

2011

Nowe podejście do zamówień publicznych

Raport z badań 2010/2011



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



NOWE PODEJŚCIE DO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Raport z badań 2010/2011

Publikacja powstała w ramach projektu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości „Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet II, Działanie 2.1, Poddziałanie 2.1.3.

Autorzy:

Anna Kowalewska

Jacek Szut

Rekomendacje w obszarze prawa zamówień publicznych:

Aldona Kowalczyk, Anna Szymańska, Karolina Pastuszek

Koordinacja i współpraca merytoryczna:

Joanna Orłowska (PARP)

Robert Zakrzewski (PARP)

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Wydawca:

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011

ul. Pańska 81/83

00-834 Warszawa

Publikacja bezpłatna

Publikacja dostępna jest także w wersji elektronicznej na portalu: www.parp.gov.pl

Poglądy i opinie wyrażone przez autorów publikacji nie muszą odzwierciedlać stanowiska Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

Wydanie I

ISBN: 978-83-7633-161-4

Nakład: 1500 egzemplarzy

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:

Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzcyk

Spis treści

1. Słowo wstępne	5
1. STRESZCZENIE	7
1.1. Informacje o badaniu	7
1.2. Główne wnioski	7
1.3. Rekomendacje	23
2. INFORMACJE O BADANIU	26
2.1. Kontekst badania	26
2.2. Podstawowe cele badania	27
2.3. Problemy badawcze dotyczące zamawiających	28
2.4. Problemy badawcze dotyczące wykonawców	28
2.5. Problemy badawcze dotyczące trenerów i doradców	29
3. METODOLOGIA BADAŃ	30
3.1. Metodologia badań jakościowych	30
3.2. Metodologia badań ilościowych	31
4. RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH OCZAMI ZAMAWIAJĄCYCH	34
4.1. Aktywność zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych oraz charakterystyka tych zamówień	34
4.2. Obsługa zamówień publicznych	39
4.2.1. Wielkość i struktura zasobów ludzkich	39
4.2.2. Zasoby wiedzy, podnoszenie kwalifikacji	44
4.2.3. Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych	49
4.3. Funkcjonowanie rynku zamówień publicznych w Polsce z perspektywy zamawiających	54
4.3.1. Ogólne postrzeganie rynku	54
4.3.2. Tryby udzielania zamówień publicznych – znajomość i preferencje	57
4.3.3. Ocena umów na realizację zamówień publicznych	61
4.3.4. Komunikacja z wykonawcami na etapie przygotowania ofert	65
4.3.5. Stosowanie środków ochrony prawnej	67
4.4. Ocena wykonawców z sektora MSP	73
4.4.1. Postrzegany udział MSP w rynku zamówień publicznych	73

4.4.2. Postawy wobec wykonawców zamówień publicznych w zależności od ich wielkości.....	78
4.4.3. Znajomość, ocena i stosowanie rozwiązań sprzyjających udziałowi MSP w rynku zamówień publicznych.....	82
4.4.4. Ocena trybów udzielania zamówień publicznych z punktu widzenia ich przyjazności dla MSP.....	88
4.5. Zamówienia elektroniczne – ocena i potencjał do realizacji	89
4.6. Zamówienia innowacyjne – ocena i potencjał do realizacji.....	94
4.7. Pożądane zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych	100
4.8. Segmentacja zamawiających na podstawie opinii o rynku zamówień publicznych	101
5. RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH OCZAMI WYKONAWCÓW.....	104
5.1. Obecność przedsiębiorstw z sektora MSP na rynku zamówień publicznych.....	104
5.1.1. Udział MSP w polskim rynku zamówień publicznych – podstawowe charakterystyki	104
5.1.2. Doświadczenia z pozyskiwaniem zamówień publicznych w ramach konsorcjum	120
5.1.3. Doświadczenia z korzystaniem z usług podwykonawców.....	122
5.1.4. Doświadczenia z korzystaniem z doświadczenia/zasobów innych podmiotów	126
5.1.5. Obecność na zagranicznych rynkach zamówień publicznych.....	128
5.2. Obsługa zamówień publicznych w przedsiębiorstwie.....	130
5.2.1. Wielkość i struktura zasobów ludzkich.....	130
5.2.2. Zasoby wiedzy, podnoszenie kwalifikacji.....	133
5.2.3. Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych i ich ocena.....	136
5.3. Opinie o rynku zamówień publicznych w Polsce	139
5.3.1. Ogólne postrzeganie rynku	139
5.3.2. Tryby udzielania zamówień publicznych – znajomość i preferencje	142
5.3.3. Ocena informacji o zamówieniach publicznych.....	149
5.3.4. Ocena umów na realizację zamówień publicznych	154
5.3.5. Komunikacja z zamawiającymi na etapie przygotowania ofert.....	157
5.4. Stosowanie środków ochrony prawnej.....	159
5.5. Udział w zamówieniach elektronicznych.....	167
5.6. Udział w zamówieniach innowacyjnych i potencjał do ich realizacji.....	171
5.7. Ocena potencjału do wejścia na rynek zamówień publicznych oraz warunki wejścia na ten rynek.....	178
5.8. Czynniki zniechęcające do udziału w rynku zamówień publicznych – wykonawcy w przeszłości aktywni	182
5.9. Zainteresowanie udziałem w rynku zamówień publicznych przedsiębiorstw na nim nieobecnych	183
5.10. Pożądane zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych.....	185
6. TRENERZY I DORADCY O RYNKU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH.....	192
7. PODSUMOWANIE – PORÓWNANIE PERSPEKTYW RÓŻNYCH GRUP UCZESTNIKÓW RYNKU.....	197
8. REKOMENDACJE.....	201
9. BIBLIOGRAFIA.....	211

Słowo wstępne



W ostatnich latach rynek zamówień publicznych w Polsce stale rośnie, na co niewątpliwie istotny wpływ miało wejście Polski do Unii Europejskiej. Rynek ten jest szczególnie atrakcyjny dla przedsiębiorców w obecnej sytuacji gospodarczej. Unia Europejska od kilku lat monitoruje przebieg, tryb i jakość postępowań oraz zachęca do likwidowania barier dostępu do tego rynku dla małych i średnich przedsiębiorstw. Promuje także innowacyjne zamówienia publiczne, pozostawiające wykonawcom możliwość dużo swobody oraz uwzględniające w specyfikacji przetargowej także inne niż cena kryteria oceny ofert. Zachęca też do wykorzystywania narzędzi elektronicznych usprawniających proces udzielania zamówień. Promocja nowego podejścia do zamówień publicznych wpisuje się w działania Unii Europejskiej mające na celu wspieranie działalności innowacyjnej, które jest jednym z kluczowych kierunków polityki europejskiej, zawartych m.in. w Strategii Europa 2020.

Polska również realizuje postulaty zmian na rynku zamówień publicznych poprzez działania zmierzające do jego ukształtowania w sposób bardziej przyjazny sektorowi MSP oraz kreujący warunki sprzyjające rozwojowi innowacyjności gospodarki. Możliwości, jakie stwarza rynek zamówień publicznych oraz potencjał tkwiący w małych i średnich przedsiębiorstwach stały się podstawą realizacji przez PARP projektu badawczego w zakresie nowego podejścia do zamówień publicznych. Jego celem było dokonanie pogłębionej diagnozy barier w dostępie małych i średnich przedsiębiorstw do rynku zamówień publicznych, a także utrudnień w rozwoju zamówień innowacyjnych oraz elektronicznych.

Przekazując Państwu niniejszy raport ufam, że jego wyniki i opracowane na ich podstawie rekomendacje zostaną wykorzystane do przygotowania rozwiązań zwiększających dostępność małych i średnich przedsiębiorstw do zamówień publicznych, a także do projektowania działań zwiększających stosowanie zamówień elektronicznych i innowacyjnych. W mojej opinii pozyskane w wyniku realizacji badania informacje przyczynią się do promocji i wspierania stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych. Wpływie to na sprawniejsze działanie administracji publicznej oraz poprawi innowacyjność polskich przedsiębiorstw, a w efekcie konkurencyjność polskiej gospodarki.

Bożena Lublińska-Kasprzak
Prezes PARP

1. Streszczenie

1.1. Informacje o badaniu

Podstawowym celem badania była pogłębiona diagnoza trzech rodzajów barier na rynku zamówień publicznych: w dostępie małych i średnich przedsiębiorstw do zamówień publicznych, w rozwoju zamówień innowacyjnych, w rozwoju zamówień elektronicznych. W każdym z powyższych trzech obszarów ocena ta była dokonywana z punktu widzenia różnych typów uczestników rynku: zamawiających, wykonawców, trenerów i doradców.

Koncepcja badawcza zakłada realizację cyklu badań w latach: 2010/2011, 2012 i 2013. Niniejszy raport przedstawia wyniki badań przeprowadzonych w latach 2010/2011. Obejmowały one: analizę danych zastanych, jakościowe badania eksploracyjne: zamawiających (N=12 studiów przypadku), wykonawców (N=35 indywidualnych wywiadów pogłębionych) oraz trenerów i doradców (N=30 indywidualnych wywiadów pogłębionych), badania ilościowe: zamawiających (N=802), przedsiębiorców sektora MSP (N=1091) i wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro (N=900). W kolejnych latach przewiduje się powtórzenie badań ilościowych: zamawiających i wykonawców (reprezentatywna próba MSP) w celu monitorowania zjawisk zachodzących na rynku zamówień publicznych.

1.2. Główne wnioski

Obecność MSP na rynku zamówień publicznych

Obecność na rynku zamówień publicznych w latach 2010–2011 deklaruje co czwarty przedstawiciel sektora MSP. Zainteresowanie tym rynkiem wzrasta wraz z wielkością firmy – obecnych jest na nim 43% przedsiębiorstw średniej wielkości, 33% firm małych i 24% mikrofirm. Co dziesiąty przedsiębiorca z sektora MSP uczestniczył w rynku zamówień publicznych, jednak się z niego wycofał. Statystyczny przedstawiciel sektora MSP deklarujący obecność na rynku zamówień publicznych w 2010 roku brał udział w średnio 6.5 postępowaniach (w tym 4.4 to zamówienia o wartości poniżej 14 tys. euro), z czego pozyskał średnio 4.2 zamówienia. Większą aktywnością na rynku zamówień publicznych wykazują się wykonawcy zamówień o większej wartości, tj. tacy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia powyżej 14 tys. euro. W 2010 roku statystyczny wykonawca z tej grupy pozyskał średnio 22 zamówienia, w tym ok. 15 to zamówienia powyżej 14 tys. euro. Wykonawcy sporadycznie ubiegają się o zamówienia publiczne z rynków zagranicznych – nawet wśród najbardziej aktywnych na rynku wykonawców zamówień powyżej 14 tys. euro tylko 4% kiedykolwiek brało udział w postępowaniach na terenie UE i tylko 1% poza UE. Aktywność na zagranicznych rynkach jest raczej okazjonalna – miała ona miejsce nie więcej niż kilka razy.

Łączny udział MSP w ogólnej liczbie udzielonych zamówień w 2010 roku wyniósł 96%. Udział ten odpowiada zatem zasadniczo udziałowi MSP w strukturze przedsiębiorstw w Polsce (blisko 100%). Jednak wewnętrzna struktura MSP ze względu na udział w liczbie zamówień udzielonych w 2010 roku odbiega od ogólnej struktury MSP w Polsce. Chociaż mikroprzedsiębiorstwa mają największy udział w liczbie udzie-

lonych zamówień (45%), to jest on mniejszy niż ich udział w liczbie podmiotów gospodarczych (94%). Znacznie wyższy – w relacji do liczby podmiotów gospodarczych danej wielkości – jest natomiast udział w liczbie zamówień publicznych przedsiębiorstw małych (38%; w populacji przedsiębiorstw – 4%), średnich (13%, w populacji przedsiębiorstw – 1%) oraz dużych (odpowiednio 4% i 0,14%).

Udział przedsiębiorstw poszczególnej wielkości w liczbie zamówień publicznych można również analizować na tle struktury wytwarzanego przez nie PKB. W tym kontekście silniejszą pozycję w zamówieniach publicznych (niż w tworzeniu PKB) mają przedsiębiorstwa małe (udział w liczbie zamówień publicznych: 38%, w tworzeniu PKB – 10%) słabszą natomiast – firmy duże (odpowiednio: 4% i 33%). Udział w liczbie zamówień publicznych podmiotów mikro i średnich jest natomiast porównywalny do ich udziału w tworzeniu PKB (odpowiednio ok. 45% i 15%).

Istnieje zależność polegająca na wzroście wartości zamówienia wraz z wielkością podmiotu – zamówienia o większej wartości pozyskują większe podmioty. Średnia wartość zamówienia wyniosła:

- w firmach mikro – 119 000 zł;
- w firmach małych – 153 000 zł;
- w firmach średnich – 191 000 zł.

Przedsiębiorcy z sektora MSP wykazują niewielką zdolność do kooperacji. Dotyczy to zarówno współpracy w ramach konsorcjum, sięgania po usługi podwykonawców, jak również bycia podwykonawcą. Zaledwie 10% wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych mogło pochwalić się doświadczeniami „konsorcyjnymi”, około 30% korzystało kiedykolwiek z usług podwykonawców, a 25% było kiedykolwiek podwykonawcą. Większą skłonnością do kooperacji cechują się wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro: ponad połowa z nich (53%) próbowała swoich sił w roli jednego z członków konsorcjum, 71% korzystało z usług podwykonawców, a 65% świadczyło usługi podwykonawstwa. Odnotowana różnica jest potwierdzeniem większego profesjonalizmu wykonawców z tej grupy. Na ogół charakteryzowali się oni większą wiedzą o rynku zamówień publicznych, a ich działania rynkowe były oparte na dobrej znajomości rynku. Trzeba również podkreślić, że w grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, częściej realizowano projekty o większej wartości¹, a co za tym idzie rosła opłacalność ekonomiczna korzystania z podwykonawstwa lub realizacji projektu w ramach konsorcjum.

Rynek zamówień publicznych w percepcji wykonawców

Rynek zamówień publicznych jest dla ponad połowy badanych wykonawców z sektora MSP (60%) rynkiem o dużym znaczeniu. Jeszcze większe znaczenie przypisują mu wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro (71% ocenia go jako ważny lub bardzo ważny). Mimo takiej oceny dla żadnej z tych grup wykonawców nie jest on rynkiem podstawowym – równolegle rozwijają oni działalność na rynku komercyjnym. Dla wykonawców z sektora MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych ten ostatni jest wręcz rynkiem dominującym (średnio pochodzi z niego 68% przychodów). Dla wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, rynek zamówień publicznych przedstawia większe znaczenie, jednak – w kategoriach ilościowych – jest ono porównywalne ze znaczeniem rynku komercyjnego (przychody rozkładają się w mniej więcej równych proporcjach na obydwa te rynki).

¹ Założenia doboru próby wykonawców z lat 2008–2010 sprawiały, że znajdowały się w niej podmioty, które zrealizowały przynajmniej jedno zamówienie o wartości powyżej 14 tys. euro. Jednakże nie spodziewaliśmy się, że wyniki dla tej próby (w której przecież większość stanowiły firmy MSP) będą tak znacząco różniły się od wyników dla reprezentatywnej próby MSP. Jedną z odnotowanych różnic było częstsze sięganie po projekty o budżetach przekraczających próg 14 tys. euro.

Rynek zamówień publicznych jest przez wykonawców uważany za ważny dla gospodarki, dający pewność zapłaty (szczególnie ważną w momentach kryzysu). Obecność na tym rynku jest także w opinii wykonawców źródłem korzyści wizerunkowych.

Z drugiej jednak strony mówiono o negatywnych cechach rynku: skrajnym formalizmie, przewadze ceny nad jakością, dużej konkurencji (zwłaszcza cenowej) i związanej z tym niskiej rentowności oraz braku możliwości budowania trwałych relacji z zamawiającymi. Te negatywne wyobrażenia o rynku stanowią istotne bariery udziału w nim przedsiębiorstw z sektora MSP. Rynek zamówień publicznych jest postrzegany przez wykonawców jako rynek specyficzny, różniący się od rynku komercyjnego. Dla przedsiębiorców z sektora MSP, zwłaszcza mikro, rynek publiczny jawi się jako obszar niedostępny. Barięą jest tu sama wielkość przedsiębiorstwa i jego ograniczone zasoby (badanie nie ujawniło istnienia poważnych systemowych barier dostępu do rynku zamówień publicznych). Podmioty zatrudniające do 9 pracowników napotykały na przeszkodę o charakterze obiektywnym, jaką są ograniczone zasoby ludzkie (niekiedy też ograniczone zaplecze techniczne). Sprawia to, że trudniej im przygotować ofertę (proces jest bardziej czasochłonny niż na rynku komercyjnym) oraz realizować złożone projekty, wymagające znacznych nakładów pracy lub zaangażowania znaczących zasobów materiałowych lub technicznych². Przedsiębiorcy zdają sobie sprawę z tego ograniczenia. Tłumacząc swą nieobecność na rynku zamówień publicznych³ najczęściej mówiono, że firma jest zbyt mała (64%). Argument ten pojawiał się w wypowiedziach przedstawicieli firm różnej wielkości, aczkolwiek przeważał w firmach mikro (67%). W małych i średnich przedsiębiorstwach tę kwestię podniosło odpowiednio 34% i 12% badanych. Badanie nie wykazało natomiast, aby na rynku zamówień publicznych działały czynniki „wypychające” z niego mikroprzedsiębiorstwa. Jeżeli mikroprzedsiębiorcy udało się wejść na ten rynek, to z reguły na nim pozostawali.⁴

W opinii wykonawców istotnym problemem rynku zamówień publicznych jest również biurokracja i formalizm. Przedsiębiorcy narzekali na nadmiar dokumentów i zaświadczeń, jakie są składane na etapie ubiegania się o zamówienie, ale też zwracali uwagę, że biurokracja towarzyszy niemal każdemu etapowi realizacji zamówienia. O znaczeniu tego problemu może świadczyć fakt, że często zbyt dużą biurokracją tłumaczono decyzję o wycofaniu się z rynku, a zmniejszenie uciążliwości proceduralnych oraz liczby wymaganych oświadczeń i dokumentów znajdowało się wśród najczęściej oczekiwanych zmian na rynku zamówień publicznych. Ponadto od spełnienia tego postulatu uzależniało swój powrót na rynek wielu przedsiębiorców. Głosy krytyczne mówiące o nadmiarze formalności płynęły z każdej strony – były zgłaszane przez najmniejszych przedsiębiorców, jak i przez przedstawicieli firm średnich. Niemniej jednak to właśnie dla mikroprzedsiębiorstw jest to bariera trudna do pokonania. Przy ograniczonych zasobach kadrowych czasochłonność procedur może skutecznie paraliżować pracę przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorców hamowało przed wejściem na rynek zamówień publicznych również przeświadczenie, że panuje na nim zbyt duża konkurencja, a efektywność ekonomiczna tego rynku jest niższa od notowanej na rynku komercyjnym. Aspekt mniejszej efektywności był podnoszony nie tylko przez pozostających poza rynkiem. Zwracała na niego uwagę także grupa przedsiębiorców aktywnych i tych, którzy z tego rynku się wycofali (w przypadku tych ostatnich był to najistotniejszy powód rezygnacji z ubiegania się o zamówienia

² Nie jest to jednak efekt złej woli zamawiających. Choć istnieją rozwiązania przełamujące omawianą barierę, np. wspólne ubieganie się o zamówienie przez dwa lub więcej podmioty, to są one rzadko stosowane przez przedsiębiorców. Biorąc zaś pod uwagę fakt, że tylko 25% firm nie słyszało o żadnym rozwiązaniu ułatwiającym dostęp do zamówień publicznych możemy postawić hipotezę, o wzmacnianiu bariery strukturalnej przez czynnik o charakterze subiektywnym, jakim jest niska skłonność przedsiębiorstw do kooperacji.

³ Pytanie było zadawane nieaktywnym na rynku zamówień publicznych przedsiębiorcom sektora MSP, którzy jednak kiedykolwiek rozpatrywali możliwość wejścia na omawiany rynek.

⁴ Wielkość przedsiębiorstwa nie była cechą decydującą o wycofaniu się z rynku publicznego. Aczkolwiek należy podkreślić, że jeżeli decyzję o wycofaniu się z tego rynku podejmował mikroprzedsiębiorca, to najczęściej przyczyną było przekonanie o zbyt małej wielkości firmy.

publiczne). Z efektywnością wiąże się też problem dominującego w ocenie ofert kryterium cenowego. Kryteria pozacenowe są przez zamawiających stosowane sporadycznie – według deklaracji zamawiających w 2010 roku miało to miejsce średnio w 5.4% zamówień na usługi, 4.9% zamówień na dostawy oraz 4% zamówień na roboty budowlane.

W badaniu jakościowym wykonawców można było się spotkać z krytycznymi opiniami na temat częstego stosowania przez zamawiających kryterium cenowego jako głównego dla wyboru najlepszej oferty. Według respondentów częste posługiwanie się kryterium najniższej ceny utrudnia wykonawcom funkcjonowanie na rynku zamówień publicznych i koliduje z oczekiwanym wysokim poziomem jakości zamówienia. Chociaż strategię funkcjonowania przedsiębiorców na tym rynku są zróżnicowane (konkurowanie w oparciu o cenę lub jakość), to częstsze stosowanie kryteriów oceny ofert innych niż cena zwiększałyby zainteresowanie rynkiem zamówień publicznych w przypadku aż ponad połowy przedsiębiorstw. Jednocześnie dla blisko jednej trzeciej przedsiębiorców MSP odchodzenie od kryterium cenowego nie jest działaniem pożądanym.

Poważnym obciążeniem rynku zamówień publicznych jest także stereotyp nieuczciwości. Niechęć do działania na tym rynku była tłumaczona tym, że zamówienia są „ustawiane” pod konkretne firmy. Ten argument znalazł się na drugim miejscu na liście powodów, jakie decydują o tym, że przedsiębiorstwa nie są obecne na rynku publicznym. Problem ten nie pojawiał się jednak w wypowiedziach badanych posiadających doświadczenie na rynku zamówień publicznych (zarówno wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych, jak i wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro).

Potencjał wykonawców do realizacji zamówień publicznych

a. Wielkość podmiotu jako wyznacznik potencjału do realizacji zamówień publicznych

Istotnym strukturalnym wyznacznikiem potencjału do realizacji zamówień publicznych jest wielkość podmiotu. Bariera dostępu do rynku związana z wielkością podmiotu rzeczywiście istnieje, jednak dotyczy ona nie całego sektora MSP, ale mikroprzedsiębiorstw. Ich udział w zamówieniach publicznych kształtuje się na poziomie znacznie niższym niż udział w populacji podmiotów gospodarczych, a przekonanie o nieadekwatnej wielkości podmiotu jest wśród mikroprzedsiębiorstw nieobecnych na rynku zamówień publicznych głównym deklarowanym powodem tej nieobecności. Z takimi opiniami mikrofirm trudno polemizować – należy uznać, że ich zasoby kadrowe są rzeczywiście ograniczone. Średnia liczba pracujących w mikroprzedsiębiorstwach wynosi ok. 2 osób, a pamiętać należy także, że rynek zamówień publicznych jest przez firmy traktowany jako uzupełnienie rynku komercyjnego, a zatem aktywność mikrofirm jest również na nim skoncentrowana (średnio obroty mikroprzedsiębiorstw pochodzące z rynku zamówień publicznych wynoszą 26%)⁵. Również samoocena potencjału do realizacji zamówień publicznych – wśród wykonawców nieobecnych na tym rynku – jest najniższa w przypadku mikroprzedsiębiorstw. Problem nie dotyczy wyłącznie ograniczenia w dostępie do większych zamówień, ale ujawnia się też na etapie obsługi proceduralnej zamówienia. Mikroprzedsiębiorcy często wskazywali na pracochłonne i czasochłonne procedury formalno – prawne związane z udziałem w rynku zamówień publicznych.

b. Wiedza o rynku zamówień publicznych

Analizując potencjał wykonawców do realizacji zamówień publicznych warto również zwrócić uwagę na struktury organizacyjne dedykowane do obsługi zamówień publicznych oraz wiedzę o rynku, która pozwala wykonawcom na funkcjonowanie w roli aktorów świadomych swoich praw.

⁵ Ale zdecydowanie większe znaczenie ma rynek zamówień publicznych dla mikroprzedsiębiorców z próby wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Średni udział obrotów z rynku ZP w całości obrotów wyniósł w tej grupie 53%.

Wielowymiarowa ocena potencjału do realizacji zamówień publicznych przez wykonawców nieobecnych na rynku zamówień publicznych ujawnia istnienie znacznych deficytów wiedzy o tym rynku⁶. Pomimo na ogół pozytywnych ocen własnych doświadczeń z rynku komercyjnego ponad połowa przedsiębiorców sektora MSP (nieobecnych na rynku zamówień publicznych) niekorzystnie oceniła swoją zdolność do realizacji zamówień rynku publicznego. Dotyczyło to niemal wszystkich badanych aspektów: umiejętności przygotowania oferty, możliwości wnoszenia wadium, inicjowania tworzenia konsorcjum⁷. Wyjątek stanowiło doświadczenie rynkowe oraz posiadanie zaświadczeń koniecznych do złożenia oferty (około dwóch trzecich ocen pozytywnych)⁸. Można zatem sądzić, że wykonawcy nieaktywni posiadają formalny potencjał do realizacji zamówień publicznych (odpowiednie doświadczenie merytoryczne), jednak nie posiadają wystarczającej wiedzy o rządzących rynkiem procedurach.

Jednak nawet w przypadku wykonawców z sektora MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych wiedza o tym rynku wydaje się być niewystarczająca. Wiedza ta pozwala na uczestnictwo w rynku, jednak – zwłaszcza w sytuacjach krytycznych i w zestawieniu z wiedzą zamawiających, biorąc także pod uwagę częste zmiany ustawy prawo zamówień publicznych – wydaje się ona fragmentaryczna. Wiedza ta przez samych wykonawców jest oceniana relatywnie nisko, przy czym do deficytów w tym zakresie częściej przynajmniej się wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro: tylko 16% z nich ocenia ją jako w pełni wystarczającą, analogiczny odsetek wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych jest dwukrotnie większy.

Przedsiębiorcy obecni na rynku zamówień publicznych rzadko dysponują wyodrębnionymi komórkami/ działami zajmującymi się zamówieniami publicznymi, których istnienie wskazywałoby na pewien stopień profesjonalizacji obsługi zamówień publicznych. Komórki takie posiada 15% wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych i 25% wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Warto zauważyć, że wykonawcy mogą być skutecznie powstrzymywani w swoich decyzjach dotyczących rozwoju działów dedykowanych rynkowi zamówień publicznych. Rynek zamówień publicznych charakteryzuje się bowiem nieprzewidywalnością – brak danych na temat planów zamówień powoduje, że przedsiębiorcom trudno prognozować zmiany na rynku. Ponadto sama specyfika rynku sprawia, że praktycznie niemożliwe jest prowadzenie działalności w oparciu o dobre relacje z zamawiającym⁹ (niewielu zamawiających – 18% – zawiera umowy ramowe).

Pracownicy działów zajmujących się zamówieniami publicznymi zazwyczaj łączą obsługę formalną i merytoryczną zamówienia (a zatem prawo zamówień publicznych nie jest ich specjalizacją). Mniej niż jedno na dziesięć przedsiębiorstw MSP zatrudniało prawników – specjalistów w zakresie prawa zamówień pu-

⁶ Fakt nie podlega żadnej wartościującej ocenie ze strony badaczy. Dla niektórych przedsiębiorców „omijanie” rynku zamówień publicznych może być świadomą strategią, zakładającą brak potrzeby wiedzy o tym rynku. Z punktu widzenia ułatwiania dostępu do tego rynku deficyty wiedzy mogą być istotną barierą, potęgowaną ponadto przez istnienie negatywnych wyobrażeń o rynku.

⁷ Ocenę ambiwalentną i negatywną były częstsze od ocen pozytywnych.

⁸ Ale w przypadku doświadczenia rynkowego pojawia się problem w postaci braku referencji. O ile dobrze o swoim doświadczeniu mówiło niemal dwie trzecie respondentów, to własną możliwość przedstawienia referencji pozytywnie oceniło 44% przedstawicieli sektora MSP.

⁹ W przypadku rynku komercyjnego satysfakcja z uzyskanego produktu / usługi z reguły przynosi efekty w postaci ponownienia transakcji u tego samego dostawcy. Inwestorzy rynku publicznego każdorazowo rozpisują postępowanie. Nie ma zatem pewności, że dobrze wykonane zamówienie przyniesie profit analogiczny do występującego na rynku komercyjnym.

blicznych¹⁰. Przedsiębiorcy rzadko także (wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych – 26%, wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro – 47%) korzystają ze wsparcia ekspertów zewnętrznych, przy czym wraz ze wzrostem wielkości przedsiębiorstwa następował przyrost odsetka respondentów deklarujących sięganie po pomoc zewnętrzną. Współpraca z ekspertami, jeśli ma miejsce, to najczęściej „od czasu do czasu” lub rzadko. Nieliczne przedsiębiorstwa są w stałym kontakcie z ekspertami zewnętrznymi.¹¹

Pokazuje to, że wiedza na temat zamówień publicznych po stronie wykonawców jest dużo bardziej uboga niż po stronie zamawiających. Również zasadniczo inne są strategie uzupełniania tej wiedzy. Jak pokazują wyniki badania zdecydowana większość zamawiających (78%) ma powszechny dostęp do szkoleń. Tymczasem w przypadku MSP aktywnych na rynku ZP tylko co piąte przedsiębiorstwo inwestowało w szkolenia z zakresu ZP. Podnoszenie kwalifikacji przedsiębiorców i ich pracowników odbywa się na zasadzie samokształcenia wykorzystującego portale i pisma branżowe. Różnica w poziomie wiedzy proceduralnej na korzyść zamawiających nie musi dziwić – to od tych ostatnich należy oczekiwać większej wiedzy, gdyż to oni są projektodawcami zamówień. Jednak w pewnych skrajnych sytuacjach deficyty wiedzy odbijają się niekorzystnie na wykonawcach, np. w sytuacji konieczności obrony swoich praw.

c. Korzystanie ze środków ochrony prawnej

Świadome i systematyczne działanie na rynku zamówień publicznych zwiększa poziom wiedzy na temat jego ram prawnych, czego pochodną jest częstsze sięganie po środki ochrony prawnej. Te różnice widać było wyraźnie jeżeli porównać postawy wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych oraz wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. W pierwszej grupie świadomość nowelizacji ustawy PZP w styczniu 2010 roku była na niskim poziomie (połowa badanych słyszała o zmianach, podczas gdy wśród wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, trzech na czterech badanych miało świadomość nowelizacji ustawy), bardzo rzadko podejmowano też w 2010 roku próby wnoszenia odwołań do KIO czy do sądu (po 2%). Oprócz niewątpliwie braku świadomości przysługujących praw barierą w korzystaniu ze środków ochrony prawnej były: obawy przed reakcją zamawiających, czasochłonność procedur (szczególnie dolegliwe w przedsiębiorstwach mikro, w mniejszym stopniu w małych i średnich¹²), brak środków na zakup usług prawniczych oraz brak wiary w sukces odwołania/protestu. Nawet jednak w grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, po środki ochrony prawnej sięgała mniej niż jedna dziesiąta badanych (nie dotyczyło to składania skarg do instytucji zamawiającego – o swym niezadowoleniu poinformowało zamawiającego 25% wykonawców z tej grupy).

Na zasadność wątpliwości wykonawców co do sukcesów ewentualnych procedur odwoławczych wskazują opinie zamawiających, przyznających w zdecydowanej większości, że działania odwoławcze podejmowane przez wykonawców są nieskuteczne. Ponad dwie trzecie badanych zamawiających (71%) mówiło, że ich instytucja wygrywa przed KIO zawsze lub prawie zawsze, podobny odsetek stwierdził, iż zawsze

¹⁰ Posiadanie pracowników z wykształceniem prawniczym – specjalistów, do spraw zamówień publicznych było najczęściej deklarowane przez przedstawicieli przemysłu (31%). W budownictwie i usługach było to odpowiednio 2 i 9%. W firmach wyróżnionych na podstawie klasy wielkości najczęściej prawnicy byli zatrudniani w przedsiębiorstwach małych (17%, dwukrotnie częściej niż średnich i nieco ponad dwukrotnie częściej niż w mikro). Do uzyskanych danych należy jednak podchodzić z ostrożnością ze względu na niewielką bazę (zaledwie 15% posiadało działy dedykowane zamówieniom publicznym, z tego tylko 9% zatrudniało prawników, specjalistów z zakresu ZP).

¹¹ 3% z grupy Wykonawców w latach 2008–2010, żadne z reprezentatywnej próby MSP.

¹² Przedstawiciele firm mikro dwukrotnie częściej (24%) od przedstawicieli firm małych i nieco ponad dwukrotnie częściej niż osoby z firm średnich mówili, że zrezygnowano z zastosowania środków odwoławczych ze względu na brak czasu.

i prawie zawsze informacja o niezadowoleniu nie niesie za sobą żadnych skutków dla prowadzonego postępowania. Nieco inaczej wyglądała kwestia postępowań przed sądem. W tym przypadku już tylko nieco ponad jedna czwarta badanych zamawiających z reguły wygrywała takie postępowania, a 43% w mniej niż połowie przypadków.¹³

Bierność przedsiębiorców w korzystaniu ze środków ochrony prawnej nie może być tłumaczona negatywnym wpływem zmian w ustawie PZP. Przed nowelizacją również bardzo rzadko sięgali oni po środki ochrony prawnej. Protest złożyło zaledwie 5% a odwołanie 4% przedsiębiorców sektora MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych. Niemniej jednak, część badanych trenerów i doradców (badanie jakościowe IDI) zwracało uwagę, że wprowadzenie (w nowelizacji ze stycznia 2010 roku) obowiązku uiszczania opłaty w przypadku postępowania przed KIO może być barierą dla mikroprzedsiębiorstw.

Potencjał organizacyjny zamawiających

Można wyróżnić dwa modele organizacji pracy zamawiających w związku z obsługą zamówień publicznych: scentralizowany, polegający na delegowaniu obsługi zamówień publicznych odrębnym działom do spraw zamówień, oraz zdecentralizowany, w którym sprawami zamówień publicznych zajmują się oddelegowani pracownicy innych komórek. Większą popularnością cieszy się ten drugi – istnieje w 58% instytucji. Wydzielone działy do spraw zamówień publicznych obserwujemy zaś w 42% badanych instytucji.

Liczba osób zajmujących się w instytucji zamówieniami publicznymi oscyluje wokół 3. Najczęściej pracownicy łączą obsługę formalną i merytoryczną (stanowią oni około dwóch trzecich zasobów kadrowych dedykowanych obsłudze zamówień), rzadziej specjalizują się wyłącznie w jednym obszarze zamówień publicznych. Istniejące działy zamówień publicznych stosunkowo często (w 43% instytucji) korzystają z pomocy pracowników merytorycznych innych komórek. Na jednego pracownika obsługującego zamówienia publiczne w 2010 roku przypadało średnio ok. 6 postępowań.

Co piąta badana instytucja zatrudnia prawników-specjalistów od prawa zamówień publicznych.

Zamawiający regularnie aktualizują swoje kwalifikacje z zakresu zamówień publicznych – skłania do tego często zmieniające się prawo zamówień publicznych. Najistotniejszym podejmowanym działaniem podnoszącym kwalifikacje zamawiających są szkolenia, organizowane w ciągu ostatnich dwóch lat w 73% badanych instytucji. W szkoleniach tych uczestniczyło prawie 90% naszych rozmówców. Aktywność szkoleniowa zwiększa się wraz ze wzrostem aktywności zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych.

Większość zamawiających (ok. 70%–80%) deklaruje systematyczne uzupełnianie wiedzy na temat zamówień publicznych także w drodze innych działań niż szkolenia: śledzenia portali branżowych, lektury branżowych czasopism, nieformalnych kontaktów z pracownikami zajmującymi się zamówieniami publicznymi w innych instytucjach.

Niemal wszyscy respondenci oceniają wiedzę swojej instytucji na temat zamówień publicznych jako wystarczającą, choć zazwyczaj w pewnych zakresach wymaga ona uzupełnienia (70%).

Rotacja pracowników nie jest problemem działów obsługi zamówień publicznych. Jedyne w 6% placówek deklarowano, że wymiana pracowników jest duża. Najczęstsze przyczyny rotacji wynikały z rezygnacji pracowników z pracy, motywowanej przyczynami ekonomicznymi, a także ze zmian organizacyjnych w zakładach pracy.

Nieliczna grupa zamawiających (co piąty) współpracuje na etapie przygotowania postępowania z ekspertami zewnętrznymi i innymi instytucjami. Częstotliwość podejmowanej współpracy nie jest jednak zbyt wysoka – w przypadku 45% zamawiających ma ona miejsce bardzo często lub często. Współpraca najczęściej dotyczy opisu przedmiotu zamówienia i jego zakresu merytorycznego (ponad 60%). Stosunkowo

¹³ Należy jednak pamiętać, że zaledwie 7 respondentów miało do czynienia ze skargą do sądu.

często wynika ona także z potrzeby sformułowania wymagań formalnych wobec wykonawcy i ustalenia szacunkowej wartości zamówienia (ok. 45%). Większość zamawiających (90%) nie zgłasza żadnych zastrzeżeń co do współpracy z ekspertami/instytucjami, oceniając ją pozytywnie.

Jeszcze rzadszym zjawiskiem niż współpraca na etapie przygotowania zamówienia jest zapraszanie zewnętrznych ekspertów/instytucji do udziału w ocenie ofert (15% zaprasza ekspertów, 10% – inne instytucje).

Niemal wszyscy zamawiający (w tym także ci, którzy w ogóle nie współpracują z ekspertami zewnętrznymi/innymi instytucjami) są zdania, że skala ich współpracy z ekspertami zewnętrznymi/innymi instytucjami jest wystarczająca (97%). Można więc zakładać, że o ograniczonym zakresie współpracy decyduje brak potrzeb po stronie zamawiającego.

Przygotowanie wykonawców z sektora MSP do realizacji zamówień publicznych w opinii zamawiających

Ponad 40% zamawiających dostrzega wpływ wielkości firmy zarówno na jakość składanych ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, jak również na jakość realizacji zamówienia, choć tylko niespełna 10% uważa, że jest to wpływ bardzo duży.

Wielkość firmy jest postrzegana jako bardzo istotny wyznacznik spodziewanego poziomu wykonania zamówienia. Zwłaszcza firmy mikro i w mniejszym zakresie firmy małe są często postrzegane jako nie dysponujące należyтым potencjałem do realizacji zamówień publicznych, szczególnie powyżej 14 tys. euro – zamawiający bardzo często deklarują, że gdyby mieli wybór, skłanialiby się ku większym wykonawcom. Duże znaczenie w ocenie potencjału podmiotu ma również typ zamówienia – potencjał do należytej realizacji przypisywany jest małym podmiotom najczęściej w przypadku dostaw, rzadziej usług, najrzadziej robót budowlanych¹⁴.

Należyty potencjał do realizacji zamówień publicznych posiadają, zdaniem zamawiających, dopiero przedsiębiorstwa średniej wielkości – jednak i tak budzi on zastrzeżenia w przypadku postępowań powyżej progów unijnych, zwłaszcza robót budowlanych.

Niski potencjał rynkowy i niska zdolność przetargowa jest więc kojarzona z najmniejszymi podmiotami, pomimo że są one dobrze znane zamawiającym z doświadczeń wielokrotnej współpracy z takimi firmami (to oni wykonują przecież znaczącą część zamówień publicznych).

Również wielowymiarowa ocena wykonawców pokazuje, że wielkość podmiotu korzystnie wpływa na jego ocenę. Szczególnie duże różnice w ocenie na korzyść większych podmiotów odnotowano pod względem:

- stopnia przygotowania do udziału w zamówieniach publicznych i umiejętności przygotowania dokumentacji przetargowej (o czym mówili zamawiający w wywiadach pogłębionych);
- konkurowania w oparciu o wiedzę i doświadczenie (a nie cenę);
- renomy.

Zamawiający nie dostrzegają jednak między podmiotami o różnej wielkości – mimo zauważania wyraźnych różnic w potencjale organizacyjnym – różnic w poziomie wykonania zamówienia. Może to wynikać z faktu, że zamówienia udzielane są podmiotom dysponującym oczekiwanym potencjałem i zdolnością do należytego zamówienia (stąd brak różnic w jakości ich wykonania niezależnie od wielkości wykonawcy). Jednak – niezależnie od tego – przedstawione wyżej dane na temat oceny potencjału podmiotów o różnej wielkości wskazują na silną preferencję zamawiających wobec podmiotów większych.

¹⁴ Wyniki badania Wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, a więc podmiotów figurujących w bazach UZP pokazują, że firmy mikro rzadko stają się wykonawcami robót budowlanych (28% udziału w rynku), czego nie można powiedzieć o firmach małych, które mają około 50% udziałów w rynku.

Praktyki stosowane przez zamawiających w celu zwiększenia udziału MSP w rynku zamówień publicznych

a. Znajomość i stosowanie przepisów ułatwiających MSP udział w rynku zamówień publicznych

Deklarowana znajomość przepisów PZP ułatwiających przystępowanie do przetargów podmiotom MSP była powszechna. Jednak stosowanie tych przepisów nie jest intencjonalne. Nie oznacza to, że tego typu rozwiązania nie mają zastosowania w praktyce, a jedynie, iż ich wykorzystywaniu nie towarzyszy świadoma wola zwiększania szans podmiotów sektora MSP. Część badanych mówiła wprost, że działania ukierunkowane na określony typ przedsiębiorstw nosiłyby znamiona czynności zabronionej, tj. faworyzowania określonej grupy. Dlatego stosując przepisy mogące ułatwiać przystępowanie do przetargów MSP zamawiający myślą o zwiększeniu konkurencyjności i otwartości postępowania. W wyniku takich przekonań tylko połowa zamawiających zgodziła się z twierdzeniem, że zamówienia powinny być przygotowywane w sposób ułatwiający dostęp podmiotom sektora MSP.

Za działania charakteryzujące się najwyższą użytecznością dla MSP zamawiający uznali:

- rezygnację z wadium, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne;
- wymaganie minimalnej niezbędnej liczby dokumentów na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu;
- dzielenie płatności na części;
- wypłacanie zaliczki na realizację zamówienia;
- możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu;
- dopuszczanie udziału podwykonawców.

Wiele rozwiązań ocenionych przez wykonawców jako sprzyjające MSP przedstawia również deklarowaną wartość dla zamawiających. Wśród rozwiązań korzystnie ocenianych z punktu widzenia MSP i jednocześnie użytecznych dla zamawiających znalazły się:

- wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu;
- rezygnacja z wadium, gdy nie jest ono konieczne;
- formułowanie warunków udziału w zamówieniu na niezbędnym minimalnym poziomie;
- dzielenie płatności na części.

O rozbieżności interesów wykonawców i zamawiających można natomiast mówić w przypadku następujących rozwiązań, które okazały się korzystne dla MSP i stosunkowo mało użyteczne dla zamawiających:

- wypłacanie zaliczek na realizację zamówienia;
- możliwość powoływania się na zasoby innych podmiotów.

Stosowanie analizowanych rozwiązań, w tym również tych uznanych przez zamawiających za ułatwiające MSP dostęp do rynku zamówień publicznych, nie jest powszechną praktyką. Najczęściej stosowane – przez blisko dwie trzecie zamawiających – okazało się rozwiązanie polegające na wymaganiu minimalnej liczby dokumentów na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Najmniejszą popularnością cieszą się natomiast korzystne dla MSP:

- powiadamianie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem;
- wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia.

b. Stosowane tryby postępowania i kryteria oceny ofert

Trudno jednoznacznie wypowiedzieć się na temat stosowanych trybów postępowania i kryteriów oceny ofert pod względem ich „przyjazności” dla sektora MSP, ponieważ – jak pokazują badania wykonawców – nie ma jednolitych oczekiwań sektora (zróznicowanego pod względem potencjału rynkowego) pod adresem

zamówień publicznych. Preferencje wykonawców są tu różnorodne i zależą od przyjętej strategii rynkowej: orientacji na najniższe ceny czy orientacji jakościowej. Nie ma też mocnych dowodów na to, jakoby określone tryby (spośród najczęściej praktykowanych) faworyzowały określoną grupę wykonawców. Zdecydowanie silniej działającym czynnikiem jest tu wartość zamówienia.

Jednak preferencje zamawiających (i pokrywająca się z nimi praktyka) wobec trybów udzielania zamówień publicznych, i analogiczne preferencje wykonawców wskazują na istnienie pewnych rozbieżności. Okazuje się, że zamawiający znacznie częściej niż wykonawcy preferują przetarg nieograniczony. Ci ostatni zaś (zwłaszcza mikrofirmy) częściej skłaniają się ku zapytaniu o cenę i zamówieniu z wolnej ręki (jednak tryby te również wśród wykonawców mają wielu przeciwników, co potwierdza heterogeniczność badanej grupy). O rozbieżnościach oczekiwań MSP i rynkowej praktyki można też mówić w przypadku stosowania wyłącznie kryterium cenowego. Statystyka UZP pokazuje, że kryterium tym w 100% rządzi się 9 na 10 postępowań. Tymczasem wśród wykonawców istnieje ok. 30%-owa grupa, która odrzuca zamówienia tego typu. Również badania jakościowe pokazały, że orientacja rynku zamówień publicznych na cenę jest jednym z ważniejszych powodów jego krytyki, w tym też niechęci do wchodzenia na ten rynek¹⁵.

c. Relacje między zamawiającymi i wykonawcami

Istotnym problemem rynku zamówień publicznych jest też nierównowaga relacji między wykonawcami a zamawiającymi, pogłębiana przez brak dobrej znajomości procedur prawnych wśród tych pierwszych. Nierównowaga ta jest dostrzegana przede wszystkim przez wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Przejawia się ona w sposobie konstruowania umów na realizację zamówienia. Większość wykonawców z tej grupy (88%) twierdziła, że umowy są konstruowane w sposób faworyzujący zamawiających. Co ciekawe, z taką oceną zgadza się także co trzeci zamawiający (pozostali uważają, że umowy w podobnym stopniu zabezpieczają wykonawców i zamawiających).

Innym przejawem nierównowagi jest brak możliwości wpływu wykonawców na kształt zamówienia (kształt merytoryczny, harmonogram, warunki udziału w postępowaniu). Biorąc pod uwagę większe doświadczenie rynkowe wykonawców i większe kompetencje w obszarze przedmiotu zamówienia, wpływ taki wydaje się pożądanym – mógłby on zwiększać jakość realizowanych zamówień. Praktyki takie – zgłaszanie przez wykonawców uwag pod adresem kształtu merytorycznego zamówienia, czasu jego realizacji, warunków udziału w postępowaniu – mają jednak miejsce rzadko (ok. jedna czwarta zamawiających stwierdza, że wykonawcy zgłaszają je regularnie lub od czasu od czasu). Wynika to z obaw wykonawców przed ujawnieniem konkurencji linii rozmowania przed złożeniem ofert oraz niekiedy lęku przed reakcją zamawiającego¹⁶, a zapewne także z braku wiedzy o takich możliwościach.

Powszechną praktyką nie jest też uwzględnianie przez zamawiających uwag wykonawców – w zależności od obszaru, którego dotyczyły zastrzeżenia, odsetek zamawiających deklarujących, że muszą zawsze lub prawie zawsze uwzględnić uwagi podnoszone przez wykonawców, wahał się od 11% do 18%. Uwag wykonawców nigdy nie uwzględniła zaś od 18% do 45% zamawiających (w zależności od obszaru zastrzeżeń).

Ta postawa zamawiających wydaje się trudna do zrozumienia, biorąc pod uwagę ujawnioną niską ocenę – zarówno w opinii wykonawców jak i trenerów i doradców – dokumentacji przetargowej. Dotyczy to zwłaszcza Opisu Przedmiotu Zamówienia (OPZ), który niekiedy odbiega od standardów rynku komercyj-

¹⁵ Z drugiej strony w badaniu zidentyfikowaliśmy grupę MSP liczącą około 30% przedstawicieli tego sektora, dla której niska cena jest jednym z ważniejszych elementów strategii rynkowej. W przypadku tych przedsiębiorstw odejście od praktyki stosowania przetargów „cenowych” mogłoby oznaczać trudności w skutecznym ubieganiu się o zamówienia. Jednakże biorąc pod uwagę przytoczone powyżej dane na temat ilości przetargów „cenowych” nie wydaje się, aby zmniejszenie ich udziału w puli wszystkich zamówień chociażby o kilka punktów procentowych skutkowało wykluczeniem z rynku tych 30% MSP stosujących strategię cenową.

¹⁶ W badaniu jakościowym ujawniono lęk przed złym traktowaniem przy realizacji zamówienia.

nego.¹⁷ W efekcie, w opinii wykonawców OPZ nie do końca oddają istotę przedmiotu zamówienia lub przedmiot zamówienia mógłby być lepszej jakości od wymaganej w OPZ. Największe zastrzeżenia wykonawców budzi kompletność informacji w SIWZ i OPZ, ich wyczerpujący charakter (36% ocen negatywnych w grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia powyżej 14 tys. euro), ich precyzja (28%), a także – praktyczna użyteczność (26%). Zdarzają się także problemy z odpowiedziami przez zamawiających na przesyłane zamawiającym pytania – według wykonawców udzielane odpowiedzi bywają wymijające i nie wyjaśniają najważniejszych kwestii.¹⁸

Trenerzy i doradcy o rynku zamówień publicznych

Rynek zamówień publicznych jest przez trenerów i doradców postrzegany jako ważna część gospodarki. Zdaniem niektórych ekspertów to właśnie na tym rynku realizuje się największe inwestycje. Choć krytykowano nadmierną biurokrację, to jednak zwracano uwagę, że rynek zamówień publicznych rozwija się i profesjonalizuje. Zwracano też uwagę, że rynek zamówień publicznych może być atrakcyjny dla przedsiębiorców ze względu na pewność uzyskania wynagrodzenia oraz lukratywność finansową niektórych kontraktów (zwłaszcza tych wysokobudżetowych).

Według trenerów i doradców ze względu na fakt, że rynek zamówień publicznych rządzi się zasadą konkurencyjności i równego dostępu, jest on potencjalnie dostępny również dla MSP. Przeszkodą w dostępie mogą być przede wszystkim zbyt wygórowane wymogi formalne (aczkolwiek nie mówiono, aby takie podejście było powszechnie stosowane przez zamawiających). Ekspertki podkreślali jednak, że ustawa PZP daje możliwość radzenia sobie w sytuacjach niespełniania (samodzielnego) wymogów formalnych. Zwracano jednak uwagę na brak motywacji (po stronie zamawiających) do przygotowywania postępowań w sposób liberalny, korzystny dla MSP.

Również trenerzy i doradcy rzadko prowadzą analizy udziału wykonawców w rynku uwzględniające wielkość przedsiębiorstwa. Byli oni zdania, że sam podział na przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie nie oddaje dobrze problemu dostępności rynku zamówień publicznych dla wykonawców o różnej wielkości zatrudnienia. Aczkolwiek stwierdzali, że mikro i małe firmy są naturalnie predysponowane do wykonywania zamówień „podprogowych”. Przedsiębiorstwom średnim jest zaś znacznie bliżej do zachowań firm dużych niż mikro i małych.

Trenerzy i doradcy podkreślali dobre przygotowanie zamawiających pod względem formalnej obsługi postępowania. Gorzej oceniano ich przygotowanie w zakresie merytorycznym (przedmiotu zamówienia). Odwrotna sytuacja dotyczy MSP. Przedsiębiorcy są słabo przygotowani pod względem formalno – prawnym, znacznie lepiej pod względem merytorycznym. Trenerzy i doradcy potwierdzali, że współpraca ekspertów z wykonawcami i zamawiającymi nie jest powszechnym zjawiskiem.

Wyraźnie dostrzegano także „konserwatywizm” zamawiających pod względem korzystania z trybów wyłaniania wykonawcy. Przyczyn dominacji przetargu nieograniczonego trenerzy i doradcy upatrują w jego prostocie (łatwy do stosowania, mniej czasochłonny niż inne tryby) i bezpieczeństwie stosowania (nie wzbudza podejrzeń organów kontrolnych).

Trenerzy i doradcy uznają pojęcie „innovacyjnych zamówień publicznych” za niezrozumiałe i sztuczne. Innowacyjność zamówień była utożsamiana z procesem odchodzenia od kryteriów cenowych. Tak jak w in-

¹⁷ Wykonawcy nie oczekują od zamawiających zamawiania najdroższego (bo najnowszej generacji) sprzętu, czy urządzeń, ale zwracają uwagę, że przedmiot zamówienia może zostać wykonany w inny sposób, może mieć lepszą jakość, przy takiej samej cenie. W badaniach jakościowych pojawił się przykład zamawiania sprzętu komputerowego. Ale problem dotyczy również robót budowlanych, gdzie postęp technologiczny sprawia, że sposób wykonywania niektórych działań, dobry jeszcze 5–10 lat temu, został zastąpiony alternatywną metodą, co nie jest zawsze uwzględniane przez zamawiających.

¹⁸ Mówili o tym uczestnicy badań jakościowych.

nych grupach respondentów innowacyjne zamówienia były kojarzone z zamówieniami elektronicznymi. Według badanych obowiązujące przepisy PZP umożliwiają realizację zamówień innowacyjnych. Zamawiający nie jest ograniczony w zakresie opisu przedmiotu zamówienia; przewiduje też możliwość stosowania szeregu trybów, w mniejszym lub większym stopniu innowacyjnych. Podkreślano jednak, że ustawa PZP nie promuje w szczególności sposób innowacyjności (stosowanie niestandardowych trybów spotyka się ze wzmożonymi kontrolami). Również pragmatyka pracy aparatu administracyjnego nie sprzyja upowszechnianiu zamówień innowacyjnych – wśród zamawiających dominuje przekonanie o konieczności zamawiania rzeczy najtańszych (z założenia nie mogą być innowacyjne).

Korzystnie oceniono regulację PZP w zakresie zamówień elektronicznych. Nie stwierdzono, aby ustawa stanowiła barierę dla zamówień elektronicznych. Niemniej jednak, zwracano uwagę, że tryb elektroniczny w dalszym ciągu nie ogranicza w sposób istotny „części papierowej” zamówień. Barię dla zamówień elektronicznych są przyzwyczajenia zamawiających oraz tryb zapytania o cenę, który stanowi konkurencję dla licytacji elektronicznej. Uważano, że należy przeciwdziałać takiej postawie poprzez wprowadzenie obligatoryjności realizacji części zamówień drogą elektroniczną. Problemem dla upowszechniania e-zamówień mogą być jednak niewystarczające kompetencje (brak umiejętności obsługi platform elektronicznych) oraz braki sprzętowe. Po stronie wykonawców także upatrywano występowania bariery kompetencyjnej oraz sprzętowej (aczkolwiek w mniejszym stopniu niż po stronie zamawiających). Postrzegane korzyści licytacji elektronicznej to przede wszystkim obniżenie ceny zamówienia, chociaż widziano również niebezpieczeństwo wystąpienia ryzykownych zachowań, tj. nierealistycznego zmniejszania ceny.

Trenerzy i doradcy postulowali następujące zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych: stabilizacja prawa, ujednoczenie interpretacji KIO, usprawnienie systemu wyszukiwania orzeczeń KIO, częstsze stosowanie innych kryteriów niż cena, funkcjonalne definiowanie przedmiotu zamówienia (jako element sprzyjający rozwojowi innowacyjnych zamówień – zamawiający ma zdefiniować cele zamówienia, a wykonawca sposoby ich osiągnięcia). Trzy pierwsze postulaty odpowiadają na potrzeby trenerów i doradców w zakresie konstrukcji optymalnych programów szkoleniowych dla zamawiających i wykonawców. Opracowując te programy trenerzy i doradcy bazują przede wszystkim na swojej wiedzy praktycznej – zgłaszanych im problemach, z jakimi na co dzień spotykają się uczestnicy rynku zamówień publicznych. Nie są to jedyne źródła wiedzy. Polityka szkoleniowa uwzględnia również takie źródła, jak: orzecznictwo KIO (stąd potrzeba zwiększenia trafności ich wyszukiwania na stronie UZP) i wyroki sądów. Dodatkowo trenerzy i doradcy posilkują się komentarzami do ustawy oraz korzystają z zasobów internetowych grup tematycznych. Mała popularność zamówień innowacyjnych i elektronicznych (brak praktycznego doświadczenia z takimi zamówieniami) powoduje, że w tej sferze sami trenerzy i doradcy powinni być obiektem działań edukacyjnych.

Bariery rozwoju zamówień przyjaznych MSP

Zaobserwowano kilka utrudnień po stronie zamawiających:

- Świadomość – wsparcie dla MSP jest deklaratywne, związane w większym stopniu z przeświadczeniem, że istnieją oczekiwania (poziom polityki państwowej) wspierania MSP niż z realnym działaniem. Z jednej strony badani deklarowali, że MSP powinno się wspierać, aby ułatwić im dostęp do zamówień publicznych, z drugiej strony rzadko towarzyszyły temu świadome działania.¹⁹ Należy też zwrócić uwagę, że uczestnicy badań jakościowych twierdzili, że z reguły nie interesuje ich profil

¹⁹ Badani stosujący rozwiązania sprzyjające MSP bardzo rzadko twierdzili, że działali tak z intencją wspierania tych przedsiębiorstw. Najczęściej deklarowano, że głównym powodem była chęć zwiększenia liczby oferentów, co nie jest równoznaczne z dążeniem do zwiększenia udziału firm sektora MSP.

wykonawcy. Również w badaniu ilościowym zamawiający stwierdzali, że mają jedynie przybliżoną orientację co do wielkości podmiotów ubiegających się o zamówienie.

- Przyzwyczajenia – stosowanie ułatwień dla MSP niewątpliwie jest działaniem niestandardowym, wymagającym większych nakładów pracy niż w przypadku dotychczasowych praktyk w zakresie przygotowywania postępowań o zamówienie publiczne. Jak pokazały wyniki badań jakościowych i ilościowych przyzwyczajenie (nabycie biegłości przy stosowaniu określonego trybu, najczęściej jest to przetarg nieograniczony) sprawia, że zamawiający niechętnie sięgają po inne rozwiązania. Ponadto stosowanie ułatwień dla MSP, a zatem odchodzenie od standardu, rodzi ryzyko popełnienia błędu. Ciekawe jednak, że duży poziom instytucjonalnej inercji obserwujemy mimo przekonania zamawiających, że przepisy PZP nie pozwalają wybrać najlepszego wykonawcy i nie dbają o dobro publiczne.
- Obawy przed reakcją instytucji kontrolnych – w rozmowach z zamawiającymi mogliśmy usłyszeć, że działania niestandardowe wzbudzają nadmierne zainteresowanie instytucji kontrolnych. W efekcie kontrole trwają dłużej i zakłócają pracę działów zamawiających. Należy podkreślić, że zamawiający, choć rozumieją sens kontroli, a ich procedury przyjmują jak coś „od czego nie można uciec”, zauważają, iż obecnie sporo czasu przeznaczają na obsługę kontroli zamówień. Omawiany problem nie dotyczy zamówień elektronicznych.
- Prawdopodobne preferencje zamawiających wobec podmiotów większych. Zamawiający wykazują się dużą surowością w ocenie potencjału do realizacji zamówień firm mikro i małych – nie zgłaszają zastrzeżeń co do tego potencjału dopiero w przypadku podmiotów średnich (mimo faktycznych dobrych doświadczeń współpracy z mniejszymi wykonawcami). Zamawiający dostrzegają też, że wykonawcy więksi lepiej przygotowują oferty oraz cieszą się większą renomą. Być może te czynniki sprawiają, że – mimo obiektywnie podobnych doświadczeń ze współpracy z podmiotami małymi i większymi – bardziej preferowane są te drugie.
- Brak statystyk pozwalających na dokładną analizę udziałów rynkowych w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Problem dotyczy zarówno całego rynku, jak i poszczególnych instytucji zamawiających. W efekcie zamawiającym może być trudno ocenić, czy utrudnienia dostępu MSP do rynku to problem dotyczący ich instytucji. Trudno również analizować dynamikę zmian w momencie uruchomienia działań wspierających MSP w dostępie do rynku zamówień publicznych.

Innowacyjne zamówienia publiczne oraz bariery ich rozwoju

Przedsiębiorcy nie wykazali dużego zainteresowania udziałem w zamówieniach innowacyjnych, rozumianych jako „dostarczenie nowych lub udoskonalonych produktów/usług”. Przedsiębiorcy rzadko uważali (18%), że ich firmy posiadają bardzo duży lub duży potencjał do realizacji takich projektów (najgorzej pod tym względem wypadły przedsiębiorstwa mikro). Ciekawe jednak, że relatywnie często oceniali własne firmy jako innowacyjne (39%)²⁰.

Niska ocena potencjału własnej firmy do wykonywania zamówień innowacyjnych może być pochodną braku wiedzy na ich temat oraz wiązać się z przeświadczeniem, że rynek zamówień publicznych jest bardziej wymagający od rynku komercyjnego. Należy dodać, że niska ocena potencjału częściowo bazuje także na realnych doświadczeniach z zamówieniami innowacyjnymi (nowych lub ulepszonych) produktów lub usług²¹. Zwraca uwagę, że choć większość badanych (59%) zetknęła się z zamówieniami na wykonanie

²⁰ A zatem opinia o byciu firmą innowacyjną była dwukrotnie częstsza od opinii, że firma jest dobrze lub bardzo dobrze przygotowana do wykonywania innowacyjnych zamówień zamawianych na rynku zamówień publicznych.

²¹ Przedsiębiorcy mieli zatem okazję, aby ocenić swoją zdolność do dostarczenia takich produktów.

nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań, to niespełna jedna piąta z nich zdecydowała się ubiegać o takie zamówienie (dla połowy zakończyło się to sukcesem).

Natomiast przedsiębiorcy korzystnie oceniali ideę wprowadzania innowacyjnych form wyłaniania wykonawców oraz współpracy z nimi. Z dobrym przyjęciem spotkała się inicjatywa wprowadzenia zamówień ukierunkowanych na dłuższą współpracę między zamawiającym a wykonawcą. Korzystnie mówiono także o odchodzeniu od parametru cenowego jako kluczowego dla wyboru wykonawcy.

Wśród zamawiających innowacyjne zamówienia publiczne były przede wszystkim kojarzone z czymś nowym, nowatorskim, unowocześnionym (46%) oraz ze stosowaniem technologii informatycznych (14%). Rzadko wiązano innowacyjne zamówienia ze zmianami proceduralno – formalnymi, takimi jak: ograniczenie biurokracji, uproszczenie lub zmiana procedur (8%).

Około połowa zamawiających kiedykolwiek prowadziła takie zamówienia. Najczęściej dotyczyły one zakupu nowego sprzętu i urządzeń (49%) oraz nowych technologii (22%). Dla ponad jednej piątej zamawiających pojęcia „innowacyjne zamówienie” jest niejasne – nie potrafili oni bowiem określić, czy wśród prowadzonych przez nich zamówień znajdują się takie, które można nazwać innowacyjnymi.

Zapotrzebowanie na innowacyjne zamówienia jest warunkowane przede wszystkim rodzajem instytucji zamawiającej. W przeważającej części instytucji publicznych można je jednak scharakteryzować jako zapotrzebowanie rzadkie, pojawiające się od czasu do czasu. Wydaje się jednak, że wraz z dojrzewaniem instytucji do dokonywania zakupów bardziej długofalowych i mających służyć zmianie technologiczno – społecznej zapotrzebowanie to będzie wzrastać.

W konsekwencji obecny potencjał zamawiających do realizacji zamówień innowacyjnych jest oceniany przeciętnie – według 44% badanych jest on średni, a dla 37% mały (w tym dla 16% bardzo mały). Oceny tego potencjału w szczegółowych wymiarach, w tym pod względem przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, ustalenia kryteriów wyboru wykonawców, przedstawiają się już znacznie lepiej (ok. połowa ocen dobrych, choć tylko ok. 10% bardzo dobrych). Jednak dominująca praktyka zamawiających w udzielaniu zamówień opartych wyłącznie na kryteriach cenowych, rzadkie przypadki podejmowania współpracy z ekspertami zewnętrznymi (brak nawyku i potrzeby takiej współpracy), brak orientacji na kryteria jakości w realizacji zamówień publicznych, problemy z rozumieniem pojęcia „innowacyjne zamówienie” pokazują, że opinie te należy traktować wyłącznie jako deklaracje. Nie kwestionując istniejącego potencjału zamawiających, należy jednak stwierdzić, że ich doświadczenie w zamówieniach, które można by uznać za w podobnym stopniu wymagające kompetencyjnie jak zamówienia innowacyjne, jest nikłe.

Podstawową barierą przed zamawianiem przez instytucje publiczne przedmiotów mogących nosić miano innowacyjnych jest sama ustawa PZP powiązana z ustawą o finansach publicznych. Zdaniem zamawiających zapisy tych ustaw niejako „wiążą im ręce”. Produkt innowacyjny z reguły nie jest tani, a zatem może rodzić się podejrzenie, że postępowanie nie było realizowane w sposób oszczędny. Zwracano uwagę, że przy obecnej dominacji kryterium „najniższa cena” rzeczywiście trudno wymagać od wykonawców innowacyjnych produktów czy usług. Podkreślano również, że budżety na zamówienia są ograniczone i występują trudności przy określaniu pozacenowych kryteriów wyboru wykonawcy. Te kryteria zawsze będą mniej jednoznaczne od kryterium cenowego, co będzie sprzyjało intensyfikacji działań podejmowanych przez organy kontrolne, może też zwiększać skłonność wykonawców do kwestionowania wyboru najlepszego oferenta.

Drugą istotną barierą utrudniającą rozwój rynku zamówień publicznych jest brak potrzeb oraz brak świadomości w zakresie kreowania takich potrzeb przez instytucje zamawiające.

Innymi barierami, jakie stoją przed innowacyjnymi zamówieniami publicznymi, są:

- Zasoby ludzkie – brak zrozumienia problematyki innowacyjnych zamówień przez komórki odpowiedzialne za formalną część zamówienia w instytucji oraz niepewność co do potencjału instytucjonalnego umożliwiającego sprawne przygotowanie i przeprowadzenie zamówień innowacyj-

nych. Z omawianą kwestią związany jest problem rzadkiego korzystania z zasobów podmiotów trzecich (instytucji lub ekspertów zewnętrznych), co poważnie utrudnia prawidłowe przygotowanie OPZ, zwłaszcza w przypadku zamówień innowacyjnych. Ponadto poważną barierą jest brak zrozumienia problemu innowacyjnych zamówień publicznych wśród decydentów – osób, które decydują o kierunkach polityki konkretnej instytucji.

- Ograniczone budżety instytucji sektora finansów publicznych. Deficyt środków sprawia, że postulowane odchodzenie od kryterium cenowego jako głównego elementu oceny oferty może być trudne do zastosowania w praktyce. Ponadto od instytucji publicznych wymaga się wydatkowania środków w sposób oszczędny²², co jednocześnie nie koresponduje z zamawianiem nowych lub udoskonalonych produktów lub usług. Być może rozwiązaniem byłaby analiza oszczędności generowanych przez instytucję nie na etapie zakupu produktu/usługi, ale uwzględniająca również okres jej użytkowania. Jak wspomniano wcześniej oszczędnościom na etapie zakupu mogą towarzyszyć zwiększone wydatki związane z użytkowaniem zakupionego produktu.
- Błędne rozumienie idei „taniego państwa”, jako państwa, które ogranicza wydatki, w tym dokonuje zakupów po jak najniższej cenie. W rzeczywistości „tanie państwo” to państwo, które kieruje się zasadami racjonalizmu ekonomicznego. W przypadku zamówień publicznych może być to zakup produktu o wysokiej cenie jednostkowej (wyższej od konkurencji), ale gwarantującego tworzenie oszczędności w trakcie procesu jego użytkowania. Postulat „niskich wydatków” nie współgra z ideą innowacyjnych zamówień, ale jego utrwalenie w świadomości społecznej może paraliżować działania urzędników. Istniejący standard wydatkowania środków publicznych, zarówno na poziomie centralnym jak i na poziomie poszczególnych instytucji, nie sprzyja zatem innowacyjności. Brakuje elementów zachęcających zamawiających do odchodzenia od kryterium cenowego. Zamówienia są realizowane schematycznie, według utrwalonego wzorca. Z jednej strony jest to zabezpieczeniem dla zamawiających (obniża niebezpieczeństwo popełniania błędów i ryzyko związane z intensywnymi kontrolami), z drugiej jest racjonalne ze względu na mniejszą czasochłonność oraz spodziewany mniejszy rygorizm kontroli prowadzonych postępowań.

Zamówienia elektroniczne i bariery ich rozwoju

Licytacja elektroniczna należała do słabiej znanych przez wykonawców trybów udzielania zamówień publicznych – o takim trybie słyszał co drugi wykonawca MSP aktywny na rynku zamówień publicznych i 72% wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Znacznie rzadziej deklarowano posiadanie praktycznych doświadczeń z tym trybem – o zamówienie publiczne prowadzone w trybie licytacji elektronicznej ubiegało się odpowiednio 17% i 21% wykonawców z tych grup.

Przedsiębiorcy posiadający takie doświadczenia byli podzieleni w swych opiniach na temat przewagi omawianego trybu nad trybami tradycyjnymi. W grupie MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych zdecydowanie przeważała opinia, że jest to lepszy tryb od tradycyjnego (ponad 80% głosów). Za zamówieniami elektronicznymi przemawiała ich prostota i szybkość oraz nowoczesność. Z kolei wśród wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, a więc przedsiębiorstw o dużym doświadczeniu na rynku zamówień publicznych, proporcje były odwrócone (niemal 80% wolało tryb tradycyjny). Według wykonawców z tej drugiej grupy wadą licytacji elektronicznej jest jej cenowy charakter, co ich zdaniem ogranicza użyteczność trybu do zamawiania najbardziej podstawowych produktów i usług, gdzie inne parametry są powszechnym standardem. Uzyskane wyniki nie pozwalają na jednoznaczne wytłumaczenie odnotowanej rozbieżności. Bazując jednak na wynikach badania jakościowego oraz postu-

²² Np. zgodnie z ustawą o finansach publicznych.

gując się dużym doświadczeniem zespołu badawczego związanym z funkcjonowaniem na rynku zamówień publicznych (w tym również aktywnością w obszarze zamówień elektronicznych) możemy domniemywać, że postawa wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, mogła być kształtowana pod wpływem niechęci do zamówień, gdzie jedynym kryterium wyłonienia wykonawcy jest cena. Problem ten ujawnił się w trakcie badań jakościowych. Respondenci dostrzegali zalety licytacji (możliwość oszczędności, mniejsze obciążenia proceduralne), ale podkreślali jej wąskie (ich zdaniem) zastosowanie – wyłącznie do produktów powtarzalnych, prostych. Podważano natomiast sensowność stosowania licytacji elektronicznej przy zamówieniach, których przedmiotem są zaawansowane produkty i usługi, gdzie kierowanie się kryterium cenowym wydaje się prowadzić do uzyskiwania produktów gorszej jakości. Ponadto w badaniu ilościowym można było zaobserwować, że obie badane populacje różniły się pod względem przyjętej strategii rynkowej. Wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, w zdecydowanie większym stopniu niż wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych byli nastawieni na konkurencję merytoryczną.

Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie o poziom przygotowania przedsiębiorców do uczestnictwa w zamówieniach elektronicznych. Ze względu na małą liczbę takich zamówień można sądzić, że większość przedsiębiorców nie jest merytorycznie do nich przygotowana, co jednak nie powinno być barierą ze względu na fakt, iż z reguły przedsiębiorca uczestniczący w licytacji czy aukcji elektronicznej ma możliwość przetestowania narzędzia, w tym również zgłaszania zapytań do centrum pomocy technicznej. Barierą nie jest też zaplecze techniczne badanych firm. Co prawda pojawiały się głosy o problemach z Internetem, jednak nie były one powszechne.

Wśród zamawiających znajomość zamówień elektronicznych jest znacznie wyższa niż wśród wykonawców, jednak – co ciekawe – nie jest ona powszechna: 27% zamawiających nie słyszało o licytacji elektronicznej. Sporadyczne są doświadczenia praktyczne z tym trybem – tylko około 7% badanych przeprowadziło kiedykolwiek postępowanie z wykorzystaniem licytacji elektronicznej. Badani dosyć często (48%) uważali, że realizowane przez nich zamówienia nie kwalifikują się do trybu elektronicznego, nie wszyscy wykonawcy mają dostęp do Internetu (16%; ten typ obaw nie był do końca zasadny, bo 95% wykonawców z próby MSP ma dostęp do Internetu, w całej próbie MSP – 90%) oraz zgłaszali wątpliwości co do umiejętności wykonawców w korzystaniu z narzędzi elektronicznych (19%).

Nie zaobserwowano szczególnych działań podejmowanych przez zamawiających na rzecz rozwoju elektronicznych zamówień publicznych. Wydaje się, że w dużym stopniu zależy to od podejścia kadry zarządzającej poszczególnymi instytucjami. Postawa konserwatywna, przywiązanie do dotychczasowych wzorców postępowania, zdecydowanie ogranicza rozwój takich zamówień.

Zamawiający nie mają zastrzeżeń do platform licytacyjnych i aukcyjnych pod względem możliwości ich technicznej obsługi. Zazwyczaj respondenci stwierdzali, że platformy powinny być przejrzyste i łatwe w użytkowaniu zarówno dla wykonawcy jak i zamawiającego. Badani zamawiający stwierdzali, że obecne platformy do e-zamówień spełniają te wymogi.

W badaniach zdiagnozowano kilka barier rozwoju elektronicznych zamówień publicznych:

- Zamawiający z reguły działają według określonych wzorców/standardów. Są one dobrze opanowane i pozwalają na dobre przygotowanie postępowań. Zamówienia elektroniczne nie mieszczą się w tym kanonie, w efekcie są rzadko stosowane. Należy podkreślić, że przyzwyczajenia nie tylko niekorzystnie oddziałują na skłonność do prowadzenia zamówień elektronicznych, ale generalnie sprawiają, że oprócz przetargu nieograniczonego rzadko kiedy są stosowane inne tryby udzielania zamówień publicznych.²³

²³ Nie dotyczy to zamówienia z wolnej ręki i zapytania o cenę. Były one kiedykolwiek zastosowane przez nieco ponad połowę badanych instytucji.

- Barięą był równieŹ brak doœwiadczenia, z czym wiążęła się obawa przed popełnieniem błądu. Dlatego część zamawiających oczekiwała na moŹliwość zaznajomienia się z funkcjonowaniem elektronicznego systemu w praktyce. Podkreœlano, Źe bywa tak, Źe teoria nie zawsze odpowiada rzeczywistej praktyce.
- Zamówienia elektroniczne sę równieŹ blokowane brakiem dostrzeganej potrzeby ich stosowania oraz ograniczoną uŹytecznoœcią. W tym drugim przypadku zamawiający zwracali uwagę, Źe licytacja elektroniczna jest skonstruowana w sposób umoŹliwiajęcy wyłonienie wykonawcy na podstawie jedynie kryterium cenowego.
- Obawiano się teŹ, Źe zastosowanie elektronicznego trybu wyboru oferenta moŹe być problematyczne ze względu na spodziewane utrudnienia dostępu do odpowiedniej infrastruktury IT po stronie przedsiębiorstw. Aczkolwiek ten argument zdecydowanie nie był dominujęcy.
- Atrakcyjnoœć zamówieñ elektronicznych zmniejsza teŹ fakt, Źe ze względu na limity kwotowe istnieją ograniczone moŹliwosci ich zastosowania. Wydaje się, Źe upowszechnieniu zamówieñ elektronicznych mogłoby słuŹyć stworzenie wirtualnego odpowiednika najbardziej popularnego trybu przetargu nieograniczonego. Ponadto zamawiający wskazują na wady dzisiejszych uregulowañ w zakresie licytacji i aukcji elektronicznych zwięzane z długimi terminami postępowañ.

1.3. Rekomendacje

Rozwięzania słuŹące zmniejszeniu biurokracji w zamówieniach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zniesienia barier dostępu do rynku zamówieñ publicznych wobec mikro, małych i œrednich przedsiębiorstw

- Ograniczenie kolejnych nowelizacji ustawy – Prawo zamówieñ publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. („ustawa PZP”) do niezbędnego minimum.
- Wprowadzenie w ustawie PZP przepisów rozszerzajęcych zamknięty katalog czynnoœci, od których przysługuje odwołanie wykonawcy dla zamówieñ poniŹej progów unijnych o czynnoœci okreœlenia kryteriów oceny ofert oraz wlaœciwego opisu przedmiotu zamówienia (art. 180 ust. 2 ustawy PZP).
- Wprowadzenie do ustawy o kosztach w sprawach cywilnych z dnia 28 lipca 2005 roku przepisów obniŹajęcych wysokoœć opłaty uiszczanej przez wykonawców od skargi do sądu okręgowego na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej.
- Wprowadzenie zmian w ustawie PZP polegajęcych na przywróceniu przepisów o zwrocie części wpisu w przypadku nieuwzględnienia odwołania przez wykonawcę w wyniku orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej.
- Wprowadzenie w ustawie PZP obowięzku dla Prezesa UZP i UZP w postaci stworzenia, prowadzenia, uaktualniania na stronie internetowej UZP katalogu zapisów SIWZ oraz umów o zamówienie publiczne, wykorzystujęcego doœwiadczenia Prezesa UZP z przeprowadzonych kontroli.
- Doprecyzowanie sytuacji, w których zamawiający na podstawie ustawy PZP mogę zatrzymać wadium, w szczególności poprzez usunięcie nieostrej przesłanki zatrzymania wadium przez zamawiajęcego w przypadku zawnionego niezupelnienia dokumentów przez wykonawcę (art. 46 oraz art. 46 ust. 4a ustawy PZP), jak równieŹ ustawowe okreœlenie trybu odwoływania się od niezasadnego, zdaniem wykonawcy, zatrzymania wadium.
- Wprowadzenie w ustawie PZP przepisów doprecyzowujęcych pojęcie „istotnych zmian” umowy o zamówienie publiczne. Wydaje się celowe powięzanie pojęcia zmian istotnych umowy z przed-

miotowo istotnymi składnikami umowy (essentialia negotii umowy) w rozumieniu odpowiednich przepisów Kodeksu Cywilnego i zasad systemu prawa cywilnego.

- Wprowadzenie do ustawy PZP przepisów dopuszczających stosowanie przez zamawiających dialogu technicznego stanowiącego element konsultacji z potencjalnymi wykonawcami na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia wraz z określeniem jego podstawowych zasad. Wzorem do wykorzystania przy konstruowaniu odpowiednich przepisów mogą być regulacje dialogu technicznego zawarte w zamówieniowych dyrektywach unijnych (Model 8 Dyrektywy klasycznej).
- Stworzenie centralnego miejsca przechowywania dokumentów formalnych składanych w przetargach przez wykonawców (m.in. KRS, ZUS itp.) on-line celem uproszczenia biurokracji przy kompletowaniu i analizowaniu dokumentacji przetargowej wykonawców.
- Upowszechnienie stosowania relatywnie nowych przepisów ustawy PZP o udzielaniu zaliczek wśród instytucji zamawiających oraz ujednoczenie procedur zaliczkowych z ustawą o finansach publicznych.
- Wprowadzenie do ustawy PZP przepisów umożliwiających zamawiającym tworzenie i utrzymywanie systemów kwalifikowania wykonawców na wzór rozwiązań przewidzianych w art. 53 Dyrektywy 2004/17/WE.
- Wprowadzenie w ustawie PZP uregulowania podstawowych zasad udzielania zamówień sektorowych poniżej progów UE poprzez wprowadzenie przepisu zobowiązującego zamawiających do stosowania przy udzielaniu tych zamówień traktatowych zasad przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania, a także objęcia zamówień sektorowych poniżej progów unijnych ochroną prawną przewidzianą dla zamówień powyżej progów.

Rozwiązania służące przekonaniu zamawiających do stosowania innych niż cena kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty

- Wprowadzenie zmian na poziomie ustawy o finansach publicznych promujących stosowanie innych niż cena kryteriów oceny ofert. Zmiany mogłyby polegać na wprowadzeniu zarówno na poziomie ustawy PZP jak i ustawy o finansach publicznych przepisów obligujących zamawiających do uzasadniania decyzji o wyborze ceny jako jedyne kryterium oceny ofert.
- Obarczenie wykonawcy obowiązkiem udowodnienia, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w przypadku takiego zarzutu.

Rekomendacje służące rozwojowi innowacyjnych zamówień publicznych

- Klarowne zdefiniowanie pojęcia „innowacyjne zamówienie publiczne” oraz założeń i celów polityki innowacyjnych zamówień publicznych.
- Reorientacja zamawiających ze „zwykłego klienta” na „klienta inteligentnego”, obejmująca całą organizację – decydentów, komórki merytoryczne oraz komórki ds. zamówień publicznych.
- Wprowadzenie w instytucjach zamawiających systemów motywacyjnych premiujących w realizacji zamówień publicznych: kreatywność, inicjatywę, szukanie najlepszych rozwiązań, orientację na jakość.

Rekomendacje służące rozwojowi elektronicznych zamówień publicznych

- Zdefiniowanie założeń i celów elektroniczacji zamówień publicznych (ich orientacja na najniższą cenę, dążenie do oszczędności pozostaje w sprzeczności ze wzrostem innowacyjności zamówień i wzrostem znaczenia kryteriów merytorycznych w wyborze najlepszej oferty).

- Wprowadzenie obligatoryjności stosowania e-zamówień. Przykładowo, każda instytucja musiałaby w okresie danego roku budżetowego przeprowadzić określoną część postępowań (np. 10% ogółu) wykorzystując zamówienia elektroniczne.
- Stworzenie wirtualnego odpowiednika przetargu nieograniczonego.

Rekomendacje dotyczące działań podnoszących poziom wiedzy na temat zamówień publicznych

- Zwiększenie liczby szkoleń merytorycznych dla zamawiających.
- Stworzenie dla MSP zainteresowanych udziałem w rynku zamówień publicznych dostępu do bezpłatnych szkoleń z zakresu zamówień publicznych oraz stworzenie infolinii na temat zamówień publicznych, gdzie można by było uzyskać podstawowe informacje na temat procedury udzielania zamówień publicznych i rozwiązać pojawiające się wątpliwości (w chwili obecnej wykonawcy takiej porady zasięgnąć mogą jedynie korzystając z płatnej pomocy prawników).
- Szkolenia z zakresu innowacyjnych i elektronicznych zamówień dla trenerów i doradców z zakresu zamówień publicznych.
- Stworzenie w instytucjach zamawiających bazy dobrych praktyk, zawierającej informacje zarówno z zakresu prawa zamówień publicznych, jak i podstawową wiedzę merytoryczną w różnych obszarach zamówień (np. w jaki sposób konstruować pozacenowe kryteria oceny oferty).
- Zwiększenie dostępu do orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej poprzez stworzenie wyszukiwarki orzeczeń KIO na stronie Urzędu Zamówień Publicznych (np. za pomocą słów kluczowych).

2. Informacje o badaniu

2.1. Kontekst badania

Wielkość polskiego rynku zamówień publicznych systematycznie rośnie. W okresie 2004–2010 wartość tego rynku wzrosła ponad trzykrotnie: z 48 miliardów złotych do 167 miliardów złotych. Również w 2010 roku, w porównaniu do 2009, odnotowano istotny wzrost wartości rynku – aż o 32%. W sumie w 2010 roku udzielono ok. 200 000 zamówień publicznych. Szacuje się, że otrzymało je około 80 000 wykonawców. Rynek ten stanowi zatem ważną część gospodarki. Oszacowana wartość rynku zamówień publicznych wyniosła około 12% produktu krajowego brutto (PKB) z roku 2010²⁴.

Wzrasta również liczba zamawiających, którzy prowadzą postępowania na zamówienia powyżej 14 tys. euro: w 2004 roku wynosiła ona nieco ponad 11 tysięcy, a w 2008 roku nieco ponad 12 tysięcy, zaś w 2010 roku – już ok. 14 tysięcy. Zdecydowanie największy odsetek zamawiających stanowią jednostki samorządu terytorialnego.

Najczęściej zamawiane są usługi i dostawy (ich udział w liczbie zamówień wynosi po 36%), rzadziej roboty budowlane (jednak ich udział w wartości udzielonych zamówień jest wyższy).

Najbardziej popularnym trybem udzielania zamówień publicznych jest od lat przetarg nieograniczony (stosowany w 2010 roku w 78% zamówień). Do rzadkości należą natomiast tryby niekonkurencyjne, stosowane przez mniej niż 1% zamawiających.

W 91% postępowań o wartościach poniżej progów UE, wszczętych w 2010 roku cena była jedynym kryterium wyboru oferty – udział tego typu zamówień „cenowych” nie zmienił się od roku 2009 (90%). Orientacja zamówień publicznych na cenę staje się w dyskursie publicznym przedmiotem coraz większej krytyki.

Od nowelizacji prawa europejskiego w 2004 roku²⁵ w Unii Europejskiej toczy się debata o roli, jaką powinny pełnić zamówienia publiczne. Wnioski i rekomendacje z tych debat dotyczą trzech głównych zagadnień:

- możliwości kształtowania rynku zamówień publicznych w sposób bardziej przyjazny sektorowi MSP;
- innowacyjności zamówień publicznych;
- zamówień publicznych przeprowadzanych drogą elektroniczną.

Również w Polsce w ostatnim czasie prowadzi się dyskusje na temat sposobów promocji nowego rodzaju podejścia do zamówień publicznych.

Dostrzega się znaczenie sektora MSP dla funkcjonowania gospodarki rynkowej oraz potrzebę stosowania rozwiązań prawnych i finansowych sprzyjających rozwojowi sektora, m.in. rozwiązań ułatwiających włączenie się podmiotów MSP do rynku zamówień publicznych. Partycypacja w strumieniu publicznych środków finansowych dostępnych na rynku zamówień może stanowić stabilne źródło przychodów sektora, wzmacniając jego pozycję rynkową i konkurencyjność. Warto zauważyć, że rozważania takie prowadzone

²⁴ http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;288;sprawozdania_roczne_uzp_z_funkcjonowania_systemu_zamowien_publicznych.html

²⁵ Ostatnie poważne zmiany prawa wspólnotowego zostały wprowadzone dyrektywami 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r.

są jednak w sytuacji deficytu informacyjnego dotyczącego faktycznego udziału MSP w zamówieniach publicznych.

Dyskusja nad zamówieniami innowacyjnymi wpisuje się z kolei w politykę wspierania innowacji. Uważa się, że państwo dysponujące znacznymi zasobami środków publicznych może kreować popyt na innowacyjne produkty, wzmacniając innowacyjność całej gospodarki. Od założeń do realizacji jest jednak daleka droga. Należy się liczyć z istnieniem wielu, nie do końca dobrze rozpoznanych, barier rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych (po stronie systemowej, np. problem kontroli w przypadku kierowania się zasadami sprzyjającymi innowacyjności, po stronie zasobów ludzkich, np. przyzwyczajenia w zakresie stosowania określonych trybów postępowania i kryteriów wyboru wykonawcy).

Elektronizacja zamówień publicznych postrzegana jest natomiast jako narzędzie zwiększania wydajności i poprawy zarządzania procesem udzielania zamówień²⁶. Jednak popularność elektronicznych trybów udzielania zamówień publicznych jest ciągle niska. W 2010 roku licytację elektroniczną zastosowano w mniej niż 1% zamówień w Polsce (ok. 240 zamówień przeprowadzono na platformie Urzędu Zamówień Publicznych).

Podsumowanie możliwości wprowadzania nowych praktyk do zamówień publicznych zawiera raport Ministerstwa Gospodarki *Nowe podejście do zamówień publicznych* z 2008 roku²⁷. W raporcie tym sektor publiczny porównywany jest do „inteligentnego klienta”: *Administracja publiczna powinna dawać dobry przykład i promować zgodnie z zasadą best value for money realizację najbardziej efektywnych projektów – co często wcale nie oznacza najtańszych w chwili zakupu*.

Na potrzeby niniejszego projektu badawczego przyjęto, że nowe podejście do zamówień publicznych oznacza „wprowadzenie nowoczesnego systemu, w którym istotnymi elementami przy udzielaniu zamówień są: innowacyjność, nowoczesne rozwiązania elektroniczne oraz kryteria ekologiczne i społeczne. Nowe podejście zmierza również do zwiększenia udziału małych i średnich przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych. Jednym z kluczowych rozwiązań w nowym podejściu jest opracowanie takiej specyfikacji zamówień, która pozostawia wykonawcom możliwie dużo swobody w promowaniu innowacyjnych rozwiązań (...). Ważne jest także uwzględnienie w specyfikacji przetargowej, innych poza ceną, kryteriów oceny ofert. (...) W zamówieniach cechujących się nowym podejściem zastosowanie mogą mieć w większym stopniu tryby inne niż przetarg nieograniczony, a także narzędzia elektroniczne usprawniające proces udzielania zamówień”²⁸.

2.2. Podstawowe cele badania

Podstawowymi celami badania jest pogłębiona diagnoza trzech rodzajów barier na rynku zamówień publicznych:

1. w dostępie małych i średnich przedsiębiorstw do zamówień publicznych;
2. rozwoju zamówień innowacyjnych;
3. rozwoju zamówień elektronicznych.

W każdym z powyższych trzech obszarów ocena jest dokonywana z punktu widzenia różnych typów uczestników rynku: zamawiających, wykonawców, trenerów i doradców.

²⁶ B. Uliasz (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 16.

²⁷ *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 2008 dostępne pod: <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/2776CA90-55D5-45B3-80C8-B9A5DF0078ED/50208/NowePodejsciePL.pdf>

²⁸ Broszura informacyjna *Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo*, PARP 2010.

Dodatkowym zakładanym efektem realizacji badania jest diagnoza potrzeb informacyjnych środowiska szkoleniowego i doradczego w obszarze zamówień publicznych.

Wyniki badania mają posłużyć do opracowania rekomendacji w zakresie ułatwiania dostępu MSP do rynku zamówień publicznych, a także popularyzacji zamówień innowacyjnych i elektronicznych.

Koncepcja badawcza zakłada realizację cyklu badań w latach: 2010/2011, 2012, 2013.

Niniejszy raport przedstawia wyniki badań przeprowadzonych w latach 2010/2011. Obejmowały one:

- analizę danych zastanych;
- jakościowe badania eksploracyjne: zamawiających, wykonawców oraz trenerów i doradców
- badania ilościowe: zamawiających, przedsiębiorców sektora MSP i przedsiębiorców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro.

W kolejnych latach przewiduje się powtórzenie badań ilościowych: zamawiających i wykonawców (reprezentatywna próba MSP) w celu monitorowania zjawisk zachodzących na rynku zamówień publicznych.

2.3. Problemy badawcze dotyczące zamawiających

Celem badania jest dokonanie oceny funkcjonowania i potencjału rynku zamówień publicznych w Polsce z perspektywy zamawiających, pod kątem dostępności tego rynku dla sektora MSP, zwiększenia jego innowacyjności oraz rozwoju elektronicznych zamówień publicznych. Celem badania jest odpowiedź na poniższe główne pytania badawcze:

- Czy zamawiający znają i stosują przepisy prawa zamówień publicznych (PZP), które ułatwiają przystępowanie do przetargów podmiotom sektora MSP?
- Czy zamawiający znają i stosują przepisy PZP, które w szczególności sprzyjają zamawianiu innowacyjnych zamówień publicznych?
- Czy zamawiający znają i stosują przepisy PZP, które umożliwiają stosowanie elektronicznych zamówień publicznych?
- Jak zamawiający oceniają szanse rozwoju innowacyjnych zamówień w Polsce, zamówień przyjaznych sektorowi MSP oraz elektronicznych zamówień publicznych?
- Jakie są największe zaobserwowane utrudnienia we wdrażaniu zamówień przyjaznych firmom sektora MSP, innowacyjnych zamówień oraz elektronicznego systemu zamówień i w jaki sposób można im przeciwdziałać?

Dodatkowym celem badania jest opracowanie wskaźników efektywności zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych w trzech obszarach: zamówienia publiczne przyjazne sektorowi MSP, innowacyjne i elektroniczne.

2.4. Problemy badawcze dotyczące wykonawców

Celem badania jest odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- Jaki jest udział MSP (z uwzględnieniem klasy wielkości: mikro, małe, średnie) w rynku zamówień publicznych?
- Jak wykonawcy pochodzący z sektora małych i średnich przedsiębiorstw oceniają funkcjonowanie rynku zamówień publicznych w Polsce, zwłaszcza pod kątem dostępności tego rynku dla sektora MSP?
- Jaki jest poziom zainteresowania i zapotrzebowania przedsiębiorców na innowacyjne i elektroniczne zamówienia publiczne?

2.5. Problemy badawcze dotyczące trenerów i doradców

Celem badania wśród trenerów i doradców z zakresu zamówień publicznych jest odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- Jakie są zdaniem trenerów i doradców potrzeby i ograniczenia sektora MSP w uczestnictwie na rynku zamówień publicznych?
- Jaka jest wiedza trenerów i doradców w zakresie zamówień publicznych przyjaznych sektorowi MSP, innowacyjnych i elektronicznych?
- Jakie są potrzeby i ograniczenia środowiska trenerów i doradców w tworzeniu programów szkoleniowych i usług doradczych dla sektora MSP oraz tych związanych z innowacyjnymi i elektronicznymi zamówieniami publicznymi?

Listę szczegółowych pytań badawczych dotyczących zamawiających, wykonawców oraz trenerów i doradców przedstawiono w Aneksie metodologicznym.

3. Metodologia badań

3.1. Metodologia badań jakościowych²⁹

Badanie jakościowe zamawiających metodą studiów przypadków

Przeprowadzono 12 studiów przypadków, z czego:

- 4 studia przypadków na poziomie administracji samorządowej;
- 1 studium przypadku szpitala wojewódzkiego;
- 1 studium przypadku uczelni;
- 2 studia przypadków na poziomie administracji wojewódzkiej (urząd wojewódzki);
- 2 studia przypadków na poziomie ministerstwa;
- 2 studia przypadków urzędów centralnych.

Institucje zostały dobrane z uwzględnieniem takich kryteriów, jak:

- częstotliwość udzielania zamówień publicznych;
- stosowane tryby udzielania zamówień publicznych.

W ramach studiów przypadku zastosowano następujące metody zbierania danych:

- analiza danych zastanych;
- indywidualne wywiady pogłębione;
- diady/triady;
- Critical Incident Technique (CIT) – Technika Zdarzeń Krytycznych.

Badanie jakościowe wykonawców z sektora MSP

Przeprowadzono 35 wywiadów z podmiotami z sektora MSP. Podmioty te były zróżnicowane ze względu na: branżę (usługi, roboty budowlane, dostawy), wielkość przedsiębiorstwa i uczestnictwo w zamówieniach publicznych (aktywne na rynku obecnie, aktywne w przeszłości i nieobecne na rynku).

Ze względu na cele badania, wśród przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych pięć stanowiły takie, które uczestniczyły w procedurze elektronicznych zamówień publicznych. Dodatkowo zbadano pięciu wykonawców, którzy otrzymali w ciągu ostatnich dwóch lat zamówienie publiczne w innym kraju członkowskim Wspólnoty Europejskiej i są aktywni na polskim rynku zamówień publicznych.

Dobór technik badawczych był uzależniony od struktury przedsiębiorstwa i sposobu pracy w organizacji nad zamówieniem publicznym. Podstawową techniką badawczą był indywidualny wywiad pogłębiony, w kilku przedsiębiorstwach przeprowadzono diady.

Badanie trenerów i doradców

Przebadano 30 osób zajmujących się szkoleniami i doradztwem z zakresu zamówień publicznych. Respondenci byli zróżnicowani ze względu na doświadczenie zawodowe, płeć i wiek. Zastosowano technikę indywidualnych wywiadów pogłębionych.

3.2. Metodologia badań ilościowych³⁰

Cykliczne badanie ilościowe przedsiębiorców z sektora MSP

Populacją generalną w badaniu były mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa³¹.

Operatem losowania był REGON. Zastosowano dobór losowy warstwowy nieproporcjonalny. Warstwy losowania utworzone zostały w oparciu o następujące zmienne stratyfikacyjne: wielkość firmy: mikro, małe, średnie; branżę (sekcję PKD); województwo. Warstwowanie zapewniło odpowiednio liczny udział w próbie przedstawicieli przedsiębiorstw wyodrębnionych ze względu na te zmienne.

W sumie zbadano 1091 przedsiębiorstw³² (w pojedynczym cyklu badania). Wyniki badania są reprezentatywne dla ogólnopolskiej populacji MSP.

W doborze próby nie kontrolowano obecności podmiotu na rynku zamówień publicznych. W efekcie badaniem objęto zarówno wykonawców obecnych na rynku zamówień publicznych, tych, którzy byli na nim kiedyś aktywni, a obecnie nie, a także takich, którzy nie mają z tym rynkiem żadnych doświadczeń. Szczególna uwaga w raporcie poświęcona jest wykonawcom z próby reprezentatywnej MSP, którzy obecnie są aktywni (tj. w latach 2010/11) na rynku zamówień publicznych. Podmioty te można uznać za szeroką reprezentację „typowych” wykonawców zamówień publicznych, charakteryzujących się różnym poziomem aktywności na rynku – od intensywnego ofertowania, do incydentalnej obecności na rynku. W raporcie grupa ta jest nazywana „wykonawcami MSP aktywnymi na rynku zamówień publicznych” lub wykonawcami „zidentyfikowanymi jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu (ilościowym) MSP”.

Zastosowano technikę wywiadu wspomaganego komputerowo (CAPI).

Badanie ilościowe wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro

Populację generalną stanowili wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. W grupie badanych, oprócz firm sektora MSP znalazły się również podmioty duże, przy czym sektor MSP dominował w próbie. Wykonawcy ci zidentyfikowani byli na podstawie bazy ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych³³. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w Urzędzie Zamówień Publicznych baza ta zawiera ogłoszenia o udzieleniu zamówień

³⁰ Szczegółowy opis metodologii znajduje się w Aneksie metodologicznym.

³¹ Zgodnie z ich definicją z Załącznika I Definicja małych i średnich przedsiębiorstw do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych).

³² Zakładana minimalna wielkość próby miała wynosić N=1000.

³³ <http://bzp1.portal.uzp.gov.pl/index.php?ogloszenie=brower>

publicznych w postępowaniach powyżej progu 14 tys. euro. A zatem należy założyć, że objęci badaniem wykonawcy to wykonawcy zamówień o takiej wartości³⁴.

Wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro stanowią zatem pewien podzbiór MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych. Aczkolwiek – jak pokazały wyniki badania – różniły się one znacząco od wykonawców zidentyfikowanych jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu ilościowym MSP. Ich głównym wyróżnikiem jest wyższa wartość pozyskiwanych zamówień oraz większa aktywność na analizowanym rynku.

Zrealizowano 900 wywiadów z wykonawcami z bazy, po 300 wywiadów z wykonawcami, którym udzielono zamówienia publicznego w roku 2008, 2009, 2010. Wykonawcy ci opisywani są w dalszej części raportu jako „wykonawcy aktywni w latach 2008–2010” bądź „wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro”.

Zastosowano technikę wywiadów telefonicznych wspomaganych komputerowo (CATI).

Cykliczne badanie ilościowe zamawiających

Populację generalną stanowiły jednostki, które mają obowiązek prowadzić politykę zamówień zgodną z przepisami ustawy Prawo Zamówień Publicznych, a zatem podmioty wskazane przez ustawodawcę w Art. 3 tej ustawy. Do populacji generalnej zaliczono zatem wszystkie podmioty tworzące sektor finansów publicznych oraz inne podmioty, które choć nie są wymienione w ustawie o finansach publicznych, to mają obowiązek działania zgodnie z zasadami wyznaczanymi przez regulacje PZP. A zatem były to przedsiębiorstwa „sektorowe” – działające w sektorze wodnym, energetycznym, transportowym i telekomunikacyjnym³⁵ oraz inne przedsiębiorstwa, np. spółki komunalne, a także przedsiębiorstwa należące do sektora prywatnego lub podmioty trzeciego sektora (np. fundacje), które ze względu na realizację przedsięwzięć współfinansowanych ze środków publicznych zostały zobowiązane do wydatkowania tych środków zgodnie z wymogami ustawy PZP.

Wykorzystano bazę zamawiających tworzoną na podstawie corocznie składanych do Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach.

Liczebność próby zamawiających wyniosła $N=802$ ³⁶ (dotyczy liczebności pojedynczego pomiaru).

Zastosowano technikę wywiadu wspomaganego komputerowo (CAPI – Computer Assisted Personal Interview).

W związku z potrzebą uwzględnienia w analizie danych syntetycznej zmiennej opisującej praktyki działania zamawiających na rynku zamówień publicznych opracowano wskaźniki efektywności/aktywności zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych: przyjaznych sektorowi MSP, innowacyjnych i elektronicznych.

W tym celu dla każdego z tych trzech obszarów opracowano – na podstawie analizy danych zastanych i wywiadów z trenerami i doradcami – listę praktyk zamawiających potencjalnie świadczących o ich aktywności w danym obszarze: przyjazności wobec MSP, innowacyjności i zamówieniach elektronicznych.

³⁴ Dokładna analiza zawartości bazy pokazuje, że w bazie są również ogłoszenia o udzieleniu zamówień publicznych o wartości niższej niż 14 tys. euro. Jak wynika z informacji uzyskanych w UZP, zamawiający mogą publikować ogłoszenia o zamówieniach poniżej 14 tys. euro mimo innych wytycznych co do zawartości bazy (poza sytuacjami, gdy w postępowaniu powyżej 14 tys. euro wybrano ofertę o niższej kwocie). Odnotowane przypadki kwot poniżej 14 tys. euro mogą również wynikać z omyłek pisarskich. Jednak ilość takich przypadków jest tak duża, że rodzi ona pytania co do możliwości wykorzystania w projektowanych analizach zmiennej „wartość zamówienia”.

³⁵ Przy czym oprócz działania w wymienionych sektorach będą musiały spełniać dodatkowe kryteria określone przez PZP.

³⁶ Zakładana minimalna wielkość próby miała wynosić $N=795$

Następnie trenerów i doradców objętych badaniami jakościowymi poproszono o ocenę (za pomocą 9-stopniowej skali), w jakim stopniu każda z tych szczegółowych praktyk świadczy o analizowanej postawie: „przyjazności wobec MSP”, „orientacji innowacyjnej” i „orientacji na zamówienia elektroniczne”.

Następnie – w każdym z trzech analizowanych obszarów – zamawiającym przypisano określoną liczbę punktów według zasady: stosowanie danej praktyki oznacza uzyskanie liczby punktów równej średniej ocenie znaczenia tej praktyki (jako „przyjaznej”, „innowacyjnej” lub „elektronicznej” przyznanej przez badanych ekspertów). Następnie dla każdego zamawiającego sumowano liczbę punktów, jakie uzyskał za stosowanie przez niego praktyk w danym obszarze. Ze względu na wynik uzyskany na każdej z sumarycznych skali zamawiający dzieleni byli na cztery liczące po 25% respondentów grupy o odpowiednio bardzo małym, średnio małym, średnio dużym i dużym stopniu wykorzystywania poszczególnych grup praktyk (innymi słowami o bardzo niskiej, niskiej, wysokiej i bardzo wysokiej wartości danego wskaźnika, świadczących odpowiednio o bardzo niskiej, niskiej, wysokiej i bardzo wysokiej aktywności zamawiających w danym obszarze). Wyjątek stanowiły praktyki w obszarze elektronicznych zamówień publicznych. Wynikało to z rozkładu tej zmiennej. 50% zamawiających nie wykazało żadnej aktywności w tym zakresie, w związku z czym miało zerowy wynik na skali „orientacji na zamówienia elektroniczne”. Pozostałych podzielono na dwa segmenty – 30% o umiarkowanej aktywności i 20% o aktywności uznanej za relatywnie dużą.

Lista praktyk wchodzących w zakres badanych obszarów oraz średnie oceny tych praktyk przyznane przez trenerów i doradców znajduje się w Aneksie metodologicznym.

Stosowanie przez zamawiających danej praktyki było ustalane na podstawie jednego z pytań kwestionariuszowych (*Które z tych rozwiązań były stosowane w Pana(i) instytucji w roku 2010?*) Jednak w niektórych przypadkach rozstrzygano o stosowaniu danej praktyki na podstawie kilku pytań lub na podstawie innych opinii.

Analiza wyników badań ilościowych

Wyniki badań ilościowych: wykonawców zidentyfikowanych jako aktywnych na rynku zamówień publicznych w badaniu ilościowym MSP, wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, oraz zamawiających analizowano pod kątem wielu zmiennych:

- w przypadku wykonawców szczególne znaczenie miały: typ wykonawcy (wykonawcy MSP czy wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia powyżej 14 tys. euro), wielkość podmiotu, branża, region, wiedza o zamówieniach publicznych, istnienie odrębnych komórek do spraw zamówień publicznych);
- w przypadku zamawiających – typ instytucji, liczba udzielanych zamówień, wskaźniki efektywności/aktywności w udzielaniu zamówień przyjaznych MSP, innowacyjnych i elektronicznych, istnienie odrębnych komórek do spraw zamówień publicznych, doświadczenie w zamówieniach elektronicznych, typologia zamawiających³⁷.

Odnotowane różnice zreferowano w treści raportu.

Zamówienia publiczne a płeć

Ponadto wyniki badań ilościowych były analizowane z uwzględnieniem zmiennej płci respondenta. Odnotowane różnice zreferowano w treści raportu.

³⁷ Typologia zamawiających powstała na podstawie analizy segmentacyjnej uwzględniającej opinie zamawiających na temat funkcjonowania rynku zamówień publicznych. Ponadto osobne grupy (również mieszczące się w pojęciu typologia) stanowią grupy wyodrębnione na podstawie analiz: przyjazności wobec MSP, stosowania rozwiązań sprzyjających innowacyjnym zamówieniom publicznym oraz aktywności zamawiających w obszarze elektronicznych zamówień publicznych.

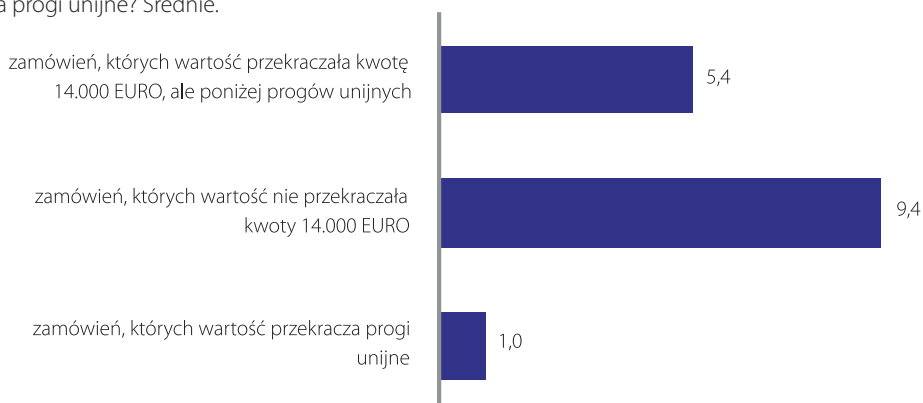
4. Rynek zamówień publicznych oczami zamawiających

4.1. Aktywność zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych oraz charakterystyka tych zamówień

Dane Urzędu Zamówień Publicznych pokazują, że największy udział wśród prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego mają dostawy i usługi (po 36%), nieco mniejszy zaś – roboty budowlane (28%)³⁸. Nie należy się zatem dziwić, że badane instytucje miały największe doświadczenie w prowadzeniu postępowań na zamówienia dostaw oraz usług. Odsetek respondentów, którzy twierdzili, że w ogóle nie ogłaszali takich postępowań, nieznacznie przekroczył jedną dziesiątą. Brak doświadczenia w zakresie robót budowlanych zadeklarowało 25% badanych instytucji. Również częstość zamawiania różniła się w zależności od typu zamówienia. Ponad jedna trzecia instytucji deklaruje częste zamawianie dostaw i usług. Roboty budowlane były natomiast zamawiane często przez jedną na pięć instytucji. Odnotowane różnice są prostą pochodną potrzeb. Dostawy i usługi często wiążą się zapewnieniem bieżącego funkcjonowania podmiotów sektora finansów publicznych, stąd też wysoka częstotliwość prowadzenia takich zamówień.

W roku 2010 zamawiający ogłosili średnio 5.4 zamówienia o wartości nie przekraczającej kwoty 14 tys. euro, 9.4 zamówień powyżej tego progu i 1 zamówienie, którego wartość przekraczała progi unijne. W sumie przeciętna liczba postępowań dla jednej instytucji wynosiła 15.8. Liderem były instytucje systemu ochrony zdrowia. Liczba zamówień poniżej progu 14 tys. euro wyniosła w ich przypadku 6.6, powyżej tego progu – 15.6, zaś próg unijny przekroczyło przeciętnie 1.9 zamówienia.

Wykres 1. Ile w 2010 roku w Pana(i) instytucji było: zamówień, których wartość przekraczała kwotę 14 tys. euro, zamówień, których wartość nie przekraczała kwoty 14 tys. euro, zamówień, których wartość przekraczała progi unijne? Średnie.



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

³⁸ Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 roku, Warszawa, kwiecień 2011.

Najmniej postępowań ogłaszały podmioty, które zostały zidentyfikowane jako mało przyjazne MSP oraz charakteryzujące się niską aktywnością w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych. Niewielka aktywność tych zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych znajdowała również swoje odzwierciedlenie w niskim poziomie aktywności w obszarze zamówień elektronicznych. W podmiotach w najmniejszym stopniu stosujących praktyki przyjazne dla przedsiębiorców MSP przeciętna liczba ogłoszonych w roku 2010 zamówień wahała się od 8.2 do 10.2, podczas gdy w pozostałych przekraczała 18.³⁹ W grupie podmiotów o zerowej aktywności w obszarze elektronicznych zamówień publicznych przeciętnie prowadzono 12.9 postępowań (o 4 postępowania mniej niż w podmiotach o wysokim poziomie aktywności w obszarze zamówień elektronicznych). Podmioty o niewielkiej aktywności w zakresie zamówień innowacyjnych ogłaszały średnio od 10 do 11.8 postępowań, podczas gdy wśród aktywnych „innowacyjnie” liczba ogłoszeń wahała się od 17.9 do 24.8. Na podstawie powyższych danych można postawić hipotezę o poważnym wpływie doświadczenia na kształtowanie się postaw zamawiających w obszarach: przyjazność MSP, zamówienia elektroniczne oraz zamówienia innowacyjne. Jest to zgodne ze spostrzeżeniami niektórych trenerów i doradców, ale również zamawiających i wykonawców. W rozmowach prowadzonych z przedstawicielami tych grup mogliśmy bowiem usłyszeć, że rynek zamówień publicznych jest rynkiem, gdzie istotne jest kształcenie się poprzez praktykę.⁴⁰

Przeciętna liczba rozstrzygniętych postępowań w 2010 roku wyniosła 23.9. Jest ona wyższa niż liczba ogłoszonych postępowań w tym roku. Rozbieżność może wynikać z faktu, że respondenci określając liczbę wszystkich rozstrzygniętych w 2010 roku postępowań, mogli również uwzględnić te, które zostały ogłoszone jeszcze w roku 2009, ale z różnych powodów (przedłużenie czasu na rozstrzygnięcie postępowania lub po prostu zamówienia były ogłaszane pod koniec roku) nie zostały w tym roku zakończone podpisaniem umowy. Najwięcej postępowań zakończyły⁴¹ w 2010 roku instytucje systemu oświaty oraz ochrony zdrowia (odpowiednio 35 i 30.1), najmniej natomiast instytucje centralne⁴² (21).

Przeciętna wartość zamówień różniła się w zależności od ich typu. Najwyższymi budżetami charakteryzowały się zamówienia robót budowlanych, najmniejszymi zamówienia usług. Przeciętnie na roboty budowlane przeznaczono blisko 35 tys. złotych, na dostawy blisko 10 tys. złotych, na zamówienia usług nieco ponad 6 tys. złotych. Należy zaznaczyć, że badani uwzględniali również zamówienia poniżej progu 14 tys. euro, co z pewnością wpłynęło na obniżenie przeciętnej wielkości zamówienia. Obowiązek składania sprawozdań nałożony na podmioty sektora finansów publicznych dotyczy jedynie postępowań o wartości powyżej 14 tys. euro. Jeżeli więc bazować wyłącznie na danych ze sprawozdań przesyłanych do UZP, przeciętna wartość zamówienia jest znacząco wyższa. Według danych za okres od stycznia do grudnia 2010 roku średnia wartość zamówienia powyżej progu wyniosła 126.147 złotych.

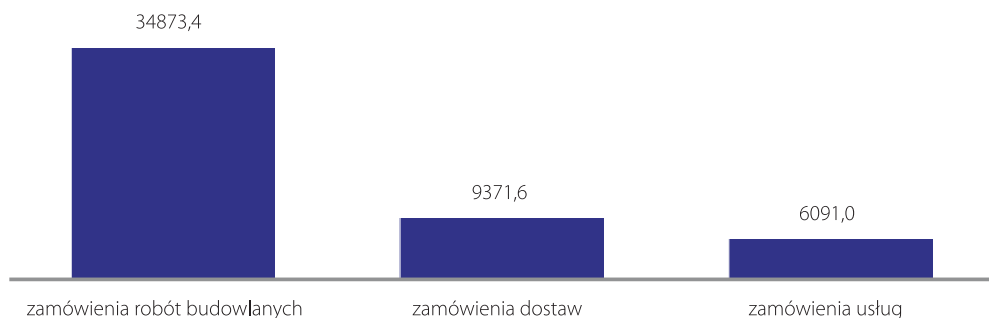
³⁹ W I grupie kwartyłowej „przyjazności dla MSP”, a więc w grupie o najniższym wskaźniku stosowania praktyk przyjaznych dla MSP średnia wyniosła 8.3, w II grupie kwartyłowej 10.2, w III 18.7, a w IV (najwyższy wskaźnik stosowania praktyk przyjaznych dla MSP) – 28.6

⁴⁰ Ogranicza to skuteczność działań szkoleniowych, wzmacnia natomiast znaczenie doradztwa, analizy szczególnie nietypowych, trudnych postępowań (case study i warsztaty).

⁴¹ Badani byli pytani o liczbę postępowań, które zakończyły się podpisaniem umowy z wykonawcą.

⁴² Ze względu na stosunkowo niewielkie liczebności niektóre rodzaje instytucji na etapie analiz połączono w większe kategorie: ministerstwa, urzędy wojewódzkie oraz agencje państwowe są umieszczone w grupie instytucji centralnych; urzędy gmin, dzielnic, powiatów oraz urzędy marszałkowskie utworzyły grupę o nazwie instytucje samorządowe, szkoły wyższe oraz inne placówki oświatowe zostały zaliczone do grupy instytucje oświaty. Wszystkie placówki ochrony zdrowia (szpitale, ZOZ, etc.) zostały umieszczone w grupie instytucje ochrony zdrowia. Przedsiębiorstwa państwowe stanowią samodzielną kategorię. Jednocześnie powstała kategoria „inne” – w jej skład weszły firmy prywatne, stowarzyszenia, spółdzielnie, organizacje pozarządowe.

Wykres 2. Jaka była przeciętna wartość w złotych postępowania dotyczącego zamówienia usług/dostaw/robót budowlanych w 2010 roku?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

W przypadku 29% badanych instytucji przynajmniej jedno postępowanie ogłoszone w 2010 roku nie zostało zakończone podpisaniem umowy w wykonawcę. Najczęstszą przyczyną był brak chętnych do realizacji zamówienia oraz zbyt mała wielkość środków zarezerwowanych na jego realizację. Z tymi problemami zetknęła się połowa instytucji, które nie podpisały umowy z wykonawcą. Jak widać przynajmniej jednym z powodów zaistniałej sytuacji było niewłaściwe rozeznanie rynkowe. Ponadto można również doszukiwać się przyczyn po stronie nieskutecznego zakomunikowania informacji o postępowaniu oraz zbyt wysokich oczekiwań, co mogło skłonić przedsiębiorstwa do rezygnacji z ubiegania się o zamówienie. Problem niedoszacowania budżetu najczęściej dotyczył instytucje ochrony zdrowia (63%). Stosunkowo rzadko był natomiast obecny w przedsiębiorstwach państwowych i instytucjach centralnych (odpowiednio 45% i 44%). Jednocześnie drugie z wymienionych podmiotów wraz z instytucjami oświatowymi najrzadziej zgłaszały problem braku chętnych do realizacji zamówienia (odpowiednio 38% i 45%).

Wykres 3. Dlaczego nie wszystkie ogłoszone postępowania zostały rozstrzygnięte?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=226 (respondenci, którzy nie zakończyli podpisaniem umowy w 2010 roku przynajmniej jednego ogłoszonego postępowania). Badani mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź, dlatego procenty nie sumują się do 100.

Innym powodem nierozstrzygnięcia postępowań było odrzucenie wszystkich ofert z powodów formalnych/wykluczenie wszystkich oferentów (w sumie 22% wskazań). Respondenci ponadto twierdzili, że musieli zrezygnować z postępowania ze względu na zmianę potrzeb (14%) i błędy w dokumentacji postępowania (13%).

Zdaniem zamawiających średnio w 9% postępowań w roku 2010 nie doszło do podpisania umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawców. Wyniki różniły się w zależności od typu zamawiającego. W instytucjach systemu ochrony zdrowia było to przeciętnie 16.7% postępowań, w instytucjach oświatowych 10%. Najmniejszy odsetek problemów leżących po stronie wykonawców zgłosiły instytucje centralne. W ich przypadku niespełna 5% postępowań nie zostało zakończonych podpisaniem umowy z winy wykonawcy.

Kwestia powodów, jakimi kierowali się wykonawcy, którzy rezygnowali z podpisania umowy, nie była poruszana w badaniu ilościowym. Doświadczenia zespołu badawczego pozwalają jednak na identyfikację sytuacji, w jakich może nie dojść do podpisania umowy ze względu na błędy popełnione przez wykonawcę. W pierwszym przypadku wykonawca może przyjąć błędną strategię ofertowania, np. w zamówieniu dzielonym na części, o zróżnicowanych budżetach poszczególnych komponentów, wykonawca przystępuje do wszystkich części, zakładając jednak, że opłacalność ekonomiczna pojawi się dopiero w momencie uzyskania zamówienia na część o największym budżecie. Pozyskanie tylko jednej, najmniejszej (finansowo) części projektu może skutkować odstąpieniem od podpisania umowy. Innym powodem rezygnacji z podpisania umowy może być niestaranne oszacowanie przez wykonawcę kosztów realizacji zamówienia (podpisanie umowy wiązałoby się z poniesieniem straty finansowej). Z kolei w badaniu jakościowym jeden z wykonawców opowiadając o doświadczeniach z licytacją⁴³ elektroniczną powołał się na przykład innego przedsiębiorcy, który zbyt zaangażował się emocjonalnie w licytację i w efekcie „zbił” cenę poniżej wcześniej zakładanego progu opłacalności. Można zatem przypuszczać, że wpływ na zachowania wykonawców ma również relatywnie wysoki poziom ignorancji prawnej. Jak pokazały wyniki badania, wiedza o przepisach PZP nie jest najmocniejszą stroną wykonawców (jak zauważają zamawiający, zdarza się, że wykonawcy nie czytają zapisów umowy). Odstępowanie od podpisania umowy może również wynikać z błędnego założenia, iż termin wykonania zamówienia podlega negocjacji (wykonawca nie podpisuje umowy w obawie przed karami za niedotrzymanie wskazanego w umowie terminu realizacji zamówienia)⁴⁴.

Zaledwie 2% zamawiających przyznało się do istnienia nieprawidłowości, stwierdzonych przez organy kontrolne w prowadzonych przez nich postępowaniach w 2010 roku. Rzadko też stwierdzone nieprawidłowości skutkowały unieważnieniem postępowania lub rozwiązaniem zawartej już umowy (po 5%).⁴⁵

Wskutek stwierdzonych nieprawidłowości w 2010 roku unieważniono średnio 6 postępowań (na instytucję), zaś w przeciętnie 3 przypadkach działania kontrolne skutkowały rozwiązaniem już zawartej umowy. Ze względu na niewielką liczbę instytucji, w których zaistniały nieprawidłowości, do przedstawionych danych należy podchodzić z ostrożnością. Dane te odnoszą się wyłącznie do przedsiębiorstw państwowych. W pozostałych instytucjach działania kontrolne nie skutkowały unieważnieniem postępowania ani rozwiązaniem już zawartej umowy.

Najczęściej pojawiającym się błędem były błędy w dokumentach (39%), a następnie zbyt późne przekazanie informacji o zamówieniu (17%). Jednocześnie w przypadku 11% kontroli wycofano się z wcześniej stawianych zarzutów.

⁴³ Podczas wywiadu rozmówca posługiwał się terminem „aukcja”. Z wypowiedzi można wnioskować, że miał na myśli licytację: „ze wszystkimi aukcjami, że można się zagalopować tylko, tak ludzie mówią, a tu tysięcy taniej, tu stówę taniej, mogą być problemy, wiadomo, że można zejść do jakiegoś poziomu bezsensowności ceny...”

⁴⁴ http://www.biznes-polska.pl/article/922364_Odstapienie_od_podpisania_umowy.htm

⁴⁵ Zbliżone dane są zawarte w zbiorczych informacjach o wynikach kontroli z lat 2004–2008 zamieszczone na stronach UZP. W wyniku kontroli od 2% do 5% zamówień skutkowało wnioskiem o unieważnienie postępowania.

Zapytaliśmy badanych również o stosowane kryteria wyboru najlepszej oferty. W niewielu prowadzonych postępowaniach stosowano inne kryteria oceny ofert niż cena – miało to miejsce średnio w 5.4% zamówień usług, 4.9% zamówień dostaw oraz 4% zamówień na roboty budowlane. Rzeczywisty udział postępowań innych niż cenowe może być jednak mniejszy. Część zamawiających formułuje dodatkowe kryteria w sposób prowadzący je również do roli parametru mającego charakter cenowy⁴⁶. Przewaga postępowań o charakterze cenowym jest niewątpliwie problemem rynku zamówień publicznych. Nie oznacza to, że najniższa cena jest nieuzasadnionym kryterium. W wielu przypadkach jej stosowanie jest w pełni racjonalne i może przynosić wymierne korzyści dla budżetu państwa (np. zakup standaryzowanych produktów). Problem pojawia się natomiast w momencie zamówień produktów/usług, które nie podlegają prostej standaryzacji, w tym zamówień o innowacyjnym charakterze. Ale niekiedy nawet w pozornie standardowych postępowaniach kryterium cenowe może przynosić więcej szkód niż korzyści. Przykładem może być postępowanie na roboty budowlane – czy zyskiem dla sektora finansów publicznych jest zakup usługi o najniższej cenie, czy też zakup usługi o najwyższym okresie trwałości? Należy dodać, że w trakcie badań jakościowych niektórzy wykonawcy krytykowali rynek zamówień publicznych za częste posługiwanie się kryterium cenowym.

Przezywamy cenę, to co jest obecnie plagą w kryteriach oceny zamówień publicznych, to jest 100% cena, w związku z tym nie wygrywamy przetargów, które są skoncentrowane regionalnie i rzeczywiście przezywamy cenę z miejscowymi firmami czy też trenerami, 100% cena powoduje, że jest ona bardzo zaniziona, wręcz na granicy opłacalności realizacji danej usługi, również zamawiający o tym mówią, obniża to jakość usług, mamy taką skrajność na rynku.

Wykonawca aktywny, firma mikro, usługi, kobieta

Myślę, żeby odejść od tego, żeby to nie była 100% cena, mi to przeszkadza troszeczkę, cena jest bardzo ważna, ale jeżeli ja np. terminowo wykonuję zlecenia, ileś tam robót terminowo nie przekraczałem to, to też powinno mieć jakieś znaczenie, nie może tak być, że ja działam dziesiątki lat i to jest w ogóle bez znaczenia, nie może się tylko cena liczyć.

Wykonawca aktywny, firma mała, budownictwo, mężczyzna

Odsetek zamówień usług, gdzie cena nie była jedynym kryterium wahał się w zależności od typu instytucji od 3,2% do 6,6%. Najczęściej od zamówień cenowych w usługach odchodziły instytucje oświatowe i instytucje samorządowe (odpowiednio 6,0% i 6,6%), najrzadziej zaś podmioty „inne” (spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje pozarządowe i inne podmioty, które zostały zobowiązane do stosowania ustawy Prawo Zamówień Publicznych – 3,2%) oraz instytucje centralne (4,8%). Większe różnice odnotowano w przypadku zamówień dostaw oraz robót budowlanych. W dostawach odsetek zamówień, w których oprócz ceny stosowano także inne kryteria oceny oferty, wahał się w zależności od typu instytucji od 3,2% do 7,6%, w zamówieniach robót budowlanych – od 2,1% do 7,1%. Zamówienia dostawy z innymi kryteriami niż cena najczęściej ogłaszały instytucje oświatowe (7,6%) i instytucje ochrony zdrowia (6,4%). Również te instytucje najczęściej kierowały się innymi niż cena kryteriami przy zamawianiu robót budowlanych (7,1% instytucje oświatowe, 5,5% instytucje ochrony zdrowia).

Blisko połowa (49%) badanych instytucji posiadała doświadczenia w postępowaniach, w których zamówienie jest dzielone na części. Rozwiązanie to było najczęściej praktykowane w jednostkach ochrony zdrowia (76%) oraz instytucjach oświatowych (49%), a najrzadziej w przedsiębiorstwach państwowych (40%).

Sporadycznie dopuszczano możliwość składania ofert wariantowych. W zależności od typu zamówienia odsetek takich postępowań wahał się od 2,1% (zamówienia usług) do 2,4% (zamówienia dostawy i robót budowlanych). Składanie ofert wariantowych najczęściej umożliwiały instytucje oświatowe (2,7% – zamówienia usługi, 6% – zamówienia dostawy, 2,9% – zamówienia robót budowlanych). Ponadto instytucje ochrony zdrowia stosunkowo często dopuszczały składanie ofert wariantowych w postępowaniach o zamówienie dostawy (3,1%).

⁴⁶ Przykładowo zamawiając usługi badawcze punkty są przyznawane za liczbę dodatkowych respondentów. Zwiększenie liczby respondentów wiąże się z poniesieniem dodatkowych kosztów. W efekcie wygrywa oferent, który potrafi za jak najniższą cenę zaoferować największą liczbę wywiadów.

Czas zapewniany wykonawcom na przygotowanie ofert wynosi średnio 5 tygodni. W przypadku zamówień, w których jedynym kryterium wyboru wykonawcy jest cena, jest to okres średnio 3,7 tygodni. Co ciekawe był on nieco dłuższy od spotykanego w zamówieniach wykorzystujących również kryteria pozacenowe (2,9 tygodnia)⁴⁷. Najdłuższy czas na przygotowanie oferty (4–7 tygodni), niezależnie od typu zamówienia czy stosowanych kryteriów, zapewniały instytucje ochrony zdrowia, najkrótszy zaś (poniżej trzech tygodni) – przedsiębiorstwa państwowe.

Tabela 1. Ile wynosi przeciętny czas (w tygodniach), jaki Państwa instytucja zapewnia wykonawcom na przygotowanie ofert?

	instytucje centralne	instytucje samorządowe	instytucje oświatowe	przedsiębiorstwo państwowe	ochrona zdrowia	inne
N=	123	238	63	170	163	44
zamówienia usług	3.6	4.7	4.3	3.9	6.6	6.7
zamówienia dostawy	3.9	4.5	3.8	3.7	6.9	5.4
zamówienia robót budowlanych	5.2	4.7	5.5	3.8	5.4	7.1
zamówienia, w których jedynym kryterium wyboru wykonawcy jest cena	4.3	3.5	3.4	2.8	4.5	3.9
zamówienia, w których stosowane są również kryteria pozacenowe	3.0	2.7	2.3	2.4	3.5	3.5

Źródło: Badanie ilościowe zamawiających.

4.2. Obsługa zamówień publicznych

4.2.1. Wielkość i struktura zasobów ludzkich

Struktury organizacyjne zamawiających, dedykowane do obsługi zamówień publicznych, wykazują się dużym zróżnicowaniem. Zróżnicowanie to w pierwszej kolejności dotyczy posiadania odrębnych komórek właściwych do spraw zamówień publicznych. Odrębne komórki organizacyjne obserwujemy w 42% badanych instytucji. Istnieje związek między istnieniem takich komórek a aktywnością zamawiającego w udzielaniu zamówień publicznych. Wśród zamawiających zlecających rocznie najmniejszą liczbę postępowań (należących pod względem liczby postępowań ogłoszonych w 2010 roku do pierwszej grupy kwartylowej: 1–2 postępowania) odrębne komórki posiada 20% badanych instytucji, a odsetek ten rośnie wraz z liczbą udzielanych postępowań (3–8 postępowań – 30%, 9–25 postępowań – 45%, ponad 25 postępowań – 71%). Odsetek zamawiających posiadających odrębne komórki do spraw zamówień publicznych jest wyższy niż przeciętny w placówkach ochrony zdrowia (55%) i instytucjach centralnych (46%), co ma związek z większą liczbą prowadzonych postępowań.

W przypadku 58% zamawiających sprawami zamówień publicznych zajmują się wyłącznie oddelegowani pracownicy innych komórek. Ma to szczególnie często miejsce w przedsiębiorstwach państwowych (65%) i instytucjach samorządowych (62%).

⁴⁷ Badanie bazowało na deklaracjach. Wpływ na różnicę mogą zatem mieć obciążenia ludzkiej pamięci. W celu rozstrzygnięcia tej kwestii wskazane byłoby badanie typu desk research – analiza ogłoszeń postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z uwzględnieniem czasu od momentu ogłoszenia postępowania do momentu składania ofert.

W komórkach zajmujących się zamówieniami publicznymi pracuje średnio ok. 3 osób (2.8). Typowy dział zamówień publicznych zdominowany jest przez osoby, które zajmują się zarówno obsługą formalną, jak i merytoryczną zamówienia (średnio 1.8 osób). Dość duży udział w strukturze mają też pracownicy do spraw obsługi formalnej (średnio 0.7). Najrzadziej zaś w działach zamówień publicznych obserwujemy pracowników, których wyłączną rolą jest obsługa merytoryczna zamówień (średnio 0.3). Relatywny deficyt pracowników merytorycznych w komórkach do spraw zamówień publicznych jest rekompensowany stosunkowo częstym korzystaniem z pomocy pracowników merytorycznych innych komórek – praktyki takie mają miejsce w 43% badanych instytucji i są tym częstsze, im większa jest liczba udzielanych zamówień publicznych (7%, 27%, 41% i 59% wśród czterech równolicznych grup zamawiających wyodrębnionych na podstawie liczby ogłoszonych postępowań w 2010 roku: 1–2, 3–8, 9–25, ponad 25). Średnia liczba pracowników innych działów, wspierających działy zamówień publicznych, wyniosła 13.

Struktura płci respondentów reprezentujących badane instytucje zamawiające pokazuje, że wśród pracowników obsługujących zamówienia publiczne po stronie zamawiających niewielką przewagą liczebną mają kobiety (60%) nad mężczyznami (40%)⁴⁸.

Zaobserwowano również, że posiadanie wydzielonych komórek do spraw zamówień publicznych częściej deklarowali respondenci zidentyfikowani jako „przyjaźni dla MSP”, aktywni na rynku zamówień elektronicznych oraz zamówień innowacyjnych. W grupie zamawiających najbardziej „przyjaznych wobec MSP” odsetek instytucji posiadających wydzielone komórki wyniósł 64%; wśród aktywnych na rynku zamówień elektronicznych 53%; wśród najbardziej doświadczonych w zakresie innowacyjnych zamówień publicznych – 58%. Przedstawione dane pokazują, że pożądane postawy, a więc przyjazność wobec MSP, otwartość na zamówienia elektroniczne oraz zamówienia innowacyjne muszą być wspierane odpowiednimi zasobami kadrowymi i ich instytucjonalnym ustrukturyzowaniem.

Również wspieranie się pracownikami merytorycznymi innych komórek pozostawało w związku z przyjaznością wobec MSP oraz aktywnością w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych. Zamawiający o niskim i bardzo niskim stopniu „przyjazności wobec MSP” (wartości wskaźnika „przyjazności” poniżej odpowiednio I i II kwartyla) rzadko korzystali ze wsparcia pracowników merytorycznych (odpowiednio 12% i 22%), podczas gdy wśród zamawiających o wysokim i bardzo wysokim stopniu „przyjazności” (wartości wskaźnika powyżej II i III kwartyla) sięgano po ich pomoc znacznie częściej (odpowiednio 45% i 65%). Zbliżone różnice odnotowano w grupach wyróżnionych ze względu na prowadzenie innowacyjnych postępowań. Korzystanie z pomocy pracowników merytorycznych było tym częstsze, im wyższa była aktywność zamawiających w sferze zamówień innowacyjnych (14%, 31%, 48%, 63% w grupach wyróżnionych ze względu na – odpowiednio: bardzo niską, niską, wysoką i bardzo wysoką – wartość wskaźnika aktywności w obszarze innowacyjnych zamówień). Odnotowane różnice po raz kolejny dają przesłankę do wnioskowania o wysokim znaczeniu zaplecza kadrowego dla kształtowania się wśród zamawiających postaw wspierających MSP w dostępie do rynku zamówień publicznych i sprzyjających innowacyjności zamówień.

W instytucjach, w których nie ma odrębnych komórek do spraw zamówień publicznych, w związku z czym obsługują je oddelegowani pracownicy innych komórek, zasoby kadrowe są nieznacznie mniejsze niż w instytucjach o bardziej sformalizowanych strukturach organizacyjnych. Średnia liczba pracowników innych komórek oddelegowanych do obsługi zamówień publicznych wyniosła 2.4, jednak struktura wykonywanych przez nich zadań (formalne, merytoryczne) jest zasadniczo podobna jak u zamawiających posiadających odrębne działy. Najczęściej pracownicy łączą obsługę formalną i merytoryczną (średnia liczba osób wykonujących tego typu zadania to 1.5), rzadziej specjalizują się wyłącznie w jednym obszarze zamówień publicznych.

⁴⁸ Z kolei wśród wykonawców, którym udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, sytuacja jest odwrotna – mężczyźni stanowią 62%, a kobiety – 38%.

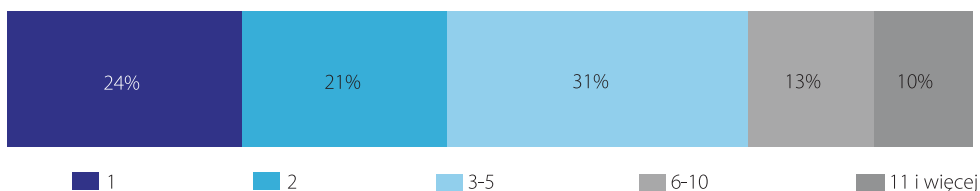
Tabela 2. Liczba pracowników obsługujących zamówienia publiczne

	Institucje posiadające wyodrębnione komórki do spraw zamówień publicznych N=338	Institucje, w których zamówienia publiczne obsługują oddelegowani pracownicy innych komórek N=464
Średnia liczba pracowników, w tym:	2.8	2.4
Pracownicy, których rolą jest wyłącznie obsługa formalna zamówienia	0.7	0.4
Pracownicy, których rolą jest wyłącznie obsługa merytoryczna zamówienia	0.3	0.5
Pracownicy, którzy zajmują się zarówno obsługą formalną, jak i merytoryczną zamówienia	1.8	1.5

Źródło: Badanie ilościowe zamawiających.

Jeśli weźmiemy pod uwagę wszystkich pracowników obsługujących zamówienia publiczne w instytucji (niezależnie od faktu ich skupienia w osobnej komórce do spraw zamówień publicznych lub rozproszenia w innych komórkach), w tym również pracowników wspierających innych działów, to okazuje się, że blisko co drugi zamawiający dysponuje kadrą nie większą niż 2 osoby (warto jednak pamiętać, że 50% badanych instytucji przeprowadziło w 2010 roku mniej niż 8 postępowań). W co trzeciej instytucji mamy do czynienia z większymi, liczącymi od 3 do 5 osób, zespołami pracowników. Zespoły większe niż 5-sobowe należą do rzadkości, zwłaszcza te liczące 11 osób i więcej.

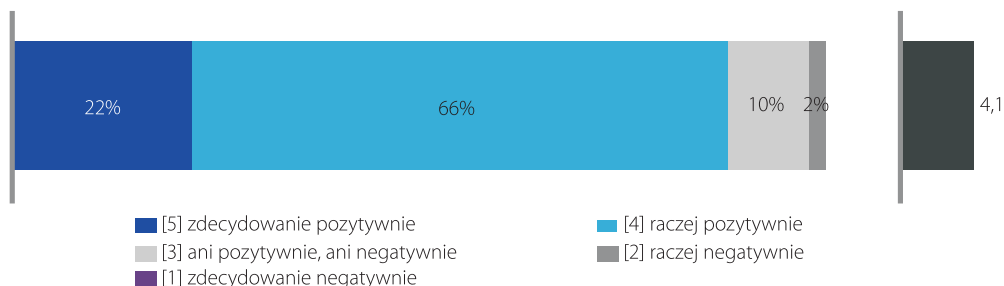
Wykres 4. Łączna liczba osób obsługujących zamówienia publiczne w instytucji zamawiającego



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Blisko 90% badanych pozytywnie ocenia współpracę z komórkami/pracownikami merytorycznymi do spraw przedmiotu zamówienia, w tym co piąty przyznaje oceny zdecydowanie pozytywne. Wśród zgłaszających zastrzeżenia najczęściej podnoszono zarzuty dotyczące braku wiedzy/ znajomości przepisów przez pracowników merytorycznych (24%) i przygotowywania niedokładnych opisów przedmiotu zamówienia (19%).

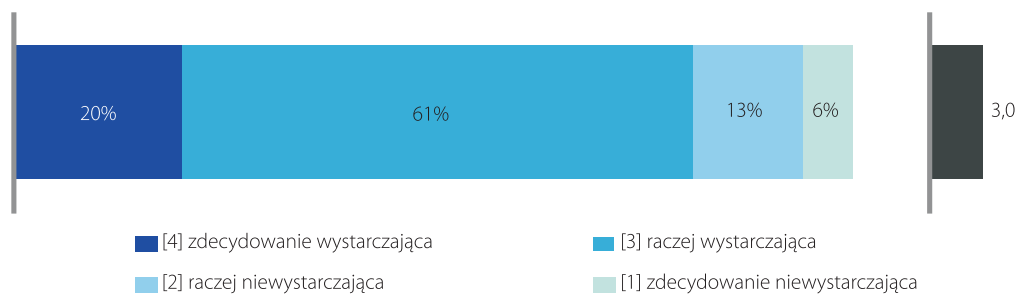
Wykres 5. Jak ocenia Pan(i) współpracę z komórkami/pracownikami merytorycznymi, właściwymi do spraw przedmiotu zamówienia?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Ocena wielkości zasobów kadrowych na tle skali prowadzonej aktywności w obszarze zamówień publicznych, dokonywana przez zamawiających posiadających wydzielone komórki do spraw zamówień publicznych, przedstawia się korzystnie – 81% badanych uznaje instytucjonalne zasoby kadrowe za wystarczające, w tym co piąty za zdecydowanie wystarczające. Opinię o niewystarczających zasobach wyraziło 19% badanych, jednak tylko 6% stwierdziło, że są one zdecydowanie niewystarczające. Deficity kadrowe były częściej zgłaszane przez zamawiających prowadzących wiele postępowań (powyżej 25 w 2010 roku) – wskazał na nie co czwarty z tej grupy badanych. Stosunkowo często miało to również miejsce w placówkach ochrony zdrowia (26%). Wydaje się zatem, że liczba pracowników w badanych instytucjach jest dopasowana do zadań instytucji. Również w badaniach jakościowych zamawiających, chociaż pojawiały się opinie o tym, że praca jest wymagająca, bardzo rzadko było słychać głosy mówiące o tym, iż pracy jest zbyt wiele.

Wykres 6. Czy liczba osób pracujących w komórce zajmującej się zamówieniami publicznymi, w stosunku do liczby prowadzonych postępowań jest: ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=338 (zamawiający posiadający komórki do spraw zamówień publicznych).

Zestawienie liczby postępowań przeprowadzonych w 2010 roku z liczbą pracowników je obsługujących pokazuje, że średnio na jednego pracownika przypadało około sześciu postępowań. Trudno o ocenę tych danych bez wiedzy o specyfice prowadzonych zamówień. Jednak porównanie tych danych z analogicznymi danymi dla wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, wskazuje na mniejszy stopień obciążenia zamawiających niż wykonawców. W przypadku wykonawców na jednego pracownika przypadały w roku 2010 średnio 24 zamówienia pozyskiwane (w tym te niezakończone sukcesem) i 8.5 zamówień pozyskanych. Inaczej wyglądała sytuacja wśród wykonawców zidentyfikowanych jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu MSP. Średnia liczba zamówień pozyskiwanych na jednego pracownika wyniosła 3.6, zaś przeciętna liczba pozyskanych zamówień 2.3. Trzeba jednak podkreślić, że wykonawcy ci działają mniej aktywnie na rynku zamówień publicznych niż wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, a zatem przedstawione dane prawdopodobnie nie obrazują pełnego ich obciążenia (obok realizowanych projektów publicznych pracownicy tej grupy wykonawców z dużym prawdopodobieństwem mogą prowadzić także projekty komercyjne).

Uzyskane dane należy jednak traktować z ostrożnością. Podane wskaźniki są bardzo przybliżonym oszacowaniem efektywności pracy zamawiających i wykonawców: po pierwsze, nie możemy określić, jaki odsetek badanych udzielając odpowiedzi skupiał się wyłącznie na personelu merytorycznym, a jaki uwzględniał również personel pomocniczy; po drugie – nie jest możliwa rzetelna ocena czasochłonności czynności wykonywanych przez zamawiających i wykonawców; po trzecie – nie jest znane obciążenie pracowników zamawiających i wykonawców innymi czynnościami, nie związanymi z obsługą zamówień publicznych.

Ponadto brak jest punktów odniesienia dla oceny wydajności pracy w obydwu grupach. Uzyskane wyniki mogą świadczyć zarówno o ponadnormatywnym obciążeniu pracowników reprezentujących wykonawców, jak i o dysfunkcjonalności systemu zamówień publicznych (np. biurokracja spowalnia proces przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia) czy wreszcie niskiej motywacji pracowników i braku efektywnych systemów motywacyjnych w instytucjach zamawiających.

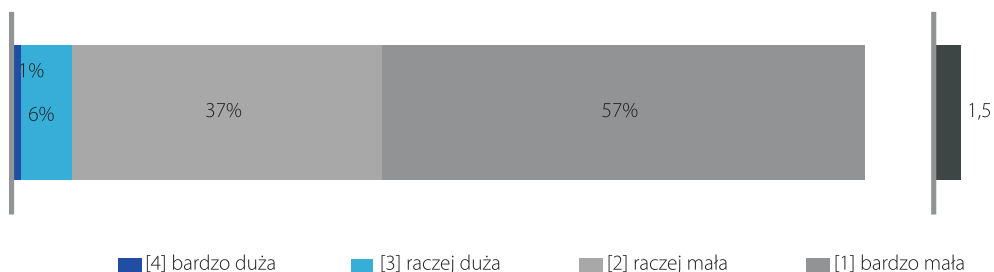
Problemem działów obsługi zamówień publicznych u zamawiających nie jest również rotacja pracowników. Opinie badanych wskazują, że jest to zjawisko o skali raczej lub bardzo małej. Jedynie w 7% badanych instytucji deklarowano, że wymiana pracowników jest raczej lub bardzo duża. Najczęstsze przyczyny rotacji wynikały z rezygnacji pracowników z pracy, motywowanych przyczynami ekonomicznymi, a także ze zmian organizacyjnych w zakładach pracy.

Przeważnie jest tak, że jak już ktoś trafi do naszego biura, to nie zawodzi. Chociaż bardzo trudno jest. Bardzo trudno jest rzeczywiście dzisiaj zdobyć taką osobę, która posiada naprawdę duże doświadczenie w zamówieniach publicznych. Przychodzi, siada i robi od początku do końca coś samodzielnie. Tym bardziej, że te osoby, jeżeli już gdzieś mają jakieś doświadczenie, mają jakieś lata pracy i siedzą gdzieś w komórce zamówień publicznych, to raczej jest tak, że te firmy, czy te podmioty, starają się utrzymać osoby z doświadczeniem.

Instytucja administracji samorządowej, Poznań, mężczyzna

Choć odnotowane różnice są minimalne, to częściej zjawisko rotacji stwierdzane było u zamawiających prowadzących niedużą aktywność na rynku zamówień publicznych (mieszczących się pod względem liczby ogłoszonych postępowań w 2010 roku w dolnym kwartylu) – co dziesiąty badany z takich instytucji określał rotację jako raczej dużą lub bardzo dużą.

Wykres 7. Czy rotacja (wymiana) pracowników w komórce zajmującej się zamówieniami publicznymi w Pana(i) instytucji jest: ...?

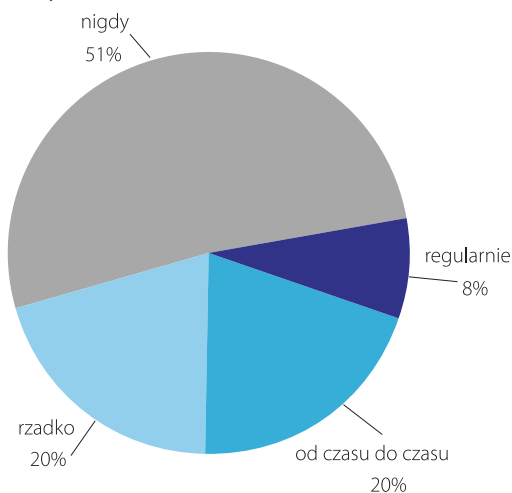


Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=338 (zamawiający posiadający komórki do spraw zamówień publicznych).

Jedynie co piąta badana instytucja zatrudnia prawników – specjalistów od prawa zamówień publicznych. Odsetek ten rośnie wraz z liczbą prowadzonych postępowań – jednak nawet w najbardziej aktywnej grupie zamawiających, którzy w 2010 roku uruchomili ponad 25 postępowań, nie jest zbyt wysoki – wynosi on 33%. Na podobnie wysokim poziomie pozostaje on również wśród zamawiających posiadających wyodrębnione komórki do spraw zamówień publicznych (31%).

Mimo rzadkiego zatrudniania prawników nie jest częstą praktyką korzystanie z zewnętrznych usług prawniczych – regularnie robi to tylko 8% zamawiających, 20% – od czasu do czasu, a 20% – rzadko. W ogóle nie korzysta zatem z tego typu usług co drugi zamawiający. Odsetek korzystających jest najniższy w grupie zamawiających o najniższej aktywności na rynku zamówień publicznych (1–2 postępowania w 2010 roku) – 37%, najwyższy zaś w grupie reprezentującej aktywność wysoką, lecz nie najwyższą (od 9 do 25 postępowań) – 58%.

Wykres 8. Jak często, jeżeli w ogóle, Pana(i) instytucja korzysta z zewnętrznych usług prawniczych związanych z zamówieniami publicznymi?



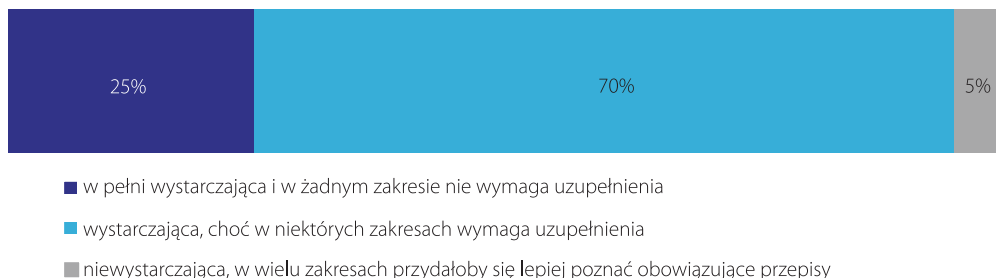
Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Analizując powyższe dane można przyjąć, że polityka zamawiających w zakresie korzystania z zewnętrznych usług prawniczych związanych z zamówieniami publicznymi jest polityką racjonalną. Nie sięgają po taką pomoc podmioty, które ze względu na swoją niską aktywność na rynku zamówień publicznych jej nie potrzebują. Potrzeby wzrastają wraz z liczbą prowadzonych postępowań, stąd też zamawiający relatywnie często ogłaszający postępowania częściej wykorzystują ekspertów zewnętrznych. Nie dotyczy to jednak najbardziej aktywnych zamawiających, którzy – jak wcześniej wspomniano – mają najczęściej dostęp do własnych, etatowych prawników, stąd też wskaźnik korzystania z zewnętrznych usług prawniczych nie jest najwyższy.

4.2.2. Zasoby wiedzy, podnoszenie kwalifikacji

Niemal wszyscy zamawiający oceniają wiedzę w instytucji na temat zamówień publicznych jako wystarczającą, choć zazwyczaj jest to wiedza w pewnych zakresach wymagająca uzupełnienia (70%). Do wyraźnych deficytów wiedzy przynajmniej się jedynie 5% zamawiających. Nieco częściej obserwujemy ich wśród instytucji prowadzących niewielką liczbę postępowań (1-2 – 8%) i w instytucjach oświaty (10%). Co ciekawe, typ struktury organizacyjnej – posiadanie odrębnej komórki do spraw zamówień publicznych lub „rozproszony” sposób obsługi zamówień – nie ma wpływu na deklarowany poziom kompetencji.

Wykres 9. Czy ogólnie rzecz biorąc wiedza na temat zamówień publicznych w Pana(i) instytucji jest: ...?



Warto dodać, że reprezentujący instytucję pracownicy udzielający wywiadu legitymują się dużym doświadczeniem zawodowym, liczącym średnio około 19 lat, w tym 6-letnim doświadczeniem w zamówieniach publicznych. Dłuższym stażem w zamówieniach mogą się pochwalić pracownicy instytucji aktywnie działających na tym polu, jednak nawet w grupie instytucji o najmniejszej liczbie postępowań w 2010 roku, doświadczenie to jest niewiele mniejsze (biorąc pod uwagę długość stażu) niż w całej populacji.

Samoocena wiedzy wskazuje na zróżnicowanie zamawiających pod względem przygotowania do realizacji zamówień, choć nie jest ono tak duże (czemu trudno się dziwić, w związku z tym, że mamy do czynienia z samooceną, która może być zawyżona) jak to, o którym mówili w prowadzonych wywiadach pogłębiorych trenerzy i doradcy.

Uważam, że są przygotowani merytorycznie, zamówienia publiczne są realizowane od wielu lat, tak jak powiadam są komisje, są szkolenia w tych dużych firmach,⁴⁹ które w tym trybie zamawiają, są ludzie kompetentnie przygotowani, nie ma do tego wątpliwości...

Doradca, mężczyzna, 36–50 lat

Można znaleźć dobrą grupę zamawiających na rynku, ale jest też grupa nazwijmy to słabo przygotowanych zamawiających, tak bym to określił.

Doradca i trener, mężczyzna, 36–50 lat

Zdaniem badanych trenerów i doradców szczególnie zła sytuacja jest w najmniejszych ośrodkach administracyjnych (gmina). O ile zamawiający szczebla centralnego poprzez wieloletnią praktykę wypracowali odpowiednie standardy, to mniejsze jednostki mają z tym problemy. Jednostka sektora finansów publicznych, która dysponowała przez wiele lat niewielkim budżetem i prowadziła mało zamówień (jak można domniemywać często były to zamówienia poniżej progu wymagającego stosowania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych) jest zmuszona do wejścia na obszar, który jest jej obcy. Należy przy tym pamiętać, że mamy tutaj do czynienia często z jednostkami charakteryzującymi się niewielkimi zasobami ludzkimi, gdzie do momentu uruchomienia transferu środków unijnych nie było potrzeby utrzymywania wyspecjalizowanych komórek do spraw zamówień publicznych.

No myślę, że tu chodzi przede wszystkim o takie małe gminy. O małe gminy, gdzie ten budżet jest niewielki, tych zamówień jest niedużo i w sytuacji, kiedy dostają na przykład jakieś środki na inwestycje bądź chociażby środki z wniosków na dofinansowanie z Unii Europejskiej, no wtedy jest problem. Bo no nie sądzę, żeby taka mała gmina, która ma kilka przetargów w roku, bo większość zamówień jest poniżej 14 tys. euro, utrzymywała fachowców chociażby w dziedzinie robót budowlanych...

Doradca i trener, kobieta, 36–50 lat

Im mniejszy zamawiający, tym gorsze zamówienia. Czyli tym gorszy po prostu poziom wiedzy. Jeszcze do tej pory się trafiają zamawiający, którzy żądają uprawnień, np. ludzi. Mówię mu, że już dawno rozporządzenie nie pozwala tego żądać.

Trener, mężczyzna, 36–50 lat

Badanie ilościowe zamawiających nie ujawniło jednak istnienia tych zróżnicowań, o których mówili trenerzy i doradcy. Czynnikiem różnicującym nie okazał się być ani typ instytucji ani też wielkość jej lokalizacji. Zapewne odnotowany brak zróżnicowań wynika z faktu, że samoocena wiedzy, o którą prosiliśmy w badaniu, nie jest dokładnym pomiarem tej wiedzy i podlega zniekształceniu, w związku z np. potrzebą przedstawienia siebie i własnej instytucji w lepszym świetle.

⁴⁹ W tym przypadku rozmówca ma na myśli zamawiających sektorowych. W niektórych wywiadach wyraźnie podkreślano różnice między zamawiającymi sektorowymi a administracją publiczną. Zazwyczaj „sektorowi” byli przedstawieni jako lepiej przygotowani i stosujący szeroki wachlarz trybów postępowań. Wynikało to poniekąd z lepszego przygotowania do prowadzenia zamówień, ale też w dużym stopniu było wypadkową typów przedmiotów zamówienia (sektorowi zamawiają często produkty o skomplikowanej charakterystyce).

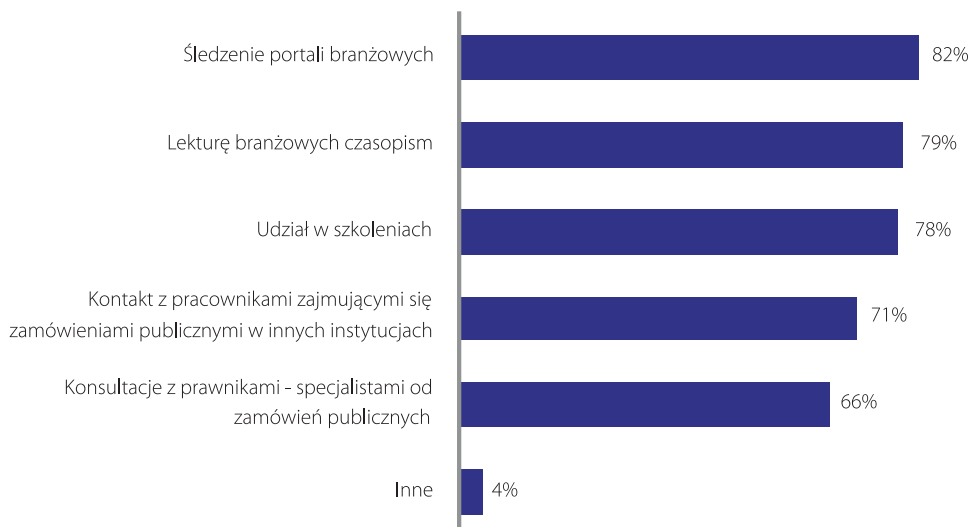
Większość zamawiających deklaruje systematyczne uzupełnianie wiedzy na temat zamówień publicznych. Najczęściej odbywa się to w wyniku śledzenia portali branżowych, lektury branżowych czasopism i udział w szkoleniach (ok. 80%). Często są również nieformalne kontakty z pracownikami zajmującymi się zamówieniami publicznymi w innych instytucjach. Istnienie takiej, bardzo pozytywnie ocenianej przez zamawiających, praktyki polegającej na utrzymywaniu nieformalnej sieci kontaktów, służącej rozwikływaniu rozbieżności interpretacyjnych w zakresie PZP, ujawniły studia przypadków. Badani posiadają telefony oraz adresy e-mail do znajomych (często poznanych na szkoleniach czy konferencjach) piastujących w innych instytucjach zamawiających podobne pozycje i kontaktują się z nimi w razie wątpliwości.

Mam kilka osób znajomych w innych urzędach poznanych czy to na jakichś szkoleniach, czy to na jakichś spotkaniach związanych z zamówieniami publicznymi. Z kilkoma osobami u innych zamawiających utrzymujemy kontakt.

Institucja administracji rządowej w terenie, Warszawa, mężczyzna

Najbardziej wykorzystywanym rozwiązaniem są konsultacje z prawnikami, co jednak nie oznacza, że należą one do rzadkości. W sumie 66% badanych instytucji sięga po pomoc zewnętrznych prawników (warto przypomnieć, że w co piątym badanym podmiocie jest zatrudniony prawnik). Wszystkie inicjatywy doszkalające obserwowane są tym częściej, im większa aktywność zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych.

Wykres 10. Czy pracownicy Pana(i) instytucji zajmujący się obsługą zamówień publicznych uzupełniają wiedzę na temat zamówień publicznych poprzez ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

Działania podnoszące poziom wiedzy z zakresu zamówień publicznych były najbardziej podejmowane przez podmioty charakteryzujące się niskim poziomem „przyjazności dla MSP”. Ponadto, odnotowano różnice między zamawiającymi o różnym poziomie aktywności w zamówieniach innowacyjnych. Wśród zamawiających o bardzo niskiej „przyjazności wobec MSP” (wartości wskaźnika poniżej I kwartyli) odsetek respondentów deklarujących, że pracownicy uzupełniają swoją wiedzę poprzez udział w szkoleniach wyniósł 65%, podczas gdy wśród zamawiających o bardzo wysokiej „przyjazności” (wartości wskaźnika po-

wyżej III kwartyli) – 87%. Nieco mniejsza różnica dotyczyła grup wyróżnionych na podstawie aktywności innowacyjnej (w szkoleniach uczestniczy 75% zamawiających o najniższej aktywności i 89% zamawiających o najwyższej aktywności).

Jak wynika z przedstawionego wyżej zestawienia ważną pozycję wśród działań podnoszących poziom wiedzy z zakresu zamówień publicznych są szkolenia. W ciągu ostatnich dwóch lat były one organizowane w 73% instytucji. Najrzadziej miały one miejsce w podmiotach udzielających niewielką liczbę zamówień (1–2 postępowania w 2010 roku) – 46%. Wśród pozostałych zamawiających co najmniej 70% uczestniczyło w szkoleniach w ostatnich dwóch latach. Odsetek ten był najwyższy u zamawiających o dużej aktywności na rynku zamówień publicznych – wśród tych, którzy w 2010 roku przeprowadzili ponad 9 postępowań wynosił on ok. 90%. Niską aktywność szkoleniową zaobserwowano także wśród placówek oświatowych – prawdopodobnie z tego powodu w instytucjach tych stosunkowo często deklarowano poważne deficyty wiedzy z zakresu zamówień publicznych. Zauważono bowiem, że udział w szkoleniach jest powiązany z oceną kompetencji organizacji w zakresie zamówień publicznych – im rzadsza aktywność szkoleniowa, tym większe prawdopodobieństwo uznawania zasobów wiedzy instytucji za niepełne.

W szkoleniach uczestniczyło dwie trzecie respondentów udzielających wywiadu w imieniu instytucji. Polityka szkoleniowa ma więc charakter inkluzywny – jeśli szkolenia mają miejsce, to badani pracownicy w zdecydowanej większości w nich uczestniczą (blisko 90%), co odbiega od obowiązującego w polskich przedsiębiorstwach standardu, polegającego na adresowaniu szkoleń do wąskiej grupy menedżerów i specjalistów. Świadczyć to może z jednej strony o większej dostępności szkoleń w instytucjach publicznych, a z drugiej – o istnieniu potrzeby bieżącego doszkalania. Przypuszczenie to potwierdzają wyniki badań jakościowych – rzeczywiście potrzeba taka istnieje w związku z częstymi nowelizacjami prawa zamówień publicznych. Niestabilność polskiego prawa zamówień publicznych była częstym motywem wywiadów pogłębionych z zamawiającymi. W sytuacji niestabilności zarówno prawa, jak i orzecznictwa pracownicy obsługujący zamówienia publiczne muszą nieprzerwanie uczestniczyć w szkoleniach związanych z nowymi regulacjami, aby nie stracić orientacji co do bieżącej sytuacji w zakresie PZP. Coroczne nowelizacje PZP wymieniane są przez respondentów jako zdarzenia krytyczne w życiu instytucji, chociaż sama idea zmian, jak również możliwość uczestnictwa w szkoleniach, są zwykle przez respondentów aprobowane.

Także biorący udział w badaniu jakościowym trenerzy i doradcy wskazywali na problemy generowane przez niedoskonałe i trudne prawo regulujące rynek zamówień publicznych. Dotyczyło to zarówno samej ustawy prawo zamówień publicznych, jak i dokumentów jej towarzyszących; choćby materiałów zawierających objaśnienia i wytyczne, jak stosować poszczególne zapisy ustawy. Z krytyką spotkała się też postawa Urzędu Zamówień Publicznych za enigmatyczność i małą klarowność przekazu.

...nie radzę sobie w ogóle z ustawą, ponieważ z jednej prostej przyczyny, raz, nie chcą się uczyć, to już powiedzieliśmy, dwa, nie dostają od UZP, krótko mówiąc, od ustawodawcy, w jakikolwiek sposób byśmy tego nie rozumieli, żadnych wytycznych jak to robić i problem polega na tym, że nikt nigdy nie przekazał tym ludziom żadnych wzorców dokumentów związanych z postępowaniami. Jeżeli powstają jakiegokolwiek wzory, to są oczywiście robione na zasadzie marketingowej przez instytucje doradcze różnego rodzaju, które za to po prostu chcą pieniądze, natomiast jakby organizacja państwa czy UZP jako jego emanacja w tym momencie, nie wyszedł nigdy do ludzi z żadnymi wzorami postępowania w takich sytuacjach, albo jeżeli to robił, to one były bardzo szcztkowe, nie najlepiej opisane i enigmatyczne, takie, że to do niczego nie wystarcza...

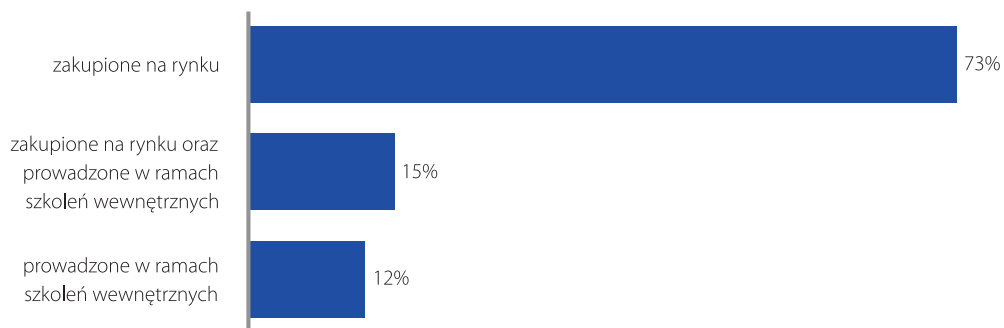
Doradca i trener, mężczyzna, 36–50 lat

...art. 29 i te, które towarzyszą temu artykułowi w ustawie, czyli te, które dotyczą opisu przedmiotu zamówienia, są najgorzej napisanymi artykułami ustawy. I naprawdę trzeba się sporo wysilić, żeby po pierwsze je dobrze zrozumieć, a po drugie, żeby być w stanie zastosować w praktyce, normalny śmiertelnik nie jest w stanie sobie z takim problemem poradzić.

Doradca i trener, mężczyzna, 36–50 lat

Szkolenia zazwyczaj kupowane są przez zamawiających na rynku zewnętrznym (73%). W 12% szkoleń bazowano wyłącznie na własnych zasobach wiedzy, organizując szkolenia wewnętrzne. Po to ostatnie rozwiązanie sięgały częściej podmioty rzadko organizujące postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, angażujące niewielką liczbę osób do obsługi zamówień publicznych. A zatem w tych instytucjach, gdzie zasoby wiedzy były prawdopodobnie najmniejsze, stosowano rozwiązania najmniej efektywne z punktu widzenia przekazywania wiedzy (trudno jednak odmówić im ekonomicznej racjonalności).

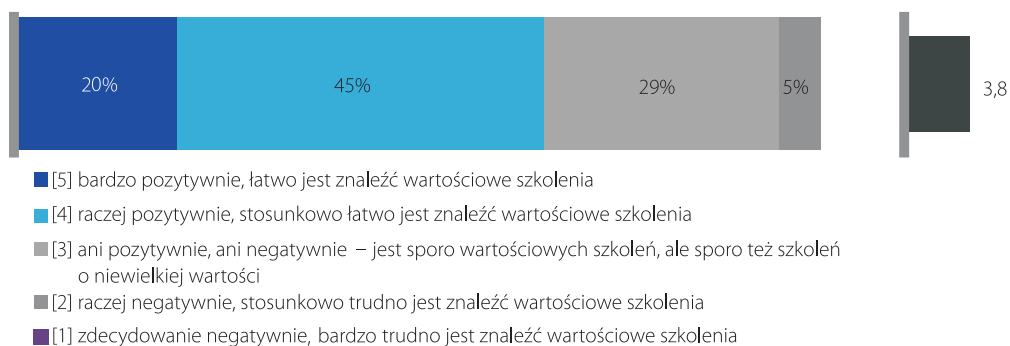
Wykres 11. Typy szkoleń, z jakich korzystali zamawiający w okresie ostatnich dwóch lat



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=584 (zamawiający, którzy w okresie ostatnich dwóch lat uczestniczyli w szkoleniach na temat zamówień publicznych).

Dominowały pozytywne oceny rynku szkoleniowego – około dwie trzecie badanych uznało, że bardzo lub raczej łatwo jest znaleźć wartościowe szkolenia. Spory był jednak odsetek opinii ambiwalentnych (29%), świadczących o dostrzeganiu w ofercie szkoleniowej na temat zamówień publicznych zarówno dobrych, jak i złych produktów. 5% respondentów wyraziło negatywne opinie na temat dostępnej oferty szkoleniowej. Oceny rynku szkoleniowego wzrastały wraz ze wzrostem aktywności zamawiających mierzonej liczbą postępowań w 2010 roku, a więc i wraz ze wzrostem doświadczenia w korzystaniu ze szkoleń.

Wykres 12. Jak Pan(i) ocenia rynek szkoleniowy, jeżeli chodzi o szkolenia dotyczące funkcjonowania na rynku zamówień publicznych?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Badania jakościowe z zamawiającymi ujawniły, że zastrzeżenia co do szkoleń wiążą się z ich teoretycznym charakterem. Zamawiający oczekują bowiem przekazywania treści szkoleniowych w sposób praktyczny, poparty konkretnymi przykładami z praktyki udzielania zamówień publicznych i praktycznymi ćwiczeniami na bazie realnych przypadków.

Szkolenia dotyczą przepisów. Nie ma takiego forum doświadczeń, co i jak mamy zrobić w danej sytuacji. To jest taka teoria.

Instytucja administracji rządowej w terenie, Warszawa, mężczyzna

W tej chwili na rynku szkoleń nie ma praktycznie szkoleń zewnętrznych. Bardzo rzadko są szkolenia, na których jest przekazanie praktyki. Jest tylko teoria, teoria, teoria, a nie ma takich szkoleń, gdzie mówimy o praktyce.

Instytucja administracji samorządowej, Warszawa, mężczyzna

4.2.3. Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych

Uczestniczący w badaniu jakościowym trenerzy i doradcy byli zdania, że o ile zamawiający wykazują wyraźną przewagę nad wykonawcami pod względem znajomości procedury udzielania zamówień publicznych, to pod względem znajomości merytorycznej przedmiotów zamówień ich wiedza zdecydowanie odbiega od wiedzy wykonawców. Znajduje to odzwierciedlenie w jakości przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, jak również w komunikacji z wykonawcami na etapie przygotowania oferty i realizacji zamówienia.

Zwykle w strukturach zamawiających funkcjonują dwa dosyć niezależne organizmy... grupa ludzi od procedur formalno-prawnych i ci zwykle są bardzo dobrze przygotowani do tej procedury i do wykonywania czynności, które wykonują i jest ta część merytoryczna i tutaj zwykle zdarza się więcej problemów.

Doradca, kobieta, 36–50 lat

Słowo merytorycznie ma bardzo szeroki zakres, dlatego że merytorycznie oznacza też, że zamawiający wie co zamawia i zna rynek tego, co zamawia, a ja sądzę, że tutaj mamy ogromne braki. O ile zamawiający są kształceni jeżeli chodzi o same procedury udzielania zamówień, czy jak przebiega ten proces, o tyle myślę, że w ogóle nie są kształceni pod kątem tego, co mają kupić.

Trener, kobieta, 36–50 lat

Trenerzy i doradcy byli podzieleni co do przyczyn takiego stanu rzeczy. Upatrywano winy w zasobach ludzkich stojących po stronie zamawiających – zdaniem badanych istnieje wśród nich opór przed zdobywaniem wiedzy, zarówno w obszarze prawa zamówień publicznych, jak i wiedzy na temat rynków, na których działają potencjalni wykonawcy.

... wszystko uzależnione jest od cech charakteru osoby, która się tym zajmuje, bo zamówienia publiczne wymagają ciągłego samokształcenia, więc jeżeli do działu zamówień publicznych jest przyjęta osoba, która ma w sobie tę potrzebę nauki i unowocześniania swojej wiedzy uaktualniania to jest dobrze, natomiast jeśli jest ktoś, komu się wydaje, nauczy się i według jakiegoś schematu będzie pracował, to jest źle, ponieważ nie ma schematu, a jeżeli je powieła to znaczy, że się kupuje gorzej niż by się dowiedziało co w ogóle jest do sprzedania, ogromna ignorancja zamawiających dotycząca rozumienia rynków wykonawców...

Trener, kobieta, 36–50 lat

... bardzo dobrzy przedsiębiorcy, którzy w wielu obszarach sobie radzą, mają problem ze zrozumieniem, o co właściwie temu zamawiającemu chodzi, jak ma tę ofertę przygotować, dlatego, że zamawiający nie potrafi w sposób jednoznaczny określić swoich wymagań i to powoduje, że zamawiający, którzy mają powierzchowną wiedzę i powierzchownie wypisują swoje oczekiwania, jest zaskakiwani odpowiedziami od profesjonalistów, którzy pod tym jego powierzchownym stwierdzeniem odczytują jakieś głębsze myśli, których często nie ma...

Trener, kobieta, 36–50 lat

Przyczyn upatrywano również w braku wsparcia merytorycznego ze strony ekspertów zewnętrznych, co z pewnością ogranicza zakres działań, jakie mogą zostać podjęte przez zamawiających. Nie oczekiwano od zamawiających, aby ich wiedza merytoryczna była na poziomie analogicznym do reprezentowanej przez wykonawców. Jednak zwracano uwagę, że niekiedy opisy przedmiotu zamówienia odbiegają od praktyk rynkowych, zaś sama procedura udzielenia zamówienia uniemożliwia wykonawcy przygotowanie oferty

uwzględniającej najnowsze osiągnięcia.⁵⁰ W skrajnych sytuacjach może prowadzić to do poważnych problemów przy realizacji zamówienia.

Badanie ilościowe potwierdza, że nieliczna grupa zamawiających (co piąty) współpracuje na etapie przygotowania postępowania z ekspertami zewnętrznymi i innymi instytucjami.⁵¹ Nieznacznie większy niż przeciętny odsetek podmiotów wykazujących taką skłonność odnotowano wśród przedsiębiorstw państwowych (po 24%) oraz instytucji przyznających się do niewystarczającej wiedzy na temat zamówień publicznych (z ekspertami zewnętrznymi współpracuje 27% z nich, z innymi instytucjami – 23%). Liczba realizowanych zamówień – należy założyć, że przekłada się ona na ich zróżnicowanie tematyczne – nie ma większego wpływu na podejmowanie takiej współpracy.

Przy zamówieniach korzystamy z ekspertów, ale nie do strony formalnej, do procedury. W naszej komórce jest pięciu radców prawnych zatrudnionych. Tutaj tego nie potrzebujemy, ale od strony merytorycznej do opisywania strony przedmiotu zamówienia departamenty merytoryczne czasem się posiłkują ekspertami z zewnątrz.

Institucja administracji samorządowej, Poznań, mężczyzna

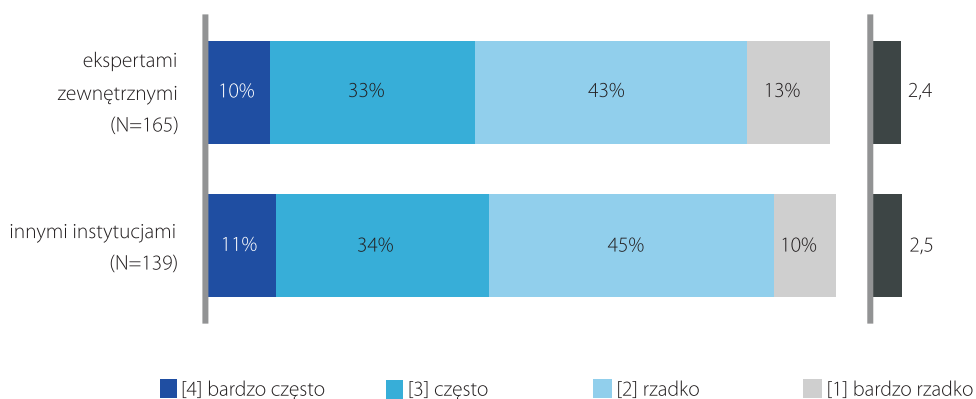
Moderator: A czy współpracujecie państwo z ekspertami zewnętrznymi przy projektowaniu i realizacji zamówień?

Respondent: Nie. Musimy to wszystko zrobić własnym doświadczeniem. Kontaktujemy się tylko z ekspertem, czyli z panem kierownikiem od zamówień publicznych.

Institucja administracji rządowej w terenie, Warszawa, mężczyzna

Częstotliwość podejmowanej współpracy nie jest jednak zbyt wysoka – ok. 45% badanych deklaruje, iż ma ona miejsce bardzo często lub często. Z zewnętrznego wsparcia nieco częściej korzystają podmioty, w których nie istnieją wyodrębnione komórki do spraw zamówień publicznych, a także takie, w których wiedza na temat zamówień określana jest jako wystarczająca, ale w pewnych zakresach wymagająca uzupełnienia (prawdopodobnie wynika to z potrzeby sięgania po pomoc prawną).

Wykres 13. Jak często współpracujecie Państwo z ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających.

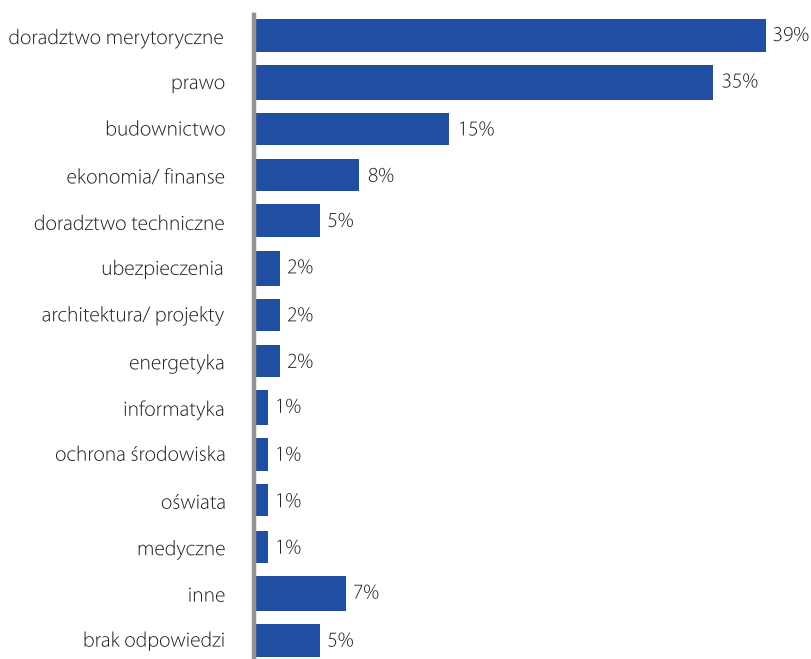
⁵⁰ Przykładem mogą być zamówienia na usługi badawcze, gdzie niekiedy można znaleźć z góry narzuconą metodologię, która nie odpowiada celom badania lub odpowiada w niewielkim stopniu.

⁵¹ Jeżeli porównać te dane z danymi dla przedsiębiorców sektora MSP, okazuje się, że współpraca z ekspertami (korzystanie z usług doradczych związanych z zamówieniami publicznymi) jest podobnie częsta. Wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych 26% sięga po pomoc doradczą. Jednak wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, dwukrotnie częściej (47%) niż zamawiający deklarowali, że korzystają z zewnętrznych usług doradczych dotyczących zamówień publicznych.

Eksperti zewnętrzni, z którymi zamawiający nawiązują współpracę, to najczęściej specjaliści z zakresu prawa (35%) lub różnych dziedzin przedmiotowych związanych z zamówieniami publicznymi, najczęściej budownictwa (15%) i innych obszarów merytorycznych o wysokim stopniu specjalizacji (ekonomia, doradztwo techniczne, architektura, energetyka itp.). Widać więc, że do współpracy z ekspertami zewnętrznymi składają instytucjonalne deficyty wiedzy w wąskich, specjalistycznych obszarach. Potwierdza to spostrzeżenia trenerów i doradców, według których część zamawiających w momencie stwierdzenia braku wiedzy stara się korzystać z pomocy ekspertów. Nie jest to jednak zdaniem trenerów i doradców zjawisko powszechne – zamawiający z reguły starają się działać w oparciu o własne zasoby (wyjątkiem są zamówienia o wysokich budżetach) i dopiero w momencie fiaska postępowań w taki sposób realizowanych uruchamiają wsparcie zewnętrzne.

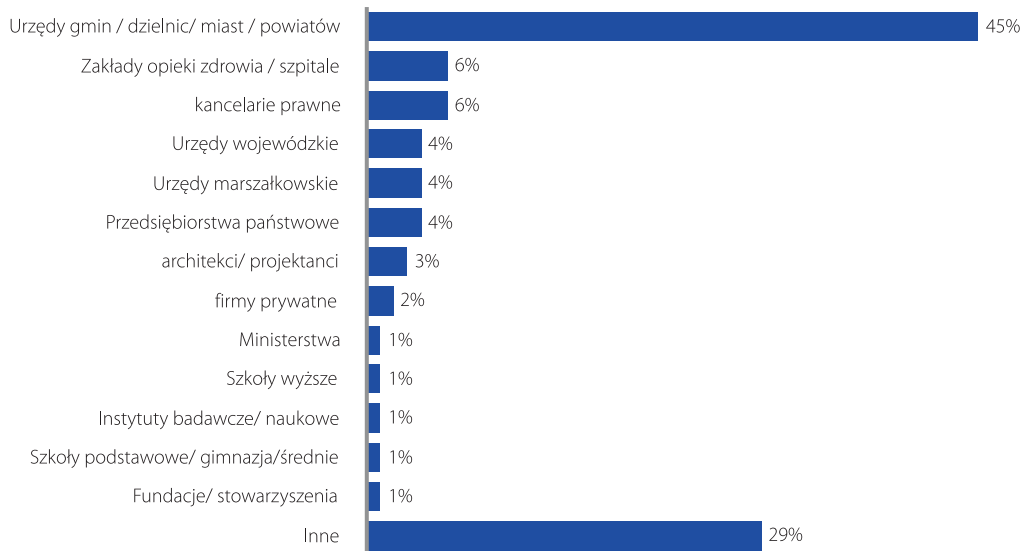
Z kolei instytucje zapraszane do współpracy to przede wszystkim urzędy gmin/dzielnic/miast/powiatów (45%; wśród pozostałych badanych wskazania na typy instytucji są bardzo rozproszone). Współpraca ta jest szczególnie częsta w powiązanych z nimi zadaniami i relacjami hierarchicznej zależności instytucjach samorządowych i oświatowych. Wysoka pozycja urzędów gmin wśród instytucji zapraszanych do współpracy wynika także z faktu, że jest to najliczniejszy typ instytucji wśród wydankujących publiczne pieniądze. Jak wcześniej wspomniano, zamawiający w sytuacjach problemowych związanych ze stosowaniem ustawy PZP mają zwyczaj prowadzenia nieformalnych konsultacji ze swoimi kolegami z innych instytucji. Wśród nich sieć urzędów gminy jest najbardziej rozbudowana, stanowiąc najłatwiej dostępną ofertę koleżeńskiej (wyświadczanej jednak przez przedstawiciela określonej instytucji) pomocy.

Wykres 14. Jakie dziedziny/obszary wiedzy reprezentują eksperci, z którymi Państwo współpracujecie?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=165 (zamawiający współpracujący z ekspertami zewnętrznymi). Badani mogli udzielić więcej niż jedną odpowiedź – procenty nie sumują się do 100.

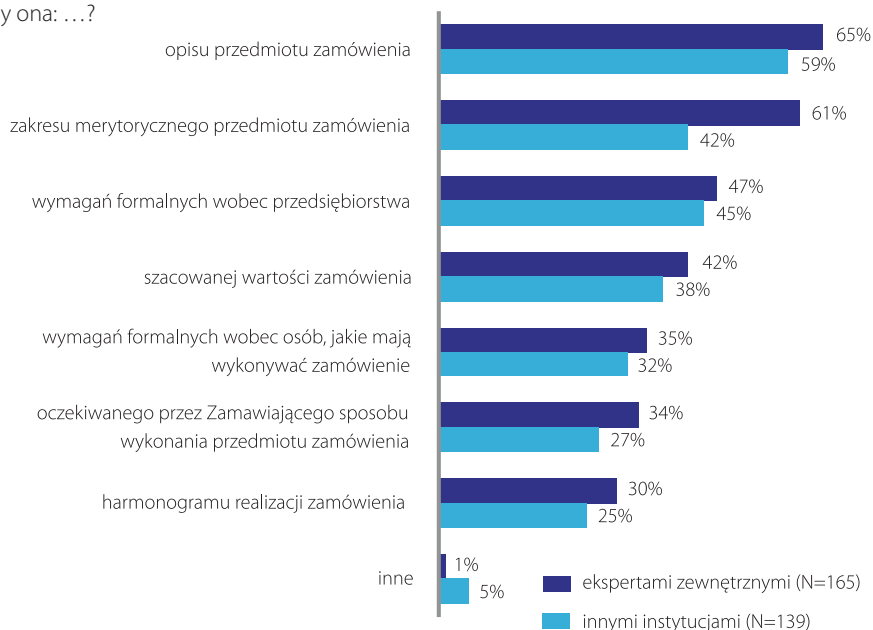
Wykres 15. Z jakimi instytucjami Państwo współpracujecie?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=139 (zamawiający współpracujący z innymi instytucjami). Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

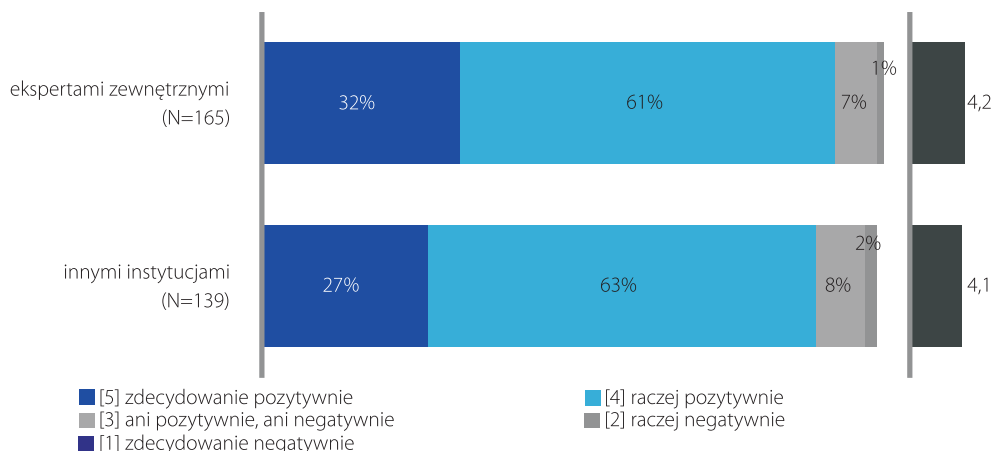
Niezależnie od rodzaju współpracy – czy zaangażowani są w nią eksperci zewnętrzni czy instytucje – dotyczy ona najczęściej opisu przedmiotu zamówienia i jego zakresu merytorycznego. Stosunkowo często wynika ona także z potrzeby sformułowania wymagań formalnych wobec wykonawcy i ustalenia szacowanej wartości zamówienia.

Wykres 16. Jakich obszarów dotyczy współpraca z ekspertami zewnętrznymi/innymi instytucjami? Czy dotyczy ona: ...?



Zamawiający w przeważającej większości (90%) oceniają współpracę z ekspertami/institucjami pozytywnie, w tym również stosunkowo często zdecydowanie pozytywnie. Głosy negatywne zgłosili pojedynczy badani – dotyczyły one nieznamości przepisów i nieterminowości.

Wykres 17. Jak ocenia Pan(i) jakość współpracy z ekspertami/institucjami?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających.

Jeszcze rzadszym zjawiskiem niż współpraca z ekspertami/institucjami zewnętrznymi na etapie przygotowania zamówienia jest zapraszanie ich do udziału w ocenie ofert: 15% zamawiających zaprasza ekspertów do współpracy na tym etapie postępowania, a 10% inne instytucje. Ponownie nie są to jednak praktyki szczególnie popularne – często lub bardzo często zdarzają się w około połowie instytucji (częściej wśród tych, w których nie istnieje wyodrębniony dział do spraw zamówień publicznych). Trudno jednak określić, czy częstotliwość ta jest adekwatna do potrzeb. Niektórzy trenerzy i doradcy mówili, że ze względu na ograniczenia finansowe wsparcie eksperckie jest uruchamiane dopiero w sytuacjach kryzysowych, co wskazywałoby na trudności w zaspokojeniu rzeczywistych potrzeb zamawiających. Na problem ten – kosztocłonność i czasochłonność procedury wyboru eksperta – wskazywali też niektórzy zamawiający.

...wsparcie eksperckie fachowców kosztuje. Zamawiający sięgają po takie wsparcie często dopiero w sytuacji, kiedy nie poradził sobie za pierwszym razem...

Doradca i trener, męczyzna, do 35 lat

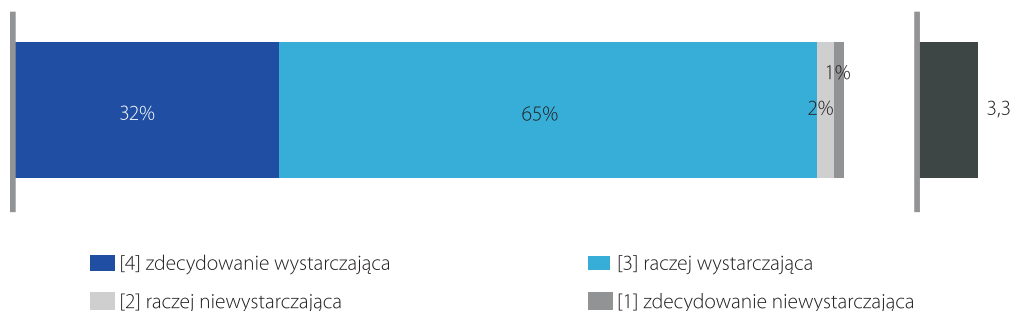
Moderator: A są problemy finansowe z pozyskiwaniem ekspertów?

Respondent: Problemy finansowe, jak i czasowe, bo jednak po pierwsze nie ma na to środków, a po drugie często jest tak, że zakup najlepiej jakby był na dziś dokonany. Także tutaj jeszcze występowanie jeszcze dodatkowo o eksperta, dawanie mu jakichś terminów, to jest duża dodatkowa procedura. Duża dodatkowa procedura.

Institucja administracji rządowej w terenie, Warszawa, męczyzna

Jednak wyniki badania ilościowego zamawiających nie do końca zdają się potwierdzać ten pogląd. Zamawiający w przeważającej większości (97%) uważają, że częstotliwość ich współpracy z ekspertami zewnętrznymi/innymi instytucjami jest wystarczająca. A zatem to raczej odczuwany brak potrzeb (towarzyszy mu prawdopodobnie przekonanie o zadowalającym poziomie wiedzy merytorycznej zamawiającego) decyduje o takim ograniczonym zakresie współpracy.

Wykres 18. Czy biorąc pod uwagę Państwa potrzeby, częstotliwość współpracy z ekspertami zewnętrznymi/innymi instytucjami jest na etapie oceny oferty?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=159 (zamawiający współpracujący z ekspertami zewnętrznymi/innymi instytucjami na etapie oceny oferty).

4.3. Funkcjonowanie rynku zamówień publicznych w Polsce z perspektywy zamawiających

4.3.1. Ogólne postrzeganie rynku

Poprosiliśmy badanych o ocenę kilkunastu stwierdzeń opisujących funkcjonowanie rynku zamówień publicznych w Polsce. Każde stwierdzenie było oceniane za pomocą 5-stopniowej skali, gdzie 1 oznaczało „zdecydowanie się nie zgadzam”, a 5 – „zdecydowanie się zgadzam”.

a. Wybór wykonawcy i realizacja zamówienia

Według większości badanych przepisy PZP nie zawsze pozwalają na wybór najlepszego wykonawcy (średnia 3.7) i nie są dostosowane do realiów rynkowych (3.4). Ponadto sprawiają, że kupowane towary i usługi są gorszej jakości od nabywanych na wolnym rynku (3.3). Natomiast podzielone opinie dotyczyły pozytywnego wpływu PZP na dbałość o dobro publiczne. Odsetek zgadzających się ze stwierdzeniem, że przepisy dobrze dbają o dobro publiczne, pozwalają na nabywanie najmniejszym kosztem najlepszych towarów i usług był taki sam jak odsetek odnoszących się do niego negatywnie (średnia 3.0).

b. Biurokracja i procedury

Większość zamawiających była zdania, że przepisy PZP zmieniają się zbyt często (średnia 3.7), a biurokracja związana z zamówieniami publicznymi zniechęca przedsiębiorców do ubiegania się o zamówienia (3.6). Jednocześnie skłaniano się ku twierdzeniu, że przepisy są skomplikowane i trudno je stosować oraz, że powodują one, że sektor publiczny rozwija się wolniej niż komercyjny (3.4). Zwracano również uwagę na niedoskonałość systemu kontroli, który w obecnym kształcie skłania zamawiających do działania w sposób rutynowy, bezpieczny oraz do unikania nie sprawdzonych rozwiązań (3.6).

Podobne spostrzeżenia mieli zamawiający uczestniczący w badaniach jakościowych. Twierdzili oni, że częste zmiany przepisów uniemożliwiają im stabilne działanie i akumulację dobrych praktyk w instytucjach. Zwracali też uwagę na problem działania instytucji kontrolnych. Do częstych wizyt ich przedstawicieli, „zdążono się już przyzwyczaić”, choć jak przyznawali rozmówcy zajmują one wiele czasu, który mógłby zostać przeznaczony na bardziej produktywnie działania. Mówiono też, że w przypadku podejmowania niestandardowych działań, odchodzenia od najczęściej stosowanych trybów i kryteriów wyłaniania wykonawców

istnieje duże ryzyko uruchomienia dodatkowych procedur kontrolnych, a zatem zdecydowanie bardziej bezpieczne, jest trzymanie się utartych standardów postępowania.

Zamawiający stosunkowo często byli też przekonani, że problemem jest niewłaściwe stosowanie przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, choć same te przepisy są dobre (3.1). Ponadto zwracano uwagę na problem dużej rotacji w działach zajmujących się zamówieniami publicznymi (3.3).⁵² Badani mają zatem poczucie, że w innych instytucjach rotacja może być problemem, choć nie dostrzegają go we własnej instytucji.

Większość respondentów zgodziło się, że składanie dokumentów za pośrednictwem poczty elektronicznej znacznie ułatwiłoby prowadzenie postępowań (3.5). Jednocześnie jednak częściej zgadzano się niż nie zgadzano z tym, że regulacje ustawowe pozwalają na efektywne wydatkowanie środków publicznych (3.2).

c. Otwartość rynku

Większość badanych twierdziła, że zamówienia publiczne są dostępne dla wszystkich (średnia 3.5), ale jednocześnie byli oni na ogół przekonani o konieczności przygotowywania zamówień tak, aby ułatwić mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom ich wygrywanie (3.5). Większość zamawiających zgadzała się też z postulatem zwiększenia dostępności informacji o zamówieniach publicznych (3.3). Również badania jakościowe potwierdzają opinie o otwartości rynku zamówień publicznych dla przedsiębiorstw MSP, przy czym badani jednocześnie przyznawali, że jeżeli występują w tym zakresie jakiegokolwiek problemy, to mogą one dotyczyć najmniejszych przedsiębiorstw⁵³.

Opinie na temat rynku zamówień publicznych różniły się w zależności od typu zamawiającego, aczkolwiek nie były to różnice diametralne. Niemniej jednak, warto zwrócić uwagę, że w instytucjach centralnych szczególnie silny nacisk kładziono na problem często zmieniających się przepisów (3.9), jak również w mniejszym stopniu zgadzano się ze stwierdzeniem, że stosowanie przepisów ustawy PZP pozwala na zaoszczędzenie pieniędzy publicznych, przy zachowaniu wysokiej jakości produktów i usług (2.9). W przedsiębiorstwach państwowych częściej natomiast zwracano uwagę na problem wyboru wykonawcy (przepisy PZP nie zawsze pozwalają wybrać najlepszego wykonawcę – 3.9). W pozostałych instytucjach zamawiających opinie były zbliżone do odnotowanych dla ogółu badanych.

Wpływ na postrzeganie rynku miało również doświadczenie zamawiających w prowadzeniu postępowań. Wraz ze wzrostem liczby prowadzonych postępowań częściej podkreślano dolegliwość często zmieniających się przepisów PZP i kwestionowano możliwość nabywania najmniejszym kosztem najlepszych towarów i usług. Ponadto najbardziej doświadczeni zamawiający rzadziej przyznawali, że zamówienia powinny być konstruowane w sposób ułatwiający dostęp do nich przedsiębiorstwom z sektora MSP.

⁵² Tutaj jednak odnotowano najwyższy poziom ocen ambiwalentnych (blisko połowa).

⁵³ Mówiono, że po stronie tych firm częściej występują braki kompetencyjne.

Tabela 3. Odczytam teraz Panu(i) kilkanaście stwierdzeń opisujących różne opinie na temat funkcjonowania rynku zamówień publicznych. Proszę powiedzieć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan(i) z każdym z nich.

	[1] Zdecydowanie się nie zgadzam	[2] Raczej się nie zgadzam	[3] Ani się zgadzam, ani nie zgadzam	[4] Raczej się zgadzam	[5] Zdecydowanie się zgadzam	Średnia
przepisy PZP nie zawsze pozwalają wybrać najlepszego wykonawcę	3%	10%	22%	48%	17%	3,7
przepisy PZP zmieniają się zdecydowanie zbyt często	2%	11%	23%	38%	26%	3,7
biurokracja związana z zamówieniami publicznymi zniechęca przedsiębiorców do ubiegania się o nie	3%	13%	22%	45%	17%	3,6
system kontroli zamówień publicznych skłania zamawiających do działania w sposób rutynowy, bezpieczny i unikania nie sprawdzonych rozwiązań	3%	9%	27%	49%	11%	3,6
zamówienia publiczne należy przygotowywać w taki sposób, aby ułatwiać mikro, małym i średnie przedsiębiorstwom ich wygrywanie	4%	11%	32%	42%	11%	3,5
zamówienia publiczne są dostępne dla wszystkich przedsiębiorców, nikogo nie dyskryminują	2%	15%	25%	42%	15%	3,5
składanie dokumentów za pośrednictwem poczty elektronicznej znacznie ułatwiłoby prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego	3%	12%	29%	44%	12%	3,5
przepisy PZP są bardzo skomplikowane i trudno je stosować	4%	19%	26%	41%	10%	3,4
przepisy PZP sprawiają, że sektor publiczny rozwija się wolniej od sektora prywatnego	3%	15%	33%	39%	9%	3,4
przepisy PZP nie są dostosowane do realiów rynkowych	3%	16%	33%	39%	10%	3,4
informacja o zamówieniach publicznych powinna być bardziej dostępna dla przedsiębiorców	4%	21%	29%	38%	8%	3,3
przepisy PZP sprawiają, że kupowane towary i usługi są gorszej jakości od nabywanych na wolnym rynku	4%	18%	29%	37%	12%	3,3
w departamencie zamówień publicznych jest duża rotacja, jak tylko ktoś nauczy się dobrze stosować przepisy PZP to szybko przechodzi do sektora prywatnego	3%	12%	47%	31%	7%	3,3
w rozwiązywaniu problemów i wątpliwości związanych z prowadzonymi przez nas zamówieniami publicznymi często pomaga nam sieć naszych nieformalnych kontaktów z innymi instytucjami	5%	17%	28%	42%	8%	3,3

regulacje ustawy o zamówieniach publicznych pozwalają na efektywne wydawanie publicznych pieniędzy	4%	21%	32%	36%	6%	3,2
stosowanie przepisów ustawy prawo zamówień publicznych pozwala na zaoszczędzenie pieniędzy publicznych, przy zachowaniu wysokiej jakości nabywanych produktów i usług	6%	21%	31%	36%	5%	3,1
przepisy PZP są bardzo dobre, ale niewielu zamawiających potrafi z nich właściwie skorzystać	5%	24%	33%	33%	5%	3,1
przepisy PZP dobrze dbają o dobro publiczne, pozwalają na nabywanie najmniejszym kosztem najlepszych towarów i usług	9%	25%	31%	30%	5%	3,0

Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

4.3.2. Tryby udzielania zamówień publicznych – znajomość i preferencje

Statystyka Urzędu Zamówień Publicznych pokazuje, że najczęściej stosowanymi trybami udzielania zamówień publicznych są w Polsce przetarg nieograniczony oraz zamówienie z wolnej ręki. Zgodnie z danymi UZP za okres od 1 stycznia 2010 roku do 31 grudnia 2010 roku, niemal 76% zamówień zostało udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego, a 19% w ramach zamówienia z wolnej ręki. Można zatem sądzić o istnieniu barier w stosowaniu pozostałych trybów postępowania.

Według trenerów i doradców zamawiający są konserwatystami pod względem stosowanych trybów udzielania zamówień publicznych. Wybór trybu przetargu nieograniczonego skraca czas prowadzenia postępowania i zmniejsza ryzyko zakwestionowania przez organy kontrolne wykorzystanej procedury. W przypadku innych trybów to ryzyko się natomiast zwiększa, a jednocześnie wymagają one większych nakładów pracy, w tym sformułowania pozacenowych kryteriów oceny oferty, na co zwracają uwagę również sami zamawiający.

To jest tak, najprościej zrobić przetarg nieograniczony, jest on najdokładniej opisany i jeżeli się go zrobi sprawnie, to tak naprawdę jest najmniej pracochłonny. Natomiast my tu mówimy o postępowaniach, które wymagają spotkań negocjacyjnych, kilkutorowego postępowania, gromadzenia szeregu różnego rodzaju danych i wykonywania czynności, które wydają się być ludziom zbędne, wychodzą z założenia, po co mamy negocjować, jeżeli jak to opiszę w przetargu, to się ludzie może domyślą, sami złożą ofertę i będę miał sprawę z głowy. Natomiast negocjacje, tutaj trzeba pamiętać o jednej rzeczy, że administracja jest niezwykle niechętna jakimkolwiek otwartym kontaktom z wykonawcami, nawet jeżeli to są negocjacje, czyli tryb przewidziany z ustawą, to jednak w jednej sali spotyka się komisja przetargowa z wykonawcą i wszyscy czują taki lekki instynktowny strach przed tym, jak to będzie odebrane przez osoby z zewnątrz, jak się tego da uniknąć, to lepiej to zróbmy.

Doradca i trener, mężczyzna, 36–50 lat

Taki sposób myślenia funkcjonuje na pewno. A jeżeli o czymś myślimy, to lepiej zabezpieczyć się w ten sposób, że tego nie robimy. Zróbmy coś metodą sprawdzoną, przejdzie. Zawsze przechodziło. Tysiąc pięćset razy przechodziło, to tysiąc pięćset pierwszy też przejdzie. Mamy przetarg nieograniczony. Tu jest prosta, czytelna procedura. Robimy to w ten sposób. Natomiast inne tryby są skomplikowane bardziej. Tam też wchodzi jeszcze ten termin stosowania innych kryteriów. Innych mniej mierzalnych kryteriów.

Trener, mężczyzna, do 35 lat

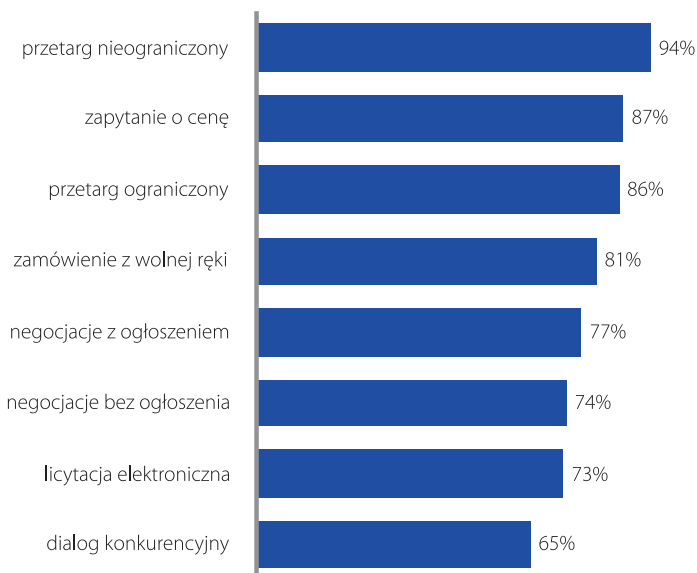
Instytucje może i mają zbyt małą wiedzę na temat zamówień publicznych. Wiedza wiedzą, można się nauczyć, to nie jest żaden problem, ale jest coś takiego jak przyzwyczajanie, a poza tym poruszanie się po bezpiecznych ścieżkach. Po tym, co znają, jak już pierwszy raz zrobią, drugi raz zrobią, to tam mogą pójść. A poza tym kwestia kontrolna. Jeżeli przychodzi kontrola i bada przesłanki zastosowalności przetargu nieograniczonego, to nie ma się co bać. Natomiast w przypadku zastosowania każdego innego trybu niż przetargu nieograniczonego czy ograniczonego muszą być spełnione określone przesłanki.

Szkoła wyższa, Warszawa, mężczyzna

Badanie ilościowe zamawiających pokazuje, że nie wszystkie tryby udzielania zamówień publicznych należą do powszechnie znanych, choćby ze słyszenia. Powszechną znajomość, wynoszącą ponad 80%, odnotowano w przypadku przetargu nieograniczonego, zapytania o cenę, przetargu ograniczonego i zamówienia z wolnej ręki. Od 70% do 80% badanych wskazało jako znane, choćby ze słyszenia, tryby negocjacyjne oraz licytację elektroniczną. Najmniej znanym trybem okazał się dialog konkurencyjny (65%). Uzyskane wyniki wskazują zatem na spore deficyty wiedzy zamawiających w zakresie znajomości ustawy prawo zamówień publicznych (biorąc pod uwagę, że w badaniu uczestniczyli przecież przedstawiciele instytucji dedykowanej do obsługi zamówień publicznych, a warunkiem udziału w badaniu było posiadanie co najmniej dobrej wiedzy na temat funkcjonowania swojej instytucji na rynku zamówień publicznych). Te deficyty wiedzy, nawet jeśli dotyczą „tylko” 20% czy 30% badanych, wydają się stanowić istotną barierę rozwoju zamówień innowacyjnych (dotyczą bowiem trybów sprzyjających tego typu zamówieniom) i elektronicznych (dotyczą również licytacji elektronicznej). Co ciekawe, nie odnotowano różnic w poziomie znajomości trybów udzielania zamówień publicznych ze względu na deklarowany poziom instytucjonalnej wiedzy na temat zamówień publicznych.

Zmienną wpływającą na poziom znajomości poszczególnych trybów była natomiast lokalizacja zamawiającego – zamawiający zlokalizowani na wsiach rzadziej przyznawali się do znajomości trybów niekonkurencyjnych: negocjacji (z ogłoszeniem i bez) oraz dialogu konkurencyjnego. Znajomość trybów udzielania zamówień była też zróżnicowana ze względu na poziom „przyjazności” zamawiającego wobec MSP oraz, co rozumiałe, różniła się w zależności od aktywności w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych. Im niższe były wartości wskaźnika „przyjazności” oraz „innowacyjności”, tym rzadziej deklarowano znajomość trybów niekonkurencyjnych oraz dialogu konkurencyjnego.

Wykres 19. Proszę powiedzieć, czy zna Pan(i), choćby ze słyszenia następujące tryby udzielania zamówień publicznych?

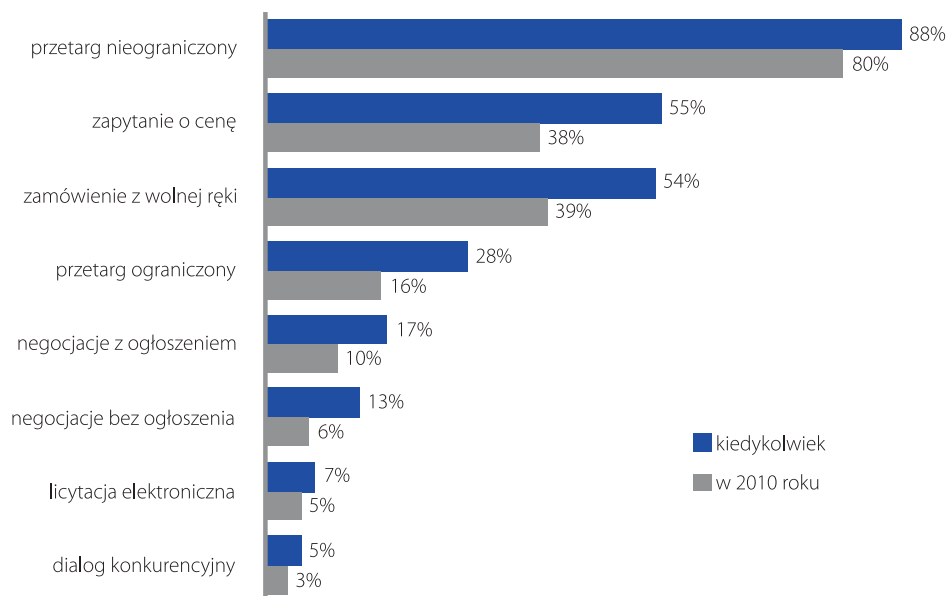


Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

Podobnie przedstawia się hierarchia trybów udzielania zamówień publicznych ze względu na zakres posiadanych praktycznych doświadczeń z ich stosowaniem. Zdecydowana większość badanych miała kiedykolwiek do czynienia z przetargiem nieograniczonym – 88%, a niewiele mniejszy odsetek wykorzystywał

ten tryb w 2010 roku. Ponad połowa stosowała kiedykolwiek zapytanie o cenę i zamówienie z wolnej ręki, w tym 40% badanych robiło to w 2010 roku. Pozostałe tryby cieszyły się znacznie mniejszą popularnością – wśród nich relatywnie często używano przetargu ograniczonego (28% kiedykolwiek, 16% – w 2010 roku). Pozostałe tryby stosowane były kiedykolwiek przez maksymalnie kilkanaście procent zamawiających, a w 2010 roku – przez nie więcej niż co dziesiątego. Warto zwrócić uwagę na marginalną pozycję licytacji elektronicznej – kiedykolwiek miało z nią do czynienia 7% badanych, a w 2010 roku – 5%. Co oczywiste, zarówno znajomość, jak i doświadczenia ze stosowaniem poszczególnych trybów są tym częstsze, im większa jest aktywność zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych. Jednak nawet w grupie najbardziej aktywnych zamawiających (ponad 25 postępowań w 2010 roku) wąskie grono badanych posiada jakiegokolwiek praktyczne doświadczenia z mniej popularnymi trybami, takimi jak: przetarg ograniczony (40%), negocjacje z ogłoszeniem (24%), negocjacje bez ogłoszenia (21%), dialog konkurencyjny (8%), licytacja elektroniczna (8%).

Wykres 20. Czy Pana(i)instytucja wyłaniała wykonawców w trybie: ...?

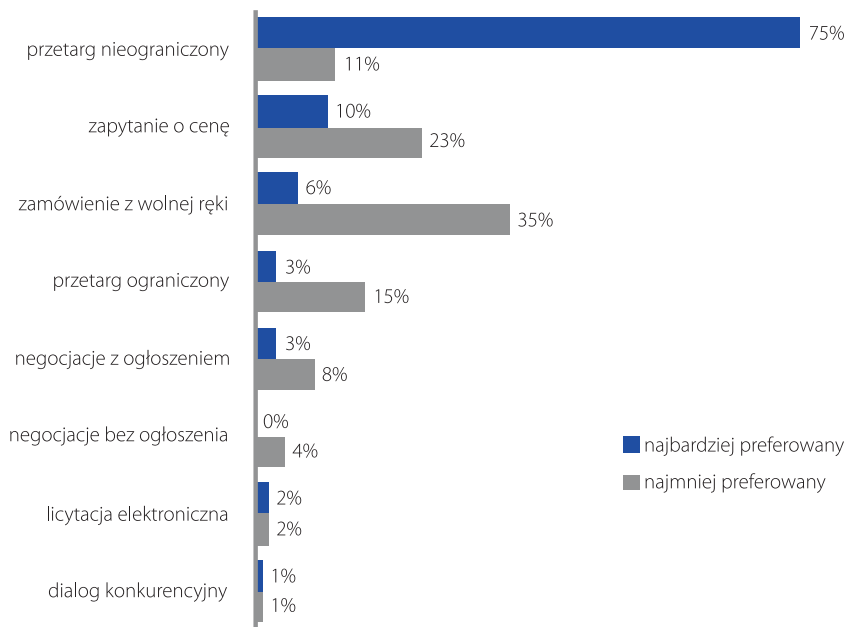


Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

Hierarchia stosowanych trybów udzielania zamówień publicznych odzwierciedla preferencje zamawiających – zdecydowanie najbardziej preferowanym okazał się przetarg nieograniczony, zyskując 75% zwolenników. Na kolejnych miejscach uplasowały się zapytanie o cenę i zamówienie z wolnej ręki, jednak ze znacznie mniejszą liczbą głosów, odpowiednio 10% i 6%. Pozostałe tryby preferowane były przez nie więcej niż 3% badanych. Odnotowano zależność polegającą na tym, że przetarg nieograniczony był częściej preferowany przez instytucje prowadzące dużą liczbę postępowań, natomiast zapytanie o cenę i zamówienie z wolnej ręki – przez zamawiających stosunkowo mało aktywnych na rynku zamówień publicznych. Pod względem liczby głosów negatywnych, to jest wskazań trybów najmniej lubianych, „liderami” okazały się stosunkowo często stosowane zamówienie z wolnej ręki (35%), oraz na drugim miejscu, zapytanie o cenę (23%). Dość liczne grono przeciwników miały również przetargi: ograniczony (15%) i nieograniczony (11%). Pozostałe tryby uzyskały mniejszą liczbę „odrzuceń”, jednak warto zauważyć, że na tle wąskiego

zasięgu ich stosowania jest to liczba znacząca: negocjacje z ogłoszeniem (8% wskazań na najmniej preferowany, co stanowi 47% w stosunku do odsetka zamawiających kiedykolwiek stosujących ten tryb), licytacja elektroniczna (odpowiednio 2% i 28%) i dialog konkurencyjny (1%, 20%). Uzyskane wyniki wskazują zatem na silną pozycję zwłaszcza przetargu nieograniczonego. Wynika ona nie tylko z istnienia określonych okoliczności (częstszych przesłanek do zastosowania tego trybu), ale też z silnych preferencji zamawiających, kształtowanych na podstawie dużego doświadczenia za stosowaniem tego trybu (a zatem silnej predylekcji ku temu, co znane), a także z jego względnej prostoty proceduralnej.

Wykres 21. Który z trybów wyłaniania wykonawców, z jakimi Pan(i) miał do czynienia, jest najbardziej preferowany i najmniej preferowany przez Pana(i) instytucję?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=576 (zamawiający, którzy korzystali przynajmniej z dwóch trybów wyłaniania wykonawców).

Szczegółowe uzasadnienia preferencji lub braku preferencji określonych trybów pokazują, że zamawiający istotnie kierują się wyżej wymienionymi motywami natury pragmatycznej. W uzasadnieniach wyboru przetargu nieograniczonego jako preferowanego najczęściej wskazywano na obiektywne walory tego trybu (brak ograniczeń/ wszyscy mogą startować/ duża ilość ofert – 21%, najbardziej konkurencyjny tryb – 26%). Jednak często podnoszono także argumenty związane z jego instytucjonalną utylarnością: zwracano uwagę, że rządzi nim przejrzyste, czytelne zasady (11%), że jest to forma prosta/wygodna (10%), bezpieczna (4%), wiążąca się z małą ilością formalności (4%), chroniąca zamawiającego (3%). Często pojawiały się także opinie, że jest to tryb podstawowy dla zamawiających (17%) oraz obowiązkowy (7%).

Zapytanie o cenę również preferowane jest z podobnych powodów, przy czym na pierwszy plan wysuwają się powody natury praktycznej: jest to forma prosta/łatwa/wygodna (28%), wiążąca się z małą ilością formalności (10%), konkurencyjna (10%). Ponadto zwracano uwagę na istnienie określonych przesłanek do zastosowania tego trybu (wartość zamówienia – 20%) oraz na szybkość jego przeprowadzenia (15%).

Podobne argumenty wysuwano także uzasadniając wybór zamówienia z wolnej ręki jako tryby preferowanego. Wskazywano w pierwszej kolejności na małą ilość formalności/uproszczony charakter procedury (31%), szybkość jej przeprowadzenia (25%), prostotę/wygodę formy (22%).

Warto zauważyć, że w przytaczanych powodach „sympatii” dla najczęściej stosowanych i najbardziej preferowanych trybów zupełnie nieobecny był wątek jakości realizowanych zamówień (pytanie o uzasadnienie preferencji było otwarte). Niezbyt często pojawiał się on również wśród uzasadnień niechęci wobec określonych trybów. Uzasadnienia te ponownie zdominowane były przez powody związane z proceduralną stroną danego trybu i z praktyczną wygodą jego stosowania:

- Przetarg nieograniczony był uznawany za najmniej preferowany z powodu dużej ilości dokumentów/biurokracji (31%; ponadto 5% badanych mówiło o jego skomplikowaniu i zawiłych procedurach), czasochłonności/pracochłonności (9%), długim terminie oczekiwania na wyniki (8%). 8% zamawiających wskazało na ograniczenia ustawowe związane z możliwością zastosowania tego trybu.
- Przetarg ograniczony preferowano w najmniejszym stopniu z powodu trudnych do spełnienia wymagań, ograniczających liczbę składanych ofert (16%), długiego terminu oczekiwania na wyniki (14%), skomplikowanych, zawiłych procedur (9%), ogólnej niewygody/kłopotliwości (7%), czasochłonności/pracochłonności (5%), dużego poziomu biurokracji (5%). 13% badanych wspomniało o braku możliwości jego stosowania/ograniczeniach ustawowych.
- Negocjacje z ogłoszeniem uznawane były za tryb skomplikowany/rządzący się zawiłymi procedurami (24%), wymagający długiego oczekiwania na wyniki (24%), wiążący z trudnymi wymogami do spełnienia przez wykonawców i mniejszą liczbą ofert (9%). 9% badanych wskazało na ograniczenia ustawowe związane z zastosowaniem tego trybu.
- Wśród argumentów uzasadniających brak preferencji dla trybu zamówienia z wolnej ręki podawano duże wymagania wobec wykonawców i wynikające z nich ograniczenia konkurencyjności (17%; dodatkowo 12% badanych mówiło wprost o tym, że jest to tryb niekonkurencyjny, a zatem niekorzystny). Mówiono także o tym, że jest to tryb posiadający zawiłe procedury (7%), a także potencjalnie otwarty na korupcję (7%). 16% wskazało na ograniczenia ustawowe związane z zastosowaniem tego trybu.
- Zapytanie o cenę wskazywano jako tryb najmniej preferowany głównie z powodu ograniczeń ustawowych (19%) i małą skuteczność/małą szansę na wyłonienie wykonawcy (7%). Warto też zwrócić uwagę na – niewielki wprawdzie (3%) – odsetek respondentów upatrujących wadę tego trybu w tym, że cena jest jedynym kryterium wyboru wykonawcy.

Jak widać, wśród powodów odrzucania poszczególnych trybów ważną pozycję zajmują uzasadnienia związane z brakiem możliwości ich stosowania/ograniczeniami ustawowymi, co potwierdza mocną pozycję przetargu nieograniczonego jako najbardziej „liberalnego”. Wydaje się przy tym, że badani mogą tu mieć na myśli nie tylko ustawowe przesłanki pozwalające na zastosowanie danego trybu, ale również konieczność każdorazowego uzasadnienia wyboru trybu niekonkurencyjnego.

4.3.3. Ocena umów na realizację zamówień publicznych

W opinii trenerów i doradców systemowa nierównowaga relacji między zamawiającym a wykonawcą na korzyść tego pierwszego jest czynnikiem powodującym obniżenie przyjazności zamówień publicznych dla wykonawców z sektora MSP. Wyraża się ona zarówno w niektórych działaniach zamawiających, jak również w niektórych regulacjach ustawowych.

Pierwsza rzecz, która według mnie może gwarantować przyjazność, to jest równe traktowanie obydwu stron procesu udzielania zamówień, natomiast tutaj tej równości nie ma, szczególnie od paru lat, kiedy system zamówień publicznych został bardzo mocno przechylony w stronę zamawiającego i sukcesywnie i konsekwentnie wykonawcom odbiera się szereg ich uprawnień związanych np. z zadawaniem pytań do specyfikacji, z możliwością stosowania środków odwoławczych, np. podczas pozbawienia ich możliwości składania protestów.

Głównym wyznacznikiem kształtu relacji między zamawiającym a wykonawcą jest umowa na realizację zamówienia publicznego. Jak podkreślają trenerzy i doradcy, umowy konstruowane są jednostronnie przez zamawiających, a wykonawcy nie mają wiedzy na temat możliwości wpływania na jej kształt. Relacje badanych trenerów i doradców wskazują również na możliwość nadużywania przez zamawiających swojej pozycji w celu wyeliminowania z udziału w postępowaniu niepożądanego wykonawcy.

Jest znacząco różny, przede wszystkim nie ma równości stron umowy, nie ma równowagi stron, wykonawca ma bardzo niewielki wpływ na kształt tej umowy i prawa i obowiązki swoje własne, które w tej umowie są ukształtowane przez zamawiającego. No zamawiający ma zdecydowanie pozycję dominującą tutaj. Na tym rynku. Nie ma równowagi stron. I to jest ta różnica, podstawowa różnica w porównaniu z rynkiem komercyjnym, gdzie strony dogadują się tak długo, aż się dogadają.

Doradca, kobieta, 36–50 lat

...W ten sposób, w tej chwili najwięcej nieprawidłowości, jakichś takich wymuszeń jest na tym gruncie. Jeżeli zamawiający nie chce jakiegoś wykonawcy, to jest w stanie, że tak powiem wypchnąć go z rynku właśnie tymi ostrymi postanowieniami umowy. A jeżeli już taki wykonawca wygra postępowanie to po prostu może go, z realizacji tego kontraktu wyrzucić, stosując bardzo takie, dalekie klauzule, w normalnych warunkach byłyby nie stosowane, a zamawiający ma swobodę ich wpisywania do specyfikacji.

Doradca, mężczyzna, 36–50 lat

Jednak większość zamawiających (55%) nie dostrzega opisanej wyżej jednostronności i wyraża opinię, że umowy w zamówieniach publicznych nie faworyzują żadnej ze stron. Jedna trzecia zamawiających przyznaje jednak, że umowy lepiej zabezpieczają właśnie ich interesy. Jednocześnie co dziesiąty badany nie potrafił ocenić omawianego zagadnienia. Odpowiedzi badanych różniły się w zależności od zakresu odpowiedzialności. Osoby zajmujące się wyłącznie kwestiami formalnymi w większym stopniu niż pracownicy merytoryczni kładły nacisk na nierównowagę stosunków na korzyść zamawiających (34%).⁵⁴

Należy podkreślić, że wśród samych wykonawców odnotowano rozdzwięk opinii na temat umów pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami. W grupie przedsiębiorstw MSP częściej można było spotkać opinie o równowadze stosunku prawnego niż o uprzywilejowaniu zamawiających. Wśród wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, zdecydowanie przeważał jednak pogląd o lepszym zabezpieczeniu interesów zamawiającego⁵⁵.

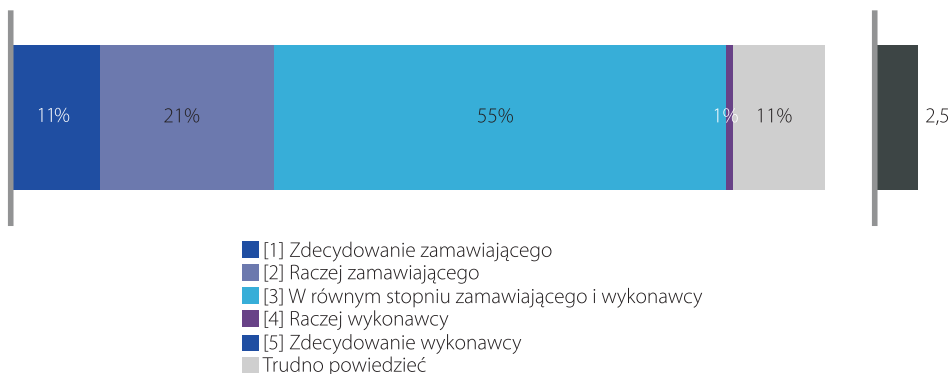
Ocena umów zasadniczo różniła się w zależności od doświadczenia instytucji w udzielaniu zamówień publicznych. Im więcej badana instytucja prowadzi postępowań, tym częściej twierdzono, że umowy lepiej zabezpieczają interes zamawiających. Wśród zamawiających o bardzo niskiej liczbie prowadzonych postępowań (poniżej I kwartyła) z opinią o nierównowadze stosunków prawnych (na rzecz zamawiających) zgodziło się 21% badanych, a wśród zamawiających prowadzących bardzo dużo postępowań (powyżej III kwartyła) – 42%. Również respondenci z podmiotów cechujących się postawą przyjazną wobec MSP oraz dużą aktywnością w sferze zamówień innowacyjnych zdecydowanie częściej uważali, że zapisy umów lepiej zabezpieczają interes zamawiającego. Wśród zamawiających o najniższym stopniu „przyjazności” wobec MSP (wartości wskaźnika poniżej I kwartyła) odsetek ankietowanych przekonanych o takiej nierównowadze wyniósł 22%, podczas gdy wśród zamawiających najbardziej przyjaznych wobec MSP (wartości wskaźnika powyżej III kwartyła) odsetek ten był niemal dwukrotnie wyższy (41%)⁵⁶.

⁵⁴ Wśród pracowników merytorycznych 25%. Jednocześnie pracownicy merytoryczni i jak i łączący obie funkcje (merytoryczną i formalną) częściej uważali, że w umowach interes zamawiającego i wykonawcy są zabezpieczone w równy sposób. .

⁵⁵ Szerzej na ten temat w rozdziale omawiającym wyniki badania ilościowego MSP oraz badania wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro.

⁵⁶ Podobną różnicę odnotowano w przypadku grup wyodrębnionych na podstawie poziomu innowacyjności.

Wykres 22. Proszę powiedzieć, czyje interesy umowy te zazwyczaj lepiej zabezpieczają? Czy są to interesy...?



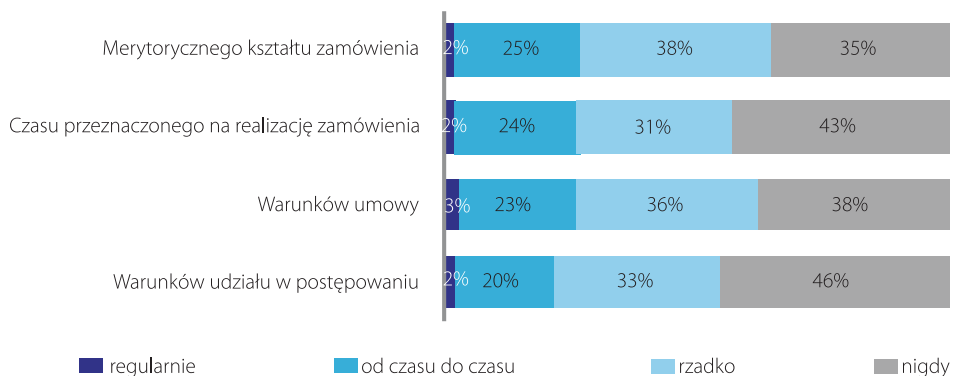
Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=802.

Można domniemywać, że nierównowaga stosunków między zamawiającymi a wykonawcami jest efektem oddziaływania kilku czynników. Po pierwsze, dyscyplina finansów publicznych i dążenie do maksymalnego zabezpieczenia się przed ewentualnymi problemami skłaniają zamawiających do przygotowywania zapisów bardzo dobrze chroniących ich interesy. Po drugie, brak doświadczenia rynkowego po stronie zamawiających sprawia, że trudno jest im zidentyfikować niekorzystne dla wykonawców zapisy umowy. W tym przypadku nierównowaga nie jest wynikiem celowego działania. Przykładem mogą być problemy z terminowością zamówienia, na co zwracała uwagę część wykonawców objętych badaniami jakościowymi. Po trzecie, nie możemy wykluczyć traktowania wykonawców z pozycji siły. W takiej sytuacji zamawiający może mieć pełną świadomość „problematicznych” zapisów, ale jednocześnie zakłada, że w określonej sytuacji rynkowej zawsze znajdzie się wykonawca, który podejmie ryzyko wykonania zamówienia. Kolejne przyczyny występowania w umowach nierównowagi stron leżą po stronie wykonawców, którzy nie zawsze potrafią zadbać należycie o własny interes. Wyniki badania pokazują, że znajomość przepisów regulujących rynek zamówień publicznych jest wśród wykonawców raczej niska. Stąd część wykonawców może nie mieć świadomości swoich praw, w tym możliwości zgłaszania zastrzeżeń do umów. Ponadto można również podejrzewać (wspominała o tym część zamawiających), że przystępując do ubiegania się o postępowanie niektórzy wykonawcy nie zapoznają się z treścią wszystkich dokumentów. Są wobec tego zaskakiwani zapisami umowy w momencie uzyskania zamówienia.⁵⁷ Oprócz wymienionej wcześniej niewiedzy i niestaranności trzeba także zwrócić uwagę na problem postrzegania przez wykonawców zamawiających. Jeżeli są oni traktowani jako instytucje nieelastyczne, nieskłonne do kompromisu, wówczas wykonawcy mogą nie podejmować żadnych działań, zakładając z góry, że nie będą one skuteczne. Jak pokazują wyniki badania, takie założenie wcale nie musi być fałszywe.

Większość zamawiających zetknęła się z zastrzeżeniami zgłaszanymi przez wykonawców na etapie przygotowywania oferty co do kształtu formalnego lub merytorycznego zamówienia, aczkolwiek stosunkowo niewielu badanych miało często do czynienia z takim działaniem. Kwestie podnoszone przez wykonawców dotyczyły najczęściej merytorycznego kształtu zamówienia oraz warunków umowy. Najrzadziej natomiast zastrzeżenia kierowano pod adresem czasu realizacji zamówienia oraz warunków udziału w postępowaniu.

⁵⁷ Jest to jedna z przyczyn odstępowania od podpisania umowy.

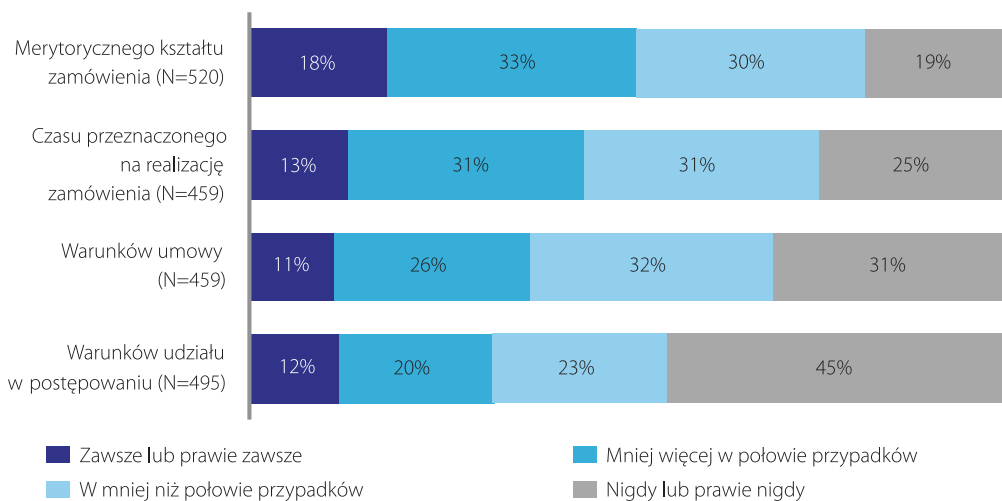
Wykres 23. Jak często wykonawcy – na etapie przygotowania oferty – zgłaszają zastrzeżenia dotyczące: ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=802.

Niewiele instytucji w wyniku zastrzeżeń zgłaszanych przez wykonawców zmienia dokumentację przetargową. W zależności od obszaru, którego dotyczyły zastrzeżenia, odsetek badanych deklarujących, że muszą zawsze lub prawie zawsze uwzględnić uwagi podnoszone przez wykonawców wahał się od 11% do 18%. Najczęściej zamawiający uwzględniali uwagi dotyczące merytorycznego kształtu zamówienia (kiedykolwiek zrobiło tak 81% badanych instytucji). Mniej powszechna była zmiana zapisów dotyczących czasu realizacji zamówienia (75%) i zapisów umowy (69%), najrzadziej zaś zmiany dotyczyły warunków udziału w postępowaniu (55%). W świetle opisanych wcześniej problemów z nierównowagą stosunków w umowach na realizację zamówień publicznych zasadniczym pytaniem jest, czy sięgające od 25% do 31% odsetki zamawiających, którzy nigdy nie dokonali zmian w umowach pod wpływem zastrzeżeń wykonawców są wynikiem bezpodstawności tych zastrzeżeń, czy też małej elastyczności ze strony zamawiających? Wyniki badania nie pozwalają jednak na jednoznaczną odpowiedź na to pytanie.

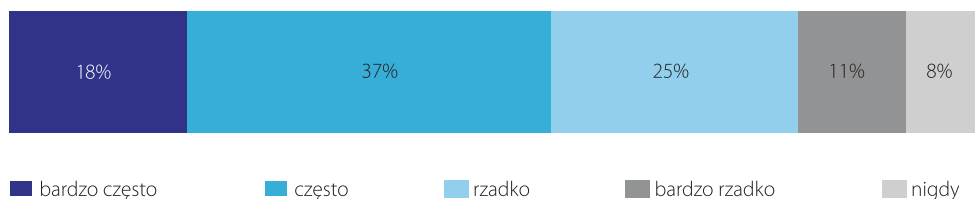
Wykres 24. Jak często Państwa instytucja uwzględnia zastrzeżenia wykonawców dotyczące: ...?



4.3.4. Komunikacja z wykonawcami na etapie przygotowania ofert

Większość zamawiających przygotowując zamówienie stara się przeprowadzić rozeznanie rynku. Ponad połowa instytucji (55%) prowadzi takie rozeznanie rynku bardzo często lub często. Najczęściej działania takie podejmują podmioty zaliczane do kategorii „inne” (61% często lub bardzo często), instytucje samorządowe (59%) i instytucje ochrony zdrowia (57%). Z najmniejszą częstotliwością takich działań spotykaliśmy się w przypadku instytucji oświatowych (66% podejmuje je rzadko lub bardzo rzadko).

Wykres 25. Jak często robicie Państwo rozeznanie rynku, tj. zwracacie się do potencjalnych wykonawców w celu oszacowania wartości zamówienia?



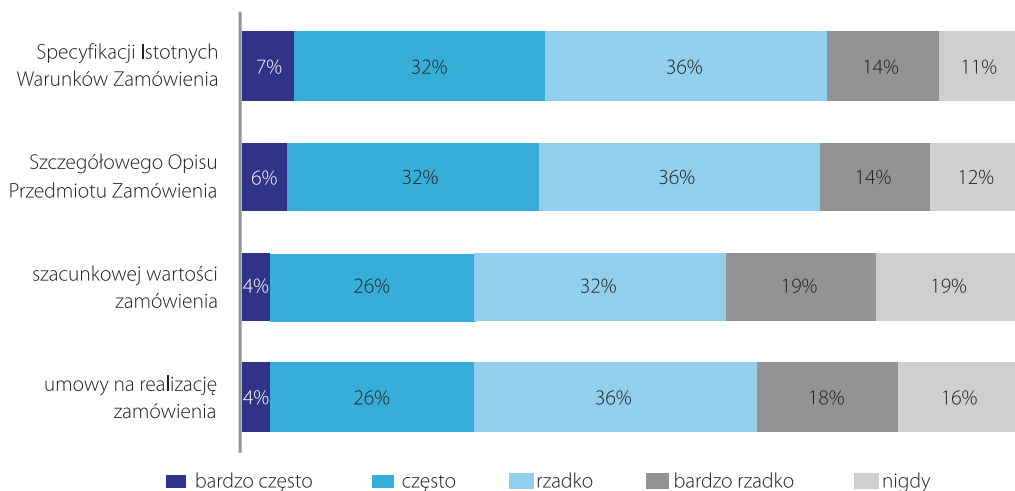
Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=802.

Prowadzenie rozeznania rynkowego to także kwestia posiadanego przez instytucję doświadczenia w udzielaniu zamówień publicznych. Im większa była liczba prowadzonych postępowań, tym częściej rozeznanie rynkowe było standardem działania.

Komunikacja między wykonawcami i zamawiającymi może się także odbywać z inicjatywy tych pierwszych, przy czym według większości zamawiających takie sytuacje zdarzają się rzadko..

Doświadczenie zamawiających pokazuje, że wykonawcy najczęściej zwracają się do nich z zapytaniami dotyczącymi SIWZ i OPZ (w opinii około 40% zamawiających wykonawcy robią to często lub bardzo często). Wyraźnie rzadziej zapytania odnoszą się do kwestii wartości zamówienia i umowy na jego realizację.

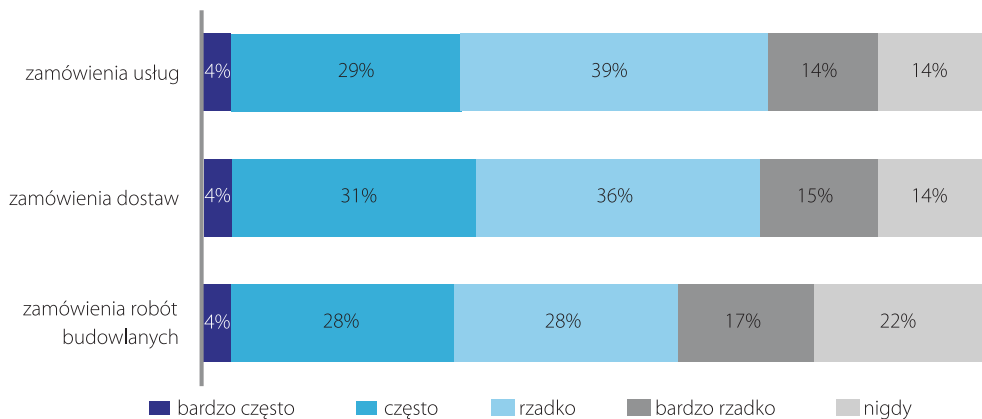
Wykres 26. Jak często potencjalni wykonawcy zwracają się do Państwa z pytaniami dotyczącymi: ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=802.

Działania wykonawców w niewielkim stopniu różnią się w zależności od typu zamówienia. Niezależnie czy zamawiane są usługi, dostawy, czy zamówienia budowlane jedna trzecia badanych instytucji ma często lub bardzo często do czynienia z zapytaniami wykonawców. Niemniej jednak wyróżniały się zamówienia dotyczące robót budowlanych. W ich przypadku stosunkowo często zamawiający deklarowali, że wykonawcy nigdy nie przesyłają zapytań (22%).

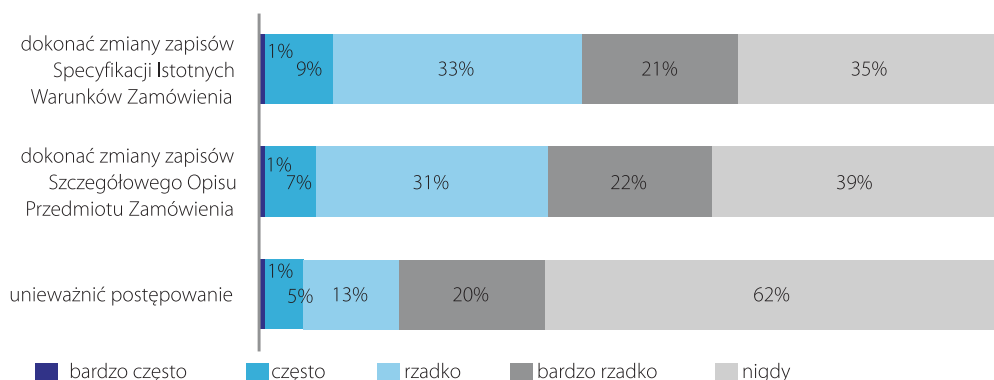
Wykres 27. Jak często pytania kierowane przez Wykonawców dotyczą następujących postępowań ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Niewiele jest postępowań, które w wyniku zapytań zgłaszanych przez wykonawców muszą zostać zmodyfikowane lub wręcz unieważnione. Najczęściej dochodzi do zmiany zapisów SIWZ i OPZ, najrzadziej zaś następuje unieważnienie postępowania. W sumie 65% instytucji zamawiających dokonało kiedykolwiek modyfikacji SIWZ pod wpływem uwag wykonawców, a 61% zmieniło OPZ. Jednocześnie 38% badanych wskutek działań wykonawców musiało unieważnić postępowanie.

Wykres 28. Jak często w wyniku zapytań kierowanych do Państwa musieliście Państwo: ...?

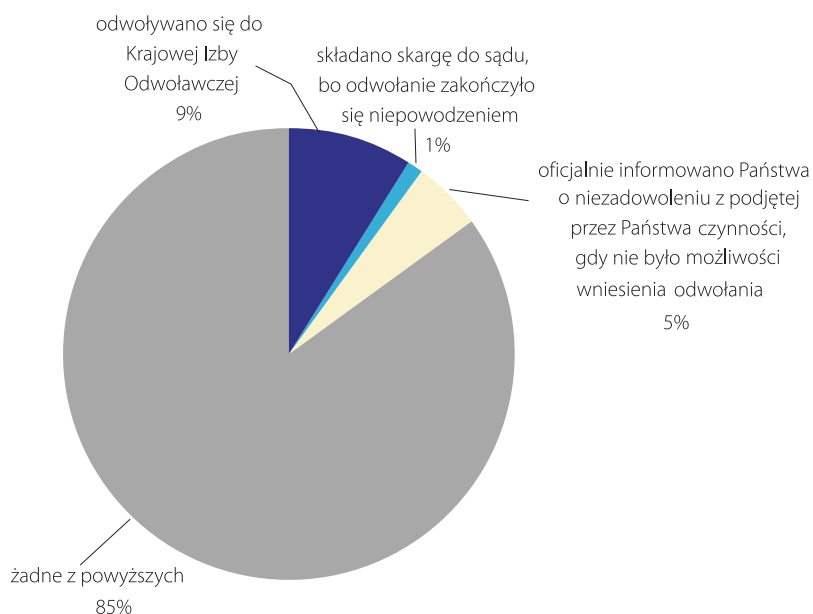


Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=802.

4.3.5. Stosowanie środków ochrony prawnej

Większość zamawiających nie posiadała doświadczeń związanych ze stosowaniem środków ochrony prawnej po nowelizacji ustawy prawo zamówień publicznych w styczniu 2010 roku. W okresie od stycznia 2010 roku do momentu realizacji badania 9% zamawiających spotkało się ze złożeniem odwołania do KIO, 1% miało do czynienia ze skargą do sądu, a 5% zostało oficjalnie poinformowanych przez potencjalnych wykonawców o niezadowoleniu z podjętej przez zamawiającego decyzji. Co rozumiało najczęściej z problemem odwołań mieli do czynienia przedstawiciele instytucji prowadzących dużą liczbę postępowań. Niemal jedna trzecia z nich zetknęła się odwołaniem, skargą lub została oficjalnie poinformowana przez wykonawcę o niezadowoleniu z podjętej przez nich decyzji.

Wykres 29. Czy począwszy od tej nowelizacji w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez Państwa instytucję: ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=802.

Najrzadziej z tymi działaniami miały do czynienia ministerstwa, agencje państwowe oraz placówki oświatowe (szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły średnie), najczęściej natomiast – szkoły wyższe i firmy prywatne. Średnia liczba odwołań do KIO przypadająca na zamawiającego wyniosła 1.9; przeciętna liczba skarg do sądu 1.7, a liczba przypadków, kiedy potencjalni wykonawcy informowali o niezadowoleniu z podjętej przez zamawiającego decyzji – 1.8.

Najczęstszym powodem odwołań do KIO były: odrzucenie oferty (48%), wyłonienie najlepszego oferenta (39%) oraz wykluczenie przedsiębiorstwa z postępowania z powodu niespełniania warunków (29%). Pozostałe przyczyny, takie jak: podważanie prawidłowości OPZ, czy unieważnienie postępowania były deklorowane przez mniej niż jedną dziesiątą ankietowanych.

Podobnie wyglądała sytuacja w przypadku składania skarg do sądu, przy czym na pierwszym miejscu znalazły się skargi z tytułu niezadowolenia z wyłonienia najlepszego oferenta (57%), na drugim zaś odrzucenie oferty firmy (43%). Według zamawiających przedsiębiorcy znacznie rzadziej wchodzili na drogę sądową z powodu wykluczenia firmy z postępowania, wyboru trybu postępowania oraz unieważnienia postępowania (po 14%).

Według zamawiających najczęstszymi powodami informowania ich o niezadowoleniu z podjętych przez nich decyzji były: wyłonienie najlepszego oferenta (53%), odrzucenie oferty (37%) i wykluczenie wykonawcy ze względu na niespełnianie warunków formalnych (21%). W pojedynczych przypadkach niezadowolenie dotyczyło opisu przedmiotu zamówienia (5%) oraz wyboru trybu postępowania (2%).

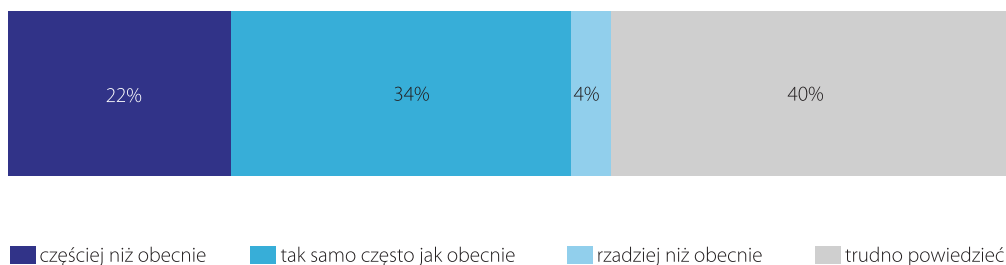
W przypadku postępowań przed KIO działania podejmowane przez wykonawców rzadko były zwieńczone sukcesem. Ponad dwie trzecie zamawiających (71%) twierdziło, że zawsze lub prawie zawsze wygrawali przed KIO, a 16% mówiło, że ma to miejsce w większości przypadków. Inaczej wyglądała sytuacja w momencie uruchamiania postępowań przed sądem – stanowisko zamawiających było tu uwzględniane rzadziej: mniej niż jedna trzecia (29%) zamawiających wygrała sprawy przed sądem zawsze lub prawie zawsze, a 14% wygrało ponad połowę takich spraw.

Jeżeli zamawiający byli informowani przez wykonawców o niezadowoleniu z podjętych przez nich czynności, to z reguły takie działanie nie było skuteczne. Niemal trzech na czterech (74%) badanych nigdy lub prawie nigdy nie zmieniło swojego stanowiska, a 14% nie zrobiło tego w ponad połowie przypadków.

Zdecydowana większość przedstawicieli zamawiających pozytywnie oceniała pracę KIO (91%) i sądu (86%).

W ocenie wpływu nowelizacji ustawy prawo zamówień publicznych na skłonność wykonawców do korzystania ze środków ochrony prawnej zamawiający najczęściej wyrażali stanowisko o braku tego wpływu (34%). Wśród respondentów, którzy zauważyli zmiany, przeważał natomiast pogląd o negatywnym wpływie ustawy na działania podejmowane przez wykonawców – 22% badanych powiedziało, że przed nowelizacją wykonawcy częściej sięgali po środki ochrony prawnej. Przeciwnego zdania było 4% badanych. Jednocześnie 40% przedstawicieli zamawiających nie potrafiło ocenić wpływu zmiany na skłonność do stosowania środków ochrony prawnej.

Wykres 30. Porozmawiajmy teraz o stanie prawnym sprzed nowelizacji w styczniu 2010 roku. Czy wykonawcy korzystali wówczas ze środków ochrony prawnej ...?



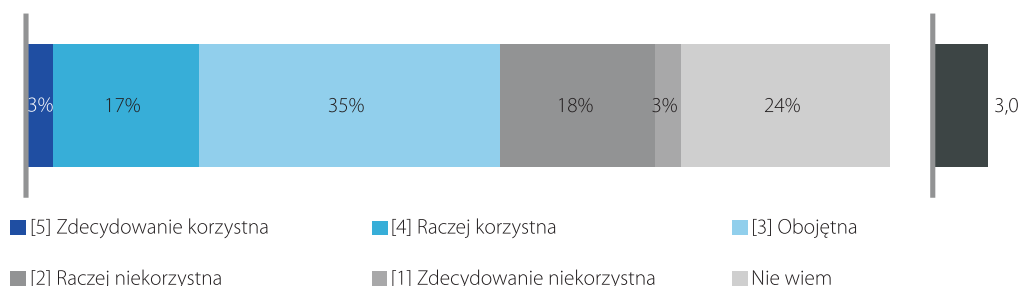
Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=802.

W niemal wszystkich grupach zamawiających wyodrębnionych na podstawie liczby prowadzonych postępowań przeważała opinia o braku zmiany zachowań wykonawców w zakresie korzystania ze środków ochrony prawnej po nowelizacji ustawy PZP w styczniu 2010 roku. Nie dotyczyło to zamawiających prowadzących największą liczbę postępowań. W tej grupie większość badanych stwierdziła, że przed nowelizacją wykonawcy częściej sięgali po środki ochrony prawnej. Również respondenci ponadprzeciętnie aktywni w stosowaniu praktyk przyjaznych wobec MSP oraz w zamówieniach innowacyjnych częściej wyrażali opinię, że przed nowelizacją ustawy wykonawcy częściej korzystali ze środków ochrony prawnej. Odsetek deklaracji „częściej niż obecnie” wśród zamawiających najmniej przyjaznych dla MSP (wartości wskaźnika poniżej I kwartyli) wyniósł 9%, zaś wśród najbardziej przyjaznych (wartości wskaźnika powyżej III kwartyli) – 43%. W grupach zamawiających w najmniejszym i w największym stopniu innowacyjnych analogiczne odsetki wyniosły odpowiednio 9% i 40%.

Nowelizacja ustawy nie miała – w opinii zamawiających – wpływu na przyczyny stosowania środków ochrony prawnej przez wykonawców. Przed styczniem 2010 roku – według relacji zamawiających – wykonawcy najczęściej skarżyli się na wyłonienie najlepszego oferenta (34%), odrzucenie oferty (28%) oraz wykluczenie z postępowania (22%). Zmianie ulegała natomiast skuteczność podejmowanych przez nich działań. Przed nowelizacją 46% protestów i 45% odwołań zawsze lub prawie zawsze kończyło się uwzględnieniem stanowiska zamawiających. A zatem miało to miejsce częściej niż w przypadku obecnych postępowań przed KIO. Niemniej jednak, krótki horyzont czasowy, jaki upłynął od nowelizacji nie pozwala na wyciągnięcie kategoriycznych wniosków o pogorszeniu sytuacji wykonawców.

Sami zamawiający byli podzieleni w swych opiniach na temat wpływu nowelizacji na sytuację wykonawców. Względna większość (35%) uważała, że obowiązująca od stycznia 2010 roku ustawa Prawo Zamówień Publicznych nie zmieniła pozycji wykonawców. Wśród pozostałych badanych opinie były podzielone..

Wykres 31. Jak ocenia Pan(i) zmianę procedur dotyczących protestów i odwołań, która nastąpiła w styczniu 2010 roku? Czy jest ona dla wykonawców ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=802.

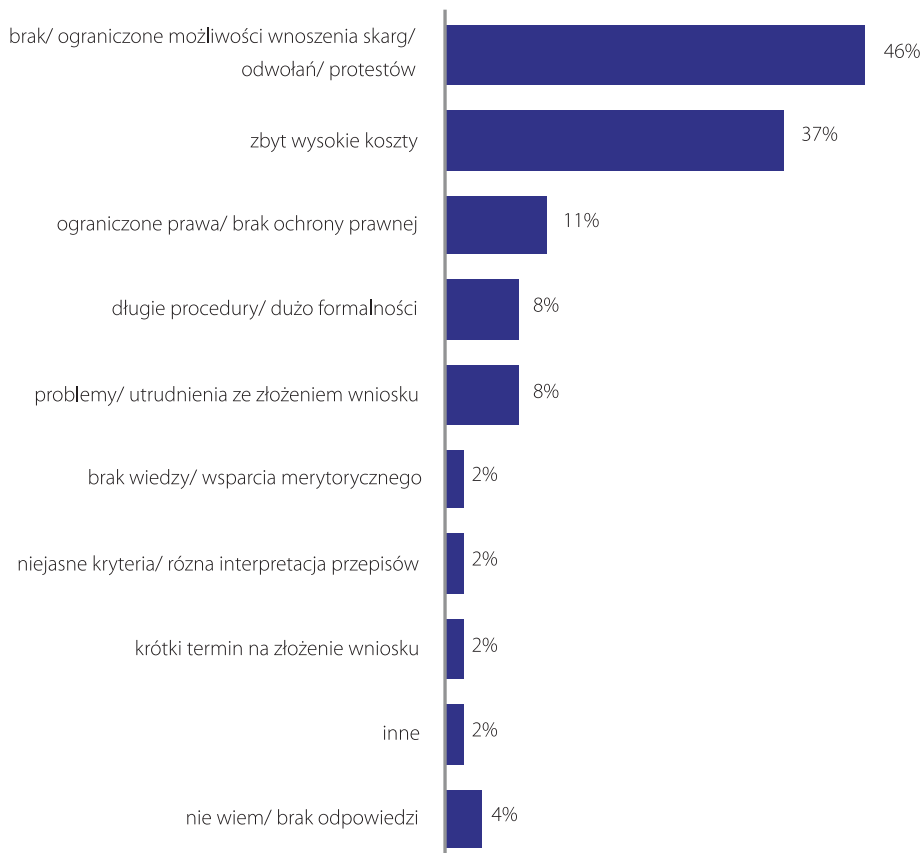
Także w przypadku oceny nowelizacji z punktu widzenia wykonawców stosunek badanych różnił się w zależności od aktywności w udzielaniu zamówień publicznych. Wraz ze wzrostem liczby postępowań rósł odsetek respondentów przekonanych, że zmiana ustawy była niekorzystna dla wykonawców. Odnotowane różnice były istotne. Wśród najrzadziej realizujących zamówienia taką opinię podzielało 8% badanych, podczas gdy wśród najczęściej realizujących 35%⁵⁸.

Różnica w ocenie nowelizacji z punktu widzenia wykonawców była widoczna w grupach zamawiających wyodrębnionych ze względu na stosowanie praktyk wspierających MSP oraz orientację na zamówienia innowacyjne. Wśród najbardziej aktywnych pod względem ułatwiania dostępu do zamówień publicznych podmiotom sektora MSP oraz w grupie instytucji wyróżniających się (in plus) z tytułu inicjatyw pro-innowacyjnych stosunkowo często (około jednej trzeciej) pojawiały się głosy o niekorzystnym wpływie nowelizacji na sytuację wykonawców.

Na niekorzyść wykonawców wpływa zdaniem zamawiających przede wszystkim ograniczenie możliwości wnoszenia skarg/odwołań/protestów (46%) oraz zbyt wysokie koszty postępowania (37%). Mniej oczywiste dla badanych były pozytywne elementy nowelizacji. Twierdzono, że na stronę korzyści można zapisać uproszczenie procedur/zmniejszenie biurokracji (19%), zwiększenie uprawnień wykonawców (16%), czy też przyspieszenie czasu postępowania (13%).

⁵⁸ W pozostałych grupach kwartylowych (II i III) odsetek osób twierdzących, że zmiana była niekorzystna dla wykonawców wahał się od 15 do 24%.

Wykres 32. Dlaczego Pan(i) uważa, że zmiana ta jest niekorzystna dla wykonawców?

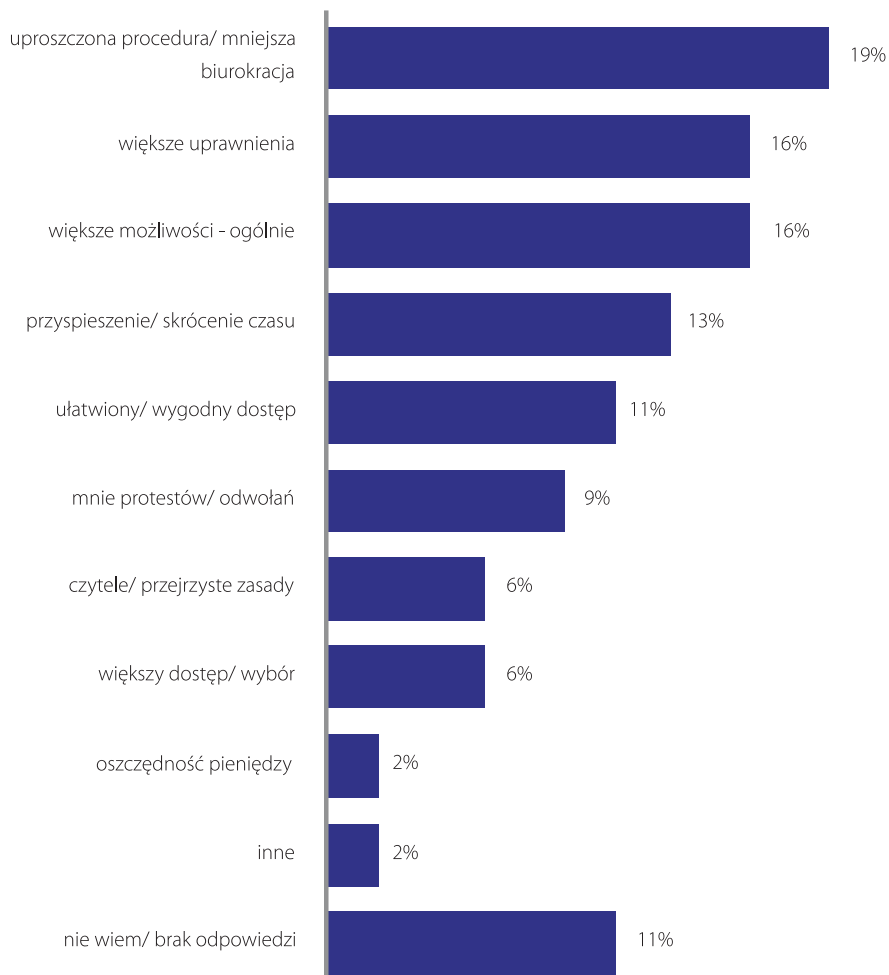


Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=169 (zamawiający, którzy twierdzili, że zmiana była niekorzystna dla wykonawców). Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

Również w ocenach wpływu nowelizacji na sytuację zamawiających przeważała opinia o braku odczuwalnych efektów (obojętna – 48%). Według jednej trzeciej respondentów zmiana ta była korzystna dla zamawiających. Niezwykle rzadko (3%) badani mówili o negatywnym wpływie nowelizacji na sytuację zamawiających. Jednocześnie 16% ankietowanych nie potrafiło ocenić wpływu nowelizacji.

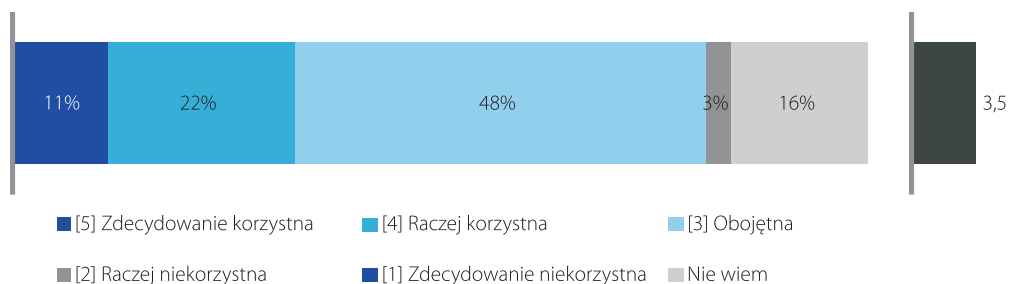
W ocenie skutków nowelizacji dla zamawiających – podobnie jak w przypadku oceny jej wpływu na sytuację wykonawców – odnotowano różnicę w grupach wyróżnionych ze względu na stosowanie instrumentów wspierających MSP oraz aktywność na rynku zamówień innowacyjnych. Im wyższa była wartość wskaźnika „przyjazności” wobec MSP, tym częściej padały deklaracje o korzyściach dla zamawiających (zamawiający o bardzo niskiej wartości wskaźnika, tj. poniżej I kwartyła – 15%; zamawiający o bardzo wysokiej wartości wskaźnika, tj. powyżej III kwartyła – 51%). Tendencję do korzystnej oceny skutków nowelizacji dla zamawiających miały też instytucje wykazujące się największą aktywnością w obszarze zamówień innowacyjnych (wartości wskaźnika powyżej III kwartyła) – w co drugiej z nich wyrażono opinię o korzystnych efektach nowelizacji dla zamawiających.

Wykres 33. Dlaczego Pan(i) uważa, że zmiana ta jest korzystna dla wykonawców?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=159 (zamawiający, którzy twierdzili, że zmiana była korzystna dla wykonawców). Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

Wykres 34. A jak ocenia Pan(i) tę zmianę ustawy PZP w zakresie procedur dotyczących protestów i odwołań z punktu widzenia Pana(i) instytucji? Czy jest ona dla Pana(i) instytucji: ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=802.

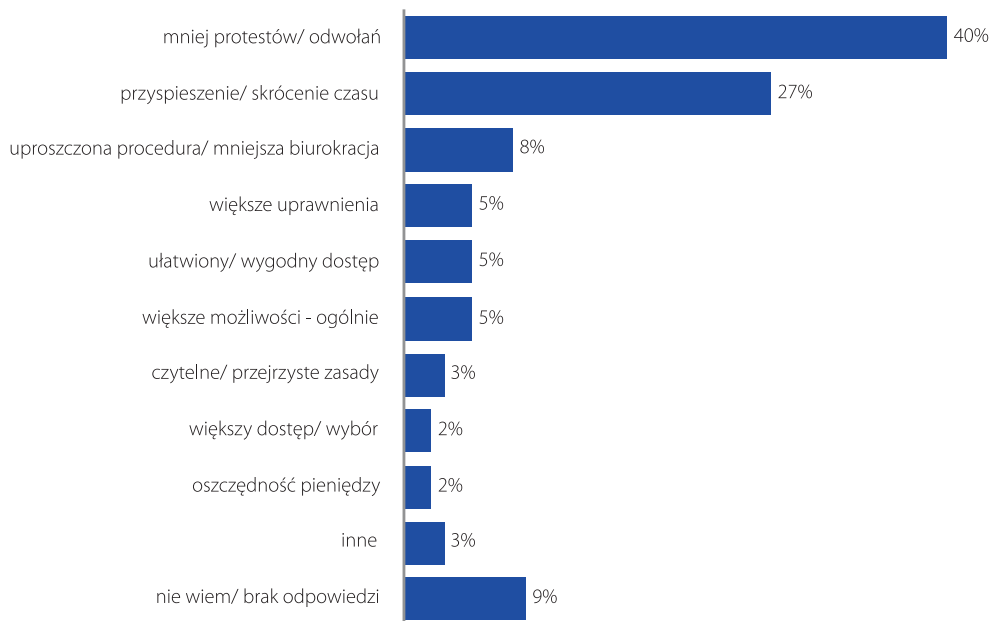
Korzyści upatrywano przede wszystkim w zmniejszeniu liczby odwołań (40%) oraz w przyspieszeniu czasu postępowania (27%). Inne argumenty były wymieniane znacząco rzadziej. Były to m.in. uproszczenie procedur (8%), zwiększenie uprawnień zamawiających (5%), czy też oszczędności finansowe (2%). Mówiąc o pogorszeniu sytuacji zamawiających twierdzono, że nowa ustawa wydłużyła proces proceduralny i zwiększyła poziom formalizmu (29%), ograniczyła prawa zamawiających (21%) oraz możliwość wnoszenia skarg i odwołań (18%).

Wykres 35. Dlaczego Pan(i) uważa, że zmiana ta jest NIEKORZYSTNA dla Pana(i) instytucji?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=28 (zamawiający, którzy twierdzili, że zmiana była niekorzystna dla zamawiających). Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

Wykres 36. Dlaczego Pan(i) uważa, że zmiana ta jest KORZYSTNA dla Pana(i) instytucji?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających N=262 (zamawiający, którzy twierdzili, że zmiana była korzystna dla zamawiających). Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

4.4. Ocena wykonawców z sektora MSP

4.4.1. Postrzegany udział MSP w rynku zamówień publicznych

Kwestia wiedzy na temat wielkości podmiotu ubiegającego się o zamówienia publiczne okazała się dyskusyjna w badaniach jakościowych – wywiadach pogłębionych z trenerami i doradcami oraz zamawiającymi. Ci pierwsi posługiwali się przybliżonym wyobrażeniem przedsiębiorstwa MSP, na co wskazywały używane przez nich opozycyjne kategorie pojęciowe – często mówili bowiem o przedsiębiorstwach „małych” i „dużych” czy „mniejszych” i „większych”. Brak zdolności do precyzyjnego odróżnienia przedsiębiorstw mikro, małych, średnich i dużych był również zauważalny wśród zamawiających. Jak wynika z przeprowadzonych studiów przypadku wśród zamawiających, zamawiający w przeważającej części nie kategoryzują wykonawców pod kątem wielkości firmy. Kryteria kategoryzacyjne wiążą się raczej z wymaganiami formalnymi wobec podmiotów składających oferty – doświadczeniem oraz zasobami potrzebnymi do realizacji zamówienia.

Takie zagadnienie nie jest brane pod uwagę – czy są to mniejsi, czy więksi przedsiębiorcy.

Szkoła wyższa, Warszawa, mężczyzna

My nie patrzymy na to, czy mała, czy duża, bo my nie robimy zamówień typu budownictwo statku, czy jakichś takich innych zamówień, gdzie faktycznie firma musiałaby zatrudniać setki osób, żeby nas obsługiwać.

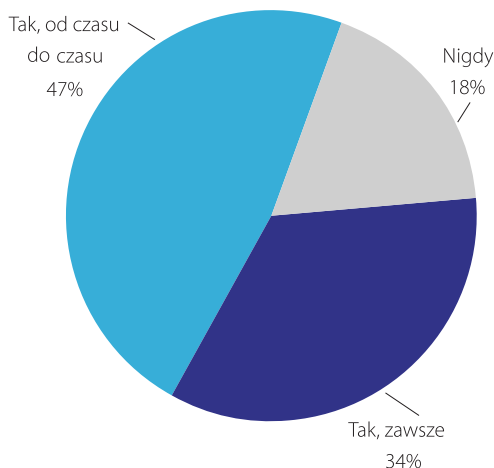
Instytucja samorządowa, Poznań, kobieta

Rozbieżność jest ogromna, od małych przedsiębiorców, powiedzmy jednoosobowych, po wielkie koncerny, wielkie firmy. No my generalnie właściwie o tym, szczerze mówiąc nie wiemy, jedynie możemy domniemywać, że powiedzmy, jeżeli jest imienna działalność, to jednoosobowa firma. Są też firmy, które są markowe, znane, ogólnie mają bardzo duży zakres świadczeń, to wiemy, że po prostu są to olbrzymie firmy.

Instytucja administracji samorządowej, Łochów, kobieta

Jednak w badaniu ilościowym większość badanych deklaruje, że z reguły mają orientację co do wielkości przedsiębiorstw składających oferty w prowadzonych przez instytucję postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (81%, w tym 34% zawsze ma taką orientację). Biorąc jednak pod uwagę wyniki badania jakościowego należy założyć, że jest to przybliżona orientacja, pozwalająca odróżnić podmioty „małe” od „dużych”, „mniejsze” od „większych”, ale raczej nie pozwalająca na wyznaczenie ostrych linii demarkacyjnych między firmami mikro, małymi i średnimi. Poziom wiedzy na temat wielkości oferentów jest zbliżony w przypadku wszystkich typów zamawiających. Pewną różnicę zaobserwowano jedynie w przypadku lokalizacji zamawiającego – zamawiający ze wsi i małych miast (do 20 tys. mieszkańców) deklarowali taką wiedzę częściej (91%) niż zamawiający z największych miast (powyżej 200 tys. mieszkańców – 77%). Prawdopodobnie wynika to w przypadku zamawiających z małych lokalizacji z lepszej znajomości lokalnych podmiotów gospodarczych. Zamawiający z mniejszych lokalizacji, objęci badaniem metodą studiów przypadku, zwracali uwagę, że na organizowane przez nich postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o mniejszej wartości chętnie odpowiadają mniejsze, lokalne podmioty.

Wykres 37. Czy z reguły macie Państwo orientację, jaka jest wielkość przedsiębiorstw składających oferty w prowadzonych w Państwa instytucji postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego?

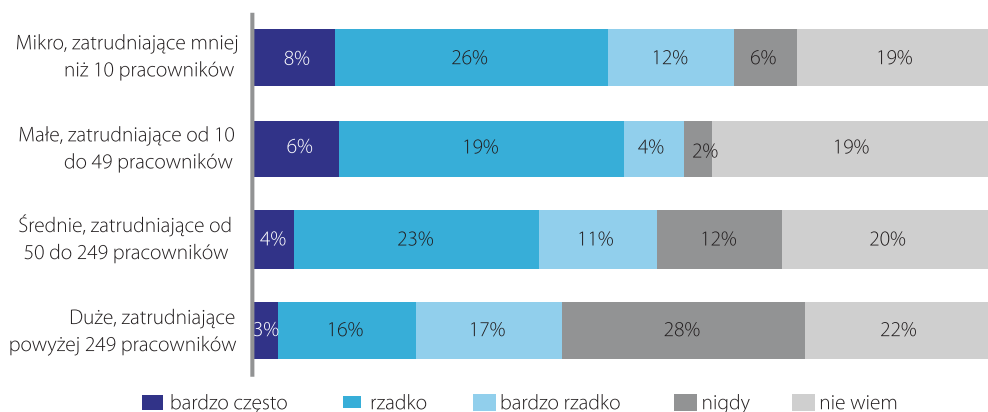


Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Respondentów zapytano o to, jak często w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego organizowanych przez ich instytucje startują przedsiębiorstwa różnej wielkości. Badani najczęściej obserwują w roli oferentów przedsiębiorstwa małe – ponad połowa respondentów (56%) twierdzi, że ma to miejsce często lub bardzo często. Dostyc często w postępowaniach uczestniczą także mikrofirmy (zdaniem 37% zamawiających ma to miejsce często lub bardzo często) oraz firmy średniej wielkości (35%). Najrzadziej w roli oferentów występują przedsiębiorstwa duże (18% wskazań na odpowiedzi „często” lub „bardzo często”). Spory odsetek badanych (ok. 20%) nie potrafi oszacować częstości udziału podmiotów poszczególnej wielkości w zamówieniach publicznych udzielanych przez własną instytucję, co potwierdza, że rozeznanie zamawiających w tej kwestii jest orientacyjne. Przeciętny szacowany udział zamówień udzielonych MSP wśród ogółu zamówień udzielonych przez badaną instytucję w 2010 roku wyniósł 82%. Udział ten był wyższy wśród zamawiających reprezentujących administrację samorządową: urzędów marszałkowskich (93%), szkół podstawowych/gimnazjów/średnich (92%) i urzędów gmin i powiatów (88%). Ponadprzeciętnym udziałem MSP w udzielanych zamówieniach publicznych cechowali się również zamawiający zlokalizowani na terenach wiejskich (94%) oraz zamawiający o niskiej lub przeciętnej aktywności w udzielaniu zamówień (do 25 postępowań w 2010 roku – udzielili oni MSP ok. 85% zamówień w 2010 roku; dla porównania – zamawiający należący do grupy o najwyższej aktywności udzielili MSP średnio 72% zamówień⁵⁹). A zatem pozycja MSP w zamówieniach wzrastała wśród instytucji o charakterze peryferyjnym (zarówno w wymiarze geograficznym – oddalenia od centrum, jak i w wymiarze małej aktywności w wydatkowaniu publicznych środków).

⁵⁹ Wiąże się to zapewne z częstszym organizowaniem przez „dużych” zamawiających postępowań o większych wartościach, w których częściej uczestniczą podmioty duże.

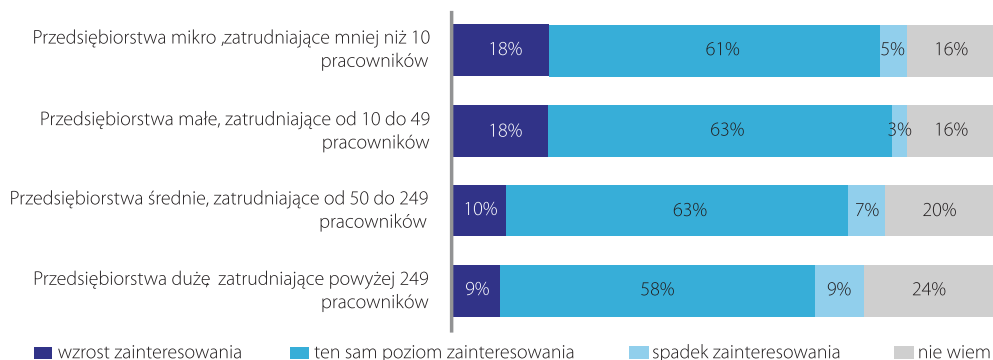
Wykres 38. Jak często w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego organizowanych przez Państwa instytucję startują przedsiębiorstwa ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Większość zamawiających nie dostrzega zmiany poziomu zainteresowania przedsiębiorstw poszczególnej wielkości rynkiem zamówień publicznych w ciągu ostatnich trzech lat – opinię o tym samym poziomie zainteresowania w przypadku każdej klasy zatrudnienia wyraziło około dwie trzecie badanych. Opinie pozostałych zamawiających na ten temat były podzielone. Jednakże w przypadku przedsiębiorstw mikro oraz małych znacznie częściej zauważano wzrost niż spadek zainteresowania (mikro – blisko czterokrotnie częściej, małe – pięciokrotnie częściej). Firmy mikro istotnie zwiększyły swój udział na rynku zamówień publicznych w 2009 roku (o czym szerzej w dalszej części raportu), co – jak widać – dostrzegają również zamawiający. Ponownie około co piąty zamawiający nie potrafi ocenić dynamiki udziału podmiotów o różnej wielkości w rynku zamówień publicznych na przestrzeni ostatnich trzech lat – większość prawdopodobnie z powodu braku orientacji co do ich wielkości.

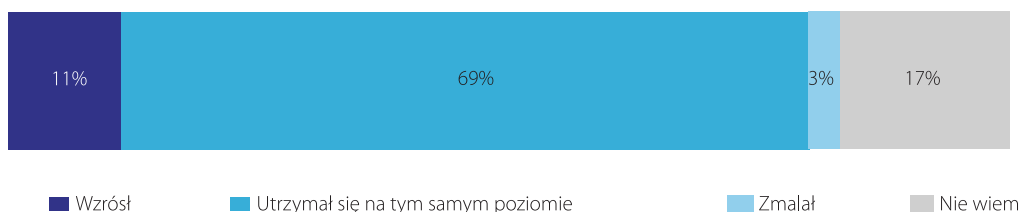
Wykres 39. Czy na przestrzeni ostatnich 3 lat przedsiębiorstwa poszczególnej wielkości wykazują wzrost zainteresowania udziałem w postępowaniach organizowanych przez Pana(i) instytucję, ten sam poziom zainteresowania czy też spadek zainteresowania?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Na tym samym poziomie zdaniem większości zamawiających (69%) utrzymał się również w ciągu ostatnich trzech lat odsetek zamówień udzielanych MSP przez badane instytucje. Pozostali, jeśli zauważali w tym zakresie jakieś zmiany, to znacznie częściej był to wzrost (11%) niż spadek udziału (3%). Wzrost udziału MSP w zamówieniach udzielonych przez instytucję częściej stwierdzali zamawiający o najwyższej liczbie postępowań przeprowadzonych w 2010 roku (22%). A zatem mimo relatywnie wysokiego udziału firm dużych w portfelu zamówień podmiotów często zamawiających, zauważalna jest tendencja dynamicznego zwiększania uczestnictwa w zamówieniach publicznych przedstawicieli sektora MSP.

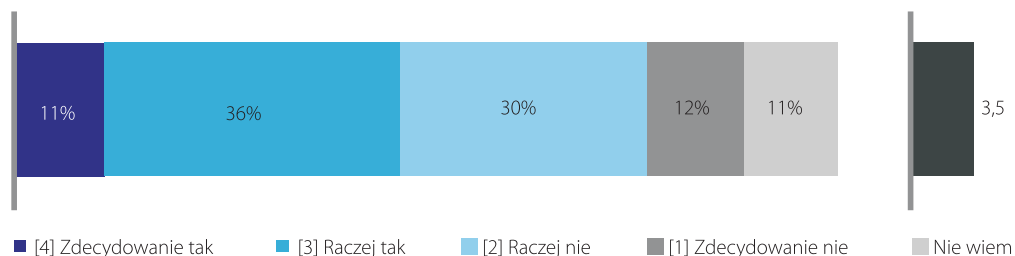
Wykres 40. Czy na przestrzeni ostatnich trzech lat udział zamówień udzielonych przez Państwa instytucję przedsiębiorstwom mikro, małym i średnim, tj. zatrudniającym mniej niż 250 pracowników?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Zamawiający są podzieleni, jeśli chodzi o opinię na temat istnienia różnic w dostępie do rynku zamówień publicznych w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. 46% badanych zgodziło się ze stwierdzeniem, że dostęp do rynku jest tym trudniejszy, im mniejsze jest przedsiębiorstwo. Niewiele rzadziej wyrażano jednak odmienny pogląd (42%) – o braku istnienia różnic. Wydaje się, że ścierają się tu dwie odmiennie, zaobserwowane w badaniach jakościowych (zwłaszcza trenerów i doradców, ale również w badaniu zamawiających) postawy. Z jednej strony rynek zamówień publicznych, rządzący się zasadami konkurencyjności i równego dostępu dla wszystkich podmiotów, jest z definicji otwarty dla wszystkich, a zatem nie można mówić o dyskryminacji żadnej grupy potencjalnych wykonawców. Z drugiej strony, mimo respektowania tej ogólnej zasady, możliwe jest zaprojektowanie postępowania w taki sposób (np. poprzez kryteria dostępu), że staje się ono trudno dostępne dla małych podmiotów. A zatem o faktycznej dostępności rynku zamówień publicznych dla małych i średnich przedsiębiorstw decydują wyznaczone indywidualnie dla poszczególnych zamówień warunki udziału w postępowaniu. Wydaje się, że za opiniami o trudniejszym dostępie do rynku mniejszych podmiotów kryją się właśnie takie przekonania, nabywane przez zamawiających wraz z doświadczeniem – kolejnymi organizowanymi postępowaniami i wzrostem wiedzy o rynku.

Wykres 41. Czy Pana(i) zdaniem istnieją różnice w dostępie do rynku zamówień publicznych między przedsiębiorstwami różnej wielkości – dostęp do rynku jest tym trudniejszy, im mniejsze jest przedsiębiorstwo?

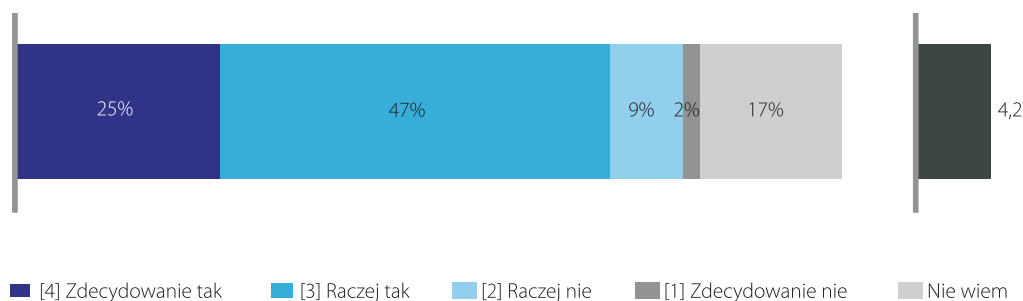


Mimo rozbieżnej opinii na temat różnic w dostępie MSP do rynku zamówień publicznych blisko trzy czwarte zamawiających uważa, że należy wspierać mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w dostępie do rynku zamówień publicznych. Prawdopodobne jest, że nawet badani nie dostrzegający różnic w dostępie (zwracający uwagę na otwartość rynku dla wszystkich podmiotów) mogą mieć świadomość potencjalnego ograniczenia tego dostępu przez różne praktyki zamawiających. Bardziej jednak prawdopodobna jest hipoteza, sformułowana na podstawie studiów przypadku, że zamawiający widzą w otwartości rynku na takie podmioty szansę na większą liczbę składanych ofert i większą konkurencję cenową. A zatem jeśli zamawiający stosują regulacje wspierające MSP, to czynią to zazwyczaj dlatego, że w ich opinii sprzyja to samemu postępowaniu, zwiększając konkurencyjność ofert.

Bezpośrednio nie jesteśmy nastawieni na MSP, ale na konkurencję, bo te przepisy służą temu, żeby była większa liczba tych wykonawców, czyli żeby była większa konkurencja.

Institucja administracji samorządowej, Łochów, kobieta

Wykres 42. Czy uważa Pan(i), że należy wspierać mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w dostępie do rynku zamówień publicznych, czy też raczej nie?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Tabela 4. Czy uważa Pan(i), że należy wspierać mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w dostępie do rynku zamówień publicznych, czy też raczej nie?

	instytucje centralne	instytucje samorządowe	instytucje oświatowe	przedsiębiorstwo państwowe	ochrona zdrowia	inne
N =	123	238	63	170	163	44
zdecydowanie tak + raczej tak	63%	78%	73%	75%	69%	73%
zdecydowanie nie + raczej nie	13%	10%	14%	11%	9%	9%

Źródło: Badanie ilościowe zamawiających.

Odpowiedzi badanych na pytanie o uzasadnienie swojego stanowiska w kwestii wspierania MSP pokazują, że wątek zapewnienia równej konkurencji wszystkim podmiotom jest rzeczywiście istotny (wskazało na niego 23% badanych). Równie często wśród argumentów za zasadnością wsparcia MSP pojawiały się opinie o tym, że podmioty te to lepsi, bardziej solidni i elastyczni wykonawcy. Jednak najczęściej sens wspierania MSP uzasadniano ogólnymi przesłankami dotyczącymi potrzeby wzmocnienia przedsiębiorczości i potencjału MSP jako lokalnych pracodawców (53%).

4.4.2. Postawy wobec wykonawców zamówień publicznych w zależności od ich wielkości

Zamawiający biorący udział w badaniu jakościowym deklarowali, że wielkość podmiotu nie ma większego wpływu na poziom wykonania zamówienia publicznego. Powtarzały się głosy mówiące o tym, iż to od zespołu realizującego zamówienie zależy jakość wykonanego dzieła, a nie od wielkości firmy. Często ta sama średnia czy duża firma wykonuje z różnym efektem wiele różnych zleceń różnymi składami osobowymi. Zamawiający zazwyczaj deklarowali zadowolenie z jakości realizacji zamówień. Jediną dostrzeganą różnicą przez niektórych zamawiających była jakość przygotowania ofert – wyższa w firmach większych w związku z posiadaniem przez nie działów obsługujących zamówienia publiczne od strony formalnej.

Różnica między małymi a dużymi firmami jest przy dokumentach, polega ona na tym, że oferta jest lepiej przygotowana, czyli, że mamy tylko to, co chcemy i po kolei.

Institucja administracji samorządowej, Łochów, kobieta

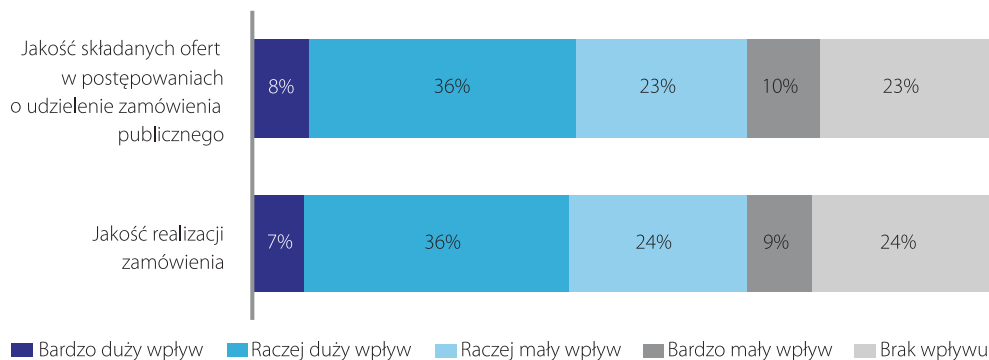
Moderator: Czy zauważa pani jakieś różnice pomiędzy wykonawcami różnej wielkości – tymi mikro, małymi, średnimi i... i dużymi?

Respondent: No właśnie to też nie ma żadnej reguły. Bo... czasami faktycznie malutka firma jest solidniejsza, a czasami w firmach, w których wydaje się, renowanych to można się zdziwić, jacy są niedokładni. Także też nie ma naprawdę reguły.

Institucja ochrony zdrowia, Leszno, kobieta

Wyniki badania ilościowego zamawiających nie do końca potwierdzają spostrzeżenie o braku różnic między wykonawcami „małymi” i „dużymi”. Okazuje się bowiem, że ponad 40% badanych dostrzega wpływ wielkości firmy zarówno na jakość składanych ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, jak również na jakość realizacji zamówienia, choć tylko niespełna 10% uważa, że jest to wpływ bardzo duży. Opinię o istnieniu wpływu częściej wyrażali zamawiający zlokalizowani na wsiach i w małych miastach, do 20 tys. mieszkańców. Za taką opinią zamawiających być może kryją się ich preferencje co do częstszego udziału w roli wykonawców realizowanych przez nich zamówień publicznych podmiotów większych, działających w skali ogólnopolskiej, kojarzonych z renomą i wysoką jakością. Z drugiej strony wpływ wielkości podmiotu na jakość oferty i realizacji zamówienia częściej dostrzegali również zamawiający prowadzący wiele postępowań (ponad 25 w 2010 roku). W tym przypadku opinia ta oparta jest zapewne na doświadczeniu, wskazującym na lepsze przygotowanie do zamówień publicznych podmiotów większych.

Wykres 43. Czy z Pana(i) punktu widzenia wielkość firmy ma wpływ na: ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Nie potwierdza się również stwierdzona w badaniu jakościowym opinia, że wielkość firmy nie ma wpływu na jakość wykonania zamówienia. Okazuje się, że czynnik ten jest postrzegany jako bardzo istotny wyznacznik spodziewanego poziomu wykonania zamówienia. Odpowiedzi na pytanie, jakiej wielkości przedsiębiorstwa są

w stanie zapewnić należyty poziom wykonania zamówień (w zależności od ich rodzaju) wskazują na istnienie silnych uprzedzeń w stosunku do małych przedsiębiorstw występujących w roli potencjalnych wykonawców zamówień publicznych. Dotyczy to szczególnie zamówień o większej wartości, powyżej 14 tys. euro, jednak przekonanie o braku potencjału do należytego wykonania zamówienia dość często dotyczy także zamówień poniżej tego progu. Z negatywnymi ocenami zamawiających najczęściej spotykają się mikroprzedsiębiorstwa:

- w przypadku postępowań poniżej 14 tys. euro jako zdolne do należytego wykonania zamówienia postrzega je tylko 44% badanych w przypadku dostaw, 38% w przypadku usług i 26% w przypadku robót budowlanych;
- w przypadku postępowań o wartości od 14 tys. euro do progów unijnych postrzega je tak tylko odpowiednio 10% (dostawy), 8% (usługi) i 3% (roboty budowlane) badanych;
- potencjał do należytej realizacji zamówień powyżej progów unijnych przypisują mikrofirmom tylko nieliczni badani (6% – dostawy, 3% – usługi, 1% – roboty budowlane).

Ze znacznie lepszą oceną spotkały się małe przedsiębiorstwa, jednak w miarę powszechna ich akceptacja w roli wykonawców zdolnych do należytej realizacji zamówienia dotyczy jedynie postępowań poniżej 14 tys. euro – od ok. 80% do 90% badanych uważa, że są one zdolne do prawidłowego wykonania zamówienia (91% w przypadku dostaw, 85% w przypadku usług, 79% w przypadku robót budowlanych). Dwie trzecie badanych uznało, że małe podmioty dysponują należyty potencjałem do realizacji dostaw lub usług o wartości od 14 tys. euro do progów unijnych. Potencjał ten rzadziej postrzegany jest jednak – przez tylko 41% badanych – jako odpowiedni do realizacji robót budowlanych o takiej wartości. W postępowaniach powyżej progów unijnych małe przedsiębiorstwa byłyby traktowane bez obiektywności co do zapewnienia należytej jakości przez jedną trzecią badanych w przypadku dostaw i usług i 17% w przypadku robót budowlanych.

Należyty potencjał do realizacji zamówień publicznych posiadają zdaniem zamawiających dopiero przedsiębiorstwa średniej wielkości⁶⁰. Jednak dotyczy on tylko postępowań na zamówienia o wartości nie przekraczającej progów unijnych, w których zdaniem niemal 100% badanych podmioty średnie są w stanie zapewnić należyty poziom wykonania. Potencjał ten ulega jednak ograniczeniu w postępowaniach powyżej progów unijnych – obawy co do należytej jakości wykonania zamówień o takiej wartości zgłasza 15%–17% badanych w przypadku dostaw i usług i aż 40% w przypadku robót budowlanych. Masową akceptację w roli wykonawców tych ostatnich zyskują dopiero przedsiębiorstwa duże.

Uzyskane wyniki mogą być pochodną racjonalnej oceny potencjału podmiotu w zależności od wielkości zamówienia – jest rzeczą oczywistą, że z reguły większym potencjałem do realizacji zamówień dużych dysponują duże podmioty. Jednak bardzo niski poziom aprobaty dla małych przedsiębiorstw, zwłaszcza mikro, w roli wykonawców zamówień (dla przypomnienia, 56% zamawiających uważa, że mikroprzedsiębiorstwa nie są w stanie należycie wykonać dostawy do 14 tys. euro) wskazuje na to, że mamy do czynienia także ze stereotypowym postrzeganiem ograniczonego rozmiaru podmiotu. Wyniki badania nie pozwalają wprowadzić na jednoznaczne sformułowanie wniosku, że ten ograniczony rozmiar podmiotu jest przez zamawiających wartościowany negatywnie, jednak z całą pewnością kojarzony jest z nim niski potencjał rynkowy i niska zdolność przetargowa. Obserwacja ta jest zaskakująca tym bardziej, że w swojej codziennej praktyce zamawiający szczególnie często stykają się właśnie z podmiotami mikro i małymi. Ponadto w ocenie wykonawców różnej wielkości nie odnotowano – o czym szerzej niżej – dużych różnic w opiniach na temat jakości wykonania zamówienia, sprawności organizacyjnej, terminowości (największą zauważalną różnicą na niekorzyść małych podmiotów jest poziom przygotowania dokumentacji przetargowej). Wydaje się zatem, że nie wchodzi tu w grę faktyczne negatywne doświadczenia z małymi wykonawcami, ale bardziej stereotypowe wyobrażenia i preferencje (motywowane innymi czynnikami niż jakość wykonania zamówienia, np. większym prestiżem większych wykonawców, lepszym formalnym przygotowaniem przez nich ofert czy przekonaniem o większej stabilności takich podmiotów).

⁶⁰ A co za tym idzie, również duże firmy charakteryzują się korzystną oceną potencjału.

Oczywiście trudno polemizować z tym, że w przypadku zamówień złożonych, wymagających znacznych nakładów pracy i posiadania szerokiego zaplecza technologicznego – wykonawczego mikroprzedsiębiorstwa rzeczywiście mogą mieć ograniczoną zdolność do wykonania zamówienia. W rozmowach z zamawiającymi mogliśmy usłyszeć, że właśnie tego typu zamówienia mogą być niedostępne dla mikroprzedsiębiorstw. Przy czym biorąc pod uwagę, że zamawiający nie notują (na ogół) problemów z wykonawcami można założyć, że wykonawcy w zdecydowanej większości przypadków potrafią rzetelnie ocenić swój potencjał do realizacji zamówienia i nie podejmują się realizacji projektów, które wykraczałyby poza ich możliwości. Potwierdzają to wyniki badania wykonawców, którzy na ogół realistycznie podchodzą do oceny własnego potencjału.⁶¹

Z tego punktu widzenia nie wydaje się nadużyciem stwierdzenie, że mimo dominujących doświadczeń zamawiających z podmiotami małymi, raczej preferują oni podmioty średnie i duże. Wobec odnotowanych wyników – niskiej oceny potencjału podmiotów małych – rodzi się także pytanie o to, w jaki sposób zamawiający układają z nimi relację współpracy w przypadku udzielenia im zamówienia publicznego i jaki ma to wpływ na odczuwaną przez wykonawców „asymetrię” tej relacji. Z drugiej strony badani mówią też, że nie zwracają uwagi na wielkość wykonawcy, stąd być może preferencje wobec większych podmiotów są czysto teoretyczne i nie mają przełożenia na praktykę.

Tabela 5. Proszę sobie wyobrazić, że ma Pan(i) możliwość wpływu na wybór wykonawcy poniższych rodzajów zamówień publicznych w zależności od tego, czy jest to przedsiębiorstwo mikro, małe, średnie lub duże. Przedsiębiorstwa jakiej wielkości są Pana(i) zdaniem w stanie zapewnić należyty poziom wykonania tych zamówień?

	mikro (do 9 pracowników)	małe (10–49 pracowników)	średnie (50–249 pracowników)	duże (powyżej 249 pracowników)
Dostawy poniżej 14 tys. EURO (N=705)	44%	47%	9%	0%
Dostawy od 14 tys. do 125/193/387 tys. EURO (N=705)	10%	56%	31%	2%
Dostawy powyżej 125/193/387 tys. EURO (N=705)	6%	32%	47%	15%
Usługi poniżej 14 tys. EURO (N=700)	38%	47%	14%	1%
Usługi od 14 tys. do 125/193/387 tys. EURO (N=700)	8%	56%	33%	2%
Usługi powyżej 125/193/387 tys. EURO (N=700)	3%	30%	50%	17%
Roboty budowlane poniżej 14 tys. EURO (N=605)	26%	53%	18%	3%
Roboty budowlane od 14 tys. do 4 milionów 845 tys. EURO (N=605)	3%	38%	50%	8%
Roboty budowlane powyżej 4 milionów 845 tys. EURO (N=605)	1%	16%	42%	40%

Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

O istnieniu różnic w postrzeganiu wykonawców w zależności od ich wielkości wskazują także wyniki wielowymiarowej oceny wykonawców reprezentujących poszczególne klasy zatrudnienia, którym badana instytucja udzieliła zamówień publicznych w 2010 roku. Wyniki tej oceny pokazują, że generalnie wykonawcy – niezależnie od ich wielkości – oceniani są raczej dobrze. W wyborze między parami opozycyjnych stwierdzeń zamawiający skłaniali się ku stwierdzeniom pozytywnym, co wskazuje na to, że w świadomości zamawiających dominuje raczej korzystny obraz wykonawców. W przypadku wszystkich aspektów od-

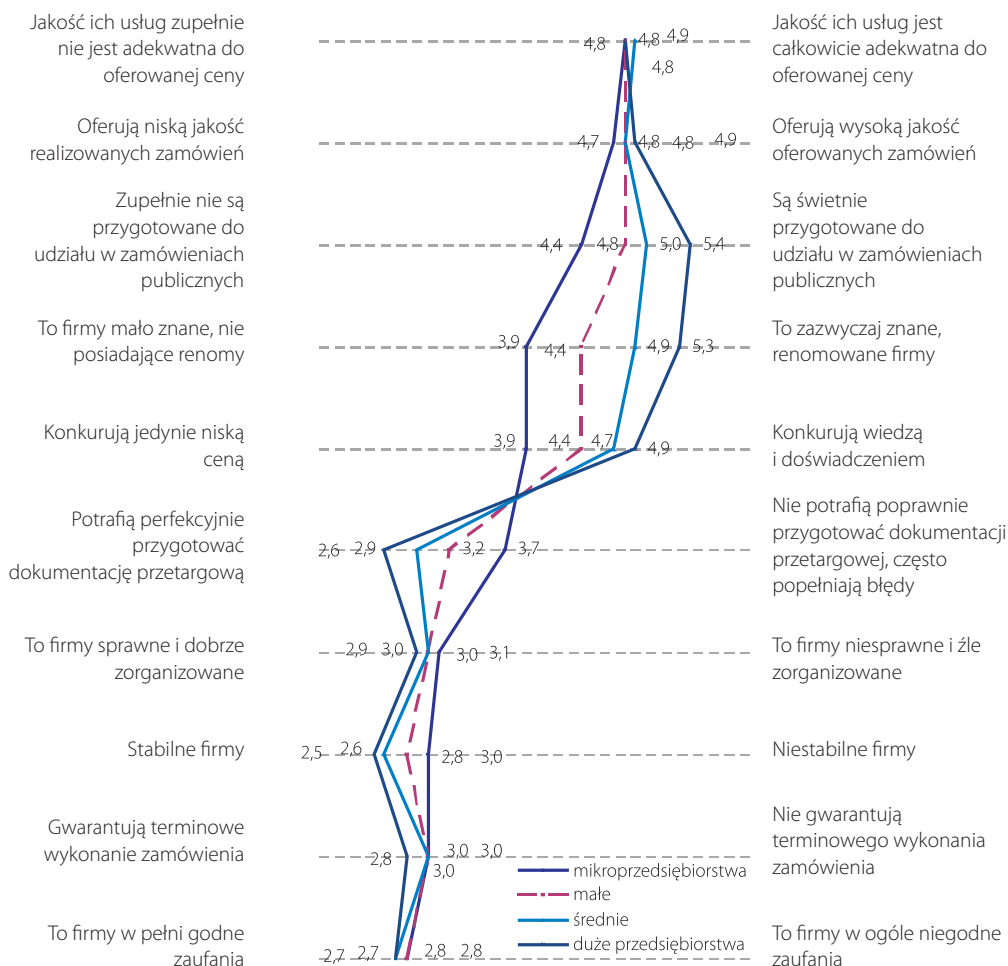
⁶¹ Przykładem takiego podejścia jest aktywność wykonawców na rynku innowacyjnych zamówień publicznych, o czym szerzej mowa w części raportu poświęconej wykonawcom. Choć większość badanych zetknęła się z takimi zamówieniami, tylko nieliczni zdecydowali się na złożenie oferty.

notowano jednak zjawisko tym korzystniejszej oceny, im wielkość ocenianego podmiotu była większa. Różnice te w przypadku niektórych aspektów były jednak minimalne, a w przypadku innych znaczące. Szczególnie duże różnice w ocenie podmiotów na korzyść tych większych odnotowano pod względem:

- Stopnia przygotowania do udziału w zamówieniach publicznych i umiejętności przygotowania dokumentacji przetargowej (o czym mówili zamawiający w wywiadach pogłębionych);
- Konkurowania w oparciu o wiedzę i doświadczenie (a nie cenę);
- Renomy.

Pod względem tych aspektów oceny podmiotów mikro były już mniej korzystne, zwłaszcza jeśli chodzi o czynniki konkurencyjności, renomę i umiejętność przygotowania dokumentacji przetargowej, w przypadku których odnotowano oceny ambiwalentne. W pozostałych aspektach odnotowano niewielkie różnice w ocenie wykonawców, choć – jak wspomniano – zawsze były to różnice na korzyść podmiotów większych.

Wykres 44. Proszę pomyśleć o wykonawcach, którym Pana(i) instytucja w roku 2010 udzieliła zamówień publicznych. Jak ocenia Pan(i) tych wykonawców pod względem następujących aspektów? Proszę posłużyć się skalą od 1 do 7, gdzie 1 oznacza, że wykonawców tych zdecydowanie lepiej opisuje stwierdzenie po lewej stronie, a 7, że zdecydowanie lepiej opisuje ich stwierdzenie po prawej stronie. [średnie]



4.4.3. Znajomość, ocena i stosowanie rozwiązań sprzyjających udziałowi MSP w rynku zamówień publicznych

Zamawiających poproszono o ocenę rozwiązań możliwych do stosowania w praktyce zamówień publicznych i potencjalnie ułatwiających MSP dostęp do rynku zamówień. Następnie te same rozwiązania oceniane były przez zamawiających z punktu widzenia użyteczności dla ich instytucji.

Respondenci zauważają korzystny wpływ wszystkich opisywanych rozwiązań na dostęp MSP do rynku zamówień publicznych – średnie ocen wahają się od 3.1 do 3.7 na 5-stopniowej skali, gdzie 1 oznaczało „w bardzo małym stopniu”, a 5 – „w bardzo dużym stopniu”. Większość badanych dostrzega zatem choćby umiarkowany wpływ tych rozwiązań na dostęp MSP do rynku zamówień publicznych. Warto też zauważyć, że niewielkie są odsetki respondentów nie znających opisywanych rozwiązań – z reguły nie przekraczają one kilku procent (relatywnie częściej badani przyznają się do nieznajomości dynamicznego systemu zakupów – 15%, umowy ramowej – 14% i możliwości powiadamiania potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem – 9%). Podkreślano największą użyteczność dla MSP następujących rozwiązań:

- Rezygnacja z wadium, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne;
- Wymaganie minimalnej niezbędnej liczby dokumentów na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu;
- Dzielenie płatności na części;
- Wypłacanie zaliczki na realizację zamówienia;
- Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu;
- Dopuszczanie udziału podwykonawców.

Ponad połowa badanych (od 51% do 61% w zależności od rozwiązania) uznała wpływ tych rozwiązań na dostęp MSP do rynku jako duży lub bardzo duży.

Relatywnie najmniej korzystne okazały się natomiast następujące rozwiązania:

- Zawieranie umowy ramowej;
- Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert;
- Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów;
- Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów;
- Powiadamianie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem.

Duży lub bardzo duży wpływ opisanych powyżej rozwiązań dostrzegało ok. 40% zamawiających i stosunkowo często wpływ ten oceniano jako mały lub bardzo mały (ok. 20%).

Tabela 6. Proszę teraz ocenić, w jakim stopniu te rozwiązania ułatwiają Pana(i) zdaniem mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom dostęp do rynku zamówień publicznych?

	[5] W bardzo dużym stopniu	[4] W raczej dużym stopniu	[3] W umiarkowanym stopniu	[2] W raczej małym stopniu	[1] W bardzo małym stopniu	Nie znam takiego rozwiązania	Średnia
Zawieranie umowy ramowej	6%	25%	32%	16%	7%	14%	3,1
Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert	7%	27%	40%	13%	7%	6%	3,1
Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów	6%	29%	33%	11%	6%	15%	3,2

Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów	9%	31%	33%	13%	7%	7%	3,2
Powiadamanie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem	9%	31%	32%	13%	6%	9%	3,3
Dzielenie zamówienia na części	12%	38%	30%	9%	5%	5%	3,4
Stosowanie różnych form wnoszenia wadium	11%	38%	30%	11%	5%	5%	3,4
Możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów	12%	35%	35%	7%	3%	7%	3,5
Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu	14%	38%	29%	11%	2%	6%	3,5
Wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia	14%	40%	26%	8%	6%	8%	3,5
Dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia	13%	38%	34%	8%	3%	4%	3,5
Formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie	12%	37%	35%	9%	3%	4%	3,5
Dzielenie płatności na części	15%	40%	30%	7%	3%	5%	3,6
Wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne	17%	38%	30%	9%	2%	3%	3,6
Rezygnacja z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne	20%	41%	25%	7%	3%	4%	3,7

Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Ocena użyteczności analizowanych rozwiązań z punktu widzenia badanych instytucji nie wskazuje na istnienie radykalnego konfliktu interesów zamawiających i wykonawców. Wręcz przeciwnie, wiele rozwiązań ocenionych jako sprzyjające MSP przedstawia również wartość dla zamawiających. Oczywiście należy wziąć pod uwagę fakt, że mamy tu do czynienia jedynie z deklaracjami badanych.

Wśród rozwiązań korzystnie ocenianych z punktu widzenia MSP i jednocześnie użytecznych dla zamawiających znalazły się:

- Wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu;
- Rezygnacja z wadium, gdy nie jest ono konieczne;
- Formułowanie warunków udziału w zamówieniu na niezbędnym minimalnym poziomie;
- Dzielenie płatności na części.

Około dwóch trzecich zamawiających dobrze lub bardzo dobrze oceniło ich użyteczność z punktu widzenia własnej instytucji. Ponadto, do grona rozwiązań użytecznych dla zamawiających zaliczono także stosunkowo korzystne, z punktu widzenia wpływu na dostęp MSP do rynku, stosowanie różnych form wnoszenia wadium.

O rozbieżności interesów można natomiast mówić w przypadku następujących rozwiązań, korzystnych dla MSP i stosunkowo mało użytecznych dla zamawiających:

- Wypłacania zaliczek na realizację zamówienia (dobrze oceniane przez 42% zamawiających, przez co czwartego postrzegane jednak jako mało użyteczne);
- Możliwości powoływania się na zasoby innych podmiotów (odpowiednio 51%, 14%).

Warto zauważyć, że żadne z przedstawionych rozwiązań nie uzyskało skrajnie negatywnej oceny – zamawiający przyznawali zazwyczaj oceny co najwyżej ambiwalentne, ani dobre, ani złe. Może to świadczyć o tym, iż rozwiązania te nie mają większego przełożenia na praktykę udzielania zamówień przez zamawiających; z drugiej strony należy się jednak liczyć, że ten brak „wyrazistości” w ocenie może wynikać z faktycznego braku doświadczeń ze stosowaniem danych rozwiązań, a co za tym idzie niewielkiej wiedzy na temat ich funkcjonowania w praktyce.

Dlatego też badanych zapytano również o to, czy rozwiązania te stosowano w ich instytucji w 2010 roku. Warto wspomnieć, że zdaniem trenerów i doradców ocena przyjazności prawa zamówień publicznych różnicuje się właśnie w zależności od praktycznych działań zamawiających.

To jest pytanie o praktykę poszczególnych zamawiających, znaczy te przepisy, które można stosować w taki sposób, że będą przyjazne zamawiającym, jak również takie, że będą ich eliminować z rynku. To jest po prostu decyzja, czy rozwiązanie stosowane przez poszczególnych zamawiających. Wystarczy, że zamawiający będzie stawiał jakieś ostre warunki i one będą eliminowały małe i średnie przedsiębiorstwa, bez możliwości zamówień publicznych.

Doradca, mężczyzna, 36–50 lat

Źródłem barier związanych z funkcjonowaniem MSP na rynku zamówień publicznych są więc określone praktyki zamawiających – prowadzenie postępowań w sposób utrudniający wzięcie w nim udziału reprezentanta sektora MSP, czy to z powodu zaporowych warunków udziału w postępowaniu, czy niedokładnego, budzącego wątpliwości przygotowania dokumentacji przetargowej.

Zamawiający powinni być szkoleni w kierunku ułatwiania składania ofert i ułatwiania składania dokumentów z tym związanym, żeby ci zamawiający zdali sobie sprawę, że istotą zamówienia publicznego nie jest złożenie oferty, a wybranie kogoś, kto umie zrobić to, co jest przedmiotem oferty, ten ktoś może być niedoskonały w takich sprawach formalnych, ale może być doskonały w tym, co robi, bo on nie jest od tego, żeby robił ofertę, on jest od tego żeby budował, sprzętał, pilnował, żeby robił jakieś ekspertyzy. Natomiast wielu zamawiających uważa, że istotą zamówienia publicznego to są te papiery, jeśli jest naprawdę coś trudnego, to zamawiający powinien tak sporządzić, żeby wykonawca nie musiał się domyślać, zwłaszcza tam, gdzie spodziewa się, że mogą brać udział firmy, które nie mają ogromnego zaplecza specjalistów do robienia ofert.

Trener, kobieta, 36–50 lat

Tabela 7. A jak ocenia Pan(i) użyteczność tych rozwiązań z punktu widzenia Pana(i) instytucji?

	[5] bardzo dobrze	[4] raczej dobrze	[3] ani dobrze, ani źle	[2] raczej źle	[1] bardzo źle	średnia
Wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne (N=777)	16%	53%	26%	4%	1%	3,8
Stosowanie różnych form wnoszenia wadium (N=762)	13%	51%	29%	6%	1%	3,7
Rezygnacja z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne (N=770)	15%	47%	27%	10%	1%	3,7
Formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie (N=766)	13%	52%	29%	6%		3,7
Dzielenie zamówienia na części (N=758)	13%	48%	24%	13%	1%	3,6
Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów, ale wymagań funkcjonalnych (N=746)	10%	47%	35%	7%	1%	3,6
Powiadamianie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem (N=731)	12%	46%	34%	7%	2%	3,6
Dzielenie płatności na części (płacenie w transzach za wykonanie poszczególnych etapów zamówienia) (N=765)	12%	50%	28%	9%	1%	3,6
Dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia (N=768)	9%	50%	31%	9%	1%	3,6
Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert (N=754)	10%	48%	33%	8%	1%	3,6
Możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów (N=749)	9%	45%	36%	9%	1%	3,5
Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu (N=751)	10%	41%	36%	12%	2%	3,5
Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów (N=685)	8%	39%	45%	7%	1%	3,5
Zawieranie umowy ramowej (N=691)	8%	38%	44%	9%	1%	3,4
Wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia (N=740)	8%	34%	33%	21%	4%	3,2

Źródło: Badanie ilościowe zamawiających.

Wyniki badania ilościowego zamawiających pokazują, że zakres stosowania analizowanych rozwiązań, w tym również tych uznanych za ułatwiające MSP dostęp do rynku zamówień publicznych, jest zróżnicowany. Na pewno jednak nie można ich uznać za powszechnie stosowane. Najczęściej stosowane – przez blisko dwie trzecie zamawiających – okazało się rozwiązanie polegające na wymaganium minimalnej liczby dokumentów na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Ograniczanie liczby dokumentów przez zamawiających nie jest jednak dostrzegane przez wykonawców. Często krytykowali oni zamówienia publiczne za nadmiar procedur, biurokracji i związanych z tym dokumentów. Wydaje się, że problem ten nie jest rozwiązywalny. Dla wykonawców wzorcowym modelem postępowania jest praktyka rynku komercyjnego, który stanowi główne źródło ich przychodów. Dlatego procedury rynku zamówień publicznych są traktowane jako obce i nieprzyjazne, odległe od codziennych praktyk biznesowych. Należy też podkreślić, że istotnym elementem rynku komercyjnego jest wydajność. Stąd też m.in. tendencja do unikania relacji skrajnie formalistycznych, na rzecz relacji opartych na zaufaniu. Administracja rządzi się in-

nymi prawami. Ma to swoje uzasadnienie chociażby w fakcie, iż zamawiający nie wydaje własnych pieniędzy; zakup dokonywany jest za środki publiczne. Stąd też konieczność stosowania złożonych procedur, wymagania szeregu dokumentów. Niemniej jednak, dopóki pomiędzy tymi dwoma światami będzie istniała tak duża różnica, wykonawcy nie będą ustawali w swoich narzekaniach na zbyt rozbudowany komponent biurokratyczny – proceduralny zamówień publicznych.

Od 50% do 60% zamawiających deklarowało stosowanie w 2010 roku następujących rozwiązań:

- Rezygnacja z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne;
- Formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie;
- Dzielenie płatności na części;
- Dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia;
- Stosowanie różnych form wnoszenia wadium;
- Dzielenie zamówienia na części.

Jak widać, wśród wymienionych wyżej rozwiązań znajdują się także te sprzyjające MSP, jednak brak powszechności w ich stosowaniu przez zamawiających należy uznać za faktyczną barierę dostępu MSP do rynku.

Najmniejszą popularnością cieszą się natomiast (stosuje je mniej niż 20% zamawiających):

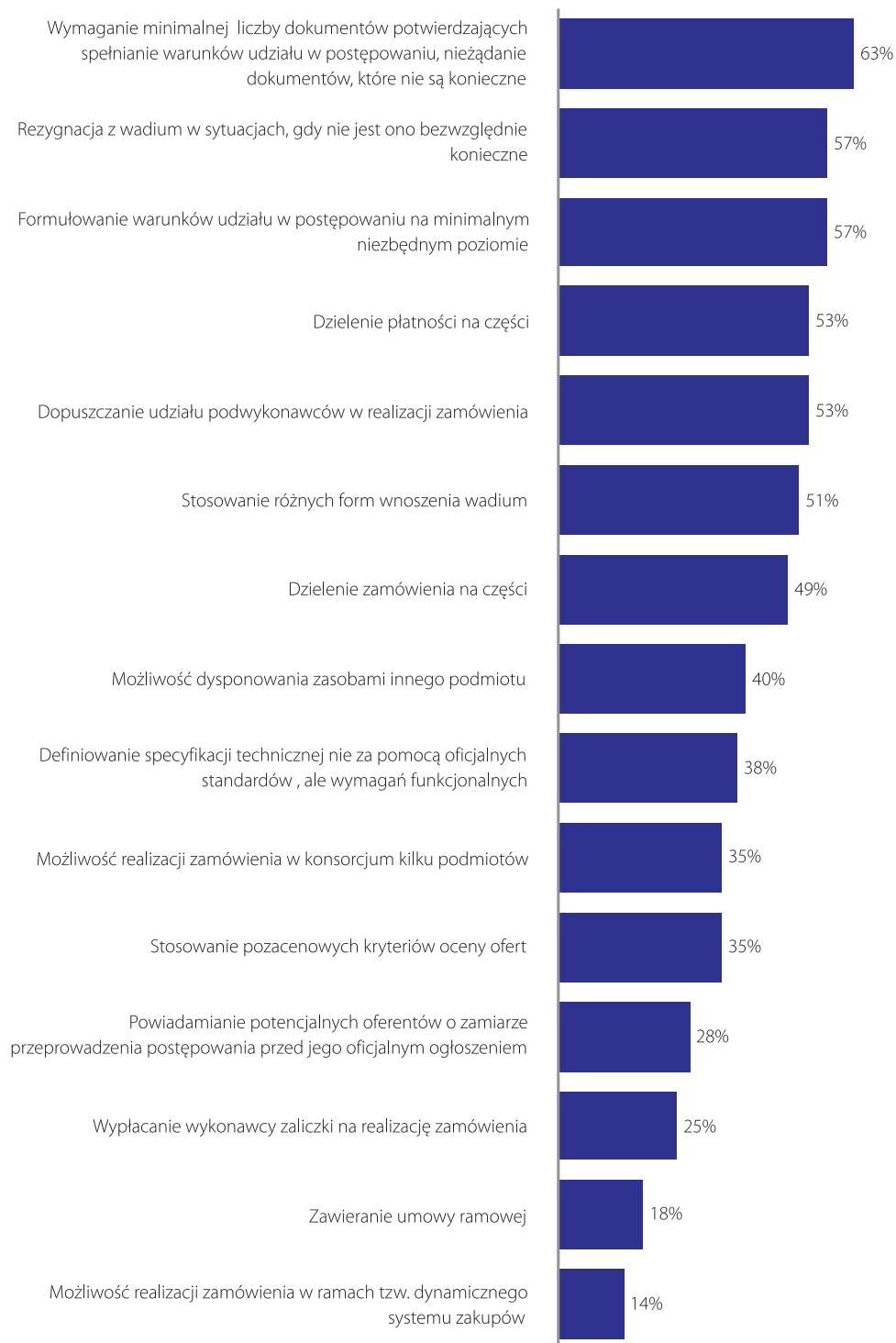
- Powiadomianie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem;
- Wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia;
- Zawieranie umowy ramowej;
- Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów.

Warto zauważyć, że dwa pierwsze spośród wyżej wymienionych rozwiązań ocenione zostały przez zamawiających jako bardzo korzystne z punktu widzenia dostępu MSP do rynku zamówień publicznych. Świadczy to, że potrzeba wspierania MSP ma często charakter deklaracyjny i nie przekłada się na codzienną praktykę. Aczkolwiek należy podkreślić, że stosowanie działań uznawanych za bardzo korzystne dla sektora MSP, a więc powiadomianie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem oraz wypłacenie wykonawcom zaliczek na realizację zamówienia może być traktowane jako potencjalnie niebezpieczne dla zamawiających. Z jednej strony wczesne informowanie potencjalnych oferentów może być uznane jako sprzyjanie określonym firmom, z drugiej natomiast wypłacanie zaliczki na realizację zamówienia może natrafiać na problemy ze strony instytucjonalnych decydentów. Nie jest to działanie standardowe, a jak mówiono podczas badań jakościowych działania zamawiających wykraczające poza standard skutkują dodatkowymi, bardziej wnikliwymi i czasochłonnymi kontrolami.

Badane instytucje w niewielkim stopniu różniły się pod względem stosowania poszczególnych rozwiązań. Niezależnie od typu instytucji najbardziej popularnym działaniem było zmniejszanie liczby wymaganych dokumentów, najrzadziej zaś sięgano po dynamiczny system zakupów. Aczkolwiek w przypadku instytucji systemu oświaty najczęściej dzielono płatności na części (56%), z kolei w instytucjach systemu ochrony zdrowia najbardziej popularne okazało się być dzielenie na części zamówienia (76%). Ponadto odnotowano różnice w postępowaniu zamawiających w zależności od lokalizacji instytucji zamawiającego. Instytucje zlokalizowane na obszarach wiejskich stosunkowo rzadko sięgały po poszczególne rozwiązania. Jedynie w przypadku wymagania minimalnej liczby dokumentów oraz stosowania różnych form wnoszenia wadium ponad połowa badanych miała z nimi do czynienia w praktyce. Pozostałe rozwiązania stosowała mniej niż połowa badanych zamawiających z obszarów wiejskich, co wyróżniało ich na tle instytucji zlokalizowanych w miastach.⁶²

⁶² W instytucjach z obszarów miejskich przynajmniej 4 lub więcej rozwiązań było stosowane przez ponad połowę zamawiających.

Wykres 45. Które z tych rozwiązań były stosowane w Pana(i) instytucji w roku 2010?



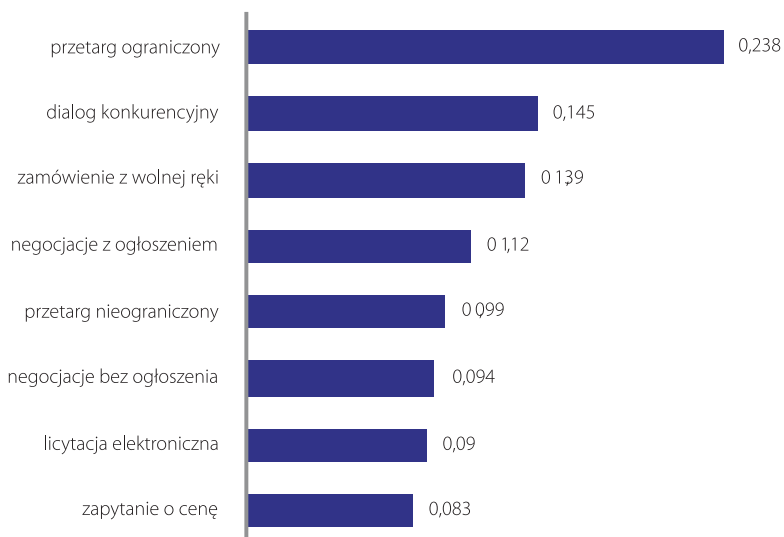
Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=788 (zamawiający, którzy zadeklarowali znajomość poszczególnych rozwiązań).

Rozwiązania wyżej opisane, jeśli były stosowane przez zamawiających, to przede wszystkim z zamiarem zapewnienia dostępu do zamówień publicznych jak największej liczbie wykonawców (82%). Motyw ułatwienia dostępu MSP do zamówień był również obecny, jednak zdecydowanie rzadziej – do brania go pod uwagę przyznało się 56% zamawiających. Wyniki badania potwierdzają zatem spostrzeżenia trenerów i doradców, że w przypadku części zamawiających motywacje tego typu praktyk – potencjalnie korzystnych dla MSP – nie mają związku ze świadomym, intencjonalnym zachowaniem, mającym na celu ułatwienie dostępu MSP do rynku, ale są przejawem stosowania zorientowanej na własne potrzeby racjonalności.

4.4.4. Ocena trybów udzielania zamówień publicznych z punktu widzenia ich przyjazności dla MSP

Badani zostali poproszeni o ocenę trybów udzielania zamówień publicznych pod względem ich przyjazności dla MSP. Tryby były zestawiane parami. Zadaniem respondentów było rozdzielenie 11 punktów, w zależności od tego, który tryb prezentowany w parze jest bardziej lub mniej przyjazny MSP. Przykładowo respondent uważający, że tryb X jest szczególnie przyjazny MSP, a drugi z prezentowanych trybów w ogóle nie jest przyjazny mógł dać pierwszemu trybowi 11 punktów, drugiemu zaś przyznać 0 punktów. Jeżeli uważał, że oba tryby są w zbliżonym stopniu przyjazne MSP mógł rozdzielić punkty w proporcji 6:5. Pary zostały utworzone tak, aby uzyskać możliwość porównania na zasadzie „każdy z każdym”⁶³. W rezultacie – w wyniku zaawansowanych analiz statystycznych – każdy tryb uzyskał swój wskaźnik preferencji, a suma tych wskaźników wyniosła 1. Przeprowadzona analiza przyniosła zaskakujące wyniki. Za tryb najbardziej sprzyjający MSP uznano przetarg ograniczony. Wskaźnik preferencji dla tego trybu wyniósł 0.238. Na kolejnych miejscach znalazły się: dialog konkurencyjny (0.145), zamówienie z wolnej ręki (0.139) i negocjacje z ogłoszeniem (0.112). Najbardziej popularny tryb – przetarg nieograniczony – uplasował się na piątym miejscu (0.099). Najniższą punktację uzyskały natomiast: negocjacje bez ogłoszenia (0.095), licytacja elektroniczna (0.094), zapytanie o cenę (0.084).

Wykres 46. Wartość wskaźnika przyjazności trybów postępowań dla MSP



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

⁶³ Wszystkie tryby dopuszczane przez ustawę PZP były ze sobą zestawiane.

Trudno jednoznacznie wyjaśnić przyczyny takiego rozkładu preferencji. Jednak podczas badań jakościowych niektórzy eksperci zwracali uwagę, że niekonkurencyjne tryby udzielania zamówień publicznych mogłyby pozwolić na lepsze wyeksponowanie unikalnych zasobów i doświadczenia małych i średnich przedsiębiorstw. Być może właśnie takie założenie stało za odpowiedziami udzielonymi przez zamawiających.

Preferencje badanych były zbliżone, niezależnie od typu instytucji, jej doświadczenia rynkowego, czy zakresu odpowiedzialności respondenta. Niemniej jednak warto podkreślić, że przetarg ograniczony był oceniany jako najbardziej przyjazny dla MSP przez przedstawicieli instytucji ochrony zdrowia (0.266) i przedsiębiorstw państwowych (0.248) oraz wśród osób zajmujących się kwestiami formalnymi i merytorycznymi (0.245). Ponadto silne preferencje wobec omawianego trybu stwierdzono w instytucjach o relatywnie dużej liczbie osób obsługujących zamówienia publiczne (więcej niż 5 osób – 0.262).

4.5. Zamówienia elektroniczne – ocena i potencjał do realizacji

Zamawiający bardzo różnie oceniali wiedzę własnej instytucji na temat elektronicznych zamówień publicznych. Względna większość badanych (40%) stwierdziła, że wiedza ta jest przeciętna (ani dobra, ani zła); 30% było zdania, iż jest ona na wysokim lub bardzo wysokim poziomie. Taki sam odsetek respondentów negatywnie ocenił poziom wiedzy na temat zamówień elektronicznych. Oceny różniły się w zależności od typu instytucji. Z opiniami pozytywnymi najczęściej spotykaliśmy się w instytucjach ochrony zdrowia (44%) i instytucjach centralnych (33%). Jednocześnie były to jedyne instytucje, gdzie bilans ocen uzyskał wartość pozytywną, co oznacza, że odsetek respondentów pozytywnie oceniających poziom wiedzy własnej instytucji na temat elektronicznych zamówień publicznych był większy od odsetka respondentów wyrażających negatywną opinię. Niemniej jednak, w niemal każdym typie instytucji względna większość badanych określała poziom wiedzy jako przeciętny (ani dobrze, ani źle). Wyjątek stanowiły podmioty systemu ochrony zdrowia. W ich przypadku tylko 29% ankietowanych wyraziło taką opinię.

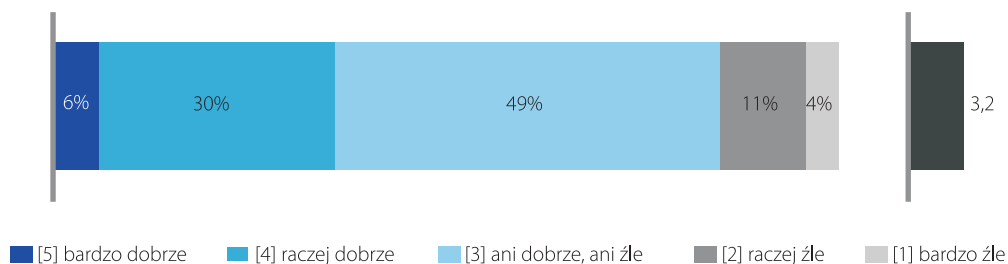
Również w badaniach jakościowych przedstawiciele zamawiających mało optymistycznie mówili o przygotowaniu ich instytucji do realizacji takich zamówień. Wiedzę praktyczną z zakresu e-zamówień miało niewielu naszych rozmówców. W sytuacji przygotowywania postępowania wykorzystującego elektroniczne narzędzia oczekiwano by wsparcia ze strony bardziej doświadczonych podmiotów.

Nie stosowaliśmy tego jeszcze, ale to z racji mentalności pewnie też, bo nie jesteśmy do tego przygotowani i nie widzimy, żeby to było robione powszechnie, raczej tak ostrożnie z tymi nowościami, a nie jesteśmy też technicznie przygotowani, bo wiadomo, że jest narzędzie na stronie UZP do licytacji elektronicznej, powiem szczerze, że nie interesowałam się, przyznaję się. Do aukcji miałam zajrzeć, ale zapomniałam, teraz jak pan powiedział, to mi się przypomniało, także nie wiem po prostu. Ja byłam np. na szkoleniu z licytacji elektronicznej 2 lata temu, mało co pamiętam z tego, bo żadna wiedza nie poparta praktyką to nie za dużo tu wniesie, czyli wszystkie problemy rozwiązuje się dopiero w trakcie realizacji tego postępowania i gdybyśmy zrobili chociaż jedno, to ja bym miała tutaj więcej do powiedzenia na ten temat.

Instytucja administracji samorządowej, Łochów, kobieta

Niemal połowa zamawiających nie potrafiła jednoznacznie ocenić użyteczności elektronicznego systemu zamówień. Pozostali zamawiający zdecydowanie częściej wyrażali się pozytywnie na temat użyteczności tego systemu (36%).

Wykres 47. A jak ogólnie rzecz biorąc ocenia Pan(i) użyteczność elektronicznego systemu zamówień dla Pana(i) instytucji?

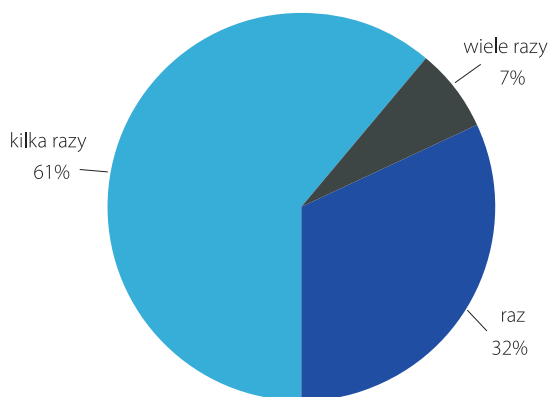


Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Co zrozumiałe ocena użyteczności była funkcją poziomu wiedzy na temat elektronicznego systemu zamówień. Respondenci deklarujący wysoką wiedzę znacząco częściej twierdzili, że takie rozwiązanie byłoby dobre lub bardzo dobre dla ich instytucji. Odsetek odpowiedzi pozytywnych wyniósł 78%, podczas gdy wśród określających wiedzę jako przeciętną lub jako złą korzystnie użyteczność oceniło już tylko po 18% badanych. Ponadto często korzystnie oceniali użyteczność elektronicznych zamówień przedstawiciele instytucji ochrony zdrowia (47%), przedsiębiorstw państwowych i instytucji centralnych (po 35%) oraz instytucji należących do kategorii „inne” (52%).

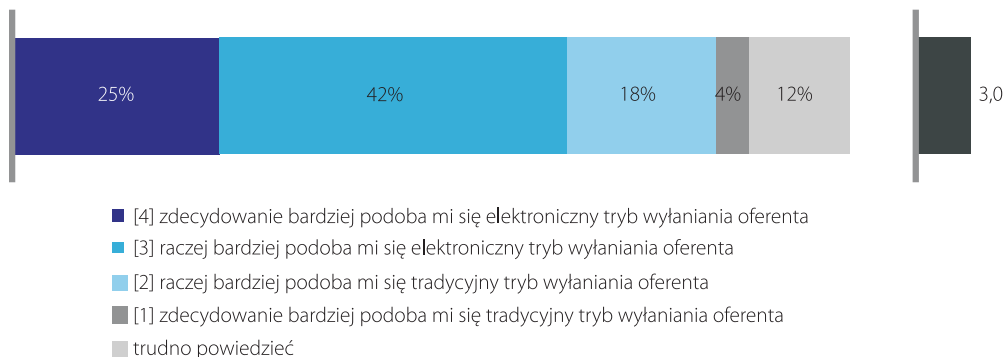
W niewielu instytucjach (6%) zastosowano kiedykolwiek licytację elektroniczną. W większości (68%) przypadków nie ograniczono się do jej jednorazowego wykorzystania. Doświadczenia z licytacją elektroniczną na ogół były pozytywne. Większość badanych (67%) stwierdziła, że taki tryb odpowiada im bardziej niż tradycyjny.

Wykres 48. Powiedział(a) Pan(i), że w Państwa instytucji stosowano licytację elektroniczną. Ile razy korzystaliście Państwo z tego trybu?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=57 (zamawiający, którzy stosowali licytację elektroniczną).

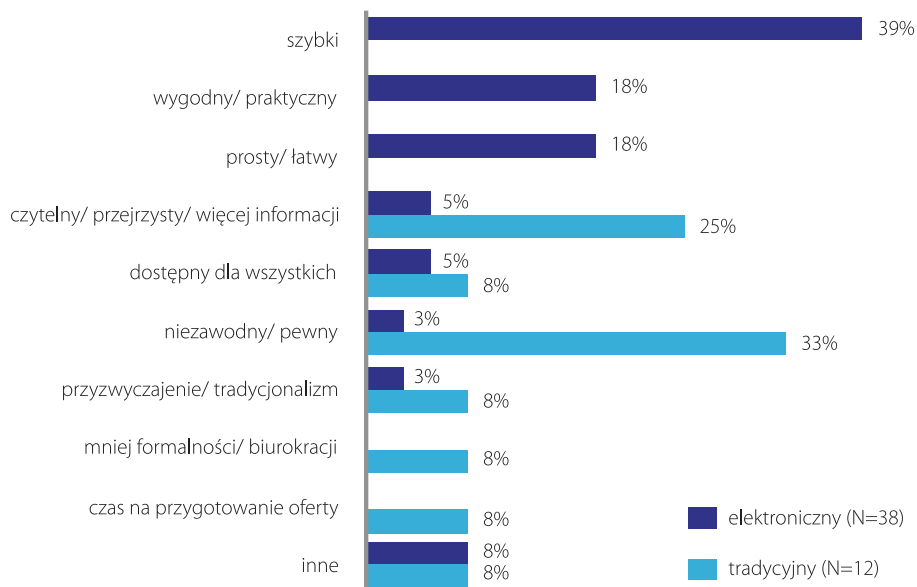
Wykres 49. Jak Pan(i) ocenia taki elektroniczny tryb wyłaniania oferenta w porównaniu z tradycyjnym postępowaniem?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=57 (zamawiający, którzy stosowali licytację elektroniczną).

Przewagą trybu elektronicznego jest według badanych szybkość i prostota postępowania. Zamawiający stosunkowo często mówili także o wygodzie związanej ze stosowaniem narzędzi elektronicznych. Natomiast przewagą zamówień tradycyjnych jest głównie ich niezawodność oraz przejrzystość postępowania.

Wykres 50. Dlaczego bardziej podoba się Panu(i) elektroniczny/tradycyjny tryb wyłaniania oferenta?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających. Pytanie zostało zadane zamawiającym, którzy stosowali licytację elektroniczną.

W trakcie prowadzenia studiów przypadku mogliśmy natomiast usłyszeć od zamawiających, że problemem zamówień elektronicznych jest ich ograniczona użyteczność – można je stosować w przypadku konkretnych rodzajów zamówień. Problemem jest również ograniczenie kryteriów wyboru najlepszej oferty do ceny. Powoduje to nieprzekładalność tradycyjnych zamówień, w których definiuje się merytoryczne kryteria oceny oferty, na zamówienia elektroniczne.

To jest to bardzo specyficzny sprzęt, a tam (w licytacjach) jest wymóg, że muszą być co najmniej trzy oferty, żeby taka licytacja elektroniczna mogła się odbyć.

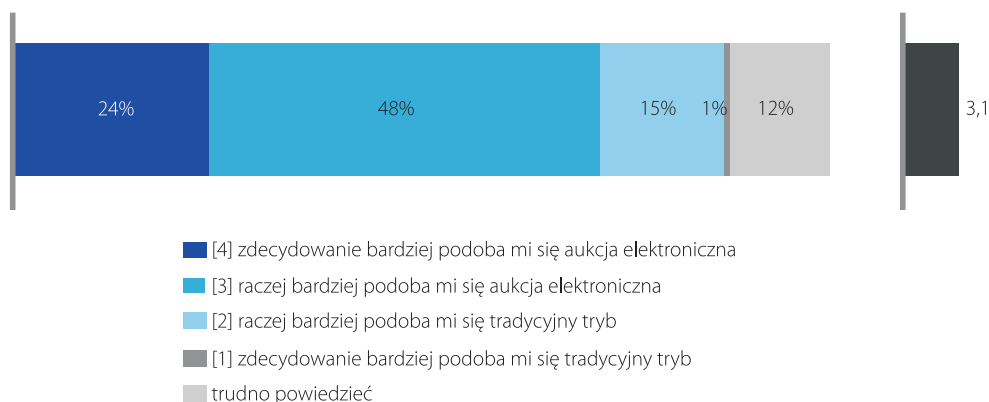
Instytucja ochrony zdrowia, Leszno, kobieta

Przy przetargu nieograniczonym może się oczywiście ograniczać do jednego kryterium ceny, ale niekoniecznie, ale licytacja elektroniczna sama w sobie ma tylko i wyłącznie element ceny.

Szkoła wyższa, Warszawa, mężczyzna

Również niewiele instytucji (8%) posiadało doświadczenia w stosowaniu aukcji elektronicznej⁶⁴. Podobnie jak przy ocenach licytacji elektronicznej doświadczeni zamawiający twierdzili, że aukcja jest lepszym sposobem wyłaniania wykonawcy niż sposób tradycyjny (72%). Przeciwną opinię wyraziło 16% respondentów, a pozostali nie potrafili określić swoich preferencji.

Wykres 51. Jak Pan(i) ocenia taki sposób wyboru najkorzystniejszej oferty w porównaniu z tradycyjnym trybem?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=67 (zamawiający, którzy wykorzystywali aukcję elektroniczną).

Poprosiliśmy również zamawiających, aby ocenili użyteczność kilku innych rozwiązań wykorzystujących możliwości technologii informacyjno – komunikacyjnych. Każdy z ocenianych elementów uzyskał przewagę ocen pozytywnych. Należy jednak zaznaczyć, że rzadko (do 7% do 22%) były to zdecydowanie korzystne oceny. Najwyższy poziom użyteczności (74% ocen pozytywnych) dla instytucji zamawiających prezentuje możliwość kierowania pytań do zamawiającego za pośrednictwem poczty elektronicznej. Na kolejnych miejscach znalazły się:

- przygotowanie elektronicznej bazy dokumentów (np. KRS, zaświadczenia z US), wykonawca składa tylko ofertę w sposób tradycyjny (64%);
- możliwość złożenia całości oferty (w tym jej części formalnej) drogą elektroniczną (59%);
- zamówienia umożliwiające elektroniczną licytację ceny, pozostała część prowadzona jest w sposób tradycyjny (51%);
- zamówienia umożliwiające elektroniczną licytację również innych parametrów (np. czasu wykonania zamówienia), wykonawca w sposób tradycyjny składa wnioski o dopuszczenie do licytacji (49%).

Powyższe dane wskazują, że zamawiający przede wszystkim dążyliby więc do zmniejszenia uciążliwości, czasochłonności procedur obowiązujących przy kontaktach z wykonawcami oraz do ograniczenia ilości dokumentów.

Wykres 52. Jak ocenia Pan(i) użyteczność następujących rozwiązań dla Pana(i) instytucji?



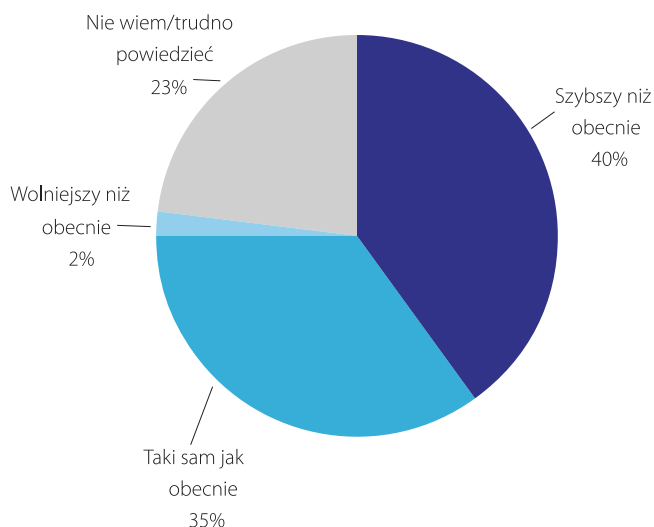
Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

W podobny sposób oceniono użyteczność omawianych rozwiązań dla wykonawców. Kierowanie pytań do zamawiających drogą elektroniczną zostało uznane za rozwiązanie najbardziej korzystne dla wykonawców (przez 73% badanych). Jako korzystne dla wykonawców stosunkowo często uznawano także pozostałe rozwiązania: stworzenie elektronicznej bazy dokumentów (67%), składanie całości oferty drogą elektroniczną 66%, licytacja elektroniczna (59%), licytowanie innych parametrów niż cena (58%).

Opinie badanych nieznacznie różniły się w zależności od posiadanej wiedzy z zakresu elektronicznych narzędzi zakupowych. Wysokiemu (deklaratywnie) poziomowi wiedzy towarzyszyło przekonanie o użyteczności (zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców) poszczególnych rozwiązań. Nie oznacza to, że w pozostałych grupach użyteczność oceniana była nisko, aczkolwiek jeżeli szukać krytycznych opinii, to były one najczęściej wyrażane właśnie przez osoby o przeciętnym poziomie wiedzy lub w ogóle nie posiadające wiedzy na temat elektronicznych narzędzi zakupowych.

Zamawiający byli podzieleni w kwestii dynamiki rozwoju rynku elektronicznych zamówień publicznych, chociaż niemal żaden z nich nie spodziewał się jej spadku. Względna większość respondentów (40%) uważała, że tempo rozwoju e-zamówień będzie szybsze od obecnego, nieco ponad jedna trzecia była przekonana, iż nie nastąpią w tym zakresie zmiany (tempo będzie takie samo jak obecnie). Jednocześnie 23% ankietowanych nie potrafiło odpowiedzieć na zadane pytanie.

Wykres 53. Czy w najbliższym czasie przewiduje Pan(i), że rozwój rynku elektronicznych zamówień publicznych będzie ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

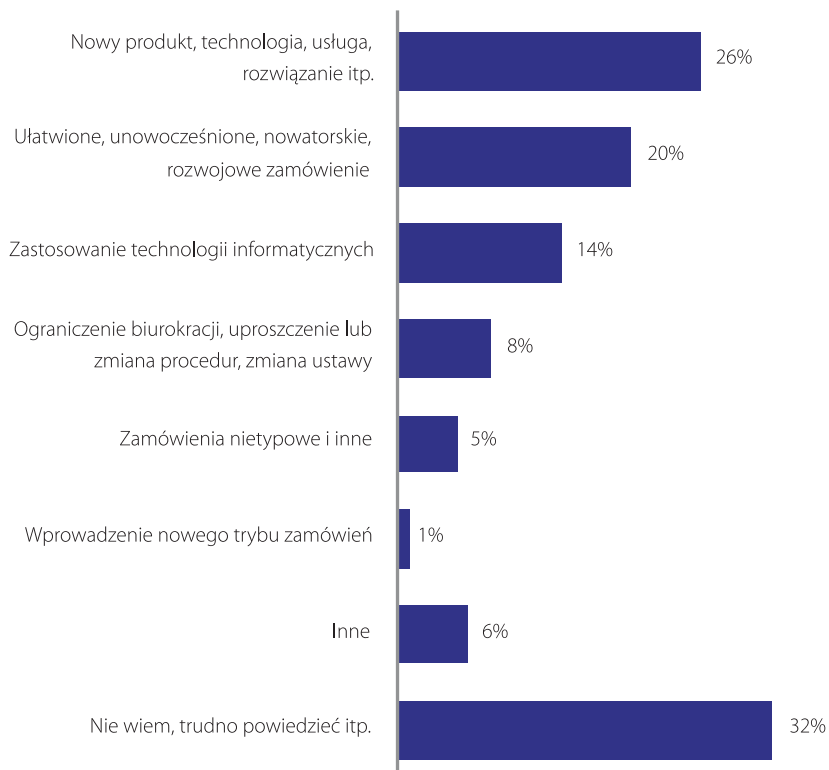
Najbardziej optymistycznie do omawianej kwestii podchodzili przedstawiciele instytucji centralnych. Blisko połowa (45%) spodziewała się wzrostu dynamiki rozwoju rynku elektronicznych zamówień publicznych. Z kolei najmniej optymistyczne głosy płynęły ze strony przedsiębiorstw państwowych – 42% spodziewało się utrzymania dotychczasowego tempa rozwoju.

4.6. Zamówienia innowacyjne – ocena i potencjał do realizacji

Innowacyjne zamówienia publiczne były przede wszystkim kojarzone przez zamawiających z czymś nowym, nowatorskim, unowocześnionym (46%) oraz ze stosowaniem technologii informatycznych (14%). Rzadko wiązano innowacyjne zamówienia ze zmianami proceduralno – formalnymi, takimi jak: ograniczenie biurokracji, uproszczenie lub zmiana procedur (8%). Warto zwrócić uwagę, że odpowiedź na zadane pytanie nie została udzielona przez jedną trzecią badanych, co niejako potwierdziło zaobserwowaną w trakcie badań jakościową barierę rozpowszechniania wiedzy o innowacyjnych zamówieniach. Bariera ta nie ograniczała się jedynie do zamawiających. Problem z rozumieniem terminu „innowacyjne zamówienia publiczne” mieli również wykonawcy oraz trenerzy i doradcy.⁶⁵

⁶⁵ Respondenci w takcie dalszej części badania mogli zapoznać się z definicją innowacyjnych zamówień.

Wykres 54. Proszę powiedzieć, co rozumie Pan(i) pod pojęciem innowacyjnego zamówienia publicznego?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

Przedstawiliśmy badanym kilka stwierdzeń opisujących innowacyjne zamówienia publiczne. Zadaniem respondentów było dokonanie ich oceny pod względem siły skojarzeń z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi za pomocą 7-stopniowej skali, gdzie 1 oznaczało „zdecydowanie się nie kojarzy z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi”, a 7 – „zdecydowanie się kojarzy z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi”.

W największym stopniu innowacyjne zamówienia były kojarzone z ich realizacją za pośrednictwem platformy elektronicznej (średnia 5.0), a następnie z promowaniem innowacji (4.9) i zamawianiem produktów będących nowością w skali kraju (4.8). Silne były także skojarzenia z konkretną kategorią produktową (sprzęt komputerowy, technologia IT) oraz z ekologią (po 4.6).

Z mniejszą akceptacją badanych (choć nadal były to silne skojarzenia) spotkały się stwierdzenia nawiązujące do zmian procesu przygotowywania postępowania przetargowego:

- zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wносить swoje własne rozwiązania) – 4.1;
- zamówienia, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną – 4.0.

Mniej oczywiste było, że są to zamówienia ukierunkowane na długą współpracę z wykonawcą (3.8), zmniejszające znaczenie kryterium cenowego, czy też takie, gdzie efekty są widoczne w długim terminie (po 3.7). Najbardziej zgadzano się z twierdzeniem, że zamówienia innowacyjne to takie, w których urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa (3.6).

Tabela 8. Proszę powiedzieć, z czym kojarzą się Panu(i) innowacyjne zamówienia publiczne. Proszę postużyć się skalą od 1 do 7, gdzie 1 oznacza, że dane stwierdzenie zdecydowanie nie kojarzy z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi, a 7, że zdecydowanie się z tym kojarzy.

	1 – zdecydowanie się nie kojarzy	2	3	4	5	6	7 – zdecydowanie się kojarzy	średnia
Zamówienia realizowane za pośrednictwem platformy elektronicznej (przez Internet)	6%	3%	5%	24%	20%	19%	23%	5,0
Zamówienia, których celem jest promowanie innowacji	8%	3%	5%	23%	21%	20%	20%	4,9
Zamówienia produktów będących nowością w skali kraju	8%	3%	6%	22%	20%	21%	18%	4,8
Zamówienia sprzętu IT, technologii komputerowych	10%	4%	7%	23%	21%	18%	16%	4,6
Zamówienia, gdzie relatywnie duże znaczenie ma ekologia (ekologiczne wykonanie, zastosowanie materiałów ekologicznych)	9%	4%	6%	25%	24%	18%	13%	4,6
Zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wносить swoje własne rozwiązania)	12%	7%	9%	29%	20%	14%	8%	4,1
Zamówienia, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną	15%	8%	10%	24%	22%	15%	7%	4,0
Zamówienia ukierunkowane na długą współpracę z wykonawcą	18%	8%	11%	27%	18%	12%	5%	3,8
Zamówienia, gdzie waga ceny jest relatywnie niska	17%	9%	12%	29%	17%	10%	5%	3,7
Zamówienia, których efekty są widoczne w długim terminie	18%	11%	10%	28%	18%	11%	4%	3,7
Zamówienia, w których urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa	21%	10%	11%	26%	17%	11%	5%	3,6

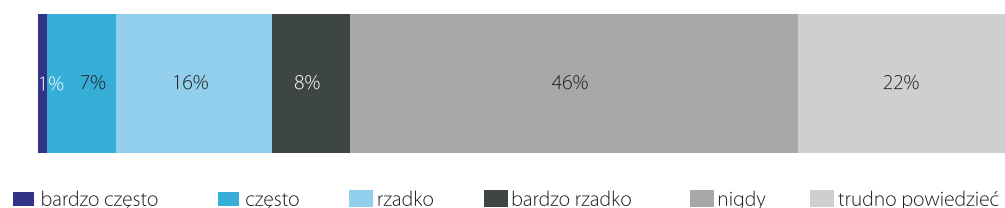
Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Skorzarzenia różniły się w zależności od deklarowanego poziomu wiedzy na temat zamówień publicznych. Osoby deklarujące wysoki poziom wiedzy częściej kojarzyły innowacyjne zamówienia z takimi atrybutami, jak: elektroniczna forma wyłaniania wykonawcy, propagowanie innowacji, zamawianie produktów będących nowością w skali kraju, zamawianie sprzętu komputerowego (średnie od 4.9 do 5.2).⁶⁶

⁶⁶ W pozostałych grupach wymienione elementy były ważne, ale z reguły badani rzadziej mówili o tym w sposób zdecydowany.

Nieliczne instytucje mają doświadczenia w realizacji innowacyjnych zamówień publicznych. Jednocześnie jeżeli prowadzono innowacyjne postępowania, to z reguły nie były to częste przypadki. W sumie jeden na trzech respondentów stwierdził, że jego instytucja realizuje zamówienia na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów usług lub rozwiązań. Liderami pod tym względem były podmioty systemu oświaty oraz instytucje ochrony zdrowia. Z innowacyjnymi zamówieniami zetknęło się w praktyce odpowiednio 59% i 68% z nich. W innych grupach analogiczny odsetek wyniósł około 50%.

Wykres 55. Pod pojęciem innowacyjnego zamówienia publicznego mamy na myśli zamówienia na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Jak często Pan(i) instytucja realizuje takie zamówienia publiczne?

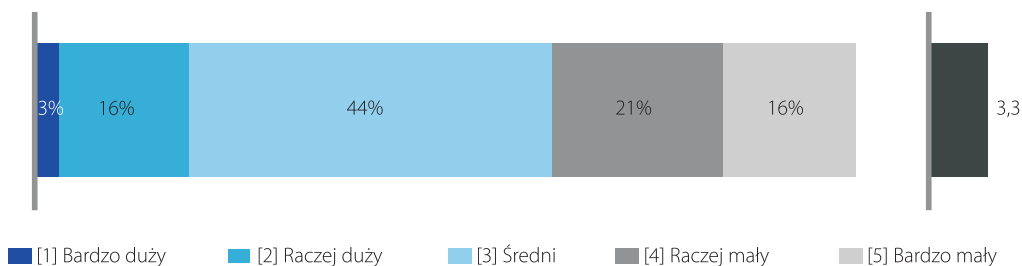


Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Innowacyjne zamówienia najczęściej dotyczyły zakupu nowego sprzętu i urządzeń (49%) oraz nowych technologii (22%). Znacznie rzadziej (wskazania poniżej 10%) obejmowały roboty budowlane, usługi, czy modernizację sprzętu, technologii, urządzeń.

Respondenci z rezerwą podchodzili do oceny potencjału własnych instytucji do zamawiania nowych lub znacząco udoskonalonych produktów/usług. Według 44% badanych potencjał ten jest średni, blisko jedna piąta oceniała go pozytywnie (ale tylko 3% stanowiły oceny zdecydowanie pozytywne). Ponad jedna trzecia (37%) ankietowanych negatywnie wypowiedziało się o potencjale własnej instytucji do prowadzenia zamówień innowacyjnych (w tym 16% oceniło ten potencjał jako bardzo mały).

Wykres 56. Jak ocenia Pan(i) potencjał Pana(i) instytucji do realizacji zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań? Czy jest on: ...?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Najbardziej optymistyczni byli przedstawiciele instytucji sektora oświaty (21% odpowiedzi „bardzo duży” lub „raczej duży”) i ochrony zdrowia (31%), a więc podmioty, gdzie najczęściej podobne postępowania były już wcześniej prowadzone. Ponadto zaobserwowano różnice ze względu na lokalizację zamawiającego. Im mniejsza miejscowość, tym częściej potencjał był oceniany negatywnie. W instytucjach położonych na ob-

szarach wiejskich odsetek ocen negatywnych wyniósł 43% i był o 10 pkt. proc. wyższy od odnotowanego w miastach powyżej 200 tys. mieszkańców.⁶⁷

Poprosiliśmy również badanych o ocenę kilku wymiarów potencjału instytucji do realizacji innowacyjnych zamówień. Oceny dla poszczególnych wymiarów były korzystniejsze od ogólnej oceny potencjału.. Odsetek ocen pozytywnych wahał się w zależności od analizowanego wymiaru od 43% do 50%. Względna większość respondentów pozytywnie oceniła umiejętności definiowania kryteriów dostępu dla wykonawców, przygotowania opisu zamówienia, definiowania kryteriów oceny oferty i umiejętność współpracy z wykonawcą w zakresie realizacji zamówienia. Nieco gorzej oceniono umiejętność zdefiniowania kryteriów dostępu dla członków zespołu realizującego zamówienie. W tym przypadku nieznacznie częściej uważano, że potencjał jest na średnim poziomie.

Tabela 9. Jak ocenia Pan(i) potencjał Pana(i) instytucji do realizacji zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań w następujących wymiarach: ...?

	[1] Bardzo duży	[2] Raczej duży	[3] Średni	[4] Raczej mały	[5] Bardzo mały	Średnia
Umiejętność zdefiniowania kryteriów dostępu dla wykonawców	7%	41%	44%	7%	1%	2,6
Umiejętność zdefiniowania kryteriów dostępu dla członków zespołu realizującego zamówienie	7%	36%	49%	7%	2%	2,6
Umiejętność przygotowania opisu zamówienia	9%	38%	44%	6%	2%	2,5
Umiejętność zdefiniowania kryteriów oceny oferty	9%	40%	43%	7%	1%	2,5
Umiejętność współpracy z wykonawcą w zakresie realizacji zamówienia	10%	40%	43%	5%	1%	2,5

Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

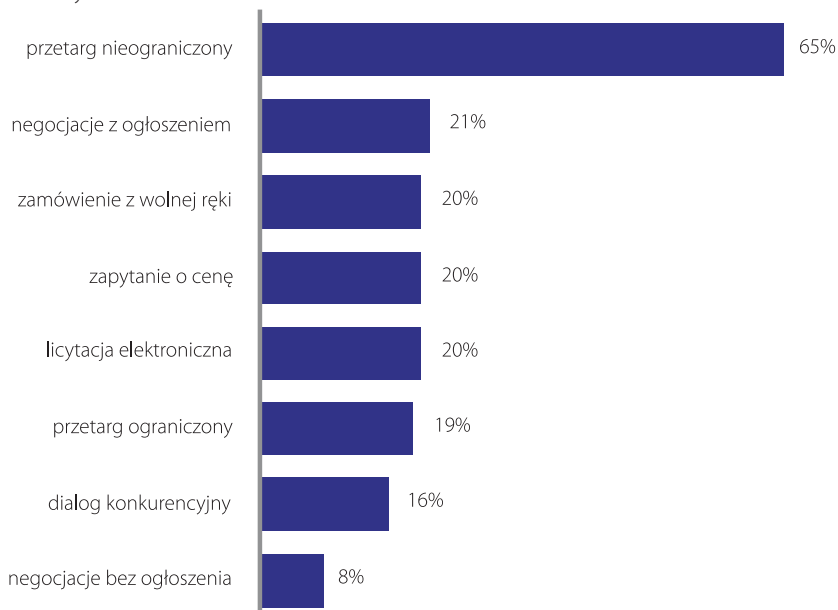
Według respondentów trybem, który w największym stopniu sprzyja realizacji zamówień innowacyjnych, jest przetarg nieograniczony (65%). Inne tryby były wymieniane znacznie rzadziej – negocjacje z ogłoszeniem (21%), zamówienie z wolnej ręki, zapytanie o cenę, licytacja elektroniczna (po 20%). Opinie badanych były zróżnicowane w niewielkim stopniu. Zwraca jednak uwagę, że przedstawiciele instytucji realizujących najwięcej zamówień częściej od pozostałych wskazywali na negocjacje z ogłoszeniem jako tryb sprzyjający innowacyjności. Niemniej jednak także wśród doświadczonych zamawiających największą popularnością cieszył się przetarg nieograniczony.

Przewaga przetargu nieograniczonego niewątpliwie wynika z dużego doświadczenia badanych w stosowaniu tego trybu. Nie można również zapominać o tym, co mówili uczestnicy badań jakościowych – z reguły w praktyce instytucjonalnej dąży się do powielania wzorców, które już raz zadziały. Niewielu zamawiających jest zatem skłonnych do sięgania po szeroki wachlarz możliwości, jakie daje ustawa PZP. Ponadto znajomość, a zwłaszcza wykorzystanie innych trybów niż przetarg nieograniczony (w tym sprzyjających innowacyjności), nie są powszechne. Sprzyja to traktowaniu najbardziej znanego i popularnego trybu jako w największym stopniu sprzyjającego innowacyjności. W indywidualnych wywiadach pogłębionych opinie o wyjątkowości przetargu nieograniczonego nie były jednak powszechne. Mało tego, pojawiały się też opinie mówiące, że tryb ten wcale nie musi być zgodny z polityką innowacyjnych zamówień.

⁶⁷ Również często negatywnie (45%) oceniali potencjał przedstawiciele podmiotów zlokalizowanych w miejscowościach do 19 tys. mieszkańców.

Należy jednak podkreślić, że istotą badań jakościowych jest możliwość pogłębienia tematu, stąd łatwiej było respondentom krytycznie oceniać zasadność stosowania przetargu nieograniczonego do zamówień innowacyjnych.

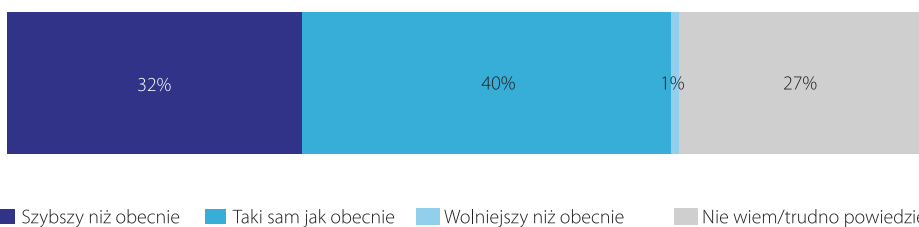
Wykres 57. Które tryby postępowañ w największym stopniu sprzyjaj¹ realizacji zamówieñ publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Prosz¹ wskazaæ maksymalnie trzy.



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

Podobnie jak w przypadku zamówieñ elektronicznych, poprosi³my respondentów o oszacowanie tempa rozwoju rynku innowacyjnych zamówieñ publicznych. Względna wiêkszość (40%) zamawiających nie spodziewa³a się zmian, a jeden na trzech oczekiwał zwiêkszenia dynamiki wzrostu. Często te¿ mo¿na by³o spotkać się z brakiem wiedzy umo¿liwiającej odpowiedź na zadane pytanie (27%).

Wykres 58. Czy w najbli¿szym czasie przewiduje Pan(i), że rozwój rynku innowacyjnych zamówieñ publicznych, tj. zamówieñ publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań, będzie: ...?



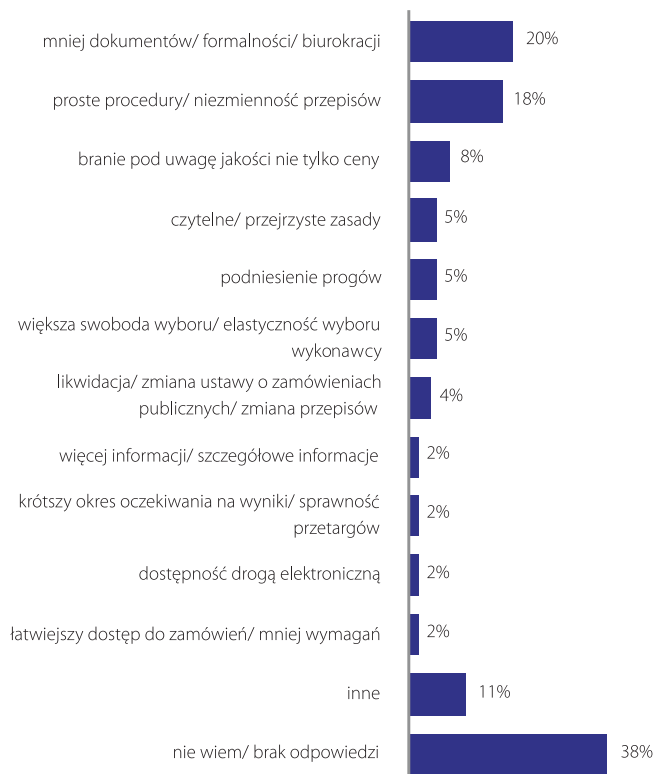
Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802.

Szybsze tempo rozwoju by³o najrzadziej deklarowane przez przedstawicieli instytucji centralnych. Takiego scenariusza spodziewa³o się 26% badanych, podczas gdy w pozosta³ych instytucjach oko³o jednej trzeciej.

4.7. Pożądane zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych

Przedstawiciele zamawiających postulowali przede wszystkim działania zmierzające do uproszczenia funkcjonowania rynku zamówień publicznych, w tym zwłaszcza do zwiększenia efektywności postępowań. Jedna piąta badanych stwierdziła, że należy zmniejszyć uciążliwość biurokracji, tj. liczbę dokumentów, a blisko jedna piąta, iż należy zadbać o niezmienność przepisów i wprowadzić proste procedury. Inne postulaty były zgłaszane znacząco rzadziej. Badani mówili m.in. o potrzebie odchodzenia od kryterium cenowego, zwiększeniu przejrzystości przepisów regulujących rynek oraz szerszym zastosowaniu narzędzi elektronicznych. Ponadto zwracano uwagę na konieczność podniesienia progów kwotowych oraz zapewnienia zamawiającym większej elastyczności w wyborze wykonawcy. Jednocześnie ponad jedna trzecia respondentów nie potrafiła zaproponować zmian w funkcjonowaniu omawianego rynku. Biorąc pod uwagę, że respondentami były osoby na co dzień zajmujące się zamówieniami publicznymi, wynik ten może budzić zaniepokojenie. Może on bowiem wskazywać na niski poziom zaangażowania zamawiających lub też na brak wiary w możliwość wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych. Co ciekawe poziom braków odpowiedzi na zadane pytanie był wyższy w grupie respondentów określających swoją wiedzę na temat zamówień publicznych jako niewystarczającą (45%), ale wysoki odsetek analogicznych odpowiedzi odnotowano również wśród badanych pozytywnie oceniających własną wiedzę (38%). Zwraca też uwagę, że poziom zaangażowania malał wraz ze wzrostem wieku respondenta. O ile w grupie najmłodszych przedstawicieli zamawiających (wiek do 29 lat) propozycję zmian przedstawiło 76% ankietowanych, to wśród najstarszych było to około 60%.

Wykres 59. Gdyby miał(a) Pan(i) wprowadzić jakieś zmiany dotyczące funkcjonowania rynku zamówień publicznych, to jakie zmiany Pan(i) by zaproponował(a)?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, N=802. Na wykresie przedstawiono wskazania >1%. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

Wyniki badania ilościowego były spójne z wynikami badania jakościowego. W nim również respondenci zwracali uwagę na problem często zmieniających się przepisów i dużej liczby formalności. Można jednak dodać, że w badaniu jakościowym podkreślano też problem kontroli, które niekiedy skutecznie zmniejszają wydajność pracy zamawiającego. Można zatem oczekiwać, że zmiana procedur kontrolnych także byłaby dobrze widziana przez zamawiających (poniekąd dali oni temu wyraz w badaniu ilościowym postulując m.in. zwiększenie elastyczności wyboru wykonawcy).

Choć nie wynika to wprost z pytania o zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych możemy się spodziewać, że z dobrym przyjęciem spotkałoby się wprowadzenie klarownych instrukcji, jak przygotowywać SIWZ czy OPZ. W rozmowach z zamawiającymi, ale również z wykonawcami oraz trenerami i doradcami pojawił się wątek kopiowania zapisów z innych postępowań, co nie zawsze przynosiło zamierzone efekty. Wskazuje to na problem zamawiających z dostępem do zasobów wiedzy.

4.8. Segmentacja zamawiających na podstawie opinii o rynku zamówień publicznych

Opinie badanych o rynku zamówień publicznych posłużyły do przygotowania segmentacji zamawiających. Segmenty zostały wyznaczone na podstawie postaw, jakie udało się zidentyfikować przy zastosowaniu analizy skupień metodą k-średnich.⁶⁸

Wyodrębniono cztery segmenty, nazwane umownie:

- Zatroškani sceptycy

Charakteryzują się krytycznym podejściem do rynku zamówień publicznych. Uważają, że przepisy PZP nie zapewniają ani efektywności wydatkowania środków publicznych, ani nie prowadzą do zakupu wysokiej jakości produktów i usług. Przedstawiciele tego segmentu negatywnie wypowiadali się o przepisach PZP, które ich zdaniem są zbyt skomplikowane i trudne do stosowania oraz sprawiają, że sektor publiczny rozwija się wolniej od komercyjnego. Byli również przekonani, że kupowane w drodze zamówień publicznych towary i usługi są gorszej jakości niż na rynku komercyjnym.

Ta postawa jest charakterystyczna dla około 31% zamawiających. Stosunkowo często wywodzili się oni z instytucji centralnych (20%) i samorządowych (30%). Instytucje te relatywnie często zamawiają usługi i dostawy, rzadziej natomiast – roboty budowlane. W swych praktykach rzadko odchodzą od wiodącej roli kryterium cenowego. Wyróżnia ich doświadczenie w stosowaniu zamówień z wolnej ręki i zapytań o cenę, jednocześnie jednak szczególnie mocno preferują przetarg nieograniczony.

Są liderami pod względem prowadzenia rozeznania rynku. Jeden na czterech badanych robi to bardzo często, podczas gdy w pozostałych segmentach taka praktyka była stosowana przez mniej niż jedną piątą respondentów.

Jest to jedyna grupa, gdzie względna większość badanych uznała nowelizację ustawy PZP w zakresie procedur i odwołań za niekorzystną z punktu widzenia interesu wykonawców. Najczęściej – w porównaniu z pozostałymi grupami – wyrażano też przekonanie o nierównowadze stosunków prawnych pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, na rzecz tego pierwszego.

⁶⁸ Jest to jedna z metod grupowania polegająca na podzieleniu badanej zbiorowości na mniejsze grupy, charakteryzujące się wysokim poziomem homogeniczności pod względem występowania określonych cech.

W większym stopniu od pozostałych badanych postulują oni zmniejszenie biurokracji, uproszczenie przepisów oraz zwiększenie nacisku na merytoryczne kryteria oceny oferty. Częściej również byli zdania, że należałoby podnieść progi kwotowe obligujące do zastosowania ustawy PZP oraz zwiększyć elastyczność wyboru wykonawcy.

- Nastawieni na poprawę systemu

Postawa ta charakteryzuje około jednej piątej zamawiających. Jej komponenty to z jednej strony pozytywna ocena obecnych przepisów, przy jednoczesnej dozie krytycyzmu wobec zbyt częstym ich zmianom oraz wysokiemu poziomowi ich skomplikowania, co może skutkować niechęcią przedsiębiorców do ubiegania się o zamówienia. Z drugiej strony zamawiający z tej grupy chcieliby poprawy dostępności informacji o zamówieniach publicznych dla przedsiębiorców. Przychylają się oni również do stwierdzenia, że przejście na elektroniczny tryb przesyłu dokumentów byłoby działaniem znacząco ułatwiającym prowadzenie postępowań. Jednocześnie przypisują obecnym przepisom prawidłową dbałość o dobro finansów publicznych, co nie koliduje również z zamawianiem usług i produktów wysokiej jakości.

Przedstawiciele tej grupy wywodzą się z różnych instytucji. Częściej od innych grup mają do czynienia z postępowaniami dotyczącymi robót budowlanych. Również częściej niż w pozostałych segmentach przyczyną nierozstrzygnięcia postępowania jest w ich przypadku przekraczanie (przez oferentów) planowanego budżetu zamówienia. Zdecydowanie rzadziej mają problem ze zbyt małą liczbą oferentów. Realizowane przez nich zamówienia są z reguły dużej wartości, niezależnie od typu zamówienia. Są grupą najczęściej odchodzącą od stosowania wyłącznie kryterium cenowego. W zależności od typu zamówienia odsetek postępowań wykorzystujących inne kryteria niż cena wahał się od 6% do 7%, podczas gdy w innych grupach dolną granicą było z reguły 2%, górną zaś 6%. Badani z opisywanego segmentu są także liderami pod względem odsetka postępowań, w których dopuszczono możliwość stosowania ofert wariantowych.

Korzystają z wielu trybów udzielania zamówień publicznych. Tak jak w całej badanej populacji największą popularnością cieszył się przetarg nieograniczony, aczkolwiek rzadziej niż w innych grupach pojawiały się opinie, że jest to najbardziej preferowana forma wyłonienia wykonawcy. Wyróżnia ich zdecydowanie częstsze sięganie po licytację elektroniczną (11%, podczas gdy w pozostałych grupach od 3% do 7%).

Przygotowując zamówienia częściej korzystają z usług zewnętrznych doradców i w przeciwieństwie do innych grup doradztwo najczęściej dotyczy kwestii merytorycznych, związanych z przedmiotem zamówienia. Względna większość zamawiających z tej grupy (44%) uznała, że nowelizacja ustawy PZP w zakresie protestów i odwołań pozostała bez wpływu na sytuację wykonawców. Również większość z nich (58%) nie widziała wpływu tej zmiany na sytuację zamawiających. Najczęściej (68%) byli przekonani, że umowy pomiędzy zamawiającym a wykonawcą w równy sposób zabezpieczają interesy obu stron.

Posiadają wysoki poziom wiedzy na temat zamówień elektronicznych, co poniekąd było pochodną faktu, iż w omawianej grupie najczęściej tego typu zamówienia były prowadzone. Wysoko oceniają też użyteczność takich zamówień.

- Stonowani w odbiorze rynku

Segment charakterystyczny, albowiem wyróżniało go stosunkowo niewiele zmiennych. Jego reprezentanci charakteryzowali się krytycznym podejściem do możliwości efektywnego wydatkowania środków publicznych, ale jednocześnie odrzucali tezę o zbyt skomplikowanych przepisach czy nabywaniu gorszych (niż na rynku komercyjnym) produktów i usług. Ponadto w najmniejszym stopniu byli skłonni do działań zwiększających szanse MSP na wygranie postępowania, czy też zwiększających dostęp do informacji o przetargach.

W omawianej grupie najsilniej wyrażano opór wobec przechodzenia na elektroniczną formę przesyłu dokumentów ofertowych i ofert, jak również w najmniejszym stopniu korzystano z nieformalnych kontaktów w przypadku występowania problemów lub wątpliwości z prowadzonymi postępowaniami.

Taką postawę wobec rynku zamówień publicznych reprezentowało około 29% badanych. Często (39%) byli to przedstawiciele jednostek samorządowych.

Blisko połowa respondentów z opisywanego segmentu nie potrafiła przedstawić propozycji zmian dotyczących funkcjonowania rynku zamówień publicznych. Mogła to być pochodna stosunkowo korzystnych opinii na temat przepisów PZP.

- Entuzjaści

Segment najmniej liczny (19%). Jego przedstawiciele charakteryzowali się bardzo pozytywnymi opiniami na temat funkcjonowania rynku zamówień publicznych w Polsce. Uważali, że PZP dobrze dba o interes publiczny, pozwala na generowanie oszczędności, jednocześnie pomaga w zakupie produktów i usług wysokiej jakości. Nie dostrzegają problemu biurokracji, nie są też przekonani co do występowania problemu często zmieniających się przepisów.

Grupa wyróżniała się stosunkowo niewielkim udziałem przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (23%)⁶⁹.

Częściej od przedstawicieli innych grup posiadano doświadczenie z zamówieniami dostaw i usług. Jednocześnie odnotowano największą liczbę ogłoszonych postępowań (w 2010 roku) przekraczających kwotę 14 tys. euro (16.9) i przekraczających progi unijne (2.1).

Stosunkowo często badani z tej grupy stosowali zamówienie z wolnej ręki (62%) i zapytanie o cenę (60%), co jednak nie zmienia faktu, że najbardziej preferują oni przetarg nieograniczony. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego rzadko były prowadzone z zamiarem ułatwienia dostępu do rynku firmom sektora MSP.

Osoby pracujące w tych instytucjach mają najmniejsze możliwości skorzystania ze szkoleń kupowanych na rynku komercyjnym. Jest to łagodzone relatywnie częstymi szkoleniami wewnętrznymi (niemal 40%, o 10 pkt. proc więcej niż w kolejnej grupie). Jednocześnie posiadają pozytywne doświadczenie ze szkoleniami zewnętrznymi; dobrze oceniają ten rynek.

Posiadają deficyt wiedzy w zakresie prawa PZP oraz niekiedy mają problemy z właściwą oceną ofert. Właśnie w tym zakresie najczęściej wspomagają się wiedzą ekspertów zewnętrznych. Ponadto wyróżnia ich częsta współpraca z najmniejszymi jednostkami terytorialnymi (gminy/powiaty/dzielnice).

Zdecydowanie częściej od pozostałych badanych uważali, że nowelizacja ustawy PZP w zakresie protestów i odwołań była zmianą korzystną dla wykonawców (38%, dwukrotnie częściej niż w innych grupach). Często też (40%) twierdzili, że zapisy umów lepiej zabezpieczają interes zamawiających.

Najczęściej (26%) pozytywnie oceniali potencjał własnej instytucji do przygotowywania innowacyjnych zamówień.

⁶⁹ W pozostałych segmentach udział JST wynosił jedną trzecią lub był większy.

5. Rynek zamówień publicznych oczami wykonawców

5.1. Obecność przedsiębiorstw z sektora MSP na rynku zamówień publicznych

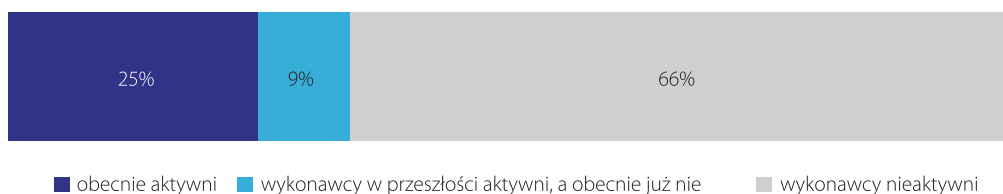
5.1.1. Udział MSP w polskim rynku zamówień publicznych – podstawowe charakterystyki

a. Struktura MSP ze względu na aktywność na rynku zamówień publicznych

Jednym z podstawowych celów badania było oszacowanie udziału wśród MSP przedsiębiorstw działających na rynku zamówień publicznych. W tym celu respondentom objętym badaniem ilościowym MSP zadano pytanie o ich obecność na rynku, przy założeniu, że obecność ta oznacza funkcjonowanie na rynku zamówień publicznych w latach 2010–2011, niezależnie od stopnia aktywności. Według deklaracji badanych na rynku zamówień publicznych było obecne co czwarte przedsiębiorstwo sektora MSP.

Aktywność była wyraźnie skorelowana z wielkością przedsiębiorstwa. Im większa firma, tym częściej respondenci deklarowali, że jest ona obecna na rynku zamówień publicznych. W grupie przedsiębiorstw średniej wielkości było to 43%, w firmach małych 33%, zaś w najmniejszych podmiotach, tj. zatrudniających nie więcej niż 9 osób, 24%.

Wykres 60. Struktura MSP ze względu na aktywność na rynku zamówień publicznych



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=1091.

Ograniczenie działalności do rynku lokalnego, czy wojewódzkiego nie idzie w parze z aktywnością na rynku zamówień publicznych. W grupie firm działających lokalnie obecność na rynku zamówień publicznych zadeklarowało 18% badanych, w firmach działających w skali województwa – 24%, podczas gdy w przedsiębiorstwach o zasięgu regionalnym lub ogólnopolskim było to odpowiednio 32% i 56%. Od zasady – im szersza penetracja rynkowa, tym większa aktywność na rynku zamówień publicznych – odbiegały przedsiębiorstwa działające w skali międzynarodowej. W tej grupie aktywność na rynku zamówień publicznych stwierdzono u mniej niż jednej trzeciej badanych (30%).

Niewielkie różnice wystąpiły natomiast pod względem aktywności firm wyodrębnionych ze względu na reprezentowane przez nie branże (przemysł 29%, budownictwo i usługi po 24%).

Niemal co dziesiąte (9%) badane przedsiębiorstwo sektora MSP wycofało się z rynku zamówień publicznych. Najczęściej postępowały tak firmy średniej wielkości (15%), rzadziej przedsiębiorstwa mikro (9%), najrzadziej małe firmy (4%). Ponadto fakt rezygnacji z omawianego rynku był często deklarowany przez przedstawicieli firm usługowych (11%, w pozostałych branżach analogiczny odsetek nie przekroczył 5%).

b. Udział MSP w rynku zamówień publicznych na tle udziału podmiotów dużych

Wyniki badania wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, pozwalają na oszacowanie udziału przedsiębiorstw o różnej wielkości w liczbie udzielonych zamówień publicznych. Okazuje się, że struktura udzielonych zamówień ze względu na wielkość wykonawcy nie ulega diametralnym zmianom na przestrzeni analizowanych lat. Struktura ta (w sensie uporządkowania przedsiębiorstw o określonej wielkości od tych, które mają największy udział w liczbie zamówień do tych, które mają udział najmniejszy) zasadniczo odpowiada też strukturze polskich przedsiębiorstw ze względu na wielkość.

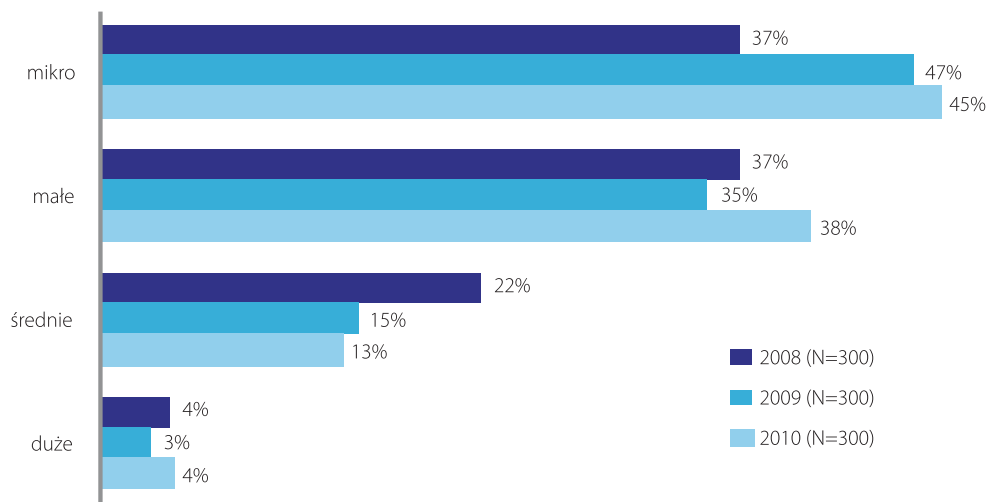
Największy udział w liczbie zamówień udzielonych w 2010 roku miały mikroprzedsiębiorstwa – 45%. Na drugim miejscu – z udziałem 38% – uplasowały się przedsiębiorstwa małe. Podmioty średnie pozyskały 13% udzielonych zamówień, a podmioty duże – 4% (odsetki te są jednak kilkakrotnie wyższe niż udział podmiotów danej wielkości w populacji podmiotów gospodarki narodowej, co wskazuje na ponadprzeciętną aktywność firm średnich i dużych na rynku zamówień publicznych). Łączny udział MSP w liczbie udzielonych zamówień w 2010 roku wyniósł zatem 96% – wartość ta pokazuje, że nie można mówić o upośledzeniu MSP w dostępie do rynku zamówień publicznych o wartościach powyżej 14 tys. euro do progów unijnych⁷⁰.

Struktura zamówień udzielonych w 2009 roku wyglądała niemal identycznie jak w 2010 roku. Najbardziej wyróżniał się pod tym względem rok 2008, w którym udział mikroprzedsiębiorstw był o ok. 10 punktów procentowych niższy niż w roku 2009 i 2010 (37%), wyższy był natomiast udział podmiotów średniej wielkości (22%). A zatem 2009 rok to czas, w którym podmioty mikro wykazały się większą aktywnością na rynku zamówień publicznych, wypychając z niego podmioty średnie. Tendencja ta utrzymała się również w 2010 roku. Wydaje się, że możliwą przyczyną takiego stanu rzeczy mogły być skutki kryzysu gospodarczego 2008 i utrata klientów komercyjnych, skłaniająca do zainteresowania rynkiem zamówień publicznych⁷¹. Warto dodać, że nowelizacja ustawy, służąca zwiększeniu konkurencyjności postępowań o udzielenie zamówienia poprzez umożliwienie większej liczbie wykonawców wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu (umożliwiająca poleganie na wiedzy i doświadczeniu, potencjale technicznym, osobach zdolnych do wykonania zamówienia oraz zdolnościach finansowych innych podmiotów) miała miejsce dopiero pod koniec 2009 roku, a zatem nie można jej przypisywać odnotowanego w tym roku otwarcia rynku na małe podmioty.

⁷⁰ Wyniki innych badań pokazują jednak, że różnice te istnieją w przypadku zamówień powyżej progów unijnych – w latach 2006–2008 udział sektora MSP w wartości udzielonych zamówień publicznych powyżej progów UE wyniósł 30%. Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU, Final Report, GHK, 2010, dostępne pod: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/smes_access_to_public_procurement_final_report_2010_en.pdf

⁷¹ Wyniki badania prezentowane w dalszej części raportu pokażą, że istotnie rynek zamówień publicznych postrzegany jest jako remedium na zachwiania koniunktury na rynku komercyjnym.

Wykres 61. Udział przedsiębiorstw według klas zatrudnienia w liczbie zamówień publicznych udzielonych w latach 2008, 2009, 2010



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

Warto przyrzeć się również udziałowi podmiotów o poszczególnych wielkościach w zamówieniach publicznych ze względu na inne istotne zmienne, takie jak: rodzaj udzielonego zamówienia, tryb postępowania, liczbę złożonych ofert i wartość zamówienia. Informacje te były pozyskiwane z bazy Urzędu Zamówień Publicznych (baza ogłoszeń o udzielonych zamówieniach publicznych). A zatem nie są to dane deklarowane przez respondentów. Do danych na temat wartości zamówienia należy jednak podchodzić z ostrożnością. Według informacji UZP baza ta zawiera ogłoszenia o udzieleniu zamówień publicznych w postępowaniach powyżej progu 14 tys. euro. Należy jednak zaznaczyć, że w bazie znajdowały się również ogłoszenia o udzieleniu zamówień publicznych o wartości niższej niż 14 tys. euro (ogłoszenia poniżej tego progu odpowiadały aż 45% wykonawców wylosowanych z bazy).

Spośród tych zmiennych najbardziej różnicującą okazuje się wartość zamówienia – istnieje wyraźna zależność polegająca na wzroście wartości zamówienia wraz z wielkością podmiotu. A zatem intuicyjnie formułowana przez zamawiających oraz trenerów i doradców teza o większej atrakcyjności zamówień „dużych” dla większych podmiotów i „małych” dla mniejszych podmiotów (różnica ta jest również pochodną „większego” i „mniejszego” potencjału do realizacji takich zamówień) znajduje tu empiryczne potwierdzenie.

W celu analizy różnic w udziałach podmiotów sektora MSP w zamówieniach publicznych o różnej wartości, wykonawców podzielono na cztery równoliczne grupy ze względu na wartość udzielonego im zamówienia. Granice między grupami wyznaczono na podstawie kwartyli wartości zamówień: 87 tys. zł (I kwartyl), 140 tys. zł (II kwartyl, czyli mediana), 300 tys. zł (III kwartyl). A zatem wykonawców podzielono na cztery grupy, każda licząca po 25% ogółu badanych:

- wykonawcy, którym udzielono zamówienia poniżej 87 tys. zł;
- wykonawcy, którym udzielono zamówienia o wartości z przedziału 87–140 tys. zł;
- wykonawcy, którym udzielono zamówienia o wartości z przedziału 140–300 tys. zł;
- wykonawcy, którym udzielono zamówienia powyżej 300 tys. zł.

Granicę oddzielającą postępowania atrakcyjne dla podmiotów małych, od postępowań atrakcyjnych dla podmiotów dużych, wyznaczają wysokie kwoty, oscylujące wokół 300 tys. zł. Wśród postępowań do tej kwoty udział podmiotów poszczególnej wielkości jest podobny jak w populacji. Dopiero po przekroczeniu progu 300 tys. zł struktura udzielanych zamówień dość istotnie się zmienia. Zamówienia o tej wartości

działają jednak wykluczająco nie na cały sektor MSP, ale jedynie na podmioty mikro. W postępowaniach o wartości do 300 tys. zł uczestniczy ok. 40% podmiotów mikro. W zamówieniach o wartości przekraczających tę wartość udział mikrofirm drastycznie spada, do 17%. Zwiększa się natomiast udział wszystkich pozostałych przedsiębiorstw, zwłaszcza zaś podmiotów małych, do ok. 50%.

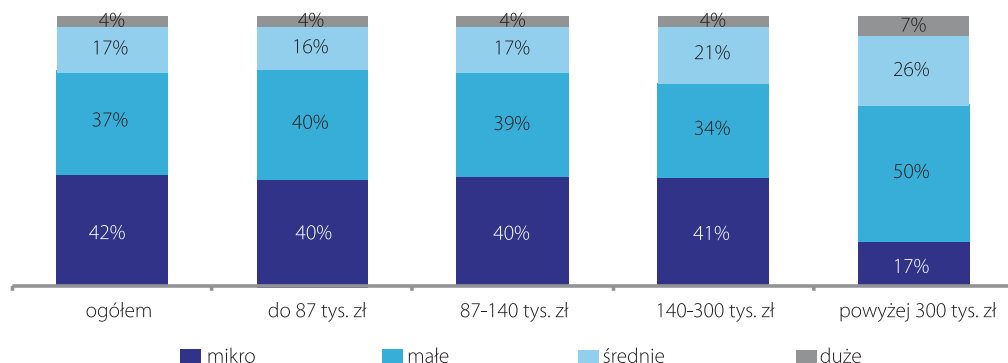
Wartość zamówienia nie ogranicza zatem w dostępie do rynku podmiotów małych i średnich. W przypadku jednych i drugich obserwujemy tendencję do poszerzania swojej obecności na rynku zamówień wraz ze wzrostem ich wartości. Podobna sytuacja ma miejsce wśród podmiotów dużych – zamówienia o najwyższej wartości, powyżej 300 tys. zł, pozyskują one częściej (7%) niż zamówienia poniżej tej kwoty (4%).

Średnia wartość zamówienia (mediana) wśród przedsiębiorstw MSP rośnie wraz z wielkością firmy:

- w przypadku firm mikro wyniosła ona 119 000 zł;
- w firmach małych – 153 000 zł;
- w firmach średnich – 191 000 zł.

Ta wzrostowa tendencja załamuje się jednak w przypadku firm dużych – średnia wartość zamówienia jest wśród nich niższa niż w firmach średnich, osiągając poziom zbliżony do firm małych (148 000 zł). Można więc sądzić, że między podmiotami małymi, średnimi i dużymi nie ma większych różnic w potencjale do realizacji zamówień publicznych o wartościach od 14 tys. euro do progów unijnych. Innymi słowy, należyty potencjał do realizacji takich zamówień mają już podmioty małe. Trudno natomiast kwestionować istnienie różnic w sile kapitałowej między przedsiębiorstwami małymi, średnimi i dużymi. Takie różnice na pewno istnieją, jednak na polskim rynku zamówień publicznych od 14 tys. euro do progów unijnych dominują zamówienia o stosunkowo niskich wartościach (50% to zamówienia poniżej 140 tys. zł, a 75% to zamówienia poniżej 300 tys. zł). Zamówienia o takiej skali mogą w równym stopniu realizować firmy małe, średnie i duże. Różnice w potencjałach między tymi podmiotami ujawniłyby się prawdopodobnie, gdyby rynek oferował zamówienia o znacznie większej wartości.

Wykres 62. Udział przedsiębiorstw według klas zatrudnienia w liczbie zamówień publicznych udzielonych w latach 2008–2010 według wartości zamówienia



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

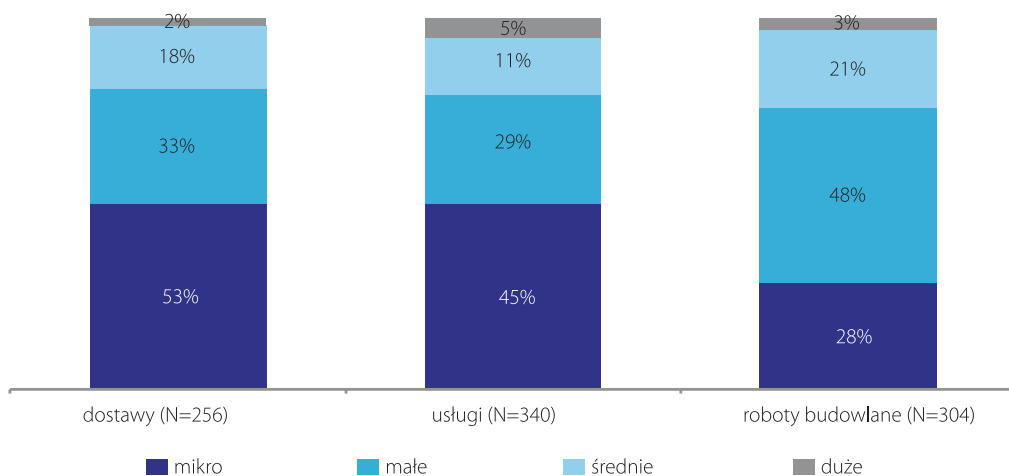
Odnotowano również różnicujący wpływ rodzaju zamówienia na udział podmiotów mikro, małych, średnich i dużych w zamówieniach publicznych. Jest on szczególnie wyraźny w przypadku tych pierwszych, najmniejszych przedsiębiorstw. Ich udział jest ponadprzeciętnie niski w zamówieniach robót budowlanych (28%, czyli o 9 punktów procentowych mniej niż udział wśród ogółu zamówień). Do udziału w rynku zdecydowanie bardziej zachęcają je usługi (45%) i przede wszystkim dostawy (53%). Zróżnicowanie to jest zapewne pochodną różnic w wartościach zamówień (przeciętna wartość roboty budowlanej jest wyższa niż przeciętna wartość dostawy czy usługi).

Roboty budowlane okazały się natomiast ponadprzeciętnie atrakcyjne dla firm małych – ich udział w zamówieniach tego typu wyniósł 48% (o 9 punktów procentowych więcej niż średni udział podmiotów małych we wszystkich zamówieniach publicznych, niezależnie od ich rodzaju). W pozostałych typach zamówień uczestniczyło ok. 30% podmiotów małych i był to poziom nieco niższy, zwłaszcza w przypadku usług, niż średni udział małych przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych.

Firmy średnie obecne były z ok. 20%-owym udziałem w zamówieniach robót budowlanych i dostaw. Rzadziej natomiast mogliśmy je obserwować w roli wykonawców usług (11%, o 11 punktów procentowych niż ich udział we wszystkich zamówieniach publicznych).

Udział firm dużych wahał się od 2% do 5% w zależności od rodzaju zamówienia (dostawy – 2%, roboty budowlane – 3%, usługi – 5%).

Wykres 63. Udział przedsiębiorstw według klas zatrudnienia w liczbie zamówień publicznych udzielonych w latach 2008–2010 według ich rodzaju

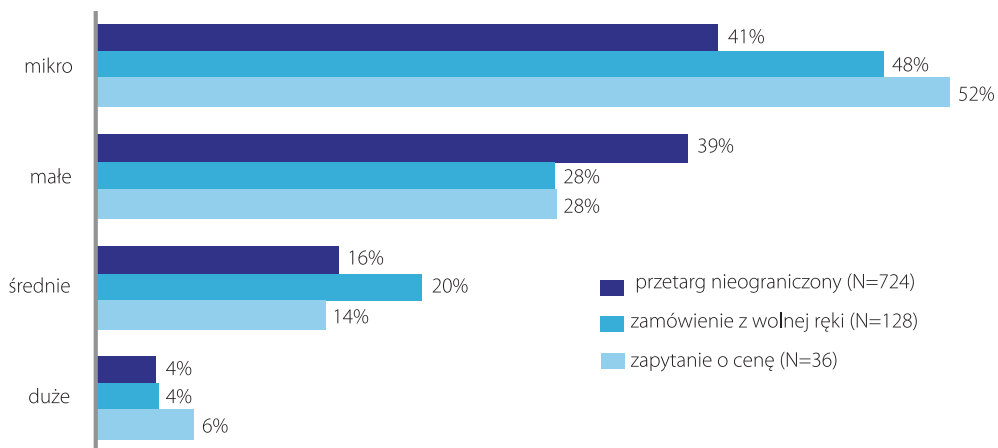


Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

Nie ujawniono wyraźnego wpływu trybu postępowania na udział przedsiębiorstw poszczególnej wielkości w rynku zamówień publicznych (analiza utrudnia także fakt nieobecności wielu trybów w wylosowanej próbie). Dało się jednak zauważyć prawidłowość, ponownie związaną z wartością zamówienia, że podmioty mikro częściej są beneficjentami postępowań prowadzonych w trybach zamówienia z wolnej ręki i zapytania o cenę.

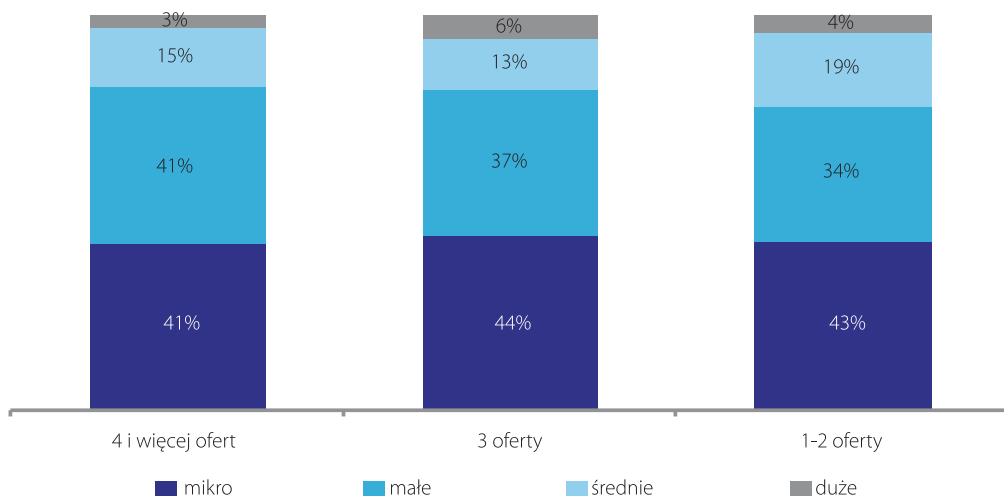
Nie odnotowano także większych zależności między wielkością wykonawcy a liczbą złożonych w postępowaniu ofert. Liczba złożonych ofert nie ma zatem wpływu na skuteczność pozyskiwania zamówień przez podmioty o różnej wielkości. Niezależnie od wielkości wszystkie te podmioty potrafią z sukcesem pozyskiwać zamówienia publiczne zarówno wówczas, gdy liczba konkurentów jest mała (1–2 oferty), jak i w przypadku bardziej nasilonej konkurencji (4 i więcej ofert).

Wykres 64. Udział przedsiębiorstw według klas zatrudnienia w liczbie zamówień publicznych udzielonych w latach 2008–2010 według zastosowanego trybu postępowania



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010. Na wykresie przedstawiono tryby, w których – w wylosowanej próbie – wyłoniono minimum 30 wykonawców.

Wykres 65. Udział przedsiębiorstw według klas zatrudnienia w liczbie zamówień publicznych udzielonych w latach 2008–2010 według liczby ofert



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

c. Wykonawcy zidentyfikowani jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu ilościowym MSP a wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro – porównanie

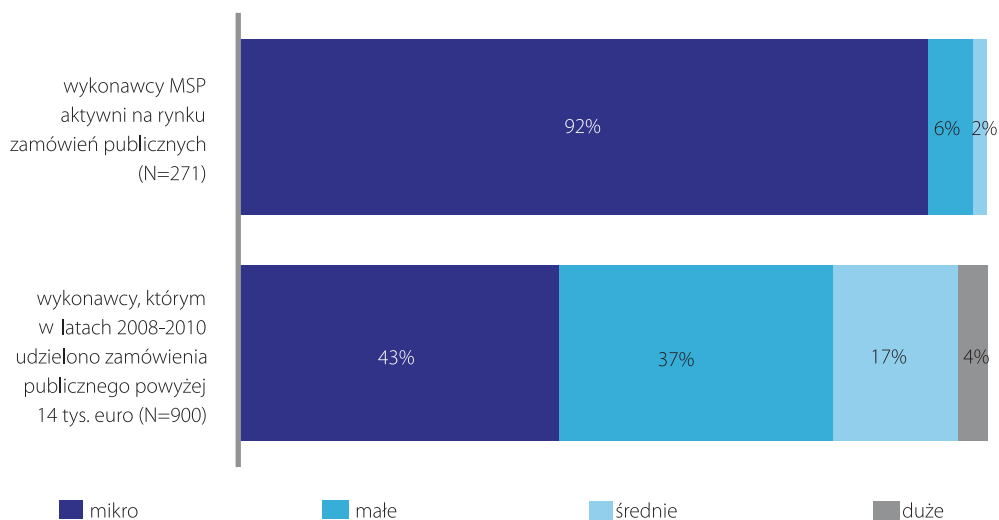
Przed przystąpieniem do opisu dalszych szczegółowych wyników badań warto przedstawić charakterystyki obydwu grup wykonawców: zidentyfikowanych jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu MSP oraz wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, ankietowanych w badaniu telefonicznym. Różnice zaobserwowane między profilami obydwu grup wykonawców wyjaśniają bowiem wiele innych odnotowanych zróżnicowań dotyczących sposobu funkcjonowania na rynku

zamówień publicznych i postrzegania tego rynku. Warto przypomnieć, że w przypadku pierwszej grupy badanych operatem losowania była ogólnopolska baza wszystkich zarejestrowanych podmiotów gospodarczych REGON, w przypadku drugiej grupy wykorzystano zaś bazę udzielonych zamówień publicznych pozyskaną z Urzędu Zamówień Publicznych. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w Urzędzie Zamówień Publicznych baza ta zawiera ogłoszenia o udzieleniu zamówień publicznych w postępowaniach powyżej progu 14 tys. euro. A zatem należy założyć, że objęci badaniem wykonawcy to wykonawcy zamówień o takiej wartości. Wykonawcy zidentyfikowani jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu ilościowym MSP to natomiast „ogół wykonawców”, którzy wykazują jakąkolwiek aktywność na rynku zamówień publicznych (w latach 2010–2011), niezależnie od jej częstotliwości i od wartości pozyskiwanych zamówień.

I. Wielkość zatrudnienia

Podstawową znaczącą różnicą odnotowaną między obydwiema grupami wykonawców jest różnica dotycząca wielkości podmiotu. Wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, to podmioty większe niż przedstawiciele MSP, deklarujący aktywność na rynku zamówień publicznych w latach 2010–2011. O ile struktura tych ostatnich nie odbiega znacząco od struktury ogółu MSP (dominują w niej mikroprzedsiębiorstwa – 92%, a nieznaczny udział mają przedsiębiorstwa średnie – 2%), to struktura wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, ulega silnemu przesunięciu w kierunku podmiotów większych. Podmioty średnie stanowią w niej aż 17%, ponadto obserwujemy również znaczną nadreprezentację podmiotów małych (37%). Zgodnie z założeniami badania CATI z powodów merytorycznych z badania nie wykluczano przedsiębiorstw dużych – stąd też obserwujemy w próbie również takie podmioty, choć w stosunkowo niedużej proporcji (4%).

Wykres 66. Wielkość zatrudnienia



Źródło: Badanie ilościowe MSP, badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

II. Zasięg działania

Istotną zmienną związaną z wielkością podmiotu jest również jego zasięg działania – rosnący wraz z wielkością zatrudnienia. W konsekwencji wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówień

wienia publicznego powyżej 14 tys. euro, działają na znacznie większą skalę niż wykonawcy zidentyfikowani jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu ilościowych MSP. Częściej obecni są oni na rynku regionalnym (kilku województw), ogólnopolskim i międzynarodowym. Szczególnie duże różnice między obydwoma grupami wykonawców odnotowano w odniesieniu do tych dwóch ostatnich rynków.

Tabela 10. Zasięg terytorialny podmiotu

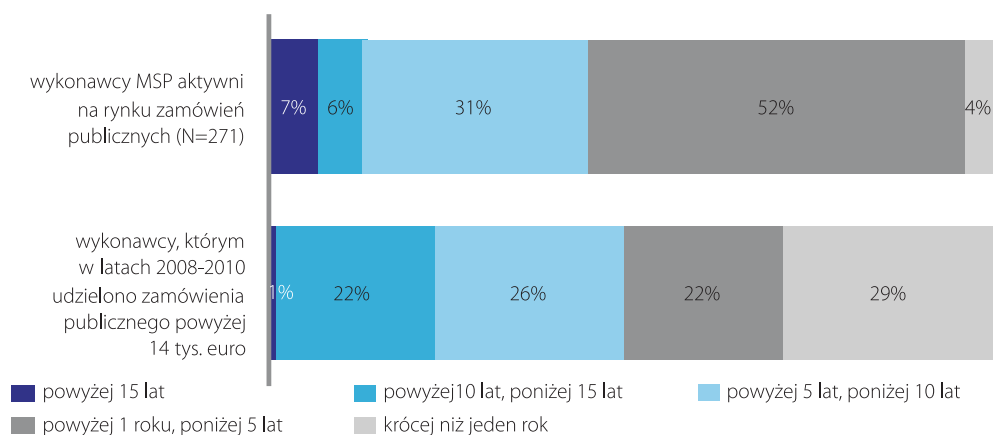
	wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych (N=271)	wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro (N=900)
lokalny – najbliższa okolica	34%	15%
wojewódzki – na terenie jednego województwa	29%	23%
regionalny – na terenie kilku województw	14%	21%
ogólnopolski	20%	36%
międzynarodowy	2%	6%

Źródło: Badanie ilościowe MSP, badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

III. Okres funkcjonowania na rynku zamówień publicznych

Wykonawcy z obydwu grup różnią się także pod względem czasu funkcjonowania na rynku zamówień publicznych. Chociaż czas ten jest dosyć mocno zróżnicowany, to dłuższą obecność na rynku notują wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Dotyczy to w szczególności wykonawców obecnych na rynku ponad 10 lat – ich udział wynosi 23% wśród wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro i jest prawie dwukrotnie wyższy niż wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych.

Wykres 67. Od jak dawna Pana(i) firma jest obecna na rynku zamówień publicznych?

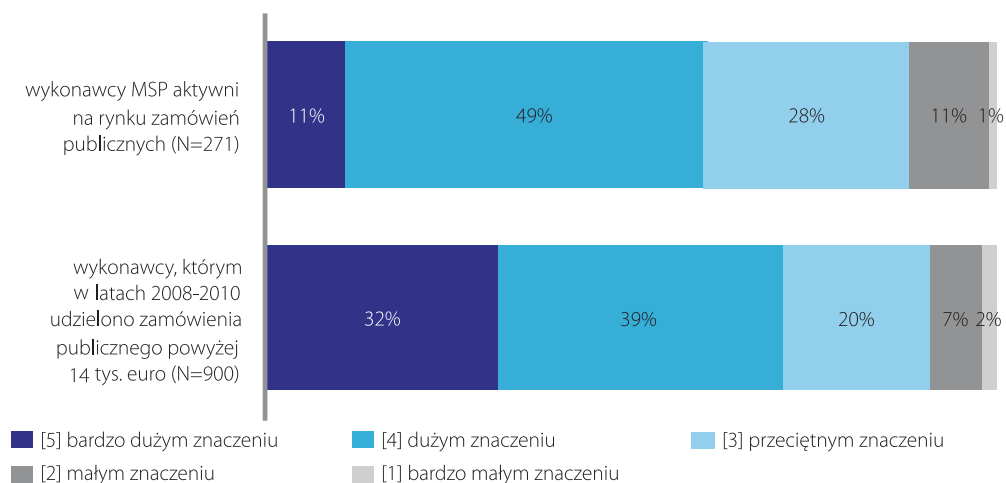


Źródło: Badanie ilościowe MSP, badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

IV. Znaczenie rynku zamówień publicznych

Wykonawcy z obydwu grup różnią się też wyraźnie pod względem znaczenia, które przypisują rynkowi zamówień publicznych w swojej działalności. Choć ponad połowa badanych w obydwu grupach przypisuje rynkowi bardzo duże lub duże znaczenie, to bardziej strategiczne znaczenie przedstawia on dla wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. W tej grupie jako ważny (bardzo duże lub duże znaczenie) określa go 71% badanych, w tym co trzeci respondent uznaje go za bardzo ważny. Analogiczne odsetki w drugiej grupie wykonawców wyniosły 60% i 11%.

Wykres 68. Jakie znaczenie dla Pana(i) przedsiębiorstwa ma rynek zamówień publicznych? Czy jest to rynek o: ...?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

V. Aktywność na rynku zamówień publicznych

Na podstawie znaczenia przypisywanego rynkowi zamówień publicznych można spodziewać się większej na nim aktywności wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Istotnie, zaobserwowano w tym względzie duże różnice. Zdecydowanie większą aktywność na rynku zamówień publicznych wykazują wykonawcy aktywni w latach 2008–2010 niż wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych. Tabela poniżej przedstawia podstawowe charakterystyki opisujące poziom aktywności wykonawców z obydwu grup. Jak się okazuje, wykonawcy aktywni w latach 2008–2010 pozyskują znacznie więcej zamówień publicznych, są to ponadto zamówienia o większych kwotach (czemu jednak nie należy się dziwić z uwagi na różnice w specyfice badanych populacji). Również udział zamówień publicznych w łącznych obrotach podmiotu jest znacznie wyższy w grupie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010 (średnio 52%) niż wykonawców zidentyfikowanych jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu MSP (średnio 32%), co koresponduje z częstszym przypisywaniem rynkowi zamówień publicznych dużego znaczenia.

Tabela 11. Poziom aktywności na rynku zamówień publicznych

	wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych (N=271)	wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro (N=900)
Średnia liczba postępowań pozyskanych w roku 2010, w tym:	4,2	34,1
postępowań poniżej 14 tys. euro	3,8	22,1
postępowań powyżej 14 tys. euro	1,8	14,7
Średnia wartość jednostkowego pozyskanego zamówienia publicznego	50 300 zł	208 100 zł
Średni udział zamówień publicznych w łącznych obrotach firmy	32%	52%

Źródło: Badanie ilościowe MSP, badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

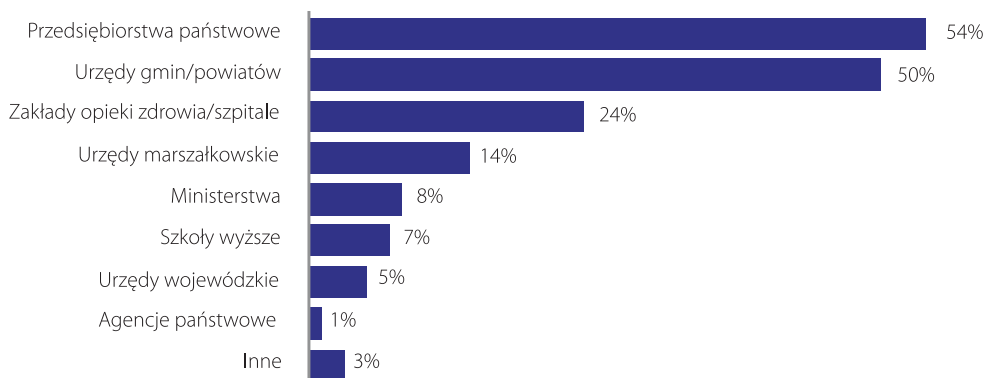
d. Profil realizowanych zamówień ze względu na typ zamawiającego

Wykonawcy zidentyfikowani w badaniu ilościowym MSP jako aktywni na rynku zamówień publicznych najczęściej realizowali zamówienia na zlecenie przedsiębiorstw państwowych (55% kiedykolwiek, 45% w 2010 roku) oraz – nieco rzadziej – na zlecenie urzędów gmin/powiatów (odpowiednio: 50% i 37%). Trzecim stosunkowo popularnym zleceniodawcą były zakłady opieki zdrowia/szpitala – zamówienie na zlecenie tego typu instytucji kiedykolwiek realizował co czwarty badany, a w 2010 roku – co piąty.

Względnie często wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych mieli do czynienia z zamawiającymi reprezentującymi szkoły wyższe i urzędy wojewódzkie (około 20% kiedykolwiek realizowało dla nich projekty, około 10% – w 2010 roku).

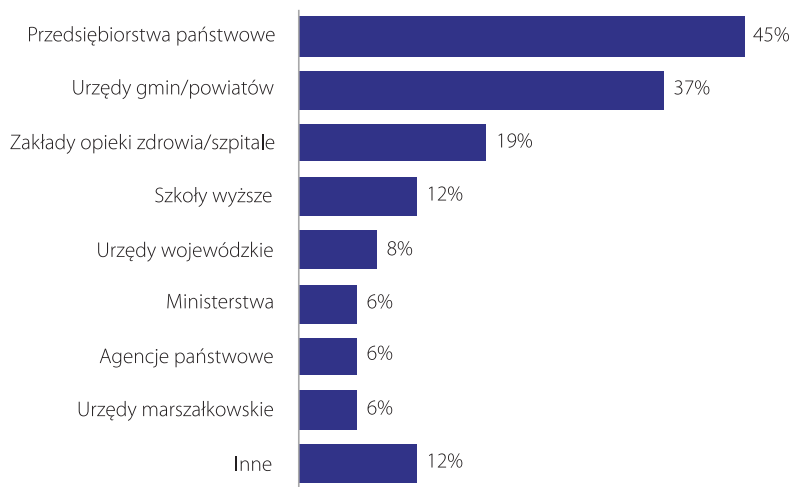
Doświadczenia z rynkiem zamówień publicznych najrzadziej dotyczyły natomiast zleceń wykonywanych na rzecz ministerstw, urzędów marszałkowskich i agencji państwowych.

Wykres 69. Na rzecz jakich instytucji/organizacji realizowaliście Państwo kiedykolwiek projekty w ramach rynku zamówień publicznych?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Wykres 70. Dla jakich instytucji realizowaliście Państwo projekty w 2010 roku?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

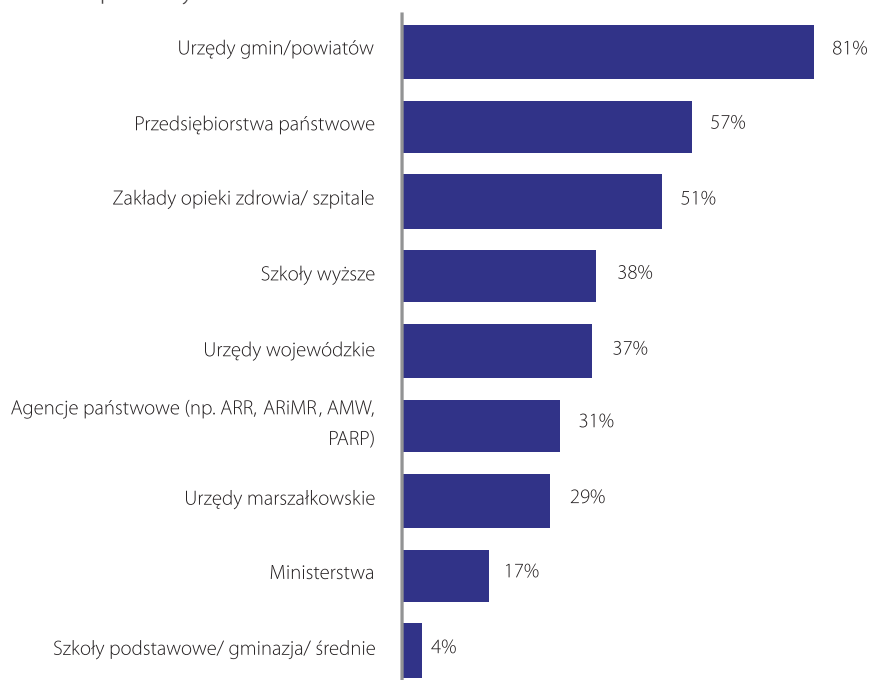
Wśród wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, hierarchia zleceniodawców była podobna do występującej w grupie wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych. Jednakże zwraca uwagę, że doświadczenia z poszczególnymi typami instytucji zamawiających były częstsze w tej pierwszej grupie. Najważniejszym zleceniodawcą były w niej urzędy gmin/powiatów (zlecenia na ich rzecz realizowało 81% wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro; wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych – 37%). Różnica w częstotliwości kontaktów wydaje się wynikać z większej aktywności rynkowej wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Rynek zamówień publicznych jest dla nich ważniejszy niż dla wykonawców z sektora MSP, częściej też podejmują próby (w tym skuteczne) pozyskania zamówienia od różnych zleceniodawców publicznych.

Na drugim miejscu uplasowały się przedsiębiorstwa państwowe. Kiedykolwiek zamówienie dla tej grupy wykonywało 57% wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Nieznacznie rzadziej (51%) zamawiającym były placówki ochrony zdrowia, w tym szpitale. Kolejną grupą, dla której wykonywano zamówienia, były szkoły wyższe, urzędy wojewódzkie, agencje państwowe i urzędy marszałkowskie. Doświadczenia współpracy z tymi podmiotami notowało od 29% do 38% badanych firm.

Najrzadziej natomiast prowadzono prace na rzecz ministerstw (17%) oraz jednostek systemu oświaty (4%). Należy jednak zaznaczyć, że wartość wskaźnika dla oświaty może być zaniżona ze względu na fakt, iż część przetargów mających zaspokoić potrzeby tych placówek jest organizowana przez organ prowadzący (np. urząd gminy).

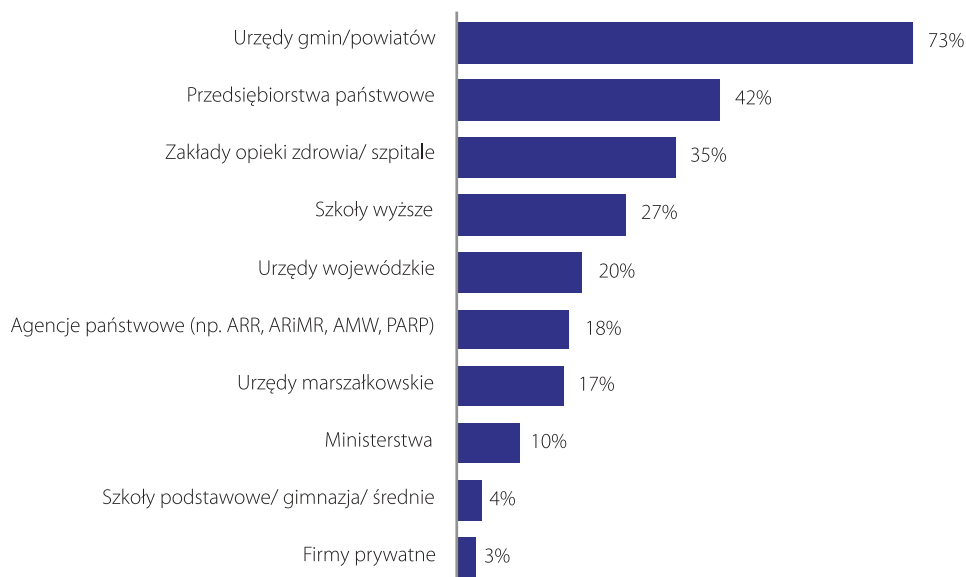
Podobnie kształtowała się sytuacja rynkowa w 2010 roku. Wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, najczęściej pracowali na rzecz urzędów gmin/powiatów, a na kolejnych miejscach znalazły się: przedsiębiorstwa państwowe, zakłady opieki zdrowotnej, szkoły wyższe. Najrzadziej współpracowano z placówkami oświaty i ministerstwami.

Wykres 71. Na rzecz jakich instytucji/organizacji realizowaliście Państwo kiedykolwiek projekty w ramach rynku zamówień publicznych?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=849 (wykonawcy, którzy zadeklarowali udział na rynku zamówień publicznych w latach 2008–2010). Wskazania powyżej 2%. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

Wykres 72. Dla jakich instytucji realizowaliście Państwo projekty w 2010 roku?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=849 (wykonawcy, którzy zadeklarowali udział na rynku zamówień publicznych w latach 2008–2010). Wskazania powyżej 2%. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

Z przedstawionych danych wynika, że duże znaczenie dla przedsiębiorstw działających na rynku zamówień publicznych mają działania podejmowane na szczeblu lokalnym. Niezależnie od typu wykonawcy (wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych lub wykonawcy, w którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro) jednostki samorządu terytorialnego (szczebel gminy i powiatu) były wskazywane jako instytucje często będące klientami badanych przedsiębiorców. Prawdopodobnie wynika to z faktu dużej liczby lokalnych instytucji działających zgodnie z zapisami ustawy PZP. Na poziomie pojedynczej instytucji zamawiającej liczba postępowań może być zaś niewielka. Ważnym klientem zamawiającym są również przedsiębiorstwa państwowe oraz instytucje ochrony zdrowia.

Analiza przedstawionych powyżej danych może wskazywać na ograniczenia realizacyjne po stronie MSP. Ze względu na mniejsze zasoby są one w stanie prowadzić jednocześnie stosunkowo małą liczbę projektów. Prawdopodobnie dlatego wraz ze zmniejszaniem się deklarowanego poziomu zatrudnienia zmniejsza się odsetek respondentów posiadających doświadczenia w realizacji projektów dla poszczególnych instytucji. Zależność tę widać zarówno w próbie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, jak i wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych.

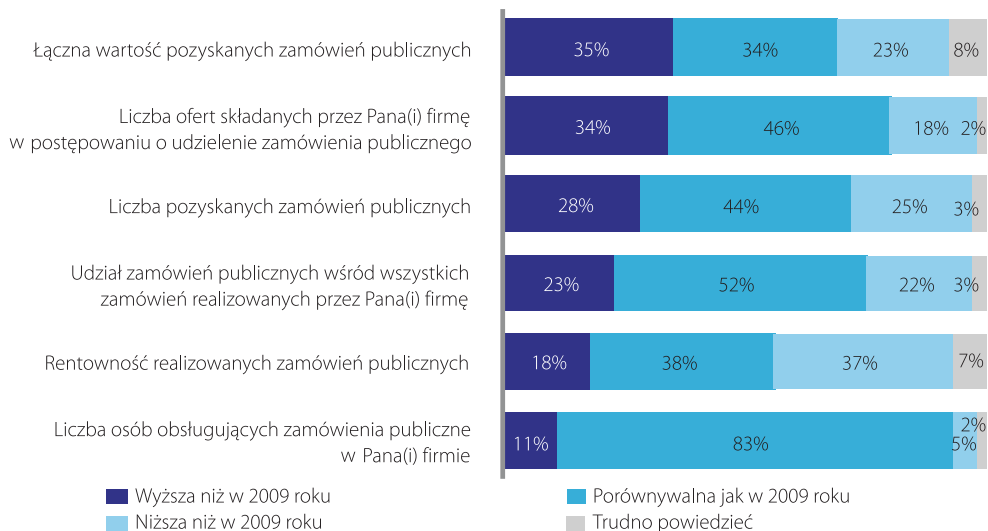
Ponadto mniejsze przedsiębiorstwa mogą mieć problemy ze skutecznym ubieganiem się o postępowania ogłaszane przez instytucje centralne. Dotyczy to szczególnie przedsiębiorców z reprezentatywnej próby MSP (a więc zidentyfikowanych jako relatywnie słabo przygotowanych do działania na rynku zamówień publicznych), choć także wśród wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, mniejsze podmioty rzadziej deklarowały posiadanie doświadczenia w realizacji projektów zleczanych przez ministerstwa i agencje państwowe. Z pewnością problemem może być ograniczenie zasobów, ale również mniejsze umiejętności zdobywania zamówień⁷². W grę może też wchodzić oddalenie geograficzne od instytucji zlecciodawcy. Firmy zlokalizowane na peryferiach zdecydowanie najrzadziej miały doświadczenia w realizacji projektów dla instytucji centralnych (ministerstw i agencji). Ta bariera w większym stopniu dotyczyła przedsiębiorców z reprezentatywnej próby MSP. Z drugiej strony podmioty oddalone od instytucji centralnych o wiele częściej od pozostałych działały na rzecz urzędów gmin/powiatów.

e. Dynamika udziału w rynku zamówień publicznych wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro

Aktywność wykonawców na rynku zamówień publicznych w 2010 roku w porównaniu z 2009 rokiem nie uległa większym zmianom. Większość z nich utrzymała w 2010 roku liczbę składanych ofert i liczbę pozyskanych zamówień na poziomie 2009 roku. Nie zmienił się także udział zamówień we wszystkich zamówieniach realizowanych przez dane przedsiębiorstwo. Zmianie podlegała wartość pozyskanych zamówień – częściej deklarowano, że została ona zwiększona niż zmniejszona. Jednocześnie jednak stosunkowo dużemu odsetkowi przedsiębiorstw (37%) nie udało się utrzymać rentowności na poziomie roku 2009. Wzrost rentowości odnotowało 18% badanych firm. Prawdopodobnie ma to związek z trudną sytuacją na rynku komercyjnym, która mogła skłonić wiele przedsiębiorstw do agresywnej walki cenowej na rynku zamówień publicznych.

⁷² Mikro i małe przedsiębiorstwa z próby wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, częściej niż ich odpowiednicy z próby reprezentatywnej MSP deklarowali doświadczenie w realizacji projektów na rzecz agencji centralnych i ministerstw.

Wykres 73. Proszę teraz ocenić, jaka była w 2010 roku w porównaniu z 2009 rokiem ...?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=830 (wykonawcy, którzy zadeklarowali udział na rynku zamówień publicznych w latach 2009 i 2010).

Ciekawe, że zwiększenie aktywności na rynku (mierzone liczbą złożonych ofert, pozyskanych zamówień, wzrostem rentowności i udziału zamówień publicznych w obrotach) nieco częściej deklarowały firmy mikro i małe niż średnie. Można więc sądzić, że mają one szczególnie duży potencjał wzrostu udziału w publicznych zamówieniach, ale też nie możemy wykluczyć, że w ich przypadku szczególnie dolegliwe mogły być problemy na rynku komercyjnym. W takiej sytuacji rynek publiczny staje się liczącą się alternatywą. Hipotezę tę wyjaśniają deklarowane przez wykonawców powody wejścia na rynek zamówień publicznych. Blisko połowa wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych (49%) i 42% wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, stwierdziło, że decyzja o wejściu na rynek zamówień publicznych była spowodowana kurczeniem się rynku komercyjnego, wobec czego firma została zmuszona do szukania innych źródeł przychodu. Była to najczęściej deklarowana przyczyna wejścia na rynek zamówień publicznych.

f. Strategie selekcji zamówień publicznych

Stosowane strategie selekcji zamówień publicznych są zasadniczo podobne zarówno w grupie przedstawicieli sektora MSP zidentyfikowanych jako aktywni na rynku zamówień publicznych, jak i w grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Dlatego też poniżej omówione zostaną szczegółowo wyniki uzyskane dla liczniejszej i pozwalającej na dokładniejsze analizy próby wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

Wykonawcy aktywni w latach 2008–2010 decydując o udziale w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przede wszystkim sprawdzają, czy wykazują samodzielną zdolność do startu w przetargu. Niespełnianie wymogów formalnych jest najczęstszą przyczyną rezygnacji z ubiegania się o zamówienie. W przypadku stwierdzenia braków formalnych ze startu w przetargu zawsze rezygnuje niemal co czwarty (23%) potencjalny wykonawca. Ponad jedna dziesiąta (12%) często w takich sytuacjach nie ubiega się o zamówienie, a jedna trzecia czasami rezygnuje. Zbliżoną wielkością grupa pomimo braków formalnych nigdy nie rezygnuje ze starań o zamówienie. W tej grupie najczęściej start w przetargu (pomimo niespełniania

kryteriów formalnych) deklarowali przedstawiciele firm średnich (40%, małe – 32%, mikro – 28%). Różnice pomiędzy firmami wyróżnionymi na podstawie klasy wielkości można tłumaczyć większą zdolnością średnich przedsiębiorstw do tworzenia lub wchodzenia w konsorcja. Wyniki badania pokazują bowiem, że z takiej możliwości nie korzysta 60% firm mikro, 42% przedsiębiorstw małych i tylko 26% średnich przedsiębiorstw.

Kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na decyzję o przystąpieniu do przetargu lub rezygnacji z ubiegania się o zamówienie jest jego wartość. Mniej niż połowa (40%) badanych zadeklarowało, że nie odrzuca zamówień o niewielkiej wartości. Ponad jedna trzecia (36%) ankietowanych powiedziała, że czasami odrzuca zamówienia o niskiej wartości, 15% czyni tak często, 8% – zawsze. Najmniej wymagający okazali się przedstawiciele firm mikro. Niemal połowa z nich (47%) nigdy nie rezygnuje z ubiegania się o zamówienie, nawet jeżeli jego wartość jest niewielka. Podobna postawa charakteryzowała już tylko 36% firm małych i 34% firm średnich. Można przyjąć, że taka strategia jest pochodną sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. Firmy mikro charakteryzuje relatywnie niskim poziomem obrotów⁷³, stąd być może większa skłonność do wykorzystywania każdej możliwości na ich zwiększenie. Ponadto mikroprzedsiębiorcy mogą mieć stosunkowo niewielkie marże, co również byłoby czynnikiem motywującym do udziału w zamówieniach o nawet niewielkiej wartości. Należy również zaznaczyć, że – jak pokazują wyniki innych badań, w tym badania firm rodzinnych, zrealizowanego na zlecenie PARP przez Pentor RI (2009 rok), mikroprzedsiębiorcy stosują często strategie ad hoc – liczy się każda okazja zwiększenia obrotów. W firmach większych częściej natomiast można spotkać się z usystematyzowanym standardem zarządzania, z działaniami w ramach średnio- i długookresowych strategii rozwoju.

Stosunkowo duże znaczenie ma dla wykonawców typ zamawiającego. Nieco ponad połowa badanych (54%) powiedziała, że nigdy nie rezygnuje z ubiegania się o zamówienie (niezależnie od zamawiającego), ale 5% zawsze odrzuca zamówienia pochodzące od określonego typu zamawiającego lub konkretnej instytucji, 9% robi tak często, a 32% czasami. Polityka przedsiębiorstw różniła się ze względu na wielkość firmy. W podobny sposób działały firmy mikro i małe – nieco ponad połowa z nich nigdy nie kieruje się typem zamawiającego. Dla firm średniej wielkości czynnik ten ma mniejsze znaczenie – 61% z nich nie rezygnuje z ubiegania się o zamówienie ze względu na typ zamawiającego.

Małe natomiast znaczenie mają kryteria wyboru wykonawcy, brak przewidzianych płatności w transzach, czy regionalne pochodzenie zamówień. W przypadku zastosowania kryterium cenowego ponad dwie trzecie (71%) przedsiębiorstw nigdy nie rezygnuje z ubiegania się o zamówienie, 5% zawsze rezygnuje, 5% – często, a 18% czasami. Odnotowano niewielkie różnice zachowań w grupach firm wyróżnionych na podstawie liczby zatrudnionych. Firmy średniej wielkości, częściej niż mikro i małe, przystępują do zamówień, w których stosowane jest wyłącznie kryterium ceny.⁷⁴ Z tego powodu praktyka stosowania wyłącznie kryterium ceny jest bardziej zniechęcająca dla wykonawców zidentyfikowanych jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu MSP (z uwagi na większy udział wśród nich podmiotów mikro i małych) – co drugiemu z nich zdarza się odrzucać zamówienia, w których o wyborze oferenta w 100% decyduje cena. Analizując powyższe dane można dojść do wniosku, że choć badani negatywnie wypowiadali się o postępowaniach cenowych, to w praktyce życia codziennego tylko dla nielicznych stanowią one rzeczywistą barierę uczestnictwa w rynku. Błędem byłoby jednak sądzić, że problem postępowania cenowych stanowi dolegliwość wyłącznie dla przedsiębiorców, którzy odrzucają zawsze lub często takie postępowania. Odchodzenie od kryteriów cenowych sprzyjałoby zwiększeniu aktywności na rynku zamówień publicznych 85% wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro i 64% wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych. Ponadto należy przy-

⁷³ Zdecydowana większość mikroprzedsiębiorstw (88%) osiągała obroty nie przekraczające 5 milionów złotych. W podobnej sytuacji było 57% firm małych i 11% średnich.

⁷⁴ 81% nigdy nie rezygnuje ze względu na kryterium cenowe, podczas gdy w mikro i małych było to około 70%.

jąc, że stosunkowo rzadkie odrzucanie postępowań cenowych⁷⁵ wynika nie tyle z aprobaty dla tego typu postępowań, co ze specyfiki poszczególnych zamówień oraz niskich kosztów przygotowania oferty. Niezależnie od preferencji i strategii przedsiębiorstwa mogą występować postępowania, przy których próba wygrania najniższą ceną nie musi być apriori skazana na porażkę. Wówczas – choć taki tryb wyłaniania wykonawcy nie znajduje uznania w oczach przedsiębiorcy – podejmuje on próbę uzyskania zamówienia, ale zdaje sobie sprawę, że jego szanse byłyby większe w postępowaniu z zastosowaniem kryteriów jakościowych. Przygotowanie oferty do postępowania cenowego wymaga jedynie przygotowania oferty cenowej oraz wypełnienia oczekiwanych przez zamawiającego warunków formalnych. Stąd też nawet w przypadku nieskutecznego ofertowania przedsiębiorca ponosi relatywnie niewielkie koszty.

Brak płatności w transzach był przeszkodą dla jednej trzeciej wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Po 5% respondentów stwierdziło, że w takiej sytuacji zawsze lub często rezygnuje z ubiegania się o zamówienie, a blisko jedna czwarta (23%) robi tak czasami. Z całą pewnością jednak stosunkowo wysoki poziom „tolerancji” na brak płatności w transzach wynika z faktu, iż jest to dominująca rynkowa praktyka zamawiających, uwarunkowana wymogami ustawowymi. Jak wynika z badań zamawiających (badanie ilościowe i studia przypadku), zgodnie z ustawą o finansach publicznych oraz praktyką kontrolną zamawiający rzadko dopuszczają możliwość płatności w transzach (poza zamówieniami o długich okresach wykonania) i płatności zaliczkowe.

Nigdy nie zaliczkujemy według generalnej ustawy... Czasami oczywiście jest tak, że płatności są sukcesywnie w miarę realizacji, np. gdy mamy umowę na cały rok.

Instytucja samorządowa, Poznań, kobieta

Ewentualnie etapami płacimy, nigdy zaliczkowo.

Szkoła wyższa, Warszawa, mężczyzna

Generalnie przy zakupach materiałowych jest to zapłata po dostawie, zaliczek nie stosujemy.

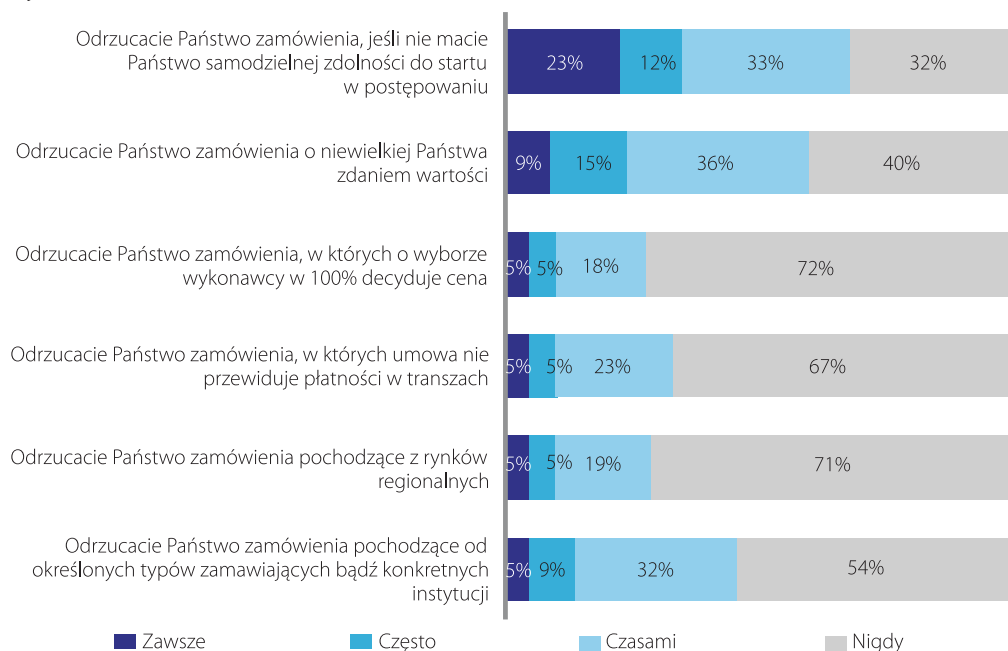
Instytucja administracji rządowej w terenie, Szczecin, mężczyzna

Rezygnacja przez wykonawców z udziału w zamówieniach, w których nie przewidziano płatności w transzach, oznaczałaby zatem drastyczne ograniczenie aktywności na rynku zamówień publicznych. Warto dodać, że odsetek rezygnujących – choćby od czasu do czasu – z zamówień, w których nie ma płatności w transzach jest wyższy wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych (50%). Nie zaobserwowano natomiast różnic w znaczeniu przypisywanemu temu aspektowi w przedsiębiorstwach o różnej wielkości – być może brak różnicowań w tym zakresie wynika ze wspomnianej wyżej „konieczności” godzenia się na zamówienia, w których płatność następuje po zakończeniu ich realizacji. Przymus ten dotyczy wszystkich przedsiębiorców chcących uczestniczyć w rynku zamówień publicznych, niezależnie od wielkości.

Z zamówień pochodzących z rynków regionalnych nigdy nie rezygnuje 71% badanych przedsiębiorstw. Po 5% rezygnuje zawsze lub często, a jedna piąta firm robi tak od czasu do czasu. Nieznacznie większą skłonność do rezygnacji ze startu w przetargu w sytuacji, gdy zamówienie pochodzi z rynków regionalnych, wykazywali przedstawiciele firm mikro i małych (odpowiednio 30% i 29%). W firmach średniej wielkości podobnie postępowało 24% badanych.

⁷⁵ Zawsze robi tak 5% wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro i żaden z przedsiębiorców MSP.

Wykres 74. Czy wybierając postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w których Państwo startujecie: ...?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy zadeklarowali udział na rynku zamówień publicznych w latach 2008–2010).

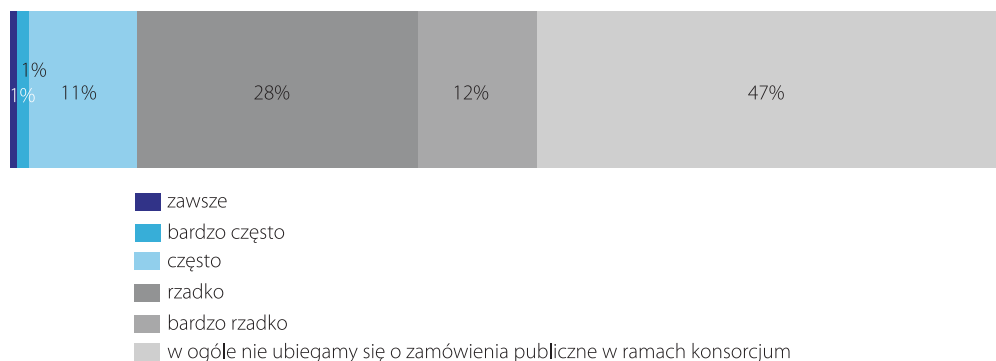
5.1.2. Doświadczenia z pozyskiwaniem zamówień publicznych w ramach konsorcjum

Wyniki badania na reprezentatywnej próbie przedsiębiorstw sektora MSP pokazały niewielką popularność ubiegania się o zamówienia w ramach konsorcjów. Doświadczeniem „konsorcyjnym” mogło się pochwalić 9% wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych. Ubieganie się o zamówienia publiczne w ramach konsorcjum w 2010 roku było jednak zazwyczaj jednorazowym działaniem. Średnia liczba zawartych w 2010 roku umów konsorcyjnych wyniosła 1.3.

Uzyskane wyniki różnią się od wyników badania na próbie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, spośród których ponad połowa (53%) kiedykolwiek ubiegała się o zamówienia w ramach konsorcjum. Odnotowaną różnicę można tłumaczyć z jednej strony zdecydowanie większą aktywnością na rynku zamówień publicznych wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Z drugiej zaś strony wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych częściej pozyskiwali zamówienia o mniejszych wartościach. Rzadziej zatem mieli do czynienia z zamówieniami, przy których istniało ekonomiczne uzasadnienie tworzenia konsorcjów oraz takimi, gdzie istniała potrzeba wykazania się większym potencjałem, której samodzielnie nie byli w stanie sprostać.

Choć doświadczenia konsorcyjne posiadało stosunkowo dużo wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, to nawet wśród nich taka forma ubiegania się o zamówienie nie była praktykowana często. Zawsze, często lub bardzo często działa w taki sposób zaledwie 14% badanych firm. 40% wykonawców z możliwości, jakie daje konsorcjum, korzysta rzadko lub bardzo rzadko. Średnia liczba umów konsorcyjnych zawartych przez badane przedsiębiorstwa w 2010 roku wyniosła 3.0. Umowy konsorcyjne stanowiły średnie około 21% ogółu umów zawartych na realizację zamówień publicznych w 2010 roku.

Wykres 75. Czy Pana(i) firma ubiegała się kiedykolwiek o zamówienie publiczne w ramach powołanego specjalnie na rzecz tego zamówienia konsorcjum dwóch lub więcej firm?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy w 2010 roku byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

Doświadczenia konsorcyjne najczęściej deklarowali przedstawiciele firm średnich. Wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych miał je co czwarty przedstawiciel firm średnich (w firmach mikro i małych doświadczenia konsorcyjne były udziałem około co dziesiątego badanego).

Tabela 12. Czy Pana(i) firma ubiegała się kiedykolwiek o zamówienie publiczne w ramach powołanego specjalnie na rzecz tego zamówienia konsorcjum dwóch lub więcej firm?

	mikro	mała	średnia
N=	250	16	5
tak	9%	8%	25%
nie	86%	87%	72%
odmowa odpowiedzi	5%	6%	3%

Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Wśród wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, blisko trzy czwarte firm średnich (74%) kiedykolwiek ubiegało się o zamówienie publiczne w ramach konsorcjum (firmy mikro – 40%, małe – 58%). Wśród wykonawców z tej grupy dał się także zauważyć wpływ branży na skłonność do podejmowania współpracy w ramach konsorcjum. Współpracę taką częściej nawiązywały przedsiębiorstwa budowlane (72%; pozostałe branże – 33%–42%).

Warto zwrócić uwagę, że działania prowadzące do utworzenia konsorcjum wymagają pewniej koordynacji, ale również wiedzy z zakresu zamówień publicznych. Dlatego nie budzi zdziwienia fakt, że doświadczenia we wspólnym ubieganiu się o zamówienie miało dwie trzecie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, posiadających wyspecjalizowane komórki do spraw zamówień publicznych i mniej niż połowa (47%) firm nie posiadających takich działów. W parze z większą wiedzą na temat zamówień publicznych oraz silniejszą orientacją na udział w tym rynku może iść również większa sieć kontaktów firm średnich z kooperantami biznesowymi – potencjalnymi partnerami tworzonych konsorcjów.

Wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych, posiadający doświadczenia konsorcyjne odpowiadali na kilka pytań dotyczących oceny tych doświadczeń, sposobu powoływania konsorcjów i peł-

nionej w nich roli. Ponieważ jednak liczba tych wykonawców jest bardzo mała (N=25), należy zachować ostrożność w wyciąganiu wniosków z przedstawionych danych:

- Większość badanych (65%) występowała kiedykolwiek zarówno jako inicjator powołania konsorcjum, jak i strona przystępująca do udziału w konsorcjum w odpowiedzi na zaproszenie innego podmiotu.
- W konsekwencji większość ankietowanych (89%) ma doświadczenia zarówno z byciem liderem konsorcjum, jak i partnerem lidera.
- Wspólne ubieganie się o zamówienie było przede wszystkim uzasadnione dążeniem do obniżenia kosztów i możliwością zaoferowania atrakcyjnej oferty cenowej (71%). Drugim istotnym powodem powoływania konsorcjum był fakt samodzielnego niespełniania kryteriów dotyczących posiadanego doświadczenia (29%).
- Choć w badanej próbie dominowały pozytywne doświadczenia konsorcyjne (78%), to według większości badanych (64%) wspólne ubieganie się o zamówienie nie zwiększa skuteczności pozyskiwania zamówień. Zwraca uwagę, że z jednej strony badani podkreślają większą efektywność kosztową wspólnego ubiegania się o zamówienie („możemy oferować konkurencyjną cenę), z drugiej zaś są przekonani, że wspólny start jest podobnie skuteczny jak samodzielne ubieganie się o zamówienie. Można domniemywać, że dla części respondentów działanie w ramach konsorcjum w ogóle umożliwia im ubieganie się o zamówienie, gwarantując minimalną efektywność kosztową. W takim przypadku potencjalny wykonawca szuka partnera, który może zrealizować określoną część zamówienia po niższej cenie, tak aby całość oferty mieściła się w przewidywanym przez zamawiającego budżecie. Działanie to nie obniża jednak znacząco ceny (bo budżet zamawiającego kształtuje się na najniższym poziomie cen rynkowych), ani nie podnosi wartości merytorycznej oferty, stąd nie jest ono równoznaczne ze zwiększeniem szansy na wygraną.

5.1.3. Doświadczenia z korzystaniem z usług podwykonawców

Badanie na reprezentatywnej próbie przedsiębiorstw sektora MSP pokazało, że niewielka popularność wspólnego ubiegania się o zamówienie łączyła się z niską skłonnością do sięgania po usługi podwykonawców. W ogóle nie korzystało z takich usług 68% wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych, 10% sięgało po podwykonawców bardzo rzadko, a 14% rzadko. Odnotowany wynik diametralnie różni się od wyników badania na próbie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro (o czym szerzej w dalszej części podrozdziału).⁷⁶

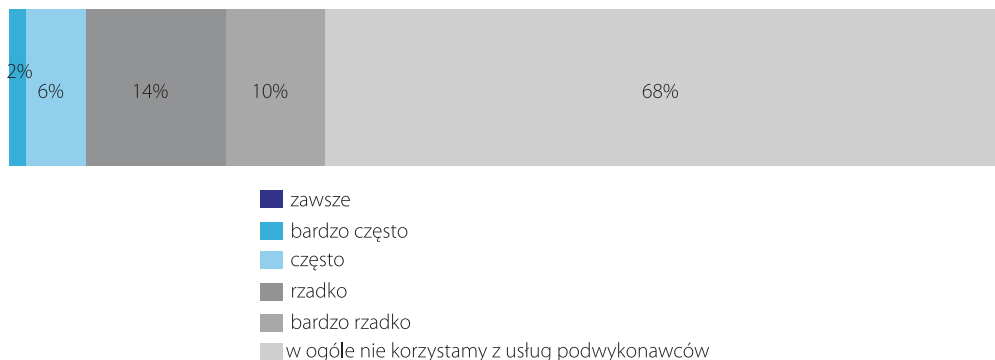
Popularność podwykonawstwa, podobnie jak w przypadku tworzenia konsorcjów była największa przy zamówieniach budowlanych. Mniej niż połowa firm działających w tej branży (42%) nigdy nie sięgnęła po pomoc podwykonawców. Na kolejnym miejscu znalazły się usługi – 69% nigdy nie korzystało z podwykonawców. W przypadku firm działających w branży przemysłowej brak doświadczeń z podwykonawcami zadeklarowało natomiast 88% respondentów.

W 2010 roku blisko dwie trzecie (65%) przedsiębiorstw sektora MSP tylko raz wspierało się podwykonawcami, a 21% dwa razy. Średnia liczba zamówień, w jakich udział brali podwykonawcy, wyniosła 2.1⁷⁷.

⁷⁶ Jest to kolejny przykład istniejącego (jak się wydaje) na rynku zamówień podziału na przedsiębiorstwa wyspecjalizowane, ubiegające się o stosunkowo duże zamówienia (wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro) i pozostałe podmioty, startujące rzadziej, rzadziej też starające się o zamówienia, których wartość przekracza 14 tys. euro.

⁷⁷ Wśród wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, średnia liczba zamówień z udziałem podwykonawców wyniosła 8.1.

Wykres 76. Jak często realizując zamówienia publiczne korzystacie Państwo z usług podwykonawców?

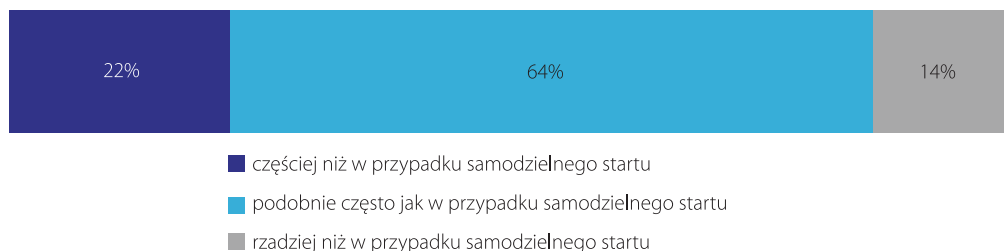


Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Angażowanie podwykonawców nie ograniczało się wyłącznie do projektów realizowanych w ramach zamówień rynku publicznego. Większość badanych przedsiębiorców sektora MSP (72%) twierdziło, że współpracuje z podwykonawcami również podczas realizacji przedsięwzięć pozyskanych na rynku komercyjnym.

Skuteczność ofertowania z udziałem podwykonawców została oceniona podobnie do skuteczności ubiegania się o zamówienie w ramach konsorcjum. Blisko dwie trzecie ankietyowanych (64%) uznało, że jest ona zbliżona do uzyskiwanej bez udziału podwykonawców, ponad jedna piąta (22%) badanych było zdania, iż dzięki podwykonawcom uzyskuje wyższy poziom skuteczności, a 14% wyraziło odmienną opinię.

Wykres 77. A jak oceniacie Państwo skuteczność ubiegania się o zamówienia w kooperacji z podwykonawcami? Czy włączając podwykonawców pozyskujecie Państwo zamówienia: ...?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=86 (wykonawcy, którzy korzystali z usług podwykonawców).

Ogólne doświadczenia ze współpracy z podwykonawcami były pozytywne (81%, w tym 6% zdecydowanie pozytywne). Podwykonawcy byli chwaleni za solidność i rzetelność (86%) oraz za wysokie kwalifikacje (85%). Ponadto niektórzy badani zwracali uwagę na dobrą współpracę, dotrzymywanie warunków umowy i odpowiedzialność podwykonawców. Nieco ponad jedna dziesiąta badanych miała ambiwalentne doświadczenia, a 6% wyraziło się o współpracy negatywnie. Jak widać ocena była zbliżona do ocen działań podejmowanych w ramach konsorcjum, aczkolwiek różnicę stanowiły pojawiające się (choć rzadko) opinie negatywne⁷⁸.

Zdecydowana większość wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych (77%) nigdy nie pełniła funkcji podwykonawcy. Mniej niż jedna piąta (16%) pełni taką funkcję rzadko lub bardzo rzadko, a 6% często. Doświadczenia z podwykonawstwem były zróżnicowane. Podwykonawcami najczęściej zo-

⁷⁸ Oceniając działania w ramach konsorcjum żaden z badanych nie udzielił negatywnej odpowiedzi.

stawały firmy średniej wielkości (45%), rzadziej przedsiębiorstwa małe (31%), najrzadziej podmioty zatrudniające do 9 pracowników (22%). Wyniki te pokazują zatem, że dostępna w prawie zamówień publicznych opcja korzystania z podwykonawców, stanowiąca w założeniu narzędzie ułatwiające dostęp do rynku zamówień małym przedsiębiorcom, zyskuje na atrakcyjności wraz ze wzrostem wielkości podmiotu, a jej beneficjentem w największym stopniu są firmy średnie.

Wykres 78. Jak często Pana(i) firma występuje w roli podwykonawcy realizującego zamówienie publiczne?



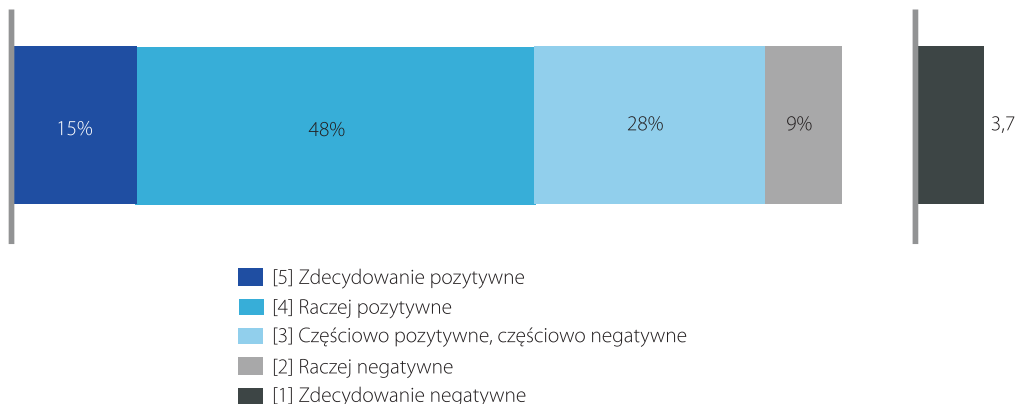
Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Podobnie jak w przypadku korzystania z podwykonawstwa również funkcjonowanie w roli podwykonawcy wyróżniało firmy budowlane. Takie doświadczenie miało 44% tych przedsiębiorstw, podczas gdy w pozostałych branżach odsetek firm, które brały udział w realizacji zamówień publicznych w roli podwykonawcy, nie przekraczał 21%. Ponadto podwykonawcami częściej stawały się przedsiębiorstwa o szerokim zasięgu rynkowym (co związane jest także z ich wielkością i zaobserwowanym wpływem wielkości podmiotu na częstość występowania w roli podwykonawcy). W grupie firm działających na rynkach międzynarodowym doświadczenia z byciem podwykonawcą deklarowało 51% badanych, w firmach o zasięgu ogólnopolskim – 44%, podczas gdy na rynku wojewódzkim – 19%, a na lokalnym zaledwie 6%.

W 2010 roku średnia liczba projektów, w których wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych występowali w roli podwykonawcy, wyniosła 3.3.

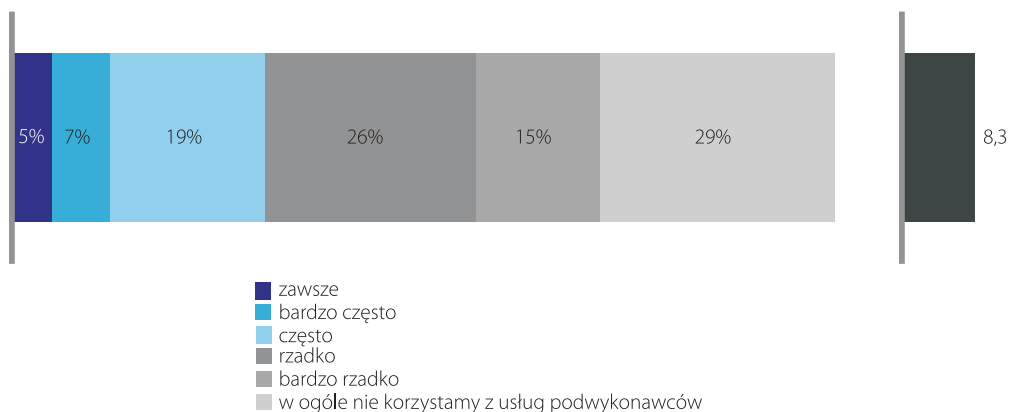
Ogólna ocena występowania w roli podwykonawcy była gorsza od ocen współpracy w ramach konsorcjum oraz korzystania z usług podwykonawców. Choć przeważały oceny pozytywne, to wyraziło je „tylko” 63% ankietowanych. Ponad jedna czwarta (28%) respondentów miała za sobą zarówno złe, jak dobre doświadczenia, a blisko jeden respondent na dziesięciu negatywnie wypowiedział się o własnych doświadczeniach bycia podwykonawcą.

Wykres 79. Jakie są Pana(i) doświadczenia z realizacji zamówień publicznych w roli podwykonawcy? Czy są one: ...?



Korzystanie z usług podwykonawców było zdecydowanie bardziej popularne w grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Blisko trzy czwarte badanych przedsiębiorstw (72%) ma doświadczenia z podwykonawcami, w tym blisko jedna trzecia (31%) regularnie⁷⁹ korzysta z ich usług. Nie budzi zdziwienia fakt, że popularność podwykonawców rosła wraz ze wzrostem liczby zatrudnionych, ale warto zwrócić uwagę, iż nawet w firmach mikro korzystanie z usług podmiotów trzecich zadeklarowało niemal dwie trzecie respondentów (65%)⁸⁰.

Wykres 80. Jak często realizując zamówienia publiczne korzystacie Państwo z usług podwykonawców? Ile mniej więcej razy miało to miejsce w roku 2010?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy w 2010 roku byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

Podobnie jak wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych podwykonawcy byli najczęściej angażowani w zamówienia budowlane (90% firm z branży budowlanej korzystało z usług podwykonawców).

Średnia liczba zamówień, przy których realizacji korzystano z usług podwykonawców, wyniosła w 2010 roku 8.3 (ponad dwukrotnie więcej niż w grupie przedstawicieli sektora MSP).

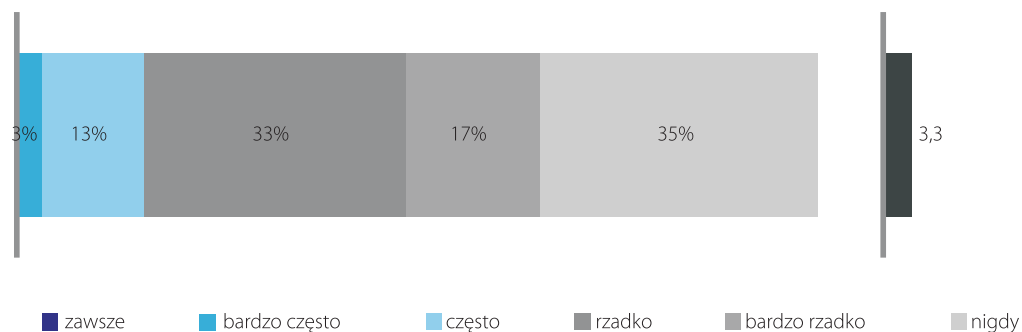
Wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, nie tylko korzystali z usług podwykonawców, ale też sami często wchodzili w tę rolę. Dwie trzecie firm z tej grupy było kiedykolwiek podwykonawcą, przy czym 16% określało te doświadczenia jako częste lub bardzo częste. Doświadczenia z bycia podwykonawcą deklarowały najczęściej – podobnie jak wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych – firmy średniej wielkości (75%), a następnie małe przedsiębiorstwa (68%)⁸¹.

⁷⁹ Odpowiedzi: *zawsze*, *bardzo często*, *często*.

⁸⁰ Małe – 72%, średnie – 85%.

⁸¹ Mikro – 60%.

Wykres 81. Jak często Pana(i) firma występuje w roli podwykonawcy realizującego zamówienie publiczne? Ile mniej więcej razy w 2010 roku występowałiście Państwo w roli podwykonawcy realizującego zamówienie publiczne?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy w 2010 roku byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

5.1.4. Doświadczenia z korzystaniem z doświadczenia/zasobów innych podmiotów

Możliwość korzystania z doświadczenia/zasobów innych podmiotów w celu udokumentowania spełniania warunków udziału w postępowaniu była wskazywana przez trenerów i doradców jako zmiana legislacyjna wprowadzona z zamysłem ułatwienia dostępu MSP do rynku.

Właśnie ta ostatnia nowelizacja, z zeszłego roku, gdzie jest ta możliwość udostępnienia tego swojego potencjału, czy w zakresie doświadczenia, czy w zakresie osób, którymi powinien dysponować wykonawca, na pewno otwiera to dostęp... umożliwił dostęp do zdobycia takiego zamówienia. Na pewno jest szereg jeszcze wymagań, które mogą ograniczać dostęp, ale to wydaje się też z drugiej strony konieczne, tak? żeby jednak te warunki dla wykonawców były stawiane, ponieważ no wydając te środki publiczne zamawiający musi wiedzieć, że to będzie rzetelnie wykonane zadanie.

Doradca i trener, kobieta, 36–50 lat

Uważam, że to jest naprawdę, zwłaszcza jeśli bierzemy tutaj pod uwagę akurat małe przedsiębiorstwa, czy średnie przedsiębiorstwa bardzo dobre rozwiązanie, ponieważ niejednokrotnie, żeby wejść na ten rynek zamówień, uzyskać takie doświadczenie było problemem. A teraz w sytuacji, kiedy to doświadczenie może być udostępnione, obojętnie czy to doświadczenie, czy osoby, które będą wykonywały zamówienie, taki przedsiębiorca łatwiej może wejść na rynek zamówieniowy, złożyć ofertę.

Doradca i trener, kobieta, 36–50 lat

Choć ogólna ocena intencji wprowadzenia tej regulacji jest pozytywna, zmiana ta jednak była przedmiotem kontrowersji wśród trenerów i doradców. Przeważały jej negatywne oceny. Głównym źródłem zastrzeżeń był fakt, że korzystanie z doświadczenia innych podmiotów, w żaden sposób nie zobligowanych do faktycznego udziału w realizacji zamówienia, może oznaczać, że zamówienie realizuje podmiot nie posiadający niezbędnego doświadczenia.

Natomiast z drugiej strony, ta liberalizacja przepisów dotyczących warunków udzielenia postępowania doprowadziła do tego, że praktycznie zamawiający nie mają żadnego mechanizmu weryfikowania tego, czy wykonawca, który ubiega się o zamówienie, ma doświadczenie, czy go nie ma. Możliwość wykazywania się cudzym doświadczeniem, bez jakiegokolwiek sformalizowania odpowiedzialności osoby, która użycza tego doświadczenia. W mojej ocenie doprowadziło to do tego, że oczywiście mali i średni przedsiębiorcy mają coraz większy dostęp do rynku, ale z drugiej strony może to doprowadzić do machnięcia w drugą stronę, bo może okazać się, że nie do przyjęcia jest sytuacja, w której tak naprawdę można wykonywać zamówienie, nie mając blado go pojęcia o tym, co się robi.

Doradca, mężczyzna, 36–50 lat

Trenerzy i doradcy wskazywali też, że rozwiązanie to budzi wiele kontrowersji w orzecznictwie, a w związku z brakiem jednolitej interpretacji wykonawcy nie wiedzą, jak korzystać z tej – w swej istocie korzystnej dla nich – instytucji udostępniania zasobów.

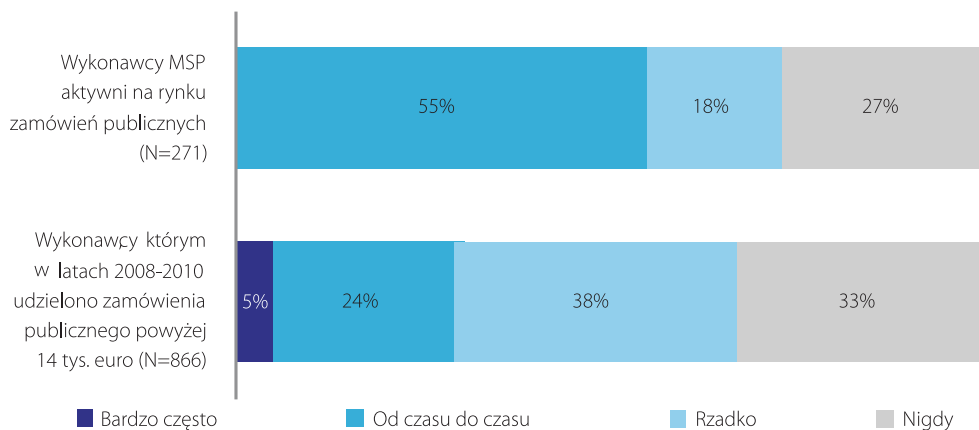
No generalnie po pierwsze duże wątpliwości budzi, czy jeżeli posługujemy się cudzym doświadczeniem, to czy podmiot, z którego doświadczenia korzystamy, powinien być naszym podwykonawcą, czy może wystarczy, że w jakiś inny sposób będzie realizował to zamówienie. Generalnie Urząd Zamówień Publicznych stoi na stanowisku, że to powinien być podwykonawca, ten właśnie podmiot udzielający doświadczenia. Krajowa Izba najczęściej i doktryna mówi, że to nie musi być tak konieczne, tylko może być na przykład zobowiązanie, że będzie udzielał wsparcia poprzez jakieś usługi konsultingowe, albo udzielanie jakiegos.. szkolenia.

Doradca, mężczyzna, do 35 lat

Wyniki badań ilościowych wśród przedsiębiorców pokazują jednak, że praktyka „pożyczania” doświadczenia okazała się dosyć powszechnie stosowana – zarówno przez wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych (73%), jak i przez wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro (77%).

Obydwie te grupy różnią się jednak pod względem częstości sięgania po to rozwiązanie. Wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych 55% firm robi tak od czasu do czasu, a 18% rzadko. Wykonawcy aktywni w latach 2008–2010 częściej deklarują natomiast rzadkie korzystanie z opisywanego rozwiązania (37%, 24% robi to od czasu do czasu, a 5% – bardzo często). Odnotowane różnice w częstości korzystania z doświadczeń/zasobów innych podmiotów dla wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu wydają się być pochodną różnic w potencjałach obydwu grup wykonawców – wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych są, jak wykazano wcześniej, słabiej zorientowani na analizowany rynek niż wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. W konsekwencji funkcjonują na nim ze znacznie mniejszym rozmachem i posiadają znacznie mniejszy zakres zdobytych doświadczeń, co przekłada się na mniejszy potencjał do samodzielnej realizacji zamówień i konieczność uzupełniania go doświadczeniem i zasobami innych podmiotów.

Wykres 82. Jak często, jeśli w ogóle, zdarza się Państwu w realizacji zamówień publicznych korzystać z doświadczenia/zasobów innych podmiotów dla wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu?



Źródło: Badanie ilościowe MSP; badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

Nieco chętniej po zasoby podmiotów trzecich sięgali przedsiębiorstwa średniej wielkości (73% wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro) oraz małe

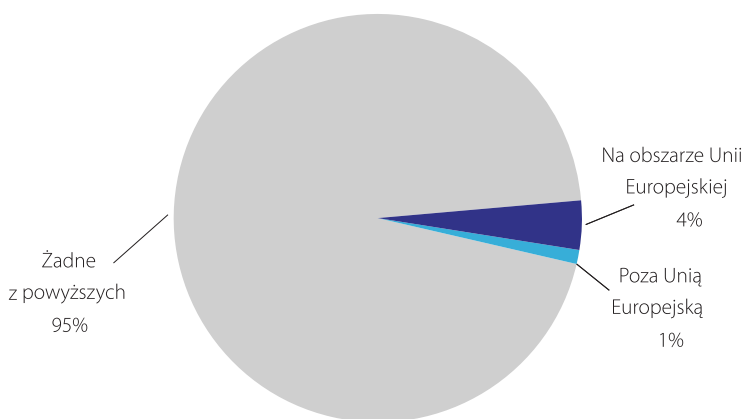
(69%) niż firmy mikro (62%)⁸². Ponownie więc okazuje się, że rozwiązanie mające na celu wzmocnienie zdolności do ubiegania się o zamówienia podmiotów małych korzystniej oddziałuje na podmioty większe. Może to wynikać z lepszej znajomości prawa zamówień publicznych przez podmioty większe, ale również z ich większej aktywności na rynku zamówień publicznych i ubiegania się o zamówienia nawet mimo braku samodzielnej zdolności przetargowej. Także w tym przypadku wyróżniały się przedsiębiorstwa budowlane – 81% korzystało z doświadczeń/zasobów innych podmiotów.

5.1.5. Obecność na zagranicznych rynkach zamówień publicznych

Nieliczni wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, posiadają doświadczenie z realizacją zamówień publicznych na rynkach zagranicznych. 4% z nich ubiegało się kiedykolwiek o realizację zamówienia na terenie Unii Europejskiej, a 1% – na rynkach poza UE. W większości przypadków były to sytuacje epizodyczne – mające miejsce jeden raz lub co najwyżej kilkakrotnie. Mimo prób odpowiednio 23% (zamówienia na terenie Unii Europejskiej) i 33% (poza Unią Europejską) przedsiębiorców nie udało się pozyskać zamówienia. Pozostałym zwykle udawało się to kilka razy lub jeden raz.

Do udziału w zagranicznych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego częściej startowały firmy bardziej zaangażowane w rynek zamówień publicznych w Polsce (o ponadprzeciętnej liczbie zrealizowanych zamówień w roku 2010 i ponadprzeciętnym udziale zamówień publicznych w obrotach firmy), posiadające duże obroty (powyżej 20 mln zł rocznie). Szczególnie często do zagranicznych rynków zamówień publicznych aspirowały również podmioty z sekcji „Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna”.

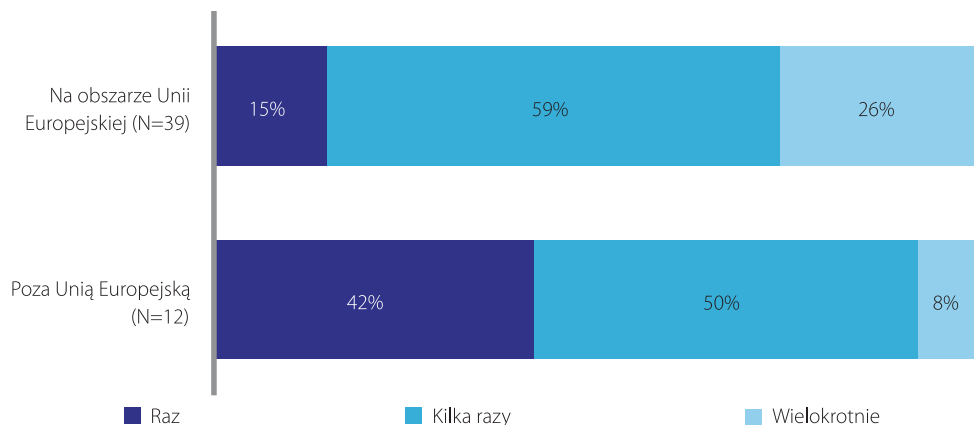
Wykres 83. Czy kiedykolwiek uczestniczyliście Państwo w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego ogłaszanych przez instytucje / organizacje zlokalizowane: ...?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=900.

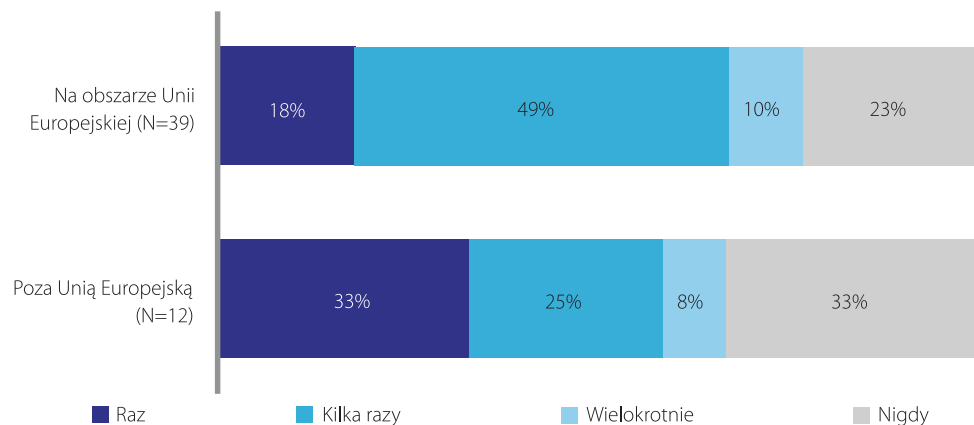
⁸² Przedstawione wyniki dotyczą próby wykonawców aktywnych w latach 2008–2010 z uwagi na większą liczebność próby.

Wykres 84. Ile razy staraliście się Państwo o zamówienia ogłaszane przez te instytucje/organizacje?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

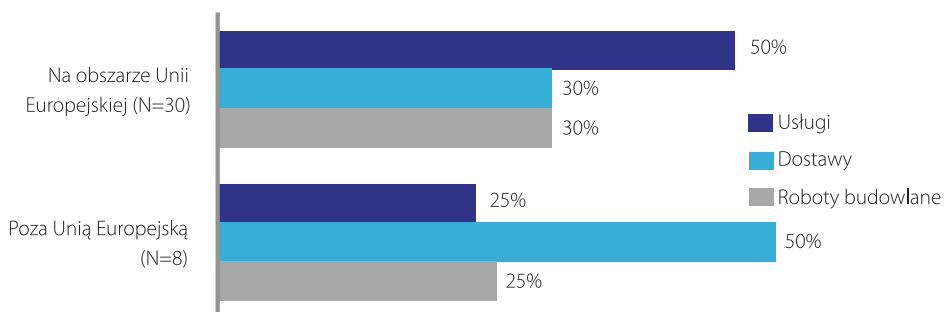
Wykres 85. Ile razy zdobyliście Państwo te zamówienie/zamówienia?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

Realizowane na zagranicznych rynkach zamówienia publiczne najczęściej dotyczyły usług (na terenie UE) i dostaw (poza terenem UE).

Wykres 86. Czego dotyczyły te wygrane zamówienia?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

Uzyskane dane są zgodne z danymi UZP, które wskazują na niewielki poziom zaangażowania polskich przedsiębiorców na europejskim rynku zamówień publicznych. W roku 2010 polskie przedsiębiorstwa zawarły 38 kontraktów na terenie UE, podczas gdy liczba projektów rynku zamówień publicznych na obszarze RP zakontraktowanych przez przedsiębiorstwa zagraniczne wyniosła 570. W badaniu omawiany aspekt nie miał pierwszorzędного znaczenia, dlatego nie został on pogłębiony. Aczkolwiek możemy zakładać, że niska aktywność polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych jest wynikiem barier strukturalnych. Przy zdecydowanej przewadze w strukturze polskiej gospodarki przedsiębiorstw mikro nie można oczekiwać, aby liczne polskie przedsiębiorstwa miały zdolność do udziału w europejskim rynku publicznym. Sporadyczna obecność na europejskim rynku zamówień publicznych może być pochodną braku powiązań kapitałowych z firmami zagranicznymi, zwłaszcza powiązań, w których to podmiot polski był stroną dominującą lub równoważną, a więc miał znaczący wpływ na podejmowane decyzje rynkowe. Wydaje się, że o wiele więcej takich powiązań istnieje w drugą stronę, tj. podmiot zagraniczny ma udziały w polskim przedsiębiorstwie. W efekcie decyzja o przystąpieniu do postępowania może zapadać poza granicami Polski i faworyzować przedsiębiorstwa, dla których rynek zagraniczny jest rynkiem rodzimym.

5.2. Obsługa zamówień publicznych w przedsiębiorstwie

5.2.1. Wielkość i struktura zasobów ludzkich

Przedsiębiorstwa sektora MSP aktywne na rynku zamówień publicznych bardzo rzadko miały wyodrębnione komórki do spraw zamówień publicznych. Dotyczyło to zarówno posiadania komórek wyłącznie działających w obszarze zamówień publicznych (istniały w 2% badanych przedsiębiorstw), jak i takich, które głównie zajmują się zamówieniami publicznymi (13%). Z jednej strony mógł to być efekt uwarunkowań strukturalnych – odsetek deklaracji o posiadaniu takich komórek rósł wraz ze wzrostem liczby pracujących. W grupie mikroprzedsiębiorstw posiadało je 13% badanych, w małych – 28%, a w średnich – 40%. Związek pomiędzy wielkością firmy, a potencjałem organizacyjnym do uczestnictwa w rynku zamówień publicznych został również zaobserwowany w badaniu jakościowym. W większych przedsiębiorstwach częściej można było spotkać działy zajmujące się m.in. obsługą administracyjno-formalną. Z drugiej strony nie możemy zapominać, że dla zdecydowanej większości wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych rynek ten stanowi uzupełnienie portfela zamówień⁸³, stąd też nie wykazują oni potrzeby zmiany struktury organizacyjnej. Dodatkowym czynnikiem może być niechęć pracowników do zajmowania się zamówieniami publicznymi, co pokazały wyniki badania jakościowego na próbie wykonawców.

Ale wie Pan co, jakby to powiedzieć. Generalnie to jest troszkę tak, że przetargi to jest takie kukulcze jajo w każdej firmie. Nikt się nimi nie chce zajmować, to jest niewdzięczne, pracochłonne na etapie ofertowania, trzeba się napocić, a rzadko się wygrywa. A jak się już wygra, to trzeba strasznie się stresować bardzo, bo zamawiający jest formalistą i sam najpierw coś zawił i przedłużył, a potem się usztywnia i żąda nie wiadomo czego.

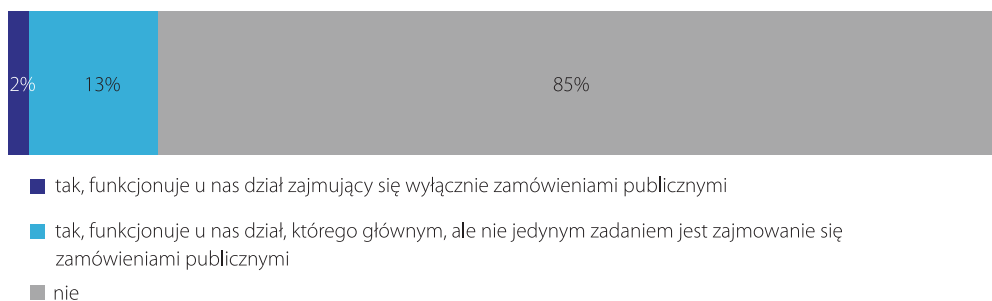
Wykonawca wycofujący się z rynku ZP, firma mała, usługi, męczyzna

Przeciętnie w komórce do spraw zamówień publicznych wykonawców MSP pracowało 1.8 osoby, o niemal jedną osobę mniej niż w grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Aczkolwiek ze względu na fakt, że struktura wykonawców z tej drugiej grupy różniła się od struktury wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych, dane te nie są do końca porównywalne. Dodatkowym problemem jest niewielka liczebność respondentów pochodzących

z firm sektora MSP, którzy zadeklarowali, że ich przedsiębiorstwo posiada dział właściwy do spraw zamówień publicznych.

Co rozumiałe liczba pracowników zatrudnionych w komórce do spraw zamówień publicznych różniła się w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. W firmach mikro było to 1.6 osób, w małych 2.8, w średnich zaś 2.9.⁸⁴

Wykres 87. Czy w Pana(i) firmie funkcjonuje komórka/dział zajmujący się wyłącznie zamówieniami publicznymi lub taki, którego głównym zadaniem jest zajmowanie się zamówieniami publicznymi?



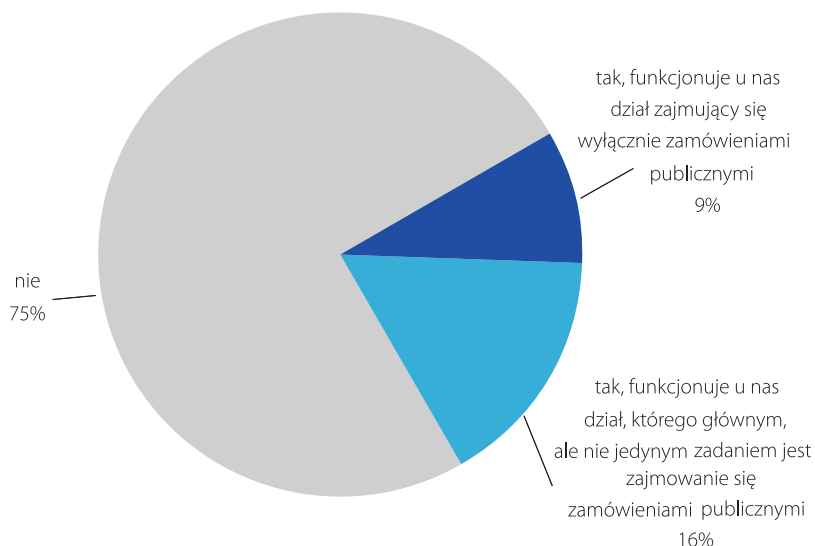
Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Pracownicy działów zajmujących się zamówieniami publicznymi rzadko pracują w ramach wąskiej specjalizacji zawodowej. Z reguły (85%) wymagano od nich zarówno obsługi formalnej, jak i merytorycznej zamówienia. Stanowiska, w zakres których wchodzi wyłącznie obsługa formalna, posiadało 2% badanych przedsiębiorstw, a stanowiska dedykowane wyłącznie obsłudze merytorycznej – 8%. Taki sam odsetek przedsiębiorstw MSP mających doświadczenie w zamówieniach publicznych zatrudniał prawników – specjalistów w zakresie prawa zamówień publicznych.

Odsetek przedsiębiorstw MSP posiadających wyspecjalizowane komórki był mniejszy od analogicznego odsetka w próbie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, co jest kolejnym dowodem na istotne różnice pomiędzy tymi populacjami, w tym dotyczące silniejszej orientacji tej drugiej grupy na rynek zamówień publicznych. Wśród wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, jedna czwarta posiadała komórkę/dział zajmujący się zamówieniami publicznymi, przy czym w 9% badanych przedsiębiorstw taka komórka wyłącznie spraw zajmowała się zamówieniami publicznymi, a w 16% był to jej główny, choć nie jedyny obszar działania. Ponownie zaobserwowano, że wyspecjalizowane struktury częściej cechowały przedsiębiorstwa małe i średnie niż mikro (w grupie firm małych 70% nie posiadało komórki do spraw zamówień publicznych, w firmach średnich 51%, zaś w mikro 89%). Również uwidoczniły się różnice w firmach wyróżnionych ze względu na staż na rynku zamówień publicznych – im dłuższy okres obecności firmy na tym rynku, tym rzadziej pojawiały się deklaracje o braku wyspecjalizowanej komórki (w grupie firm działających mniej niż 5 lat było to 83%, w przedsiębiorstwach o stażu na rynku zamówień publicznych przekraczającym 5 lat, ale poniżej 10 lat – 77%, zaś w firmach z doświadczeniem ponad 10-letnim 69%). Przeciętnie w komórce do spraw zamówień publicznych pracowało 2.6 osoby (czyli o blisko jedną osobę więcej niż wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych), przy czym w mikro było to 1.7, w firmach małych – 2.3, a w średnich – 3.5.

⁸⁴ Podobną zależność odnotowano w próbie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Liczba pracujących wahała się od 1.7 dla firm mikro do 4 w firmach dużych.

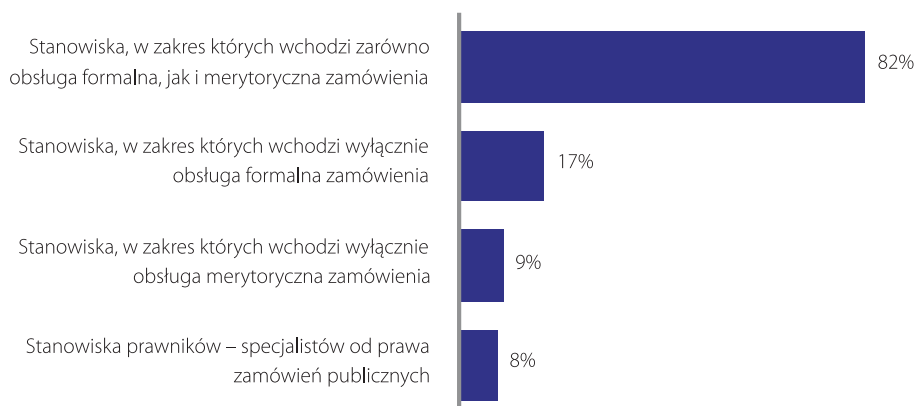
Wykres 88. Czy w Pana(i) firmie funkcjonuje komórka/dział zajmujący się wyłącznie zamówieniami publicznymi lub taki, którego głównym zadaniem jest zajmowanie się zamówieniami publicznymi?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy w 2010 roku byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

Pracownicy działów zamówień publicznych wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, podobnie jak w przypadku wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych, muszą zazwyczaj wykazywać się szerokim wachlarzem kompetencji i umiejętności. W zdecydowanej większości (82%) przedsiębiorstw wymaga się bowiem od nich, aby zajmowali się kwestiami formalnymi oraz merytoryczną obsługą zamówienia. Jednocześnie w 8% firm posiadających wyspecjalizowane komórki do spraw zamówień publicznych zatrudniano prawników – specjalistów od prawa zamówień publicznych (odsetek ten jest podobny jak wśród wykonawców rekrutujących się z próby MSP).

Wykres 89. Na jakich stanowiskach zatrudnieni są pracownicy działu?

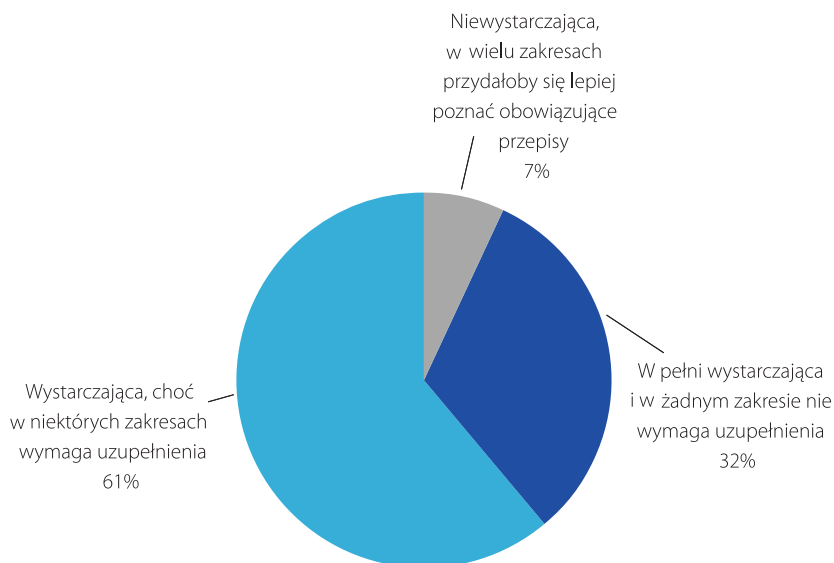


Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=216 (wykonawcy posiadający dział właściwy do spraw zamówień publicznych). Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

5.2.2. Zasoby wiedzy, podnoszenie kwalifikacji

Przedsiębiorcy sektora MSP deklarujący swoją aktywność na rynku zamówień publicznych na ogół korzystnie oceniali wiedzę swoich instytucji na temat zamówień publicznych, choć względnie rzadko uważali, że wiedza ta nie wymaga uzupełnienia. Taką opinię wyraziło 32% ankietowanych. Większość badanych twierdziła, że wiedza ta jest wystarczająca, aczkolwiek wymaga (w pewnych zakresach) uzupełnienia.

Wykres 90. Czy ogólnie rzecz biorąc wiedza na temat zamówień publicznych w Pana(i) przedsiębiorstwie jest: ...?

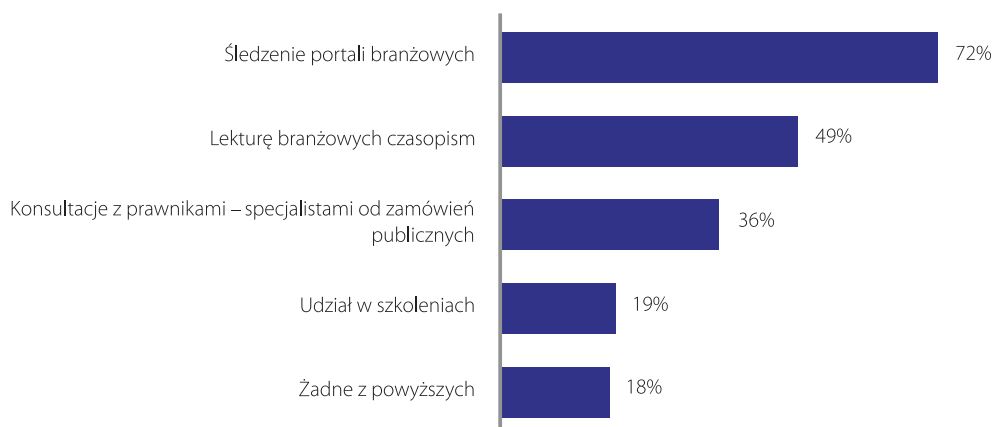


Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Samoocena była zróżnicowana w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Co ciekawe, najmniej krytyczni wobec własnych kwalifikacji byli przedstawiciele firm mikro. Jeden na trzech uważał, że posiada w pełni wystarczającą wiedzę, podczas gdy w firmach małych i średnich tak wysoka ocena była udziałem odpowiednio 25% i 13% ankietowanych. Być może przyczyną odnotowanych zróżnicowań było dokonywanie samooceny w relacji do skali prowadzonej aktywności na rynku zamówień publicznych – aktywność okazjonalna, będąca częstszym udziałem podmiotów mniejszych, może być postrzegana jako nie wymagająca specjalnych kwalifikacji, w konsekwencji posiadane (obiektywnie niewysokie kwalifikacje) mogą wydawać się adekwatne do ograniczonej skali działania na rynku (do uznawania ich za adekwatne może także skłaniać brak strategicznej orientacji na rynek zamówień publicznych i brak zamiaru poszerzenia udziału w tym rynku). Drugim czynnikiem, który może odpowiadać za zaobserwowane zróżnicowanie, jest częstszy udział podmiotów mniejszych w postępowaniach o niższych wartościach, w tym tych poniżej progu 14 000 euro, a zatem mniej skomplikowanych proceduralnie.

Pozytywna ocena instytucjonalnych zasobów wiedzy na temat zamówień publicznych zdecydowała zapewne o tym, że wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych rzadko korzystali ze szkoleń na temat zamówień publicznych (19%). Zdecydowanie bardziej popularne były metody samokształceniowe – lektura pism branżowych i śledzenie portali branżowych (odpowiednio 49% i 72%). Względnie często sięgano również po konsultacje z prawnikami (36%). Jednocześnie jednak niemal jedno na pięć badanych przedsiębiorstw nie skorzystało z żadnych z wymienionych powyżej form podnoszenia wiedzy.

Wykres 91. Czy pracownicy Pana(i) firmy zajmujący się obsługą zamówień publicznych w Pana(i) firmie uzupełniają wiedzę na temat zamówień publicznych poprzez: ...?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Kiedykolwiek ze szkoleń dotyczących rynku zamówień publicznych skorzystało 32% respondentów reprezentujących wykonawców, a spośród nich jedna trzecia korzystała ze szkoleń w roku 2010, a więc już po nowelizacji ustawy prawo zamówień publicznych. Należy założyć, że wyniki te są zawyżone z uwagi na duży udział w próbie kierowników, właścicieli i współwłaścicieli firm. Nierównowaga w dostępie do szkoleń (szeregowi pracownicy/kadra zarządzająca), jak pokazują badania prowadzone m.in. przez Pentor RI⁸⁵, nie jest zjawiskiem niezwykłym. W wielu polskich przedsiębiorstwach szkolenia są adresowane głównie do przedstawicieli kadry menadżerskiej.

Średnia liczba szkoleń z zakresu zamówień publicznych, w jakich kiedykolwiek brali udział badani, nie była jednak wysoka (średnia 1.6), co świadczy o okazjonalnym charakterze korzystania z tej formy poszerzania wiedzy. Wyróżniały się pod tym względem firmy budowlane – ich przedstawiciele brali udział przeciętnie w 3 szkoleniach.

Zachowania przedsiębiorstw były wyraźnie zróżnicowane w zależności od ich wielkości i obrotów. Im większa firma i większe obroty, tym częściej polityka rozwoju zasobów ludzkich uwzględniała konieczność inwestowania w szkolenia. Natomiast samokształcenie czy konsultacje z prawnikami były niezależne od obrotów czy wielkości przedsiębiorstwa. Odnotowane wyniki częściowo znajdują potwierdzenie w wynikach badania jakościowego na próbie wykonawców. Zwracano wówczas uwagę na barierę kosztową dostępu do szkoleń, ale jednocześnie wymieniano inne przyczyny niskiej aktywności szkoleniowej. Były to:

- brak czasu – szczególnie uciążliwy w firmach mikro, gdzie nieobecność jednego pracownika może oznaczać poważne utrudnienia dla płynnego funkcjonowania przedsiębiorstwa;
- brak potrzeb – tutaj podkreślano, że z jednej strony wynika to z niewielkiej rangi zamówień publicznych, z drugiej zaś z przeświadczenia, iż „najlepszą nauczycielką jest praktyka”.

Chyba szkoda by mi było na to czasu. Ja mógłbym dostać informację na jakich zasadach to się odbywa i myślę że to by mi w zupełności wystarczyło.

Wykonawca nieaktywny, firma mikro, usługi, mężczyzna

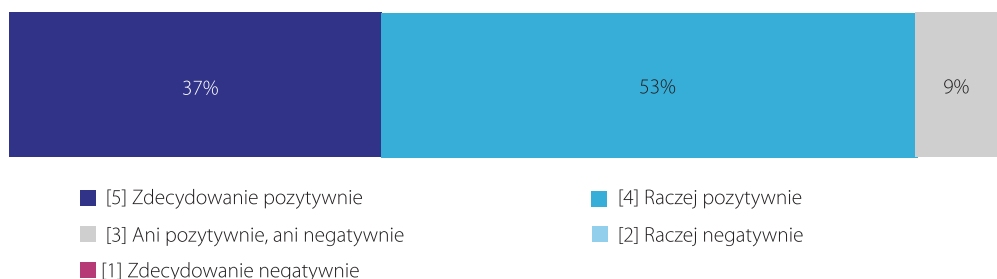
⁸⁵ M.in. „Badanie pracowników o niskich kwalifikacjach” zrealizowane w 2009 przez Pentor RI na zlecenie PARP, „Analiza trendów rozwojowych sektora usług w 2010 roku” zrealizowane w 2010/11 roku przez Pentor RI na zlecenie WUP Rzeszów.

Nie jestem przekonany (o zasadności szkoleń), ... dla mnie ta wiedza, którą mam, sam posiadam, jest wystarczająca.

Wykonawca aktywny, firma średnia, telekomunikacja, mężczyzna

Osoby uczestniczące w szkoleniach pozytywnie oceniały rynek szkoleniowy, jak i szkolenia, w których brały udział w roku 2010. Oba te aspekty uzyskały po 90% korzystnych ocen, w tym nieco ponad jedną trzecią stanowiły oceny zdecydowanie pozytywne.

Wykres 92. A jak ocenia Pan(i) szkolenia, w których Pan(i) uczestniczył(a) w 2010 roku?

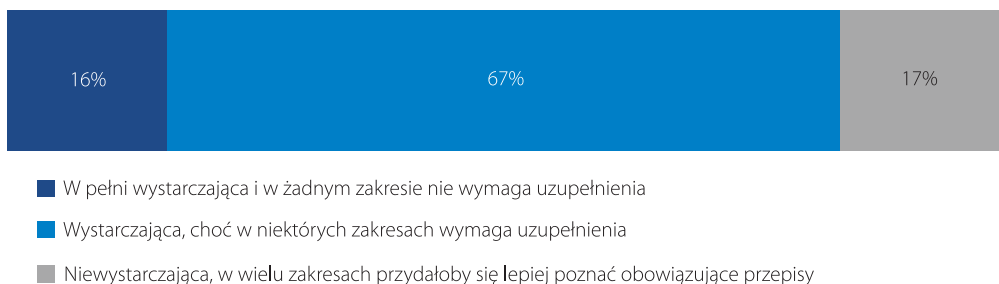


Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=30 (wykonawcy, którzy w roku 2010 uczestniczyli w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych).

Podstawowym źródłem informacji o szkoleniach okazały się strony internetowe zamawiających (82%), a następnie bezpłatne (67%) i płatne informatory internetowe (28%).

Oceny stanu wiedzy na temat zamówień publicznych wśród wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, były zbliżone do odnotowanych wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych. Badani na ogół korzystnie oceniali wiedzę przedsiębiorstwa na temat zamówień publicznych, przy czym najczęściej (67%) deklarowano, że wymaga ona w pewnych zakresach uzupełnienia. 16% respondentów było przekonanych o posiadaniu w pełni wystarczającej wiedzy (nie ma potrzeby uzupełnienia).

Wykres 93. Czy ogólnie rzecz biorąc wiedza na temat zamówień publicznych w Pana(i) przedsiębiorstwie jest: ...?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy w 2010 roku byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

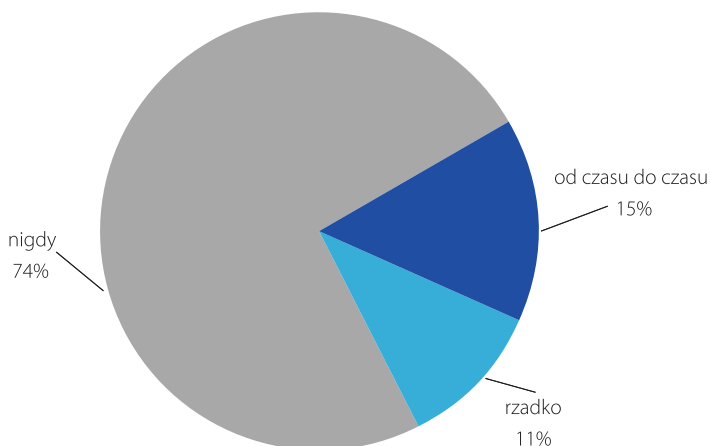
Wykonawcy aktywni w latach 2008–2010 wykazywali nieco silniejszą niż przedstawiciele MSP orientację na dokształcanie z zakresu zamówień publicznych. Ze szkoleń kiedykolwiek skorzystało 41% badanych z tej grupy, a wśród nich podobny odsetek (37%) szkolił się w roku 2010. Polityka szkoleniowa różniła się w fir-

mach wyróżnionych ze względu na klasę wielkości. Najczęściej po szkolenia sięgano w przedsiębiorstwach mikro (29%), najczęściej w firmach średniej wielkości (70%).⁸⁶ Także doświadczenie w realizacji zamówień publicznych miało wpływ na politykę szkoleniową. W grupie firm o stażu na rynku zamówień publicznych przekraczającym 5 lat ze szkoleń korzystało ponad 40% przedsiębiorstw, zaś w grupie wykonawców najkrócej obecnych na tym rynku – tylko 28%.

5.2.3. Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych i ich ocena

Badanie przedsiębiorstw MSP pokazało, że większość podmiotów z tej grupy aktywnych na rynku zamówień publicznych (73%) nie posiadała doświadczeń w korzystaniu z zewnętrznych usług doradczych związanych z zamówieniami⁸⁷. Żadna z badanych firm nie sięgała po taką pomoc regularnie. Z zewnętrznego doradztwa najczęściej korzystały przedsiębiorstwa średniej wielkości (35%), rzadziej firmy małe (30%), najrzadziej – mikroprzedsiębiorcy (26%).

Wykres 94. Jak często, jeżeli w ogóle Pana(i) firma korzysta z zewnętrznych usług doradczych związanych z zamówieniami publicznymi?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Najczęściej korzystano z doradztwa prawnego (70%). Pozostałe rodzaje doradztwa były wymieniane znacznie rzadziej: finansowe (19%), kwestie formalne (9%), doradztwo informatyczne (7%). Jednocześnie 12% badanych nie potrafiło określić głównych potrzeb sięgania po pomoc doradczą⁸⁸. Odnotowano różnice ze względu na wielkość przedsiębiorstwa. Firmy mikro w znacznie większym stopniu od pozostałych wymagały wsparcia prawnego (73%, wobec 51% w małych przedsiębiorstwach i zaledwie 17% w firmach średniej wielkości). Z kolei w firmach średniej wielkości znacząco częściej wskazywano na potrzebę wsparcia w zakresie doradztwa finansowego (54%, wobec 5% w małych i 19% w mikroprzedsiębiorstwach).

W roku 2010 z usług doradczych korzystano przeciętnie około 2 razy.

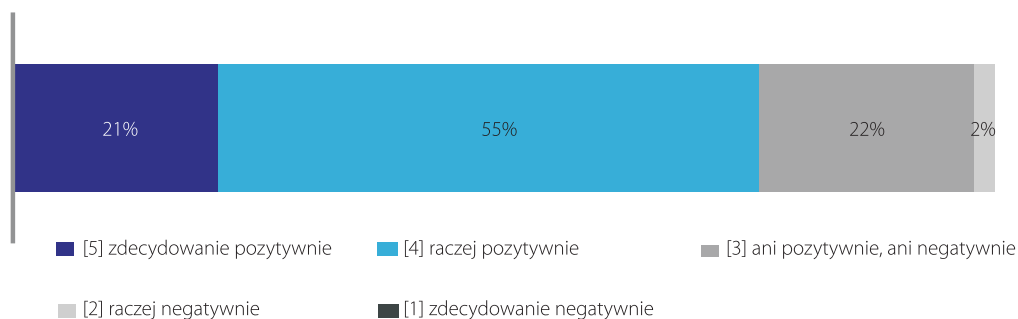
⁸⁶ W małych było to 43%.

⁸⁷ Również ten aspekt różnił wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych od wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Ci drudzy znacznie częściej sięgali po wsparcie ekspertów zewnętrznych.

⁸⁸ Odpowiedzi „w zależności od potrzeb”.

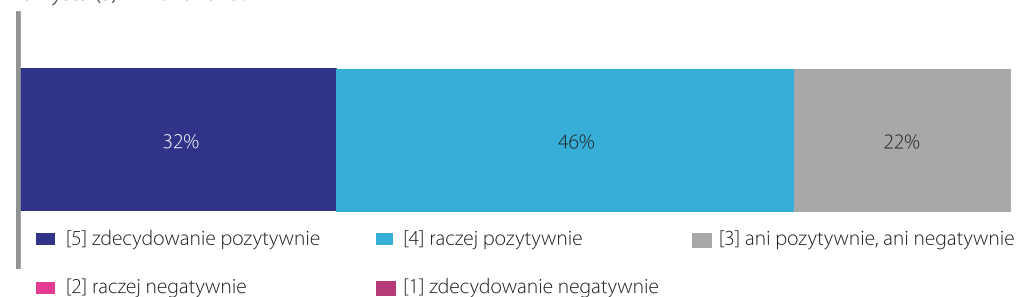
Ocena rynku usług doradczych była pozytywna – 76% respondentów stwierdziło, że łatwo lub stosunkowo łatwo znaleźć jest wartościowe usługi, a zaledwie 2% ankietowanych wyraziło odmienną opinię. Jednocześnie nieco ponad jedna piąta badanych nie miała sprecyzowanej opinii na ten temat. Opinie dotyczące rynku usług doradczych były zróżnicowane w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Najbardziej optymistycznie nastawieni byli przedstawiciele firm zatrudniających do 9 pracowników, najmniej osoby z przedsiębiorstw średniej wielkości. Była to jedyna grupa, w której odsetek pozytywnych wypowiedzi na temat rynku zamówień publicznych (32%) był mniejszy od odsetka odpowiedzi negatywnych (54%)⁸⁹. Trudno jednoznacznie wyjaśnić ujawnioną różnicę. Być może firmy średniej wielkości, częściej posiadające wyspecjalizowane działy do spraw zamówień publicznych, częściej też sięgające po szkolenia, dysponują większymi możliwościami krytycznej analizy dostarczanych usług doradczych. Z drugiej strony, należy założyć, że ich potrzeby – w związku ze znacznie większą aktywnością na rynku niż w przypadku mniejszych przedsiębiorstw – dotyczą zapewne w większym stopniu kwestii niestandardowych, wymagających wiedzy wykraczającej poza podstawową. Nie jest też wykluczone, że na takiej bardziej krytycznej ocenie zewnętrznych usług doradczych zaważyły częstsze doświadczenia ze stosowaniem środków ochrony prawnej, i wynikające z nich częstsze porażki w sporach z zamawiającymi i KIO.

Wykres 95. Jak Pan(i) ocenia rynek usług doradczych dotyczących zamówień publicznych?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=72 (wykonawcy, którzy korzystali z usług doradczych).

Wykres 96. A jak ocenia Pan(i) usługi doradcze dotyczące zamówień publicznych, z których Pan(i) firma korzystał(a) w 2010 roku?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=70 (wykonawcy, którzy korzystali z usług doradczych w 2010 roku).

Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych było bardziej popularne wśród wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro. Po takie usługi sięgała około połowa badanych z tej grupy (47%). Jeżeli firmy te korzystają z doradztwa, to większość z nich robi to rzadko

⁸⁹ W pozostałych przedsiębiorstwach odsetek odpowiedzi negatywnych nie przekroczył 5%.

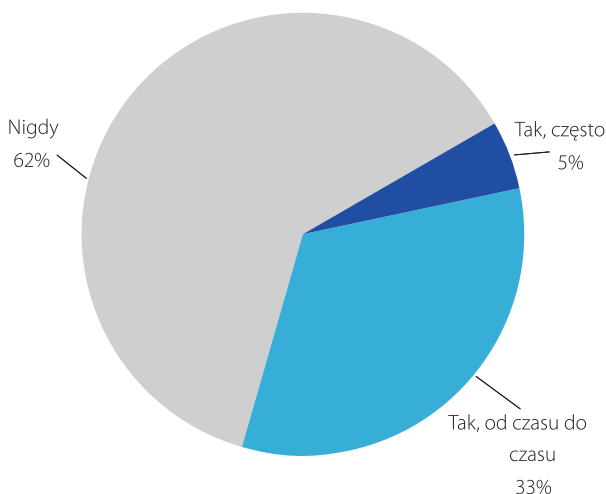
(28%), a więc można przypuszczać, że w bardzo specyficznych przypadkach. Mniej niż jedna piąta (16%) respondentów powiedziało, że ich firma wykorzystuje doradztwo od czasu do czasu, a zaledwie 3% robi to regularnie. Wsparciem zewnętrznym najczęściej wspomagają się firmy średnie (70%). Mniej popularne było to w firmach małych (51%), najmniej natomiast w mikroprzedsiębiorstwach (44%).

Wydaje się, że barierą dla korzystania z doradztwa może być przede wszystkim brak świadomości korzyści, jakie się z tym łączą, oraz być może niska świadomość złożoności prawa zamówień publicznych. Zwraca bowiem uwagę, że po doradztwo najchętniej sięgały firmy, które posiadają działy do spraw zamówień publicznych, a więc teoretycznie najmniej potrzebujące takiego wsparcia. W tej grupie z usług doradczych skorzystało 75% badanych, a w pozostałych przedsiębiorstwach już tylko 41%.

Wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych rzadko kontraktowali ekspertów zewnętrznych do obsługi merytorycznej zamówienia⁹⁰. Było to praktykowane przez 14% badanych przedsiębiorców, przy czym wyróżniały się przedsiębiorstwa małe i średniej wielkości (odpowiednio 30% i 24%). Z usług ekspertów zewnętrznych przy merytorycznej obsłudze zamówienia skorzystało 11% firm mikro. Popularność omawianej formy wsparcia rosła wraz ze stażem firmy na rynku zamówień publicznych, co można tłumaczyć większą liczbą okazji (potrzeb) do skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych.

Wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, wyróżniali się na tle wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych częstszym sięganiem po wsparcie eksperckie przy obsłudze merytorycznej zamówienia. Zrobiło to kiedykolwiek 38% badanych przedsiębiorców (ponad dwukrotnie więcej niż wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych), w tym 5% badanych twierdziło, że często korzystają z pomocy ekspertów zewnętrznych do obsługi merytorycznej zamówienia.

Wykres 97. Czy zdarza się Państwu korzystać z pomocy zewnętrznych ekspertów do obsługi merytorycznej zamówienia?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy w 2010 roku byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

⁹⁰ Pytanie o korzystanie z ekspertów zewnętrznych do obsługi merytorycznej zamówienia było zadawane tym respondentom, którzy zadeklarowali, że w ich firmie jest komórka zajmująca się w całości zamówieniami publicznymi lub taka, gdzie zamówienia publiczne stanowią główny przedmiot jej działania.

5.3. Opinie o rynku zamówień publicznych w Polsce

5.3.1. Ogólne postrzeganie rynku

Opinie na temat rynku zamówień publicznych różniły się w zależności od doświadczenia badanych (stopnia kontaktu z rynkiem), przy czym dotyczy to głównie stanowczości ocen. Wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, częściej niż przedstawiciele sektora MSP wyrażali się o rynku w sposób zdecydowany. Ponadto niekiedy dało się zaobserwować inne rozłożenie siły oceny poszczególnych stwierdzeń. Przykładowo wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, szczególnie mocno akcentowali znaczenie rynku dla polskiej gospodarki, ale też zwracali uwagę na istotną przewagę omawianego rynku nad komercyjnym w postaci pewności zapłaty. Z kolei w grupie przedstawicieli sektora MSP (tym razem w analizie uwzględniono opinie wszystkich badanych, niezależnie od ich aktywności na rynku zamówień publicznych) najczęściej podkreślano formalizm i biurokrację rynku oraz brak możliwości utrzymywania trwałych relacji z zamawiającym. Niewątpliwie kluczową zmienną mającą wpływ na odnotowane różnice było fakt styczności z tym rynkiem – jedna grupa bazowała na własnych doświadczeniach związanych z obecnością na rynku zamówień publicznych, druga oceniała go posługując się wiedzą potoczną, będącą mieszanką wyobrażeń bazujących na przykład na kontaktach z administracją niezbędnych do codziennego prowadzenia biznesu czy informacjach płynących z mediów i zasłyszanych od innych przedsiębiorców. Badanie pokazuje zatem dwie fotografie rynku zamówień publicznych, co jednak nie oznacza, że są one diametralnie różne.

W przypadku ogółu przedstawiciele sektora MSP często można było spotkać się z postawą ambiwalentną wobec rynku zamówień publicznych. Brak namacalnych doświadczeń płynących z funkcjonowania na tym rynku powodował, że badani często nie potrafili jednoznacznie odnieść się do stwierdzeń opisujących omawiany rynek. W najmniejszym stopniu dotyczyło to kontekstu biurokratycznego – formalnego i formuły współpracy pomiędzy uczestnikami rynku. Większość respondentów uznała, że rynek zamówień publicznych jest zbiurokratyzowany i wiąże się ze skrajnym formalizmem (średnia 3.8 na pięciostopniowej skali ocen, gdzie 1 oznaczało „zdecydowanie się nie zgadzam”, a 5 – „zdecydowanie się zgadzam”) oraz, że jego minusem jest brak możliwości budowania trwałych relacji z zamawiającymi (3.8).

Według przedstawicieli MSP rynek zamówień publicznych jest ważną częścią gospodarki (3.6), ale większość wykonawców „żyje” głównie z rynku komercyjnego (3.5). Działając na rynku zamówień publicznych problemem może być niewielka skłonność zamawiających do „dogadania się”, w przeciwieństwie do rynku komercyjnego, gdzie taka możliwość zawsze istnieje (3.5). Ponadto badani postrzegali rynek zamówień publicznych jako bardziej wymagający od rynku komercyjnego (3.4). W badaniu ilościowym nie prosiliśmy respondentów o uzasadnienie swoich opinii, ale na podstawie rozmów prowadzonych w ramach badań jakościowych oraz doświadczeń własnych możemy stwierdzić, że większe wymagania oznaczają dla wykonawców:

- czasochłonność przygotowania oferty;
- niższe marże niż na rynku komercyjnym;
- nieadekwatne do oczekiwanej jakości budżety zamówienia;
- napięte i nierzadko niezgodne z praktyką rynkową harmonogramy;
- wysoki poziom formalizmu.

Obawy przed większymi wymaganiami rynku publicznego mogą być ukrytą barierą dla ekspansji na tym rynku. Jak pokazały wyniki badania, opisane w dalszej części raportu, przedsiębiorcy MSP często uważali swoje firmy za innowacyjne, ale rzadziej twierdzili, że podobałoby im się innowacyjnym zamówieniom rynku publicznego. Rynek zamówień publicznych to również obszar, na którym działanie podnosi rangę przedsiębiorstwa (3.4), ale niekoniecznie „można z niego nieźle żyć”. W tym przypadku odnotowano bardzo wysoki poziom ambiwalencji opinii (47%).

W przeciwieństwie do grupy wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, zdecydowanie mniej powszechne było wiązanie rynku zamówień publicznych z pewnością zapłaty (3.3). Brak doświadczenia znalazł swoje odzwierciedlenie również w podejściu do sposobu wyłaniania wykonawców. Dla przedstawicieli sektora MSP nie było oczywiste, że na rynku tym rządzi cena, w związku z czym produkty/usługi na nim kupowane są gorszej jakości. Co prawda przeważały głosy potwierdzające taką tezę, jednak występowały zdecydowanie one rzadziej niż w grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro.

Największe zróżnicowanie opinii dotyczyło kwestii związanych z otwartością rynku zamówień publicznych, przejrzystością wyłaniania wykonawców oraz procedur wyboru. Odsetek głosów krytycznych był zbliżony do ilości opinii pozytywnych, często też nie potrafiono jednoznacznie ocenić tych kwestii.

Tabela 13. Proszę ocenić czy zgadza, czy nie zgadza się Pan(i) z następującymi stwierdzeniami.

	[1] całkowicie się nie zgadzam	[2]	[3]	[4]	[5] całkowicie się zgadzam	średnia
Rynek zamówień publicznych kojarzy mi się z biurokracją i skrajnym formalizmem	2%	11%	25%	33%	29%	3,8
Przewagą rynku komercyjnego nad rynkiem zamówień publicznych jest możliwość budowania relacji z zamawiającym, (...)	2%	5%	30%	40%	23%	3,8
Rynek zamówień publicznych stanowi ważną część gospodarki	2%	7%	35%	38%	17%	3,6
Większość wykonawców 'żyje' głównie z rynku komercyjnego, rynek zamówień publicznych może być jedynie dodatkiem	3%	10%	35%	37%	15%	3,5
W razie problemów z zamawiającym z rynku komercyjnego zawsze można się 'dogadać', a na rynku zamówień publicznych możliwość zmian w realizacji zamówienia (...)	2%	10%	35%	37%	16%	3,5
Rynek zamówień publicznych jest bardziej wymagający niż rynek komercyjny	7%	12%	36%	31%	15%	3,4
Obecność na rynku zamówień publicznych podnosi rangę przedsiębiorstwa	4%	13%	40%	31%	13%	3,4
Rynek zamówień publicznych to rynek, z którego można nieźle żyć	4%	9%	47%	28%	12%	3,3
Rynek zamówień publicznych to rynek, gdzie nie trzeba obawiać się o zapłatę za wykonaną pracę	4%	18%	36%	30%	11%	3,3
Na rynku zamówień publicznych rządzi niska cena, w związku z czym produkty / usługi kupowane na rynku zamówień publicznych są gorszej jakości (...)	6%	15%	38%	25%	15%	3,3
Praktycznie każde przedsiębiorstwo może działać na rynku zamówień publicznych	10%	24%	32%	26%	8%	3
Wykonawcy zamówień publicznych wybierani są w sposób przejrzysty	9%	25%	40%	19%	7%	2,9
Obowiązujące na rynku zamówień publicznych procedury gwarantują, że zostanie wybrany zawsze najlepszy wykonawca	16%	17%	41%	20%	6%	2,8

Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=1091.

Opinie badanych praktycznie nie różniły się w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Niemniej jednak, przeświadczenie o hermetyczności rynku było silniejsze w firmach mikro. Różnica pomiędzy nimi a pozostałymi typami przedsiębiorstw nie była duża, jednakże to w firmach mikro, o czym mowa w dal-

szej części opracowania, znacznie częściej twierdzono, że są one zbyt małe, aby starać się o zamówienia publiczne.

Wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, nie mieli większych wątpliwości w ocenie rynku zamówień publicznych jako ważnej części gospodarki (średnia 4.1). Istotnym walorem omawianego rynku jest również w opinii tej grupy badanych pewność zapłaty (średnia 4.0). Ponadto respondenci skłaniali się ku twierdzeniu, że obecność na rynku zamówień publicznych może podnosić rangę przedsiębiorstwa (3.6) oraz, iż jest to rynek otwarty, zaś wybór wykonawców jest dokonywany w sposób przejrzysty. Zwracano również uwagę, że jest to rynek bardziej wymagający niż rynek komercyjny (3.4).

Jednocześnie jednak twierdzono, że rynek zamówień publicznych jest zbiurokratyzowany i wiąże się ze skrajnym formalizmem (3.7); rządzi na nim cena, co powoduje, iż zamawiane produkty i usługi są gorszej jakości niż na rynku komercyjnym (3.7). W przeciwieństwie do rynku komercyjnego nie można tutaj nawiązać trwałych relacji z zamawiającym, które skutkowałyby zlecaniem kolejnych zamówień (3.9), jak również trudno jest o konsens z zamawiającym w przypadku wystąpienia trudności w realizacji zamówienia. O ile na rynku komercyjnym można się w razie problemów dogadać, to na rynku zamówień publicznych jest to trudne (3.7). Jednocześnie zdecydowanie odrzucono stwierdzenie, że obowiązujące na rynku zamówień publicznych procedury gwarantują, że zostanie wybrany najlepszy wykonawca (2.1).

Tabela 14. Proszę ocenić czy zgadza, czy nie zgadza się Pan(i) z następującymi stwierdzeniami na temat rynku zamówień publicznych.

	[1] – całkowicie się nie zgadzam	[2]	[3]	[4]	[5] – całkowicie się zgadzam	średnia
Rynek zamówień publicznych stanowi ważną część gospodarki	2%	4%	17%	35%	42%	4,1
Rynek zamówień publicznych to rynek, gdzie nie trzeba obawiać się o zapłatę za wykonaną pracę	5%	9%	15%	28%	43%	4
Przewagą rynku komercyjnego nad rynkiem zamówień publicznych jest możliwość budowania relacji z zamawiającym	6%	5%	19%	30%	38%	3,9
Na rynku zamówień publicznych rządzi niska cena, w związku z czym produkty / usługi kupowane na rynku zamówień publicznych są gorszej jakości	11%	9%	20%	21%	39%	3,7
Rynek zamówień publicznych kojarzy mi się z biurokracją i skrajnym formalizmem	7%	10%	24%	24%	34%	3,7
W razie problemów z zamawiającym z rynku komercyjnego zawsze można się dogadać	6%	12%	22%	27%	32%	3,7
Obecność na rynku zamówień publicznych podnosi rangę przedsiębiorstwa	7%	12%	24%	30%	26%	3,6
Praktycznie każde przedsiębiorstwo może działać na rynku zamówień publicznych	11%	15%	19%	22%	32%	3,5
Wykonawcy zamówień publicznych wybierani są w sposób przejrzysty	7%	14%	27%	28%	23%	3,5
Rynek zamówień publicznych jest bardziej wymagający niż rynek komercyjny	11%	14%	26%	24%	25%	3,4
Rynek zamówień publicznych to rynek, z którego można nieźle żyć	12%	18%	35%	21%	13%	3,1
Większość wykonawców 'żyje' głównie z rynku komercyjnego, rynek zamówień publicznych może być jedynie dodatkiem	12%	17%	36%	21%	12%	3,1
Obowiązujące na rynku zamówień publicznych procedury gwarantują, że zostanie wybrany zawsze najlepszy wykonawca	45%	20%	22%	8%	4%	2,1

Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy w 2010 roku byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

Opinie te były zbieżne z informacjami pozyskanymi podczas realizacji badań jakościowych na próbie wykonawców. Uczestnicy badań jakościowych zwracali uwagę na charakterystyczne różnice pomiędzy rynkiem komercyjnym a publicznym:

Rynek prywatny charakteryzuje się tym, że jeżeli zrobi się coś dobrze, to jest się polecanym dalej, te kontakty są takie dużo bardziej ścisłe, jeżeli ten zamawiający prywatny ma kolejną inwestycję, to nie będzie gdzieś szukał na rynku, tylko pójdzie do ludzi, których zna, z których jest zadowolony, co nie funkcjonuje w ogóle na rynku publicznym.

Wykonawca aktywny, firma średnia, branża budowlana, mężczyzna

To jest ryzyko duże. Dlatego przedsiębiorcy niezbyt chętnie wchodzą w relacje w takie układy zamówień publicznych, bo wiedzą, że w razie czego nie mają żadnej szansy na pomoc. Nikt nie powie „dobra to ja ci zapłacę za jakiś etap zaliczkowo a ty mi potem odrobisz to w inny sposób”. Nie, oni się trzymają tego, co ma napisane. (...) tak jest, tamten by skamlał pod drzwiami prosił, błagał, jęczał, to nic nie pomoże, a z prywatnym ma pan szansę przedyskutować jeszcze sprawę. Istnieje taka możliwość, mi się zdarzało korzystać z takiej pomocy inwestorów, a przy zamówieniach publicznych raz udało mi się wytargować taka zaliczkę, kiedy miałem bardzo duże zakupy i chyba nie dałbym rady kupić, albo bym kupił ¼ czyli bym wydłużył czas realizacji i wpadł bym w kary umowne, ale się udało jakoś wtedy.

Wykonawca wycofujący się z rynku ZP, firma mikro, budownictwo, mężczyzna

Badani byli natomiast podzieleni co do tego, czy rynek zamówień publicznych może być podstawowym obszarem działania przedsiębiorstwa. Nieznacznie przeważała opinia, że jednak większość wykonawców „żyje” głównie z rynku komercyjnego. Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku oceny opłacalności finansowej obecności na rynku zamówień publicznych. Niewielką przewagę uzyskali respondenci zgadzający się ze stwierdzeniem, że z rynku zamówień publicznych można „nieźle żyć”.

Dane z badania ilościowego znalazły swoje potwierdzenie w wynikach badań jakościowych, chociaż w tych ostatnich mniej widoczne było zróżnicowanie opinii. Niemniej jednak respondenci także mówili o tym, że rynek publiczny raczej uzupełnia portfel zamówień pozyskiwanych na rynku komercyjnym.

Dla nas to jest uzupełnienie tego komercyjnego rynku, te zamówienia publiczne. To jest część gospodarki, która musi ze względów ustawowych organizować te przetargi.

Wykonawca aktywny, firma średnia, usługi, mężczyzna

Żeby np. uczestniczyć w jakimś przetargu, trzeba pokazać jakieś prace do określonych sum, którymi się można pochwalić. I wtedy dopiero można startować w tym przetargu. Trzeba mieć również aktualne kursy BHP itd., a to jest po prostu biurokracja. Są firmy, które się nastawiają tylko na to. Mają tanią siłę roboczą. Robią w zamówieniach publicznych. Jednak większość firm prywatnych w zasadzie skupia się na tym prywatnym inwestorze.

Wykonawca nieaktywny, firma średnia, budownictwo, mężczyzna

5.3.2. Tryby udzielania zamówień publicznych – znajomość i preferencje

Aktywni na rynku zamówień publicznych przedstawiciele sektora MSP, podobnie jak wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, wykazali się wysokim poziomem znajomości trybów udzielania zamówień publicznych, aczkolwiek w pierwszej z wymienionych grup świadomość trybów była mniejsza.⁹¹

⁹¹ W grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, niektóre tryby były znane przez ponad 90% badanych, w przypadku wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych – przez nieco ponad 80%.

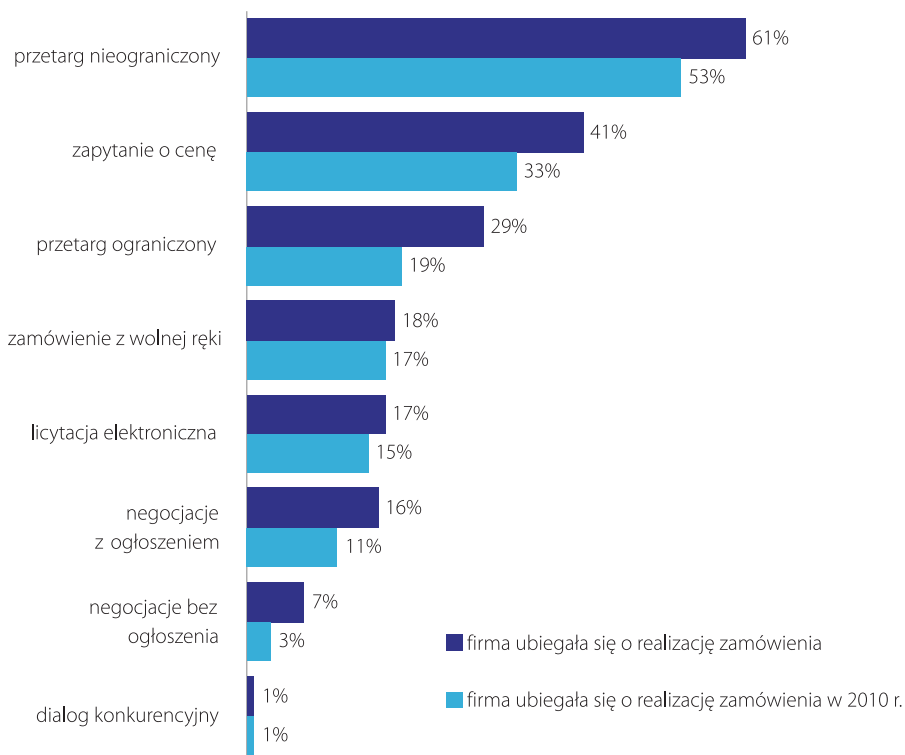
Przedsiębiorcy sektora MSP najczęściej deklarowali znajomość przetargu ograniczonego i nieograniczonego (odpowiednio 83 i 81%). Rzadziej, ale wciąż na wysokim poziomie utrzymywała się znajomość zapytania o cenę (71%). Większość badanych znała też (przynajmniej ze słyszenia) takie tryby jak:

- negocjacje z ogłoszeniem – 61%,
- negocjacje bez ogłoszenia i zamówienie z wolnej ręki (po 59%).

Blisko połowa (49%) ankietowanych słyszała o licytacji elektronicznej, a 41% o dialogu konkurencyjnym. Najwyższy poziom wiedzy odnotowano w firmach średniej wielkości, najgorzej pod tym względem wypadły mikroprzedsiębiorstwa, aczkolwiek także w tych firmach odsetek badanych potwierdzających znajomość poszczególnych trybów przekraczał 50%.

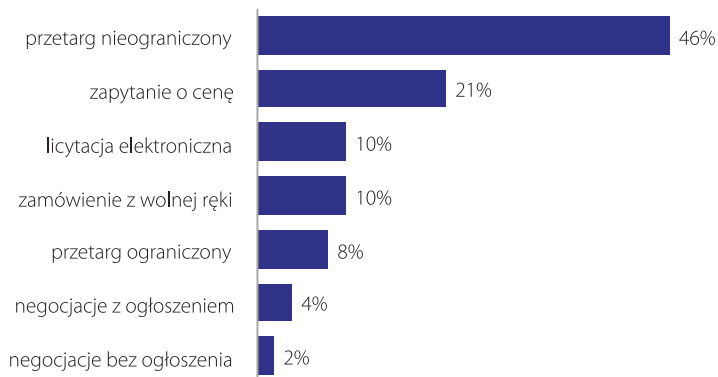
Trybem, z jakim badani przedsiębiorcy sektora MSP mieli najczęściej do czynienia w praktyce, był przetarg nieograniczony. Był to jedyny tryb znany z praktyki przez więcej niż połowę ankietowanych (61%). Na kolejnych miejscach znalazły się: zapytanie o cenę (41%) i przetarg ograniczony (29%). Mniej niż jedna piąta respondentów ubiegała się kiedykolwiek o zamówienie z wolnej ręki (18%), zetknęła się z licytacją elektroniczną (17%, czy negocjacjami z ogłoszeniem. Najrzadziej natomiast próbowano pozyskać zamówienie w ramach negocjacji bez ogłoszenia i w trybie dialogu konkurencyjnego (odpowiednio 7 i 1% wskazań). Podobnie przedstawiała się lista doświadczeń z poszczególnymi trybami w roku 2010. Najczęściej przygotowywano się do przetargu nieograniczonego, najrzadziej spotykano się z dialogiem konkurencyjnym.

Wykres 98. Czy Pana(i) firma kiedykolwiek ubiegała się o zamówienie publiczne, którego wykonawca był wyłaniany w trybie...? A czy w roku 2010 ubiegaliście się Państwo o zamówienie publiczne, którego wykonawca był wyłaniany w trybie: ...?



Wykonawcy z sektora MSP najczęściej wskazywali przetarg nieograniczony jako najbardziej preferowany przez nich tryb wyłaniania najlepszej oferty. Taka opinia została wyrażona przez niemal co drugiego respondenta (46%). Na kolejnych miejscach znalazły się zapytanie o cenę oraz licytacja elektroniczna i zamówienie z wolnej ręki. Preferencje wobec tych trybów były jednak wyrażane znacznie rzadziej od trybu cieszącego się największą popularnością. Na zapytanie o cenę wskazało 21% badanych, licytację elektroniczną i zamówienie z wolnej ręki preferowało natomiast po 10% respondentów.

Wykres 99. Który z trybów wyłaniania wykonawców, z jakimi Pan(i) miał(a) do czynienia, jest najbardziej preferowany przez Pana(i) przedsiębiorstwo?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Popularność przetargu nieograniczonego była tłumaczona jego otwartością (każdy może startować 30%). Około jednej piątej respondentów preferujących ten tryb mówiło, że daje on im największe szanse na wygraną. Podkreślano też, że jest to najczęściej spotykana forma stosowana przez zamawiających.

Za zapytaniem o cenę przemawiało zdaniem respondentów: możliwość przygotowania pełnej kalkulacji (37%), prostota formy oraz związana z tym mała uciążliwość biurokratyczna (odpowiednio 22 i 23%). Jednocześnie 17% badanych swoje preferencje wobec tego trybu uzasadniało wysoką skutecznością ofertowania (duże szanse na wygraną).

Licytacja elektroniczna była przede wszystkim chwalona za szybkość procesu (95%) oraz za uproszczenie procedur biurokratycznych/formalnych (67%). Licytacja zatem była traktowana jako tryb łagodzący największą dolegliwość rynku zamówień publicznych (silny formalizm). Zmniejszenie obciążeń biurokratycznych było także najczęściej wskazywanym walorem zamówienia z wolnej ręki (57%). Przy czym badani preferujący ten tryb cenili go również za elastyczność, tj. możliwość negocjacji warunków kontraktu.

Poprosiliśmy także badanych o wskazanie trybów, które są najmniej preferowane przez reprezentowane przez nich przedsiębiorstwa. Na pierwszym miejscu na liście „niechęci” uplasował się przetarg nieograniczony, którego nie lubi 37% wykonawców z sektora MSP. Na drugim miejscu znalazł się przetarg ograniczony (28%), na trzecim zaś z odsetkiem niechęci wynoszącym 18% – zapytanie o cenę. Pozostałe tryby były wskazywane przez mniej niż jedną dziesiątą ankietowanych.

Wykres 100. A który z trybów wyłaniania wykonawców, z jakimi miał(a) Pan(i) do czynienia, jest najmniej preferowany przez Pana(i) przedsiębiorstwo?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=131 (wykonawcy, którzy mieli do czynienia z co najmniej dwoma trybami).

Wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, wykazują się dużą większą deklarowaną znajomością trybów udzielania zamówień publicznych – większości badanych znane są niemal wszystkie tryby. Powszechną znajomością (powyżej 90%) cieszą się najszerzej stosowane w Polsce przetarg nieograniczony, zapytanie o cenę, zamówienie z wolnej ręki oraz przetarg ograniczony. Około 70%–80% badanych wskazało jako znane negocjacje (z ogłoszeniem i bez ogłoszenia) oraz licytację elektroniczną. Najmniej znanym trybem okazał się sporadycznie stosowany w praktyce zamawiających dialog konkurencyjny.

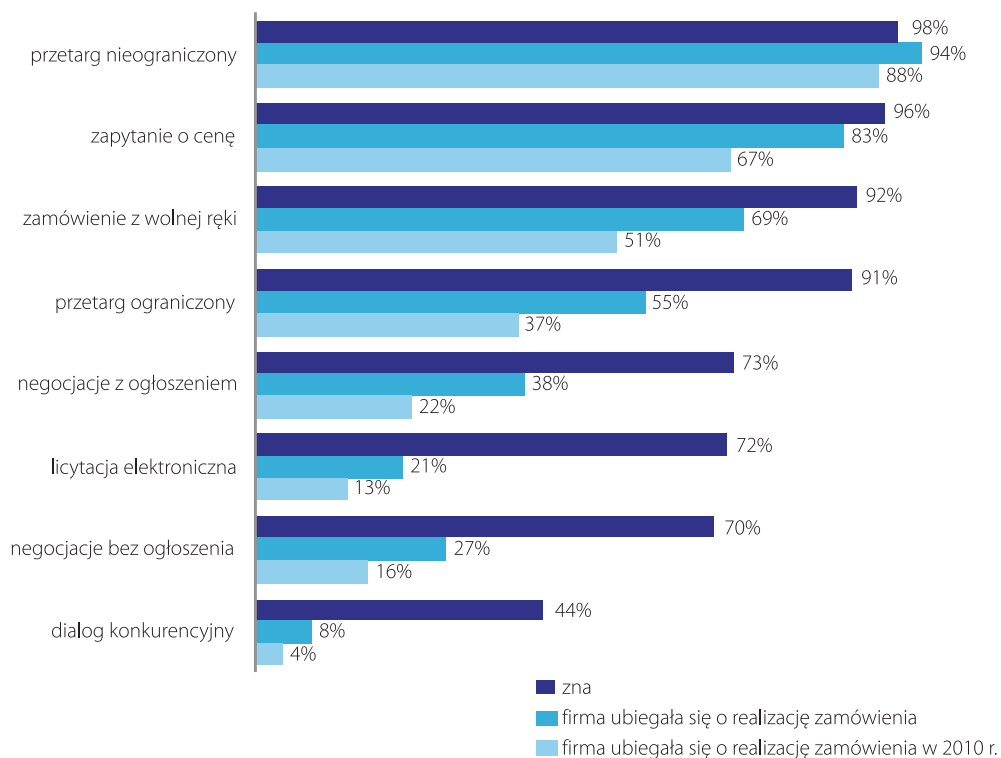
Podobnie przedstawia się hierarchia trybów udzielania zamówień publicznych pod względem odsetka firm, które zetknęły się z nimi w praktyce (kiedykolwiek ubiegały się o realizację zamówienia prowadzonego w danym trybie). Warto dodać, że hierarchia ta pokrywa się zasadniczo ze strukturą zamówień publicznych ze względu na tryb, w jakim prowadzone było zamówienie w 2009 roku (wg danych UZP). Doświadczenia wykonawców najczęściej dotyczą zatem przetargu nieograniczonego oraz zapytania o cenę. Ponad połowa badanych próbowała pozyskać zamówienia prowadzone w trybie zamówienia z wolnej ręki (69%) oraz przetargu ograniczonego (55%). Rzadziej wykonawcy mieli do czynienia z negocjacjami oraz licytacją elektroniczną, najrzadziej zaś – z dialogiem konkurencyjnym.

Podobnie przedstawiała się hierarchia trybów udzielania zamówień publicznych pod względem odsetka firm, które pozyskiwały w ich ramach zamówienia publiczne w roku 2010. Największą popularnością cieszył się przetarg nieograniczony (88%), zapytanie o cenę (67%) i zamówienie z wolnej ręki (51%). Najrzadziej natomiast w 2010 roku pozyskiwano zamówienia w trybie dialogu konkurencyjnego, licytacji elektronicznej oraz negocjacji z ogłoszeniem.

Warto przyjrzeć się, jaki jest profil wykonawców pozyskujących zamówienia publiczne w rzadziej stosowanych trybach, innych niż niemal masowo znane przetarg nieograniczony, zapytania o cenę czy zamówienie z wolnej ręki. Okazuje się, niezależnie od trybu, że doświadczenie z mniej popularnymi procedurami udzielania zamówień publicznych mają częściej przedsiębiorstwa z większym potencjałem, opisywanym w kategoriach wielkości podmiotu i jego siły kapitałowej, oraz przedsiębiorstwa bardziej zaangażowane

w zamówienia publiczne – dłużej na tym rynku obecne, posiadające odrębny dział zamówień publicznych, uczestniczące w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych, w razie potrzeby nie obawiające się korzystać ze środków ochrony prawnej, próbujące pozyskiwać zamówienia w konsorcjach i na rynkach zagranicznych.

Wykres 101. Proszę powiedzieć, czy zna Pan(i) następujące tryby udzielania zamówień publicznych, ubiegał(a) się Pan(i) o zamówienie kiedykolwiek i w 2010 roku?



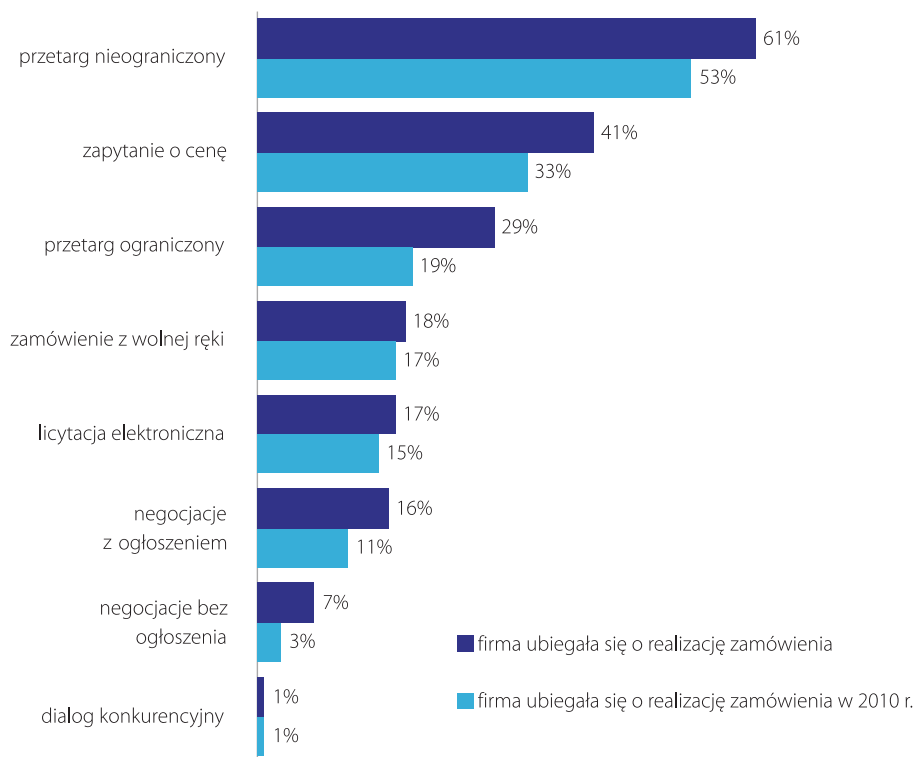
Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=900.

Badanych zapytano także o wskazanie najbardziej i najmniej preferowanego trybu udzielania zamówień publicznych oraz poproszono o uargumentowanie swoich opinii. Podobnie jak w przypadku przedstawicieli sektora MSP, największe grono zwolenników ma najlepiej znany, również z praktyki udzielania zamówień, przetarg nieograniczony (53%). Stosunkowo często uchodzi on jednak również za najmniej preferowany – liczba przeciwników, choć ponad dwukrotnie mniejsza niż liczba zwolenników, jest znaczna – 23%.

Wśród zwolenników przetargu nieograniczonego najczęściej można było słyszeć głosy, że:

- jest to najczęściej stosowana forma/najwięcej jest takich przetargów (15%)
- wiążąca się z małą ilością formalności, uproszczoną procedurą (14%)
- posiadająca przejrzyste/czytelne zasady (12%)
- prosta/łatwa/wygodna forma (10%)
- uczciwa/sprawiedliwa forma/zapewniająca równe szanse (9%).

Wykres 102. Który z trybów wyłaniania wykonawców, z jakimi Pan(i) miał do czynienia, jest najbardziej/najmniej preferowany przez Pana(i) przedsiębiorstwo?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=818 (wykonawcy, którzy mieli do czynienia z co najmniej dwoma trybami).

Wydaje się, że wyrażający te opinie, zwłaszcza o małej liczbie formalności, uproszczonej procedurze, mogli silnie kojarzyć ten tryb udzielania zamówień ze stosowaniem wyłącznie kryterium cenowego.

Hipotezę tę potwierdza fakt, że argumentem najczęściej podnoszonym przez przeciwników przetargu nieograniczonego było to, że cena jest jedynym kryterium wyboru oferty (21%). Ponadto respondenci zwracali również uwagę na niskie/zaniżone ceny ofert zgłaszanych do takich przetargów (10%) oraz zbyt dużą konkurencję (17%), wynikającą m.in. ze względnie łatwych kryteriów dostępu do udziału w takich postępowaniach (7%). Badani za elementy dysfunkcyjne analizowanego trybu uznawali też wysoki poziom biurokracji/dużą ilość dokumentów (18%) oraz ogólnie skomplikowane/zawiłe procedury.

Ciekawe, że preferencje wobec przetargu nieograniczonego wyrażane były częściej wraz ze wzrostem wielkości przedsiębiorstwa. Preferowało go ponad 80% firm dużych i dwukrotnie mniejszy odsetek podmiotów mikro. Warto dodać, że ten najbardziej popularny, uchodzący za najbardziej konkurencyjny, tryb udzielania zamówień publicznych miał wśród większości trenerów i doradców opinię najbardziej „otwartego” dla sektora MSP i potencjalnie stosunkowo dla niego atrakcyjnego ze względu na częste stosowanie kryterium ceny – przedstawicielom MSP przypisywano bowiem z reguły większą zdolność do obniżania cen.

Jednakże ujawniły się również wśród trenerów i doradców rzadkie, ale – jak się okazuje w świetle wyników badania ilościowego – bardziej trafne opinie na temat niekorzystnego wpływu wyłącznego kryterium ceny na dostęp MSP do rynku zamówień publicznych. Zdaniem niektórych trenerów i doradców większą zdolność do konkurowania za pomocą cen – ze względu na większą skalę działania, a także większą siłę przetargową w negocjacjach z kontrahentami – mają większe przedsiębiorstwa.

Patrząc na chociażby najczęściej stosowane kryterium wyboru oferty, czyli ceny. No ten duży przedsiębiorca niejednokrotnie może obliczając swoją cenę zaniżyć ją w różnych postępowaniach, no żeby, no nie wiem, powiedzmy przetrwać jakiś tam moment czy to kryzysu czy, no nie wiem, jakiejś tam swojej gorszej koniunktur. A mały przedsiębiorca no jednak nie może tych kosztów zbytnio ograniczać, ponieważ no on ma je w innym wymiarze i tutaj na pewno te duże firmy, aby akurat w tym czy w innym postępowaniu mogą wygrać to postępowanie. Bo mały przedsiębiorca no nie będzie miał jak tak bardzo ograniczać kosztów. Ponieważ, wiadomo, to jest zupełnie inna skala.

Doradca i trener, kobieta, 36–50 lat

Zwracano również uwagę na to, że w dzisiejszych czasach ogromnej, narastającej konkurencji między firmami o zamówienia publiczne, dla niektórych firm realizacja zamówień służyć może zapewnieniu zdolności do pozyskiwania kolejnych zamówień (gromadzenia referencji). Większe możliwości realizacji takiej strategii, z uwagi na zdyswersyfikowane i większe alternatywne źródła przychodu, mają firmy duże niż małe. Zaciekła konkurencja cenowa okazuje się zatem wypychać małe przedsiębiorstwa z rynku zamówień publicznych.

Niektórzy składają oferty po to, żeby zdobyć zamówienie i utrzymać swój potencjał do następnego zlecenia, które będzie bardziej opłacalne.

Doradca i trener, mężczyzna, do 35 lat

Na drugim miejscu w rankingu preferowanych trybów udzielania zamówień publicznych uplasowały się, niemal ex quo, zapytanie o cenę (20%) i zamówienie z wolnej ręki (16%). Ten pierwszy miał jednak podobnie licznie grono przeciwników co zwolenników (22%), można więc uznać, że jest tryb budzący wyraźne kontrowersje.

Zgłaszano następujące zastrzeżenia pod adresem zapytania o cenę:

- mało czytelny/brak jasnych zasad (14%)
- nieuczciwy/możliwość korupcji/„ustawionych” przetargów (12%)
- mało popularny/ rzadko spotykany (11%)
- jedynym kryterium wyboru oferty jest cena (9%)
- zbyt mało informacji (9%)
- mała skuteczność/szansa na wygraną (7%)
- mała wartość zleceń (6%).

Zastrzeżenia te pokazują, że czynnikiem budzącym obawy jest przede wszystkim niewielki stopień sformalizowania tego trybu, co może skutkować nieczytelnością wyboru oferenta i w konsekwencji zmniejszając szansę na wygraną. Wątpliwości wzbudzało również związane z takim wyborem wykonawcy stosowanie kryterium cenowego.

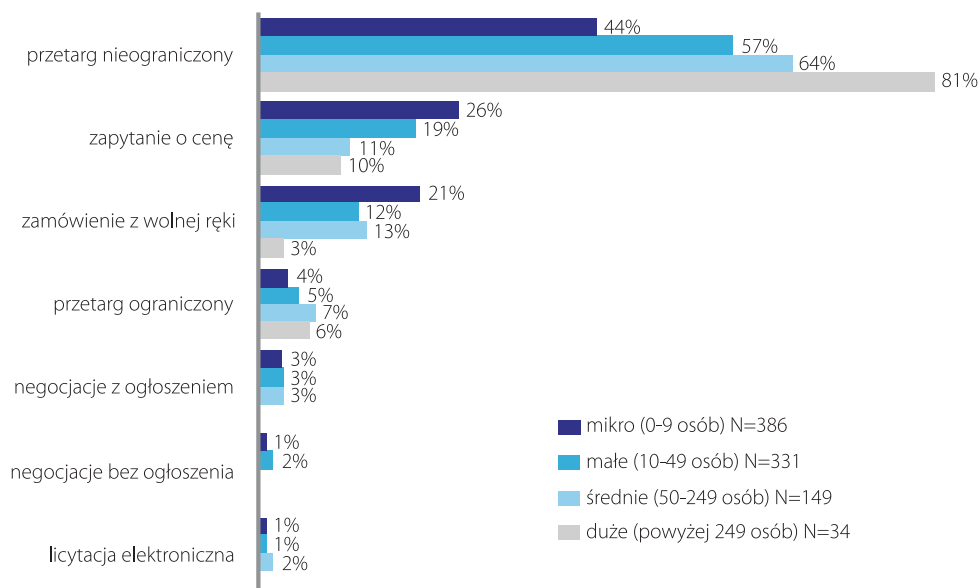
Niezależnie od wątpliwości związanych zgłaszanych po adresem zapytania o cenę tryb ten, podobnie jak i zamówienie z wolnej ręki, był częściej preferowane przez podmioty mikro, rzadziej przez podmioty małe i średnie, najrzadziej zaś przez firmy duże. Prawdopodobnie przyczyną większej atrakcyjności zapytania o cenę dla podmiotów mikro jest mniejsza wartość tych zamówień (odpowiadająca ich mniejszemu potencjałowi), a także stosunkowo prosta procedura, nie angażująca nadmiernie w przygotowanie oferty.

W rankingu najmniej preferowanych trybów udzielania zamówień publicznych, poza wspomnianymi już najczęściej wskazywanymi przetargiem nieograniczonym i zapytaniem o cenę, stosunkowo wysoką pozycję zajęł również przetarg ograniczony, wskazany przez 18% badanych. Przetarg ograniczony kojarzony jest przede wszystkim z dużymi/trudnymi do spełnienia wymaganiami (34%). Niektórzy badani jako wadę tego trybu postrzegali fakt adresowania go do określonej grupy wykonawców. Przetarg ograniczony uchodzi ponadto za skomplikowany, wiążący się z zawiłymi procedurami (7%) oraz dużą ilością dokumentów (7%) i pracochłonnością przygotowania oferty.

Licytacja elektroniczna, wskazywana stosunkowo często jako najmniej preferowany tryb udzielania zamówień publicznych i tylko przez 1% jako najbardziej preferowany, budziła zastrzeżenia związane przede wszystkim z nieodłącznym dla tego trybu stosowaniem kryterium cenowego (10%), prowadzącego do oferowania przez wykonawców zaniżonych/nieopłacalnych cen (28%). Pojawiały się również głosy, że jest to tryb czasochłonny/pracochłonny (7%) oraz nieuczciwy, wiążący się z możliwością korupcji (7%). Zgłaszano również zastrzeżenia dotyczące awaryjności/wadliwości internetu (5%).

Powody obiektywnie związanych z negocjacjami (z ogłoszeniem i bez ogłoszeniem) związane były przede wszystkim z nieznaną procedurą, a w konsekwencji postrzeganiem go jako nieczytelny/nie posiadający jasnych zasad. Pojawiały się również argumenty wskazujące na zaniżone ceny i nieuczciwość/ możliwość „ustawiania” przetargów.

Wykres 103. Preferowany tryb udzielania zamówień publicznych ze względu na wielkość przedsiębiorcy



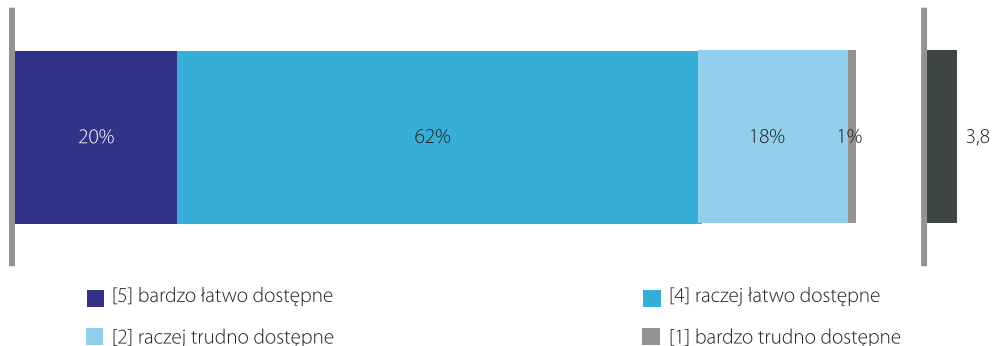
Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

5.3.3. Ocena informacji o zamówieniach publicznych

a. Ogłoszenia o zamówieniach publicznych

Według przedstawicieli sektora MSP deklarujących obecność na rynku zamówień publicznych nie ma problemów z dostępem do informacji o zamówieniach. Trzech na czterech ankietowanych stwierdziło, że informacje te są bardzo łatwo lub łatwo dostępne. Uzyskany wynik był jednak gorszy od wyników badania na próbie wykonawców z lat 2008–2010, w którym odnotowano 89% pozytywnych ocen (bardzo łatwo dostępne lub raczej dostępne). Różnica wynika prawdopodobnie z większego profesjonalizmu i doświadczenia rynkowego wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, co zresztą znalazło odzwierciedlenie w wynikach badania.

Wykres 104. Jak ocenia Pan(i) dostęp do ogłoszeń o zamówieniach publicznych? Czy informacje te są?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Pozytywne opinie korzystnie świadczą o działaniach podejmowanych przez zamawiających, to bowiem ich strony internetowe stanowiły najczęściej wskazywane źródło wiedzy o ogłoszeniach o zamówieniach publicznych (71%). Blisko dwie trzecie wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych korzystało z bezpłatnych informatorów internetowych, a prawie jedna czwarta miała wykupiony dostęp do płatnego informatora (internetowego) o przetargach. Kolejnym źródłem informacji o przetargach są kontakty z przedstawicielami zamawiającego. Niemal jedna trzecia badanych właśnie od nich dowiaduje się o przygotowywanych przetargach. Dodatkowo w niektórych przedsiębiorstwach (19%) informacja o ogłoszeniach pochodzi od pracowników firmy.

Wykres 105. Skąd Państwo dowiadujecie się o ogłoszeniach o zamówieniach publicznych?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Zachowanie przedsiębiorców sektora MSP różniło się od działań podejmowanych przez wykonawców z lat 2008–2010. W tej grupie wiodącymi źródłami informacji były informatory przetargowe, a dopiero na trzecim miejscu wymieniano strony internetowe zamawiających. Działania wykonawców z tej grupy w zakresie poszukiwania informacji o zamówieniach publicznych cechuje zatem większa efektywność. Informatory przetargowe prezentują informację o ogłoszeniach w formie zbiorczej, według wcześniej zdefiniowanych

kryteriów (np. rodzaju zamówienia). Poszukiwanie informacji na stronach zamawiającego jest bardziej czasochłonne, biorąc pod uwagę, że przy dużej liczbie podmiotów kierujących się ustawą PZP należy przeszukać kilka lub kilkanaście stron, aby natrafić na interesujące postępowanie. Jednocześnie nie możemy wykluczyć, że przedstawiciele sektora MSP byli zainteresowani realizacją zamówień dla określonych typów zamawiających, stąd też wysoki poziom popularności poszukiwania informacji na stronach internetowych instytucji zamawiających.

Wykres 106. Skąd Państwo dowiadujecie się o ogłoszeniach o zamówieniach publicznych?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy w 2010 roku byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

Wyniki były zbliżone z uzyskanymi w badaniu jakościowym – dostęp do informacji o zamówieniach publicznych nie jest problemem, a wykonawcy często posługują się elektronicznymi narzędziami wyszukiwania informacji o przetargach.

Respondent: Ja sobie bardzo chwalebę TEDa, co prawda tam wiele zależy od tego jak zamawiający wypełni ten formularz, ale te formularze są przejrzyste, wiadomo co, gdzie, czego szukać, zazwyczaj informacje podawane są kompleksowo, warunki brzegowe w ogóle wejścia do postępowania, jest to w miarę szczegółowo, logicznie ułożone, rzetelnie

Moderator: A polski Biuletyn?

Respondent: Tam nie zaglądałem szczerze powiedziawszy.

Moderator: A skąd Państwo wiecie o przetargach polskich?

Respondent: Mamy podpisaną umowę na wyszukiwanie, abonament mam wykupiony i dostaję to w paczce codziennie ogłoszenia jakie się okazały dnia poprzedniego.

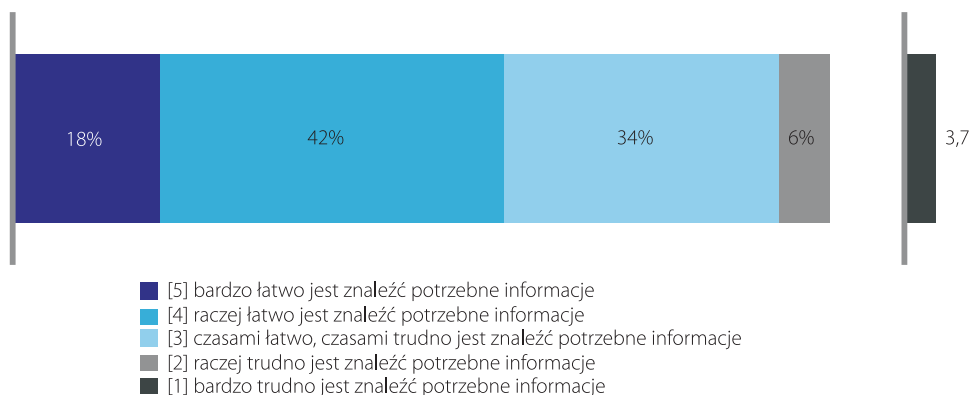
Wykonawca aktywny na zagranicznym rynku zamówień publicznych, firma średnia, budownictwo, mężczyzna

No jest Dziennik Unijny, można sobie zamówić na maila codziennie informacje wybierając jakieś kryteria. Jest biuletyn zamówień publicznych, z którego w ogóle nie korzystam bo strona (...) jakoś tak mało przyjazna dla użytkownika więc nie zaglądam, poza tym zamówienia mało korzystne.

Wykonawca aktywny na zagranicznym rynku zamówień publicznych, firma średnia, usługi, kobieta

Większość przedstawicieli sektora MSP deklarujących swoją obecność na rynku zamówień publicznych korzystnie oceniła także łatwość wyszukiwania informacji o zamówieniach publicznych na stronach internetowych zamawiających. Pozytywne oceny wystawiło 60% respondentów (w tym 18% zdecydowanie pozytywne). Jedna trzecia miała zarówno pozytywne, jak i negatywne doświadczenia z wyszukiwaniem informacji na stronach zamawiających. Z niemal identyczną oceną mieliśmy do czynienia w grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro.

Wykres 107. Jak Pan(i) ocenia łatwość wyszukiwania informacji o zamówieniach publicznych na stronach internetowych zamawiających?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=193 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, korzystający ze stron internetowych zamawiającego).

b. Ocena SIWZ i OPZ

Większość przedstawicieli sektora MSP deklarujących obecność na rynku zamówień publicznych pozytywnie wyrażała się o dokumentacji zamówień publicznych (SIWZ i OPZ). Rzadko jednak były to oceny zdecydowanie pozytywne.

W SIWZ najlepiej oceniono zrozumiałość informacji, ich spójność oraz praktyczną przydatność, natomiast nieco gorzej – kompletność (czy informacje są wyczerpujące) oraz precyzję. Choć także w ocenie tych dwóch aspektów przeważały oceny pozytywne, to jednak – na tle pozostałych – dość często można było się spotkać głosami negatywnymi.

Tabela 15. Czy informacje umieszczane w SIWZ są: ...?

	zrozumiałe	spójne	wyczerpujące	precyzyjne	praktyczne
[4] zdecydowanie tak	19%	13%	12%	11%	8%
[3] raczej tak	76%	75%	62%	61%	76%
[2] raczej nie	4%	8%	18%	20%	8%
[1] zdecydowanie nie	0%	1%	3%	1%	3%
trudno powiedzieć	1%	2%	5%	6%	5%

Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

W ocenie Opisu Przedmiotu Zamówienia również przeważały oceny pozytywne. Największe zadowolenie badanych budziła spójność dokumentów tego typu oraz zrozumiałość przekazu. Głosy krytyczne dotyczyły natomiast najczęściej precyzji OPZ oraz zakresu zawartych w nim informacji (dosyć często uważano, że nie są one wyczerpujące).

Tabela 16. Czy informacje umieszczane w OPZ są: ...?

	spójne	zrozumiałe	praktyczne	wyczerpujące	precyzyjne
[4] zdecydowanie tak	10%	15%	13%	14%	11%
[3] raczej tak	81%	74%	70%	61%	59%
[2] raczej nie	5%	9%	12%	16%	22%
[1] zdecydowanie nie	0%	1%	2%	5%	1%
trudno powiedzieć	4%	2%	4%	4%	8%

Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, także z reguły pozytywnie oceniali przygotowane przez zamawiających SIWZ i OPZ, choć rzadko były to oceny zdecydowanie pozytywne. Odsetek pozytywnych ocen był jednak niższy niż w przypadku wykonawców zidentyfikowanych jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu MSP. Najlepiej oceniono zrozumiałość omawianych dokumentów (88% ocen pozytywnych, w tym 14% zdecydowanie pozytywnych) oraz ich spójność (79%, w tym 11% zdecydowanie pozytywnych) i praktyczność (71%, w tym 10% zdecydowanie pozytywnych). Podobnie jak w przypadku wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych najgorzej (ale w dalszym ciągu przy przewadze ocen pozytywnych) oceniono kompletność informacji (ich wyczerpujący charakter) oraz ich precyzję, a także – praktyczną użyteczność.

Tabela 17. Czy informacje umieszczane w SIWZ i w OPZ są ...?

	spójne	zrozumiałe	praktyczne	wyczerpujące	precyzyjne
[4] zdecydowanie tak	11%	14%	10%	10%	9%
[3] raczej tak	68%	74%	61%	54%	62%
[2] raczej nie	17%	10%	23%	31%	25%
[1] zdecydowanie nie	2%	1%	3%	5%	3%
trudno powiedzieć	2%	1%	3%	1%	2%

Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy w 2010 roku byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

Opinie uczestników badań ilościowych były korzystniejsze od informacji pozyskanych w trakcie badań jakościowych. Wówczas respondenci silnie akcentowali problemy z dokumentacją przetargową – SIWZ i OPZ. Ze względu na odmienny charakter badań trudno mówić o bezpośredniej ich porównywalności. W badaniu jakościowym respondenci skupiali się bowiem na opisie obszarów problemowych, z jakimi się zetknęli, co nie oznacza, że uważali, iż każda dokumentacja jest źle opracowana.

Zdarzają się specyfikacje, które żądają dokumentów, które nie istnieją, żądają pism, których nie sposób uzyskać, nie ma dla niektórych zamawiających znaczenia, że ileś lat temu już zespół arbitrów wypowiedział się, że takich dokumentów nie wolno żądać, bo to jest naruszenie prawa, ale taki zamawiający będzie się upierał nie tylko, że takiego dokumentu może żądać, bo tak, ale też takie dokumenty, który każdy rozsądny człowiek powie, że nikt nigdy ich nie wyda to oni mówią, że takie dokumenty można uzyskać i że to nie jest żaden problem, a my (...), bo mniej więcej taka jest argumentacja, jeżeli nie umiecie uzyskać to się nie nadajecie do realizacji takich zamówień (...) Ja mam z takimi doświadczeniami do czynienia non stop, to nie jest tak, że ja sobie wyciągam jakieś perełki, tylko ja mam do czynienia z takimi rzeczami non stop, to są często po prostu rzeczy przepisane ciągiem z ustawy, ludzie przepisują bez zastanowienia czasami pewne rzeczy a potem zastanawiają się co z tym zrobić.

Jak oni to robią to nie wiem, spotkałem się wielokrotnie ze specyfikacją dobrze zrobioną i źle, to jest problem, bo jak specyfikacja jest troszkę zła, niedokładna, tak jak teraz dostałem specyfikację z SGH, na podstawie tej specyfikacji nie wynika jasno, czy ja mam dać nowy materiał czy ja mogę wbudować już w istniejący materiał, kosztorys jest bardzo niestarannie zrobiony, bez wizji lokalowej i bez spotkania z tym kto będzie to zamawiał to nic nie wiadomo, niestarannie przygotowana, bo ktoś nie umie albo specjalnie zataił jakieś informacje.

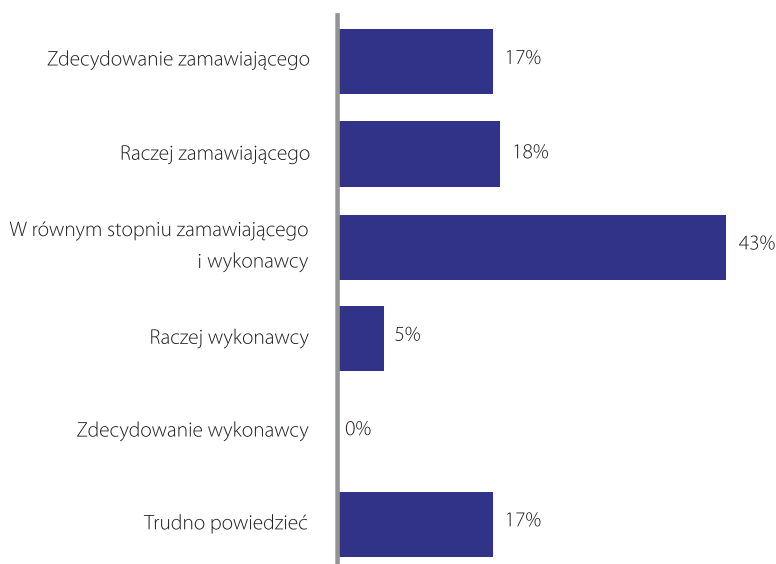
Wykonawca aktywny, firma mała, budownictwo, mężczyzna

5.3.4. Ocena umów na realizację zamówień publicznych

Względna większość (43%) badanych z sektora MSP deklarujących swoją obecność na rynku zamówień publicznych była zdania, że umowy na realizację zamówień publicznych nie faworyzują żadnej ze stron. Pozostali wyrażali zazwyczaj opinię, że umowy te lepiej zabezpieczają interesy zamawiającego.

Opinie były zróżnicowane ze względu na wielkość przedsiębiorstwa. Osoby z firm mikro najczęściej twierdziły, że w umowach nie ma wpisanej nierównowagi stron. Z kolei w firmach małych i średnich większość respondentów była zdania, że faworyzują one zamawiających, przy czym w przypadku firm średnich była to większość względna (40%). Przeświadczenie o korzystniejszych dla zamawiającego zapisach umów było ujemnie skorelowane ze stażem firmy na rynku zamówień publicznych – im ten staż większy, tym rzadziej w opiniach badanych występowała opinia o przewadze interesów zamawiającego. W firmach o stażu nie przekraczającym 5 lat przekonanych o nierównowadze zapisów w umowach było 40% badanych, a wśród najbardziej doświadczonych (powyżej 15 lat obecności na rynku zamówień publicznych) już tylko 16% respondentów podzielało taką opinię.⁹²

Wykres 108. Proszę wziąć pod uwagę wszystkie doświadczenia Pana(i) firmy z realizacją zamówień publicznych i powiedzieć, czyje interesy umowy te zazwyczaj lepiej zabezpieczają?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

⁹² W grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, takiej zależności nie stwierdzono.

W grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, dominowało przekonanie, że umowy te lepiej zabezpieczają interesy zamawiających. Taką opinię wyraziło 88% badanych, z czego połowa była o tym zdecydowanie przekonana. Przeświadczenie o nierównowadze w umowach (na korzyść zamawiającego) było tym silniejsze, im większa była wiedza przedsiębiorstw na temat zamówień publicznych. W firmach określających własną wiedzę jako w pełni wystarczającą było o tym zdecydowanie przekonanych 55% respondentów, w przedsiębiorstwach wymagających niewielkiego uzupełnienia wiedzy – 49%, zaś wśród określających wiedzę jako niewystarczającą – 45%. Również przedsiębiorstwa posiadające działy do spraw zamówień publicznych, częściej niż pozostałe uważały, że umowy zdecydowanie lepiej dbają o interes zamawiającego (56%).⁹³

Wykres 109. Proszę wziąć pod uwagę wszystkie doświadczenia Pana(i) firmy z realizacją zamówień publicznych i powiedzieć, czyje interesy umowy te zazwyczaj lepiej zabezpieczają?



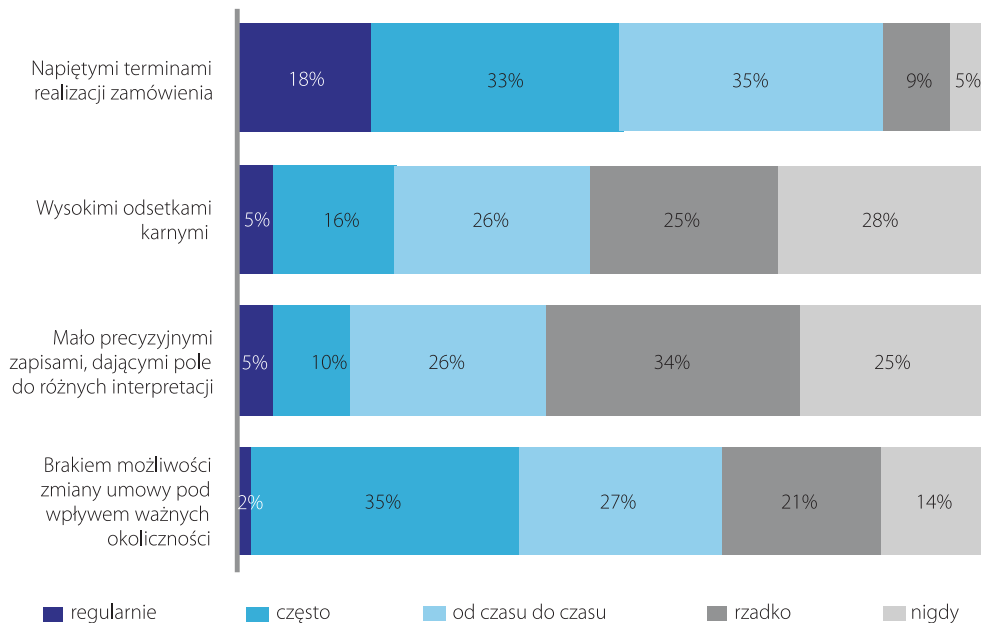
Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy w 2010 roku byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

Umowy z zamawiającymi zostały skrytykowane przede wszystkim za napięte terminy realizacji zamówienia. Problem ten dotknął kiedykolwiek zdecydowaną większość badanych z sektora MSP, deklarujących swoją aktywność na rynku zamówień publicznych (95%) i należy podkreślić, że połowa z nich twierdziła, że spotyka ich to regularnie lub często. Również zwracano uwagę na brak możliwości dokonywania zmiany w umowach pod wpływem ważnych okoliczności. Kwestia ta została podniesiona przez 86% ankietowanych. Regularnie lub często z tym problemem stykało się 37% badanych przedsiębiorców. Mniejszą trudnością okazały się odsetki karne oraz mała precyzyjność zapisów umowy. Występowanie tych problemów zauważyła większość ankietowanych, jednak stosunkowo rzadko deklarowano wysoką częstotliwość ich występowania. Regularnie lub często z wysokimi odsetkami karnymi miało do czynienia 21% ankietowanych, a z mało precyzyjnymi zapisami, dającymi pole do różnych interpretacji – 15%. Opinie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, były podobne do odnotowanych w grupie wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych, jednak częstotliwość ich występowania szacowano na wyższą (wyższy odsetek wskazań na odpowiedź „regularnie”).⁹⁴

⁹³ 9 pkt. proc. więcej niż w pozostałych przedsiębiorstwach

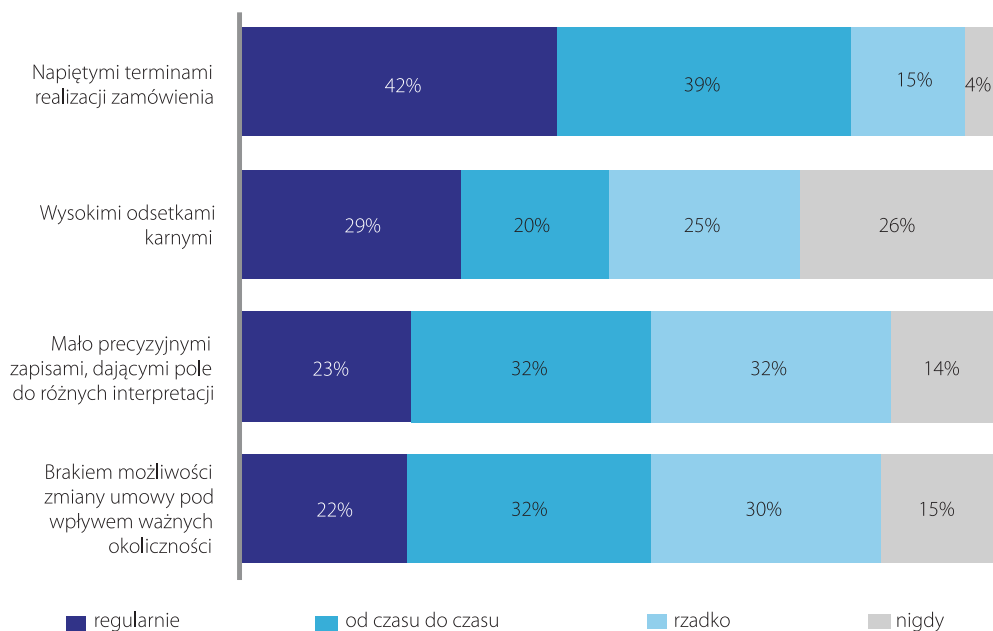
⁹⁴ Wykonawcy z lat 2008–2010 częściej spotykali się z poszczególnymi problemami. Można to tłumaczyć wyższym poziomem ich aktywności na rynku zamówień publicznych.

Wykres 110. A jak często macie Państwo do czynienia w tych umowach z ...?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Wykres 111. A jak często macie Państwo do czynienia w tych umowach z ...?

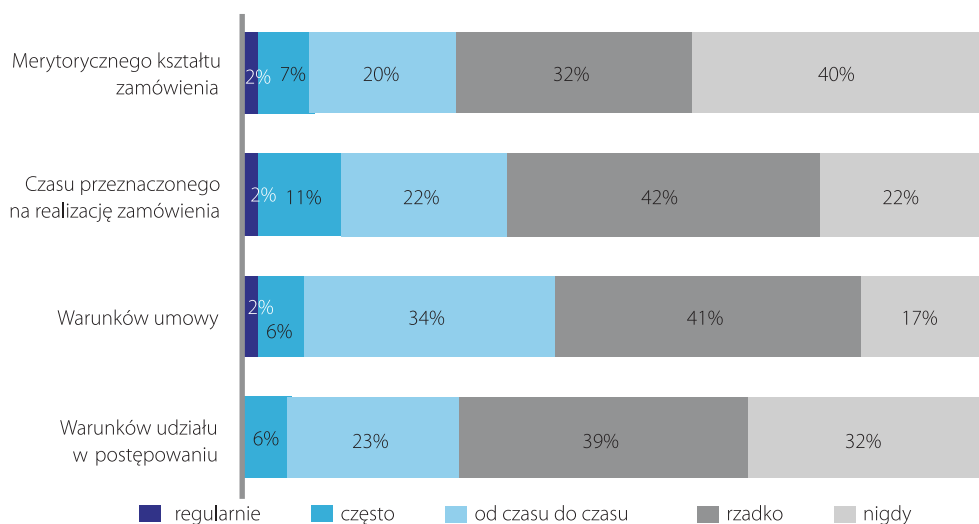


Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy w 2010 roku byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

5.3.5. Komunikacja z zamawiającymi na etapie przygotowania ofert

Większość wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych deklaruje podejmowanie prób wyjaśniania wszelkich wątpliwości, jakie nasuwają się po zapoznaniu się z dokumentacją przetargową. Wykonawcy ci najczęściej zgłaszają uwagi dotyczące warunków umowy oraz czasu przeznaczanego na realizację zamówienia (odpowiednio 83% i 78%). Rzadziej zgłaszano zastrzeżenia do warunków udziału w postępowaniu (68%); najrzadziej natomiast informowano zamawiającego o zastrzeżeniach dotyczących merytorycznego kształtu zamówienia.

Wykres 112. Czy zdarza się Państwu zgłaszać zamawiającemu – na etapie przygotowania oferty – zastrzeżenia dotyczące: ...?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Liderem pod względem zgłaszania zastrzeżeń były przedsiębiorstwa średniej wielkości. Zdecydowana większość z nich stara się wyjaśniać wszelkie pojawiające się wątpliwości. Odsetek zgłaszających zastrzeżenia wahał się w zależności od „problemowego” obszaru od 81% do 87%. Mniej aktywne pod tym względem były pozostałe przedsiębiorstwa MSP. W przeciwieństwie do podmiotów średnich relatywnie mało firm mikro i małych zgłaszało uwagi do merytorycznego kształtu zamówienia oraz warunków udziału w postępowaniu, a więc de facto elementów kluczowych.

Tabela 18. Czy zdarza się Państwu zgłaszać zamawiającemu – na etapie przygotowania oferty – zastrzeżenia dotyczące: ...? Odsetek odpowiedzi „nigdy”

	Mikro	Małe	Średnie
Merytorycznego kształtu zamówienia	41%	30%	16%
Czasu przeznaczanego na realizację zamówienia	22%	23%	14%
Warunków umowy	17%	28%	13%
Warunków udziału w postępowaniu	32%	34%	19%

Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Trudno o pełne wytłumaczenie odnotowanej różnicy, jednakże posiłkując się zarówno wynikami badań ilościowych, jak i jakościowych możemy stwierdzić, że ważnymi barierami powstrzymującymi przed zgłaszaniem zastrzeżeń mogą być obawy wykonawców przed zadawaniem pytań. Niektórzy uczestnicy badania jakościowego mówili, że zadając pytania mogą się narazić na sankcje ze strony zamawiających na etapie realizacji zamówienia lub podczas ubiegania się o inne zamówienie. Z pewnością aktywność wykonawców jest blokowana również przez ograniczone zasoby wiedzy na temat rynku zamówień publicznych, w tym brak wiedzy na temat możliwości zgłaszania zapytań⁹⁵.

Jeśli zada Pan pytanie dotyczące umowy, automatycznie większość zamawiających będzie panu robiła problemy z odpowiedzią, będzie później robiła problemy przy realizacji.

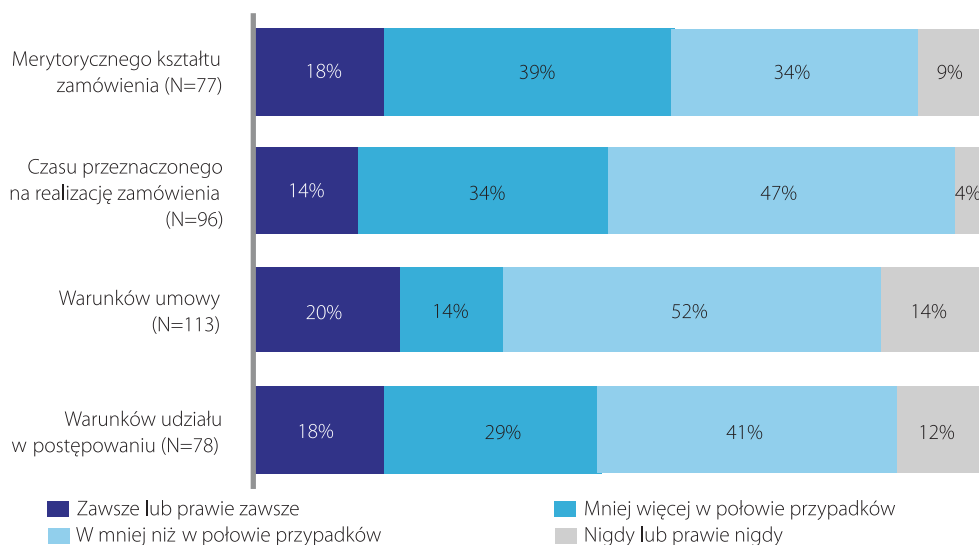
M: A z jakiego względu?

R: Ponieważ podważa Pan ich prawnika (...)

Wykonawca aktywny, firma mikro, usługi, mężczyzna

Ponadto, co ujawniły wywiady pogłębione z przedstawicielami wykonawców, barierą może być także obawa wykonawców przed ujawnianiem konkurencji swojej linii rozumowania przed złożeniem ofert. Większość wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych przynajmniej raz odnotowało sukces w postaci uwzględnienia przez zamawiającego zgłoszonych uwag. W najmniejszym stopniu dotyczyło to uwag do warunków umowy i warunków udziału w postępowaniu (odpowiednio 14% i 12% przedsiębiorców powiedziało, że ich uwagi nigdy nie zostały uwzględnione). W przypadku zastrzeżeń merytorycznych oraz czasu przeznaczanego na realizację zamówienia odsetek badanych, których uwag nigdy nie uwzględniono, wyniósł natomiast 9% i 4%.

Wykres 113. Jak często Państwa zastrzeżenia dotyczące ... są uwzględniane przez zamawiających?



Źródło: Badanie ilościowe MSP.

⁹⁵ Firmy mikro i małe rzadziej dysponują wyspecjalizowanymi komórkami, rzadziej również pracownicy mają możliwość uczestniczenia w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych.

W wywiadach pogłębionych z wykonawcami pojawiały się treści świadczące o poprawie działania zamawiających w zakresie analizy i uwzględniania zgłaszanych przez wykonawców uwag. Zmiana ta była oceniana bardzo pozytywnie.

One są szczegółowe i szybkie, tu się poprawiło bardzo i oni udzielają odpowiedzi.

Wykonawca wycofujący się z rynku ZP, firma mała, usługi, mężczyzna

Sukcesy zdarzają się podczas składania zapytań do specyfikacji, trochę takie wytykanie za zasadzie, zobaczenie jakich głupot wymagacie. I kiedy urząd to poprawia, wtedy mamy satysfakcję.

Wykonawca aktywny, firma mikro, usługi, kobieta

5.4. Stosowanie środków ochrony prawnej

Zanim przejdziemy do omówienia stosowania przez przedstawicieli sektora MSP środków ochrony prawnej warto zapoznać się z wynikami pomiaru wiedzy o zmianach w ustawie PZP ze stycznia 2010 r. Nowelizacja ta wprowadzała bowiem istotne zmiany w procedurze odwołań i protestów.

Uzyskane wyniki nie napawają optymizmem. Pomimo długiego okresu czasu, jaki upłynął od nowelizacji, słyszała o niej zaledwie połowa wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych. Tak niski poziom świadomości jest niepokojący⁹⁶ i skłania do refleksji o niskim poziomie profesjonalizmu rynkowego wielu badanych przedsiębiorstw. Jednocześnie różnica wyników pomiędzy wykonawcami, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, a wykonawcami MSP aktywnymi na rynku zamówień publicznych (na korzyść tej pierwszej) jest kolejnym dowodem potwierdzającym przypuszczenie, że w pierwszej z wymienionych grup mieliśmy do czynienia z podmiotami, dla których wejście na rynek publiczny było świadomym wyborem.

Wśród wykonawców pochodzących z sektora MSP wiedza o zmianach w ustawie była powiązana z wielkością przedsiębiorstwa i stażem na rynku zamówień publicznych. Zdecydowanie najczęściej deklarowali ją przedstawiciele firm średniej wielkości (83%), rzadziej firm małych (64%). W najmniejszym stopniu świadomość nowelizacji przejawiali respondenci z przedsiębiorstw mikro (50%). Podobna zależność dotyczyła stażu rynkowego. Im dłużej przedsiębiorstwo było obecne na rynku zamówień publicznych, tym częściej deklarowano wiedzę o zmianach w ustawie prawo zamówień publicznych.⁹⁷

Niewiele natomiast mogliśmy się dowiedzieć na temat korzystania ze środków ochrony prawnej, zwłaszcza skuteczności podejmowanych działań. Jak pokazały wyniki badania, korzystały z nich nieliczne przedsiębiorstwa sektora MSP. Odwołanie do KIO, przystąpienie do postępowania po stronie odwołującego, skarga do sądu – te działania podjęło zaledwie 2% przedsiębiorców. Nieznacznie więcej (3%) przedsiębiorców zdecydowało się na poinformowanie zamawiającego o niezadowoleniu z podjętych przez niego czynności.⁹⁸ Jednocześnie 6% ankietowanych zrezygnowało z wniesienia odwołania. Tłumaczono to niewielką opłacalnością takiego działania, brakiem wiary w zwycięstwo, jak również (choć sporadycznie) brakiem czasu.

⁹⁶ Może obniżyć skuteczność działań podejmowanych przez wykonawców, zmniejszać ich szanse na uzyskanie zamówienia oraz prowadzić do niepotrzebnych (i bezzasadnych) konfliktów z zamawiającym (np. niesłuszne pretensje na brak odpowiedzi na pytania zgłoszone po terminie wyznaczonym przez ustawodawcę).

⁹⁷ W przedsiębiorstwach działających na omawianym rynku powyżej 10 lat poziom świadomości wahał się od 71 do 78%, a w grupie najmniej doświadczonych od 42 do 51%.

⁹⁸ Ze względu na małe liczebności analiza przyczyn oraz skuteczności podejmowanych działań była bezzasadna.

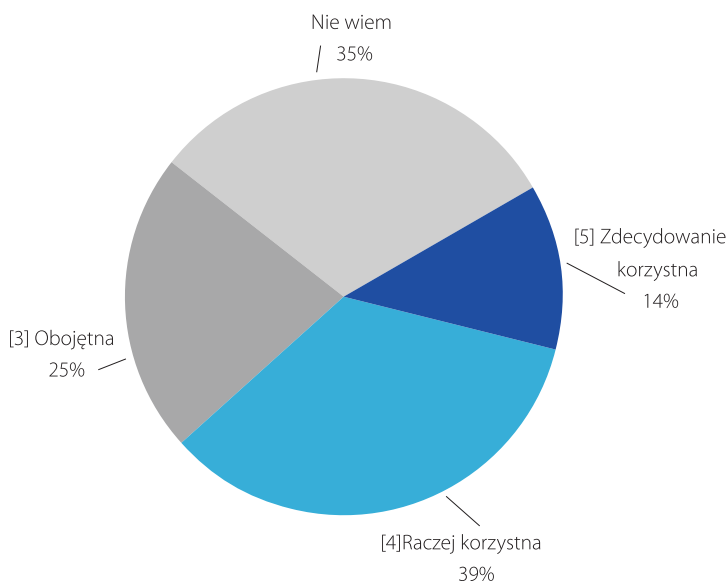
Uzyskane wyniki były zbieżne z treścią wywiadów pogłębionych z przedstawicielami wykonawców. Wiedza na temat procedur odwoławczych i kontrolnych nie jest duża, a przedsiębiorstwa raczej koncentrują się na wygrywaniu i realizacji zamówień.

Ta referencja była zbyt ogólna dla zamawiającego i odrzucono nam tę ofertę, wówczas firma, która wygrała, dała dwukrotnie wyższą cenę niż my, napisaliśmy odwołanie do urzędu i także do zwierzchnika urzędu, informowano nas o tym przez trzy, cztery miesiące, że nasz protest został skierowany do odpowiedniego urzędu, ale pech chciał, że nie poinformowano nas, że usługa jest realizowana, że ktoś wygrał i realizuje tę usługę, natomiast nasze pismo gdzieś tam sobie leży i czeka. Ta niejasność procedury odwoławczej jest rzeczywiście bardzo w tym momencie skomplikowana, ja twierdzę, że bez sądu teraz się po prostu nie da.

Wykonawca aktywny, firma mikro, usługi, kobieta

Niskiego poziomu aktywności wykonawców w korzystaniu ze środków ochrony prawnej nie można przypisywać natomiast zmianom zapisów ustawy prawo zamówień publicznych. Również przed nowelizacją ustawy w styczniu 2010 roku rzadko który badany (nie więcej niż 5%) podejmował działania odwoławcze. Ponadto przedsiębiorcy MSP posiadający wiedzę na temat nowelizacji z reguły uważali, że dokonana zmiana dotycząca protestów i odwołań jest korzystna dla wykonawców, co teoretycznie powinno sprzyjać zwiększeniu ich aktywności „odwoławczej”. Pozytywnie o nowelizacji wyraziło się 53% respondentów, a 25% było zdania, że nowelizacja była obojętna dla sytuacji wykonawców. Ponad jedna trzecia ankietowanych nie potrafiła dokonać oceny znowelizowanej ustawy. Biorąc pod uwagę niewielkie doświadczenia wykonawców w korzystaniu z „nowych” regulacji, uzyskany wynik należy traktować z ostrożnością.

Wykres 114. Jak ocenia Pan(i) zmianę procedur dotyczących protestów i odwołań, która nastąpiła w styczniu 2010 roku? Czy jest ona dla wykonawców: ...?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=139 (wykonawcy, którzy przed nowelizacją ustawy korzystali z jakiegokolwiek środka ochrony prawnej).

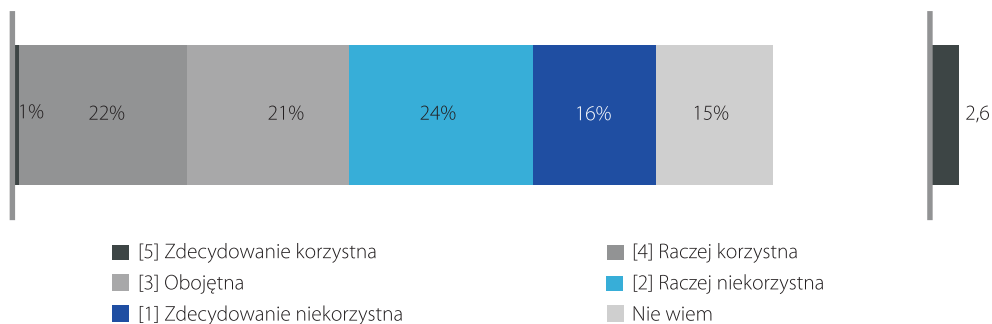
nie tym wykonawcom, którzy zrealizowali przynajmniej jedno zamówienie w roku 2010. Celem takiego zabiegu była chęć skupienia się na funkcjonowaniu ustawy prawo zamówień publicznych, po jej nowelizacji ze stycznia 2010.

Jak wspomniano, w tej grupie poziom wiedzy na temat nowelizacji ustawy był znacznie wyższy – słyszało o niej trzy czwarte przedsiębiorców. Biorąc pod uwagę, że mówimy o akcie prawnym, w ramach którego przedsiębiorstwa działają na rynku zamówień publicznych, oraz fakt, iż od momentu nowelizacji do czasu przeprowadzenia badania upłynęło ponad 1,5 roku, świadomość zmian na poziomie 74% należy uznać za niską.

Podobnie jak wśród przedstawicieli sektora MSP, wiedza o zmianach rosła wraz ze wzrostem wielkości firmy. W firmach mikro odsetek deklarujących, że słyszeli o zmianie przepisów, wyniósł 66%, w firmach małych 75%, podczas gdy w firmach średniej wielkości – 93%. Znajomość nowelizacji była zdecydowanie wyższa w przedsiębiorstwach posiadających wyspecjalizowane komórki do spraw zamówień publicznych. Jednak nawet w tej grupie zdarzały się przedsiębiorstwa nie posiadające wiedzy na temat nowelizacji (8%).⁹⁹

Przedsiębiorcy, którym udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro w 2010 roku, byli podzieleni w swych opiniach na temat zmiany procedur dotyczących protestów i odwołań, chociaż częściej oceniali ją negatywnie. Taką opinię wyraziło 40% badanych, w tym 16% uważało, że zmiana ta była dla wykonawców zdecydowanie niekorzystna. Przeciwnego zdania było 24% respondentów, ale tylko 1% z nich stwierdziło, że zmiana była zdecydowanie korzystna.

Wykres 115. Jak ocenia Pan(i) zmianę procedur dotyczących protestów i odwołań, która nastąpiła w styczniu 2010 roku? Czy jest ona dla wykonawców: ...?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=214 (wykonawcy, którzy przed nowelizacją ustawy korzystali z jakiegokolwiek środka ochrony prawnej).

Opinie negatywne najczęściej wyrażali przedstawiciele firm małych i średnich (odpowiednio 44% i 62%).¹⁰⁰ Krytycznie do zmiany odnosił się również przedstawiciele przedsiębiorstw z relatywnie dużym doświadczeniem na rynku zamówień publicznych, a zatem – jak można przypuszczać – dysponujący konkretną wiedzą pozwalającą na rzetelne porównanie sytuacji po nowelizacji ze stanem przed nowelizacją. W firmach działających na rynku zamówień publicznych nie dłużej niż 5 lat negatywnie o nowelizacji wyraziło się 25% badanych, natomiast w przedsiębiorstwach o większym stażu – niemal połowa (49%) respondentów. Negatywna opinia była także zdecydowanie częściej spotykana w przedsiębiorstwach dysponujących działami właściwymi do spraw zamówień publicznych. Niekorzystnie nowelizację oceniło niemal

⁹⁹ W firmach nie posiadających działów do spraw zamówień publicznych brak wiedzy zadeklarował niemal co trzeci badany (31%).

¹⁰⁰ W grupie firm mikro negatywnie oceniło zmianę 28% badanych.

dwie trzecie (62%) badanych z tych firm i był to odsetek prawie dwukrotnie wyższy od odnotowanego w firmach bez wydzielonych komórek do spraw zamówień publicznych (32%).

Krytykując nowelizację badani zwracali głównie uwagę na wysokie koszty korzystania ze środków ochrony prawnej (38%), ograniczenie możliwości wnoszenia skarg (28%) oraz ograniczenie praw wykonawców/brak ochrony prawnej (26%). Ponadto jeden na pięciu badanych twierdził, że zmiana przepisów w zakresie odwołań i protestów spowodowała wydłużenie procedur i zwiększenie formalizmu postępowań/odwołań.

Również w badaniu jakościowym trenerów i doradców ds. zamówień publicznych uwidocznił się dualizm ocen dotyczących ostatniej nowelizacji ustawy.

... jeżeli chodzi o zniesienie protestu, to prawdopodobnie większą szkodę wyrządzono zamawiającym niż wykonawcom, bo te protesty, wbrew pozorom, były często uwzględniane, zamawiający miał możliwość poprawienia swojego błędu, bezkosztowego poprawienia swojego błędu, w tej chwili jeżeli jest wnoszone odwołanie i zamawiający pomylił się ... jest ileś zarzutów ... zamawiający ... chociaż jeden z tych zarzutów jest uwzględniony, a ma wpływ na wynik postępowania, zamawiający przegrywa sprawę i ponosi koszty.

Doradca, kobieta, 36–50 lat

To jest bardzo istotne, bo kiedyś było tak, jeżeli nawet na etapie już po ogłoszeniu specyfikacji, wykonawca wniósł zapytanie, protest i stwierdził, że jest źle określone kryterium, że kryterium nie jest adekwatne do tego przedmiotu zamówienia, że nie powinno się tu znaleźć, to w tym momencie zamawiający musiał unieważnić postępowanie, teraz może zmienić, dokonać zmiany ogłoszenia i prowadzić dalej postępowanie.

Trener, kobieta, powyżej 50 lat

Plusem jest faktycznie to, że skrócił się termin uzyskania rozstrzygnięcia w zakresie uzyskania środków ochrony prawnej, natomiast minusem jest to, że jednak trzeba angażować organ, którym jest Krajowa Izba Odwoławcza, uiszczać wpis z odwołaniem, co pociąga za sobą skutki finansowe. Co prawda nie sądzę, żeby kwestie finansowe były jakimś szczególnym hamulcem, natomiast to jest taki element, który w pewnym sensie zniechęca do tego, żeby od razu pisać odwołanie.

Doradca i trener, męczyzna, do 35 lat

Badane przedsiębiorstwa rzadko korzystają ze środków ochrony prawnej i można to tłumaczyć wysokim profesjonalizmem zamawiających (nie dają powodów do wchodzenia na ścieżkę ochrony prawnej), ale również zbyt wysokimi kosztami postępowań przed KIO. Na ten element zwracała uwagę część trenerów i doradców w badaniu jakościowym:

Dużą barierą moim zdaniem, absurdalnie dużą i absolutnie zbędną i szkodliwą wręcz jest wysokość wpisu w skargach sądowych na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej. Jeszcze do niedawna wysokość tego wpisu wynosiła 3 tysiące zł, dzisiaj wysokość tego wpisu to jest 5% wartości zamówienia, nie więcej niż 5 milionów zł. Jest to kwota bardzo duża, zwłaszcza jeśli chodzi o roszczenie przyszłe i niepewne, bo jeżeli ja mam konkretną wierzytelność, której dochodzę, to jestem w stanie zapłacić wpis od tej kwoty, natomiast jeżeli ja dochodzę prawa do postępowania zgodnego z pewnymi regulami, to już jest to zbyt duża kwota.

Doradca i trener, męczyzna, do 35 lat

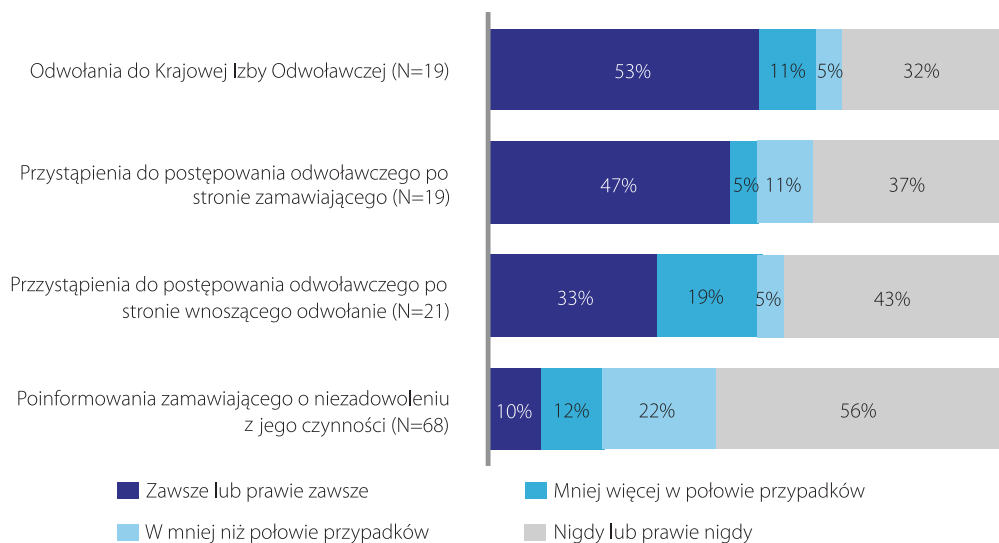
W grę może również wchodzić niewielka wiedza wykonawców o przysługujących im środkach ochrony. Na podstawie wyników badania nie możemy jednoznacznie wskazać na główną przyczynę – wydaje się, że każda z nich ma swój udział w niskim poziomie korzystania ze środków ochrony prawnej. Z jednej strony po środki te sięgają zdecydowanie częściej firmy o złożonych strukturach organizacyjnych, posiadające działy do spraw zamówień publicznych. Dotyczy to zarówno wnoszenia odwołań do KIO, przystępowania do postępowania odwoławczego (niezależnie po czyjej stronie), jak i informowania zamawiającego o niezadovolnieniu z podjętej przez niego decyzji. Z drugiej strony odsetek przedsiębiorstw, które poinformowały zamawiającego o swoim niezadovolnieniu z podjętych przez niego decyzji jest istotnie większy od odsetka przedsiębiorstw, które zdecydowały się na złożenie odwołania przed KIO, co z kolei może wskazywać na barierę w postaci wysokich kosztów postępowania. Zwraca też uwagę, że żaden z badanych przedsiębiorców nie wniósł skargi do sądu.

Począwszy od stycznia 2010 roku odwołanie do KIO wniosło 8% wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro (zazwyczaj jeden raz – 6%). Do postępowania odwoławczego po stronie wnoszącego odwołanie przystąpiło 7% ankietowanych firm (4% jeden raz, 3% kilka razy), zaś po stronie zamawiającego 6% (4% jeden raz, 2% kilka razy). Do oficjalnego poinformowania zamawiającego o niezadowoleniu z podjętych przez niego czynności przyznało się natomiast 25% badanych (13% jeden raz, 9% kilka razy, 3% wiele razy).

Najczęstszym powodem kierowania sprawy do KIO było odrzucenie oferty przez zamawiającego (47%). Co czwarty (26%) przedsiębiorca odwołał się do KIO ze względu na niezadowolenie z wyłonienia najlepszego oferenta, zaś jeden na dziesięciu (11%) zrobił to z powodu wykluczenia firmy z postępowania. Postępowania przed KIO były jedynymi, gdzie tak wyraziście akcentowano kwestię odrzucenia oferty. W przypadku przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie wnoszącego odwołanie 29% badanych twierdziło, że powodem było wykluczenie oferty, 24% – wyłonienie najlepszego oferenta, a 19% – odrzucenie oferty. Głównym powodem przystąpienia do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego było zaś wyłonienie najlepszego oferenta (50%). Inne przyczyny wskazała mniej niż jedna piąta badanych. Z kolei informowanie zamawiającego o niezadowoleniu z podjętych przez niego czynności najczęściej dotyczyło wyłonienia najlepszego oferenta (27%), wykluczenia firmy z postępowania (23%) oraz odrzucenia oferty (21%).

Skuteczność działań podejmowanych przez wykonawców była zróżnicowana. Mamy prawo przypuszczać, że odpowiadając na pytania dotyczące efektów stosowania środków ochrony prawnej respondenci starali się przedstawić w jak najlepszym świetle przedsiębiorstwa, które reprezentowali. Z jednej strony nieco ponad połowa (53%) badanych twierdziła, że zawsze lub prawie zawsze ich stanowisko było uwzględnione przez KIO, a połowa respondentów deklarowała, iż skutecznie przystąpiło do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego. Z drugiej strony już tylko 33% ankietowanych mówiło o wysokiej skuteczności w sytuacji przystąpienia do postępowania po stronie odwołującego.

Wykres 116. Jak często – gdy korzystają Państwo z tych środków ochrony prawnej – Państwo wygrywają/ Państwa stanowisko zostaje uwzględnione?



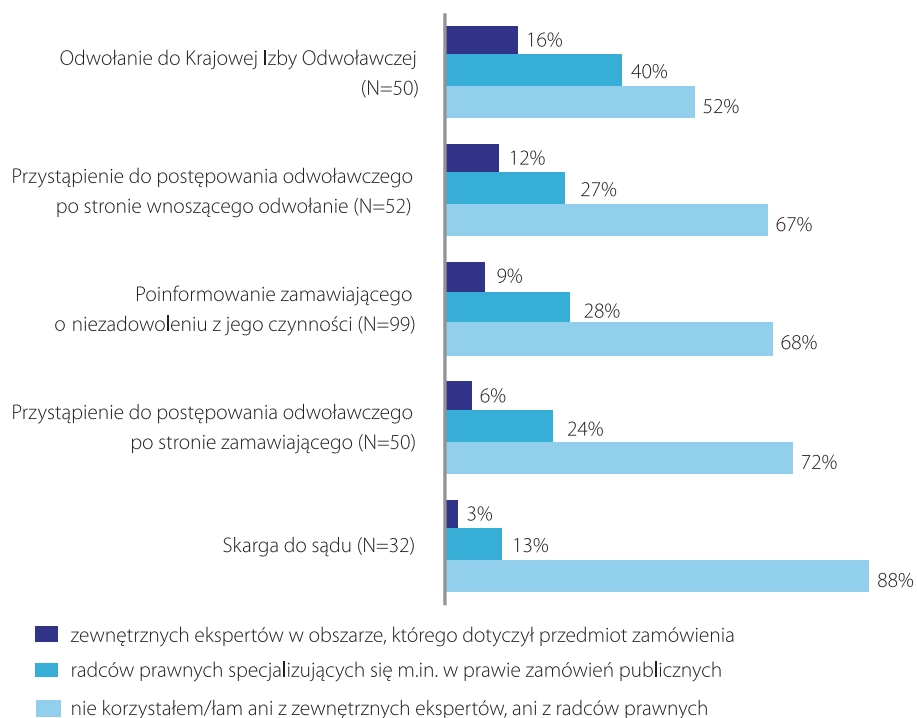
Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

Z najmniejszą skutecznością mieliśmy do czynienia w przypadku działań polegających na informowaniu zamawiającego o niezadowoleniu z podjętych przez niego czynności. Tylko 10% przedsiębiorców stwier-

dziło, że takie działanie zawsze lub prawie zawsze kończyło się sukcesem, podczas gdy 56% respondentów nigdy lub prawie nigdy nie osiągnęło zamierzonego celu. Dla porównania, w przypadku przystąpienia do odwołania po stronie zamawiającego odsetek deklaracji „nigdy lub prawie nigdy” wyniósł 39%, przy przystąpieniu do odwołania po stronie odwołującego – 43%, zaś przy samodzielnym złożeniu odwołania do KIO – 32%.

Sięgając po środki ochrony prawnej przedsiębiorcy korzystali z pomocy zewnętrznych ekspertów (w obszarze, którego dotyczył przedmiot zamówienia) lub radców prawnych specjalizujących się m.in. w prawie zamówień publicznych. Analizując wyniki badania widać wyraźnie, że gotowość do sięgania po pomoc z zewnątrz jest uzależniona od ewentualnych strat, jakie mogą być konsekwencją podjętych działań. Eksperci lub radcowie prawni są najczęściej kontraktowani w przypadku odwołań przed KIO (jedynie 26% firm składających odwołanie nie korzystało z pomocy zewnętrznej). W przypadku przystępowania do odwołania po stronie odwołującego lub zamawiającego wyłącznie z własnych zasobów ludzkich korzysta natomiast odpowiednio 52% i 56% firm. Także podczas informowania zamawiającego o niezadowoleniu z podjętych przez niego czynności 56% przedsiębiorców nie korzystało z usług ekspertów bądź radców prawnych.

Wykres 117. Czy korzystając z tych środków ochrony prawnej korzystaliście Państwo kiedykolwiek z pomocy: ...?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

Sięganie po pomoc ekspertów zewnętrznych jest związane z posiadaniem przez przedsiębiorstwa komórek właściwych do spraw zamówień publicznych. To właśnie te firmy częściej korzystają z ekspertów zewnętrznych w obszarze, którego dotyczył przedmiot zamówienia, oraz z radców prawnych specjalizujących się w prawie zamówień publicznych. Przykładowo w sytuacji odwołania do KIO po pomoc zewnętrzną nie

sięgnęło tylko 29% przedsiębiorstw mających wyspecjalizowane działy do spraw zamówień publicznych, podczas gdy w grupie nie posiadającej takich komórek – 64% przedsiębiorstw.

Praca KIO była zazwyczaj przez wykonawców oceniana pozytywnie (76%), chociaż rzadko były to zdecydowanie pozytywne oceny (12%).

Wykres 118. Jak ogólnie Pan(i) ocenia podejście do Pana(i) sprawy ze strony przedstawicieli Krajowej Izby Odwoławczej?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=41 (wykonawcy, którzy mają doświadczenie z KIO).

Opinie na ten temat były zbliżone do odnotowanych w badaniu jakościowym. Tam również wyrażano się o KIO pozytywnie, choć zwracano też uwagę na pewne niedogodności postępowania przez Izbą – wyrażano przeświadczenie o zbyt skromnych zasobach ludzkich (składu orzekającego), co może być przeszkodą w prawidłowej ocenie odwołania ze względu na brak możliwości prawidłowej analizy obszaru merytorycznego (kładziony jest nacisk na kwestie formalne).

(...) są dwa poziomy odniesienia, KIO, ono jeszcze się stara, choć czasami jest to bardzo dziwny skład i dziwne oceny, ale jeszcze się stara, ale w sądzie... ja bym skasował, to jest tak niepotrzebny wydatek naszych pieniędzy że to głowa mała, rzadko kiedy, chyba nigdy nie podejmują polemiki z KIO, nie wiem co musiało by się wydarzyć, to jest jedno, a jeszcze sposób rozpoznania ich sprawy ogranicza się i jest szczególnie skoncentrowany na tym żeby sprawy w ogóle nie rozpoznawać merytorycznie tylko żeby „uwalić” ją na formalnym... albo nie było stempla, papier był żółty, biały, nie ma jakiego wejścia w merytoryczne zagadnienia.

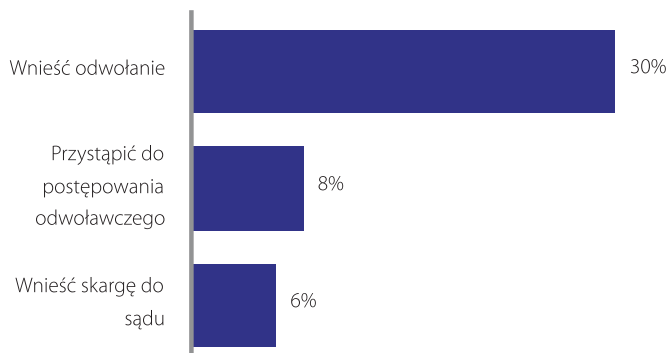
Wykonawca aktywny, firma średnia, budownictwo, męzczyzna

Wydają mi się, że tak, wyeliminowałyby to taki czynnik, że ktoś nie ocenia zarzutów, np. osoba, która nie zna prawa budowlanego, nie ma o tym zielonego pojęcia, eliminuje się takie sytuacje, że wstają dwie strony, jedna czyta prawo budowlane, a druga mówi, że wcale tak nie jest, ale skąd pan wie, że tak nie jest, bo tak nie jest, ale ja mam tu prawo budowlane, a co mnie to interesuje, przewodniczący ocenia na podstawie takiej wymiany zdań, 50 na 50, kto ładniej opowie ten ma rację. Przede wszystkim z wielkim zmartwieniem zaobserwowałem fakt, że trzyosobowy skład orzekający jest tylko do spraw arcytrudnych, tak to tylko jedna ocena, która może nie mieć żadnego przygotowania, żadnej wiedzy na dany temat.

Wykonawca aktywny na zagranicznym rynku zamówień publicznych, firma średnia, budownictwo, męzczyzna

Blisko jedna trzecia (30%) przedsiębiorstw, które były obecne na rynku zamówień publicznych w 2010 roku, chciało wnieść odwołanie, ale tego nie uczyniło; 8% zrezygnowało z przystąpienia do postępowania odwoławczego, a 6% z wniesienia skargi do sądu. Odsetek respondentów deklarujących zaniechanie sięgnięcia po środki ochrony prawnej wzrastał wraz z wielkością przedsiębiorstwa. Nie wniosło odwołania (choć zamierzało) 22% firm mikro, 34% przedsiębiorstw małych i 42% firm średniej wielkości. Stwierdzona zależność nie wystąpiła jedynie w przypadku rezygnacji z wniesienia skargi do sądu (6% mikro, 3% małe i 8% średnie przedsiębiorstwa). Być może rolę odgrywa tu determinacja. Za wnoszeniem skargi do sądu musi stać przekonanie o słuszności swojego działania, a zatem bariera finansowa może odgrywać mniejszą rolę.

Wykres 119. Czy były takie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w których Pana(i) firma chciała: ...?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=322 (wykonawcy, którzy w roku 2010 byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

Analiza wyników badania pozwala na stwierdzenie, że rezygnacja ze środków ochrony prawnej nie jest w wielu przypadkach działaniem ad hoc, ale przemyślaną decyzją. Rezygnacja była bowiem zdecydowanie częściej deklarowana przez firmy posiadające działy do spraw zamówień publicznych. Z wniesienia odwołania wycofało się 47% z nich, podczas gdy w grupie nie posiadających takich komórek analogicznie postąpiło 25% przedsiębiorstw. Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku odstąpienia od postępowania odwoławczego i wniesienia skargi do sądu.

Główną przyczyną rezygnacji z odwołania były niewielkie lub praktycznie żadne szanse na jego pozytywne rozpatrzenie. Stwierdziło tak 46% badanych wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, przy czym częściej powód ten podawali respondenci z przedsiębiorstw posiadających komórki do spraw zamówień publicznych (53%, o 11 pkt. proc. więcej niż w grupie nie posiadających takich komórek). Ponadto poważnym ograniczeniem dla stosowania środków ochrony prawnej jest lęk przed reakcją zamawiającego. Ponad jedna czwarta (28%) przedsiębiorców obawia się nieformalnych sankcji w przypadku przyszłych przetargów. Postawa lękowa była nieznacznie częstsza w firmach posiadających działy do spraw zamówień publicznych. Obawę przed złym traktowaniem wyraziło 32% ich przedstawicieli, zaś w grupie nie posiadających komórek do spraw zamówień publicznych takie zdanie wyraziło 26% badanych. Na trzecim miejscu znalazła się bariera finansowa – 27% ankietowanych zrezygnowało z odwołania ze względu na brak środków do obsługi procedury odwoławczej/sądowej. Problem z finansowaniem instancji odwoławczej/sądowej był bardziej dolegliwy dla przedsiębiorstw mikro. W tej grupie był to drugi z najczęściej wymienianych powodów rezygnacji ze środków ochrony prawnej – wymieniło go 36% badanych (w małych przedsiębiorstwach 27%, w średnich już tylko 14%).

Przedsiębiorcy również tłumaczyli się brakiem czasu (16%), przy czym zdecydowanie częściej na tę przyczynę wskazywali przedstawiciele najmniejszych przedsiębiorstw (24%, 12% małe, 10% średnie). Biorąc pod uwagę, że w firmie mikro jej właściciel pełni jednocześnie wiele funkcji, brak czasu nie powinien być traktowany jako wyłącznie wymówka, ale rzeczywista bariera. Zwracano też uwagę na brak kompetentnych osób, które mogłyby obsłużyć procedurę odwoławczą (13%). Problem ten również zdecydowanie najsilniej dotyczył przedsiębiorstwa zatrudniające do 9 osób (21%, 7% małe i 10% średnie przedsiębiorstwa).

Z podobnych przyczyn nie wnoszono skargi do sądu i nie przystępowano do postępowań odwoławczych, przy czym w tym przypadku zmniejszyło się znaczenie bariery finansowej. Na problem w postaci braku środków na obsługę procedury odwoławczej wskazało 11% badanych.¹⁰¹

¹⁰¹ Liczebności firm, które nie przystąpiły do postępowania odwoławczego lub nie wniosły skargi do sądu są jednak bardzo małe.

Tabela 19. Z jakich powodów Państwa firma: ...?

	Nie wniosła odwołań (N=96)	Nie przystąpiła do postępowania odwoławczego (N=27)	Nie wniosła skargi do sądu (N=18)
nie widzieliśmy sensu, i tak byśmy nie wygrali	46%	44%	50%
obawiamy się reakcji ze strony Zamawiającego, mógłby nas źle traktować przy innych przetargach	28%	26%	6%
nie mieliśmy środków finansowych na obsługę procedury odwoławczej/sądowej	27%	11%	17%
nie mieliśmy na to czasu	16%	19%	22%
nie mieliśmy kompetentnych osób do obsługi procedury odwoławczej/sądowej	13%	4%	11%
uznaliśmy, że decyzja Zamawiającego była zasadna	3%	7%	6%
nie warto/ nie opłaca się	3%	4%	0%
inne	4%	0%	6%
nie wiem/ brak odpowiedzi	1%	4%	6%

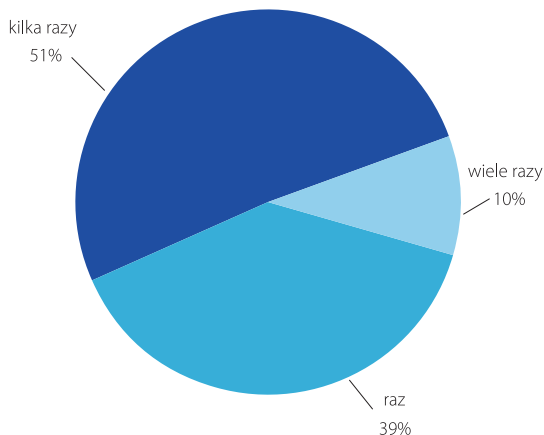
Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010.

5.5. Udział z zamówieniami elektronicznymi

Licytacja elektroniczna należała do trybów słabiej znanych respondentom. W grupie przedstawicieli sektora MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych poziom świadomości istnienia tego trybu wyniósł 49%. Najczęściej wiedzę na temat licytacji deklarowali przedstawiciele firm średniej wielkości (61%)¹⁰².

Jeszcze rzadziej posiadano doświadczenie w korzystaniu z takiego trybu. O zamówienie publiczne, którego wykonawca był wyłaniany w trybie licytacji elektronicznej, ubiegało się kiedykolwiek 17% wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych. Zbliżony odsetek badanych (15%) posiadał „świeże” doświadczenie – z licytacją zetknął się w 2010 roku. Ponad połowa badanych (62%) zetknęła się z licytacją elektroniczną więcej niż jeden raz. Doświadczenia z licytacją najczęściej deklarowały firmy z sektora usług (22%). Sporadycznie (mniej niż 4%) podobne doświadczenia mieli przedstawiciele innych branż.

Wykres 120. Powiedział(a) Pan(i), że Państwa firma ubiegała się o zamówienie publiczne, w którym zastosowano licytację elektroniczną. Ile razy korzystaliście Państwo z tego trybu ubiegania się o zamówienie publiczne?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=46 (wykonawcy, którzy ubiegali się o zamówienie w trybie licytacji elektronicznej).

¹⁰² W małych – 55%, w mikro – 49%.

Starania o zamówienie, którego wykonawca był wyłaniany w trybie licytacji elektronicznej, zostały zwyciężone sukcesem w przypadku jednego na dziesięciu badanych wykonawców z sektora MSP. Jest to wynik porównywalny z sukcesami odnoszonymi przy zamówieniach realizowanych w innych trybach.

Przedstawiciele sektora MSP pozytywnie wypowiadali się na temat licytacji elektronicznej. Zdecydowanej większości (82%) tryb ten podobał się bardziej od tradycyjnego sposobu wyłaniania wykonawcy. Dobre przyjęcie licytacji elektronicznej było argumentowane szybkością procedur, nowoczesnością i prostotą. Część respondentów było przekonanych, że właśnie ten tryb sprawia, że ceny nie są zaniżane.

Wykres 121. Jak Pan(i) ocenia taki elektroniczny tryb wyłaniania oferenta w porównaniu z tradycyjnym postępowaniem?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=46 (wykonawcy, którzy ubiegali się o zamówienie w trybie licytacji elektronicznej).

Wykres 122. Dlaczego bardziej podoba się Panu(i) elektroniczny tryb wyłaniania oferenta?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=43 (wykonawcy, którzy ubiegali się o zamówienie w trybie licytacji elektronicznej i preferują elektroniczny tryb wyłaniania oferenta).

Największą barierą dostępu do zamówień elektronicznych była niska aktywność zamawiających. Niemal dwie trzecie wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych stwierdziło, że ich brak doświadczeń z licytacją elektroniczną był efektem tego, że interesujące ich zamówienia nie były rozstrzygane w tym trybie; co piąty badany wspominał o małej liczbie zamówień tego typu. Mała liczba elektronicznych zamówień obniża zatem gotowość przedsiębiorców do podnoszenia wiedzy z zakresu elektronicznych systemów wyłaniania wykonawcy. Przedsiębiorcy uważali, że nawet jak przeszkolą pracowników, to ich wiedza i tak nie zostanie wykorzystana.

Jeden na pięciu badanych świadomie nie skorzystał z licytacji elektronicznej ze względu na jej formułę – kryterium wyboru najlepszej oferty była najniższa cena. O tym problemie mówili także uczestnicy

badania jakościowych. Zwracali uwagę, że licytacja elektroniczna może mieć zastosowanie w sytuacji zamówień o niskim poziomie złożoności przedmiotu zamówienia – wszędzie tam, gdzie liczba istotnych parametrów wpływających na produkt końcowy jest mała lub parametry te są łatwo kwantyfikowalne. Gorzej ich zdaniem wygląda sytuacja z bardziej zaawansowanymi produktami, np. usługami opartymi na wiedzy.

Świetne w przypadku kupna dóbr różnych, ale beznadziejne w przypadku usług. Licytowanie się o cenę usługi intelektualnej skomplikowanej. Czym innym jest aukcja elektroniczna czy tam jakaś, kiedy kupuje pan tonę soli do posypywania ulic. Dość prostą sprawą jest ustalenie ceny tej soli. A tu siedzi pan przy klawiaturze i będzie skomplikowany budżet badania przeliczał pan co parę minut, żeby przebić jakiegoś tam frajera, który siedzi z drugiej strony komputera. Nie, to jest nieadekwatne do usług, bardziej adekwatne do dostaw.

Wykonawca wycofujący się z rynku ZP, firma mała, usługi, mężczyzna

W badaniu jakościowym niektórzy wykonawcy wykazywali postawę lękową, tj. obawiali się, że elektroniczny tryb wyłaniania najlepszej oferty może być niebezpieczny ze względu na ograniczone bezpieczeństwo przesyłu informacji drogą elektroniczną.

Tak, natomiast jest to mało powszechne, i jest to trudne do zweryfikowania, bo wszędzie można znaleźć nieuczciwość. Przy elektronicznej licytacji nie ma jeszcze na tyle dobrych narzędzi zabezpieczających, żeby tę licytację elektroniczną można było prowadzić,...

Wykonawca aktywny, firma mikro, usługi, mężczyzna

Twierdzono też, że w przypadku stosowania narzędzi elektronicznych problemem może być ludzka nieuczciwość.

Zabezpieczenie protokołów przesyłanych, żebym ja wystartował w licytacji elektronicznej, pada hasło długopis, wszyscy zamawiający padają, natomiast wystarczy, że ja będę miał coś wspólnego z administratorem Pana sieci i opóźni przepływ informacji o 5 sekund, coś czego Pan nie zauważy, mnie wystarczy. Ja wiem, to może brzmieć jak bajka, natomiast dlaczego w ten sposób mówię, ponieważ kiedyś firma zajmowała się zabezpieczeniem protokołów i informacji i stąd wiemy, jakie możliwości się pojawiają dla osób nieuczciwych.

Wykonawca aktywny, firma mikro, usługi, mężczyzna

Jedna piąta przedstawicieli sektora MSP aktywnych na rynku ZP miała doświadczenie w ubieganiu się o zamówienia, w których zastosowano aukcję elektroniczną. Zdecydowanie najczęściej były to przedsiębiorstwa średniej wielkości (23%). Rzadziej takim doświadczeniem mogły pochwalić się firmy małe (17%), sporadycznie zaś z aukcji elektronicznej korzystały mikroprzedsiębiorstwa (5%).

Podobnie jak w przypadku ocen licytacji elektronicznej również aukcja została uznana przez zdecydowaną większość badanych (68%) za rozwiązanie lepsze od tradycyjnych sposobów wyboru wykonawcy.

Wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, częściej od wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych, starali się uzyskać zamówienie, którego wykonawcą był wyłaniany w trybie licytacji elektronicznej (21%), aczkolwiek sukces osiągnęli podobnie często (ok. 10%). Najczęściej doświadczenie z licytacją elektroniczną deklarowali respondenci z firm działających w sektorze handlu i usług (27%). Na kolejnych miejscach znalazły się przemysł (17%) i budownictwo (16%). Najrzadziej natomiast z licytacji elektronicznej korzystały firmy działające w rolnictwie (5%).

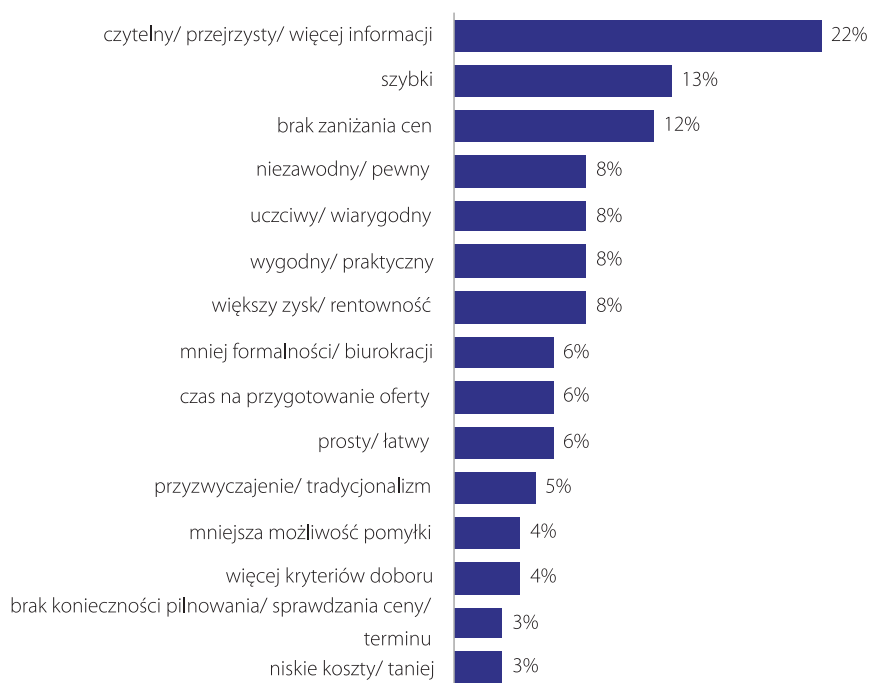
Ponad połowa (59%) wykonawców kilka lub wiele razy ubiegało się o zamówienie w trybie licytacji elektronicznej. Dla pozostałych było to incydentalne spotkanie z tym trybem. Najmniejszym doświadczeniem mogły pochwalić się przedsiębiorstwa mikro.

W przeciwieństwie do przedstawicieli MSP wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, sceptycznie wypowiadali się o elektronicznym trybie wyłaniania

wykonawców. 76% preferowało tryb tradycyjny, a 23% wolało tryb elektroniczny. Preferencje różniły się w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Im mniejsze przedsiębiorstwo, tym częściej mówiono o przewadze licytacji elektronicznej nad trybami tradycyjnymi. Wśród mikroprzedsiębiorców pozytywnie o licytacji wypowiedziało się 30% badanych, w firmach małych było to 24%, w przedsiębiorstwach średniej wielkości 16%.

Tłumacząc swoją preferencję dla licytacji elektronicznej respondenci przede wszystkim zwracali uwagę na czytelną, przejrzystą formę licytacji, jej szybkość oraz brak zaniżania ceny. Warto zwrócić też uwagę, że w przypadku firm mikro częściej niż w pozostałych przedsiębiorstwach (13%) korzyści ze stosowania licytacji widziano w większej rentowności.

Wykres 123. Dlaczego bardziej podoba się Panu(i) elektroniczny tryb wyłaniania oferenta?



Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=171 (wykonawcy, którzy ubiegali się o zamówienie w ramach licytacji elektronicznej).

Doświadczenie z aukcją elektroniczną miało 14% wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro (najrzadziej firmy mikro – 10%, w grupie firm małych styczność z aukcją miało 17% badanych, w średnich 15%, w dużych natomiast 25%; w podziale na branże doświadczenie z aukcją elektroniczną najczęściej mieli wykonawcy z branży handel i usługi – 19%; budownictwo – 9%, przemysł – 6%).

Podobnie jak w przypadku opinii na temat licytacji elektronicznej wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, bardziej cenili sobie tradycyjne sposoby wyboru oferenta. Taką opinię wyraziło 76% badanych, podczas gdy aukcję elektroniczną preferowało 22% respondentów.

Wyniki badania pokazały, że opinie o trybach elektronicznych są mocno zróżnicowane. Z jednej strony mieliśmy do czynienia z wykonawcami MSP aktywnymi na rynku zamówień publicznych, którzy uwa-

żają, że jest to lepsza od tradycyjnej forma wyłaniania wykonawców, z drugiej z wykonawcami, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, którzy zasadniczo nie zgadzali się z taką opinią. Trudno wskazać na jednoznaczne przyczyny tych różnic. Może ona mieć charakter metodologiczny – wśród wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych niewielu miało doświadczenie z elektronicznymi trybami, co utrudnia porównanie pomiędzy omawianymi populacjami. Niewykluczone jest również, że w przypadku liczniej występujących w grupie wykonawców MSP firm mikro, a zatem firm, które częściej są skłonne konkurować ceną i mogą odczuwać problemy związane z małą liczbą pracowników (szczególnie przy silnie sformalizowanych zamówieniach publicznych), ujawniają się realne walory trybów elektronicznych, które rzeczywiście mogą odciążyć przedsiębiorstwo (zmniejszyć czasochłonność). Także w grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, pozytywne opinie na temat trybów elektronicznych najczęściej wyrażali przedstawiciele najmniejszych podmiotów. Nie możemy też zapominać, że wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, w większym stopniu niż wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych byli nastawieni na konkurencję jakościową, a co za tym idzie mogli oni odrzucać licytację ze względu na jej cenowy charakter.

Bardzo mi się to podobało, nie miałam problemów i generalnie byłam ciekawa jak to wygląda. Samo narzędzie pozytywnie, a wynik negatywnie oceniam

Wykonawca aktywny, firma średnia, usługi, kobieta

Moje zastrzeżenia dotyczą samej sytuacji jakby traktowania usługi skomplikowanej, tak samo jak się traktuje dostawę ziemniaków, czy tam czegokolwiek innego. To jest jednak troszkę co innego.

Wykonawca wycofujący się z rynku ZP, firma mała, usługi, mężczyzna

5.6. Udział w zamówieniach innowacyjnych i potencjał do ich realizacji

Przedstawiciele MSP (aktywni na rynku zamówień publicznych lub tacy, którzy kiedyś byli na nim aktywni, ale się z niego wycofali), najsilniej kojarzyli pojęcie „innowacyjne zamówienia publiczne” z elektronicznym trybem wyłonienia wykonawcy (średnia 5.1. na 7-stopniowej skali ocen, gdzie 1 oznaczało „zdecydowanie się nie kojarzy”, a 7 „zdecydowanie się kojarzy”). Podobnie często odnosili także to pojęcie do podstawowego znaczenia terminu innowacyjność (innowacyjne zamówienia publiczne to zamówienia produktów będących nowością w skali kraju). Stosunkowo silne było również przekonanie, że są to zamówienia, których celem jest promowanie innowacji (5.0).

Na kolejnych miejscach, ex aequo ze średnią ocen 4.7, uplasowały się:

- zamówienia sprzętu IT, technologii komputerowych,
- zamówienia, gdzie relatywnie duże znaczenie ma ekologia (ekologiczne wykonanie, zastosowanie materiałów ekologicznych),
- zamówienia, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną,
- zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wносить swoje własne rozwiązania),
- zamówienia uwarunkowane na długą współpracę z wykonawcą.

W mniejszym stopniu zgadzano się ze stwierdzeniami, że innowacyjne zamówienia to takie, w których urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa, czy takie, gdzie efekty są widoczne w długim terminie (średnia po 4.4). Z najmniejszą akceptacją spotkało się natomiast stwierdzenie, że są to zamówienia, gdzie waga ceny jest relatywnie niska.

Tabela 20. Proszę powiedzieć, z czym kojarzą się Panu(i) innowacyjne zamówienia publiczne?

	1 – zdecydowanie się nie kojarzy	2	3	4	5	6	7 – zdecydowanie się kojarzy	średnia
Zamówienia realizowane za pośrednictwem platformy elektronicznej (przez Internet)	1%	3%	5%	25%	30%	13%	23%	5,1
Zamówienia produktów będących nowością w skali kraju	3%	2%	10%	20%	25%	20%	21%	5,1
Zamówienia, których celem jest promowanie innowacji	3%	3%	8%	24%	21%	18%	23%	5
Zamówienia sprzętu IT, technologii komputerowych	3%	2%	7%	28%	37%	11%	11%	4,7
Zamówienia, gdzie relatywnie duże znaczenie ma ekologia (ekologiczne wykonanie, zastosowanie materiałów ekologicznych)	5%	1%	9%	24%	34%	16%	11%	4,7
Zamówienia, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną	5%	2%	7%	29%	26%	23%	7%	4,7
Zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wносить swoje własne rozwiązania)	5%	2%	8%	23%	40%	16%	7%	4,7
Zamówienia ukierunkowane na długą współpracę z wykonawcą	4%	2%	6%	38%	23%	13%	14%	4,7
Zamówienia, w których urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa	6%	5%	13%	25%	30%	16%	5%	4,4
Zamówienia, których efekty są widoczne w długim terminie	5%	6%	8%	34%	23%	20%	5%	4,4
Zamówienia, gdzie waga ceny jest relatywnie niska	14%	6%	7%	32%	26%	10%	4%	4,0

Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=371 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych obecnie lub w przeszłości).

Powyższe wyniki wskazują na względnie niską świadomość terminu „innowacyjne zamówienie publiczne”, co jednak nie powinno zaskakiwać biorąc pod uwagę wyniki badań jakościowych. Pojęcie innowacyjnego zamówienia było dla respondentów obce, zaś próby jego interpretacji bazowały na spontanicznych skojarzeniach z innowacyjnością. Wpływ na kształtowanie się obrazu innowacyjności mogła mieć kampania informacyjna na temat innowacyjnych projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Trzeba również pamiętać, że przez lata 90. i również w początkowych latach XXI wieku innowacyjność była wiązana z rozwiązaniami w sferze IT.

Innowacyjne zamówienie kojarzy mi się z wdrożeniem nowej technologii, nowego rozwiązania w sferze teleinformatyki czy telekomunikacji, o którym zamawiający słyszał, chciał mieć, ale nie do końca może jednoznacznie zdefiniować.

Wykonawca aktywny, firma średnia, usługi, mężczyzna

Ogólnie innowacja, to znaczy coś nowego, prawda? Niespotykanego. Czym się ma charakteryzować? Żeby było zupełnie inne, odmienne, ale trudno to powiedzieć, na czym to polega.

Wykonawca wycofujący się z rynku ZP, firma mała, usługi, mężczyzna

Mówiąc szczerze nie wiem, ale sądzę, że chodzi o zamówienie publiczne na jakieś innowacyjne rozwiązania, czyli jakieś nowe technologie tego typu rzeczy.

Wykonawca nieaktywny, firma średnia, budownictwo, mężczyzna

Stosunkowo niska wiedza wykonawców na temat rynku zamówień publicznych sprawiała, że względnie rzadko innowacyjność zamówień łączono z rozłożeniem w czasie ich efektywności¹⁰³, czy też z niską wagą kryterium cenowego. Nie oznacza to jednak, że badani w całości błędnie interpretowali omawiane pojęcie. Pojawiały się także stwierdzenia, których nie można odmówić słuszności.

Innowacyjne na pewno by było, gdyby nie było kryterium cena, to by było na pewno innowacyjne.

Wykonawca wycofujący się z rynku ZP, firma mała, usługi, mężczyzna

Gdy kryterium ceny nie jest jednym, to już jest jakaś innowacyjność.

Wykonawca aktywny, firma średnia, budownictwo, mężczyzna

Zwracano uwagę, że właśnie takie innowacyjne podejście charakteryzuje sferę biznesu, podczas gdy – jak się wyraził jeden z respondentów – zamawiający opierają się na procedurach sprzed 30 lat. W badaniu jakościowym ujawnił się również krytyczny stosunek do zagadnienia innowacyjności w zamówieniach publicznych. Z jednej strony uważano, że jest to sztuczna kategoria pojęciowa, z drugiej natomiast podkreślano, że jeżeli innowacyjność to udoskonalanie, to obowiązkiem administracji jest ciągłe usprawnianie działania.

Tutaj neologizm innowacja jest po prostu zbędny, bo on dodaje jakiegoś charakteru nadzwyczajnego. To jest normalne, jakies tam ulepszenie procedur i tyle. Ja uważam, że przyczepianie się to jest ich obowiązek, administracji żeby to ulepszać. Moje zdanie jest takie. Trzeba zrobić mniejsze trochę wadzia, jeżeli chcecie oczywiście tutaj więcej firm trochę mniejszych w udziale. Trzeba bardzo skryzalizować kontrolę nad całym przebiegiem przetargów i trzeba zrobić wszystko elektronicznie i to będzie wtedy miało ręce i nogi, a wszystkie inne rzeczy to

Wykonawca wycofujący się z rynku ZP, firma mikro, usługi, mężczyzna

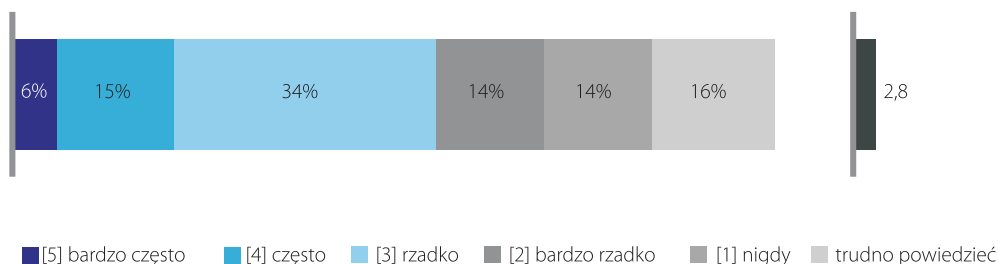
Czyli np. tak jak ja składam ofertę, to moja jako innowacyjna ma być wybrana, bo inna jest mniej, tak? To powiem szczerze tu się jakby moja filozofia rozchodzi i z podejściem administracyjnym. Zamówienie publiczne to nie ma być coś estetycznego, tylko coś co spełnia cel. Celem jest położenie glazury w holu ratusza, to nie chodzi o to, czy zrobi to ktoś językiem, innowacyjnie albo piętą, tylko chodzi o to, aby zrobić to dobrze, tyle. Ja mam naprawdę gdzieś jak on to robi, czy robi i innowacyjnie bardziej lub mniej trochę mniej, nie, to ma być zrobione. Uważam, że rozpatrywanie tego aspektu w kontekście zamówień publicznych jest po prostu chore.

Wykonawca wycofujący się z rynku ZP, firma mikro, usługi, mężczyzna

Większość badanych przedsiębiorców MSP spotkała się kiedykolwiek z zamówieniami publicznymi na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Niewielu respondentów jednak miało z takimi zamówieniami do czynienia często (21% często lub bardzo często, jedna trzecia, że rzadko, a ponad jedna czwarta, iż bardzo rzadko). 14% badanych w ogóle nie zetknęło się z takimi zamówieniami, a 16% nie potrafiło odpowiedzieć jednoznacznie na zadane pytanie.

¹⁰³ Warto przypomnieć, że jednym z sztandarowych wzorców zamówienia publicznego o charakterze innowacyjnym jest zakup oświetlenia miejskiego, gdzie wysokim kosztem początkowym (zakup urządzeń) towarzyszą niskie koszty eksploatacji (wysoka jakość w połączeniu z wysoką oszczędnością energii).

Wykres 124. Jak często w swoim obszarze działalności spotyka się Pan(i) z zamówieniami publicznymi na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań?

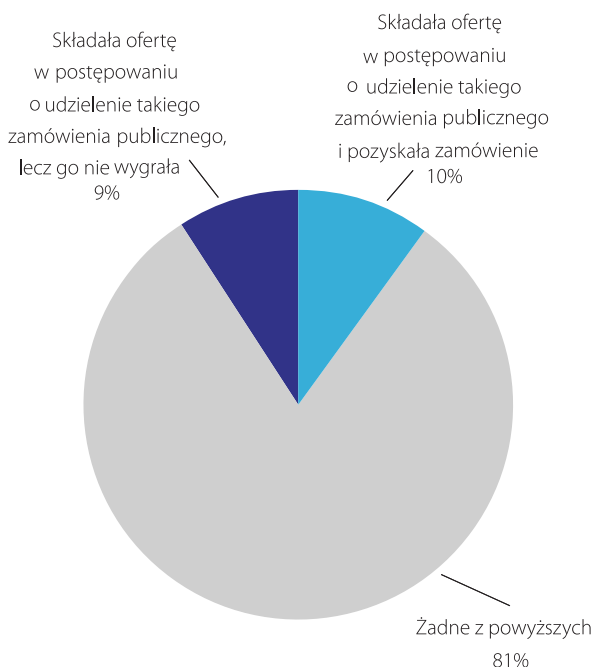


Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=371 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych obecnie lub w przeszłości).

Doświadczenie z omówionymi zamówieniami najczęściej deklarowali przedstawiciele firm działających w usługach (31% często lub bardzo często), rzadziej w budownictwie (22%), najrzadziej zaś przedsiębiorstwa przemysłowe. Zaledwie 4% przedstawicieli tej grupy stwierdziło, że spotyka takie zamówienia często lub bardzo często.

Relatywnie wysokiemu poziomowi świadomości istnienia zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań nie towarzyszyło równie duże doświadczenie ubiegania się o takie zamówienia. Posiadało je niespełna jedna piąta ankietyowanych, w tym jeden na dziesięć pozyskał takie zamówienie.

Wykres 125. Powiedział(a) Pan(i), że słyszał(a) Pan(i) o zamówieniach publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Czy zdarzyło się, że Państwa firma: ...?



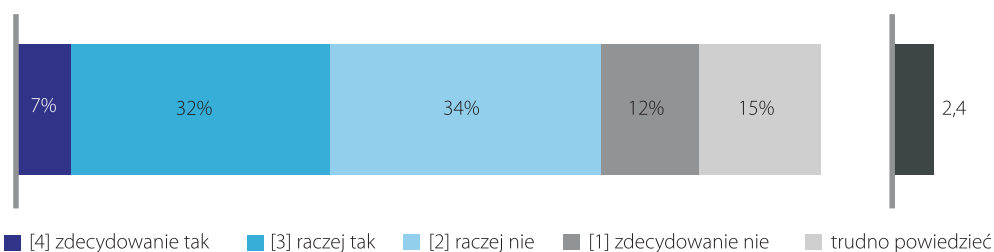
Doświadczenie w składaniu ofert oraz skuteczność ofertowania różniła się w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Im więcej osób ono zatrudniało, tym częściej ubiegano się o zamówienie i tym częściej starania o zamówienia na nowe lub udoskonalone produkty/usługi zostały uwieńczone sukcesem. Odnotowane różnice były znaczące. Wśród firm średniej wielkości 45% nigdy nie starało się o takie zamówienia, w grupie firm małych i mikro takie deklaracje złożyło odpowiednio 67% i 87% ankieterowanych.¹⁰⁴

Przeciętnie złożono 3.4 ofert na zamówienie publiczne dotyczące nowych lub ulepszonych produktów i usług. Średnia liczba wygranych ofert wyniosła 2.2.

Względna większość (46%) ogółu przedstawicieli sektora MSP uznała, że branża w jakiej działają, nie może zostać nazwana innowacyjną. Przeciwną opinię wyraziło 39% respondentów, a 15% badanych nie potrafiło jednoznacznie ocenić, czy branża, w jakiej działają, jest innowacyjna. Przekonanie o innowacyjności własnej branży było częstsze wraz ze wzrostem zatrudnienia w firmie. W firmach mikro innowacyjność branży zadeklarowało 38% respondentów, w przedsiębiorstwach średniej wielkości niemal co drugi (47%), a w firmach średnich 58%. Należy podkreślić, że odpowiedzi badanych rzadko były zdecydowane. W zależności od wielkości firmy zdecydowanie przekonanych¹⁰⁵ o innowacyjności branży było od 6% do 13% badanych.

Choć profil działalności w niewielki sposób różnicował opinie badanych (w zależności od branży odsetek deklarujących, że jest ona innowacyjna wahał się od 34% – budownictwo do 40% – usługi), to zwraca uwagę, że zadane pytanie sprawiło szczególną trudność przedstawicielom budownictwa. W grupie reprezentantów tego sektora odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć” wyniósł 23%, podczas gdy w pozostałych grupach nie przekroczył 15%.

Wykres 126. Czy branża, w jakiej działa Pana(i) firma można nazwać innowacyjną, tj. często powstają w niej udoskonalone lub nowe produkty, usługi lub rozwiązania?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=1091.

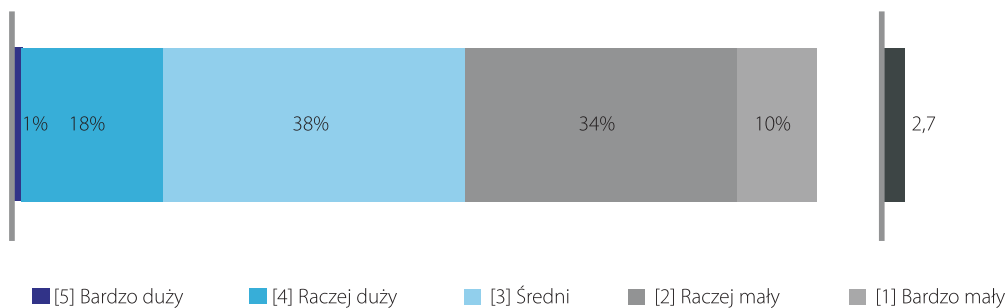
Zapytaliśmy również badanych o to, czy ich firma może zostać nazwana innowacyjną, tj. taką, w której często powstają udoskonalone lub nowe produkty, usługi i rozwiązania. Uzyskane wyniki niemal całkowicie pokrywały się z opiniami na temat innowacyjności branży. Przekonanie o innowacyjności własnej firmy wyraziło 39% ogółu przedstawicieli sektora MSP, a niemal co drugi (48%) był zdania, że firma nie jest innowacyjna. Jednocześnie 13% przedstawicieli MSP nie potrafiło jednoznacznie ustosunkować się do badanej kwestii. Poczucie, że firma jest innowacyjna korespondowało z doświadczeniem na rynku zamówień publicznych oraz z wielkością przedsiębiorstwa. Innowacyjność przedsiębiorstwa najczęściej deklarowali

¹⁰⁴ W grupie firm średniej wielkości 35% ubiegało się bez powodzenia o takie zamówienie, a 21% zanotowało sukces, w małych było to odpowiednio 18 i 16%, w mikro zaś po 9%.

¹⁰⁵ Odpowiedzi „zdecydowanie tak”.

przedsiębiorcy obecnie aktywni na rynku zamówień publicznych (53%) i wykonawcy, którzy z tego rynku się wycofali (42%), jak również osoby reprezentujące firmy małe (46%) i średnie (60%).¹⁰⁶ Przekonaniu o działaniu w innowacyjnej branży, czy o innowacyjności samego przedsiębiorstwa zazwyczaj nie towarzyszyła pozytywna opinia na temat zdolności przedsiębiorstwa do wykonania innowacyjnych zamówień rynku publicznego. Zaledwie jeden na pięciu badanych stwierdził, że jego firma posiada duży lub bardzo duży potencjał do realizacji zamówień publicznych polegających na wykonaniu nowych lub znacząco udoskonalonych produktów/usług (o 20 pkt. proc. mniej niż odsetek osób twierdzących, że ich przedsiębiorstwo może mieć miano innowacyjnego). Jednocześnie nieco ponad jedna trzecia respondentów określiło ten potencjał jako średni, co poniekąd może mieć związek z niewielką wiedzą na temat innowacyjnych zamówień (rzadko o takie zamówienia się ubiegano, stąd też trudność w ocenie potencjału). Niewielka aktywność w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych, przy relatywnie częstych deklaracjach „spotkania się z takimi zamówieniami”, może być również dowodem na rzeczywiście niski potencjał do realizacji innowacyjnych zamówień. Jednak w takim przypadku nie wydaje się, aby badani tak często twierdziliby, że ich firma może zostać nazwana innowacyjną. Przepuszczalnie stwierdzona niespójność wypowiedzi respondentów mogła być efektem dwojakiego pojmowania pojęcia „innowacyjność”. Z jednej strony była to innowacyjność bliska przedsiębiorcom, tj. taka, gdzie punktem odniesienia mogły być inne firmy z branży, oraz wiedza o dokonywanych przez firmę procesach modernizacyjnych, co sprzyjało korzystnym ocenom przedsiębiorstw. Z drugiej natomiast strony badani nie potrafili jednoznacznie ocenić innowacyjności oczekiwanej przez zamawiających. Stąd odpowiadając na pytanie o potencjał do realizacji innowacyjnych zamówień publicznych ich odpowiedzi były bardziej stonowane. Z pewnością zadziałała również postawa lękowa, wobec rynku zamówień publicznych. Jak wspomniano we wcześniejszej części raportu, rynek zamówień publicznych był przez blisko połowę ankietowanych oceniany jako bardziej wymagający od rynku komercyjnego.

Wykres 127. Jak ocenia Pan(i) potencjał Pana(i) firmy w realizacji zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań? Czy jest on: ...?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=1091.

Najmniejszą zdolnością do realizacji omawianego typu zamówień charakteryzowały się przedsiębiorstwa mikro. Niemal połowa (45%) oceniła swój potencjał negatywnie – o 19 pkt. proc. więcej niż w firmach małych i o 18 pkt. proc. więcej niż w przedsiębiorstwach średniej wielkości. Nie oznacza to jednak, że w dwóch ostatnich typach przedsiębiorstw dominowały oceny pozytywne. W małych i średnich firmach najczęściej spotykaliśmy ze średnią oceną potencjału (46% małe, 41% średnie).

¹⁰⁶ W firmach nie posiadających doświadczenia na rynku ZP przekonanych o innowacyjności przedsiębiorstwa było 34% badanych, w firmach mikro 39%.

Korzystnie wyróżniały się przedsiębiorstwa aktywne lub podmioty niegdyś aktywne na rynku zamówień publicznych. W tych grupach negatywne oceny potencjału były udziałem około jednej trzeciej badanych, podczas gdy w grupie nie posiadającej doświadczenia na rynku zamówień publicznych odsetek ten wyniósł 50%. Wynik ten potwierdza wcześniej postawioną hipotezę, że spory udział w ocenie potencjału ma brak rzeczywistej wiedzy na temat zamówień innowacyjnych, co w połączeniu z przekonaniem, iż rynek publiczny jest bardziej wymagający¹⁰⁷ zmniejsza wiarę w możliwości własnego przedsiębiorstwa.

Poprosiliśmy badanych, aby ocenili poziom swojego zainteresowania udziałem w zamówieniach innowacyjnych, definiowanych na różne sposoby¹⁰⁸. Jak się okazało, z największym zainteresowaniem spotkałyby się zamówienia ukierunkowane na długą współpracę z zamawiającym. Ta forma zamówienia wzbudziła zainteresowanie 86% ankietowanych, w tym 41% stwierdziło, że byłoby zdecydowanie zainteresowani udziałem w takich zamówieniach. Niewątpliwie wpływ na atrakcyjność tego rodzaju zamówień miała w tym przypadku możliwość zagwarantowania dopływu środków finansowych w dłuższym okresie czasu. Należy też podkreślić, że tego typu postępowania (długotrwała współpraca) są praktyką często spotykaną na rynku komercyjnym. Działa tutaj znana zasada, stanowiąca również fundament (przynajmniej teoretyczny) działań marketingowych, mówiąca o tym, że zadowolony klient chętnie wraca. Nie ma ona zastosowania w zamówieniach publicznych, co nieraz sprawia, że zamówienia o podobnym lub takim samym charakterze wykonywane cyklicznie są prowadzone przez różne podmioty, co nie zawsze musi mieć pozytywny wpływ na jakość ich realizacji.¹⁰⁹

Długotrwała współpraca była jedynym działaniem, które spotkało się z tak dużym zainteresowaniem ze strony przedstawicieli sektora MSP. W innych przypadkach co prawda również większość badanych twierdziła, że poszczególne działania/formuły stosowane przez zamawiających skłaniałyby ich do udziału w zamówieniach, aczkolwiek znacznie rzadziej wola ubiegania się o zamówienie była wyrażana w sposób zdecydowany. Nie dotyczyło to jedynie postępowań z zakresu IT i technologii komputerowych. Była nimi zainteresowana mniejsza część badanych, ale należy to przypisać specyfice branżowej (nie każde przedsiębiorstwo działa na takim rynku).

Warto zwrócić uwagę, że około jedna trzecia (35%) przedsiębiorstw obecnych na rynku zamówień publicznych może budować swoją przewagę konkurencyjną w oparciu o parametr cenowy. Właśnie taki odsetek przedsiębiorców nie zwiększyłby swojego zainteresowania udziałem w zamówieniach publicznych w przypadku zmniejszenia znaczenia ceny na etapie wyłaniania najlepszej oferty.

Raczej mało zachęcające byłoby kładzenie nacisku na aspekty ekologiczne przedmiotu zamówienia (39% odpowiedzi raczej niezainteresowany/zdecydowanie niezainteresowany), długoterminowość przedmiotu zamówienia (34%), wykorzystanie platformy elektronicznej w udzielaniu zamówienia (36%) oraz kontrolę i nadzór nad przestrzeganiem przepisów (31%).

Realizacja innowacyjnych zamówień na poziomie zamawianego produktu może napotykać na barierę w postaci braku zainteresowania ze strony przedsiębiorstw MSP, co jest efektem niskiego poziomu potencjału do realizacji tego typu zamówień. Ponadto zainteresowanie przedsiębiorców innowacyjnymi zamówieniami zmniejszają obawy przed zbyt wygórowanymi oczekiwaniami ze strony klientów publicznych. Wiele zatem zależy od zamawiających, tj. sposobu, w jaki postępowania o udzielenie innowacyjnych zamówień, będą przygotowywane. Zbyt ambitne założenia, oczekiwanie, że przedsiębiorstwa MSP będą mogły dostarczać produktów i usług innowacyjnych w skali Europy, czy świata z pewnością ograniczy krąg zainteresowanych.

¹⁰⁷ Najsilniejsze w grupie firm niedoświadczonych.

¹⁰⁸ Pytanie zostało zadane wykonawcom aktywnym lub tym, którzy wycofali się z rynku zamówień publicznych.

¹⁰⁹ W przypadku usług opartych na wiedzy taka zmiana wykonawców utrudnia gromadzenie doświadczeń i wiedzy związanej z przedmiotem zamówienia. Firmy komercyjne zamawiające podobne usługi starają się z reguły o kontynuowanie współpracy ze sprawdzonym wykonawcą. Z jednej strony zmniejszają ryzyko uzyskania produktu niskiej jakości, z drugiej zaś mogą liczyć na stałe wzbogacanie zakupionej usługi. Wykonawca (przynajmniej teoretycznie) kumuluje wiedzę, doskonalą się w danym obszarze będącym w centrum zainteresowania klienta.

Tabela 21. W jakim stopniu Pana(i) firma był(a)by zainteresowana udziałem w zamówieniach ...?

	[4] zdecydowanie zainteresowan(a)y	[3] raczej zainteresowan(a)y	[2] raczej niezainteresowan(a)y	[1] zdecydowanie niezainteresowan(a)y	średnia
Zamówienia ukierunkowane na długą współpracę z wykonawcą	41%	45%	13%	2%	3,2
Zamówienia produktów będących nowością w skali kraju	19%	59%	14%	9%	2,9
Zamówienia, których celem jest promowanie innowacji	19%	54%	23%	4%	2,9
Zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wnosić swoje własne rozwiązania)	18%	55%	24%	2%	2,9
Zamówienia, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną	16%	56%	25%	3%	2,9
Zamówienia, w których urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa	22%	47%	25%	6%	2,9
Zamówienia, gdzie waga ceny jest relatywnie niska	24%	41%	31%	4%	2,8
Zamówienia realizowane za pośrednictwem platformy elektronicznej (przez Internet)	22%	42%	28%	8%	2,8
Zamówienia, których efekty są widoczne w długim terminie	16%	50%	31%	3%	2,8
Zamówienia, gdzie relatywnie duże znaczenie ma ekologia (ekologiczne wykonanie, zastosowanie materiałów ekologicznych)	14%	47%	31%	8%	2,7
Zamówienia sprzętu IT, technologii komputerowych	9%	36%	30%	25%	2,3

Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=371 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych obecnie lub w przeszłości).

5.7. Ocena potencjału do wejścia na rynek zamówień publicznych oraz warunki wejścia na ten rynek

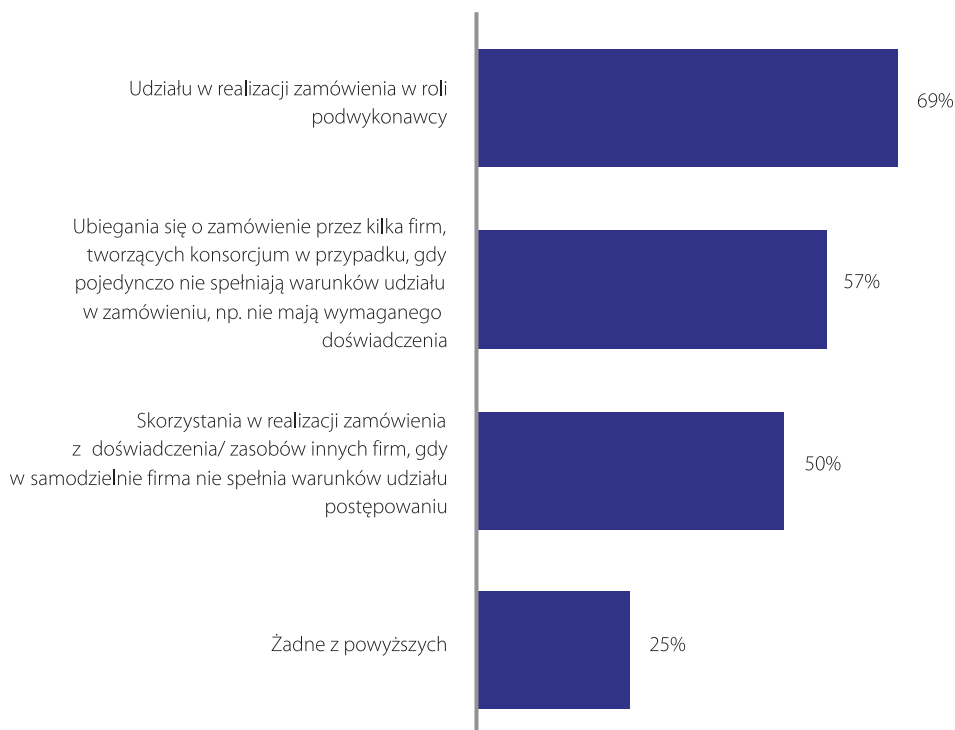
Poprosiliśmy przedsiębiorców sektora MSP nieaktywnych na rynku zamówień publicznych o ocenę stanu wiedzy na temat rozwiązań, które umożliwiają ubieganie się o realizację zamówienia publicznego w sytuacji, gdy pojedyncze przedsiębiorstwo nie spełnia wszystkich kryteriów lub nie posiada zasobów pozwalających na prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia. Większość badanych знаła przynajmniej jeden ze sposobów na ominięcie wspomnianych barier. Najbardziej powszechna była wiedza na temat podwykonawstwa (69%). Można to wiązać z faktem, że taka forma współpracy jest stosowana nie tylko podczas realizacji projektów na rynku zamówień publicznych, ale również na rynku komercyjnym. Warto

przypomnieć, że wykonawcy współpracujący z podwykonawcami rzadko kiedy ograniczają tę współpracę wyłącznie do projektów rynku publicznego.

Mniej powszechna była wiedza na temat możliwości wspólnego ubiegania się o zamówienie przez kilku wykonawców. Znajomość formuły konsorcjum zadeklarowało 57% badanych. Najrzadziej natomiast chwalaono się wiedzą o możliwości skorzystania z doświadczenia/zasobów innych podmiotów w celu wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu (50%). Jednocześnie jeden na czterech respondentów nie znał żadnego ze wspomnianych powyżej sposobów ubiegania się lub realizacji zamówienia.

Najwyższy poziom świadomości stwierdzono w grupie firm średniej wielkości. Zaledwie 12% jej przedstawicieli nie znało żadnego z omówionych sposobów, podczas gdy odsetek analogicznych deklaracji w grupie firm małych wyniósł 15%, a w przedsiębiorstwach mikro 26%.

Wykres 128. Czy słyś(a) Pan(i) o tym, że w zamówieniach publicznych istnieje możliwość: ...?



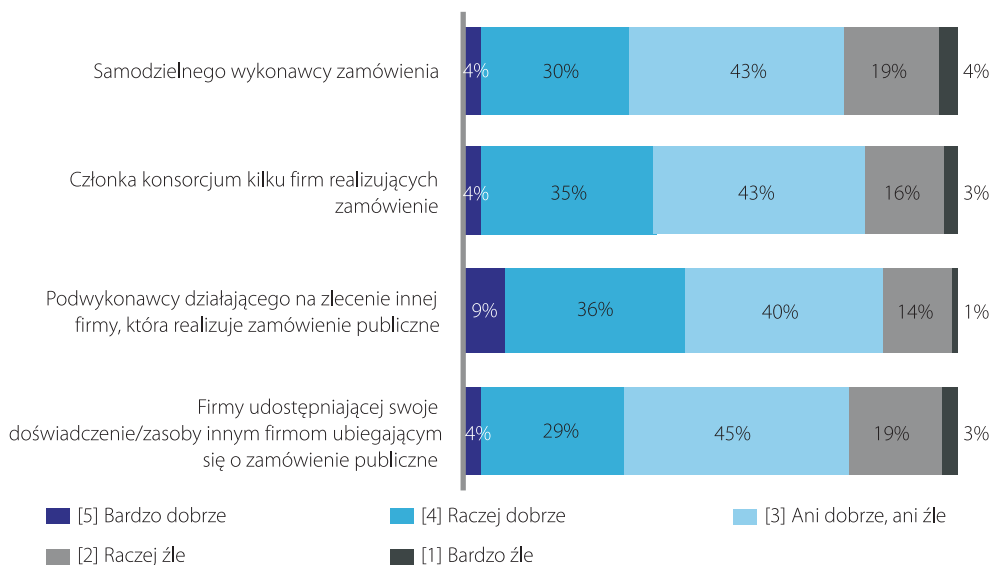
Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=720 (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych).

Największe zainteresowanie przedsiębiorców wzbudziło podwykonawstwo. Skłonność do skorzystania z tej formuły wyraziło 53% badanych, podczas gdy ubieganiem się o zamówienie w ramach konsorcjum było zainteresowanych 43% badanych, a skorzystaniem z doświadczeń podmiotów trzecich 44%. Należy jednak podkreślić, że bardzo rzadko badani w sposób zdecydowany wyrażali gotowość do wykorzystania tych możliwości. Odsetek odpowiedzi „zdecydowanie tak” wahał się od 4% do 7%.

Badani zostali poproszeni o ocenę potencjału reprezentowanych przez nich przedsiębiorstw do pełnienia roli podwykonawcy, członka konsorcjum oraz podwykonawcy w realizacji zamówień publicznych. Następnie wypowiadali się na temat przygotowania ich przedsiębiorstwa do ubiegania się o zamówienia publiczne w kontekście spełniania warunków formalnych oraz możliwości technicznych i zasobów ludzkich.

Najgorzej oceniono zdolność do samodzielnego starania się o zamówienie. Potencjał do takiego działania posiadało (deklaratywnie) 34% badanych przedsiębiorstw. Niemal równie często badani byli przekonani o możliwości udostępniania swoich doświadczeń/zasobów innym firmom ubiegającym się o zamówienie. Nieco lepiej wypadła ocena zdolności konsorcyjnych. Ten obszar został oceniony pozytywnie przez 39% nieaktywnych przedsiębiorców. Najczęściej natomiast respondenci widzieli się w roli podwykonawcy, co nie powinno dziwić uwzględniając fakt, że znajomość takiej formuły była znana ponad dwóm trzecim badanych. W sumie prawie połowa (45%) przedstawicieli sektora MSP była zdania, że potencjał ich przedsiębiorstw jest wystarczający do bycia podwykonawcą. Należy jednak zwrócić uwagę na wysoki poziom niepewności przedsiębiorców co do oceny potencjału. Względna większość badanych nie potrafiła udzielić jednoznacznej odpowiedzi, z kolei osoby, które udzieliły pozytywnej odpowiedzi, rzadko robiły to w sposób zdecydowany. Niezależnie od ocenianej formuły uczestnictwa odsetek odpowiedzi zdecydowanie pozytywnych nie przekroczył 9%.

Wykres 129. Proszę teraz ocenić potencjał Pana(i) firmy do realizacji zamówień publicznych w roli: ...?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=720 (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych).

W przypadku wejścia na rynek zamówień publicznych najmniejszym problemem byłoby przedstawienie aktualnych zaświadczeń koniecznych do załączenia do oferty. Aspekt ten został pozytywnie oceniony przez 68% badanych. Korzystnie oceniano również doświadczenie rynkowe (62%), czemu jednak nie towarzyszyła równie wysoka zdolność do przestawienia referencji (44% ocen pozytywnych). Dobre opinie na temat doświadczenia rynkowego rozmięły się z oceną potencjału do realizacji zamówienia (46% ocen pozytywnych) oraz umiejętności przygotowania oferty (38%). Odnotowany wynik jest prawdopodobnie efektem różnic pomiędzy rynkiem komercyjnym i publicznym. Na pierwszym z nich praktyka posługiwania się referencjami nie jest tak powszechna jak na publicznym, stąd też przedsiębiorstwa nie zawsze wymagają od swoich klientów wystawiania listów referencyjnych. Z kolei obawy przed problemami z technicznym wykonaniem zamówienia i przygotowaniem oferty możemy powiązać z przeważającym w badanej grupie przeświadczeniem, że rynek zamówień publicznych jest bardziej wymagający od rynku komercyjnego. Stosunkowo rzadko deklarowano dostęp do porad prawnych związanych z zamówieniami publicznymi (38%). Jednocześnie problematyczne byłoby staranie się o zamówienie, w przypadku którego istniałaby

konieczność wpłacenia wadium. Zaledwie 31% badanych pozytywnie oceniło pod tym względem swoją firmę.

Tabela 22. A jak ocenia Pan(i) potencjał Pana(i) firmy do realizacji zamówień publicznych pod względem następujących aspektów?

	[5] – Bardzo dobrze	[4] – Raczej dobrze	[3] – Ani dobrze, ani źle	[2] – Raczej źle	[1] – Bardzo źle	Średnia
Doświadczenie rynkowe	7%	55%	28%	9%	2%	3,6
Posiadanie listów referencyjnych od klientów, potwierdzających doświadczenie rynkowe	7%	37%	41%	14%	1%	3,4
Umiejętność przygotowania oferty na realizację zamówienia publicznego	7%	31%	43%	15%	4%	3,2
Gromadzenie aktualnych zaświadczeń koniecznych do załączenia do oferty (np. z KRS, ZUS, Urzędu Skarbowego)	17%	51%	22%	11%		3,7
Możliwość wnoszenia wadium	2%	29%	35%	24%	10%	2,9
Realizacja zamówienia – wykonanie zamawianej usługi/dostawy/roboty budowlanej	7%	39%	36%	15%	4%	3,3
Inicjowanie tworzenia konsorcjów firm wspólnie realizujących zamówienie publiczne lub możliwość udziału w takich konsorcjach	4%	28%	41%	23%	4%	3,0
Dostęp do porad prawnych związanych z zamówieniami publicznymi	3%	35%	37%	21%	4%	3,1

Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=720 (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych).

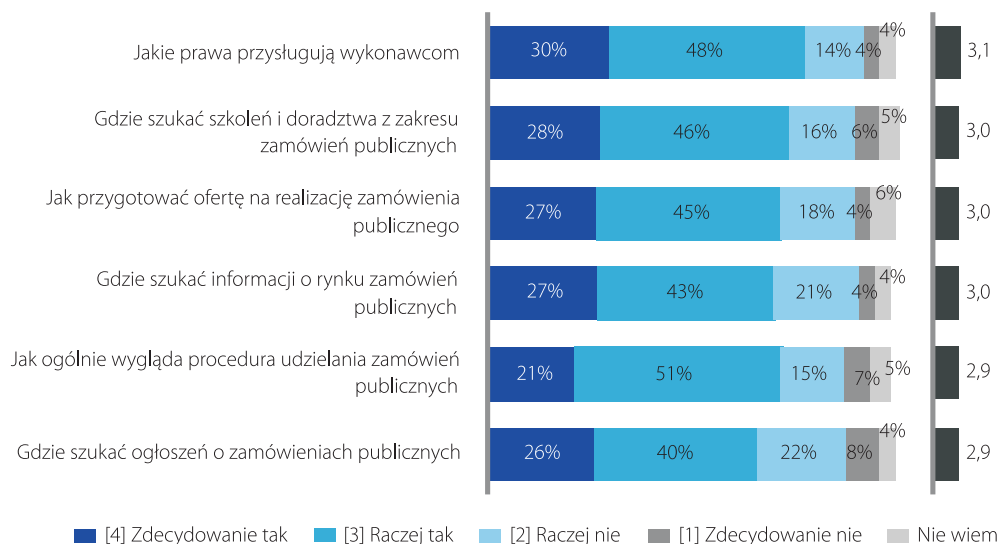
Ocena potencjału różniła się w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Firmy średniej wielkości częściej od pozostałych korzystnie oceniały swój potencjał pod względem: doświadczenia rynkowego, posiadania listów referencyjnych, możliwości wnoszenia wadium, zdolności do realizacji zamówienia¹¹⁰ oraz dostępu do porad prawnych. Najmniej optymistyczni byli przedstawiciele mikroprzedsiębiorstw. Silną stroną tych firm było jedynie doświadczenie rynkowe oraz aktualizacja zaświadczeń potrzebnych do załączenia do oferty.¹¹¹

Przedsiębiorcy MSP byli świadomi swych ograniczeń. Większość z nich twierdziła, że wejście na rynek publiczny musiałyby zostać poprzedzone podniesieniem poziomu ich wiedzy z zakresu zamówień publicznych. Przy czym nie chodziło wyłącznie o problem niskiej świadomości zapisów ustawy prawo zamówień publicznych, ale o całokształt działań, jakie powinny być podejmowane przez uczestników tego rynku. 78% respondentów chciałoby dowiedzieć się o prawach przysługujących wykonawcom, 74% potrzebowało informacji na temat szkoleń i doradztwa, 72% – wsparcia na etapie przygotowywania oferty oraz generalnie musiałyby poznać procedury obowiązujące przy zamówieniach publicznych. Na zbliżonym poziomie utrzymywała się też ocena deficytów wiedzy o źródłach informacji: o rynku zamówień publicznych i ogłoszeniach o zamówieniach publicznych.

¹¹⁰ W przypadku realizacji zamówienia opinie przedstawicieli średnich przedsiębiorstw były na poziomie ocen uzyskanych w firmach małych, jednak były wyraźnie lepsze od ocen przedstawicieli mikroprzedsiębiorstw.

¹¹¹ Tylko te aspekty uzyskały pozytywną ocenę ponad połowy badanych mikroprzedsiębiorców.

Wykres 130. Czy gdyby Pana(i) firma zdecydowała się wejść na rynek zamówień publicznych, potrzebowal(a)by Pan(i) porad dotyczących następujących tematów: ...?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=720 (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych).

Najkorzystniej kształtowała się sytuacja średnich przedsiębiorstw. Względnie rzadko wymagały one wsparcia w zakresie poszukiwania informacji o rynku zamówień publicznych, ogłoszeniach o zamówieniach oraz o instytucjach doradczych i szkoleniowych. Niemniej jednak nawet w tej grupie potrzebę wsparcia w tych obszarach deklarowała połowa lub nieco mniej niż połowa respondentów. W przypadku pozostałych ocenianych obszarów opinie przedsiębiorców z firm średniej wielkości były zbliżone do odnotowanych w całej próbie MSP.

5.8. Czynniki zniechęcające do udziału w rynku zamówień publicznych – wykonawcy w przeszłości aktywni

Prawie jedno na dziesięć badanych przedsiębiorstw wycofało się z rynku zamówień publicznych. W tej grupie przeważały mikro firmy (96%). Firmy małe i średnie stanowiły po 2%. Jeżeli dane te odnieść do populacji przedsiębiorstw poszczególnej wielkości, wówczas okazuje się, że z rynku zrezygnowało 15% ogółu na nim obecnych średnich przedsiębiorstw, 9% mikrofirm i 4% firm małych. Odnotowana różnica pokazuje, że choć mikroprzedsiębiorstwom może być trudno wejść na rynek, to jeżeli już na nim się znajdują, to z reguły na nim pozostają (nie ujawniają się czynniki, które by w sposób szczególny negatywnie oddziaływały na tą kategorię firm i zmuszały je do rezygnacji z rynku).

Przeciętny okres aktywności na rynku zamówień publicznych wyniósł 3 lata.

Rezygnacja z udziału w rynku zamówień publicznych była najczęściej dyktowana przesłankami ekonomicznymi – niską opłacalnością projektów połączoną z przeświadczeniem o zaniżeniu cen (35%). Kolejnymi powodami były: zbyt duża biurokracja oraz poczucie nieadekwatności rynku do wielkości przedsiębiorstwa (zbyt mała firma). Te motywy wskazała jedna piąta ankietowanych. Inne przyczyny były wskazywane rzadziej. Badani wymieniali: wejście na inny rynek, niezadowolone ze współpracy, dużą konkurencję oraz zbyt wysokie wymagania ze strony zamawiających.

Zapytaliśmy się również badanych o ich możliwość powrotu na rynek zamówień publicznych. Choć to właśnie czynnik ekonomiczny najczęściej stał za rezygnacją z zamówień, to jednak nie on okazał się być najczęściej wymienianym warunkiem powrotu na rynek. Zwiększenie zyskowności projektów wskazało 35% respondentów, podczas gdy 44% stwierdziło, że ich powrót byłby możliwy w przypadku zmniejszenia uciążliwości proceduralnej (mniej formalności/biurokracji)¹¹². Inne czynniki powrotu zostały wymienione przez mniej niż 10% badanych. Mówiono o konieczności poprawy współpracy z zamawiającym, tj. partnerskim traktowaniu wykonawców, zwiększeniu puli środków publicznych dla mniejszych gmin, uzależniano również powrót na rynek zamówień publicznych od poprawy kondycji przedsiębiorstwa i wprowadzenia preferencji dla małych, lokalnych przedsiębiorców. W pojedynczych wypowiedziach mogliśmy się również spotkać z postulatami ograniczenia możliwości korzystania z podwykonawstwa i wprowadzenia szczegółowej kontroli cen.¹¹³

5.9. Zainteresowanie udziałem w rynku zamówień publicznych przedsiębiorstw na nim nieobecnych

Zainteresowanie wejściem na rynek zamówień publicznych było niewielkie. Jedynie 10% badanych powiedziało, że rozpatrywali (kiedykolwiek) możliwość działania na omawianym rynku. Najczęściej były to firmy małe (18%) oraz średniej wielkości (16%). W grupie przedsiębiorstw mikro podobną deklarację złożył jeden na dziesięciu respondentów. Bodźcem zwiększającym zainteresowanie rynkiem było doświadczenie z projektami realizowanymi w ramach zamówień publicznych. Firmy będące podwykonawcami dwukrotnie częściej od pozostałych deklarowały potencjalne poszerzenie działalności o rynek zamówień publicznych (20% podwykonawcy, 10% firmy nie posiadające takiego doświadczenia).

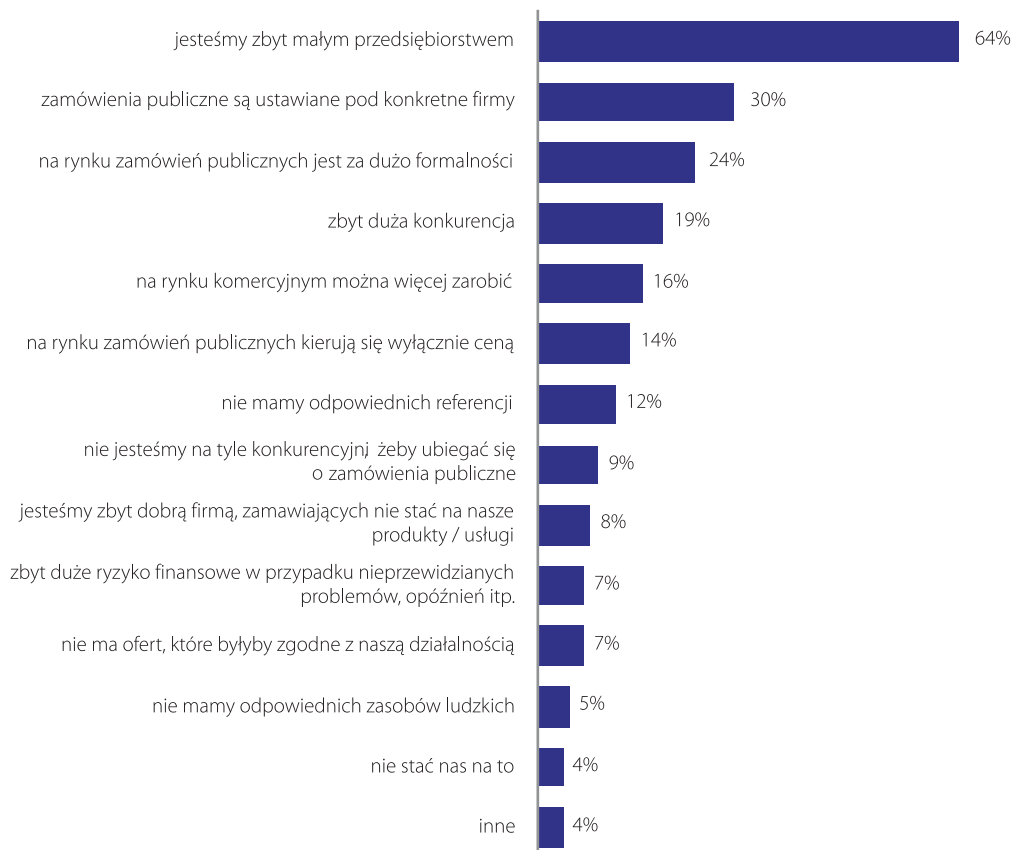
Pozostawanie poza rynkiem najczęściej wynikało z przeświadczenia o nieadekwatności wielkości przedsiębiorstwa do wymagań zamówień publicznych. Niemal dwie trzecie respondentów uznało, że jest ona zbyt mała. Badani wyrażali się również krytycznie o praktykach rynku publicznego – 30% stwierdziło, że wybór wykonawcy odbywa się niezgodnie z prawem, a zamówienia są ustawiane pod konkretnych wykonawców. Częste wskazywanie tych powodów może być wynikiem niewielkiej wiedzy przedsiębiorców na temat rynku zamówień publicznych. Jak pokazują wyniki badania, rynek wcale nie faworyzuje dużych przedsiębiorstw, choć niewątpliwie w przypadku części zamówień takim przedsiębiorstwom łatwiej jest zarówno przygotować skuteczną ofertę, jak i zrealizować zamówienie. Niemniej jednak mikroprzedsiębiorstwa nie należały do tych, które deklarowały najczęściej rezygnację z rynku zamówień publicznych (o wiele częściej czyniły tak firmy średniej wielkości). Także na niewiedzy opiera się stereotyp na temat nielegalnych praktyk rynku zamówień publicznych – „ustawiania” przetargów. Oczywiście fałszywym byłoby założenie, że rynek zamówień publicznych jest wolny od patologii, jednak ani wyniki badania ilościowego na próbie wykonawców, ani badania jakościowe wśród wykonawców nie potwierdzają aż takiej skali obaw zgłaszanych przez nieaktywne przedsiębiorstwa.

¹¹² Nie należy jednak zapominać, że postulat zmniejszenia biurokracji zawiera w sobie również element finansowy. Zmniejszenie biurokracji/formalności prowadziłoby bowiem do poprawy wskaźnika kosztów pośrednich, zwłaszcza w podmiotach działających w sferze gospodarki opartej na wiedzy, gdzie istotną składową kosztów są koszty osobowe. W takich przedsiębiorstwach zdecydowanie bardziej opłacalna jest praca na rzecz sektora komercyjnego. Niższa czasochłonność pozwala bowiem na wygenerowanie większego zysku.

¹¹³ Jeden z respondentów zwrócił uwagę, że są pewne koszty, których nie da się obniżyć (np. koszty paliwa, eksploatacji) więc trudno sobie wyobrazić możliwość realizacji projektów po cenach, jakie oferują niektórzy konkurenci. Problem niskiej ceny został szerzej poruszony w trakcie badań jakościowych.

Kolejne powody opierały się już na pragmatyce rynku zamówień publicznych. Niechęć do uczestnictwa była bowiem argumentowana wysokim poziomem formalizmu¹¹⁴ (24%), zbyt dużą konkurencją (19%), niższą rentownością w porównaniu z rynkiem komercyjnym (16%). Dla 14% ankietowanych zniechęcające było wykorzystywanie przez zamawiających kryterium ceny przy wyborze najlepszej oferty. Nieco ponad jedna dziesiąta badanych (12%) stwierdziła natomiast, że barierą wejścia jest brak odpowiednich referencji.

Wykres 131. Z jakich powodów nie jesteście Państwo obecni na rynku zamówień publicznych?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=74 (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych, którzy rozpatrywali możliwość wejścia na ten rynek, ale ostatecznie z tego zrezygnowali).

Główną przesłanką, dla której rozpatrywano kiedykolwiek możliwość wejścia na rynek, było zwiększenie przychodów (74%). Dodatkowo dla jednej trzeciej przedsiębiorców obecność na rynku zamówień publicznych wiązałaby się ze zwiększeniem prestiżu. 15% badanych chciało skorzystać z rynku zamówień publicznych ze względu na działania konkurencji (podążanie za konkurencją), a 14% ogólnie myślało o ekspansji rynkowej. Warto zwrócić uwagę, że część respondentów w rynku zamówień publicznych widziała remedium na sytuację kryzysową na rynku komercyjnym (4%) oraz traktowała klientów publicznych jako substytut odchodzących kontrahentów z sektora komercyjnego.

¹¹⁴ Na ten problem zwracały uwagę również podmioty aktywne na rynku zamówień publicznych.

Wykres 132. Powiedział Pan(i), że rozpatrywaliście Państwo możliwość wejścia na rynek zamówień publicznych. Dlaczego się nad tym zastanawialiście?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=74 (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych, którzy rozpatrywali możliwość wejścia na ten rynek, ale ostatecznie z tego zrezygnowali).

5.10. Pożądane zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych

Przedsiębiorcy sektora MSP (ogół badanych) twierdzili, że zwiększenie ich aktywności na rynku zamówień publicznych mogłoby nastąpić w momencie uproszczenia dokumentacji przetargowej, większej przejrzystości procedur, oraz – co również łączy się z postulatem ograniczenia biurokracji – pod warunkiem zmniejszenia liczby oświadczeń i zaświadczeń, które należy dołączyć do oferty.

Ważny, choć w nieco mniejszym stopniu niż wymiar proceduralny, był także obszar informacyjno – szkoleniowy. Z pozytywnym przyjęciem spotkały się postulaty: dostępu do bezpłatnych szkoleń i ułatwienia dostępu do informacji o przetargach oraz procedurach w nich obowiązujących, jak również zwiększenie dostępności ogłoszeń o zamówieniach publicznych.

Pozostałe propozycje zmian również budziły zainteresowanie respondentów, jednak stosunkowo rzadko wyrażali oni swoją aprobatę w sposób zdecydowany. Należy podkreślić, że wszystkie oceniane postulaty uzyskały aprobatę ponad połowy badanych, przy czym z najmniejszym zainteresowaniem spotkały się propozycje częstszego stosowania kryteriów cenowych, umożliwienia składania wadium w innych formach niż gotówka (po 55% ocen pozytywnych) oraz częstszego korzystania z elektronicznych trybów udzielania zamówień (54%).

Tabela 23. Proszę teraz powiedzieć, w jakim stopniu poniższe rozwiązania mogłyby skłonić Pana(i) firmę do: ...?

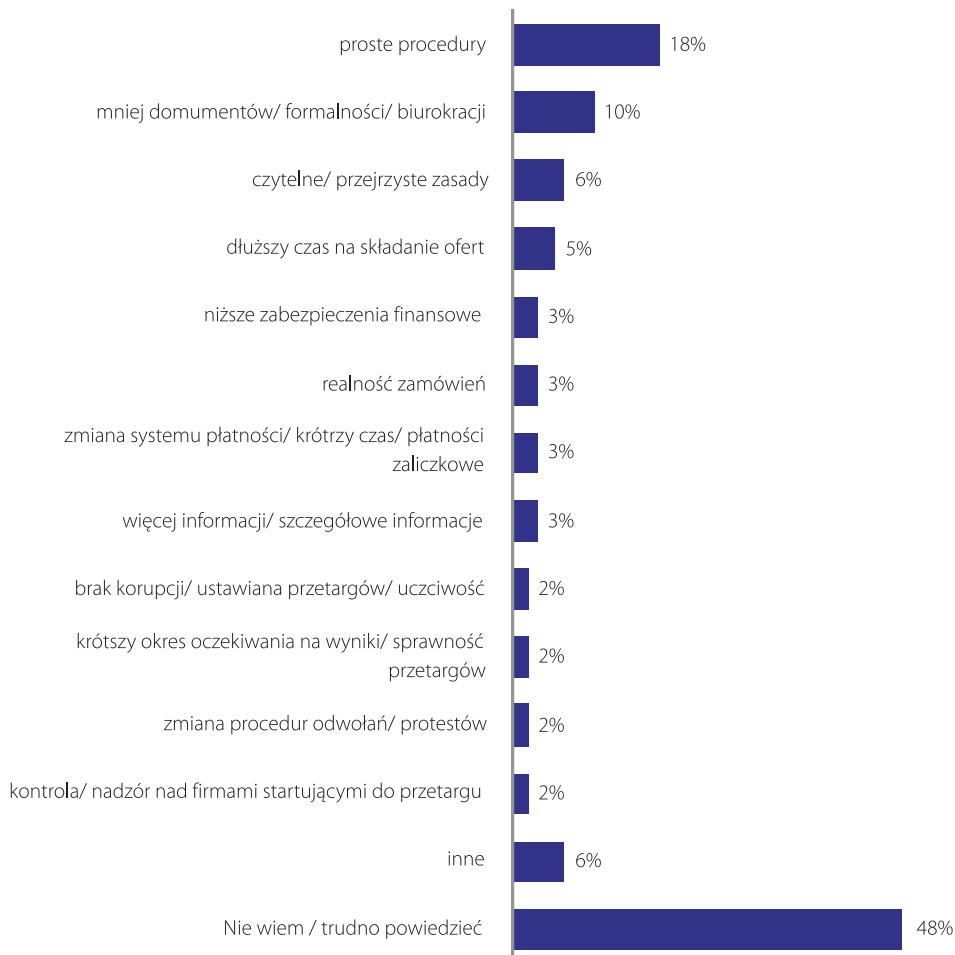
	[4] Zdecydowa- nie tak	[3] Raczej tak	[2] Raczej nie	[1] Zdecydowa- nie nie	Nie wiem/ Trudno powiedzieć	Średnia
Uproszczenie dokumentacji przetargowej	38%	38%	15%	4%	5%	3,2
Większa przejrzystość procedur na rynku zamówień publicznych	31%	42%	19%	2%	6%	3,1
Mniejsza liczba zaświadczeń i oświadczeń, które należy dołączyć do oferty	33%	37%	19%	3%	8%	3,1
Dostęp do bezpłatnych szkoleń na temat zamówień publicznych	31%	39%	18%	4%	8%	3,1
Ułatwienie dostępu do informacji o zamówieniach publicznych i procedur, którymi się rządzi	25%	45%	17%	4%	9%	3,0
Ułatwienie dostępu do ogłoszeń o zamówieniach publicznych	28%	44%	17%	4%	7%	3,0
Możliwość negocjowania umowy z zamawiającym przed i w trakcie realizacji zamówienia pod wpływem ważnych okoliczności	22%	50%	17%	3%	8%	3,0
Obowiązkowe podawanie przez zamawiających szacowanej wartości zamówienia	27%	39%	21%	4%	9%	3,0
Obowiązkowe udostępnianie przez zamawiających uzasadnienia oceny ofert	27%	40%	21%	2%	10%	3,0
Zmniejszenie wymogów dotyczących doświadczenia niezbędnego do realizacji zamówienia	22%	45%	19%	5%	9%	2,9
Częstsze stosowanie kryteriów oceny ofert innych niż cena	23%	42%	24%	3%	9%	2,9
Rzadsze stosowanie wadium	25%	40%	20%	6%	9%	2,9
Stosowanie płatności zaliczkowych lub w transzach	22%	42%	21%	6%	8%	2,9
Możliwość wpływu na merytoryczny kształt zamówienia	19%	51%	19%	3%	8%	2,9
Możliwość składania ofert drogą elektroniczną	21%	39%	22%	8%	10%	2,8
Łatwiejszy dostęp do procedury odwoławczej	20%	40%	22%	6%	11%	2,8
Więcej zamówień na nowe lub znacząco udoskonalone produkty lub usługi	16%	41%	25%	5%	13%	2,8
Częstsze stosowanie cenowych kryteriów oceny ofert	16%	39%	29%	5%	10%	2,7
Umożliwienie wnoszenia wadium w innych formach niż gotówka	18%	37%	24%	8%	13%	2,7
Częstsze korzystanie przez zamawiających z elektronicznych trybów udzielania zamówień, np. licytacji elektronicznej	17%	37%	31%	6%	10%	2,7

Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=1091.

Przedsiębiorcy sektora MSP deklarujący swoją obecność na rynku zamówień publicznych, zapytani o proponowane zmiany na rynku zamówień publicznych (pytanie otwarte) najczęściej postulowali uproszczenie procedur (18%) i zmniejszenie formalności (10%), co korespondowało z zainteresowaniem opisanymi

wyżej propozycjami zmian. Sporadycznie podnoszono kwestię zwiększania czytelności/przejrzystości rynku, wydłużenia czasu potrzebnego na złożenie oferty, zmniejszenia poziomu zabezpieczeń finansowych, czy też urealnienie zamówień (aby były możliwe do realizacji).¹¹⁵

Wykres 133. Gdyby miał(a) Pan(i) wprowadzić jakieś zmiany dotyczące funkcjonowania rynku zamówień publicznych, to jakie zmiany Pan(i) by zaproponował(a)?



Źródło: Badanie ilościowe MSP, N=271 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Również wykonawców aktywnych w latach 2008–2010 poproszono o ocenę różnych propozycji zmian na rynku zamówień publicznych, które mogłyby skłonić ich firmy do większego zaangażowania w ten rynek. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że pytanie zadawane było podmiotom, które na tym rynku już są aktywne, a zatem wystarczająco zmotywowane do dalszego na nim funkcjonowania. Mimo to wiele przedstawionych postulatów spotkało się z dużą aprobatą badanych. Do najbardziej pożądanых zmian w świetle opinii badanych należą:

- Możliwość negocjowania umowy z zamawiającym pod wpływem ważnych okoliczności;
- Częstsze stosowanie innych kryteriów oceny niż cena;

¹¹⁵ Pytanie o zmiany w funkcjonowaniu rynku ZP było pytaniem otwartym.

- Uproszczenie dokumentacji przetargowej;
- Obowiązkowe udostępnianie przez zamawiających uzasadnienia oceny ofert.

Poparcie dla tych propozycji wyraziło od 83% do 92% respondentów, w tym od 46% do 55% uznało je za zdecydowanie zachęcające do zwiększenia aktywności na rynku zamówień publicznych.

Brak możliwości negocjowania umowy w zamówieniach publicznych był często zgłaszany w badaniach jakościowych wykonawców jako negatywna cecha rynku, zwłaszcza w porównaniu z dobrze znanym badanym rynkiem komercyjnym, na którym w trakcie realizacji zamówienia często zmieniają się warunki świadczenia kontraktu w związku z pojawiającymi się nowymi okolicznościami. Na rynku zamówień publicznych w świetle wypowiedzi wykonawców takie zmiany są trudne do przeprowadzenia.

Wiele regulacji to regulacje chorobliwe, bo np. przepis dotyczący tego, że w zasadzie nie można zmienić zapisów umowy zawartej w procedurze zamówienia publicznego i ten lęk przed jakimkolwiek aneksowaniem nawet wobec takich oczywistych potrzeb, zmian, jakie niesie życie.

Wykonawca wycofujący się, mała firma, sektor usług, mężczyzna

Również orientacja w zamówieniach publicznych na najniższą cenę była w badaniach jakościowych często wskazywana jako praktyka zdecydowanie negatywnie wpływająca na praktyczny aspekt dostępności rynku.

Myślę, żeby odejść od tego, żeby to nie była 100% cena, mi to przeszkadza troszeczkę, cena jest bardzo ważna, ale jeżeli ja np. terminowo wykonuję zlecenia, ileś tam robót terminowo nie przekraczałem to, to też powinno mieć jakieś znaczenie, nie może tak być, że ja działam dziesiątki lat i to jest w ogóle bez znaczenia, nie może się tylko cena liczyć.

Wykonawca aktywny, mała firma, branża budowlana, mężczyzna

Także wykonawcy wycofujący się z rynku zamówień publicznych często wskazywali, że jedną z głównych przyczyn, która skłoniła ich do decyzji o opuszczeniu tego rynku, było stosowanie jedynie kryterium cenowego przy ocenie ofert przez zamawiających.

Nie przystępujemy do takich przetargów, gdzie sto procent jest cena, i to z powodów, o których wcześniej wspomniałam, tam gdzie pojawia się inne kryterium, gdzie jest szansa, że nasz profesjonalizm zostanie doceniony, decydujemy się na przygotowanie oferty i wzięcie udziału, jeżeli jedynym kryterium jest cena, to nie ma sensu, żebyśmy w nich uczestniczyli.

Wykonawca wycofujący się z rynku, średnia firma, sektor usług, kobieta

Cena prawie zawsze odgrywa kluczową rolę. Jest kryterium dominującym bądź wyłącznym, co w przypadku usług intelektualnych bywa istotnym ograniczeniem.

Wykonawca wycofujący się z rynku, mała firma, sektor usług, mężczyzna

Większość pozostałych propozycji, poddanych ocenie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, również zostało uznanych jako bardzo atrakcyjne. Należały do nich różnorodne postulaty:

- związane z zapewnieniem większej przejrzystości na rynku zamówień publicznych (wynikające m.in. z deficytów wiedzy po stronie wykonawców):
 - większa przejrzystość procedur na rynku zamówień publicznych
 - ułatwienie dostępu do informacji o zamówieniach publicznych i procedur, którymi się rządzą
 - ułatwienie dostępu do ogłoszeń o zamówieniach publicznych
 - dostęp do bezpłatnych szkoleń na temat zamówień publicznych.
- związane ze zmniejszeniem biurokracji na rynku zamówień publicznych:
 - mniejsza liczba zaświadczeń i oświadczeń, które należy dołączyć do oferty
 - możliwość składania ofert drogą elektroniczną.

- umożliwiające wykonawcom większe zracjonalizowanie ich działania w projektowaniu i realizacji zamówienia:
 - obowiązkowe podawanie przez zamawiających szacowanej wartości zamówienia
 - możliwość wpływu na merytoryczny kształt zamówienia
 - więcej zamówień na nowe lub znacząco udoskonalone produkty lub usługi.
- wzmacniające interesy wykonawców:
 - łatwiejszy dostęp do procedury odwoławczej.

Do zmian, co do których stanowiska wykonawców były podzielone – z przewagą jednakże zwolenników (ponad 50%) niż przeciwników (około 40%) – należały:

- rzadsze stosowanie wadium
- możliwość wnoszenia wadium w innych formach niż w gotówce
- zmniejszenie wymogów dotyczących niezbędnego doświadczenia.

Ze zróżnicowanymi opiniami, jednak częściej negatywnymi (brak wpływu na zwiększenie udziału w rynku zamówień publicznych lub wpływ zniechęcający) niż pozytywnymi, spotkały się praktyki wyboru najtańszej oferty:

- częstsze stosowanie cenowych kryteriów oceny ofert
- częstsze korzystanie z elektronicznych trybów udzielania zamówień (jak wyżej przedstawiono kwestionowanych głównie ze względu na bazowanie na kryterium ceny).

Nie odnotowano wielu różnic w poziomie preferencji wobec propozycji zmian w systemie zamówień publicznych między przedsiębiorstwami różnej wielkości. Większe poparcie dla niektórych zmian wyrażały jednak przedsiębiorstwa mniejsze (stopień poparcia wzrastał wraz ze zmniejszaniem się wielkości przedsiębiorstwa). Do takich zmian należały:

- mniejsza liczba zaświadczeń i oświadczeń, które należy dołączyć do oferty
- ułatwienie dostępu do informacji o zamówieniach publicznych i procedur, którymi się rządzi
- ułatwienie dostępu do ogłoszeń o zamówieniach publicznych
- rzadsze stosowanie wadium.

Różnice te, zwłaszcza dotycząca postulowanej mniejszej liczby zaświadczeń i oświadczeń, które należy dołączyć do oferty, ujawniły się również w badaniu jakościowym wykonawców. Choć zdaniem przeważającej liczby uczestników badania jakościowego liczba składanych oświadczeń i zaświadczeń w ofertach na zamówienie publiczne jest zbyt wysoka, to konieczność dbania o aktualizację takich dokumentów szczególnie obciąża firmy najmniejsze (mikro i małe), w których często nie ma środków na zatrudnienie dodatkowego pracownika odpowiedzialnego tylko za takie czynności formalne.

My miesięcznie bierzemy udział w 60–100 postępowaniach, różnie. Więc biorąc udział w tylu postępowaniach, wygrywając z tego powiedzmy nawet te 10%, to ilość przetargów, które realizujemy jednocześnie, powoduje, że musimy to robić mechanicznie, sprawnie, i wiedzieć na której półce są które dokumenty. Startuje Pan w przetargu, ale musi Pan mieć wypisy aktualne swojej działalności, ZUS-u, z Urzędu Skarbowego, często jeszcze zaświadczenie o niekaralności, często ubezpieczenie firmy, często historię z banku, często zaświadczenie z banku o niezaleganiu i z historii, że jest Pan rzetelnym klientem. do tego musi Pan mieć referencje od innych podmiotów. Tak naprawdę około 10 dokumentów, o które musi Pan dbać, żeby być na bieżąco.

Wykonawca aktywny, firma mikro, usługi, męzczyzna

Także konieczność wnoszenia wadium – w świetle badań jakościowych – stanowiła poważną barierę finansową w zakresie wchodzenia na rynek zamówień publicznych przede wszystkim dla firm małych, zwłaszcza dla przedsiębiorców prowadzących jednoosobowe działalności gospodarcze.

Dla mnie wadium często jest przeszkodą, ponieważ nie dysponuję specjalnie wielkim kapitałem nadwyżkowym, który jestem w stanie od tak zainwestować i się zastanawiać, co będzie, jak coś mi wyskoczy i nie będę miał tych pieniędzy, ale z drugiej strony też rozumiem zabezpieczenie ze strony zamawiającego. Dla mnie byłoby lepiej, gdyby te wadia były niższe... tylko nie wiem, czy na dłuższą metę to jest słuszna decyzja.

Wykonawca wycofujący się z rynku ZP, firma mikro, usługi, mężczyzna

Były również takie zmiany, które postulowane były częściej przez większe przedsiębiorstwa – wraz ze wzrostem wielkości firmy rosła aprobata dla takich rozwiązań, jak łatwiejszy dostęp do bezpłatnych szkoleń na temat zamówień publicznych oraz do procedury odwoławczej. Wynika to zapewne z faktu, że większe przedsiębiorstwa mają większe aspiracje co do roli świadomego, korzystającego ze swoich praw aktora na rynku zamówień publicznych i już obecnie funkcjonują w takiej roli częściej niż mikrofirmy.

W porównaniu z wykonawcami aktywnymi MSP w grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, częściej podkreślano konieczność zmian na etapie współpracy z zamawiającym (możliwość negocjacji umów) i częściej postulowano odejście od kryterium cenowego jako głównego przy wyborze wykonawcy, rzadziej natomiast (choć był to wciąż atrakcyjny postulat) sygnalizowano konieczność uproszczenia procedur przetargowych. Różnice te są z dużym prawdopodobieństwem wypadkową odmienności doświadczeń. Wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, mają mniej problemów z proceduralnością postępowania, w o wiele większym stopniu dolegliwe jest dla nich borykanie się z problemami pojawiającymi się na etapie realizacji zamówienia¹¹⁶.

Mniejsze doświadczenie przedstawicieli sektora MSP uwidoczniło się również na poziomie siły przekonania co do słuszności proponowanych zmian. Żaden z postulatów nie uzyskał zdecydowanej akceptacji (odpowiedzi „zdecydowanie tak”) więcej niż 38% badanych, podczas gdy w grupie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, zdarzały się postulaty zdecydowanie pozytywnie oceniane przez ponad połowę respondentów. Widać to również było w odpowiedzi na pytanie otwarte, w którym poprosiliśmy aktywnych na rynku zamówień publicznych przedsiębiorców z sektora MSP o samodzielne zaproponowanie zmian dotyczących funkcjonowania rynku zamówień publicznych. Blisko połowa respondentów nie potrafiła przedstawić takich propozycji. Nie jest to jednak zaskoczeniem. Wykonawcy z tej grupy mają relatywnie małe doświadczenie z zamówieniami publicznymi, nie jest on dla nich rynkiem wiodącym, ogranicza ich również stosunkowo niewielki poziom wiedzy na temat zamówień publicznych. Tak wysoki odsetek odpowiedzi „nie wiem/trudno powiedzieć” świadczy też o tym, że rzadko kiedy przedsiębiorcy podejmują się myślenia o rynku w kategoriach wykraczających poza podstawowe analizy opłacalności udziału w poszczególnych zamówieniach.

¹¹⁶ Realizują więcej zamówień, częściej zatem mogły spotykać ich konsekwencje wynikające z braku możliwości negocjacji/zmian w umowach.

Tabela 24. Proszę teraz powiedzieć, w jakim stopniu poniższe rozwiązania mogłyby skłonić Pana(i) firmę do większego zaangażowania w rynek zamówień publicznych?

	[4] Zdecydowa- nie tak	[3] Raczej tak	[2] Raczej nie	[1] Zdecydowa- nie nie	Nie wiem/ Trudno powiedzieć	Średnia
Możliwość negocjowania umowy z zamawiającym przed i w trakcie realizacji zamówienia pod wpływem ważnych okoliczności	55%	37%	6%	2%	1%	3,5
Częstsze stosowanie kryteriów oceny ofert innych niż cena	54%	31%	11%	4%	0%	3,4
Uproszczenie dokumentacji przetargowej	48%	35%	14%	3%	1%	3,3
Obowiązkowe udostępnianie przez zamawiających uzasadnienia oceny ofert	46%	37%	13%	3%	1%	3,3
Większa przejrzystość procedur na rynku zamówień publicznych	38%	47%	12%	1%	1%	3,2
Mniejsza liczba zaświadczeń i oświadczeń, które należy dołączyć do oferty	48%	28%	17%	6%	1%	3,2
Obowiązkowe podawanie przez zamawiających szacowanej wartości zamówienia	44%	38%	14%	3%	1%	3,2
Stosowanie płatności zaliczkowych lub w transzach	35%	39%	20%	5%	1%	3,1
Możliwość wpływu na merytoryczny kształt zamówienia	32%	46%	16%	4%	2%	3,1
Ułatwienie dostępu do informacji o zamówieniach publicznych i procedur, którymi się rządzi	30%	43%	22%	4%	1%	3,0
Ułatwienie dostępu do ogłoszeń o zamówieniach publicznych	31%	38%	24%	5%	2%	3,0
Dostęp do bezpłatnych szkoleń na temat zamówień publicznych	38%	32%	23%	6%	1%	3,0
Łatwiejszy dostęp do procedury odwoławczej	36%	34%	23%	5%	2%	3,0
Więcej zamówień na nowe lub znacząco udoskonalone produkty lub usługi	25%	47%	22%	3%	4%	3,0
Możliwość składania ofert drogą elektroniczną	30%	37%	24%	9%	1%	2,9
Rzadsze stosowanie wadium	26%	32%	31%	8%	2%	2,8
Umożliwienie wnoszenia wadium w innych formach niż gotówka	26%	29%	27%	10%	8%	2,8
Zmniejszenie wymogów dotyczących doświadczenia niezbędnego do realizacji zamówienia	22%	30%	32%	15%	2%	2,6
Częstsze stosowanie cenowych kryteriów oceny ofert	12%	27%	36%	21%	4%	2,3
Częstsze korzystanie przez zamawiających z elektronicznych trybów udzielania zamówień, np. licytacji elektronicznej	12%	26%	41%	17%	4%	2,3

Źródło: Badanie wykonawców aktywnych w latach 2008–2010, N=866 (wykonawcy, którzy w 2010 roku byli aktywni na rynku zamówień publicznych).

6. Trenerzy i doradcy o rynku zamówień publicznych

Rynek zamówień publicznych jest według trenerów i doradców rynkiem dużym, rozwijającym się oraz atrakcyjnym dla wykonawców, choć na rynku nie ma równości stron. Brak równości stron jest główną cechą odróżniającą ten rynek od komercyjnego.

Rozwój rynku odbywa się na dwóch płaszczyznach. Pierwszą stanowią zmieniające się przepisy prawa, co jeden z badanych nazwał profesjonalizacją rynku zamówień publicznych. Kamieniem milowym jest akcesja Polski do Unii Europejskiej. Z jednej strony jej następstwem jest dalsza zmiana przepisów (dostosowanie do wymogów wspólnotowych). Z drugiej zaś dochodzi do istotnego zwiększenia środków finansowych wydatkowanych w ramach systemu zamówień publicznych. Następuje więc wzrost liczby podmiotów zainteresowanych wejściem na rynek zamówień publicznych. Zwiększenie wartości rynku jest jednocześnie drugą płaszczyzną rozwoju, o której wspominają badani.

Zwiększającą się ilość środków wydatkowanych na rynku zamówień publicznych trenerzy i doradcy wiążą z akcesją europejską. Niektórzy z nich uzależniają rozwój omawianego rynku od ilości środków wydatkowanych w ramach szeregu inicjatyw europejskich. Wpływ Unii Europejskiej na rynek zamówień publicznych w Polsce jest (o czym napisano wcześniej) czynnikiem dynamizującym rynek, ale – jak trafnie zauważają trenerzy i doradcy – w dłuższej perspektywie możemy się spodziewać zmniejszenia wartości rynku. Badani nie wskazywali konkretnych dat oczekiwanego spadku wartości rynku zamówień publicznych, jednak można przyjąć, że będzie to okres po roku 2020. Do tego czasu Polska osiągnie relatywnie wysokie wartości wskaźników społeczno-gospodarczych, a tym samym w ograniczonym stopniu będzie się kwalifikowała do objęcia jej polityką wsparcia. Nie można jednak wykluczyć, że zmiana wystąpi po roku 2013. Miałoby to miejsce w sytuacji pogłębienia się reperkusji kryzysu na rynkach finansowych – zwiększenia liczby krajów UE wymagających interwencji ze strony Europejskiego Banku Centralnego. Należy się spodziewać, że wynikiem takich działań będzie obniżenie budżetu perspektywy finansowej 2014–2020.

Atrakcyjność rynku zamówień publicznych jest zdaniem ekspertów związana nie tylko z globalną wielkością rynku¹¹⁷, a z faktem wysokiej wartości pojedynczych postępowań, które zdaniem badanych są większe od oferowanych na rynku komercyjnym. Opinia ta nie koresponduje z informacjami uzyskiwanymi od wykonawców. Należy jednak zauważyć, że populację wykonawców objętych badaniami ilościowymi stanowiły przede wszystkim firmy małe i średnie, które rzadko uczestniczą w lukratywnych zamówieniach publicznych (wąska grupa badanych realizuje np. zamówienia powyżej progów unijnych). Dlatego wypowiedź podkreślającą finansowe walory rynku zamówień publicznych trzeba raczej potraktować jako opis pewnego fragmentu rynku. Ponadto doradcy i trenerzy patrzą na rynek z perspektywy specjalistów do spraw zamówień publicznych. Nie są natomiast producentami towarów i usług kupowanych na rynku publicznym. W efekcie nie zawsze muszą mieć wiedzę na temat rzeczywistych kosztów bezpośrednich związanych z wykonaniem zamówienia.

¹¹⁷ Liczba zamówień jest na tyle duża, że wiele zainteresowanych nimi podmiotów ma szansę na uzyskanie zamówienia.

Ponadto istotną cechą podnoszącą atrakcyjność zamówień publicznych jest typ zamawiającego. Jego stabilna sytuacja finansowa, tj. działanie w ramach precyzyjnie określonego budżetu oraz zlecenie wykonania zamówienia na podstawie konkretnych regulacji prawnych, sprawia, że taki zamawiający posiada atrakcyjny atrybut – wiarygodność.

Jednym z elementów oceny systemu zamówień publicznych oraz rozwoju tego rynku są zmiany w prawie. Trenerzy i doradcy byli zgodni co do tego, że prawo zamówień publicznych ewoluuje i stwierdzali, że wprowadzane nowelizacje przynajmniej intencjonalnie mają charakter pozytywny – zmianom przyświeca słuszną ideą usprawnienia systemu. Aczkolwiek, jak zauważali niektórzy z badanych, nie zawsze ostateczny rezultat jest pozytywny. Niekiedy winą za problemy nowelizacyjne obarczano przepisy unijne, choć nie uważano, że jest to główny czynnik sprawczy.

Wśród ostatnich nowelizacji prawa zamówień publicznych niejednoznacznie oceniono możliwość uzupełniania dokumentów. Zdaniem jednego z ekspertów ta zmiana może prowadzić do zmów pomiędzy potencjalnymi wykonawcami. Chodzi o sytuację, w której decyzja o uzupełnieniu oferty zapada w porozumieniu z „konkurencją”. W zależności od interesów firm będących w zmwie jedna z nich rezygnuje z dostarczenia uzupełnienia, co skutkuje jej wykluczeniem z postępowania. Tego typu zmiana może również skutkować zmniejszeniem efektywności czasowej postępowania.

Ambiwalentnie oceniono także możliwość uzupełniania dokumentów i omyłek w ofertach. Z jednej strony chwalono takie rozwiązanie ze względu na zmniejszenie wpływu mało istotnych elementów na wyniki postępowania oraz interesu potencjalnego wykonawcy. Z drugiej natomiast zwracano uwagę na nieprzewidywalność (do pewnego stopnia) wyników postępowania.

W rozmowach z trenerami i doradcami pojawił się także wątek formalizacji, biurokratyzacji rynku zamówień publicznych. Badani byli jednak dalecy od gremialnej krytyki tego aspektu funkcjonowania rynku. Procedury, formalizm są postrzegane jako rzeczy wynikające z natury rynku publicznego. W wydatkowaniu środków publicznych nie mogą w pełni znaleźć zastosowania praktyki rynku komercyjnego. Część respondentów była wręcz zdania, że rynek zamówień publicznych pełni funkcję edukacyjną wobec rynku komercyjnego – część przedsiębiorstw działających na rynku komercyjnym stara się implementować niektóre reguły obowiązujące na rynku zamówień publicznych.

Sporadycznie, aczkolwiek był to ważny głos w dyskusji na temat rynku zamówień publicznych, pojawiały się opinie o marnotrawstwie środków finansowych. Według badanych dzieje się tak wskutek braku centralnej instytucji zamawiającej. Instytucje zobowiązane do stosowania ustawy prawo zamówień publicznych działają w sposób nieskoordynowany, autonomiczny. W efekcie nie ma możliwości wystąpienia efektu skali.

Ponadto zdaniem trenerów i doradców problem nieracjonalności wydatkowania środków publicznych ma także swoje podłoże w przepisach regulujących zasady wydatkowania środków budżetowych – funkcjonowania w ramach roku budżetowego, bez możliwości ich realokacji na kolejny okres. Groziłoby to bowiem niebezpieczeństwem zmniejszenia budżetu danej instytucji. Z punktu widzenia interesu zamawiającego racjonalne jest dążenie do pełnego wykorzystania budżetu. Stąd też, jak zauważają trenerzy i doradcy, pod koniec roku następuje wzrost liczby postępowań.

Opinie trenerów i doradców na temat przygotowania zamawiających do realizacji zamówień publicznych są zróżnicowane – słychać tu zarówno głosy pozytywne, jak i negatywne. Za głosami pozytywnymi stoi przeświadczenie o profesjonalizacji zamówień publicznych i systematycznym wroście wiedzy i doświadczenia zawodowego po stronie zamawiających. Opinie negatywne dotyczą zaś braku przygotowania, zwłaszcza merytorycznego, do realizacji zamówień oraz niskiego poziomu etyki pracy. Najgorszą sytuację w tym zakresie badani stwierdzają w najmniejszych instytucjach, udzielających zamówień na relatywnie mniejszą skalę i z mniejszą częstotliwością.

Mocną stroną wszystkich zamawiających jest znajomość procedury zamówień publicznych, umiejętność przeprowadzenia postępowania od strony formalnej. Tam, gdzie wymagana jest merytoryczna znajomość

przedmiotu zamówienia, zamawiający – w ocenie trenerów i doradców – wypadają znacznie gorzej. Główne zarzuty, jakie się pojawiały pod ich adresem, dotyczyły braku właściwego rozeznania rynku lub braku prawidłowo przeprowadzonych analiz związanych z przedmiotem zamówienia, formułowania niejednoznacznych bądź nierealistycznych warunków udziału w postępowaniu, niejednoznacznego opisu przedmiotu zamówienia. W konsekwencji poważnym problemem staje się komunikacja (na etapie przygotowania oferty) między zamawiającym a wykonawcą. Trenerzy i doradcy stwierdzają, że częstym problemem wykonawców jest brak możliwości uzyskania od zamawiających kompetentnych, konkretnych odpowiedzi na stawiane pytania.

Zdaniem trenerów i doradców problemem jest również brak standaryzacji działań związanych z poszczególnymi etapami postępowania. Dotyczy to przygotowania SIWZ, konstrukcji umowy z wykonawcami oraz korzystania z Biuletynu Informacji Publicznej. Zwracano uwagę na nieskuteczne działania Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie opracowania wzorcowej specyfikacji.

Według trenerów i doradców zamawiający są konserwatystami pod względem stosowanych trybów wyłonienia wykonawcy. Najbardziej popularnym trybem jest przetarg nieograniczony. Inne sposoby stosowane są znacznie rzadziej. Wybór przetargu nieograniczonego skraca czas prowadzenia postępowania i zmniejsza ryzyko zakwestionowania przez organy kontrolne wykorzystanej procedury. W przypadku innych trybów zwiększa się natomiast ryzyko zakwestionowania zastosowanych procedur, a jednocześnie wymagają one większych nakładów pracy, w tym także wiążą się z koniecznością sformułowania merytorycznych kryteriów oceny oferty, co dla niektórych zamawiających może być trudne.

Formułując opinie na temat przygotowania małych i średnich przedsiębiorstw do udziału w rynku zamówień publicznych trenerzy i doradcy posługują się przybliżonym wyobrażeniem przedsiębiorstwa MSP. Nie są też w stanie dokonać precyzyjnych rozróżnień między przedsiębiorstwami mikro, małymi i średnimi.

W ocenie przygotowania MSP do udziału w rynku zamówień publicznych zwracano uwagę na ograniczone zasoby kadrowe MSP, a w konsekwencji na obniżenie poziomu profesjonalizmu w obsłudze zamówień publicznych od strony formalnej. Niewielki rozmiar podmiotu ma również wpływ na zasobność finansową przedsiębiorstw, która z kolei determinuje możliwości finansowania szkoleń i doradztwa w zakresie zamówień publicznych.

W konsekwencji trenerzy i doradcy stwierdzają poważne braki po stronie wykonawców z sektora MSP w zakresie:

- ogólnej wiedzy o procedurze zamówień publicznych;
- wiedzy o zmianach w prawie zamówień publicznych;
- znajomości praw przysługujących wykonawcom;
- umiejętności „poruszania się po” SIWZ i rozumienia jej zapisów i przygotowania oferty.

O ile jednak w kwestiach formalnych wykonawcy zdecydowanie odbiegają poziomem swojej wiedzy od zamawiających, to w kwestiach merytorycznych zdecydowanie nad nimi górują. Zamawiającym – zdaniem trenerów i doradców – brak bowiem wystarczającego doświadczenia rynkowego i brak pogłębionej wiedzy w zakresie przedmiotu zamówienia.

W efekcie potrzeby szkoleniowe zamawiających i wykonawców pokrywają się w niewielkim stopniu. Pierwsza z wymienionych grup w mniejszym stopniu wymaga wsparcia w zakresie podnoszenia wiedzy z zakresu przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, w większym natomiast z zakresu merytorycznego, tj. związanego z przedmiotem zamówienia. Z kolei wykonawcy w znacząco większym stopniu wymagają szkoleń podnoszących ich wiedzę z przepisów ustawy prawo zamówień publicznych (zwłaszcza w sytuacji często zmieniającego się prawa).

Wśród trenerów i doradców dominuje przekonanie o tym, że z uwagi na to, że rynek rządzi się zasadami konkurencyjności i równego dostępu dla wszystkich podmiotów, jest on przyjazny dla sektora MSP. Przejawem przyjazności rynku zamówień publicznych dla wszystkich przedsiębiorstw, w tym również MSP, jest powszechny dostęp do informacji o zamówieniach publicznych. O faktycznej dostępności rynku za-

mówień publicznych dla małych i średnich przedsiębiorstw decydują jednak wyznaczane indywidualnie dla poszczególnych zamówień warunki udziału w postępowaniu. Trenerzy i doradcy pozytywnie oceniają więc rozwiązania, które w sytuacji niespełnienia przez podmiot warunków udziału w postępowaniu pozwalają na łączenie potencjałów kilku podmiotów w celu wejścia na rynek zamówień publicznych. Badani korzystnie wypowiadali się także na temat dzielenia zamówień na części (ich zdaniem nie towarzyszy jednak temu świadomy zamiar ułatwienia dostępu MSP do rynku).

Trenerzy i doradcy zauważają również zmiany legislacyjne, które wprowadzono w ostatnim czasie w celu ułatwienia dostępu MSP do rynku, w tym zwłaszcza wprowadzoną w grudniu 2009 roku nowelizację, umożliwiającą powoływanie się na zasoby i doświadczenie innych podmiotów w celu udokumentowania spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Choć ogólna ocena intencji wprowadzenia tej regulacji jest pozytywna, zmiana ta oceniana jest jednak negatywnie – pozwala na realizację zamówień podmiotom nie posiadającym niezbędnego doświadczenia. Wypowiedzi trenerów i doradców wskazują też, że rozwiązanie to budzi wiele kontrowersji w orzecznictwie.

Jako sprzyjające sektorowi MSP niektórzy badani wskazywali również dominujące na rynku zamówień publicznych praktyki zamawiających: organizowanie zdecydowanej większości postępowań w najbardziej konkurencyjnym trybie przetargu nieograniczonego, oraz – co również z tym związane – stosowanie wyłącznie kryterium ceny, uznawanego generalnie za sprzyjające małym i średnim przedsiębiorstwom. Motywacje zamawiających ponownie nie mają jednak na celu – w opinii trenerów i doradców – ułatwienia dostępu MSP do rynku.

Mimo że ogólna potencjalnej dostępności rynku zamówień publicznych dla przedsiębiorców sektora MSP wypada pozytywnie, dostęp do rynku i funkcjonowanie na nim podmiotów z sektora MSP może wiązać się z pewnymi utrudnieniami, których źródłem – według opinii trenerów i doradców są:

- Wysoki stopień formalizacji procedury udzielania zamówień publicznych, przekładający się na czas- i kosztowność udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.
- Nierównowaga relacji między zamawiającym a wykonawcą na korzyść tego pierwszego (umowy lepiej zabezpieczające interes zamawiających, możliwość nadużywania swojej pozycji przez zamawiających).
- Dysfunkcyjne dla MSP przepisy ustawy prawo zamówień publicznych, w tym zwłaszcza ostatnie zmiany w zakresie procedury odwoławczej oraz w zakresie możliwości zatrzymywania wadium.
- Niekorzystne z punktu widzenia MSP praktyki zamawiających (mimo teoretycznej przyjazności dla MSP przepisów prawa zamówień publicznych): rzadkie stosowanie zaliczek, ustalanie wygórowanych warunków udziału w postępowaniu, żądanie dokumentów formalnych (KRS, ZUS, US) wówczas, gdy nie są one konieczne, żądanie wnoszenia wadium, gdy nie jest ono konieczne, ustalanie minimalnego czasu na przygotowanie oferty (7 dni).

Według relacji trenerów i doradców zamawiający są świadomi istnienia regulacji związanych z aukcjami i licytacjami elektronicznymi. Świadomość ta nie przekłada się jednak na stosowanie w praktyce e-zamówień. Zamawiający nie posiadają odpowiedniej praktyki i odpowiednio wypracowanych standardów związanych z stosowaniem aukcji i licytacji elektronicznej.

Regulacje prawne i narzędzia do ich implementacji (platformy elektroniczne) są oceniane przez trenerów i doradców jako poprawne. Brakuje jednak regulacji, które umożliwiłyby przeniesienie trybów podstawowych w sferę wirtualną. Główną korzyścią wynikającą ze stosowania elektronicznych zamówień są potencjalne oszczędności finansowe. Szkolenia z zakresu e-zamówień należy zdaniem badanych rozpocząć od decydentów jednostek zamawiających, którym należy uświadomić korzyści związane z implementacją elektronicznych zamówień.

Zdaniem trenerów i doradców „innovacyjne zamówienia publiczne” to pojęcie sztuczne i „na siłę” wprowadzane do języka zamówień publicznych. Skojarzenia związane z innowacyjnymi zamówieniami dotyczą wielu zagadnień: trybów wyłaniania wykonawcy, kryteriów oceny oferty, przedmiotów zamówienia czy też digitalizacji procesu zamówienia.

Według badanych bieżące regulacje prawne PZP umożliwiają zamawianie przedmiotów o charakterze innowacyjnym. Brak standardów w tym zakresie jednak powoduje, że zamawiający z rezerwą podchodzą do takich zamówień. W szczególności barierą może być brak umiejętności stosowania kryteriów pozacenowych przy wyborze ofert. Szkolenia z zakresu innowacyjnych zamówień powinny być kierowane w pierwszej kolejności do osób decyzyjnych w jednostkach wydających pieniądze publiczne. W drugiej kolejności powinno się tworzyć standardy i dobre praktyki, które powodowałyby, że zamawiający częściej i z większą pewnością zamawialiby w sposób innowacyjny.

Większość trenerów i doradców, zapytanych o źródła informacji wykorzystywane w konstruowaniu programów szkoleniowych na temat zamówień publicznych, na pierwszym miejscu wymienia swoją praktykę – zdobyte doświadczenie zawodowe. To właśnie kontakt z praktycznymi problemami wykonawców i zamawiających stanowi zdaniem trenerów i doradców najcenniejsze źródło wskazówek dla kształtu projektowanych programów szkoleniowych i usług doradczych oraz jednocześnie najbardziej przydatne źródło informacji na temat potrzeb szkoleniowych rynku.

Respondenci wskazują także na inne wykorzystywane przez siebie źródła informacji:

- Orzecznictwo (Krajowej Izby Odwoławczej i sądów);
- Dyskusje na forach zawodowych;
- Komentarze do ustawy;
- Publikacje, wydawnictwa na temat zamówień publicznych.

Z wymienionych wyżej źródeł informacji najważniejszym – z punktu widzenia przekazywanych treści szkoleniowych – jest orzecznictwo KIO i wyroki sądów. Podstawowym problemem w tworzeniu efektywnych programów szkoleniowych i usług doradczych jest bowiem brak stabilności prawa oraz związany z tym brak jednorodnej interpretacji odnośnie problematycznych przepisów prawa zamówień publicznych bądź niejednoznaczności pewnych praktyk zamawiających lub wykonawców.

Brak jednoznacznych interpretacji ogranicza skuteczność szkoleń poprzez brak możliwości zastosowania prostego, jednoznacznego przekazu odnośnie możliwych sposobów postępowania w różnych sytuacjach. Przykładem stosunkowo „świeżego”, różnie interpretowanego rozwiązania, jest korzystanie z zasobów innych podmiotów w celu udokumentowania spełnienia warunków udziału w postępowaniu.

Dużym ułatwieniem pracy trenerów i doradców – wobec częstego sięgania do orzecznictwa KIO – byłoby usprawnienie sposobu wyszukiwania orzeczeń na stronie KIO. Obecny system wyszukiwania jest zdaniem badanych zbyt mało precyzyjny i w związku z tym czasochłonny.

Trenerzy i doradcy mówią również o innych ograniczeniach prowadzonej przez siebie działalności – dotyczą one jednak w dużym stopniu wielkości rynku usług szkoleniowo-doradczych. Ich zdaniem nie jest on zbyt duży, co wynika z dwóch czynników: niskiej skłonności MSP do korzystania z usług szkoleniowych oraz dużej liczby trenerów i doradców. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym wielkość rynku jest pewna cykliczność („sezonowość”) szkoleń.

Podstawową barierą związaną z budowaniem planów szkoleniowo-doradczych z zakresu elektronicznych i innowacyjnych zamówień publicznych jest niewielkie zainteresowanie instytucji zamawiających tą problematyką. Zjawisko to w szczególności dotyczy „innowacyjnych zamówień”. Wydaje się, więc, że to sami trenerzy i doradcy przed rozpoczęciem szkoleń zamawiających z innowacyjnych zamówień publicznych powinni być przeszkoleni z tego zakresu. Budowa skutecznego planu szkoleniowego dotycząca tego zagadnienia powinna zostać poprzedzona budową odpowiednich materiałów informacyjnych przez instytucje publiczne oraz rozwojem zapotrzebowania (np. poprzez szkolenia decydentów) na zamówienia innowacyjne wśród instytucji publicznych. Również brak doświadczenia trenerów i doradców z zamówieniami elektronicznymi jest barierą w budowaniu skutecznych planów szkoleniowych (biorąc pod uwagę, że to przede wszystkim praktyka umożliwia konstruowanie programów szkoleniowych).

7. Podsumowanie – porównanie perspektyw różnych grup uczestników rynku

Przeprowadzone badania, obejmujące różnych uczestników rynku zamówień publicznych, ujawniły następujące podobieństwa i różnice w postrzeganiu tego rynku, jego ocenie i sposobach na nim funkcjonowania.

Obsługa zamówień publicznych

1. Istnieją różnice w poziomie profesjonalizacji obsługi zamówień publicznych po stronie zamawiających i wykonawców. Zamawiający częściej posiadają wyodrębnione działy zamówień publicznych (42%) niż wykonawcy (wykonawcy zidentyfikowani jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu ilościowym MSP – 15%; wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro – 24%).
2. Zamawiający i wykonawcy, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, nie różnią się pod względem liczby osób pracujących w komórkach ds. zamówień publicznych (ok. 3). Mniejsze działy zamówień publicznych mają wykonawcy zidentyfikowani jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu ilościowym MSP (ok. 2 osób).
3. Istnieją jednak różnice w poziomie obciążenia zamawiających i wykonawców obsługiwanych zamówieniami publicznymi. Przeciętnie na jednego pracownika zajmującego się zamówieniami publicznymi w instytucjach zamawiających przypadało 6 postępowań w ciągu roku. W przypadku wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, a zatem ponadprzeciętnie aktywnych na rynku zamówień (w porównaniu z wykonawcami zidentyfikowanymi jako aktywni w badaniu MSP) na jednego pracownika w 2010 roku przypadało przeciętnie: 24 zamówienia pozyskiwane (w tym te nie zakończone sukcesem) i 8.5 zamówień pozyskanych.
4. Istnieją także różnice w poziomie przygotowania zamawiających i wykonawców do obsługi zamówień publicznych. Zamawiający górują nad wykonawcami pod względem wiedzy proceduralnej. Z kolei wykonawcy posiadają znacznie większą wiedzę i doświadczenie w zakresie przedmiotu zamówień.
5. Zarówno zamawiających jak i wykonawców cechuje niski poziom współpracy z ekspertami zewnętrznymi. Większość zamawiających nie współpracuje z ekspertami zewnętrznymi na etapie przygotowywania postępowania o udzielenie zamówienia (79%) i nie korzysta z zewnętrznego wsparcia eksperckiego na innych etapach postępowania (85%). Większość firm wykonawców z sektora MSP nie korzysta z zewnętrznych usług doradczych związanych z zamówieniami publicznymi (73%) ani z pomocy eksperckiej przy obsłudze merytorycznej zamówienia (83%). Brak nawyków współpracy jest efektem braku środków finansowych oraz nieuświadomienia potrzeb. Dla zamawiających dodatkową barierą są problemy proceduralne związane z zaangażowaniem podmiotów zewnętrznych (wsparcie musi być świadczony także w ramach postępowania PZP, nie zawsze jest na to czas).

Funkcjonowanie rynku zamówień publicznych

1. Wszystkie badane grupy: zamawiający, wykonawcy, trenerzy i doradcy, krytycznie odnosiły się do zbyt rozbudowanej biurokracji panującej na rynku zamówień publicznych. Krytyka ze strony ekspertów (trenerów i doradców) oraz zamawiających była jednak bardziej stonowana. Grupy te w większym niż przedsiębiorcy stopniu zdają sobie bowiem sprawę ze specyfiki funkcjonowania aparatu administracyjnego i związanego z tym formalizmu.
2. Istnieją różnice w preferowanych przez zamawiających i wykonawców trybach udzielania zamówień publicznych. Najczęściej stosowanym (co potwierdzają dane statystyczne) i najbardziej preferowanym przez zamawiających (co potwierdzają także trenerzy i doradcy) jest przetarg nieograniczony. Wśród wykonawców jest on oceniany ambiwalentnie – posiada swoich zwolenników i przeciwników.
3. Swoje preferencje wobec przetargu nieograniczonego zamawiający tłumaczyli rygorystycznymi procedurami kontrolnymi, które nie sprzyjają podejmowaniu niestandardowych działań (sprawiają, że bezpieczniej jest trzymać się utartych standardów postępowania). Eksperti potwierdzają „konserwatywizm” zamawiających pod względem stosowanych trybów wyłaniania wykonawcy. Przyczyn dominacji przetargu nieograniczonego upatrują w powodach podobnych jak deklarowane przez zamawiających – w bezpieczeństwie jego stosowania (nie wzbudza podejrzeń organów kontrolnych), ale także w zachęcającej do korzystania z niego prostocie (łatwy do stosowania, mniej czasochłonny niż inne tryby), a zatem w pewnym oportunizmie zamawiających i tendencji do wybierania najbardziej „wygodnych” rozwiązań.
4. Powszechne stosowanie przez zamawiających kryterium ceny (powodujące obniżanie rentowności i jakości realizowanych zamówień publicznych) jest przedmiotem krytyki, zarówno ze strony wykonawców, jak i trenerów i doradców. Należy jednak wspomnieć, że około 30% wykonawców funkcjonuje na rynku w oparciu o strategię niskiej ceny.
5. Zamawiający i wykonawcy różnią się w swojej ocenie umów na realizację zamówień publicznych. Ci drudzy wyrażają opinię o tym, że umowy lepiej zabezpieczają interesy zamawiających. Część zamawiających (ok. jednej trzeciej) także skłania się ku takiej opinii, jednak większość (55%) uważa, że umowy równo traktują obydwie strony. O nierównowadze wzajemnych stosunków między zamawiającymi a wykonawcami (znajdującej wyraz zarówno w kształcie umów, jak i braku możliwości wpływu wykonawców na warunki umowy) mówią także trenerzy i doradcy.
6. Zamawiający i wykonawcy różnią się w swoich opiniach na temat nowelizacji PZP ze stycznia 2010 roku, dotyczącej odwołań i protestów. Chociaż w każdej z tych grup obserwujemy dość duży stopień zróżnicowania ocen, to wśród wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro, aż ok. 40% stwierdziło, że jest to zmiana niekorzystna dla wykonawców. Zamawiający oceniają natomiast nowelizację jako dla siebie obojętną (48%) bądź korzystną (33%). Trenerzy i doradcy oceniają nowelizację ambiwalentnie, dostrzegając jej korzyści: skrócenie terminów i zmniejszenie ryzyka zablokowania (przez protestujących) realizacji zamówienia, ale także wady – wzrost kosztów postępowań odwoławczych, stanowiący dla wykonawców skuteczną barierę w dochodzeniu własnych praw. Wyniki badań wykonawców potwierdzają, że z powodu ryzyka finansowego (ale także nieznanomości prawa) wykonawcy sporadycznie korzystają ze środków ochrony prawnej (dotyczy to także najbardziej aktywnych na rynku wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia publicznego powyżej 14 tys. euro). Niechęć do korzystania ze środków ochrony prawnej wynika najczęściej z przekonania o niskiej opłacalności takiego działania: wysokimi nakładami, które należy ponieść, a także uzasadnionymi (w świetle wyników badań) obawami o skuteczność działań odwoławczych.
7. Uzyskane dane wskazują także na nierównowagę sił zamawiających i wykonawców w skuteczności zastosowania środków ochrony prawnej. Jeśli bowiem wykonawcy korzystają ze środków ochrony praw-

nej, to w postępowaniach toczących się przed KIO zazwyczaj przegrywają. Wyjątkiem są postępowania toczące się przed sądem. Najmniej skuteczne jest zaś wyrażanie przez wykonawców niezadowolenia z czynności zamawiającego – zamawiający rzadko kiedy uwzględniają stanowisko wykonawców. Jak już wspomniano, rzadko uwzględniane są także, zgłaszane przez wykonawców, zastrzeżenia dotyczące warunków umowy, kształtu merytorycznego czy czasu realizacji zamówienia. Jeśli więc zamawiający mają wpływ na kształtowanie wzajemnych stosunków w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, to wpływ ten (wyrażający się również w tendencji do podtrzymywania własnego stanowiska niezależnie od wniosków płynących od wykonawców) jest ogromny.

MSP na rynku zamówień publicznych

1. Zarówno zamawiający, jak i trenerzy i doradcy nie dysponują dokładną wiedzą na temat wielkości podmiotów ubiegających się o zamówienia publiczne. Jedni i drudzy nie zwracają też na tę kwestię uwagi.
2. Zamawiający oraz trenerzy i doradcy nie dostrzegają także zasadności wspierania MSP w dostępie do rynku zamówień publicznych. Postulat wsparcia MSP klóci się w ich opinii z zasadą konkurencyjności i równego dostępu do rynku (z tego powodu rynek zamówień publicznych jest potencjalnie dostępny również dla MSP).
3. Zamawiający oraz trenerzy i doradcy dostrzegają jednak istnienie w PZP rozwiązań, które ułatwiają dostęp MSP do rynku (instytucja konsorcjum, podwykonawstwa, udostępniania potencjału innym podmiotom). Aczkolwiek – jak pokazały wyniki badań wśród wykonawców – przedsiębiorcy relatywnie rzadko z nich korzystają.
4. Zamawiający deklarują także znajomość i stosowanie wielu innych przepisów mogących ułatwić dostęp MSP do zamówień publicznych, jednak zazwyczaj ma to na celu przede wszystkim zwiększenie liczby podmiotów ubiegających się o zamówienie. Stosunkowo rzadko – obligowani zapisami ustawy prawo zamówień publicznych – stosują też najbardziej pożądaną przez MSP praktykę, polegającą na wypłacaniu zaliczek na realizację zamówienia.
5. Zamawiający nie dostrzegają różnic w poziomie wykonania zamówienia między podmiotami o różnej wielkości. Zauważalne różnice dotyczą lepszego sposobu przygotowania ofert przez podmioty większe (co wynika zarówno z ograniczonych zasobów kadrowych małych podmiotów jak i deficytów wiedzy na temat procedur zamówień publicznych). Istnieją jednak różnice w sposobie postrzegania podmiotów różnej wielkości. Podmioty małe postrzegane są przez zamawiających i trenerów i doradców jako podmioty dysponujące małym potencjałem, predysponowane do udziału w małych zamówieniach.

Zamówienia innowacyjne

1. W każdej badanej grupie: zamawiających, trenerów i doradców oraz wykonawców, pojęcie „innowacyjnych zamówień publicznych” było niezrozumiałe i trudne do opisanie.
2. W badaniu jakościowym wszystkie badane grupy zwracały uwagę na to, że innowacyjność zamówień publicznych wymaga odchodzenia od kryterium cenowego. Trenerzy i doradcy zauważali jednak, że odejście od kryterium cenowego może być trudne ze względu na przyzwyczajenia zamawiających, praktyki organów kontrolnych (na ten aspekt zwracali uwagę także sami zamawiający) oraz brak motywacji do stosowania bardziej czasochłonnych procedur.

3. Zamawiający i wykonawcy nie mają dużego doświadczenia w realizacji zamówień innowacyjnych. Około połowa zamawiających kiedykolwiek prowadziła takie zamówienia (najczęściej dotyczyły one zakupu nowego sprzętu i urządzeń oraz nowych technologii). Choć większość wykonawców (59%) zetknęła się z zamówieniami na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań, to tylko niespełna jedna piąta z nich zdecydowała się ubiegać o takie zamówienie (dla połowy zakończyło się to sukcesem).
4. Zarówno zamawiający jak i wykonawcy stosunkowo nisko oceniali swój potencjał do realizacji zamówień innowacyjnych. Wykonawcy rzadko uważali (18%), że ich firmy posiadają bardzo duży lub duży potencjał do realizacji takich projektów (najgorzej pod tym względem wypadły przedsiębiorstwa mikro). Także zamawiający swój potencjał do realizacji zamówień innowacyjnych oceniali zwykle jako średni lub mały.

Zamówienia elektroniczne

1. Zamówienia elektroniczne (tryb licytacji elektronicznej) należą do najrzadziej stosowanych i w konsekwencji najmniej znanych, zarówno wśród zamawiających jak i wykonawców. Każdej z tych grup uczestników rynku brakuje zatem doświadczenia oraz dobrych wzorców sprzyjających upowszechnianiu się zamówień elektronicznych. W każdej z nich obecne są również bariery (głównie mentalne – obawa przed nieznanym) związane z adaptacją do nowej formy udzielania zamówień. Istnienie takich barier (kompetencyjnej i sprzętowej) dostrzegali także trenerzy i doradcy (w większym stopniu po stronie zamawiających niż wykonawców).
2. Doświadczenia zamawiających korzystających z zamówień elektronicznych są raczej zachęcające. Respondenci zwracali uwagę na znaczne przyspieszenie procesu zamówienia oraz oszczędności. Takie korzyści licytacji – przede wszystkim obniżenie ceny zamówienia – podkreślali także trenerzy i doradcy, aczkolwiek zauważali też niebezpieczeństwo wystąpienia ryzykowanych zachowań, tj. nierealistycznego zmniejszania ceny.
3. Wśród wykonawców idea zamówień elektronicznych – prawdopodobnie ze względu na wpisane w nie kryterium najniższej ceny – budzi wątpliwości. Najbardziej aktywni na rynku wykonawcy (którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia powyżej 14 tys. euro) krytycznie ocenili licytację elektroniczną. Wykonawcy dostrzegali także ograniczony zakres jej stosowania – ze względu na kryterium cenowe nie nadają się do zamawiania produktów/usług niestandardowych.

Pożądane zmiany na rynku zamówień publicznych

1. Wśród postulatów zgłaszanych przez wszystkie badane grupy pod adresem zamówień publicznych znalazły się: ograniczenie biurokracji (dążenie do ograniczenia liczby wymaganych dokumentów) i stabilizacja prawa zamówień publicznych.
2. W niektórych z postulowanych zmian badane grupy mają jednak rozbieżne interesy. Do takich zmian należy zwłaszcza:
 - postulowane przez trenerów i doradców oraz wykonawców obniżenie znaczenia kryterium ceny (oznaczające zerwanie z dotychczasową dominującą praktyką zamawiających);
 - oczekiwana przez wykonawców od zamawiających: większa elastyczność (mniejszy formalizm), większa przyjazność wobec wykonawców w kształtowaniu warunków umowy, a także udzielanie zaliczek na realizację zamówień.

8. Rekomendacje

Rozwiązania służące zniesieniu barier dostępu MSP do rynku zamówień publicznych

- Wskazujemy, że brak stabilizacji przepisów, inflacja prawa oraz coraz większy stopień skomplikowania systemu prawnego zamówień publicznych powoduje, iż bez posiadania pracowników specjalizujących się w obsłudze zamówień publicznych w przedsiębiorstwie bądź bez pomocy ekspertów zewnętrznych udział w przetargach publicznych w roli świadomego swoich praw uczestnika rynku nie jest możliwy. Korzystanie z profesjonalnej pomocy zewnętrznej jest niewątpliwie kosztownym elementem i stanowi barierę dostępu i funkcjonowania na rynku, zwłaszcza dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Brak stabilności prawa oraz związany z tym brak jednolitej interpretacji¹¹⁸ odnośnie problematycznych przepisów prawa zamówień publicznych bądź niejednoznaczności pewnych praktyk zamawiających lub wykonawców jest także podstawowym problemem w tworzeniu efektywnych programów szkoleniowych i usług doradczych na temat rynku zamówień publicznych. Przekłada się to w prosty sposób na ograniczenie skuteczności szkoleń poprzez brak możliwości zastosowania prostego, jednoznacznego przekazu, w tym przekazania jasnych wskazówek odnośnie możliwych sposobów postępowania w różnych sytuacjach. W związku z tym rekomendowane jest, aby każdorazowo kolejne nowelizacje ustawy – Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. („ustawa PZP”) były ograniczane do niezbędnego minimum.
- Proponujemy wprowadzenie w ustawie PZP przepisów rozszerzających zamknięty katalog czynności, od których przysługuje odwołanie wykonawcy dla zamówień poniżej progów unijnych o czynności określenia kryteriów oceny ofert oraz właściwego opisu przedmiotu zamówienia (art. 180 ust. 2 ustawy PZP). Kryteria oceny ofert oraz opis przedmiotu zamówienia stanowią dla wykonawców podstawowe kryterium, które determinuje, czy dany podmiot weźmie udział w danym postępowaniu. Obecne brzmienie ustawy PZP nie przewiduje możliwości odwołania się w przetargach poniżej progów UE, czyli tych gdzie grupą docelową są głównie mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa, od niekorzystnych postanowień dotyczących kryteriów oceny ofert czy opisu przedmiotu zamówienia. Zgodnie z obecnym stanem prawnym możliwość złożenia odwołania przysługuje tylko i wyłącznie na cztery czynności tj. wybór trybu negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki lub zapytania o cenę, opisu sposobu dokonania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu, wykluczenia odwołującego oraz odrzucenia oferty odwołującego. W przypadku zamówień powyżej progów odwołanie przysługuje „na wszystko”, w tym na całą treść ogłoszenia czy SIWZ. Rozszerzenie katalogu dopuszczalnych czynności może przyczynić się w rezultacie do zwiększenia udziału mikro, małych i średnich przedsiębiorców w postępowaniach na udzielenia zamówienia publicznego.

¹¹⁸ Orzecznictwo KIO i wyroki sądów to najważniejsze wykorzystywane przez trenerów i doradców źródła informacji w projektowaniu treści szkoleniowych.

- Proponujemy wprowadzenie do ustawy o kosztach w sprawach cywilnych z dnia 28 lipca 2005 roku przepisów obniżających wysokość opłaty uiszczanej przez wykonawców od skargi do sądu okręgowego na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej. Zmiana polegałaby na obniżeniu wysokości opłaty, obliczanej obecnie jako 5% wartości zamówienia, a nie więcej niż 5.000.000 zł oraz opłaty stałej w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania w sprawie. Poprzednio opłata od skargi była opłatą stałą w wysokości 3000 złotych. Biorąc pod uwagę skalę zmian wysokości opłaty, z pewnością opłata w takiej obecnej wysokości stanowi istotną barierę dla MSP. Nadmierna wysokość opłat od wniesienia skargi w sprawach z zakresu zamówień publicznych ogranicza dostęp do sądu oraz pośrednio do samego rynku zamówień publicznych, w szczególności zaś ten problem dotyczy mikro, małych i średnich przedsiębiorców ubiegających się o zamówienia publiczne, których nie stać na poniesienie wysokich kosztów postępowania (art. 34 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych). Jednocześnie zwracamy uwagę, że zrównanie wysokości opłat od spraw z zakresu zamówień publicznych z wysokością opłat w sądach powszechnych nie jest możliwe i nie prowadziłoby w rezultacie do zmniejszenia czy ujednoczenia wysokości opłat. Trudno też rekomendować wprowadzenie konkretnej wysokości opłaty. Niemniej jednak istnieje konieczność jej obniżenia. Pozostaje kwestią otwartą, czy miałyby to polegać na wprowadzeniu opłaty stałej czy też na stosowaniu zasady ogólnej z art. 13 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.
- Proponujemy wprowadzenie zmian w ustawie PZP polegających na przywróceniu przepisów o zwrocie części wpisu w przypadku nieuwzględnienia odwołania przez wykonawcę w wyniku orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej. Obecnie fakt, iż w przypadku przegranej całość wpisu od odwołania przepada, odmiennie jak było poprzednio, szczególnie dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw jest istotnym czynnikiem hamującym korzystanie z ochrony ich praw w postępowaniach o zamówienia publiczne. Można rozważyć również wprowadzenie rozwiązań prawnych polegających na tym, by wysokość wpisu od odwołań była bardziej zróżnicowana – łącznie z wprowadzeniem większej liczby progów, „widełek” w zależności od wartości szacunkowej zamówienia (co oznaczałoby także obniżenie wysokości wpisu w postępowaniach o mniejszej wartości), na wzór rozwiązań obowiązujących w postępowaniu cywilnym, np. poprzez zróżnicowanie wysokości wpisu w zależności od szacunkowej wartości zamówienia (im niższa wartość, tym niższy wpis).
- Proponujemy wprowadzenie w ustawie PZP obowiązku dla Prezesa UZP i UZP w postaci stworzenia, prowadzenia, uaktualniania na stronie internetowej UZP katalogu zapisów SIWZ oraz umów o zamówienie publiczne, wykorzystującego doświadczenia Prezesa UZP z przeprowadzonych kontroli.
- Istnieje konieczność doprecyzowania sytuacji, w których zamawiający na podstawie ustawy PZP mogą zatrzymać wadium w szczególności poprzez usunięcie nieostrej przesłanki zatrzymania wadium przez zamawiającego w przypadku zawinionego nie uzupełnienia dokumentów przez wykonawcę (art. 46 oraz art. 46 ust. 4a ustawy PZP), jak również ustawowe określenie trybu odwoływania się od niezasadnego zdaniem wykonawcy zatrzymania wadium. Ryzyko nieuzasadnionego zatrzymania wadium przez zamawiających obecnie stanowi istotną barierę dostępu oraz opłacalności rynku zamówień publicznych szczególnie dla grupy MSP.
- Proponujemy wprowadzenie w ustawie PZP przepisów doprecyzowujących pojęcie „istotnych zmian” umowy o zamówienie publiczne. Dookreślenie tego pojęcia jest konieczne, gdyż obecnie nie jest jasne jak dokładnie w praktyce interpretować zmiany istotne umowy. Zarówno wykonawcy jak i zamawiający mają problemy z odpowiednią wykładnią art. 144 ustawy PZP. Wydaje się zatem celowym powiązanie pojęcia zmian istotnych umowy z przedmiotowo istotnymi składnikami umowy (essentialia negotii umowy) w rozumieniu odpowiednich przepisów Kodeksu Cywilnego i zasad systemu prawa cywilnego. Ewentualnie proponujemy, żeby wprowadzić ogólną definicję

w art. 144 „istotnych zmian umowy” w oparciu o definicję zawartą w wyrokach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, ze wskazaniem, że zmiana umowy może zostać uznana za istotną, jeżeli wprowadza warunki, które gdyby zostały ujęte w ramach pierwotnej procedury udzielania danego zamówienia, to miałyby to wpływ na wyniki postępowania. (art. 144 ustawy PZP).

- Proponujemy wprowadzenie do ustawy PZP przepisów dopuszczających stosowanie przez zamawiających dialogu technicznego stanowiącego element konsultacji z potencjalnymi wykonawcami na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia wraz z określeniem jego podstawowych zasad, celem przeprowadzenia konsultacji z wykonawcami dotyczących najlepszych i najkorzystniejszych dostępnych rozwiązań technicznych. Wzorem do wykorzystania przy konstruowaniu odpowiednich przepisów mogą być regulacje dialogu technicznego zawarte w zamówieniowych dyrektywach unijnych (Model 8 Dyrektywy klasycznej).
- Godnym rozważenia jest stworzenie centralnego miejsca przechowywania dokumentów formalnych składanych w przetargach przez wykonawców (m.in. KRS, ZUS itp.) on-line celem uproszczenia biurokracji przy kompletowaniu i analizowaniu dokumentacji przetargowej wykonawców. Dostęp do tej bazy danych na określonych zasadach otrzymaliby zarejestrowani zamawiający. Za stworzenie bazy dokumentów odpowiedzialny byłby Prezes UZP. Baza byłaby dostępna na stronie UZP lub na innej stworzonej w tym celu domenie. Korzystanie z bazy byłoby dobrowolne, a koszty jej utrzymania pokrywane byłyby z opłat uiszczanych przez zalogowanych wykonawców. Zalogowany wykonawca mógłby, w przypadku posiadania dokumentów on-line, wskazać na ten fakt w swojej ofercie czy wniosku, co zwalniałoby go z mocy prawa od załączania odpowiednich dokumentów formalnych do oferty. Wykonawcy sami mogliby aktualizować bazę danych poprzez zamieszczanie aktualnych dokumentów. Zamawiający mieliby dostęp bezpłatny, gdyż ograniczenie biurokracji przy postępowaniach leży w interesie samych wykonawców.
- Istotne jest upowszechnienie stosowania relatywnie nowych przepisów ustawy PZP o udzieleniu zaliczek wśród instytucji zamawiających oraz ujednoczenie procedur zaliczkowych z ustawą o finansach publicznych. Problem niestosowania zaliczek przez zamawiających ma swoje źródło m.in. w przekonaniu urzędników o ryzykach wiążących się z wcześniejszą wypłatą wynagrodzenia i sankcjami, a nie z korzyściami, jakie to rodzi, takimi jak zwiększenie konkurencyjności postępowania (poprzez zwiększenie liczby oferentów) czy zwiększenie prawdopodobieństwa terminowości i profesjonalności wykonania zamówienia przez wykonawcę, który może przystąpić do prac zamiast szukać środków na finansowanie. Jest to szczególnie istotna kwestia przy długoterminowych zamówieniach.
- Proponujemy wprowadzenie do ustawy PZP przepisów umożliwiających zamawiającym tworzenie i utrzymywanie systemów kwalifikowania wykonawców na wzór rozwiązań przewidzianych w art. 53 Dyrektywy 2004/17/WE. System miałby polegać na prowadzeniu przez zamawiających wykazu wykonawców spełniających kryteria na podstawie wcześniej przeprowadzonych kwalifikacji przetargowych w danej kategorii zamówień. System ten różni się od proponowanego wcześniej (centralne miejsce przechowywania dokumentów), gdyż dotyczy prekwalifikacji. Rozwiązania te mogłyby istnieć obok siebie. Należy też zwrócić uwagę, że rozwiązania prawne przewidziane przy umowie ramowej mają inną formę i obowiązują jedynie w relacji zamawiający – umowa ramowa – wykonawca.
- Uzasadnione wydaje się wprowadzenie w ustawie PZP uregulowania podstawowych zasad udzielania zamówień sektorowych poniżej progów UE poprzez wprowadzenie przepisu zobowiązującego zamawiających do stosowania przy udzielaniu tych zamówień traktatowych zasad przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania, a także objęcia zamówień sektorowych poniżej progów unijnych ochroną prawną przewidzianą dla zamówień powyżej progów.

- Należy upubliczniać plany zamówień, tj. przedstawiać szacunkowe informacje na temat zamówień (według ich typów), jakie zamawiający zamierza przeprowadzić w danym roku. Brak takich informacji sprawia, że rynek zamówień publicznych jest rynkiem nieprzewidywalnym. Jest to poważna bariera dla każdego przedsiębiorstwa, które chce się rozwijać w oparciu o rynek publiczny. Wobec braku informacji na temat potencjału inwestorów trudno podejmować decyzje inwestycyjne. Nie sprzyja też decyzjom o zwiększaniu zatrudnienia, tj. rekrutacji pracowników z myślą o rozwoju działów zajmujących się zamówieniami publicznymi. Przyjmujemy, że każda instytucja posiada swój budżet i budżet ten, podobnie jak budżet państwa, nie jest objęty klauzulą tajności. Jednocześnie chcemy podkreślić, że nie postulujemy szczegółowego podawania przewidywanego harmonogramu zamówień, a jedynie podstawowych informacji na zasadzie: *w roku 2012 zakładamy zakup usług na kwotę około 2 mln złotych*, etc.
- Jak pokazują wyniki badania, wielu wykonawców (42% regularnie, 39% od czasu do czasu) ma problem z napiętymi terminami realizacji zamówienia. Wskazuje to na istniejący problem po dwóch stronach sygnatariuszy umowy. Z jednej strony wykonawcy składają nierealne zobowiązania, z drugiej zamawiający mogą oczekiwać nierealnych terminów wykonania zamówienia. Postawę wykonawców można tłumaczyć presją rynkową, tj. dążeniem do zapewnienia przedsiębiorstwu środków pozwalających na rozwój; niekiedy też jest to efekt niedbałego podejścia do dokumentacji przetargowej (nieczytanie dokładnie zapisów umowy, SIWZ i OPZ), wzmocniony niewiedzą na temat bardzo ograniczonych zazwyczaj możliwości zmiany umowy. Niemniej jednak nie wydaje się, aby bez winy pozostawiali zamawiający. Badanie pokazało, że bardzo często rozeznanie rynku robi 18% zamawiających, a 37% robi to często. Trudno wskazać, czy wyłącznie ten fakt jest przyczyną nierealności projektowanych harmonogramów realizacji zamówień, aczkolwiek rekomendujemy częstsze sięganie po doświadczenia rynkowe potencjalnych wykonawców.
- Dobrym rozwiązaniem byłoby umożliwienie zadawania pytań za pośrednictwem poczty elektronicznej lub specjalnego formularza elektronicznego umieszczanego przy każdym ogłoszeniu. Będzie to znaczące ułatwienie dla wykonawców, usprawni i przyspieszy prace nad ofertą.

Rozwiązania służące częstszemu stosowaniu przez zamawiających innych niż cena kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty

- Proponujemy wprowadzenie zmian na poziomie ustawy o finansach publicznych promujących stosowanie innych niż cena kryteriów oceny ofert, jako że wymóg racjonalnego wydatkowania środków publicznych i odpowiedzialności urzędników za naruszenie dyscypliny finansów publicznych często skutkuje tym, że każdorazowo zamawiający mają obawy przed stosowaniem innych kryteriów oceny ofert niż cena. Zmiany mogłyby polegać na wprowadzeniu zarówno na poziomie ustawy PZP jak i ustawy o finansach publicznych przepisów obligujących zamawiających do uzasadniania decyzji o wyborze ceny jako jedyne kryterium oceny ofert. Alternatywnie proponujemy wprowadzenie zmian w ustawie PZP celem nakłonienia zamawiających do stosowania innych niż cena kryteriów oceny ofert w taki sposób, że w sytuacji, gdyby jedynym kryterium oceny ofert była cena, na zamawiającym spoczywałby obowiązek wykazania w protokole postępowania, że zastosowanie innych kryteriów typu jakość czy funkcjonalność nie przyczyniłoby się do zmniejszenia wydatków publicznych przez cały okres trwania umowy o zamówienie publiczne (art. 91 ustawy PZP). Dany przepis nie obejmowałby trybu zapytania o cenę oraz innych ustalonych w ustawie przypadków (np. zamówień, które mają nieskomplikowany i standardowy charakter u danego zamawiającego). Zakładamy, że część zamawiających będzie

dążyła do omińnięcia takiego przepisu poprzez nadawanie niskiej rangi kryteriom merytorycznym lub stosowanie kryteriów quasi-merytorycznych¹¹⁹. Dlatego do rozważenia jest wprowadzenie minimalnego udziału kryteriów merytorycznych w ocenie oferty (np. nie mniej niż 50%). Wydaje się, że w dalszym ciągu zamawiający uzyskiwaliby wówczas oszczędności generowane poprzez „wymuszanie” na wykonawcach optymalizacji cenowej oferty, z drugiej zaś prowadziłyby to do wzrostu znaczenia innych niż cena atrybutów zamawianych produktów i usług.

- Do rozważenia pozostają także rozwiązania stosowane w innych krajach Unii Europejskiej. Ustawodawca niemiecki zdecydował na przykład, że kryterium najniższej ceny nie może decydować w robotach budowlanych o wyborze najkorzystniejszej oferty¹²⁰. Postulujemy wprowadzenie tego rozwiązania do systemu polskiego (zarówno obecnie, jak i w ramach najbliższej perspektywy finansowej, będzie prowadzonych wiele postępowań na wykonanie robót budowlanych¹²¹). Innym przykładem odchodzenia od kryterium cenowego jest system oceny ofert stosowany przez hiszpański odpowiednik PKP. W ocenie stosowane są zarówno kryteria techniczne, jak i cena, jednak do oceny ostatecznej są dopuszczani jedynie ci wykonawcy, którzy otrzymali określoną liczbę punktów za ofertę techniczną. W ten sposób wyklucza się oferentów o zbyt niskiej technicznej wartości oferty. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy system ten jest lepszy od niemieckiego. Wydaje się, że oba powinny zostać przetestowane na gruncie polskim.
- Godnym rozważenia rozwiązaniem jest również wskazanie, iż ciężar udowodnienia, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w przypadku zarzutu rażąco niskiej spoczywa każdorazowo na wykonawcy. Obecnie na podstawie ustawy PZP ciężar dowodowy spoczywa na tym, kto zgłasza taki zarzut.

Rekomendacje służące rozwojowi innowacyjnych zamówień publicznych

Rozwojowi innowacyjnych zamówień publicznych, oprócz wyżej wymienionych działań skłaniających do częstszego stosowania kryteriów pozacenowych wyboru najkorzystniejszej oferty, sprzyjać będą następujące działania:

- Wskazane jest klarowne zdefiniowanie pojęcia „innowacyjne zamówienie publiczne”. Obecna definicja nie jest przejrzysta, co z pewnością nie sprzyja jej upowszechnieniu (ani wśród zamawiających, ani wśród trenerów i doradców), jak również może powodować trudności interpretacyjne. Jeżeli zamówieniami innowacyjnymi mają być również takie, które są realizowane drogą elektroniczną, to w świetle cenowego charakteru licytacji elektronicznej wątpliwości budzi możliwość osiągnięcia postulowanej w innowacyjnych zamówieniach wysokiej jakości nabywanych produktów i usług. Być może trafną definicją innowacyjnych zamówień publicznych byłoby „zamówienia charakteryzujące się wysokim poziomem trwałości, realizowane – jeżeli to jest możliwe – zgod-

¹¹⁹ Na przykład ocenianie części oferty na podstawie sztuk produktu, liczby respondentów, na zasadzie im większa liczba, tym większa liczba punktów przyznanych oferentowi.

¹²⁰ W drugiej połowie XIX wieku w północno zachodnich Niemczech miała miejsce katastrofa budowlana (zawalenie mostu). Jak się okazało powodem były oszczędności przy jego budowie – wybrano oferenta z najniższą ceną. Od tego momentu normą stało się, że nie tylko cena decyduje o wyborze wykonawcy (dotyczy robót budowlanych).

¹²¹ Postępując się przykładem niemieckim warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno rozwiązanie. Niemieccy zamawiający w postępowaniach na wykonanie robót budowlanych najczęściej stosują następujące kryteria: cena, jakość techniczna, termin wykonania, funkcjonalność, a ponadto konstrukcja, koszty konserwacji i koszty eksploatacji. Z kolei w polskich postępowaniach kryteria to z reguły cena, gwarancja i termin wykonania. Rozwiązanie niemieckie jest zdecydowanie bardziej korzystne dla sektora finansów publicznych niż polskie; jest również bardziej korzystne dla płatników danin publicznych. Dlatego postulujemy implementowanie takiej praktyki na polski rynek zamówień publicznych. Więcej na temat różnic pomiędzy polskim a niemieckim rynkiem zamówień publicznych w: http://izwbit.pk.edu.pl/~eplebank/kryteria_oceny_ofert.htm oraz *Zamówienia publiczne w Niemczech*, UZP, Warszawa 2001.

nie z zasadą BAT (Best available technology). Zasada ta jest stosowana w polityce ekologicznej, zgodnie z Dyrektywą 96/61/KE. Proponowana definicja skupiałaby się na produkcji, nie trybie jego uzyskania. Dążenie do uzyskania innowacyjnego zamówienia w większym stopniu zależałoby od determinacji zamawiającego i jego umiejętności trafnej diagnozy potrzeb oraz prawidłowego przygotowania opisu przedmiotu zamówienia niż umiejętności korzystania z różnych trybów zamówień. Choć są tryby, które ułatwiają prowadzenie innowacyjnych zamówień publicznych, to zamówienia te teoretycznie mogą być osiągalne przy niemal każdym trybie postępowania przewidzianym przez ustawę Prawo Zamówień Publicznych. Wątpliwości budzą jedynie tryby elektroniczne ze względu na stosowanie wyłącznie cenowego kryterium w wyborze wykonawcy.

- Upowszechnienie innowacyjnych zamówień publicznych wymaga reorientacji zamawiających ze „zwykłego klienta” na „klienta inteligentnego”. Inteligentny klient powinien się charakteryzować umiejętnością prawidłowej diagnozy własnych potrzeb i identyfikacji celów, jakim ma służyć zamówienie, a następnie ich operacjonalizacji w postaci wykorzystania optymalnych ścieżek postępowania dostępnych w świetle ustawy PZP. Inteligentny klient zadaje sobie sprawę z własnych ograniczeń kompetencyjnych i dlatego sięga po pomoc ekspertów zewnętrznych. Jednocześnie na etapie realizacji zamówienia pełni funkcję partnera wykonawcy, choć oczywiście nie może zapominać, że jest również jednostką nadzorczą-kontrolną wobec wykonawcy, musi więc również czuwać nad prawidłowością formalną postępowania. Reorientacja zamawiających w kierunku „inteligentnych klientów” musi obejmować całą organizację – decydentów, komórki merytoryczne oraz komórki usługowe:
 - decydent – musi dać zgodę na niestandardowe działania; przyjąć na siebie odpowiedzialność,
 - komórka merytoryczna – po jej stronie leży prawidłowa diagnoza potrzeb i wyznaczenie celów zamówienia oraz przekonanie decydenta, że warto w danym przypadku odejść od dotychczasowego standardu zamówień,
 - komórka usługowa – po jej stronie leży wskazanie najkorzystniejszego z punktu widzenia jakości zamawianego produktu/usługi trybu postępowania.

Postępowanie zamawiających powinno być oparte na następującym modelu¹²²:

1. Analiza potrzeb instytucji
 - Jaki mamy plan zamówień?
 - Które zamówienia to zamówienia standardowe (powtarzalne)¹²³, a które są zamówieniami nietypowymi?
 - Które nietypowe zamówienia mogą być przeprowadzone na ścieżce innowacyjnych zamówień publicznych? Dlaczego te zamówienia?
2. Gromadzenie informacji
 - Jakie mamy doświadczenia w realizacji podobnych zamówień? Czy inne instytucje mają doświadczenie w realizacji podobnych zamówień?
 - Jakimi zasobami dysponujemy (zasoby ludzkie, budżet)?
 - Czy zasoby własne są wystarczające? Jeżeli nie, z kim nawiązać współpracę?
 - Jakie cechy produktu/usługi nas interesują?
 - Które mają największą wartość (dla Zamawiającego, dla interesu publicznego)?
 - Jaki tryb byłby najlepszy z punktu widzenia osiągnięcia celów zamówienia (cech produktu / usługi)?
 - Przygotowanie wstępnego opisu zamówienia.

¹²² Zaproprowany model może ulegać modyfikacji, aczkolwiek ważne jest, aby przy każdorazowej modyfikacji mieć na uwadze, że najważniejszym elementem jest wiedza – co chcemy osiągnąć.

¹²³ W przypadku identyfikacji zamówień standardowych należy odpowiedzieć na pytanie, które z nich mogą być zrealizowane w ramach e-zamówień.

3. Różnicowanie rynkowe
 - Czy budżet jest wystarczający? A jeżeli nie, czy można zmodyfikować przedmiot zamówienia, tak aby nie tracił najbardziej interesujących nas atrybutów? Z jakich cech produktu/usługi możemy zrezygnować?
 - Czy metody osiągnięcia produktu są optymalne? A jeżeli nie, jakie inne metody mogą zaproponować potencjalni wykonawcy?
 - Czy harmonogram jest zgodny z praktyką rynkową?
 - Korekta opisu przedmiotu zamówienia.
 4. Ostateczny wybór trybu postępowania
 5. Opublikowanie SIWZ i OPZ
- Niezależnie od obowiązujących procedur najważniejszym elementem zamówień publicznych jest człowiek. Wysoka motywacja do pracy będzie sprzyjała dobremu przygotowywaniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Wydaje się, że obecnie brakuje systemu motywacyjnego, który wspierałby kreatywność osób zajmujących się zamówieniami publicznymi. Wręcz przeciwnie, wyniki badania pokazują, że inicjatywa, wychodzenie poza „standard”, szukanie najlepszych rozwiązań napotykają na problemy w postaci wzmoczonej kontroli, nie przynosząc zatem pracownikom wymiernych korzyści. Racjonalnym zachowaniem pracowników jest w takiej sytuacji działanie zmniejszające ryzyko kontroli, o niskich nakładach pracy (większe nakłady i tak nie są promowane). Założeniem innowacyjnych zamówień publicznych jest unikanie standardu, poszukiwanie rozwiązań najlepszych, wyłanianie najlepszych wykonawców. Przy braku efektywnego systemu motywacyjnego nie można oczekiwać od zamawiających, aby idea innowacyjnych zamówień spotkała się z powszechną akceptacją, a przynajmniej żeby była wdrażana w życie. Wprowadzenie systemu motywacyjnego musi być jednak poprzedzone gruntowną analizą stanu obecnego. Bez takich informacji trudno postulować wprowadzenie konkretnych rozwiązań; możemy jedynie odwoływać się do analogii sektora komercyjnego. Stosowane rozwiązania to m.in.:
 - jednorazowe premie finansowe za pomysły, które przyczyniły się do usprawnienia funkcjonowania komórki/przedsiębiorstwa, zwiększenia oszczędności, etc.;
 - podwyżki w przypadku systematycznej pracy charakteryzującej się wysoką jakością. W przypadku pracowników obsługi klienta wskaźnikiem jest wartość finansowa (przynoszony zysk), w przypadku pracowników, gdzie wskaźnik ten nie może mieć zastosowania stosuje się np. ocenę wewnętrzną (poziomą satysfakcji ze współpracy – ocena wystawiana przez innych pracowników);
 - benefity niefinansowe np. szkolenia, wycieczki, bilety na imprezy masowe, etc.

Rekomendacje służące rozwojowi elektronicznych zamówień publicznych

- W obecnym stanie prawnym zamówienia elektroniczne, rządzące się wyłącznie kryterium najniższej ceny, nie korespondują z ideą innowacyjności rozumianą jako chęć uzyskania jak najlepszego produktu. W przypadku elektronicznych trybów mamy jedynie do czynienia z innowacyjnością kanału transakcyjnego. Nie wydaje się jednak, aby głównie na tych aspektach innowacyjności skupiali się autorzy idei innowacyjnych zamówień publicznych. W publikacji „Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom”¹²⁴ możemy przeczytać m.in.: *Unia Europejska może stać się wszechstronnie innowacyjna tylko, jeśli w procesie będą uczestniczyć wszystkie zainteresowane strony – świat biznesu,*

¹²⁴ A. Panasiuk, Z. Kłoda, *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

sektor publiczny i konsumenci, (...) Dlatego oprócz stworzenia optymalnych ram i możliwości wprowadzenia innowacji, musi istnieć sprzyjający innowacjom rynek i popyt na innowacyjne produkty. Z powyższego cytatu wynika, że nacisk ma być kładziony na warstwę produktową. Dlatego należy sformułować założenia polityki e-zamówień, a w szczególności określić: jakie są cele wprowadzania na szerszą skalę elektronicznych zamówień publicznych? czy obecne formy e-zamówień służą tym celom? Wydaje się, że zamówienia elektroniczne powinny być traktowane jako środek do zmniejszenia kosztów zakupu produktów standardowych, związanych np. z funkcjonowaniem instytucji zamawiających (zakup papieru, tonerów, etc.), czy zapewnienia dostępu do dóbr publicznych (np. zakup środków do utrzymania przejezdności dróg w okresie zimowym), nie zaś jako element innowacyjności zawartej w pojęciu „innowacyjne zamówienia publiczne”.

- Przyzwyczajenia oraz brak uświadomionych potrzeb w zakresie stosowania elektronicznych zamówień publicznych stanowią istotne bariery dla ich popularyzacji. Być może dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie obligatoryjności stosowania e-zamówień. Przykładowo, każda instytucja musiałaby w okresie danego roku budżetowego przeprowadzić określoną część postępowań (np. 10% ogółu) wykorzystując zamówienia elektroniczne.
- Niewątpliwie zamówienia elektroniczne zyskiwałyby na popularności, gdyby stworzyć wirtualny odpowiednik cieszącego się największą popularnością trybu postępowania – przetargu nieograniczonego.

Rekomendacje dotyczące działań podnoszących poziom wiedzy na temat zamówień publicznych

- W badaniu stwierdzono problem ograniczonej wiedzy zamawiających w zakresie przedmiotów zamówienia (przekłada się to na jakość dokumentacji przetargowej oraz trudności w komunikacji merytorycznej z wykonawcami). Dlatego należy rozważyć:
 - Zwiększenie liczby szkoleń merytorycznych dla zamawiających. Zamawiający nie muszą być ekspertami w przedmiotach zamówienia, jednak należy zadbać, aby wzrostowi liczby zamówień i poszerzaniu ich zakresu merytorycznego towarzyszył wzrost wiedzy zamawiających na temat przedmiotów zamówienia. Ponadto rynek komercyjny stale się rozwija, co powoduje szybką dekapitalizację wiedzy (np. z zakresu IT). Jest to również ważny argument przemawiający na rzecz szkoleń zamawiających.
 - Szkolenie pracowników merytorycznych zamawiających, zaangażowanych w obsługę zamówień publicznych, w zakresie ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Interesy komórki merytorycznej i działu do spraw zamówień publicznych nie muszą być wspólne. Komórka usługowa może dążyć do maksymalnego uproszczenia zamówienia (mniej nakładów pracy potrzebnych do przygotowania części formalnej), co będzie utrudniało realizację celów komórki merytorycznej. Z drugiej strony przedstawiciele komórki merytorycznej mogą mieć nierealne (w świetle przepisów PZP) oczekiwania. Wiedza z zakresu PZP będzie prowadziła do usprawnienia współpracy z korzyścią dla obu stron procesu.
 - W przypadku odczuwalnego braku wiedzy pozwalającej na dobre przygotowanie OPZ należy prowadzić konsultacje z wykonawcami lub z ekspertami, np. reprezentującymi środowisko akademickie. Takie działanie tylko pozornie zwiększy koszty przedsięwzięcia, albowiem zakładamy, że w wyniku konsultacji zostanie przygotowana dokumentacja pozwalająca na uzyskanie lepszego produktu końcowego. Konsultacje takie powinny być prowadzone w przypadku zamówień szczególnie istotnych dla interesu publicznego oraz zamówień złożonych i wysokobudżetowych.

towych. Ze względu na konieczność zachowania wymogu konkurencyjności podmioty, które zrealizowały „projekt konsultacyjny”, nie mogłyby ubiegać się o zamówienie główne.

- Szkoleniami należy również objąć przedstawicieli sektora MSP. Jak wskazują wyniki badania, wśród wykonawców istnieje bariera kompetencyjna dostępu do rynku zamówień publicznych (niewiedza przedsiębiorców z sektora MSP na tematy związane z procedurą zamówień publicznych, obserwowana także wśród wykonawców aktywnych na rynku zamówień publicznych), wzmacniana przez częste zmiany prawa zamówień publicznych oraz względną nieprzewidywalność rynku, nakazującą z ostrożnością podchodzić do inwestycji w tym zakresie, dotyczących także aktywności szkoleniowej. Postulujemy zatem stworzenie dla MSP zainteresowanych udziałem w rynku zamówień publicznych dostępu do bezpłatnych szkoleń z zakresu zamówień publicznych. Dobrym rozwiązaniem byłoby także stworzenie infolinii na temat zamówień publicznych, gdzie można by było uzyskać podstawowe informacje na temat procedury udzielania zamówień publicznych i rozwiązać pojawiające się wątpliwości (w chwili obecnej wykonawcy takiej porady zasięgnąć mogą jedynie korzystając z płatnej pomocy prawników). Wykonawcy zamierzający wejść na rynek zamówień publicznych (obecnie nieaktywni) potrzebowaliby szeroko zakrojonych informacji o rynku. Powinny one dotyczyć: procedur rynku zamówień publicznych, poszukiwania informacji o rynku i ogłoszeniach zamówień, dostępnych szkoleniach, przysługujących wykonawcom prawach, zasad komunikacji z zamawiającym, a także wsparcia przy przygotowywaniu oferty. W przypadku wykonawców już obecnych na rynku obszarem największych deficytów jest wiedza na temat przysługujących wykonawcom praw oraz praw zamawiających oraz bardziej zaawansowanych kwestii proceduralnych (wadium, możliwość wpływu na kształt umowy, możliwość wpływu na kształt zamówienia). Posiadanie takiej wiedzy jest szczególnie istotne w sytuacji jednostronnego układania relacji między zamawiającymi a wykonawcami, w których to relacjach zdecydowanie dominuje interes zamawiającego. Należy jednak założyć i uwzględnić ten fakt w projektowaniu treści szkoleniowych, że przedsiębiorstwa sektora MSP stanowią grupę heterogeniczną ze względu na znajomość prawa zamówień publicznych. Przedsiębiorstwa średnie, posiadające wyspecjalizowaną w zamówieniach publicznych kadrę, znacząco odróżniają się na korzyść od podmiotów mniejszych.
- Szkoleniami z zakresu innowacyjnych i elektronicznych zamówień powinni być objęci trenerzy i doradcy będący przekazicielami wiedzy na temat zamówień publicznych, zarówno dla zamawiających i wykonawców. W chwili obecnej wiedza trenerów i doradców na temat licytacji i aukcji elektronicznych oraz zamówień innowacyjnych jest relatywnie niska (jak na grupę profesjonalnie zajmującą się zamówieniami publicznymi). Jest więc ona dla trenerów i doradców podstawową barierą w budowaniu skutecznych planów szkoleniowych. Wskazane byłoby zatem opracowanie przystępnych i klarownych materiałów informacyjnych na temat zamówień innowacyjnych i elektronicznych.
- Rekomendowane jest stworzenie w instytucjach zamawiających bazy dobrych praktyk. Autorzy raportu nie potrafili oszacować kosztów takiego przedsięwzięcia, ani dać szczegółowych wskazań co do jego kształtu. Wymaga to bowiem szerokiej wiedzy na temat umiejscowienia systemów informatycznych w podmiotach administracji publicznej oraz dobrego rozpoznania sposobów zarządzania wiedzą w tych podmiotach na poziomie wewnętrznym (obieg wiedzy wewnątrz organizacji) oraz zewnętrznym (obieg wiedzy pomiędzy instytucjami). Zwracamy jednak uwagę, że w dużych firmach sektora komercyjnego często funkcjonują elektroniczne systemy wiedzy wspierające pracowników. Stworzona na ich wzór baza praktyk zawierałaby informacje zarówno z zakresu prawa zamówień publicznych, jak i podstawową wiedzę merytoryczną w różnych obszarach zamówień. W bazie można byłoby również znaleźć wskazówki np. w jaki sposób konstruować pozacenowe kryteria oceny oferty. Postulowany system nie powinien ograniczać się jedynie do za-

gadnień z zakresu zamówień publicznych. Gdyby ograniczyć go wyłącznie do funkcji wspierającej proces zamówień publicznych, całe przedsięwzięcie nie wydaje się uzasadnione ekonomicznie¹²⁵. Dlatego system mógłby obejmować również inne obszary problemowe z zakresu funkcjonowania administracji publicznej. Budowa systemu mogłaby częściowo być finansowana ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, przy czym wobec niepewnej sytuacji na rynku światowym możemy obecnie jedynie spekulować na temat ostatecznego kształtu Nowej Perspektywy Finansowej.

- Działaniem, które ułatwiłoby trenerom i doradcom dostęp do orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej (jest ono jednym z głównych źródeł informacji wykorzystywanych w opracowywaniu przez nich programów szkoleniowych) byłoby opracowanie wyszukiwarki orzeczeń KIO na stronie Urzędu Zamówień Publicznych (np. za pomocą słów kluczowych). W chwili obecnej automatyczne wyszukiwanie orzeczeń na stronie UZP nie jest możliwe.

9. Bibliografia

1. Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.
2. Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
5. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane.
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania.
7. Nowe podejście do zamówień publicznych, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.
8. Nowe podejście do zamówień publicznych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.
9. Wprowadzenie do systemu zamówień publicznych, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa-Katowice, 2006.
10. Prawo instytucjonalne i gospodarcze, pod red. A. Łazowskiego, Warszawa 2005.
11. Zamówienia publiczne w Niemczech, UZP, Warszawa 2001.
12. Kryteria oceny ofert przetargowych stosowane przez inwestorów polskich i niemieckich, Politechnika Krakowska, 2005.
13. Zielona księga w sprawie szerszego stosowania e-zamówień w UE, Bruksela, dnia 18.10.2010, KOM(2010) 571 wersja ostateczna.
14. Guide on dealing with innovative solutions in public procurement 10 elements of good practice Commission staff working document SEC(2007) 280.
15. Europejski kodeks najlepszych praktyk ułatwiających dostęp MSP do zamówień publicznych, dokument roboczy służb Komisji, Bruksela, 25.6.2008.
16. Evaluation of SME's Access to public procurement markets in the EU, Final Report submitted by GHK and Technopolis, 2007.
17. Potencjał rozwojowy polskich MSP, raport końcowy przygotowany przez PSDB i GFK Polonia na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008.
18. Evaluation of SME's Access to public procurement markets in the EU, Final Report submitted by GHK and Technopolis, 2007.
19. Potencjał rozwojowy polskich MSP, raport końcowy przygotowany przez PSDB i GFK Polonia na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2008.
20. Sprawozdania roczne Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych.

21. Science, Technology and Innovation Policy, Bengt-Åke Lundvall, Susana Borrás, Innovation Handbook. (Oxford: Oxford University Press).
22. Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side, Jakob Edler, Luke Georgioui, Research Policy nr 36 (2007).
23. The Power of Consumers to Drive Innovation. Report to the European Commission. Brussels, BDL, 2003.
24. Public procurement indicators 2008, Bruksela, 2010.
25. Innovation on Demand – Can Public Procurement Drive Market Success of Innovations, Discussion Paper No. 08-052, ZEW, 2008.
26. E-procurement management in state Governments: diffusion of e-procurement Practices and its determinants, Journal of public procurement, volume 5, issue 1, 54-72 2005.

ANEKS
METODOLOGICZNY DO BADAŃ
ZREALIZOWANYCH W RAMACH PROJEKTU
„NOWE PODEJŚCIE DO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH
– PROJEKT BADAWCZY”

SPORZĄDZONY DLA
POLSKIEJ AGENCJI ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI



1. Informacje o badaniu	215
1.1. Podstawowe cele badania.....	215
1.2. Ogólne problemy badawcze.....	215
1.3. Problemy badawcze dotyczące zamawiających.....	215
Główne pytania badawcze.....	215
Szczegółowe obszary badawcze.....	216
1.4. Problemy badawcze dotyczące wykonawców.....	218
Główne pytania badawcze.....	218
Szczegółowe obszary badawcze.....	218
1.5. Problemy badawcze dotyczące trenerów i doradców.....	219
Główne pytania badawcze.....	219
1.6. Hipotezy badawcze	219
Hipotezy dotyczące wykonawców.....	219
Hipotezy dotyczące zamawiających.....	220
2. Metodologia badania	222
3. Szczegółowa metodologia badania	223
3.1. Badanie jakościowe zamawiających metodą studiów przypadków.....	223
3.2. Badanie jakościowe wykonawców z sektora MSP.....	224
3.3. Badanie trenerów i doradców	224
3.4. Cykliczne badanie ilościowe przedsiębiorców z sektora MSP.....	224
3.5. Cykliczne badanie ilościowe zamawiających.....	228
Analiza danych.....	230
3.6. Badanie ilościowe na próbie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia powyżej 14 tys. euro.....	236

1. Informacje o badaniu

1.1. Podstawowe cele badania

Podstawowymi celami badania jest **pogłębiona diagnoza trzech rodzajów barier na rynku zamówień publicznych**:

1. w dostępie małych i średnich przedsiębiorstw do zamówień publicznych
2. rozwoju zamówień innowacyjnych
3. rozwoju zamówień elektronicznych

W każdym z powyższych trzech obszarów ocena jest dokonywana **z punktu widzenia różnych typów uczestników rynku**:

- zamawiających
- wykonawców
- trenerów i doradców

Dodatkowym zakładanym efektem realizacji badania jest diagnoza potrzeb informacyjnych środowiska szkoleniowego i doradczego w obszarze zamówień publicznych.

1.2. Ogólne problemy badawcze

1. Oszacowanie udziału MSP (z uwzględnieniem klasy wielkości: mikro, małe, średnie) w rynku zamówień publicznych:
 - w liczbie zamówień
 - w wartości zamówień
 - z uwzględnieniem rodzajów zamówień (w przekrojach ze względu na rodzaj czy wielkość zamówień)
 - na tle analogicznego udziału w rynku zamówień publicznych przedsiębiorstw dużych
2. Charakterystyka zamówień udzielanych MSP pod względem ich wielkości, rodzaju, rodzaju Zamawiającego, trybu postępowania, liczbie konkurentów – innych złożonych ofert – na tle zamówień udzielanych przedsiębiorstwom dużym.
3. Analiza dynamiki udziału MSP w rynku zamówień publicznych na przestrzeni lat 2008–2010.

1.3. Problemy badawcze dotyczące zamawiających

Główne pytania badawcze

Celem badania jest dokonanie oceny funkcjonowania i potencjału rynku zamówień publicznych w Polsce z perspektywy zamawiających, pod kątem dostępności tego rynku dla sektora MSP, zwiększenia jego

innowacyjności oraz rozwoju elektronicznych zamówień publicznych. Celem badania jest odpowiedź na poniższe główne pytania badawcze:

- Czy zamawiający znają i stosują przepisy PZP, które ułatwiają przystępowanie do przetargów podmiotom sektora MSP?
- Czy zamawiający znają i stosują przepisy PZP, które w szczególności sprzyjają zamawianiu innowacyjnych zamówień publicznych?
- Czy zamawiający znają i stosują przepisy PZP, które umożliwiają stosowanie elektronicznych zamówień publicznych?
- Jak zamawiający oceniają szanse rozwoju innowacyjnych zamówień w Polsce, zamówień przyjaznych sektorowi MSP oraz elektronicznych zamówień publicznych?
- Jakie są największe zaobserwowane utrudnienia we wdrażaniu zamówień przyjaznych firmom sektora MSP, innowacyjnych zamówień oraz elektronicznego systemu zamówień i w jaki sposób można im przeciwdziałać?

Dodatковым celem badania jest opracowanie wskaźników efektywności zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych w trzech obszarach:

- zamówienia publiczne przyjazne sektorowi MSP;
- innowacyjne zamówienia publiczne;
- elektroniczne zamówienia publiczne.

Szczegółowe obszary badawcze

I. Organizacja pracy i zasoby ludzkie

- organizacja pracy zamawiającego związana z realizacją zamówień publicznych (umiejscowienie działu zamówień publicznych w strukturze organizacyjnej, liczba pracowników, podział stanowisk i obowiązków);
- charakterystyka i kwalifikacje pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi (doświadczenie zawodowe, liczba lat pracy, czas pracy na stanowisku związanym z zamówieniami publicznymi (fluktuacja kadry), płeć, odbyte i planowane szkolenia);
- współpraca z otoczeniem zewnętrznym (współpraca z ekspertami zewnętrznymi i instytucjami przy opracowywaniu postępowań przetargowych oraz udziale w procedurze udzielenia zamówienia publicznego);
- dobre praktyki związane z realizacją zamówień publicznych (spisane i niespisane wewnętrzne regulacje lub/i praktyki stosowane przez pracowników).

II. Charakterystyka zamówień publicznych

- liczba ogłoszonych postępowań w ostatnim roku oraz liczba postępowań zakończonych podpisaniem umowy z wykonawcą;
- liczba protestów/informacji/odwołań w ostatnim roku w stosunku do liczby ogłoszonych postępowań, w tym liczba protestów/informacji/odwołań uznanych, oddalonych i odrzuconych;
- liczba pytań zadawanych do dokumentacji przetargowej w ostatnim roku, w tym liczba pytań, które skutkowały zmianą specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ);
- liczba postępowań podlegających unieważnieniu (ze wskazaniem, ile postępowań unieważniono z winy zamawiającego);
- liczba postępowań, w których kontrole wykazały nieprawidłowości (jakiej rangi – drobne, poważne, np. skutkujące koniecznością unieważnienia postępowania);

- liczba postępowań o zamówienie publiczne prowadzonych poniżej i powyżej progów unijnych;
- liczba odrzuconych ofert lub/i wykluczonych wykonawców w ostatnim roku;
- częstotliwość dopuszczania w SIWZ możliwości składania ofert wariantowych;
- problemy napotymane przez zamawiających przy prowadzeniu postępowań (wewnętrzne, wynikające ze specyfiki funkcjonowania urzędu, zewnętrzne związane z wykonawcami oraz prawne).

III. Zamówienia udzielane przez Zamawiającego a ich dostępność dla firm sektora MSP

- odsetek zamówień udzielanych przez zamawiających dla przedsiębiorców z sektora MSP w ciągu ostatnich 3 lat (czy nastąpiły w tym zakresie jakieś zmiany);
- liczba postępowań, w których nie dopuszczono możliwości realizacji zamówienia przez podwykonawców;
- znajomość rozwiązań ułatwiających dostęp małych i średnich firm do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne, zgodnie z obowiązującym prawem oraz zakres ich stosowania w badanym urzędzie,
- ocena stosowanych trybów postępowań, kryteriów oceny i warunków udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne pod względem ich „przyjazności” dla sektora MSP;
- przeszkody we wprowadzaniu rozwiązań, które sprzyjałyby małym i średnim firmom w wyższym udziale w organizowanych postępowaniach o zamówienie publiczne;
- ocena przygotowania wykonawców z punktu widzenia zamawiającego, ze szczególnym uwzględnieniem wykonawców z sektora MSP;
 - o stosunek zamawiających do wykonawców z sektora MSP (ocena umiejętności i możliwości przedsiębiorstw z sektora MSP w kontekście uczestnictwa na rynku zamówień publicznych);
 - o największe problemy, z którymi mają do czynienia wykonawcy z sektora MSP przy ubieganiu się o zamówienia publiczne;
 - o działania zamawiającego w celu ograniczenia zaobserwowanych/zgłaszanych problemów przez wykonawców (w tym z sektora MSP).

IV. Zamówienia publiczne a innowacyjność

- rozumienie pojęcia innowacyjnego produktu/usługi przez zamawiających;
- zakres stosowania innowacyjnych zamówień publicznych przez zamawiających;
- zapotrzebowanie zamawiających na zamówienia innowacyjnych produktów/usług;
- szanse i zagrożenia w rozwoju rynku innowacyjnych zamówień publicznych w opinii zamawiających (w ogóle i we własnym urzędzie);
- przygotowanie zamawiających do tworzenia dokumentacji na postępowanie na innowacyjny produkt/usługę (umiejętność zdefiniowania innowacyjnego produktu/usługi, wskazanie kryteriów wyboru);
- ocena stosowanych trybów postępowań, kryteriów oceny i warunków udziału w postępowaniu pod względem ich wpływu na rozwój innowacyjnych zamówień publicznych.

V. Elektroniczne zamówienia publiczne

- znajomość problematyki elektronicznych zamówień publicznych przez zamawiających;
- działania na rzecz rozwoju elektronicznych zamówień publicznych przez zamawiających;
- przeszkody we wdrażaniu systemu elektronicznych zamówień publicznych w badanym urzędzie;
- ocena użyteczności elektronicznego systemu zamówień w pracy zamawiającego;
- ocena stosowanych trybów postępowań, kryteriów oceny i warunków udziału w postępowaniu pod względem ich wpływu na rozwój elektronicznych zamówień publicznych.

1.4. Problemy badawcze dotyczące wykonawców

Główne pytania badawcze

Celem badania jest odpowiedź na następujące pytania badawcze:

1. Jak wykonawcy pochodzących z sektora małych i średnich przedsiębiorstw oceniają funkcjonowanie rynku zamówień publicznych w Polsce, zwłaszcza pod kątem dostępności tego rynku dla sektora MSP?
2. Jaki jest poziom zainteresowania i zapotrzebowania przedsiębiorców na innowacyjne i elektroniczne zamówienia publiczne?

Szczegółowe obszary badawcze

I. Sektor MSP w zamówieniach publicznych

- ocena zainteresowania sektora MSP udziałem w publicznych postępowaniach o zamówienie publiczne (roczna liczba postępowań, do których przystępuje przedsiębiorca na poziomie krajowym i unijnym oraz w krajach poza UE), w podziale na przedmiot i wielkość zamówienia oraz typ wykonawcy – wielkość przedsiębiorstwa, branża;
- identyfikacja udziału sektora MSP w rynku zamówień publicznych (wielkość i liczba zamówień udzielonych MSP w latach 2007–2009, z uwzględnieniem różnicowania ze względu na przedmiot zamówienia, wartość oraz podmiot zlecający);
- udział MSP w realizacji zamówienia jako podmiotu wchodzącego w skład konsorcjum lub jako podwykonawcy;
- liczba postępowań, w których przedsiębiorca z sektora MSP uczestniczył jako podwykonawca;
- praktyki zamawiających i rozwiązania prawne, które w opinii MSP ułatwiają/utrudniają ich udział w rynku zamówień publicznych;
- częstotliwość korzystania ze środków ochrony prawnej lub powiadamiania organów kontrolnych o nieprawidłowościach w procedurze udzielania zamówień publicznych.

II. Wiedza przedsiębiorców z sektora MSP na temat zamówień publicznych oraz dostępność informacji

- dostępność informacji nt. zamówień publicznych w opinii wykonawców (czy wykonawca wie, gdzie szukać informacji, czy ta informacja jest dobrej jakości);
- ocena jakości i dostępności usług doradczych i szkoleniowych z zakresu zamówień publicznych oraz poziom zapotrzebowania na te usługi wśród przedsiębiorców sektora MSP;
- ocena dostępności i jakości informacji przekazywanych przez zamawiającego (kontakty z zamawiającym, opinia nt. jakości dokumentacji przygotowywanej przez zamawiającego);
- potencjał firmy w przygotowywaniu i realizacji zamówień publicznych (zasoby ludzkie, praktyka/procedury związane z przystępowaniem do postępowań o zamówienie publiczne, znajomość prawa, w tym praw wykonawców);
- oczekiwania MSP związane z zakresem i formą przekazywania informacji w zakresie zamówień publicznych.

III. Innowacyjne zamówienia publiczne

- udział MSP w innowacyjnych zamówieniach publicznych;
- stosunek przedsiębiorców do udziału w postępowaniach na innowacyjne zamówienia publiczne.

IV. Elektroniczne zamówienia publiczne

- udział MSP w elektronicznych zamówieniach publicznych;

- przygotowanie przedsiębiorców do uczestnictwa w systemie elektronicznych zamówień publicznych;
- opinia MSP nt. użyteczności elektronicznego systemu zamówień publicznych.

1.5. Problemy badawcze dotyczące trenerów i doradców

Główne pytania badawcze

Celem badania wśród trenerów i doradców z zakresu zamówień publicznych jest odpowiedź na następujące pytania badawcze:

- Jakie są zdaniem trenerów i doradców potrzeby i ograniczenia sektora MSP w uczestnictwie na rynku zamówień publicznych;
- Jaka jest wiedza trenerów i doradców, jeśli chodzi o problematykę:
 - o zamówień publicznych przyjaznych sektorowi MSP;
 - o innowacyjnych zamówień publicznych;
 - o elektronicznych zamówień publicznych.
- Jakie są potrzeby i ograniczenia środowiska trenerów i doradców w tworzeniu programów szkoleniowych i usług doradczych dla sektora MSP oraz tych związanych z innowacyjnymi i elektronicznymi zamówieniami publicznymi?

1.6. Hipotezy badawcze

Hipotezy zostały podzielone na dwie grupy: dotyczące wykonawców i dotyczące zamawiających. Jednak w ich weryfikacji, zgodnie z zasadą triangulacji danych, wykorzystywane były różne, uzupełniające się źródła informacji (wywiady z zamawiającymi, z wykonawcami, trenerami, analiza danych w bazie ogłoszeń).

Hipotezy dotyczące wykonawców

1. Wymogi proceduralne powodują zmniejszenie atrakcyjności ekonomicznej udziału w „przedsięwzięciu przetargowym”. Zgodnie z regułą zysku alternatywnego przedsiębiorcy wolą kierować zasoby ludzkie do obsługi mniej czasochłonnych działań biznesowych. W związku z tym wiele przedsiębiorstw MSP nie jest zainteresowanych udziałem w rynku zamówień publicznych.
2. Stosunkowo duża część przedstawicieli sektora MSP nie jest strukturalnie, kompetencyjnie i ekonomicznie przygotowana do udziału w rynku zamówień publicznych. Poziom przygotowania do udziału w rynku jest zależny od wielkości podmiotu – im podmiot mniejszy, tym mniejsze przygotowanie.
3. Udział liczbowy MSP w rynku zamówień publicznych jest większy niż udział wartościowy (w wartości udzielonych im zamówień). Istnieje zależność między wielkością podmiotu a udziałem w rynku zamówień publicznych – wraz ze zmniejszaniem się wielkości podmiotu maleje udział w rynku.
4. Istnieją liczne bariery wejścia na rynek zamówień publicznych. Do najważniejszych należą: konieczność wpłacania wadium lub zabezpieczenia finansowego, wymaganie posiadanych doświadczeń (na firmę, a nie na osobę), rzadko spotykaną procedurę płacenia w transzach i konieczność prefansowania zamówienia ze środków własnych przedsiębiorstwa.

5. Praktyka włączania MSP do konsorcjów realizujących zamówienie publiczne lub w roli podwykonawców jest rzadko spotykana. Jednak wiele przedsiębiorstw MSP, choć bezpośrednio nie uczestniczy w rynku zamówień publicznych, jest ostatecznym wykonawcą projektów. Konkurencja na rynku – w połączeniu z częstym stosowaniem przez zamawiających kryteriów najniższej ceny – powoduje, że większe przedsiębiorstwa przystępując do zamówień publicznych z góry zakładają udział podwykonawców.
6. Istnieją poważne różnice w kulturach organizacyjnych wykonawców i zamawiających. Bariery kulturowe powodują, że rynek zamówień publicznych postrzegany jest przez wykonawców jako nieatrakcyjny.
7. Przedsiębiorcy nie znają zapisów ustawy prawo zamówień publicznych, co przekłada się na brak świadomości istnienia zapisów ułatwiających dostęp sektora MSP do rynku zamówień publicznych.
8. Wiele przedsiębiorstw MSP nie ma wypracowanych standardów obsługi zamówień publicznych i dedykowanej im struktury organizacyjnej.
9. Wykonawcy niezbyt pozytywnie oceniają dostęp do informacji na temat przetargów. Jest to efekt braku umiejętności szukania takich informacji, a nie zaniedbań leżących po stronie Zamawiających.
10. Ze względu na „biurokratyczny” język zamówień publicznych wykonawcy nisko oceniają jakość informacji nt. zamówień publicznych.
11. Przedsiębiorcy nie są zainteresowani szkoleniami z zakresu zamówień publicznych. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw z sektora MSP.
12. Poważnym problemem dla przedsiębiorców jest zapoznanie się ze szczegółowymi wynikami przetargu. W połączeniu z niezbyt powszechną wiedzą o możliwościach komunikowania się z Zamawiającym (w tym złożenie wniosku o udostępnienie protokołów oceny ofert) tworzy to klimat podejrzliwości i spekulacji na temat pozamerytorycznych kryteriów oceny.
13. Oczekiwaniem wykonawców pod adresem zamawiających jest informacja o zamówieniu: prosta, przejrzysta, zwięzła i precyzyjnie określająca przedmiot zamówienia i kryteria wyboru wykonawcy.
14. Przedsiębiorców charakteryzuje dualizm postaw wobec innowacyjnych zamówień publicznych. Dualizm ten jest zgodny ze strategiami poruszania się po rynku: cenowa vs. jakościowa.
15. Główną barierą rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych jest dominująca wśród wykonawców strategia rynkowa (minimalizowania kosztów) oraz bariery kompetencyjne leżące po stronie zamawiających.
16. Udział MSP w elektronicznych zamówieniach publicznych jest niewielki. Jest to efekt braku zaufania do postępowań prowadzonych z wykorzystaniem elektronicznych narzędzi zakupowych.
17. Im większa otwartość na zmiany, w tym dotycząca stosowania nowych technologii, tym większa skłonność do udziału w elektronicznych zamówieniach publicznych.
18. Przedsiębiorstwa nie przygotowują się do uczestnictwa w elektronicznych zamówieniach publicznych. Przetargi takie nie są powszechne i dlatego przedsiębiorstwa nie widzą potrzeby prowadzenia specjalnych szkoleń.

Hipotezy dotyczące zamawiających

1. Zamawiający nie wykazują orientacji na zwiększanie udziału MSP w rynku zamówień publicznych. Zamawiający nie mają interesu we wdrażaniu zamówień przyjaznych firmom sektora MSP

(nie ma bodźców, które sprawiłyby, że promowanie zamówień przyjaznych firmom sektora MSP byłoby atrakcyjne dla Zamawiającego).

2. Zamawiający nie znają przepisów ułatwiających przystępowanie do przetargów podmiotom sektora MSP. Jeżeli takie przepisy są stosowane, to wynika to z innych przesłanek niż ułatwienie MSP dostępu do rynku.
3. Zamówienia innowacyjne wśród ogółu zamówień stanowią rzadkość. Realizację zamówień innowacyjnych utrudnia: brak dostrzegania potrzeby ich realizacji, prowadzenie zamówień według utartych schematów, czasochłonność i trudności z prowadzeniem postępowań dotyczących zamówień innowacyjnych, obawy przed nieprawidłowościami na etapie oceny oferty i odbioru dzieła oraz deficyty wiedzy po stronie Zamawiających.
4. Pozacenowe kryteria wyboru wykonawców zawsze wiążą się z niebezpieczeństwem oskarżeń o uznaniowość oceny. Dlatego najbardziej rozpowszechnionym kryterium oceny oferty jest kryterium cenowe (cena 100%).
5. Zamawiający znają przepisy umożliwiające stosowanie elektronicznych zamówień publicznych, aczkolwiek ich nie stosują ze względu na ograniczone zaufanie do tego sposobu porozumiewania się z wykonawcami oraz generalnie niechęć do innowacji charakteryzującą instytucje o hierarchicznym modelu zarządzania.
6. Niewielu zamawiających potrafi rzetelnie ocenić szanse rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych, zamówień przyjaznych sektorowi MSP oraz elektronicznych zamówień publicznych.
7. Stosowanie elektronicznego systemu zamówień publicznych jest utrudnione ze względu na brak wspólnej, dla całego sektora finansów publicznych, platformy służącej do przygotowywania i prowadzenia zamówień publicznych.
8. Raz utarte wzory postępowania w ramach procedur związanych z zamówieniami publicznymi są trudno „zmienialne”. Instytucja wprowadza zmiany w organizacji swojej pracy tylko w razie konieczności np. zmian legislacyjnych bądź innych krytycznych wydarzeń w życiu organizacji.
9. W działach zajmujących się zamówieniami publicznymi jest duża rotacja pracowników. Zwiększający się udział (w PKB) zamówień publicznych zwiększa popyt na pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi.
10. Zakres współpracy z ekspertami zewnętrznymi w przygotowaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i realizacji zamówień jest niewielki – ze względu na ograniczenia finansowe, brak potrzeby współpracy oraz niechęć przed wypracowaniem nowych reguł działania.
11. Dobre praktyki związane z prowadzeniem zamówień publicznych są ukryte, wiedzą o nich tylko członkowie zespołów zamówień publicznych wewnątrz instytucji.
12. Zamawiający w bardzo ograniczonym zakresie wymieniają się między sobą dobrymi praktykami. Nie ma utworzonych trwałych sieci powiązań – wymiany doświadczeń pomiędzy Zamawiającymi.

2. Metodologia badania

Badanie składało się z dwóch podstawowych komponentów: badań jakościowych oraz badań ilościowych. Każdy z komponentów był podzielony na mniejsze części. Były to dla:

- badań jakościowych
 - studia przypadku w instytucjach zamawiających;
 - Indywidualne Wywiady Pogłębione (IDI) z: wykonawcami, trenerami i doradcami w zakresie zamówień publicznych;
- badań ilościowych
 - wywiady bezpośrednie wspomagane komputerowo (CAPI) z zamawiającymi na rynku zamówień publicznych;
 - wywiady bezpośrednie wspomagane komputerowo (CAPI) na reprezentatywnej próbie przedsiębiorstw sektora MSP;
 - wywiady telefoniczne (CATI) z wykonawcami, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia powyżej 14 tys. euro.

3. Szczegółowa metodologia badania

3.1. Badanie jakościowe zamawiających metodą studiów przypadków

Przeprowadzono 12 studiów przypadków, z czego:

- 4 studia przypadków na poziomie administracji samorządowej
- 1 studium przypadku szpitala wojewódzkiego
- 1 studium przypadku uczelni
- 2 studia przypadków na poziomie administracji wojewódzkiej (urząd wojewódzki)
- 2 studia przypadków na poziomie ministerstwa
- 2 studia przypadków urzędów centralnych.

Institucje zostały dobrane z uwzględnieniem takich kryteriów, jak:

- częstotliwość udzielania zamówień publicznych
- stosowane tryby udzielania zamówień publicznych.

W ramach studiów przypadku zastosowano następujące metody zbierania danych:

- Analiza danych zastanych
- Indywidualne Wywiady Pogłębione
- Diady/triady
- Critical Incident Technique (CTI) – Technika Zdarzeń Krytycznych

Podczas realizacji badania nie natrafiono na poważniejsze problemy poza jednym, którym okazał się brak szczegółowych statystyk dotyczących przeprowadzonych w badanych instytucjach postępowań rynku zamówień publicznych. W efekcie okazało się, że niektórzy respondenci mieli problem z wypełnieniem „formularza zamówień”¹. W celu przeciwdziałania ujawnionemu ryzyku projektowemu wydłużono termin wypełnienia formularza, tak aby respondenci mieli więcej czasu na rekonstrukcję zasobów wiedzy. Ponadto przez cały czas kontaktowano się z respondentami za pośrednictwem poczty elektronicznej i telefonu. Ostatecznie udało się uzyskać wypełnione formularze, przy czym niektóre z nich zawierały częściowe braki danych. W trakcie rozmów z respondentami uzyskano wyjaśnienie, że braki danych są pochodną nieposiadania informacji wystarczających do kompletnego wypełnienia formularza. Dotyczyło to zwłaszcza danych z pierwszych lat interesującego nas okresu 2004–2010. Niemniej jednak uzyskany materiał badawczy miał zakładane walory poznawcze (aczkolwiek nieco ograniczone przez wspomniany powyżej problem braków danych).

Na podstawie pozyskanych materiałów został opracowany raport z badania studiów przypadku.

Badanie było realizowane w styczniu i w lutym 2011 r.

¹ Formularz zamówień – przygotowany na potrzeby badania formularz, dzięki któremu gromadzono informacje o zrealizowanych zamówieniach w okresie lat 2004–2010. Za pomocą formularza zbierano informacje o liczbie zamówień, średniej liczbie oferentów w postępowaniu, łącznej liczbie oferentów, liczbie zawieranych umów, protestów, odwołań, przeciętnej liczbie postępowań podlegających unieważnieniu, etc.

3.2. Badanie jakościowe wykonawców z sektora MSP

Przeprowadzono 35 wywiadów z podmiotami z sektora MSP. Podmioty te były zróżnicowane ze względu na: branżę (usługi, roboty budowlane, dostawy), wielkość przedsiębiorstwa i uczestnictwo w zamówieniach publicznych (aktywne na rynku obecnie, aktywne w przeszłości i nieobecne na rynku).

Ze względu na cele badania, wśród podmiotów obecnie aktywnych na rynku pięć stanowiły takie, które uczestniczyły w procedurze elektronicznych zamówień publicznych. Ponadto zbadano pięciu wykonawców, którzy otrzymali w ciągu ostatnich dwóch lat zamówienie publiczne w innym kraju członkowskim Wspólnoty Europejskiej i są aktywni na polskim rynku zamówień publicznych.

Dobór technik badawczych był uzależniony od struktury przedsiębiorstwa i sposobu organizacji pracy w nad zamówieniem publicznym. Podstawową techniką badawczą był indywidualny wywiad pogłębiony, w kilku przedsiębiorstwach przeprowadzono diady.

Badanie było realizowane w styczniu 2011 r.

3.3. Badanie trenerów i doradców

Przebadano 30 osób zajmujących się szkoleniami i doradztwem z zakresu zamówień publicznych.

Respondenci byli zróżnicowani ze względu na doświadczenie zawodowe, płeć i wiek.

Zastosowano technikę indywidualnych wywiadów pogłębionych.

Dodatkowo doradcy i trenerzy zostali poproszeni o wypełnienie krótkiej ankiety dotyczącej zamówień innowacyjnych, elektronicznych oraz postaw zwiększających dostępność rynku zamówień publicznych dla podmiotów MSP. Wyniki badania posłużyły do przygotowania wskaźników postaw efektywności (aktywności) zamawiających w obszarach: „przyjazności” wobec MSP, innowacyjnych zamówień publicznych oraz elektronicznych zamówień publicznych. Uzyskane w wyniku ankiety dane zostały wykorzystane do analiz statystycznych danych pozyskanych w badaniu ilościowym zamawiających – zamawiającym na podstawie stosowanych przez nich praktyk w trzech wyżej wspomnianych obszarach przypisano odpowiednią wartość wskaźników efektywności (aktywności).

Badanie było realizowane od końca lutego do trzeciego tygodnia marca 2011 r.

3.4. Cykliczne badanie ilościowe przedsiębiorców z sektora MSP

Populacją generalną były w badaniu mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa, zgodnie z ich definicją z Załącznika I Definicja małych i średnich przedsiębiorstw do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2009 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych).

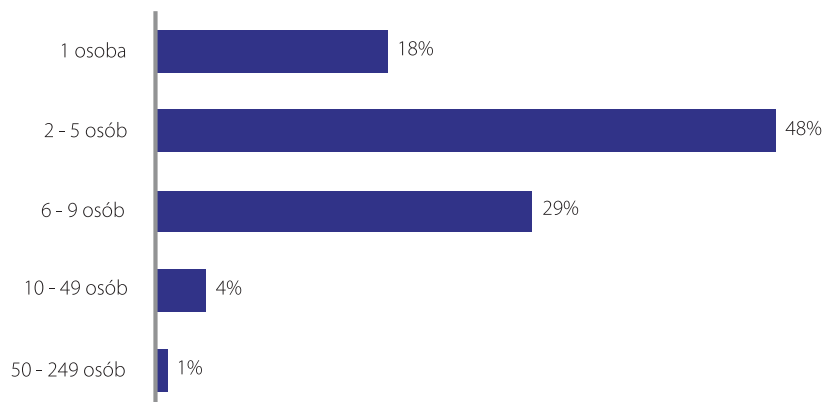
Operatem losowania był REGON. Zastosowano dobór losowy warstwowy nieproporcjonalny. Warstwy losowania utworzone zostały w oparciu o następujące zmienne stratyfikacyjne: wielkość firmy: mikro, małe, średnie; branżę (sekcję PKD); województwo. Warstwowanie zapewniło odpowiednio liczny udział w próbie przedstawicieli przedsiębiorstw wyodrębnionych ze względu na te zmienne.

W sumie zbadano 1091 przedsiębiorstw (w pojedynczym cyklu badania). Wielkość próby była większa o 91 jednostek od wielkości próby zakładanej. Wyniki badania są reprezentatywne dla ogólnopolskiej populacji MSP. Struktura próby kształtowała się następująco.

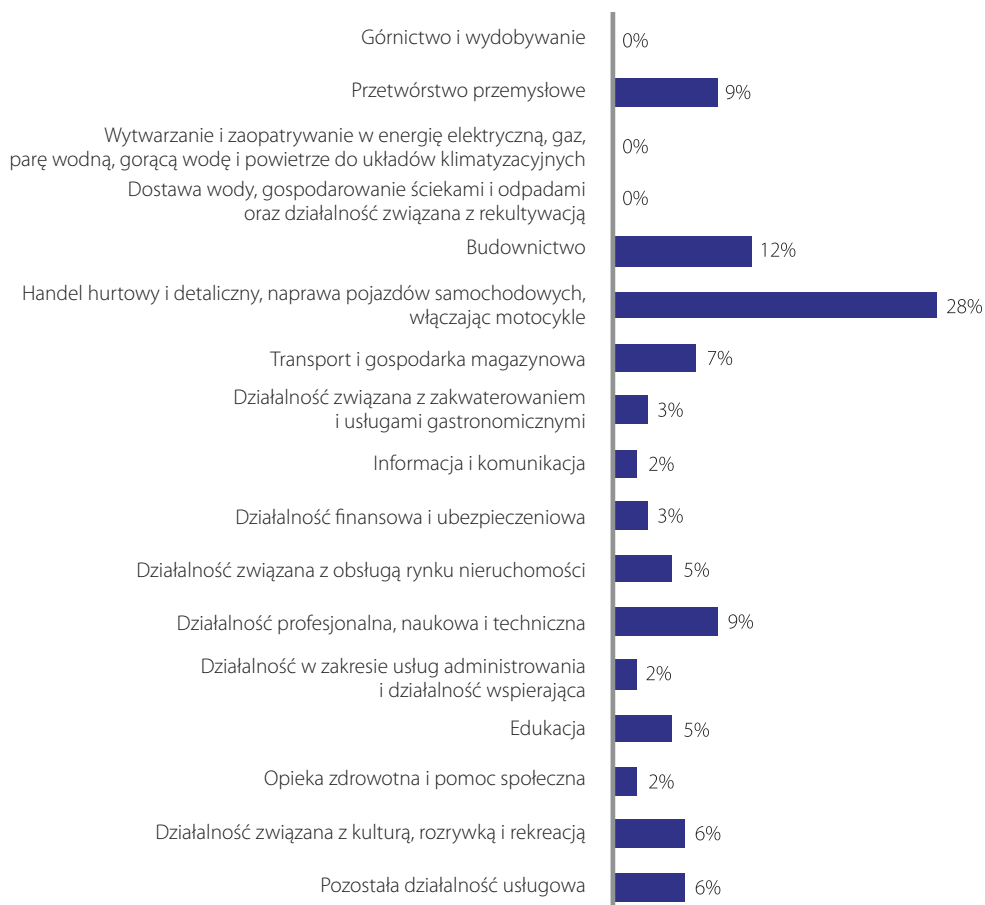
Tabela 1. Struktura próby ze względu na lokalizację (N=1091)

Województwo	Udział w próbie
Dolnośląskie	8%
Kujawsko-Pomorskie	5%
Lubelskie	4%
Lubuskie	3%
Łódzkie	6%
Małopolskie	8%
Mazowieckie	17%
Opolskie	3%
Podkarpackie	4%
Podlaskie	3%
Pomorskie	7%
Śląskie	11%
Świętokrzyskie	4%
Warmińsko-Mazurskie	3%
Wielkopolskie	9%
Zachodniopomorskie	6%

Wykres 1. Struktura próby MSP ze względu na wielkość firmy (N=1091)



Wykres 2. Struktura próby MSP ze względu na sekcję PKD (N=1091)



W doborze próby nie kontrolowano obecności podmiotu na rynku zamówień publicznych. W efekcie badaniem objęto zarówno wykonawców obecnych na rynku zamówień publicznych, tych, którzy byli w nim kiedyś aktywni, a obecnie nie, a także takich, którzy nie mają z tym rynkiem żadnych doświadczeń. Szczególna uwaga w raporcie poświęcona jest tej pierwszej grupie – zidentyfikowanym w próbie reprezentatywnej MSP podmiotom deklaruującym obecność na rynku zamówień publicznych w latach 2010/2011. Podmioty te można uznać za szeroką reprezentację „typowych” wykonawców zamówień publicznych, charakteryzujących się różnym poziomem aktywności na rynku.

Badanie główne zostało poprzedzone badaniem pilotażowym. Badanie pilotażowe zostało przeprowadzone w drugiej połowie czerwca 2011 roku. Wielkość próby wyniosła N=50. Przebadano następujące przedsiębiorstwa:

- 20 przedsiębiorstw mikro zatrudniających do 9 pracowników
- 20 przedsiębiorstw małych, zatrudniających od 10 do 49 pracowników
- 10 przedsiębiorstw średnich, zatrudniających od 50 do 249 pracowników

Badani przedsiębiorcy przydzielani byli do jednej z następujących grup:

- Wykonawcy obecnie aktywni na rynku zamówień publicznych;
- Wykonawcy w przeszłości aktywni na rynku zamówień publicznych, a obecnie już nie;
- Wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych.

Wyniki pilotażu pokazały, że przygotowane narzędzie jest adekwatne do struktury poznawczej respondentów, przy czym dla tych z nich, którzy nie mają doświadczeń związanych z rynkiem zamówień publicznych, jednoznaczna ocena narzędzia badawczego nastroczała trudności. Wynikały one z faktu, że respondenci musieli się odwoływać do wiedzy, która na co dzień nie jest przez nich wykorzystywana. Problem ten był rekompensowany stosunkowo niewielką długością wywiadu (respondentom nieaktywnym zadawano tylko niektóre pytania).

W efekcie przeprowadzonego badania pilotażowego dokonano niewielkich korekt narzędzia badawczego. Polegały one głównie na uproszczeniu treści niektórych pytań. W pojedynczych przypadkach zmodyfikowano kafeterię. Ponadto wyniki badania pokazały elementy, na które szczególną uwagę należało położyć nacisk podczas przygotowywania materiałów szkoleniowych dla ankieterów i podczas samego szkolenia. Badanie główne na reprezentatywnej próbie przedsiębiorstw sektora MSP zostało rozpoczęte w pierwszym tygodniu lipca 2011 roku i poprzedzone szkoleniem ankieterów i koordynatorów terenowych. Realizację terenową zakończono w drugim tygodniu sierpnia 2011 r.

Zarówno w badaniu pilotażowym, jak głównym zastosowano technikę wywiadu wspomaganego komputerowo (CAPI).

Najpoważniejszym problemem stwierdzonym w trakcie realizacji badania była absencja respondentów spełniających kryteria rekrutacyjne. W odnotowanych przypadkach absencji losowano dodatkowe jednostki próby. Nie wystąpiły natomiast problemy z odpowiedziami na zawarte w narzędziu pytania badawcze. Odsetek odpowiedzi „nie wiem/trudno powiedzieć” lub braków odpowiedzi w zdecydowanej większości przypadków był poniżej 10%. W wielu przypadkach braki odpowiedzi wynikały z faktu, że większość respondentów nie miała doświadczeń na rynku zamówień publicznych, stąd niekiedy mieli trudności z odpowiedzią na pytania opisujące ten rynek.² Wyjątek stanowiły pojedyncze pytania, które mogły zostać przez respondentów odebrane jako dotyczące obszarów stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Dotyczyło to pytania o przychody, gdzie odsetek braków odpowiedzi sięgał 40%, pomimo zastosowania pytania wykorzystującego skalę przedziałową i powoływania się przez ankieterów na klauzulę poufności danych oraz ich anonimizacji. Problem jest często spotykany w badaniach. Niezależnie od rodzaju respondentów pytania dotyczące finansów zawsze charakteryzują się wysokim odsetkiem braków odpowiedzi. Ponadto zbliżony odsetek braków odpowiedzi odnotowano w pytaniach o szczegółowe rodzaje projektów realizowanych na rynku zamówień publicznych. Przypuszczalnie był to efekt niskiej aktywności badanych na rynku zamówień publicznych połączony z niewielką wartością pozyskanych zamówień. Zamówienia takie nie zapadały w pamięć i badanym trudno było szczegółowo opisać czego dokładnie dotyczyły. Postawioną hipotezę dotyczącą genezy braku danych potwierdzają wyniki badania Wykonawców z lat 2008–2010³. W tej populacji, charakteryzującej się wysoką częstotliwością ofertowania oraz realizacji zamówień rynku publicznego, jak również wyróżniającej się pod względem wartości projektów oraz znaczenia rynku zamówień publicznych dla przedsiębiorstwa, omawiany problem braków danych w pytaniu dotyczącym szczegółów realizowanych projektów praktycznie nie wystąpił.

Równolegle do realizacji badania głównego na reprezentatywnej próbie MSP trwała kontrola i weryfikacja przeprowadzonych wywiadów. W wyniku kontroli, obejmującej 20% wywiadów, 27 wywiadów zostało skierowanych do ponownej realizacji.

Po zakończeniu realizacji terenowej badania oraz kontroli i weryfikacji przystąpiono do analizy danych i opracowania raportu.

² Część respondentów w ogóle nie interesowała się tym rynkiem. Jak się okazało nie mieli lub mieli mało klarowny stereotypowy obraz omawianego rynku.

³ Metodologia tego badania została przedstawiona w dalszej części raportu.

3.5. Cykliczne badanie ilościowe zamawiających

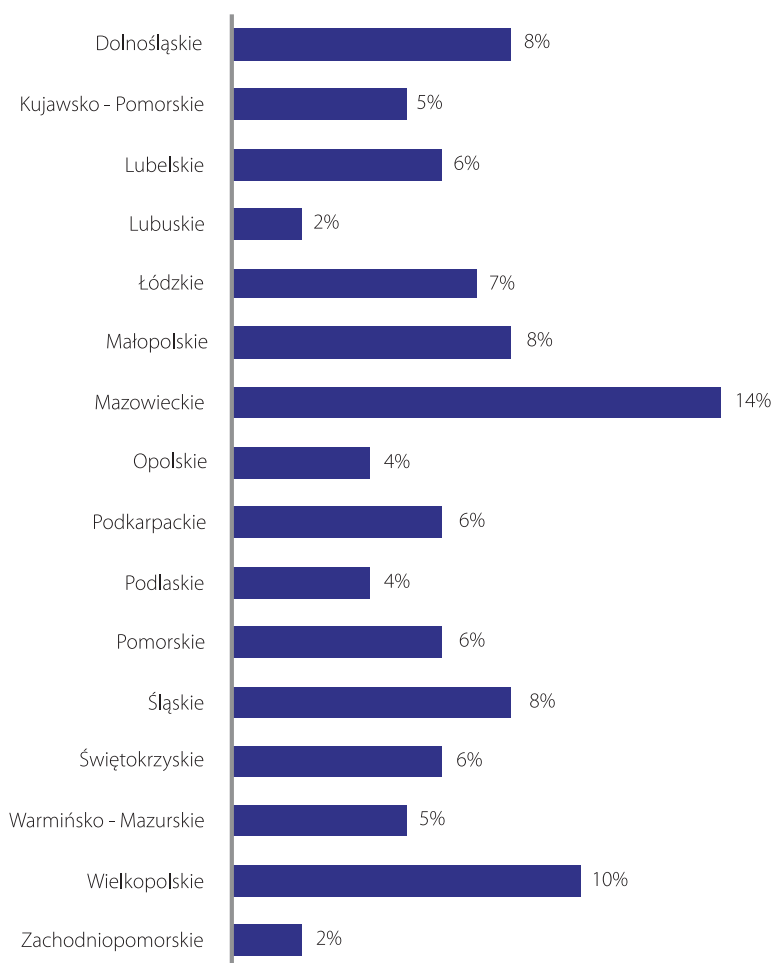
Populację generalną stanowiły jednostki sektora finansów publicznych i podmioty wskazane przez ustawodawcę w art. 3 ustawy PZP, w tym: przedsiębiorstwa „sektorowe” – działające w sektorze wodnym, energetyki, transportu i telekomunikacji⁴ oraz inne przedsiębiorstwa, np. spółki komunalne, a także przedsiębiorstwa należące do sektora prywatnego lub podmioty trzeciego sektora (np. fundacje), które ze względu na realizację przedsięwzięć współfinansowanych ze środków publicznych zostały zobowiązane do wydatkowania tych środków zgodnie z wymogami ustawy PZP.

Wykorzystano bazę zamawiających tworzoną na podstawie sprawozdań o udzielonych zamówieniach corocznie składanych do Urzędu Zamówień Publicznych.

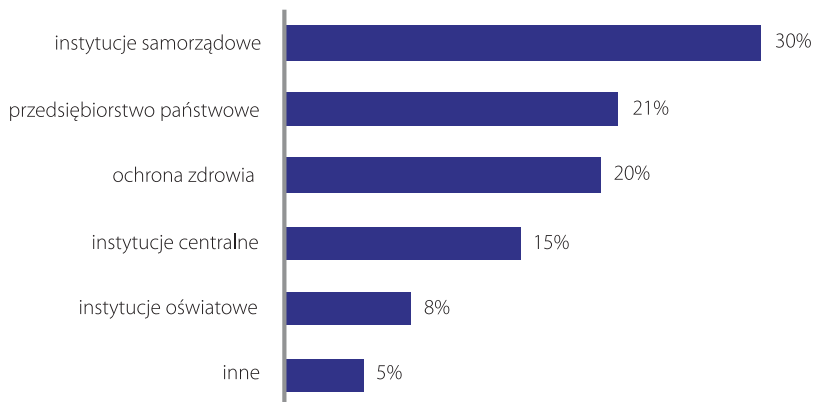
Zakładana wielkość próby wynosiła N=795. Jednakże ostatecznie zrealizowano **802** wywiady.

Strukturę próby prezentują poniższe wykresy.

Wykres 3. Struktura próby zamawiających ze względu na lokalizację (N=802)



Wykres 4. Struktura próby zamawiających ze względu na typ instytucji* (N=802)



* Ze względu na stosunkowo niewielkie liczebności w niektórych kategoriach, na etapie analiz część z nich została ujęta we wspólne zbiory. Ministerstwa, urzędy wojewódzkie oraz agencje państwowe są umieszczone w grupie instytucji centralnych; urzędy gmin, dzielnic, powiatów oraz urzędy marszałkowskie utworzyły grupę o nazwie instytucje samorządowe, szkoły wyższe oraz inne placówki oświatowe zostały zaliczone do grupy instytucje oświaty. Wszystkie placówki ochrony zdrowia (szpitale, ZOZ, etc.) zostały umieszczone w grupie instytucje ochrony zdrowia. Przedsiębiorstwa państwowe stanowią samodzielną kategorię. Jednocześnie powstała kategoria inne, do której zaliczają się fundacje, beneficjenci programów wsparcia, spółdzielnie i inne podmioty niesklasyfikowane.

Zastosowano technikę wywiadu wspomaganego komputerowo (CAPI – ComputerAssisted Personal Interview).

Badanie główne zostało poprzedzone badaniem pilotażowym na próbie 50 zamawiających. Badanie pilotażowe zrealizowano w drugiej połowie czerwca 2011 r.

Struktura próby pilotażowej kształtowała się następująco:

Tabela 2. Struktura próby pilotażowej zamawiających

Typ instytucji	Liczba wywiadów
instytucje samorządowe	6
przedsiębiorstwa państwowe	5
ochrona zdrowia	11
instytucje centralne	17
instytucje oświatowe	6
inne	3

Wyniki pilotażu pokazały, że największym problemem jest długość wywiadu, która w skrajnych przypadkach przekraczała 60 minut. W przypadku instytucji charakteryzujących się niskim poziomem aktywności na rynku zamówień badani mieli trudności z oceną narzędzia badawczego. Wynikało to z braku doświadczeń – część zawartych w kwestionariuszu pytań obejmowała zagadnienia dla nich stricte teoretyczne. Z kolei wśród przedstawicieli instytucji o relatywnie dużym doświadczeniu na rynku zamówień publicznych przeważały pozytywne opinie na temat zawartości narzędzia.

Narzędzie badawcze zostało podane niewielkim zmianom. Było to konieczne ze względu na negatywny odbiór czasu trwania wywiadu. Uproszczone część kafeterii i pytań, jak również usunięto niektóre pytania, które posiadały rozbudowane kafeterie i nie dotyczyły bezpośrednio zagadnień związanych z głównymi (podstawowymi) celami badawczymi.

Badanie główne na reprezentatywnej próbie zamawiających rozpoczęto w pierwszym tygodniu lipca 2011 r. i poprzedzone szkoleniem ankietatorów i koordynatorów terenowych. Realizacja terenowa została zakończona w trzecim tygodniu sierpnia 2011 r.

Ze względu na realizację badania w sezonie urlopowym ponadprzeciętnym problemem okazała się absencja respondentów.⁵ Ponadto pomimo zmian w narzędziu badawczym długość wywiadu w dalszym ciągu sprawiała respondentom problemy. Część wywiadów musiała być realizowana na zasadzie dwukrotnych wizyt w wylosowanych jednostkach.⁶ Zdarzało się również przekładanie wcześniej umówionych wywiadów.

Po zakończeniu realizacji badania terenowego przystąpiono do analizy danych i opracowania raportu.

Analiza danych

a. wskaźniki efektywności (aktywności) zamawiających

W związku z potrzebą uwzględnienia w analizie danych syntetycznej zmiennej opisującej praktyki działania zamawiających na rynku zamówień publicznych opracowano wskaźniki efektywności/aktywności zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych: przyjaznych sektorowi MSP, innowacyjnych i elektronicznych.

W tym celu dla każdego z tych trzech obszarów opracowano – na podstawie analizy danych zastanych i wywiadów z trenerami i doradcami – listę praktyk zamawiających potencjalnie świadczących o ich aktywności w danym obszarze: przyjazności wobec MSP, innowacyjności i w zamówieniach elektronicznych (lista praktyk dla każdego z obszarów zaprezentowana jest w tabelach poniżej).

Następnie trenerów i doradców objętych badaniami jakościowymi poproszono o ocenę, w jakim stopniu każda z tych szczegółowych praktyk świadczy o analizowanej postawie: „przyjazności wobec MSP”, „orientacji innowacyjnej” i „orientacji na zamówienia elektroniczne”. Ocena dokonywana była za pomocą 9-stopniowej skali, gdzie 1 oznaczało, że dana praktyka w bardzo małym stopniu świadczy o danej postawie (przyjazności/orientacji innowacyjnej/orientacji na zamówienia elektroniczne), a 9 – że w bardzo dużym stopniu świadczy o tej postawie. Była również możliwość udzielenia odpowiedzi wskazującej, że dana praktyka nie ma związku z analizowaną postawą. Z przyznanych przez trenerów i doradców ocen obliczono średnie ocen dla poszczególnych praktyk w analizowanych obszarach.

⁵ Przygotowując ofertę ani Wykonawca, ani Zamawiający nie mogli przewidzieć, że termin badania ilościowego przypadnie na okres wakacyjny.

⁶ Miało to miejsce w sytuacjach, gdy respondenci przerywali wywiad i prosili ankietera o wizytę w innym terminie.

Praktyki zamawiających z punktu widzenia przyjazności dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw

L.p.	Rodzaj praktyki	WAGA DANEJ PRAKTYKI DLA jej przyjazności dla przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (MSP) Z PUNKTU WIDZNI PANELU EKSPERTÓW <i>1 – w bardzo małym stopniu świadczy o przyjazności</i> <i>9 – w bardzo dużym stopniu świadczy o przyjazności</i> <i>0 – nie ma związku z przyjaznością wobec przedsiębiorstw MSP</i>
1.	Możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów	8.5
2.	Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu	8.5
3.	Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów – zamawiający i wykonawcy przekazują wówczas oświadczenia, dokumenty, wnioski, zawiadomienia, zaproszenia i inne informacje drogą elektroniczną	4.7
4.	Dzielenie zamówienia na części	7.0
5.	Zawieranie umowy ramowej	3.6
6.	Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów (np. technicznych typu Polska Norma, ISO, itp.), ale wymagań funkcjonalnych (określenie jakie rezultaty chce się uzyskać i pozostawienie w gestii wykonawców sposobów, w jaki rezultat zostanie osiągnięty)	6.6
7.	Powiadamianie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem	6.7
8.	Stosowanie różnych form wnoszenia wadium (np. poprzez poręczenie bankowe, gwarancję bankową i ubezpieczeniową, poręczenie udzielane przez fundusze doręczenia)	7.4
9.	Rezygnacja z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne	8.1
10.	Wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia	7.5
11.	Dzielenie płatności na części (płacenie w transzach za wykonanie poszczególnych etapów zamówienia)	7.4
12.	Wymaganie minimalnej (zgodnie z ustawą) liczby oświadczeń i zaświadczeń	7.0
13.	Dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia	7.1
14.	Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert	4.4
15.	Formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie	7.4

Aktywność zamawiających w obszarze elektronicznych zamówień publicznych

L.p.	Rodzaj praktyki	<p>WAGA DANEJ PRAKTYKI DLA oceny aktywności zamawiających w obszarze elektronicznych zamówień publicznych Z PUNKTU WIDZIE PANELU EKSPERTÓW</p> <p><i>1 – w bardzo małym stopniu świadczy o aktywności w tym obszarze</i> <i>9 – w bardzo dużym stopniu świadczy o aktywności w tym obszarze</i> <i>0 – nie ma związku z prowadzeniem elektronicznych zamówień publicznych</i></p>
1.	Stosowanie licytacji elektronicznej <i>B2. Czy Pana(i)instytucja KIEDYKOLWIEK wyłaniała wykonawców w trybie: ...? ANKIETER: ODCZYTYWAĆ – licytacja elektroniczna – TAK</i>	8.0
3.	Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów – zamawiający i wykonawcy przekazują wówczas oświadczenia, dokumenty, wnioski, zawiadomienia, zaproszenia i inne informacje drogą elektroniczną	3.4
4.	Stosowanie aukcji elektronicznej <i>H5. Czy Pana(i) instytucja prowadziła postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w których wyboru najkorzystniejszej oferty dokonywano w drodze aukcji elektronicznej? PRZNAJMNIEJ RAZ</i>	6.25
5.	Umożliwianie elektronicznej licytacji innych aspektów realizacji zamówienia niż cena, np. czasu realizacji	7.4
6.	Umożliwianie kierowania pytań do zamawiającego drogą elektroniczną <i>składanie dokumentów za pośrednictwem poczty elektronicznej znacznie ułatwiłoby prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego – ZDECYDOWANIE TAK (opinia nie zachowanie)</i>	7.1

Aktywność zamawiających w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych

L.p.	Rodzaj praktyki	WAGA DANEJ PRAKTYKI DLA aktywności zamawiających w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych Z PUNKTU WIDZNIĄ PANELU EKSPERTÓW
1.	Możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów	6.0
2.	Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu	6.8
3.	Zawieranie umowy ramowej	6.6
4.	Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów (np. technicznych typu Polska Norma, ISO, itp.), ale wymagań funkcjonalnych (określenie jakie rezultaty chce się uzyskać i pozostawienie w gestii wykonawców sposobów, w jaki rezultat zostanie osiągnięty)	7.5
5.	Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert	7.0
6.	Dopuszczanie możliwości składania ofert wariantowych A12b. W jakiej części prowadzonych postępowań dopuszczono możliwość składania ofert wariantowych? Proszę wyrazić w procentach. – zamówienia usług – zamówienia dostawy – zamówienia robót budowlanych PRZYNAJMNIEJ 2% w którejkolwiek grupie zamówień	7.6
7.	Korzystanie z trybów negocjacyjnych udzielania zamówień publicznych B2. Czy Pana(i)instytucja kiedykolwiek wyłaniała wykonawców w trybie – negocjacje z ogłoszeniem B2. Czy Pana(i)instytucja kiedykolwiek wyłaniała wykonawców w trybie:...? – dialog konkurencyjny B2. Czy Pana(i)instytucja kiedykolwiek wyłaniała wykonawców w trybie:...? – negocjacje bez ogłoszenia KIEDYKOLWIEK korzystała PRZYNAJMNIEJ Z JEDNEGO z tych trybów	7.4
8.	Wykorzystanie instytucji konkursu H12. Które tryby postępowań w największym stopniu sprzyjają realizacji zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań? Proszę wskazać maksymalnie trzy. Dialog konkurencyjny WSKAZNY wśród 3 spośród 8 trybów (OPINIA)	7.1
9.	Współpraca z ekspertami zewnętrznymi w opracowaniu SIWZ, ocenie ofert, odbiorze realizacji zamówienia E17. Czy przygotowując postępowania o udzielenie zamówienia publicznego współpracujecie Państwo – z ekspertami zewnętrznymi – lub innymi instytucjami? WSKAZANE przynajmniej jedno z nich	7.4

Następnie wykorzystując wyniki badania ilościowego zamawiających (w szczególności dane na temat stosowania przez zamawiających praktyk poddanych ocenie trenerów i doradców⁷):

- a. każdemu zamawiającemu przypisano – dla każdej ze stosowanych przez niego praktyk – określoną liczbę punktów według zasady: stosowanie danej praktyki oznacza uzyskanie liczby punktów równej średniej ocenie tej praktyki (jako „przyjaznej”, „innowacyjnej” lub „elektronicznej”) przyznanej przez trenerów i doradców.

⁷ Stosowanie przez zamawiających danej praktyki było ustalane na podstawie jednego z pytań kwestionariuszowych (Które z tych rozwiązań były stosowane w Pana(i) instytucji w roku 2010?) Jednak w niektórych przypadkach o stosowaniu danej praktyki rozstrzygano na podstawie kilku pytań lub domniemywano na podstawie innych opinii.

- b. następnie dla każdego zamawiającego – osobno w każdym z trzech analizowanych obszarów (przyjazności/orientacji innowacyjnej/orientacji na zamówienia elektroniczne) – zsumowano liczbę punktów, jakie uzyskał on za stosowanie praktyk w danym obszarze.
- c. ze względu na wynik uzyskany na każdej z sumarycznych skal (przyjazności/orientacji innowacyjnej/orientacji na zamówienia elektroniczne) zamawiający dzieleni byli na cztery liczące po 25% respondentów grupy o bardzo niskiej, niskiej, wysokiej i bardzo wysokiej wartości danego wskaźnika. Punktami dzielącymi populację zamawiających na cztery równoliczne grupy były kwartyle:
 - Kwartył 1 (Q1) – to wartość wskaźnika, która dzieli populację w taki sposób, że 25% populacji ma wartości wskaźnika mniejsze niż Q1, a 75% ma większe wartości wskaźnika.
 - Kwartył 2/mediana (Q2) – to wartość wskaźnika, która dzieli populację w taki sposób, że 50% populacji ma wartości wskaźnika niższe niż Q1, a 50% ma wyższe wartości wskaźnika.
 - Kwartył 3 (Q3) – to taka wartość wskaźnika, która dzieli populację w taki sposób, że 75% populacji ma wartości wskaźnika niższe niż Q1, a 25% ma wyższe wartości wskaźnika.
- d. W dalszych analizach uznano, że:
 - grupa zamawiających, którzy osiągnęli **wartość wskaźnika** – w danym obszarze: przyjazności lub orientacji innowacyjnej – **niższą niż Q1** to grupa **w bardzo małym stopniu przejawiająca daną postawę** (a zatem w bardzo małym stopniu przyjazna lub innowacyjna).
 - z kolei grupa zamawiających, którzy osiągnęli **wartości wskaźnika** mieszczące się w **przedziale od Q1 do Q2** przejawia daną postawę **w małym stopniu**.
 - grupa zamawiających, którzy osiągnęli **wartości wskaźnika w przedziale od Q2 do Q3** przejawia daną postawę **w dużym stopniu**.
 - grupa zamawiających, którzy osiągnęli **wartość wskaźnika powyżej Q3** przejawia daną postawę **w bardzo dużym stopniu**.

Wyjątek stanowiły praktyki w obszarze elektronicznych zamówień publicznych. Wynikało to z rozkładu tej zmiennej. 50% zamawiających nie wykazało żadnej aktywności w tym zakresie, w związku z czym miało zerowy wynik na skali „orientacji na zamówienia elektroniczne”. Pozostałych podzielono na dwa segmenty – 30% o umiarkowanej aktywności i 20% o aktywności uznanej za relatywnie dużą.

b. analiza segmentacyjna

Dodatkowo przeprowadzono analizę segmentacyjną przy zastosowaniu metody analizy skupień metodą k-średnich. Ta procedura umożliwia podjęcie próby identyfikacji względnie jednorodnych grup obserwacji w oparciu o wybraną charakterystykę i z wykorzystaniem algorytmu umożliwiającego obsługę dużej liczby obserwacji. Zastosowanie algorytmu wymaga jednak od użytkownika określenia liczby skupień. Jeśli użytkownik zna wstępne centra skupień, to może je określić. Można wybrać jedną lub dwie metody klasyfikacji obserwacji, które iteracyjnie aktualizują centra skupień lub tylko je klasyfikują. Można zapisać przynależność do skupień, informacje o odległości i ostateczne centra skupień. Opcjonalnie można określić zmienną, której wartości są wykorzystywane do nadawania etykiety wynikowi obserwacji. Można również przeprowadzić analizę statystyki *F* wariancji. Chociaż te statystyki są oportunistyczne (podjęta zostaje próba uformowania różniących się znacznie między sobą grup), to względny rozmiar statystyk dostarcza informacji na temat udziału każdej zmiennej w podziale grup.

Do analizy segmentacyjnej wykorzystano zmienną:

Odczytam teraz Panu(i) kilkanaście stwierdzeń opisujących różne opinie na temat funkcjonowania rynku zamówień publicznych. Proszę powiedzieć, w jakim stopniu zgadza lub nie zgadza się Pan(i) z każdym z nich. Proszę posłużyć się następującą skalą. ANKIETER: POKAZAĆ EKRAŃ

	Zdecydowanie się nie zgadzam	Raczej się nie zgadzam	Ani się zgadzam, ani nie zgadzam	Raczej się zgadzam	Zdecydowanie się zgadzam
a. zamówienia publiczne należy przygotowywać w taki sposób, aby ułatwiać mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom ich wygranie	1	2	3	4	5
b. regulacje ustawy o zamówieniach publicznych pozwalają na efektywne wydawanie publicznych pieniędzy	1	2	3	4	5
c. stosowanie przepisów ustawy prawo zamówień publicznych pozwala na zaoszczędzenie pieniędzy publicznych, przy zachowaniu wysokiej jakości nabywanych produktów i usług	1	2	3	4	5
d. zamówienia publiczne są dostępne dla wszystkich przedsiębiorców, nikogo nie dyskryminują	1	2	3	4	5
e. biurokracja związana z zamówieniami publicznymi zniechęca przedsiębiorców do ubiegania się o nie	1	2	3	4	5
f. informacja o zamówieniach publicznych powinna być bardziej dostępna dla przedsiębiorców	1	2	3	4	5
g. składanie dokumentów za pośrednictwem poczty elektronicznej znacznie ułatwiłoby prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego	1	2	3	4	5
h. przepisy PZP są bardzo skomplikowane i trudno je stosować	1	2	3	4	5
i. przepisy PZP sprawiają, że sektor publiczny rozwija się wolniej od sektora prywatnego	1	2	3	4	5
j. przepisy PZP sprawiają, że kupowane towary i usługi są gorszej jakości od nabywanych na wolnym rynku	1	2	3	4	5
k. przepisy PZP dobrze dbają o dobro publiczne, pozwalają na nabywanie najmniejszym kosztem najlepszych towarów i usług	1	2	3	4	5
l. w departamencie zamówień publicznych jest duża rotacja, jak tylko ktoś nauczy się dobrze stosować przepisy PZP to szybko przechodzi do sektora prywatnego	1	2	3	4	5
m. przepisy PZP nie są dostosowane do realiów rynkowych	1	2	3	4	5
n. przepisy PZP nie zawsze pozwalają wybrać najlepszego wykonawcę	1	2	3	4	5
o. przepisy PZP są bardzo dobre, ale niewielu zamawiających potrafi z nich właściwie skorzystać	1	2	3	4	5
p. przepisy PZP zmieniają się zdecydowanie zbyt często	1	2	3	4	5
q. system kontroli zamówień publicznych skłania zamawiających do działania w sposób rutynowy, bezpieczny i unikania nie sprawdzonych rozwiązań	1	2	3	4	5
r. w rozwiązywaniu problemów i wątpliwości związanych z prowadzonymi przez nas zamówieniami publicznymi często pomagają nam sieć naszych nieformalnych kontaktów z innymi instytucjami	1	2	3	4	5

W wyniku przeprowadzonej analizy wyróżniono 4 segmenty zamawiających, które nazwaliśmy:

✓ Zatroškani sceptycy (31% ogółu)

Charakteryzują⁸ się m.in. krytycznym podejściem do rynku zamówień publicznych. Uważają, że przepisy PZP nie zapewniają ani efektywności wydatkowania środków publicznych, ani nie prowadzą do zakupu wysokiej jakości produktów i usług. Negatywnie wypowiedali się o przepisach PZP, które ich zdaniem są zbyt skomplikowane i trudno jest je stosować oraz sprawiają, że sektor publiczny rozwija się wolniej od komercyjnego. Byli mocno przekonani, że kupowane towary i usługi są gorszej jakości niż na rynku komercyjnym.

✓ Nastawieni na poprawę systemu (20%)

Charakteryzują się m.in. z jednej strony pozytywną oceną obecnych przepisów, przy jednoczesnej dozie krytycyzmu ze względu, na ich zdaniem, zbyt często zmieniające się przepisy oraz wysoki poziom skomplikowania, co może skutkować niechęcią przedsiębiorców do ubiegania się o zamówienia. Z drugiej strony chcieliby poprawy dostępności informacji dla przedsiębiorców oraz przychylają się ku stwierdzeniu, że przejście na elektroniczny tryb przesyłu dokumentów byłoby działaniem znacząco ułatwiającym prowadzenie postępowań. Przyznają obecnym przepisom prawidłową dbałość o dobro finansów publicznych, co nie koliduje również z zamawianiem usług i produktów wysokiej jakości.

✓ Stonowani w odbiorze rynku (29%)

Segment wyróżniało niewiele zmiennych. Jego reprezentanci charakteryzowali się krytycznym podejściem do możliwości efektywnego wydatkowania środków publicznych, ale jednocześnie odrzucali tezę o zbyt skomplikowanych przepisach, czy nabywaniu gorszych (niż na rynku komercyjnym) produktów i usług. Ponadto w najmniejszym stopniu byli skłonni do działań zwiększających szanse MSP na wygranie postępowania, czy też zwiększających dostęp do informacji o przetargach.

✓ Entuzjaści (19%)

Jego przedstawiciele charakteryzowali się bardzo pozytywnymi opiniami na temat funkcjonowania rynku zamówień publicznych w Polsce. Uważali, że PZP dobrze dba o interes publiczny, pozwala na generowanie oszczędności, jednocześnie pomaga w zakupie produktów i usług wysokiej jakości. Nie dostrzegają problemu biurokracji, nie są też przekonani co do występowania problemu często zmieniających się przepisów.

3.6. Badanie ilościowe na próbie wykonawców, którym w latach 2008–2010 udzielono zamówienia powyżej 14 tys. euro

Populacją generalną były przedsiębiorstwa, które na rynku zamówień publicznych zrealizowały przynajmniej jeden projekt o wartości powyżej 14. 000 euro w latach 2008–2010. Zastosowano dobór losowo – kwotowy. Kwoty zostały założone na warstwę „rok realizacji projektu” i były równoliczne dla lat 2008–2010. W sumie **przebadano 900 przedsiębiorców, po 300 jednostek próby dla każdego roku (2008, 2009, 2010).**

Operatem próby były bazy wykonawców uzyskane z Urzędu Zamówień Publicznych. Bazy powstały na podstawie obligatoryjnych sprawozdań, jakie każdego roku składają podmioty sektora finansów publicznych oraz inne podmioty zobowiązane do stosowania ustawy PZP.

Badanie zostało poprzedzone pilotażem na próbie 50 przedsiębiorstw. W efekcie pilotażu dokonano niewielkich modyfikacji narzędzia badawczego. Skrócono niektóre kafeterie i usunięto część pytań. Było to konieczne ze względu na pojawiające się uwagi respondentów dotyczące zbyt długiego (ich zdaniem) czasu wywiadu.

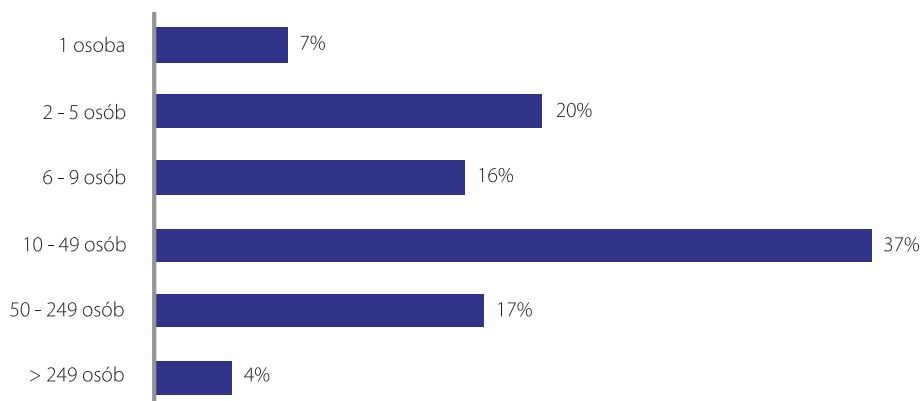
Badanie było realizowane techniką wywiadów telefonicznych wspomaganą komputerowo (CATI) w czerwcu i lipcu 2011 r. Przed przystąpieniem do badania przeprowadzono szkolenie ankieterów i supervisorów studia badań telefonicznych Pentor RI.

Struktura próby w badaniu głównym, na próbie N=900 wyglądała następująco:

Tabela 3. Struktura próby Wykonawców aktywnych w latach 2008–2010 ze względu na lokalizację (N=900)

Województwo	Udział w próbie
dolnośląskie	8%
kujawsko-pomorskie	5%
lubelskie	5%
lubuskie	2%
łódzkie	5%
małopolskie	10%
mazowieckie	18%
opolskie	3%
podkarpackie	3%
podlaskie	3%
pomorskie	7%
śląskie	12%
świętokrzyskie	4%
warmińsko-mazurskie	3%
wielkopolskie	9%
zachodniopomorskie	4%

Wykres 5. Struktura próby Wykonawców aktywnych w latach 2008–2010 ze względu na wielkość firmy (N=900)



Wykres 6. Struktura próby Wykonawców aktywnych w latach 2008 –2010 ze względu na sekcję PKD (N=900)



Podczas realizacji badania nie napotkano na większe problemy. Stosunkowo łatwo dokonywano aranżacji wywiadu. Skala trudności realizacyjnych była mniejsza niż w badaniach na próbie MSP i Zamawiających. Należy przypuszczać, że było to efektem dużego zainteresowania respondentów tematyką badania. Badane firmy należały do grupy charakteryzującej się wysokim poziomem aktywności na rynku zamówień publicznych, zaś respondenci byli osobami odpowiadającymi za ten rynek. Bliskość obszaru badawczego zainteresowaniom respondentów sprawiła, że długość wywiadu nie była dla respondentów uciążliwa. W nielicznych przypadkach respondenci uzależniali swój udział w badaniu od przesłania oficjalnego listu polecającego od Zamawiającego. W każdym przypadku prośba respondentów została spełniona. Należy podkreślić, że w omawianej próbnie odnotowano niski odsetek braków odpowiedzi lub odpowiedzi „nie wiem / trudno powiedzieć”. Z reguły oscylował w granicach 5 – 8%.

Problemem, mającym wpływ na ograniczenie możliwości analiz, był natomiast brak spójności zapisu danych finansowych (wartość projektu) w bazach Wykonawców. Okazało się, że niemal 40% rekordów zawie-

ra dane wskazujące, że wartość danego projektu była niższa niż 14 000 euro. Problem wynika z braku standardu podawania danych finansowych w przesyłanych do UZP sprawozdaniach. W efekcie jedna wartość mogła być zapisywana na kilka różnych sposobów. Ponadto należy także założyć, że w sprawozdaniach pojawiały się omyłki pisarskie. Dlatego, co zostało zaznaczone w raporcie podsumowującym, do danych dotyczących wartości projektów należy podchodzić z ostrożnością.

Po zakończeniu realizacji terenowej badania oraz kontroli i weryfikacji⁹ przystąpiono do analizy danych i opracowania raportu.

⁹ W przypadku badań CATI kontrola jest prowadzona na bieżąco. Pracownicy studia CATI monitorują wywiady w czasie rzeczywistym. Ponadto część wywiadów jest odsłuchiwana po ich zakończeniu. Wyniki kontroli nie wykazały żadnych niezgodności.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) jest agencją rządową podlegającą Ministrowi właściwemu ds. gospodarki. Powstała na mocy ustawy z 9 listopada 2000 roku. Zadaniem Agencji jest zarządzanie funduszami z budżetu państwa i Unii Europejskiej, przeznaczonymi na wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności oraz rozwój zasobów ludzkich.

Od ponad dekady PARP wspiera przedsiębiorców w realizacji konkurencyjnych i innowacyjnych przedsięwzięć. Celem działania Agencji jest realizacja programów rozwoju gospodarki wspierających działalność innowacyjną i badawczą małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), rozwój regionalny, wzrost eksportu, rozwój zasobów ludzkich oraz wykorzystywanie nowych technologii.

Misją PARP jest tworzenie korzystnych warunków dla zrównoważonego rozwoju polskiej gospodarki poprzez wspieranie innowacyjności i aktywności międzynarodowej przedsiębiorstw oraz promocja przyjaznych środowisku form produkcji i konsumpcji.

W perspektywie finansowej obejmującej lata 2007–2013 Agencja jest odpowiedzialna za wdrażanie działań w ramach trzech programów operacyjnych **Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki i Rozwój Polski Wschodniej**.

Jednym z priorytetów Agencji jest promowanie postaw innowacyjnych oraz zachęcanie przedsiębiorców do stosowania nowoczesnych technologii w swoich firmach. W tym celu Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości prowadzi portal internetowy poświęcony tematyce innowacyjnej www.pi.gov.pl, a także corocznie organizuje konkurs **Polski Produkt Przyszłości**. Przedstawiciele MSP mogą w ramach **Klubu Innowacyjnych Przedsiębiorstw** uczestniczyć w cyklicznych spotkaniach. Celem portalu edukacyjnego **Akademia PARP** (www.akademiaparp.gov.pl) jest upowszechnienie wśród mikro, małych i średnich firm dostępu do wiedzy biznesowej w formie e-learningu. Za pośrednictwem strony internetowej web.gov.pl PARP wspiera rozwój e-biznesu. W Agencji działa ośrodek sieci **Enterprise Europe Network**, który oferuje przedsiębiorcom informacje z zakresu prawa Unii Europejskiej oraz zasad prowadzenia działalności gospodarczej na Wspólnym Rynku.

PARP jest inicjatorem utworzenia **Krajowego Systemu Usług**, który pomaga w zakładaniu i rozwijaniu działalności gospodarczej. W ponad 150 ośrodkach KSU (w tym: Punktach Konsultacyjnych KSU, Krajowej Sieci Innowacji KSU, funduszach pożyczkowych i poręczeniowych współpracujących w ramach KSU) na terenie całej Polski przedsiębiorcy i osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogą uzyskać informacje, porady i szkolenia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, a także uzyskać pożyczkę lub poręczenie. PARP prowadzi również portal KSU: www.ksu.parp.gov.pl. Partnerami regionalnymi PARP we wdrażaniu wybranych działań są **Regionalne Instytucje Finansujące** (RIF).

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa

tel.: + 48 22 432 80 80

faks: + 48 22 432 86 20

biuro@parp.gov.pl

www.parp.gov.pl

Punkt informacyjny PARP

tel.: + 48 22 432 89 91-93

0 801 332 202

info@parp.gov.pl

ISBN 978-83-7633-161-4