykonania ustawy budżetowej.

Zasada 3: [Kompleksowy charakter] Programy nie powinny być definiowane w sposób wymagający podziału specyficznych zasobów (np. poszczególnych pracowników, konkretnych samochodów) pomiędzy kilka programów, chyba że możliwe i uzasadnione jest rejestrowanie informacji o wykorzystaniu takich wspólnych zasobów, z wykorzystaniem systemu rachunkowości, na potrzeby uzyskania kompletnej informacji o kosztach realizacji poszczególnych programów.

Zasada 4: [Spójność struktury organizacyjnej administracji publicznej] Jednostki organizacyjne i komórki wewnętrzne, nie powinny być dzielone pomiędzy programy jeśli nie jest celowe planowanie i kontrolowanie podziału pomiędzy programy zasobów przydzielonych jednostkom i komórkom i/lub nie jest możliwe precyzyjne rejestrowanie wykorzystania zasobów w podziale na programy, z wykorzystaniem systemu rachunkowości.

Zasada 5: [Programy pomocnicze] Programy pomocnicze (obsługowe), obejmujące zasoby wspólne (np. ogólny zarząd, usługi techniczne, itp.) powinny być tworzone jeśli: jest pożądane zapewnienie elastyczności w alokacji tych zasobów pomiędzy programy zasadnicze w trakcie roku, i/lub jeśli nie jest możliwe – tzn. efektywne kosztowo – precyzyjne alokowanie kosztów pomiędzy programy zasadnicze w ramach systemu rachunkowości.

Zasada 6: [Programy pomocnicze] Ministerstwa (jednostki) realizujące wyłącznie jeden program zasadniczy nie potrzebują programu pomocniczego (obsługowego).

Zasada 7: [Spójność wewnętrznej struktury organizacyjnej jednostek] Dla zachowania prostoty systemu budżetowania w oparciu o programy, wskazane może być zdefiniowanie struktury programów (a, w razie potrzeby, również modyfikacja struktur organizacyjnych) w sposób zapewniający, że podstawowe komórki organizacyjne/jednostki realizować będą wyłącznie jeden program (lub podprogram).

Zasada 8: [Przypisanie odpowiedzialności] Jeśli struktura rządu obejmuje ograniczoną liczbę ministerstw o jasno określonym zakresie właściwości i zadaniach, programy nie powinny mieć charakteru międzyministerialnego.

Źródło: Opracowanie (nazwy zasad) i tłumaczenie własne na podstawie: Robinson, Marc, 2013, *Program classification for performance-based budgeting: How to structure budgets to enable the use of evidence*. IEG Evaluation Capacity Development Series. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0

Nowa klasyfikacja o charakterze zadaniowym, w powiązaniu z nowym podziałem budżetu państwa, zapewni większą przejrzystość wydatkowania środków publicznych. Przyczyni się to również do podniesienia efektywności i poziomu zaspokajania potrzeb społecznych,

poprzez precyzyjniejsze wskazanie, na co przeznaczane są środki publiczne oraz gdzie szukać potencjału zwiększania efektywności wydatków.

Uporządkowanie systemów zbierania danych (sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdawczości finansowej)

Istniejący system sprawozdawczości budżetowej, prowadzony, w przypadku administracji rządowej w dwóch różnych układach klasyfikacyjnych, nie pozwala na pełne zaspokojenie krajowych i międzynarodowych potrzeb informacyjnych. Dostępne dane nie są też wystarczające do prowadzenia analiz efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych. Luk informacyjnych nie wypełnia również sprawozdawczość finansowa jednostek sektora finansów publicznych. Dlatego powszechną praktyką jest tworzenie alternatywnych źródeł i sposobów gromadzenia informacji, użytecznych dla celów analitycznych i zarządczych, które zwiększają koszty działalności jednostek sektora publicznego.

Zgodnie z nową koncepcją, sprawozdawczość budżetowa będzie koncentrować się na informacji o planowanych i wykonanych wydatkach budżetowych oraz ich efektach. W praktyce oznacza to modyfikację sposobu ujmowania dochodów i wydatków w prowadzonych ewidencjach, poprzez ich odpowiednie kodowanie.

Rys. 5. Podstawowe wymiary klasyfikacji dochodów i wydatków



Dlatego reforma systemu budżetowego zakłada zmiany w systemach zbierania danych, z których najważniejszą będzie oparcie ich bezpośrednio o dane z systemu zmodyfikowanej rachunkowości publicznej.

Na nowo zostaną zdefiniowane takie pojęcia jak: jednostka sektora finansów publicznych, wydatki, dochody, inwestycje. Ich aktualne definicje wywołują bowiem wątpliwości i pytania o treść ekonomiczną rejestrowanych transakcji.

Ujednolicone zostaną także zasady prowadzenia gospodarki finansowej poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych oraz rozwiązania w zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości finansowej.

Przeglądy wydatków ze środków publicznych oraz inne instrumenty zwiększania efektywności wydatków

Obecne rozwiązania dotyczące oceny efektywności, skuteczności i spójności wydatków z priorytetami wynikającymi z polityki Rady Ministrów w poszczególnych obszarach oraz

sposób ich powiązania z procesem budżetowym są albo niewystarczające, albo nieskuteczne.

Dotyczy to w szczególności budżetu zadaniowego w aktualnym kształcie, który nie przyniósł oczekiwanych efektów, m.in. ze względu na brak efektywnych mechanizmów ewaluacji, oraz zdecydowanie wtórny charakter w budżetowym procesie decyzyjnym.

W celu zapewnienia usystematyzowanej i pogłębionej analizy całokształtu wydatków publicznych, reforma zakłada instytucjonalizację i włączenie do procesu budżetowego przeglądu wydatków, które będą stanowiły instrument priorytetyzacji wydatków.

Priorytetyzacja wydatków ma na celu wskazanie tych programów lub ich elementów, które najmniej odpowiadają aktualnym potrzebom społecznym, są nieefektywne lub niewystarczająco efektywne i dlatego nie powinny być kontynuowane lub wydatki na nie powinny zostać ograniczone. Chodzi również o to, aby ewentualne niezbędne cięcia wydatków dotyczyły tych obszarów, gdzie jest to najmniej szkodliwe z punktu widzenia interesu publicznego. Dlatego przeglądy wydatków określane są mianem inteligentnego narzędzia konsolidacji fiskalnej. Jest to narzędzie szeroko stosowane w krajach OECD, a od 2015 r. – również w Polsce⁶.

Przedmiotem przeglądów wydatków będzie celowość, efektywność i skuteczność realizowanych polityk i programów w perspektywie wieloletniej. Przeglądy będą stanowiły instrument uzupełniający wobec pozostałych elementów systemu budżetowego (np. klasyfikacji dochodów i wydatków, podziału budżetu państwa, średniookresowych ram budżetowych), ale również będą uzupełniać takie działania jak ewaluacja, działalność instytucji kontrolnych, czy audyt wewnętrzny.

Integracja innych instrumentów zarządzania i oceny efektywności

Reforma zakłada również odpowiednie dostosowanie innych instrumentów zarządzania i oceny efektywności. Systemowe połączenie, na poziomie jednostki, procesu planowania działalności z planowaniem budżetowym pozwoli na pozyskiwanie adekwatnych do potrzeb informacji zarządczych. Właściwe wykorzystanie tych informacji w procesach zarządzania jednostką ułatwi nadzór nad realizacją celów i zadań oraz wydatkowaniem środków, a także wpłynie na lepsze wykorzystanie zasobów jednostki.

W tym aspekcie reforma wpłynie zarówno na cele i zadania audytu wewnętrznego, jak i na rozwiązania w zakresie kontroli zarządczej.

PODSUMOWANIE

Dzięki całościowemu podejściu wprowadzenie reformy przyczyni się do:

- powiązania procesów planowania działalności i wydatków (w perspektywie rocznej i wieloletniej),
- jednoznacznego przypisania odpowiedzialności za realizację priorytetów i celów oraz zadań publicznych, a co za tym idzie wydatkowanie środków publicznych i osiągnięcie zakładanych efektów,

⁶ Więcej o przeglądach wydatków (metodyce i wynikach przeprowadzonych dotychczas przeglądów) można przeczytać na stronie Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/przeglady-wydatkow>.

- wykorzystania w procesach planowania budżetowego informacji o wynikach/efektach realizacji polityk publicznych, programów, zadań publicznych, instrumentów itd.

Natomiast wszystkie instrumenty zarządzania i oceny stanowiąc będą spójny, powiązany z procesem budżetowym, system oceny efektywności działania i wydatkowania środków publicznych.

Wprowadzenie takiego podejścia na wszystkich poziomach administracji (tj. zarówno na poziomie ministrów odpowiedzialnych za kreowanie, koordynację i realizację polityki rządu w ramach poszczególnych funkcjonalnych obszarów działalności państwa, jak i jednostek realizujących konkretne zadania), będzie miało wpływ na zwiększenie skuteczności działalności sektora publicznego oraz efektywności wydatków publicznych.

Nie jest ani możliwe ani celowe wdrożenie zmian we wszystkich obszarach naraz. Złożoność prac związanych z reformą wpływa na konieczność etapowania działań oraz na zastosowanie podejścia odgórnego – przechodzenia z poziomu makroprocesów do procesów szczegółowych. Potrzebne mogą się również okazać iteracje (np. w odniesieniu do klasyfikacji dochodów i wydatków, czy podziału budżetu państwa), pilotaże lub quasi pilotaże, a przede wszystkim dialog z dysponentami i innymi jednostkami w systemie.

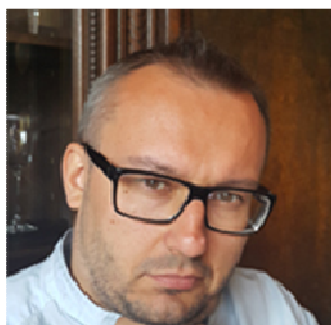
Dlatego prace nad wdrożeniem poszczególnych rozwiązań zostały rozłożone w czasie, z zachowaniem określonej sekwencji działań. Przyjęto podejście odgórne, w myśl którego w pierwszej kolejności zmodyfikowany zostanie proces planowania budżetowego.

Niewątpliwie największym wyzwaniem będzie stworzenie nowej klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków. Będzie to wymagało zarówno czasu na opracowanie nowej koncepcji, jak i na jej przetestowanie.

O dalszych pracach i postępowaniach we wdrażaniu reformy będziemy Państwa informować.

Opracowanie: Departament Polityki Wydatkowej Ministerstwa Finansów.

NOWELIZACJA PRAWA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH – NAJWAŻNIEJSZE ZMIANY



Implementacja unijnych dyrektyw regulujących prawo zamówień publicznych (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE – dyrektywa klasyczna i 2014/25/UE – dyrektywa sektorowa)⁷ do krajowego porządku prawnego zaowocowała nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej jako: ustawa Pzp)⁸ obowiązującą od 28 lipca 2016 r.

Ustawodawca wprowadził nowe obowiązki i uprawnienia nie tylko dla zamawiających, zobligowanych do stosowania przepisów ustawy Pzp, ale również dla wykonawców uczestniczących w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

⁷ Dyrektywy dostępne na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych link: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/prawo-zamowien-publicznych-regulacje/prawo-unijne/dyrektywy>.

⁸ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1020).

W artykule zostały przedstawione kluczowe zmiany odnoszące się do obszarów istotnych z perspektywy procesu udzielania zamówień publicznych, uzupełnione komentarzami wynikającymi z własnych przemyśleń autora i praktyki.

Dla zachowania czytelności zmiany te zostały przedstawione w kolejności poszczególnych etapów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

ETAP PLANOWANIA

Obowiązkowe zamieszczanie na stronie internetowej *planów zamówień publicznych* (dotyczy wskazanych ustawowo zamawiających oraz zamówień powyżej 30 000 euro)

Zamawiający, objęci ustawowym obowiązkiem⁹, zamieszczają na stronie internetowej *plany zamówień publicznych*, w terminie 30 dni od uchwalenia budżetu¹⁰. Określony przez ustawodawcę zakres informacyjny planu obejmuje¹¹:

- przedmiot zamówienia i jego rodzaj (roboty budowlane, dostawy lub usługi),
- przewidywany tryb udzielenia zamówienia i wartość zamówienia,
- przewidywany termin wszczęcia postępowania w ujęciu kwartalnym lub miesięcznym.

Obowiązek ten nie dotyczy zamówień do 30 000 euro, nieobjętych ustawą Pzp.

Powyższy wymóg będzie miał zastosowanie po raz pierwszy do planów sporządzanych na 2017 r. Rozwiązanie to służy przejrzystości zamówień publicznych. Plany takie będą użyteczne dla wykonawców zainteresowanych udziałem w postępowaniach w wybranych obszarach.

Warto dodać, że obok powyższego, nowego obowiązku, funkcjonuje przepis art. 13 ustawy Pzp, w myśl którego zamawiający może przekazać Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej wstępne ogłoszenia informacyjne o zamówieniach o wartości przekraczającej 30 000 euro, planowanych w okresie następnych 12 miesięcy. Publikacja wstępnych ogłoszeń informacyjnych nie jest obowiązkiem, lecz uprawnieniem, skorzystanie z którego umożliwia skrócenie terminów składania ofert w stosunku do minimalnych terminów określonych ustawowo.

Udzielanie zamówień w częściach

Do czasu wejścia w życie nowelizacji ustawy Pzp ukształtowała się praktyka dotycząca zakazu dzielenia zamówienia na części lub zaniżania jego wartości w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy¹².

W nowelizacji ustawodawca zwrócił uwagę na odwrotną sytuację – nieuzasadnionego łączenia zamówień, które wymagają zastosowania odrębnych regulacji.

⁹ Sporządzanie planów dotyczy wyłącznie jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych oraz, niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, państwowych jednostek organizacyjnych, nieposiadających osobowości prawnej.

¹⁰ Art. 13a ust. 1 ustawy Pzp.

¹¹ Art. 13a ust. 2 ustawy Pzp.

¹² Art. 32 ust. 2 ustawy Pzp.

Podział zamówienia na części ma sprzyjać zwiększeniu konkurencyjności, poprzez zapewnienie lepszego dostępu do rynku zamówień publicznych podmiotom z sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Zgodnie z nowymi przepisami¹³, zamawiający ma obowiązek wyjaśnić, dlaczego nie dokonał podziału zamówienia na części, jeśli były ku temu przesłanki. Wyjaśnienie to ma być zawarte w protokole sporządzanym w trakcie prowadzenia postępowania.

Urząd Zamówień Publicznych (dalej jako UZP) wydał opinię prawną, powołując się m.in. na motyw 78 preambuły do dyrektywy klasycznej¹⁴, która wymienia przykładowe przyczyny braku dokonania takiego podziału na części „(...) instytucja zamawiająca mogłaby stwierdzić, że taki podział groziłby ograniczeniem konkurencji albo nadmiernymi trudnościami technicznymi lub nadmiernymi kosztami wykonania zamówienia, lub też potrzeba skoordynowania działań różnych wykonawców realizujących poszczególne części zamówienia mogłaby poważnie zagrozić właściwemu wykonaniu zamówienia (...)”.

Oznacza to, że łączenie różnych rodzajowo zamówień, obejmujących równocześnie roboty budowlane, dostawy i usługi (np. budowa obiektu „X” wraz z zakupem jego wyposażenia i ubezpieczeniem oraz ochroną fizyczną obiektu), jest nieuprawnione.

Zapewnienie zespołu nadzorczego nad realizacją udzielonego zamówienia

Ustawodawca wprowadził obowiązek zapewnienia zespołu nadzorczego nad realizacją udzielonego zamówienia na roboty budowlane lub usługi o wartości równej lub przekraczającej równowartość kwoty 1 000 000 euro. Przepis ten będzie obowiązywał od 30 stycznia 2017 r.

Zgodnie z opinią UZP, zamieszczoną na stronie internetowej, prace takiego zespołu są powiązane z pracą komisji przetargowej. Wynika to z faktu, że co najmniej dwóch członków zespołu jest powoływanych do komisji przetargowej.

Ogólne zasady funkcjonowania zespołu zostały określone w art. 20a ustawy Pzp. Natomiast szczegółowe rozwiązania dotyczące funkcjonowania takiego zespołu powinny być uregulowane w wewnętrznych procedurach zamawiającego (np. regulaminach pracy komisji przetargowej lub regulaminach udzielania zamówienia publicznych).

ETAP PRZYGOTOWANIA POSTĘPOWANIA (PRZED WSZCZĘCIEM POSTĘPOWANIA)

Nowy tryb udzielenia zamówienia – partnerstwo innowacyjne

Przepisy wprowadzają nowy tryb udzielenia zamówienia publicznego w postaci partnerstwa innowacyjnego. Tryb ten może być zastosowany na potrzeby opracowania innowacyjnego produktu, usługi lub robót budowlanych niedostępnych na rynku. Może również dotyczyć sprzedaży innowacyjnego produktu, usługi lub robót budowlanych, będących wynikiem tych prac. Warunkiem jest jednak, aby odpowiadały poziomom wydajności i maksymalnym kosztom uzgodnionym między zamawiającym a partnerami.

Tryb partnerstwa innowacyjnego został opracowany z myślą o zamawiających, którzy poszukują innowacyjnych rozwiązań i są przekonani, że oferowane przez rynek produkty i usługi nie są w stanie zaspokoić ich potrzeb.

Ustanowienie partnerstwa innowacyjnego wymaga przede wszystkim:

¹³ Art. 96 ust. 1 pkt 11 ustawy Pzp.

¹⁴ <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/prawo-zamowien-publicznych-regulacje/prawo-unijne/dyrektywy>.

- publikacji ogłoszenia stanowiącego zaproszenie do ubiegania się o zamówienie,
- złożenia wniosków o dopuszczenie do udziału wraz z informacjami na potrzeby kwalifikacji podmiotowej wskazane przez zamawiającego,
- kwalifikacji wykonawców,
- negocjacji z wybranymi wykonawcami, których punktem wyjścia są złożone przez nich oferty wstępne,
- złożenia przez wykonawców ofert końcowych, na podstawie których wybrany zostaje partner lub partnerzy oraz zawarcie umowy partnerstwa¹⁵.

Klauzule społeczne

Wprowadzenie do zamówień publicznych instrumentu polityki społecznej, jakim są klauzule społeczne, daje instytucjom zamawiającym możliwość określenia w zamówieniu wymagań o charakterze społecznym lub środowiskowym. Nowa ustawa Pzp wprowadza szereg rozwiązań służących wzmocnieniu stosowania klauzul społecznych.

Zastrzeżenie podmiotowe

Przepisy dają zamawiającemu możliwość zastrzeżenia w ogłoszeniu o zamówieniu, że jest ono kierowane wyłącznie do zakładów pracy chronionej oraz innych wykonawców, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych.

Zamawiający ma możliwość ustalenia procentowego wskaźnika zatrudnionych przez wykonawców osób należących do takich grup. Jednak poziom ten nie może być mniejszy niż 30% ogólnego zatrudnienia¹⁶.

Klauzula o dostępności dla osób niepełnosprawnych

Zamawiający w opisie przedmiotu zamówienia przeznaczonego do użytku osób fizycznych (w tym pracowników zamawiającego) uwzględnia klauzulę o dostępności dla osób niepełnosprawnych.

Przepis ten można odnieść do przykładu przygotowania przetargu na dostawę sprzętu komputerowego, który docelowo ma służyć nieokreślonemu gronu odbiorców (zarówno pracownikom zamawiającego jak i np. mieszkańcom w punkcie obsługi interesanta). W przypadku projektowania takiego zamówienia zamawiający powinien dostosować przynajmniej jedno stanowisko do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Warunki dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę

Zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na usługi lub roboty budowlane warunki zatrudnienia, przez wykonawcę lub podwykonawcę, osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, na podstawie umowy o pracę¹⁷.

¹⁵ Zob. uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 366), link

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?documentId=B1D6F8762140B38DC1257F85003A766E>.

¹⁶ Odpowiednio art. 22 ust. 2 i 2a ustawy Pzp.

¹⁷ O ile wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666.).

Warto przypomnieć, że cechami charakterystycznymi dla stosunku pracy są przede wszystkim:

- wykonywanie pracy osobiście,
- ciągłość świadczenia pracy,
- podporządkowanie poleceniom pracodawcy (w tym m.in. podporządkowanie pracownika regulaminowi pracy, konieczność podpisywania listy obecności),
- wykonywanie pracy w miejscu i czasie wskazanym przez pracodawcę¹⁸.

Dodatkowo zamawiający musi określić sposób dokumentowania zatrudniania osób oraz swoje uprawnienia w zakresie kontroli spełnienia przez wykonawcę wymagań i sankcji z tytułu niespełnienia tych wymagań.

Ma również obowiązek określić katalog czynności, jakich wykonywanie jest niezbędne przy realizacji zamówienia¹⁹.

Generalny Inspektor Danych Osobowych (dalej jako GIODO) przedstawił, na wniosek UZP, opinię w zakresie stosowania powyższych przepisów w zakresie przetwarzania danych osobowych²⁰. Zgodnie ze stanowiskiem GIODO, zlecający nie może żądać od wykonawców, jako sposobu udokumentowania ich zatrudnienia, niezanonimizowanych kopii umów o pracę z pracownikami wykonawcy.

Ponadto, UZP wystąpił do Głównego Inspektora Pracy (dalej jako GIP) z prośbą o aktywne włączenie się w proces budowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych oraz wspólne wypracowanie systemowych rozwiązań ukierunkowanych na kontrolę oraz działania prewencyjne zmierzające do poszanowania prawa pracy. Zaproponował również uwzględnienie tych zagadnień w rocznych i wieloletnich programach działania GIP.

Wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw

Dla zapewnienia lepszego dostępu do rynku podmiotom pochodzącym z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, wprowadzono m.in. pułap górnych warunków udziału w postępowaniu w zakresie zdolności ekonomicznej. Oznacza to, że zamawiający może wymagać, aby poziom średniego rocznego obrotu nie przekraczał maksymalnie dwukrotności szacunkowej wartości zamówienia.

Nowe zasady dotyczące konsorcjum

Określono nowe zasady dotyczące warunków udziału w postępowaniu, jak również warunków realizacji zamówienia dla wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego (tzw. konsorcjum)²¹.

Zamawiający, jeśli jest to uzasadnione charakterem zamówienia i proporcjonalne, ma np. prawo wprowadzić obowiązek posiadania koncesji przez każdego z wykonawców w ramach konsorcjum.

¹⁸ Wyrok Sadu Najwyższego – Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z 25 listopada 2005 r. (I UK 68/2005); zob. I. Zalewska, Wymagania dotyczące zatrudnienia na umowę o pracę po nowelizacji, „Przetargi Publiczne”, Nr 10/2016, s. 28.

¹⁹ Art. 36 ust. 8a ustawy Pzp.

²⁰ Opinia dostępna na stronie internetowej UZP; link: <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/inne>.

²¹ Warunki te są odmiennie dla wykonawców indywidualnych.

Uproszczenia procedur przy udzielaniu niektórych zamówień

Nowelizacja ustawy wprowadza możliwość uproszczenia procedur przy udzielaniu zamówień społecznych oraz niektórych innych usług wymienionych w załącznikach dyrektyw UE²², np. usług zdrowotnych, hotelarskich, gastronomicznych, kulturalnych.

Dla tego typu usług, w przypadku, gdy wartość zamówienia nie przekracza 750 000 euro dla zamawiających klasycznych²³ oraz 1 000 000 euro dla zamawiających sektorowych²⁴, istnieje możliwość udzielenia zamówienia zgodnie z procedurą określoną przez zamawiającego.

Warunkiem koniecznym dla jej przeprowadzenia jest przestrzeganie zasad przejrzystości, obiektywizmu i niedyskryminacji oraz spełnienie minimalnych wymogów określonych w art. 138o ust. 2-4 ustawy Pzp.

Jednym z tych wymogów jest zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (dalej jako BIP). Informacja ta musi zawierać w szczególności:

- termin składania ofert,
- opis przedmiotu zamówienia,
- określenie wielkości lub zakresu zamówienia,
- kryteria oceny ofert.

Obowiązki dotyczą również zamieszczenia na stronie BIP zamawiającego, niezwłocznie po zawarciu umowy, informacji o udzieleniu zamówienia bądź jego nieudzieleniu.

Przykładem zamówienia, w którym może być zastosowana uproszczona forma, jest zamówienie na usługi przechowywania psów i kotów w schroniskach dla zwierząt lub usługi pocztowe.

Wizja lokalna

Zgodnie z obecnymi przepisami, w przypadku gdy wymagają tego okoliczności, wykonawca może, na warunkach określonych przez zamawiającego, przeprowadzić wizję lokalną²⁵.

Takie rozwiązanie przed wejściem w życie nowelizacji było zabronione. Przeprowadzenie wizji przez wykonawcę zamówień współfinansowanych ze środków unijnych często wiązało się z naliczeniem korekt finansowych przez instytucje kontrolujące beneficjenta tych środków.

Obecnie, jeśli zamawiający uzna, że oferty mogą być złożone jedynie po przeprowadzeniu wizji lokalnej, takie działanie jest dopuszczalne. W takim przypadku niezbędne jest ustalenie przez zamawiającego terminu składania ofert dłuższego od minimalnych terminów ustawowych.

Należy pamiętać, że wizja lokalna nie może stanowić uzupełnienia opisu przedmiotu zamówienia, który musi przygotować zamawiający. Przedmiot zamówienia należy opisać w sposób wyczerpujący, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. W przypadku gdy wykonawca złożył ofertę, pomimo że nie przeprowadził wizji lokalnej, nie będzie możliwe jej odrzucenie.

²² Załącznik XIV do dyrektywy 2014/24/UE oraz załącznik XVII do dyrektywy 2014/25/UE.

²³ M.in. jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w art. 3 ustawy Pzp.

²⁴ Wyszczególnionych w art. 132 ustawy Pzp.

²⁵ Art. 9a ust. 2 ustawy Pzp.

Trudno bowiem wyobrazić sobie np. wykonawcę zagranicznego, który pokona znaczną odległość dla dokonania przewidzianej przez zamawiającego wizji lokalnej, nie mając pewności, czy w konsekwencji złoży ofertę, bądź czy po jej złożeniu zostanie ona uznana za najkorzystniejszą.

Przykładem zamówienia, w ramach którego zamawiający może przewidzieć wizję lokalną, jest wyburzenie budynku wielopiętrowego usytuowanego w okolicy zamieszkałej.

Zmiana w trybie – przetarg nieograniczony

Rewolucyjną wydaje się zmiana dotycząca przetargu nieograniczonego, polegająca na możliwości zastosowania tzw. procedury odwróconej.

Zgodnie z tą procedurą, zamawiający w pierwszym etapie dokonuje oceny ofert pod kątem przesłanek odrzucenia oferty oraz kryteriów oceny ofert opisanych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). Na tym etapie istnieje możliwość wyjaśnienia treści oferty, poprawiania omyłek na podstawie art. 87 ust. 2 ustawy Pzp i uzyskania wyjaśnień w przypadku rażąco niskiej ceny.

Następnie, wyłącznie w odniesieniu do wykonawcy, którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza, zamawiający dokonuje oceny podmiotowej. Bada się wówczas oświadczenie wstępne, a następnie żąda przedłożenia dokumentów w trybie art. 26 ust. 1 lub 2 ustawy Pzp²⁶.

Wprowadzona do ustawy procedura odwrócona ma na celu przyspieszenie postępowania prowadzonego w przetargu nieograniczonym, który jest najbardziej popularnym wśród zamawiających trybem udzielania zamówień publicznych.

Nowe zasady formułowania kryteriów oceny ofert

Nowe zasady formułowania kryteriów oceny ofert odnoszą się w szczególności do przyznawania kryteriom pozacenowym wagi co najmniej 40%.

Zamawiający może jednak określić w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz w załączniku do protokołu wykazać sposób, w jaki koszty cyklu życia produktu zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia. W takim przypadku cena nie musi stanowić wagi 60% w kryterium oceny ofert.

Nowością po nowelizacji jest również rozbudowany katalog przykładowych kryteriów oceny ofert, tj. kryteriów:

- ekonomicznych (obok ceny pojawia się koszt),
- społecznych i środowiskowych,
- rozwojowych,
- odnoszących się do organizacji, kwalifikacji i doświadczenia osób wyznaczonych do realizacji zamówienia.

Warto nadmienić, że kryterium kosztu należy wiązać z kosztem cyklu życia produktu²⁷, który obejmuje w szczególności koszty poniesione przez zamawiającego związane z nabyciem, użytkowaniem, utrzymaniem oraz wycofaniem produktu z eksploatacji²⁸.

²⁶ zob. M. Michałowska, Procedura odwrócona, „Przetargi Publiczne”, Nr 10/2016, s. 8-13

²⁷ O którym mowa w art. 2 pkt 1a ustawy Pzp.

²⁸ Art. 91 ust. 3c ustawy Pzp.

Poszerzenie katalogu zmian do umowy

W obecnym stanie prawnym zamówienia dodatkowe nie są możliwe do realizowania w drodze trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki, podobnie jak zamówienia „uzupełniające”. Nie stanowią one bowiem odrębnego zamówienia, tylko jedną z okoliczności zmian do umowy zawieranej w formie pisemnego aneksu.

W znowelizowanym przepisie art. 144 ust. 1 ustawy Pzp znajdziemy również przypadki, w których dopuszczane jest zastąpienie wykonawcy. Sytuacja taka może mieć miejsce jeśli zamawiający przewidział taką możliwość, jest ona wynikiem przekształceń podmiotowych wykonawcy, lub też wynikiem przejęcia przez zamawiającego zobowiązań wykonawcy względem jego podwykonawców.

Zamawiający ma również prawo wprowadzania do umowy zmian o charakterze nieistotnym. Ustawodawca określił zamknięty katalog okoliczności, które pozwalają uznać zmianę za istotną. Wykaz jest zaczerpnięty z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Ponadto, zamawiający mają możliwość dokonywania zmian, gdy wartość zmian łącznie nie przekracza 10% wartości zamówienia w przypadku dostawy lub usługi i 15% dla robót budowlanych.

Trzeba przyznać, że w poprzednim stanie prawnym zamawiający nie miał tak bogatego katalogu możliwości dokonywania zmian umowy. Jednak dokonując takich zmian w obecnym stanie prawnym, również należy pamiętać o stosowaniu naczelnych zasad udzielania zamówień publicznych.

III ETAP PRZEPROWADZENIA POSTĘPOWANIA

Oświadczenia o bezstronności po stronie zamawiającego

Nowym obowiązkiem nałożonym na kierownika zamawiającego jest odebranie, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, pisemnego oświadczenia dającego gwarancję bezstronności osób zaangażowanych w postępowanie po stronie zamawiającego. Odebranie takiego oświadczenia powinno mieć miejsce w sytuacji uzasadnionego podejrzenia, że między pracownikami zamawiającego lub innymi osobami zatrudnionymi przez zamawiającego, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na wynik postępowania, zachodziła niedozwolona ustawowo relacja. Katalog okoliczności, w których osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, określa art. 17 ust. 1 pkt 2-4 ustawy Pzp.

Regulacja ta jest kolejnym wyrazem dbałości o zagwarantowanie prawidłowego przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W tym przypadku odnosi się do możliwości zaistnienia relacji osób wykonujących czynności po stronie zamawiającego z wykonawcami ubiegającymi się o udzielenie zamówienia.

Publikowanie informacji po otwarciu ofert

Informacja podawana na jawnym otwarciu ofert²⁹ powinna być niezwłocznie zamieszczona na stronie zamawiającego. Wykonawca, w terminie 3 dni od dnia ukazania się informacji,

²⁹ Tj. kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia; firm oraz adresów wykonawców, którzy złożyli oferty w terminie, oraz cen, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach.

ma obowiązek przekazania zamawiającemu oświadczenia oraz ewentualnych dowodów, że nie wystąpiły okoliczności, które mogłyby prowadzić do zakłócenia konkurencji w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Oświadczenie dotyczy przynależności (lub braku przynależności) do tej samej grupy kapitałowej lub powiązań z innym wykonawcą³⁰.

Powyższe obowiązki informacyjne, do których został zobowiązany zamawiający, mają na celu zapewnienie transparentności prowadzonego postępowania. Z kolei wypełnienie obowiązków w powyższym zakresie, jakie zostały nałożone na wykonawcę, pozwala zamawiającemu dokonać odpowiedniej weryfikacji wykonawców w zakresie jednej z obligatoryjnych przesłanek oceny podmiotowej wykonawców.

Należy dodać, że zgodnie z opinią prawną UZP, brak przedłożenia oświadczenia w wymaganym terminie nie powoduje automatycznego wykluczenia wykonawcy z postępowania, lecz konieczność przeprowadzenia procedury uzupełnienia.

Zmiana zasad wykluczania wykonawców ze względów podmiotowych

Podstawą do wykluczenia wykonawców z postępowania ze względów podmiotowych mogą być przesłanki o charakterze obligatoryjnym lub fakultatywnym. Przesłanki o charakterze obligatoryjnym³¹ dotyczą przede wszystkim określonych kategorii przestępstw szczególnie szkodliwych dla interesu publicznego oraz naruszeń obowiązków w zakresie płatności podatków lub opłacania składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Przesłanki fakultatywne zostały określone w art. 24 ust. 5 ustawy Pzp.

Przeciwwagą dla instytucji wykluczenia stanowi procedura „self-cleaning”, czyli samooczyszczenia przez wykonawcę. Ma on prawo udowodnienia zamawiającemu, że mimo zaistnienia jednej lub kilku przesłanek wykluczenia, podjęte przez niego działania są wystarczające do wykazania jego rzetelności. W szczególności istotne jest udowodnienie naprawienia szkody i podjęcia środków zaradczych.

Ułatwienia formalne dla wykonawców

Nowe przepisy ograniczają obowiązki formalne dotyczące wykonawców na etapie ubiegania się o udzielenie zamówienia. Jednym z nich jest ograniczenie konieczności gromadzenia przez wszystkich wykonawców znacznej liczby dokumentów na etapie składania oferty. Na przykład, w przypadku stosowania procedury odwróconej w przetargu nieograniczonym, obowiązek złożenia wszystkich dokumentów (w tym oświadczeń o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu) istnieje tylko wobec wykonawcy, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą.

Kolejne znaczne ułatwienia dla wykonawców składających oferty, to możliwość wskazania adresów internetowych ogólnodostępnych i bezpłatnych baz danych, pod którymi są dostępne oświadczenia i dokumenty w formie elektronicznej (np. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej – CEIDG, Krajowy Rejestr Sądowy – KRS, Krajowy Rejestr Karny – KRK). Pozwala to zamawiającemu na ich samodzielne pobieranie.

Ponadto wykonawcy nie są już zobowiązani do przedstawiania dokumentów lub oświadczeń, które są w posiadaniu zamawiającego.

³⁰ Warto przypomnieć, że przed nowelizacją oświadczenie o przynależności lub braku do grupy kapitałowej wykonawcy składali wraz z ofertą przed otwarciem ofert.

³¹ Wyrażonych w katalogu art. 24 ust. 1 ustawy Pzp.

Powyższe usprawnienia dotyczą całego katalogu dokumentów potwierdzających zarówno spełnienie przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, jak i brak podstaw wykluczenia wykonawcy z udziału w postępowaniu, a także dokumentów żądanych od wykonawcy zagranicznego³².

Takie rozwiązania zmniejszą obowiązki w zakresie dokumentowania, przyczyniając się do lepszego postrzegania przez wykonawców całego systemu zamówień publicznych w Polsce.

Korzystanie z zasobów podmiotów trzecich

Wykonawca, w celu wykazania swojej zdolności do realizacji zamówienia, może polegać na zasobach podmiotów trzecich. W takiej sytuacji wykonawca zobowiązany jest udowodnić zamawiającemu, że faktycznie będzie dysponował odpowiednimi zasobami.

Udostępnianie wybranych zasobów przez podmiot trzeci występujący w charakterze podwykonawcy

W dotychczasowej praktyce zdarzały się przypadki zamówień na roboty budowlane czy usługi, w których podmiot trzeci udostępniał wykonawcy swoje zasoby na etapie ubiegania się o zamówienie, bez faktycznego ich wykorzystywania na etapie realizacji.

W obecnym stanie prawnym udostępnienie wykonawcy przez podmiot trzeci swojego potencjału (wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia) w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu, wiąże się z koniecznością uczestnictwa tego podmiotu w realizacji zamówienia w charakterze podwykonawcy.

Wprowadzone przepisy mają służyć wyeliminowaniu dotychczasowych patologicznych praktyk „handlu referencjami”.

Ograniczenie możliwości polegania na zasobach podmiotów trzecich

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi³³, od 14 grudnia b.r., wykonawca nie może powoływać się na zasoby innych podmiotów w celu wypełnienia kryteriów selekcji. Jednocześnie obecne przepisy ustawy Pzp umożliwiają powoływanie się przez wykonawcę na zasoby innych podmiotów w celu wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu.

Rozwiązanie to pozwala na wyłonienie wykonawcy bez premiowania za kapitał, którym nie dysponuje.

Korzystanie przez wykonawcę z zasobów podmiotu trzeciego

Wykonawca na potwierdzenie warunków udziału w postępowaniu składa oświadczenia w zakresie podmiotów trzecich lub Jednolity Europejski Dokument Zamówienia – JEDZ.

Na zamawiającym spoczywa obowiązek zbadania sytuacji podmiotu trzeciego również pod kątem podstaw wykluczenia z postępowania i jednocześnie żądania dokumentów potwierdzających brak podstaw wykluczenia z postępowania dotyczących podmiotu trzeciego.

³² § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. poz. 1126).

³³ Dz. U. poz. 1920.

Korzystanie ze środków ochrony prawnej

Do katalogu czynności, wobec których przysługuje odwołanie od opisu przedmiotu zamówienia i wyboru oferty najkorzystniejszej, dodano możliwość wniesienia przez wykonawcę odwołania na wskazane czynności zamawiającego do zewnętrznego organu jakim jest Krajowa Izba Odwoławcza.

W poprzednim stanie prawnym wykonawca odwoływał się do zamawiającego. W praktyce, wniesienie informacji o czynnościach niezgodnych z przepisami ustawy Pzp do zamawiającego, mogło skutkować nawet brakiem odpowiedzi. Dlatego wprowadzone rozwiązanie wydaje się słuszne.

PODSUMOWANIE

Zmiany wprowadzone przepisami nowelizacji ustawy Pzp mają istotne znaczenie dla całego systemu zamówień publicznych w Polsce. Wymuszają zmiany w dotychczasowych praktykach stosowanych przez zamawiających przy udzielaniu zamówień publicznych, powodują również konieczność dostosowania się wykonawców do nowych regulacji w zakresie składania ofert i obowiązków dokumentacyjnych.

Przy stosowaniu nowych przepisów użyteczne mogą być opinie prawne UZP, dostępne na stronie internetowej www.uzp.gov.pl. Dotyczą one rozstrzygnięć istotnych kwestii, które mogą budzić wątpliwość lub stanowić potencjalny problem dla zamawiających.

Oceny skutków przyjętych rozwiązań będzie można dokonać po dłuższej perspektywie ich stosowania. Dopiero po konfrontacji nowych przepisów z praktyką okaże się, czy zgodnie z zamierzeniami ustawodawcy, wpłyną one pozytywnie na system zamówień publicznych w Polsce, czy też potrzebna będzie kolejna zmiana przepisów.

Akty wykonawcze do nowelizacji ustawy Pzp:

- rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. poz. 1126),
- rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (Dz. U. poz. 1127),
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie wykazu usług w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym (Dz. U. poz. 1135),
- rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie wykazu robót budowlanych (Dz. U. poz. 1125),
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie wykazu dokumentów publicznych i druków o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa (Dz. U. poz. 1089).

Opracowanie: JAROSŁAW ROKICKI, adiunkt na Wydziale Administracji i Prawa WSH w Sosnowcu, kierownik Biura Koordynacji Zamówień Publicznych i Opinii Prawnych w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej.

Zachęcamy do zapoznania się z materiałami przygotowanymi przez Departament Polityki Wydatkowej opublikowanymi na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

ANALIZA ZAPEWNIENIA NIEZALEŻNOŚCI AUDYTORA WEWNĘTRZNEGO A PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI

Departament Polityki Wydatkowej przygotował dokument „Zapewnienie niezależności audytora wewnętrznego a przeciwdziałanie korupcji w jednostce”. Opracowanie powstało w ramach realizacji zadania 9 Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019 (dalej jako: Program), dla realizacji którego podmiotem wiodącym jest Ministerstwo Finansów, jako odpowiedzialne za koordynację audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Dokument opisuje zagadnienie niezależności audytorów wewnętrznych w zakresie przeciwdziałania korupcji, z uwzględnieniem:

- regulacji prawnych i wytycznych,
- roli audytu wewnętrznego w systemie kontroli zarządczej w jednostce,
- wyników badania ankietowego przeprowadzonego w wybranych jednostkach administracji rządowej.

Dokument opisuje również inne działania podejmowane przez Ministerstwo Finansów w ramach realizacji Programu.

Publikacja dostępna jest na stronie internetowej MF <http://www.mf.gov.pl> w zakładce: [Działalność/Finanse publiczne/Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny/Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym/Baza wiedzy](#).

PODSUMOWANIE SPRAWOZDAŃ KOMITETÓW AUDYTÓW Z REALIZACJI ZADAŃ W 2015 R.

Departament Polityki Wydatkowej podsumował działalność komitetów audytu funkcjonujących w ministerstwach w 2015 roku. Opracowanie przedstawia najważniejsze działania podejmowane przez komitety audytu w ramach doradztwa, które świadczą na rzecz ministrów kierujących działami administracji rządowej.

Wsparcie komitetów odnosi się do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz skutecznego audytu wewnętrznego w ministerstwie i w jednostkach w dziale.

Szczególnie cenne są informacje na temat tych inicjatyw, które mogą stanowić przykład właściwego wykorzystania potencjału i roli komitetów audytu w systemie kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.

Prezentowane informacje opierają się na treści sprawozdań z realizacji zadań komitetów audytu przekazanych Ministrowi Finansów.

Dokument dostępny jest na stronie MF <http://www.mf.gov.pl> w zakładce: [Działalność/Finanse publiczne/Kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny/Komitety audytu w sektorze publicznym/Sprawozdania z realizacji zadań](#).

PUBLIKACJA NA TEMAT SPOTKANIA KOMITETÓW AUDYTU

We wrześniu 2016 r. w Ministerstwie Finansów odbyło się coroczne spotkanie członków komitetów audytu w administracji rządowej. Tematem spotkania była skuteczność narzędzi, za pomocą których komitety audytu w ministerstwach realizują powierzone im zadania w obszarze kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.

Materiały ze spotkania dostępne są na stronie internetowej MF <http://www.mf.gov.pl> w zakładce: [Działalność/Finanse Publiczne/Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym/Komitety audytu w sektorze publicznym/Spotkania komitetów audytu.](#)

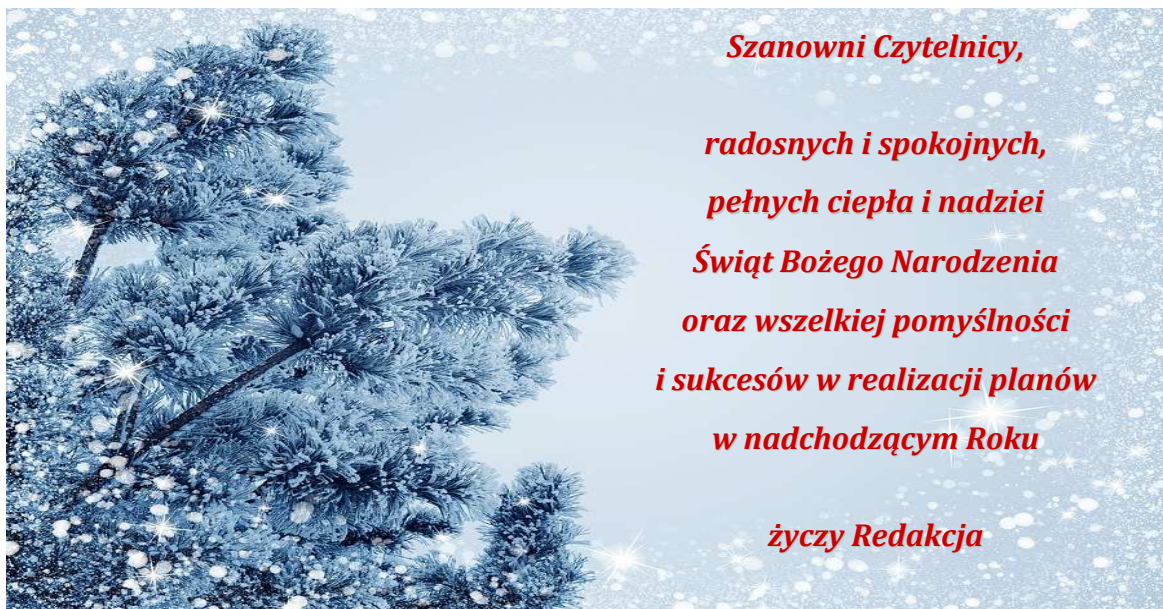
PUBLIKACJA NA TEMAT SPOTKAŃ AUDYTORÓW WEWNĘTRZNYCH JSFP

W październiku 2016 r. w Ministerstwie Finansów odbyło się spotkanie audytorów wewnętrznych jednostek sektora finansów publicznych poświęcone zamówieniom publicznym. Podczas spotkania zostały omówione wybrane zagadnienia dotyczące:

- nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych,
- przeciwdziałania korupcji w świetle przepisów ustawy PZP,
- roli audytu wewnętrznego w przeciwdziałaniu korupcji.

Materiały ze spotkania dostępne są na stronie internetowej MF <http://www.mf.gov.pl> w zakładce: [Działalność/Finanse Publiczne/Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym/ Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym/Spotkania audytorów.](#)

OD REDAKCJI



Serdecznie zapraszamy Państwa do lektury publikowanych materiałów i kontaktów z naszym Departamentem. Chętnie służymy Państwu wsparciem merytorycznym.

Jednocześnie informujemy, że **zmieniła się częstotliwość publikacji *Biuletynu***. Od 2017 roku nasz periodyk będzie wydawany 2 razy w roku.

Zachęcamy do dzielenia się własnymi dobrymi praktykami, których publikacja pozwoli innym jednostkom usprawniać systemy kontroli zarządczej. Będziemy wdzięczni za wszystkie Państwa sugestie, propozycje i uwagi w sprawie *Biuletynu*.

Informujemy, że artykuły zewnętrzne są wyrazem opinii ich autorów.

MINISTERSTWO FINANSÓW; ŚWIĘTOKRZYSKA 12; 00-960 WARSZAWA

WYDAWCA: MINISTER FINANSÓW

REDAKTOR NACZELNY – Katarzyna Szarkowska, Dyrektor Departamentu
Polityki Wydatkowej MF

REDAKTOR PROWADZĄCY – Monika Kos, Radca Ministra w Departamencie
Polityki Wydatkowej MF

REDAKCJA: Wydział Standardów Zarządzania w Sektorze Publicznym
Departament Polityki Wydatkowej MF

KONTAKT:

tel.: 22 694 42 42

fax: 22 694 47 41

e-mail: RedakcjaBKZ@mf.gov.pl lub SekretariatPW@mf.gov.pl