

## **Public procurement: challenges from the perspective of the public procurement office**

### **Zamówienia publiczne: wyzwania z perspektywy Urzędu Zamówień Publicznych**

#### **General remarks**

Public procurement in Poland in its current shape and form has been functioning for almost thirty years. During this time, emphases have been placed in various manners on particular procurement rules, procedures or types of proceedings. Public procurement has also been given additional objectives related to public policies and strategies for achieving sustainable development goals. I have no doubt that similar activities related to attempts to solve immediate problems will also be undertaken in the future. However, taking into account the state of affairs in which we operate in Poland, in my opinion, the Polish public procurement system will have to face two key challenges in the coming years. The first is the issue of staffing in public procurement. The second challenge is ongoing digitalization and its consequences.

#### **Human resources challenges in public procurement**

In discussing the issue of human resources in public procurement, I would like to propose looking at the challenges involved from several perspectives. In the first instance, it is necessary to ensure that personnel simply stay in the procurement system – that staff do not leave the system, that they perceive it as an attractive place to work and develop. The above will ensure that experience is accumulated (both for specific individuals and organizations) and that institutional memory is preserved.

The second aspect related to human resources in the public procurement system is their improvement, largely involving the development of openness and empathy, as well as the ability to use the procedural mechanisms provided by the law in a flexible/creative (but legal) manner. Here, there is a huge role for the process of professionalization, with the active participation of the academic world, thus developing the system of retraining and up-skilling.

Another important issue is the plurality of education, qualifications and competencies. Public procurement is a certain purchasing process where, as in any process of this kind, different qualifications and competences count towards its effective execution. There is no one-size-fits-all competence to carry out all procurements. Therefore, in the process of awarding public contracts, it is necessary to take into account and respect substantive competencies related to the specific subject-matter of the contract, management competencies, financial competencies, legal competencies, organizational competencies and soft competencies. Public procurement is therefore an area where it is important to be able to exploit the synergies of a plurality of educational backgrounds, qualifications and competences.

Another very important issue associated with this topic is the so-called ‘white spots’, by which I mean different regions in Poland as well as individual sectors, where the problems of insufficient competence in various areas of public procurement are much more accentuated and acute than in large cities and attractive branches of industry.

An additional interesting area is the diversity of stakeholders among the staff of the public procurement system. We can distinguish between representatives of contracting authorities, economic operators, inspection bodies, public procurement practitioners, consultants and many others. Properly addressing a specific issue to the different stakeholders will also be crucial.

The final point, which is not exhaustive, but to which I would like to draw attention, is the question of looking at the issue from the perspective of managers. It is worthwhile for managers to be able, on the one hand, to appreciate and, on the other, to invest in those in charge of public procurement, because, after all, it usually depends on them how effectively the money that the managers are in charge of will be spent.

### **Challenges in the digitalization of public procurement**

The second fundamental challenge facing the public procurement system is to exploit the effect of its digital transformation. Currently, the public procurement system in Poland has been digitalized. We have legal regulations in this area, we have built a public e-Procurement Platform, and commercial platforms are in place. In this respect, it is necessary to pay attention to several issues.

The first challenge observed is the issue of market participants shifting their focus from procedural problems to the challenges of digitalization. Which platform should be used? What functionalities does it have? What reusability and automation? Which Business Intelligence (BI) model? How does it document activities in the process? – these are very important questions that have not previously featured in discussions about the procurement process.

Another challenge is the digitalization of further areas related to the public procurement system. For example, the digitalization of hearings before

the National Appeal Chamber, the digitalization of processes before the commencement of the procedure, or during and after the execution of the contract.

Data will be an important challenge. Thanks to the synergy of the Public Procurement Law with digitalization, it is possible to observe procurement processes from the moment they are planned, through the initiation of proceedings, the submission of bids, to the selection of the most advantageous offer and the award of the contract to the final implementation of the contract. This is very important data showing procurement habits and trends.

The digitalization of the procurement system also encompasses Building Information Modelling (BIM). This is an issue that is present in procurement legislation, but also in the public domain. It is difficult to forecast the significance of BIM at present, but taking into account the experience of other countries as well as the first projects implemented in Poland and the diverse initiatives undertaken, it seems to be a very promising area.

The needs of the stakeholders in the public procurement market related to digitalization cannot be forgotten either. The business needs of users will make the digital transformation of the public procurement system develop in areas that are difficult to foresee today. Openness and flexibility towards changes in both human resources and electronic tools will be important in this respect.

\* \* \*

Taking into consideration the issues briefly presented above, in my opinion the most important challenges that the Polish public procurement system will face are the issue of human resources and further digitalization. In this article I intended to present individual aspects of these two issues, being fully aware that they are not exhaustive and may evolve and change over time. It is also not possible to exclude the linking of these issues on several levels, and therefore the linking of human resources with the issue of digitalization. Another interesting issue related to these challenges is the question of time. Bringing about the desired effects in terms of human resources will require patient and systematic work, the results of which will be visible in a long term. Success here can be achieved even by stopping the 'churn' of personnel. On the other hand, in the area of digitalization, the development of which will probably be dictated by business needs, there is room for a lot of 'quick wins' that will stimulate further initiatives.

---

### Uwagi ogólne

Zamówienia publiczne w Polsce w obecnych założeniach i zarysach funkcjonują od blisko trzydziestu lat. W tym czasie rozmaicie rozkładano akcenty na poszczególne zasady udzielania zamówień, poszczególne tryby czy sposoby ich procedowania. Przed zamówieniami publicznymi stawiano również dodatkowe cele związane z politykami publicznymi i strategiami dotyczącymi reali-

zacji celów zrównoważonego rozwoju. Nie mam wątpliwości, że takie działania związane z próbami rozwiązania doraźnych problemów będą też podejmowane w przyszłości. Natomiast biorąc pod uwagę stan faktyczny, w jakim działamy, moim zdaniem, w najbliższych latach system zamówień publicznych w Polsce będzie musiał się zmierzyć z dwoma kluczowymi wyzwaniem: pierwszym jest problematyka kadr w zamówieniach publicznych, drugim – dalsza elektroniczna i jej konsekwencje.

### **Wyzwania związane z kadrami w zamówieniach publicznych**

Omawiając zagadnienie związane z kadrami w zamówieniach publicznych, chciałbym zaproponować spojrzenie na wyzwania z tym związane z kilku perspektyw. W pierwszej kolejności trzeba zadbać, żeby kadry po prostu były w systemie zamówień publicznych – aby pracownicy nie odchodzili z tego systemu, aby go odbierali jako atrakcyjne miejsce pracy i rozwoju. Powyższe zapewni budowanie doświadczenia (zarówno w odniesieniu do konkretnych osób, jak i organizacji) oraz zachowanie pamięci instytucjonalnej.

Drugi aspekt związany z kadrami w systemie zamówień publicznych to ich rozwój, który w dużej mierze powinien polegać na rozwijaniu otwartości, empatii czy umiejętności elastycznego/kreatywnego (ale zgodnego z prawem) korzystania z mechanizmów proceduralnych przewidzianych w przepisach prawa. Tu widzę olbrzymią rolę procesu profesjonalizacji, z aktywnym udziałem świata nauki, systemu doszkalania oraz podnoszenia kwalifikacji.

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest pluralizm wykształcenia, kwalifikacji i kompetencji. Zamówienia publiczne są pewną procedurą zakupową, w której efektywnym przeprowadzeniu – jak w każdym procesie zakupowym – liczą się różne kwalifikacje i kompetencje. Nie ma jednych uniwersalnych kompetencji do przeprowadzenia wszystkich zamówień. Wobec tego w procesie udzielania zamówień publicznych konieczne jest uwzględnienie i respektowanie kompetencji merytorycznych związanych z konkretnym przedmiotem zamówienia, kompetencji zarządczych, finansowych, prawniczych, organizacyjnych czy kompetencji miękkich. Zamówienia publiczne są więc obszarem, w którym należy umieć wykorzystać synergię płynącą z pluralizmu wykształcenia, kwalifikacji i kompetencji.

Innym bardzo ważnym zagadnieniem w tej tematyce są tzw. białe plamy, przez które rozumiem zarówno obszary na terenie Polski, jak i poszczególne branże, gdzie problemy braku wystarczających kompetencji w zakresie rozmaitych obszarów zamówień publicznych są dużo bardziej uwypuklone i dotkliwe niż w dużych miastach i atrakcyjnych dziedzinach gospodarki.

Istotnym obszarem jest również różnorodność interesariuszy wśród kadr systemu zamówień publicznych. Możemy wyróżnić przedstawicieli zamawiających, wykonawców, instytucji kontrolnych, osoby wykonujące zamówienia publiczne, konsultantów itd. Właściwe zaadresowanie zagadnień do poszczególnych interesariuszy będzie miało również kluczowe znaczenie.

Ostatnim zagadnieniem, które nie wyczerpuje omawianej problematyki, ale na które chciałbym zwrócić uwagę, jest kwestia spojrzenia na zagadnienie z perspektywy osób zarządzających. Warto, aby zarządzający mieli możliwość z jednej strony docenienia, a z drugiej – inwestowania w osoby zajmujące się zamówieniami publicznymi, ponieważ od nich zazwyczaj uzależnione jest, jak efektywnie będą wydawane pieniądze, których owi zarządzający są dysponentami.

### **Wyzwania związane z elektroniczną zamówień publicznych**

Drugim fundamentalnym wyzwaniem, przed którym stoi system zamówień publicznych, jest wykorzystanie efektu jego elektroniczności. Obecnie system zamówień publicznych w Polsce jest zelektronizowany. Mamy regulacje prawne w tym zakresie, zbudowaliśmy publiczną Platformę e-Zamówień, funkcjonują platformy komercyjne. Niemniej i w tej sferze konieczne jest zwrócenie uwagi na kilka zagadnień.

Pierwszym zauważalnym wyzwaniem jest kwestia związana z przeniesieniem obszaru zainteresowania uczestników rynku z problemów proceduralnych na wyzwania związane z elektronicznością. Jaka platformę zastosować? Jakie ma funkcjonalności? Jaka reużywalność i automatyzacja? Jaki model Business Intelligence (BI)? Jak dokumentuje czynności w procesie? – to są bardzo ważne zagadnienia, które wcześniej nie występowały w dyskusjach o procesie udzielania zamówień publicznych.

Kolejnym wyzwaniem jest elektroniczna dalszych obszarów związanych z systemem zamówień publicznych. Przykładowo – elektroniczna rozprawa przed Krajową Izbą Odwoławczą, elektroniczna procesów przed wszczęciem postępowania czy w trakcie i po realizacji zamówienia.

Istotnym wyzwaniem będzie przetwarzanie i analiza danych. Dzięki synergii ustawy Prawo zamówień publicznych z elektronicznością można obserwować procesy związane z zamówieniami publicznymi od momentu ich planowania, przez wszczęcie postępowania, złożenie ofert, wybór najkorzystniejszej oferty i udzielenie zamówienia, po finalną realizację zamówienia. Są to bardzo ważne dane pokazujące nawyki i trendy zamówieniowe.

Elektroniczna systemy zamówień to również Building Information Modeling (BIM). Jest to zagadnienie obecne w legislacji zamówieniowej, ale również w przestrzeni publicznej. Trudno dzisiaj prognozować znaczenie BIM, ale analizując doświadczenia innych krajów oraz pierwsze projekty realizowane w Polsce i podejmowane inicjatywy, wydaje się, że jest to bardzo rozwojowy obszar.

Nie można także zapomnieć o potrzebach interesariuszy rynku zamówień publicznych związanych z elektronicznością. Potrzeby biznesowe użytkowników będą sprawiać, że elektroniczna systemy zamówień publicznych będzie się rozwijać w obszarach, które dzisiaj trudno jest przewidzieć. Natomiast ważna będzie w tym aspekcie otwartość i elastyczność względem zmian zarówno kadr, jak i narzędzi elektronicznych.

\* \* \*

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej skrótowo zagadnienia, w mojej ocenie, najważniejsze wyzwania, z jakimi przyjdzie się zmierzyć polskiemu systemowi zamówień publicznych, to kwestia kadr i dalszej elektronizacji. W niniejszym wprowadzeniu chciałem przybliżyć poszczególne aspekty tych dwóch zagadnień z pełną świadomością, że nie wyczerpują one problematyki z nimi związanej i w miarę upływu czasu mogą podlegać ewolucji i zmianom. Nie można również wykluczyć przenikania się tych zagadnień na kilku płaszczyznach, a więc powiązania kadr z kwestią elektronizacji. Kolejną ciekawą kwestią związaną z tymi wyzwaniami jest kwestia czasu. Wywołanie pożądanego efektów w zakresie kadr będzie wymagało cierpliwej, systematycznej pracy, której wyniki będą widoczne w dłuższej perspektywie. Sukcesem może tu już być samo zatrzymanie procesu odpływu kadr. Natomiast w zakresie elektronizacji, której rozwój będzie zapewne dyktowany potrzebami biznesowymi, jest miejsce na dużo szybkich sukcesów (*quick wins*), które będą stymulowały kolejne inicjatywy.

*Hubert Nowak*  
*President of the Public Procurement Office /*  
*Prezes Urzędu Zamówień Publicznych*