

2012

# Nowe podejście do zamówień publicznych

## Raport z badań 2012



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# Nowe podejście do zamówień publicznych

Raport z badań 2012

POLSKA AGENCJA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

WARSZAWA 2012

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, Warszawa 2012

#### **Wydawca:**

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości  
ul. Pańska 81/83  
00-834 Warszawa

Publikacja bezpłatna

Publikacja dostępna jest także w wersji elektronicznej na portalu: [www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl)

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

Wydanie I

ISBN: 978-83-7633-187-4

Nakład: 1500 egzemplarzy

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:



Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB

ul. K. Pułaskiego 6/10, 26-600 Radom, tel. centr. (48) 364-42-41, fax (48) 364-47-65  
e-mail: [instytut@itee.radom.pl](mailto:instytut@itee.radom.pl) <http://www.itee.radom.pl>

# SPIS TREŚCI

<b>1. Streszczenie</b> .....	<b>7</b>
1.1. Informacje o badaniu .....	7
1.2. Główne wnioski.....	7
1.3. Główne zmiany na rynku zamówień publicznych na przestrzeni 2011 i 2012 roku na podstawie wyników badań.....	18
1.4. Rekomendacje .....	21
<b>2. Informacje o badaniu</b> .....	<b>25</b>
2.1. Kontekst badania.....	25
2.2. Sytuacja na rynku zamówień publicznych w 2011 roku w porównaniu z rokiem 2010.....	26
2.2.1. Zamówienia publiczne w statystyce Urzędu Zamówień Publicznych.....	26
2.2.2. Obraz rynku zamówień publicznych w mediach .....	28
2.2.3. Zmiany w ustawie Prawo zamówień publicznych w 2011 roku .....	29
<b>3. Metodologia badań</b> .....	<b>31</b>
3.1. Podstawowe cele badania.....	31
3.2. Problemy badawcze dotyczące zamawiających .....	31
3.3. Problemy badawcze dotyczące wykonawców .....	31
3.4. Cykliczne badanie ilościowe przedsiębiorców z sektora MSP .....	32
3.5. Cykliczne badanie ilościowe zamawiających .....	32
3.6. Analiza wyników badań ilościowych .....	34
<b>4. Rynek zamówień publicznych oczami wykonawców</b> .....	<b>35</b>
4.1. Obecność przedsiębiorstw z sektora MSP na rynku zamówień publicznych .....	35
4.1.1. Przedsiębiorcy sektora MSP obecni na rynku zamówień publicznych .....	35
4.1.2. Doświadczenia z pozyskiwaniem zamówień publicznych w ramach konsorcjum .....	43
4.1.3. Doświadczenia z korzystaniem z usług podwykonawców .....	44
4.1.4. Doświadczenia z korzystaniem z doświadczenia/zasobów innych podmiotów .....	46
4.1.5. Obecność na zagranicznych rynkach zamówień publicznych .....	47
4.2. Obsługa zamówień publicznych w przedsiębiorstwie.....	48
4.2.1. Wielkość i struktura zasobów ludzkich.....	48
4.2.2. Zasoby wiedzy, podnoszenie kwalifikacji.....	51
4.2.3. Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych i ich ocena.....	53
4.3. Opinie o rynku zamówień publicznych w Polsce .....	54
4.3.1. Ogólne postrzeganie rynku .....	54
4.3.2. Tryby udzielania zamówień publicznych – znajomość i preferencje.....	57
4.3.3. Ocena informacji o zamówieniach publicznych.....	60
4.3.4. Ocena umów na realizację zamówień publicznych .....	64
4.3.5. Komunikacja z zamawiającymi na etapie przygotowania ofert.....	65
4.4. Stosowanie środków ochrony prawnej.....	68
4.5. Udział w zamówieniach elektronicznych.....	71
4.6. Udział w zamówieniach innowacyjnych i potencjał do ich realizacji.....	73
4.7. Ocena potencjału do wejścia na rynek zamówień publicznych oraz warunki wejścia na ten rynek..	79
4.8. Pożądane zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych .....	85

<b>5.</b>	<b>Rynek zamówień publicznych oczami zamawiających .....</b>	<b>89</b>
5.1.	Aktywność zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych oraz charakterystyka tych zamówień .....	89
5.2.	Obsługa zamówień publicznych .....	95
5.2.1.	Wielkość i struktura zasobów ludzkich .....	95
5.2.2.	Zasoby wiedzy, podnoszenie kwalifikacji .....	100
5.2.3.	Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych .....	104
5.3.	Funkcjonowanie rynku zamówień publicznych w Polsce z perspektywy zamawiających .....	108
5.3.1.	Ogólne postrzeganie rynku .....	108
5.3.2.	Tryby udzielania zamówień publicznych – znajomość i preferencje .....	111
5.3.3.	Ocena umów na realizację zamówień publicznych .....	115
5.3.4.	Komunikacja z wykonawcami na etapie przygotowania ofert .....	118
5.3.5.	Stosowanie środków ochrony prawnej .....	122
5.3.6.	Nadzór i kontrola funkcjonowania rynku zamówień publicznych .....	127
5.4.	Ocena wykonawców z sektora MSP .....	130
5.4.1.	Postrzegany udział MSP w rynku zamówień publicznych .....	130
5.4.2.	Postawy wobec wykonawców zamówień publicznych w zależności od ich wielkości .....	135
5.4.3.	Znajomość, ocena i stosowanie rozwiązań sprzyjających obecności MSP na rynku zamówień publicznych .....	138
5.4.4.	Ocena trybów udzielania zamówień publicznych z punktu widzenia ich przyjazności dla MSP .....	143
5.5.	Zamówienia elektroniczne – ocena i potencjał do realizacji .....	144
5.6.	Zamówienia innowacyjne – ocena i potencjał do realizacji .....	152
5.7.	Pożądane zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych .....	158
<b>6.</b>	<b>Rekomendacje .....</b>	<b>161</b>
	<b>Załącznik 1. Kobiety i mężczyźni na rynku zamówień publicznych – synteza .....</b>	<b>173</b>
	<b>Aneks metodologiczny .....</b>	<b>177</b>
<b>1.</b>	<b>Podstawowe cele badania .....</b>	<b>179</b>
<b>2.</b>	<b>Problemy badawcze dotyczące zamawiających .....</b>	<b>179</b>
<b>3.</b>	<b>Problemy badawcze dotyczące wykonawców .....</b>	<b>181</b>
<b>4.</b>	<b>Hipotezy badawcze .....</b>	<b>182</b>
4.1.	Hipotezy dotyczące wykonawców .....	182
4.2.	Hipotezy dotyczące zamawiających .....	183
<b>5.</b>	<b>Cykliczne badanie ilościowe przedsiębiorców z sektora MSP .....</b>	<b>184</b>
5.1.	Zmiany w narzędziu badawczym (kwestionariuszu CAPI) MSP .....	186
<b>6.</b>	<b>Cykliczne badanie ilościowe zamawiających .....</b>	<b>190</b>
6.1.	Zmiany w narzędziu badawczym (kwestionariuszu CAPI) zamawiających .....	191
6.2.	Analizy przeprowadzone wyłącznie na danych pochodzących z badania zamawiających .....	194
<b>7.</b>	<b>Analiza wyników badań ilościowych .....</b>	<b>198</b>
<b>8.</b>	<b>Harmonogram i zrealizowana próba .....</b>	<b>199</b>



Szanowni Państwo,

Stworzenie nowoczesnego systemu zamówień publicznych efektywnie wykorzystującego środki publiczne ma ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarki, wzmocnienia jej innowacyjności i w efekcie podniesienia konkurencyjności na globalnym rynku. Szczególnie istotne jest, aby taki system był bardziej przyjazny sektorowi małych i średnich przedsiębiorstw, kreował popyt na innowacyjne produkty i usługi, a w procesie udzielania zamówień publicznych w coraz większym stopniu wykorzystywał środki elektroniczne. Takie zadania stawia sobie realizowany od 2010 roku przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości projekt *Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo*. Obejmuje on m.in. działania szkoleniowo-doradcze adresowane do poszczególnych uczestników rynku zamówień publicznych, działania promocyjno-informacyjne, a także badania i analizy tego rynku mające na celu identyfikację barier w dostępie przedsiębiorców z sektora MSP do tego rynku, a co za tym idzie – ograniczających rozwój zamówień innowacyjnych i elektronicznych. Partnerem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w niniejszym projekcie jest Urząd Zamówień Publicznych.

Badania rynku zamówień publicznych zaprojektowano w sposób, który pozwala dokonać analizy zmian na nim zachodzących w okresie 2011–2013. Przyjęta metodologia umożliwia także porównanie perspektyw dwóch uczestników rynku: zamawiających i wykonawców. Raport, który Państwu przekazuję dotyczy badania przeprowadzonego w 2012 roku. Jego wyniki są porównywane z rezultatami uzyskanymi w pomiarze przeprowadzonym rok wcześniej. Badanie to pokazało, że w ciągu 2012 roku zaszły dość istotne zmiany na rynku zamówień publicznych. Przede wszystkim zmalał odsetek działających na nim przedsiębiorców z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Jednocześnie wśród MSP zwiększyło się postrzeganie tego rynku jako ukierunkowanego na cenę. Odnotowano też wiele pozytywnych zmian dotyczących tematyki nowego podejścia do zamówień publicznych. Należy wspomnieć o rosnącej popularności podwykonawstwa wśród wykonawców zamówień publicznych, zwiększeniu się odsetka instytucji realizujących zamówienia innowacyjne oraz wzroście oceny potencjału instytucji zamawiających do realizacji takich zamówień.

Zachęcam Państwa do zapoznania się z wynikami najnowszej edycji badania. Publikacja raportu zbiega się z przyjęciem nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych. Wprowadza ona rozwiązania sprzyjające tworzeniu nowoczesnego systemu zamówień publicznych. Wyniki badania przedstawione w niniejszym raporcie pokazują obszary, w których nadal warto podejmować działania. Wyrażam przekonanie, że zarówno wiedza uzyskana w wyniku tego projektu, jak i proponowane rekomendacje będą pomocne przy opracowywaniu rozwiązań zwiększających dostęp małych i średnich przedsiębiorstw do rynku zamówień publicznych, a także upowszechniających stosowanie zamówień innowacyjnych i elektronicznych.

Warszawa, 2012

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 oraz w rozwoju zamówień elektronicznych.

Koncepcja badawcza zakłada realizację cyklu badań, obejmującego trzy pomiary realizowane w latach: 2010/2011, 2012 i 2013. We wszystkich trzech pomiarach przewidziano realizację badań ilościowych: zamawiających i przedsiębiorców z sektora MSP w celu monitorowania zjawisk zachodzących na rynku zamówień publicznych.

Niniejszy raport przedstawia wyniki badań przeprowadzonych w ramach drugiego pomiaru: badania ilościowego na reprezentatywnej próbie zamawiających (N = 802) oraz badania ilościowego na reprezentatywnej próbie przedsiębiorców sektora MSP (N = 1007)<sup>1</sup>.

## 1.2. Główne wnioski

### Obecność MSP na rynku zamówień publicznych

**Obecność na rynku zamówień publicznych w pomiarze w 2012 roku zadeklarowało 18% przedsiębiorców z sektora MSP.** W porównaniu z pierwszym pomiarem, przeprowadzonym w 2011 roku, odsetek ten spadł o 7 punktów procentowych (z 25%). Obecność na rynku zamówień publicznych w 2012 roku zadeklarowało 17% firm mikro, 18% firm małych i 24% firm średnich. W pomiarze z 2011 roku było to odpowiednio: 24%, 33%, 43%. Swoją aktywność na analizowanym rynku w największym stopniu ograniczyły więc na przestrzeni badanego okresu firmy małe i średnie.

**Na zbliżonym do ubiegłego roku poziomie – około jednej dziesiątej – utrzymał się odsetek przedsiębiorców, którzy wycofali się z rynku zamówień publicznych.**

Statystyczny **przedstawiciel sektora MSP aktywny na rynku zamówień publicznych w 2011 roku<sup>2</sup> brał udział w nieco większej liczbie postępowań niż w 2010 roku** – średnio 7,5 (w 2010 – 6,5) i **pozyskiwał nieco więcej zamówień** – średnio 5,1 (w 2010 roku – 4,2). Liczba pozyskanych zamówień wzrastała wraz z wielkością firmy – wykonawcy z grupy mikroprzedsiębiorców pozyskali w 2011 roku średnio 4,9 zamówień, podmioty małe – 6,3, a średnie – 13,2. Podobną zależność obserwowaliśmy w poprzednim badaniu. W roku 2010 przeciętna liczba pozyskanych zamówień przez mikroprzedsiębiorstwa wyniosła 4, wśród firm małych – średnio 5,9, a wśród firm średnich – średnio 8,5.

Jednak **wartość tych zamówień była w 2011 roku niższa (średnio 40 tys. zł) niż w 2010 roku (średnio 50 tys. zł).** Wśród pozyskiwanych zamówień, jak sugerują podane kwoty, **zdecydowaną większość** (blisko 90%)

<sup>1</sup> Szczególna uwaga w raporcie poświęcona jest przedsiębiorcom z próby reprezentatywnej MSP, którzy w latach 2011/12 byli aktywni na rynku zamówień publicznych. Podmioty te w dalszej części raportu nazywane są przedsiębiorcami/wykonawcami (MSP) aktywnymi/obecnymi na rynku zamówień publicznych. Ponadto niektóre zagadnienia prezentowane są w odniesieniu do: ogółu badanych przedsiębiorców sektora MSP (np. postrzeganie rynku zamówień publicznych); przedsiębiorców sektora MSP, którzy kiedyś byli aktywni na rynku zamówień publicznych, ale obecnie już nie są; przedsiębiorców sektora MSP, którzy nie są aktywni na rynku zamówień publicznych.

<sup>2</sup> Jeżeli w raporcie pojawia się informacja np. o liczbie zamówień, wartości zamówień itp. w roku 2010 i 2011 oznacza to, że dane te były pozyskiwane odpowiednio w badaniach w roku 2011 i 2012.



stanowiły zamówienia poniżej 14 tys. euro. W konsekwencji **zmaliał także przeciętny udział zamówień publicznych w obrotach wykonawców – z 32% w 2010 roku do 23% w 2011 roku.**

Wyniki badania pokazują, że **wykonawcy częściej podejmują próby aktywności na zagranicznych rynkach, zwłaszcza na terenie Unii Europejskiej.** Próby (jedno- lub kilkukrotne) pozyskania zamówień publicznych z tego rynku w pomiarze z 2011 roku podejmowało 18% przedsiębiorców z sektora MSP działających na rynku zamówień publicznych, zaś w pomiarze z roku 2012 – 34% (różnica była istotna statystycznie). Aktywność na zagranicznych rynkach była jednak okazjonalna.

Badanie ujawniło także **rosnącą zdolność przedsiębiorców z sektora MSP do kooperacji w ramach realizacji zamówień publicznych,** choć nadal nie jest ona podejmowana powszechnie. **Na znaczeniu zyskała jednak przede wszystkim opcja podwykonawstwa.** Wykonawcy zamówień publicznych w pomiarze z 2012 roku częściej korzystali z usług podwykonawców niż rok wcześniej – **odsetek wykonawców sięgających po usługi podwykonawców zawsze, bardzo często lub często wzrósł z 8% do 23%** (różnica była istotna statystycznie). Przedsiębiorcy z sektora MSP aktywni na rynku zamówień publicznych **częściej też sami występowali w roli podwykonawców – odsetek pełniących taką funkcję kiedykolwiek wzrósł z 23% do 32%.**

Wśród potencjalnych form współpracy **najmniejszą popularnością cieszy się niezmiennie współpraca w ramach konsorcjum** – posiadanie doświadczeń „konsorcyjnych” zadeklarowała podobnie liczna jak w roku ubiegłym, licząca **10%**, grupa przedsiębiorców z sektora MSP, deklarujących obecność na rynku zamówień publicznych.

## Rynek zamówień publicznych w percepcji wykonawców

Rynek zamówień publicznych jest **dla ponad połowy badanych** wykonawców z sektora MSP (55%; w poprzednim pomiarze – 60%) **rynkiem o dużym znaczeniu.** Na tle przychodów z rynku komercyjnego ma on jednak znaczenie dużo mniejsze – jak wspomniano wyżej, przychody z rynku publicznego stanowią średnio 23% łącznych przychodów wykonawców. Wykonawcy zamówień publicznych równolegle rozwijają zatem działalność na rynku komercyjnym, której skala jest dużo większa niż skala działalności na rynku publicznym.

**Rynek zamówień publicznych,** podobnie jak w pierwszym pomiarze, **nie ma wyraźnego wizerunku w świadomości przedsiębiorców sektora MSP.** Opinie na jego temat są zróżnicowane i mało jednoznaczne. **Opinie te nie uległy przy tym istotnej zmianie** w porównaniu z pomiarem z 2011 roku.

**W percepcji ogółu przedsiębiorców z sektora MSP głównymi cechami rynku są biurokracja i skrajny formalizm** (opinię taką wyraziło 63% badanych). Pozostałe wyobrażenia na temat rynku powiązane są z jego „biurokratycznym” rysem i również nie należą do korzystnych: blisko 60% przedstawicieli sektora MSP dostrzega **trudności w budowaniu relacji z zamawiającymi,** co tworzy przewagę rynku komercyjnego nad publicznym. Kolejną **przewagą rynku komercyjnego** jest, zdaniem połowy przedsiębiorców z sektora MSP, **możliwość „dogadania się” ze zlecającą, co w przypadku zamówień publicznych jest niemożliwe.** Stosunkowo często (45%) przedsiębiorcy z sektora MSP skłaniali się także ku pogładowi, że **na rynku zamówień publicznych rządzi niska cena,** w związku z czym kupowane produkty/usługi są gorszej jakości niż na rynku komercyjnym. Pogłód ten – jako jedyny – w 2012 roku wyrażany był wśród ogółu przedsiębiorców z sektora MSP z większą stanowczością niż w 2011 roku, co można powiązać z klimatem społecznym wokół zamówień publicznych, który powstał po doniesieniach medialnych o problemach z realizacją dużych inwestycji infrastrukturalnych sektora publicznego.

Wyniki badania pokazują także, że **stosowanie ceny jako jedynego kryterium wyboru oferty jest czynnikiem w dużym stopniu zniechęcającym wykonawców do udziału w zamówieniach publicznych. Zamówienia tego typu zawsze lub często odrzuca 32% przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień**

**publicznych** (jednak porównywalnie liczna jest grupa wykonawców, którzy nigdy tego nie robią – 39%; co – podobnie jak w zeszłym roku – świadczy o tym, że wykonawcy są mocno zróżnicowani pod względem strategii konkurowania na rynku zamówień publicznych). Co więcej **odsetek wykonawców odrzucających takie zamówienia zawsze lub często jest znacznie wyższy niż w pomiarze z 2011 roku** (w którym wyniósł 11%).

Odnotowano także inne niekorzystne **zmiany opinii na temat rynku w grupie przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych**. Zmiany te można interpretować jako sygnały utraty zaufania do rynku. Po pierwsze w grupie wykonawców **istotnie rzadziej niż w zeszłorocznym pomiarze mogliśmy słyszeć, że na rynku zamówień publicznych nie trzeba obawiać się o zapłatę za wykonaną pracę** (28%, w 2011 roku – 55%). Warto dodać, że pewność zapłaty należała – w świetle wyników dotychczasowych badań – do względnych przewag rynku publicznego nad komercyjnym. Znacznie **rzadziej wyrażano także przekonanie, że rynek zamówień publicznych stanowi ważną część gospodarki** (spadek odsetka zgadzających się z tą opinią z 61% w 2011 roku do 42% w 2012 roku).

Ze wzrostem rygoryzmu w postrzeganiu rynku zamówień publicznych koresponduje **zmiana na przestrzeni ostatniego roku strategii wyboru zamówień publicznych przez wykonawców. W pomiarze z 2012 roku częściej niż w badaniu z 2011 roku zwracano uwagę** – oprócz wspomnianych wyżej kryteriów wyboru wykonawców – **na wartość zamówienia** (zamówienia o niewielkiej wartości zawsze lub często odrzuca 33% wykonawców, w 2011 było to 9%) i **sposób płatności** (zamówienia, w których nie przewidziano możliwości płatności w transzach odrzuca 32% badanych, w 2011 – 9%).

Uzyskane dane można interpretować jako oznaki „dojrzewania” wykonawców do roli bardziej świadomych i wymagających uczestników rynku. W tworzeniu tej nowej „świadomości” wykonawców na pewno znaczną rolę odegrały media, nagłaśniając w pierwszej połowie 2012 roku problemy z realizacją publicznych kontraktów infrastrukturalnych i ujawniając przy tej okazji błędy w praktyce stosowania ustawy prawo zamówień publicznych.

## **Potencjał wykonawców do realizacji zamówień publicznych**

### **a. Wiedza o rynku zamówień publicznych**

**Poziom wiedzy o rynku zamówień publicznych** utrzymał się **wśród przedsiębiorców aktywnych** na tym rynku **na tym samym poziomie** jak w zeszłorocznym pomiarze. **Wykonawcy w większości (90%) pozytywnie ocenili tę wiedzę**, jednak **rzadko uważali ją za wyczerpującą**, nie wymagającą uzupełnienia. Jako w pełni wystarczającą ocenili ją jedynie co trzeci wykonawca (30%). Wobec braku zmian w ocenie wiedzy o zamówieniach publicznych po stronie zamawiających należy utrzymać płynący z zeszłorocznych badań jakościowych wniosek, że **posiadane przez wykonawców zasoby wiedzy pozwalają im na uczestnictwo w rynku, jednak – zwłaszcza w sytuacjach krytycznych i w zestawieniu z wiedzą zamawiających – są one fragmentaryczne**. Wykonawcy posiadają zatem wiedzę wystarczającą do udziału w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, jednak wiedza ta dotyczy najbardziej podstawowych procedur i sytuacji standardowych.

W porównaniu z pomiarem z ubiegłego roku **wykonawcy rzadziej podejmują działania doksztalcające**, choć zasadniczo hierarchia tych działań pozostała taka sama. Podnoszenie kwalifikacji odbywa się nadal **najczęściej w drodze samokształcenia** – lektury pism (48%) i portali branżowych (39%). W porównaniu z ubiegłorocznym pomiarem ta ostatnia metoda podnoszenia kwalifikacji była jednak znacznie mniej popularna (różnica o 33 punkty procentowe, istotna statystycznie). Spadło również istotnie – z 36% do 13% – zainteresowanie korzystaniem z usług prawników – specjalistów od prawa zamówień publicznych. Na tym samym, stosunkowo niskim, poziomie (około 20%) utrzymało się uczestnictwo wykonawców w szkoleniach na temat zamówień publicznych. Wynik ten jest niski w zestawieniu z powszechnie uczestniczącymi w szkoleniach zamawiającymi.

Jak należało oczekiwać, jeszcze większe deficyty wiedzy o rynku zamówień publicznych posiadają przedsiębiorcy nieobecni na tym rynku. Sytuacja w tym zakresie nie uległa żadnym zmianom w porównaniu z badaniem z zeszłego roku. **Ponad połowa przedsiębiorców sektora MSP nieobecnych na rynku zamówień publicznych niekorzystnie oceniła swoją zdolność do realizacji zamówień rynku publicznego** (w wymiarze merytorycznym – przygotowania oferty, finansowym – możliwości wnoszenia wadium, organizacyjnym – tworzenia konsorcjum). **Wyjątek** – podobnie jak w ubiegłym roku – stanowiło **doświadczenie rynkowe oraz posiadanie zaświadczeń koniecznych do złożenia oferty** (około dwóch trzecich dobrych lub bardzo dobrych ocen potencjału w tych zakresach). Przedsiębiorcy nieobecni na rynku zamówień publicznych posiadają zatem odpowiednie doświadczenie niezbędne do realizacji zamówień publicznych, jednak brakuje im wystarczającej wiedzy o rządzących rynkiem procedurach – około dwie trzecie z nich w przypadku decyzji o wejściu na ten rynek potrzebowałoby najbardziej podstawowych informacji (jak wyglądają procedury, jak przygotować ofertę, gdzie szukać informacji o rynku, ogłoszeniach o zamówieniach, gdzie szukać ewentualnych szkoleń i doradztwa). Niski poziom wiedzy w zakresie funkcjonowania na rynku zamówień publicznych przedsiębiorców, którzy na tym rynku są nieobecni nie może jednak dziwić – dla niektórych przedsiębiorców „omijanie” rynku zamówień publicznych może być świadomą strategią (wyniki badania pokazują, że odsetek przedsiębiorców trwale niezainteresowanych rynkiem wśród podmiotów na nim nieobecnych wynosi około 30%<sup>3</sup>).

## b. Obsługa zamówień publicznych

Podobnie jak w ubiegłorocznym pomiarze **przedsiębiorcy obecni na rynku zamówień publicznych rzadko dysponowali wyodrębnionymi komórkami/działami zajmującymi się zamówieniami publicznymi**<sup>4</sup> – komórki takie, **dedykowane do wyłącznej obsługi zamówień publicznych**, posiadało **2%** przedsiębiorców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych. Częściej jednak spotykaliśmy firmy, w których **zamówienia publiczne były przekazywane do obsługi wybranym działom o określonej, komercyjnej specjalizacji (27% w porównaniu z 13% w 2011 roku)**.

**Pracownicy działów zajmujących się zamówieniami publicznymi**<sup>5</sup> nadal w zdecydowanej większości (97%) łączą obsługę formalną i merytoryczną zamówienia. Tylko **1% wykonawców** (o 7 punktów procentowych mniej niż w ubiegłym roku) **zatrudniało prawników – specjalistów w zakresie prawa zamówień publicznych**.

**Przeciętnie w komórce do spraw zamówień publicznych** w firmach wykonawców pracowało **2,3 osoby** (w roku ubiegłym liczba ta była zbliżona – 1,8 osoby). Wśród wykonawców nie obserwujemy zatem na przestrzeni ostatniego roku rozwoju kadrowego w obszarze zamówień publicznych. Wydaje się, że oprócz ogólnej nieprzewidywalności rynku zamówień mogły tu zadziałać inne czynniki negatywne – zmniejszenie się wielkości rynku<sup>6</sup>, znajdujące swoje odbicie w mniejszych wartościach zamówień i w konsekwencji w mniejszym udziale zamówień publicznych w łącznych obrotach firm.

<sup>3</sup> Taki odsetek przedsiębiorców nieobecnych na rynku zamówień publicznych w każdej z edycji badania w odpowiedzi na pytanie o to, co mogłoby ich skłonić do wejścia na ten rynek, mówił kategorycznie o braku takiej możliwości lub wykluczającej ich z rynku specyfice branży.

<sup>4</sup> Dział/komórka właściwa ds. zamówień publicznych to jednostka funkcjonująca w strukturze przedsiębiorstwa, do której zadań należy obsługa rynku zamówień publicznych. Pracownicy takiego działu/komórki mogą (w zależności od polityki przedsiębiorstwa) zajmować się wyłącznie rynkiem zamówień publicznych lub w kompetencjach takiego działu jest zarówno rynek publiczny, jak i komercyjny. Przeciwieństwem są komórki, które wyłącznie obsługują klientów rynku komercyjnego.

<sup>5</sup> Pytano zarówno pracowników działów zajmujących się wyłącznie zamówieniami publicznymi, jak również pracowników działów, których głównym zadaniem jest obsługa zamówień publicznych.

<sup>6</sup> Liczba udzielonych zamówień spadła o 5%, zaś wartość rynku spadła o 14%.

### c. Korzystanie ze środków ochrony prawnej

Przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych rzadko korzystali z przysługujących im środków ochrony prawnej. W porównaniu z poprzednim pomiarem odnotowano **nieznaczny wzrost odsetka korzystających z procedur odwoławczych** (można je jednak uznać za **naturalne, powiązane z upływem czasu, jaki minął od nowelizacji**): **odwołanie do KIO** złożyło **8%** przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych (2% w poprzednim badaniu), **7%** przystąpiło do **postępowania odwoławczego po stronie wnoszącego odwołanie** (poprzednio 2%), **8%** przystąpiło do **postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego** (poprzednio 0%), **7%** złożyło **skargę do sądu**, bo odwołanie zakończyło się niepowodzeniem (poprzednio 2%), **8%** oficjalnie **poinformowało zamawiającego o niezadowoleniu z podjętej przez niego czynności** (poprzednio 3%).

**Najczęstszym powodem sięgania po środki ochrony prawnej** było **odrzućcie oferty** złożonej przez przedsiębiorcę oraz **wykluczenie firmy z powodu niespełniania wymogów formalnych**. Sporadycznie natomiast decydowano się zaskarżyć wyłonienie najlepszej oferty czy wybór trybu postępowania.

Z reguły **wykonawcy wygrywali w mniej niż połowie spraw**. Analogiczne deklaracje składane przez zamawiających pozwalają ocenić **skuteczność wykonawców w procedurach odwoławczych** jako **znacznie niższą niż zamawiających**. Zamawiający przyznają bowiem, że działania odwoławcze podejmowane przez wykonawców w zdecydowanej większości są nieskuteczne.

### 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 63% instytucji. **Wydzielone działy do spraw zamówień publicznych** obserwujemy zaś w **37% badanych instytucji**. Nie stwierdzono różnic istotnych statystycznie w stosunku do pomiaru z roku 2011.

**Liczba osób zajmujących się w instytucji zamówieniami publicznymi oscyluje wokół 3**, podobnie jak w roku 2011. Najczęściej **pracownicy łączą obsługę formalną i merytoryczną zamówienia** (stanowią oni około dwóch trzecich zasobów kadrowych dedykowanych obsłudze zamówień), rzadziej specjalizują się wyłącznie w jednym z tych obszarów. Jedna trzecia zamawiających posiadających wyodrębnione działy zamówień publicznych (35%) korzysta z pomocy pracowników merytorycznych innych komórek (w roku 2011 – 43%). **Na jednego pracownika obsługującego zamówienia publiczne** w pomiarze z 2012 roku przypadało średnio około **4,5 postępowań** i było to o 1,5 postępowania mniej niż w badaniu z poprzedniego roku. Tłumaczy to korzystniejszą w tegorocznym badaniu zamawiających ocenę wielkości zasobów kadrowych dedykowanych obsłudze zamówień publicznych w relacji do potrzeb.

**Zamawiający regularnie aktualizują swoje kwalifikacje z zakresu zamówień publicznych**. Najistotniejszym podejmowanym działaniem podnoszącym kwalifikacje zamawiających są **szkolenia**, organizowane w ciągu ostatnich dwóch lat w **62% badanych instytucji**. Był to jednak **odsetek istotnie niższy niż w poprzednim badaniu** – przyczyną tej zmiany wydaje się być stabilizacja prawa zamówień publicznych w roku 2011. W szkoleniach organizowanych w instytucjach w ciągu ostatnich dwóch lat uczestniczyło prawie 91% naszych rozmówców (wynik niemal pokrywający się wynikami poprzedniego pomiaru). Tak jak w badaniu z roku 2011 aktywność szkoleniowa zwiększała się wraz ze wzrostem aktywności zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych.

**Większość zamawiających 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 (te formy dokształcania uzyskały od 56% do 75% wskazań). **W porównaniu z rokiem 2011 odnotowano spadek aktywności edukacyjnej zamawiających,** ale jak wcześniej wspomniano może być to wynikiem stabilizacji prawa w roku 2011.

**Niemal wszyscy zamawiający oceniają wiedzę swoich instytucji na temat zamówień publicznych jako wystarczającą, choć zazwyczaj w pewnych zakresach wymaga ona uzupełnienia (68%).** Nie odnotowano zmian w stosunku do wyników badania z roku 2011.

**Rotacja pracowników w działach zajmujących się zamówieniami publicznymi nie jest dużym problemem,** aczkolwiek **w stosunku do roku 2011 wzrósł odsetek badanych mówiących o dużej lub bardzo dużej skali rotacji (z 7% do 14%).** Trudno jednak ocenić, czy mamy do czynienia z trwałą (lub mogącą trwać w dłuższym okresie) zmianą czy ze zdarzeniem incydentalnym. Najczęstsze przyczyny rotacji wynikały z rezygnacji pracowników z pracy, motywowanych przyczynami ekonomicznymi.

**Nieliczna grupa zamawiających (niemal co czwarty,** podczas gdy w roku 2011 była to nieco ponad jedna piąta) **współpracuje na etapie przygotowania postępowania z ekspertami zewnętrznymi i innymi instytucjami.** Wzrostowi odsetka zamawiających korzystających z usług ekspertów zewnętrznych towarzyszył jednak spadek częstości tej współpracy. O ile w roku 2011 często lub bardzo często współpracowało z ekspertami zewnętrznymi i innymi instytucjami 43% badanych, to w tegorocznym pomiarze było to 37%. Współpraca najczęściej dotyczyła opisu przedmiotu zamówienia i jego zakresu merytorycznego. Stosunkowo często wynikała ona także z potrzeby sformułowania wymagań formalnych wobec wykonawcy i ustalenia szacowanej wartości zamówienia. Również w roku 2011 były to obszary, gdzie najczęściej dochodziło do współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Większość zamawiających (91%), podobnie jak w roku ubiegłym, nie zgłaszała żadnych zastrzeżeń co do współpracy z ekspertami/instytucjami, oceniając ją pozytywnie.

**Bardzo rzadkim zjawiskiem jest nadal zapraszanie ekspertów zewnętrznych i instytucji do udziału w ocenie ofert.** W porównaniu z ubiegłorocznym pomiarem nie odnotowano tu żadnych zmian – w dalszym ciągu tylko 15% zamawiających zaprasza ekspertów do współpracy na tym etapie postępowania, a 10% zaprasza inne instytucje.

Tak, jak w roku ubiegłym **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 (96%).** Można więc zakładać, że o ograniczonym zakresie współpracy decyduje brak potrzeb po stronie zamawiających.

## Ocena rynku zamówień publicznych przez zamawiających

Ocena rynku zamówień publicznych była zbliżona do odnotowanej w roku ubiegłym. **Nadal aktualny jest wśród zamawiających pogląd, że przepisy ustawy PZP nie zawsze pozwalają wybrać najlepszego wykonawcę (61%, o 5 punktów procentowych mniej niż w roku 2011). Połowa badanych uważa ustawę za niedostosowaną do realiów rynkowych.** Podobnie często krytykowano ustawę, czyniąc ją odpowiedzialną za **gorszą (niż na rynku komercyjnym) jakość kupowanych towarów i usług.** Ambivalentnie natomiast ocenia się wpływ ustawy PZP na dbałość o dobro publiczne.

Podstawowym **problemem rynku zamówień publicznych są często zmieniające się przepisy, choć w porównaniu z ubiegłym rokiem spadł o 5 punktów procentowych, do poziomu 58%, odsetek zamawiających krytycznie wypowiadających się na ten temat.** Podobny spadek zanotowaliśmy w przypadku stwier-

dzeń, że biurokracja związana z zamówieniami publicznymi może zniechęcać wykonawców do ubiegania się o nie. Jednak w dalszym ciągu sądzi tak większość badanych (57%).

Zróznicowane były natomiast opinie dotyczące samych przepisów PZP. Odsetek zwolenników tezy, że są one dobre, a problemem jest ich niewłaściwe stosowanie, był niemal taki sam (35%) jak odsetek jej przeciwników (30%). Nie odnotowano pod tym względem zmian w stosunku do roku 2011.

W porównaniu z pomiarem z ubiegłego roku nie odnotowano zmian w opiniach na temat otwartości rynku i dostępie do niego małych i średnich przedsiębiorstw. **Większość badanych nadal twierdziła, że zamówienia publiczne są dostępne dla wszystkich** (56%, średnia 3,5; dane były identyczne jak w poprzednim pomiarze). Podobnie często wyrażano opinię, że zamówienia publiczne powinny być przygotowywane tak, aby ułatwić mikro-, małym i średnim przedsiębiorstwom ich wygrywanie (50%, średnia 3,4; dane niemal identyczne jak w zeszłym roku).

**Opinie na temat rynku zamówień publicznych, a zwłaszcza prawa zamówień publicznych, były mniej przychylne w najbardziej doświadczonych grupach zamawiających,** posiadających odrębne komórki organizacyjne do spraw zamówień publicznych lub oceniających wiedzę organizacyjną na temat zamówień jako w pełni wystarczającą. Instytucje posiadające w swoich strukturach wyodrębnione działy zamówień publicznych częściej niż te, które takich działów nie posiadały, przyznawały, że przepisy PZP są skomplikowane, niedostosowane do realiów rynkowych i sprawiają, że kupowane towary i usługi są gorszej jakości od nabywanych na wolnym rynku. Z kolei instytucje oceniające swoją wiedzę na temat zamówień publicznych jako niedostateczną były największymi „orędownikami” ustawy prawo zamówień publicznych.

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

Podobnie jak w roku 2011 **większość zamawiających (około 78%) dostrzega wpływ wielkości firmy na jakość składanych ofert oraz jakość realizacji zamówienia**, w tym 46% widzi duży lub bardzo duży wpływ na jakość oferty, a 41% duży lub bardzo duży wpływ na jakość realizacji zamówienia.

Choć w stosunku do roku ubiegłego **odnotowano poprawę wiarygodności firm małych i mikro**, to w dalszym ciągu **te dwie kategorie przedsiębiorstw są często oceniane jako najmniej zdolne do wykonania zamówienia**. W najmniej komfortowej sytuacji są przedsiębiorstwa **mikro**, które **nawet w przypadku zamówień poniżej 14 tys. euro** są często (52–69% w zależności od typu zamówienia) **postrzegane jako niezdolne do zagwarantowania prawidłowego wykonania zamówienia**. W lepszej sytuacji są przedsiębiorstwa zatrudniające od 10 do 49 pracowników. W ich przypadku bariera „wiarygodności” jest mniejsza, zwłaszcza w przypadku zamówień o wartości nieprzekraczającej 130/200/400 tys. euro (około 60% zamawiających uważa, że firmy te mogą podołać takim zamówieniom). Powyżej tego progu finansowego wiarygodność małych przedsiębiorstw wyraźnie maleje. Najkorzystniej postrzegane są przedsiębiorstwa średniej wielkości, których potencjał jest zazwyczaj oceniany (z wyjątkiem postępowań powyżej progów unijnych) przez większość badanych na poziomie zbliżonym do firm dużych. Te ostatnie z kolei zdaniem zamawiających są najbardziej wiarygodne.

**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 (podobnie jak w roku 2011), 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;

- konkurowania w oparciu o wiedzę i doświadczenie (a nie cenę);
- renomy i zaufania.

**Zamawiający nie dostrzegają** jednak **między podmiotami o różnej wielkości** – mimo zauważania różnych 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 wykonania 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.

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

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

Deklarowana znajomość przepisów PZP ułatwiających podmiotom MSP przystępowanie do przetargów była **powszechna**, podobnie jak w badaniu z roku 2011. W dalszym ciągu **stosowanie tych przepisów** w większym stopniu było **argumentowane dążeniem do zapewnienia większej konkurencyjności niż chęcią ułatwienia MSP dostępu do zamówień publicznych**.

Za działania charakteryzujące się **najwyższą użytecznością dla MSP** zamawiający uznali:

- **rezygnację z wadium** w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne;
- wymaganie **minimalnej liczby dokumentów** potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne;
- **dzielenie płatności na części**;
- możliwość **dysponowania zasobami** innego podmiotu;
- możliwość realizacji zamówienia **w konsorcjum** kilku podmiotów.

Wiele rozwiązań ocenionych 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.

**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 56% badanych (63% w 2011 roku) – okazało się rozwiązanie polegające na **wymaganiu minimalnej liczby dokumentów na potwierdzenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu**. **Najmniejszą popularnością**, podobnie jak w roku 2011, cieszą się natomiast:

- wypłacanie **zaliczki** na realizację zamówienia<sup>7</sup>;
- możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. **dynamicznego systemu zakupów**;
- zawieranie **umowy ramowej**.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 151a prawa zamówień publicznych zaliczki mogą być udzielane w przypadku określonego typu zamówień, m.in. zamówień finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i zamówień robót budowlanych. Ograniczenie to nie dotyczy jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego.

## b. Stosowane tryby postępowania i kryteria oceny ofert

Podobnie jak w 2011 roku w pomiarze z 2012 roku **najczęściej stosowanym trybem postępowania był przetarg nieograniczony** (90% instytucji stosowało go kiedykolwiek), a następnie zapytanie o cenę (53%) oraz zamówienie z wolnej ręki (45%). W przypadku tego ostatniego trybu odnotowano istotne zmniejszenie odsetka instytucji, które wykorzystywały ten tryb (o 9 punktów procentowych). Są to również tryby często lub względnie często preferowane przez wykonawców. Trudno jednak oceniać, czy stosowanie tych trybów wiąże się z intencją wspierania MSP. Jak pokazały wyniki ubiegłorocznych badań jakościowych, ale też badanie ilościowe zamawiających przeprowadzone w 2012 roku, główną przesłanką sięgania po te tryby jest dążenie do upraszczania przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (wybierane są tryby dobrze znane, których zastosowanie jest najmniej problematyczne). Jak pokazują odpowiedzi na pytania dotyczące funkcjonowania instytucji nadzoru i kontroli na rynku zamówień publicznych (zadawane zamawiającym wyłącznie w roku 2012), za wyborem trybu postępowania często też stoi dążenie do uniknięcia uciążliwości kontroli.

W porównaniu z wynikami z poprzedniego badania **istotnie zwiększył się odsetek zamówień, w których cena nie jest jedynym kryterium wyboru wykonawcy**. Dotyczyło to zamówień usług (zmiana z 5% do 7,4%) oraz dostaw (z 4,9% do 6,7%). Takie działania z pewnością spotyka się z pozytywnym przyjęciem ze strony wielu wykonawców. Zwracali oni bowiem uwagę, że rynek zamówień publicznych zbyt często kieruje się ceną i często zgłaszali postulat odchodzenia od stosowania wyłącznie tego kryterium. Wśród obecnych i byłych wykonawców 65% stwierdziło, że byłoby zainteresowani udziałem w zamówieniach, w których waga ceny jest relatywnie niska. Jednakże trzeba pamiętać, że są przedsiębiorstwa, dla których cena może stanowić jeden z najważniejszych elementów budowy przewagi konkurencyjnej. Trudno dokładnie oszacować wielkość tej grupy, ale może ona sięgać ponad jednej trzeciej.

## c. Relacje między zamawiającymi i wykonawcami

Ocena relacji pomiędzy zamawiającymi a wykonawcami jest utrudniona. W ubiegłorocznym pomiarze, w którym jednym z komponentów było badanie ilościowe na grupie wykonawców realizujących w latach 2008–2010 zamówienia publiczne powyżej 14 tys. euro stwierdzono zdecydowaną (według wykonawców) nierównowagę relacji pomiędzy wykonawcami a zamawiającymi, wyrażającą się w jednostronnym sposobie konstruowania umów na realizację zamówień publicznych. Jeżeli natomiast przyjrzeć się odpowiedziom wykonawców z sektora MSP (badanie 2011 i 2012), to nierównowaga ta nie jest już tak wyraźna. Prawdopodobnie przyczyną tej różnicy jest fakt zdecydowanie lepszego przygotowania formalnego wykonawców, jakie odnotowano w grupie realizującej zamówienia powyżej 14 tys. euro, skutkującego większymi umiejętnościami dokonania oceny zapisów zawieranych umów.

W badaniu w 2012 roku **względna większość badanych (zarówno przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych, jak i zamawiających) uznała, że umowy w równym stopniu zabezpieczają interesy obu stron**. Jednakże jeżeli następowała **nierównowaga**, to zdecydowanie **częściej mówiono, iż jest ona na korzyść zamawiającego niż wykonawcy** (około jednej trzeciej odpowiedzi w obydwu grupach).

Trudno również jednoznacznie ocenić współpracę między zamawiającymi i wykonawcami na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. **Odsetek zamawiających deklarujących, że nigdy nie uwzględniają uwag zgłaszanych przez potencjalnych wykonawców** w zależności od obszaru, jakiego te uwagi dotyczą, wahał się (podobnie jak w roku ubiegłym) **od około 20% do blisko 50%**. Jednakże nie mogąc dokonać analizy jakości zgłaszanych zastrzeżeń, nie można stwierdzić, czy jest to dużo czy mało. Nie można wykluczyć, że nawet w przypadku obszaru o najniższym poziomie uwzględniania uwag (warunki udziału w postępowaniu – związanych z nimi uwag nigdy nie uwzględnia 48% badanych) działanie zamawiających jest w większości przypadków poprawne i nie zawiera w sobie elementów dyskryminacyjnych.



Z podobnym problemem mamy do czynienia, analizując działania podejmowane przez zamawiających pod wpływem pytań dotyczących SIWZ i OPZ, zgłaszanych przez wykonawców. Nieliczni zamawiający (około jednej dziesiątej)<sup>8</sup> mówili, że często lub bardzo często muszą dokonywać zmian w tych dokumentach. Praktyki zamawiających w tym obszarze trudno jednak ocenić nie znając jakości i zasadności zgłaszanych przez wykonawców zapytań.

## Bariery rozwoju zamówień przyjaznych MSP

Wyniki pomiaru z 2012 roku potwierdzają **występowanie po stronie zamawiających następujących utrudnień**, zidentyfikowanych już w ubiegłorocznym pomiarze:

- **Świadomość** – wsparcie dla MSP jest deklaratywne, związane w większym stopniu z przeświadczeniem, że istnieją oczekiwania (poziom polityki państwowej) wspierania MSP niż z realnym działaniem. Badani deklARowali, że MSP powinno się wspierać, aby ułatwiać im dostęp do zamówień publicznych. Rzadziej jednak towarzyszyły temu realne działania.
- **Przyzwyczajenia** – za wyborem trybów postępowania (i jak można *per analogiam* wnioskować także za przygotowaniem całego procesu zamówienia) stoi dążenie do maksymalizacji efektywności czasowej. Działa się zatem standardowo, sięgając do już sprawdzonych wzorców. Nie można mieć jednak pretensji do zamawiających, zwłaszcza w sytuacji braku systemu motywacyjnego, który zachęcałby do częstszego sięgania po niestandardowe rozwiązania, próbowanie czegoś nowego.
- **Obawy przed reakcją instytucji kontrolnych** – wyniki badania zrealizowanego w roku 2012 potwierdzają (w większości) informacje pozyskane w trakcie badań jakościowych w 2011 roku. Blisko połowa badanych mówiła, że kontrola jest szczególnie czasochłonna, jeżeli dotyczy postępowań realizowanych w innych trybach niż przetarg nieograniczony (tylko 12% badanych nie zgodziło się z tą tezą). Ponad połowa respondentów mówiła, że ze względu na kontrole lepiej stosować wyłącznie kryterium cenowe, a tylko jeden na dziesięciu badanych uważał, że nie jest to prawdą. Jednocześnie 52% zamawiających przyznało, że procedury kontrolne wymuszają stosowanie najprostszych trybów postępowań, a 14% temu zaprzeczyło.
- 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.
- **W systemie zamówień publicznych brak jest danych pozwalających na dokładną analizę udziałów przedsiębiorstw o różnej wielkości w rynku zamówień publicznych**. W efekcie zamawiającym może być trudno ocenić, czy utrudnienia dostępu MSP do rynku to problem dotyczący ich instytucji.

## Innowacyjne zamówienia publiczne oraz bariery ich rozwoju

**Nieliczna grupa przedsiębiorców MSP** (17%, o 2 punkty procentowe mniej niż w roku ubiegłym) **ocenia dobrze lub bardzo dobrze swój potencjał do realizacji innowacyjnych zamówień publicznych**, ale **ponad dwukrotnie częściej** można było się spotkać z opiniami przedsiębiorców, że ich **firmy mogą być uznane za innowacyjne** (38%). Rozbieżność ta pokazuje rezerwę, z jaką badani podchodzą do rynku zamówień publicznych. Innowacyjne zamówienia publiczne są dla wielu z nich pojęciem abstrakcyjnym, które intuicyjnie kojarzą z najbardziej podstawowym znaczeniem słowa „innowacyjny” – nowy, nowatorski. Obawy przed zmierzeniem się z czymś nieznanym widać w postawach wobec innowacyjnych zamówień. Choć w sumie 63% wykonawców MSP zetknęło się w swojej praktyce z takimi zamówieniami, to 60% z nich nie zdecydowało się wziąć udziału

<sup>8</sup> Wyniki nie różniły się istotnie od uzyskanych w roku 2011.

w tych postępowaniach. Spośród pozostałych 16% złożyło ofertę, która została najwyższej oceniona. Oprócz obaw przed nieznaną barierą dla podejmowania prób uzyskania innowacyjnych zamówień może być postrzeganie rynku publicznego jako bardziej wymagającego od rynku komercyjnego. Jeżeli ogólnie jest on oceniany jako trudniejszy, to jeszcze większych trudności można się spodziewać w przypadku realizacji tak niestandardowych zamówień, jakimi mogą być zamówienia innowacyjne.

Tak jak w roku ubiegłym dystansowi wobec zamówień publicznych na innowacyjne produkty lub usługi towarzyszyły zdecydowanie bardziej przyjazne postawy w stosunku do innowacyjnych form wyłaniania wykonawców i 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.

**Zamawiający**, podobnie jak wykonawcy z sektora MSP, **rzadko oceniają swoje instytucje jako posiadające duży lub bardzo duży potencjał do realizacji zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań.** W sumie dobre lub bardzo dobre oceny wystawiło temu potencjałowi 18% zamawiających i nie odnotowano istotnej zmiany w stosunku do badania z roku 2011 (jednak w szczegółowych wymiarach oceny potencjału odsetek pozytywnych ocen nieznacznie wzrósł – o 3–4 punkty procentowe). Wśród badanych zamawiających twierdzących, że instytucja realizowała kiedykolwiek zamówienia innowacyjne dominowały stwierdzenia, że miało to miejsce bardzo rzadko lub rzadko. Choć co prawda w stosunku do roku ubiegłego **istotnie wzrósł odsetek instytucji charakteryzujących się wysoką częstotliwością w realizacji omawianych zamówień (często lub bardzo często), to w dalszym ciągu pozostaje on niewielki (12%).**

Brak wyraźnych zmian w upowszechnianiu stosowania innowacyjnych zamówień publicznych może wskazywać również, że **utrzymują się bariery zidentyfikowane w trakcie ubiegłorocznego badania jakościowego.** Ustawa PZP powiązana z ustawą o finansach publicznych zdaniem zamawiających niejako „wiąże 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 i może zwiększać skłonność wykonawców do kwestionowania wyboru najkorzystniejszej oferty. Ponadto brak jest systemu motywacyjnego, który skłaniałby pracowników instytucji zamawiających do „wychodzenia przed szereg”.

## Zamówienia elektroniczne i bariery ich rozwoju

**Licytacja elektroniczna należała do słabiej znanych przez wykonawców trybów udzielania zamówień publicznych** – o takim trybie słyszało 46% przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych (49% w badaniu w 2011 roku). **Znacznie rzadziej deklarowano posiadanie praktycznych doświadczeń z tym trybem** (3%, 17% w badaniu w roku 2011).

Wśród zamawiających częściej można było się spotkać z opiniami, że licytacja elektroniczna jest użyteczna, ale **w związku z jej niewielką powszechnością (6% stosowało kiedykolwiek, 4% w roku 2011) blisko połowa badanych (49%) nie potrafiła jej ocenić pod kątem użyteczności.** 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. Wyniki nie różniły się istotnie statystycznie od wyników badania z 2011 roku.

**Według zamawiających największą barierą dla licytacji elektronicznej jest niewielka liczba zamówień kwalifikujących się do tego trybu (45%).** Częściej jednak (niż w roku 2011) mówiono o barierach po stronie wykonawców – infrastrukturalnych (23%) i kompetencyjnych (24%). Problemem jest też brak przeszkolonych pracowników po stronie zamawiających (27%), przy czym – jak mogliśmy się dowiedzieć w trakcie badań jakościowych prowadzonych w roku 2011 – dobrze jest oceniana znajomość przepisów regulujących stosowanie licytacji elektronicznej, gorzej natomiast bywa z ich praktycznym zastosowaniem. Nie pomaga w tym brak wypracowanych wzorców dobrych praktyk, a przynajmniej niewielki poziom ich upowszechnienia.

### **1.3. Główne zmiany na rynku zamówień publicznych na przestrzeni 2011 i 2012 roku na podstawie wyników badań**

1. Zmalał odsetek przedsiębiorców z sektora MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych – w 2011 roku stanowili oni 25% przedstawicieli sektora MSP, a w 2012 roku – 18%.
2. Zmalał także przeciętny udział zamówień publicznych w obrotach firmy – z 32% w 2010 roku do 23% w 2011 roku. Choć w 2012 roku pozyskiwano nieco więcej zamówień (średnio 5,1) niż w 2011 roku (średnio 4,2), to były to zamówienia o mniejszej wartości; według deklaracji respondentów: w 2010 roku – średnio 50 300 zł, w 2011 roku – 40 800 zł.
3. Odnotowano negatywne zmiany w wizerunku rynku zamówień publicznych:
  - Wśród ogółu przedsiębiorców z sektora MSP wzmocniło się postrzeżenie rynku jako ukierunkowanego na cenę (obecnie 45% ogółu przedstawicieli sektora MSP uważa, że na rynku zamówień publicznych rządzi niska cena, w związku z czym zamawiane produkty/usługi są niższej jakości, w 2011 roku – 41%; zmalał przy tym istotnie odsetek badanych niezgadających się z taką opinią – z 22% do 14%).
  - Także przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych częściej niż w 2011 roku postulowali – zgłaszając swoje uwagi na temat tego, co należy poprawić w funkcjonowaniu rynku – odejście od stosowania wyłącznie kryterium cenowego (wzrost z 1% w 2011 roku do 14% w 2012 roku).
  - Wśród przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych zmieniło się także na niekorzyść postrzeżenie rynku jako dającego pewność zapłaty – o ile w roku ubiegłym rynek w takich kategoriach opisywało 55% wykonawców, to w pomiarze bieżącym – tylko 28%.
  - Kolejną zmianą odnotowaną w grupie wykonawców było rzadsze niż w ubiegłorocznym pomiarze postrzeżenie rynku zamówień publicznych jako ważnej części gospodarki (spadek odsetka wykonawców wyrażających taką opinię z 61% w 2011 roku do 42% w 2012 roku). Zmiana ta może być także „psychologicznym efektem” utraty wiarygodności rynku jako dającego pewność zapłaty. Być może jest ona związana także ze zmniejszeniem się udziału rynku publicznego w obrotach firm wykonawców.
4. Na przestrzeni ostatniego roku zaszły zmiany w stosowanych strategiach selekcji zamówień publicznych przez wykonawców. Zmiany te wskazują, że wykonawcy do wyboru zamówień publicznych podchodzą obecnie bardziej selektywnie. W pomiarze z 2012 roku częściej niż w badaniu z 2011 roku deklarowano posługiwanie się w wyborze zamówień publicznych następującymi kryteriami:
  - charakter zamówienia – zamówienia, w których cena decyduje w 100% o wyborze oferenta są częściej odrzucane (przez 31% wykonawców, w 2011 – 11%);
  - wartości zamówienia – zamówienia o niewielkiej wartości również są częściej odrzucane (przez 26% wykonawców, w 2011 – 5%);
  - sposobu płatności – zamówienia, w których nie przewidziano możliwości płatności w transzach odrzuca 25% badanych, w 2011 – 5%.
5. Badanie zrealizowane w 2012 roku ujawniło rosnącą popularność podwykonawstwa wśród wykonawców zamówień publicznych. Zwiększył się odsetek wykonawców deklarujących częste sięganie po omawianą

formę współpracy (z 6% do 22%). W 2012 roku w roli podwykonawców częściej występowali także sami badani wykonawcy (wzrost z 23% do 32%). Podwykonawstwo może być na „trudnym” (w dodatku kurczącym się rynku<sup>9</sup>), zdominowanym przez niską (i – jak pokazują wyniki badania – coraz niższą) cenę traktowane jako sposób zapewnienia niezbędnej efektywności ekonomicznej.

6. Na przestrzeni 2011 i 2012 roku umocniła się na rynku zamówień publicznych pozycja przetargu nieograniczonego:
  - Wśród zamawiających zyskał on na znajomości (wzrost wskaźnika znajomości z 94% do 97%).
  - W 2011 roku w porównaniu z 2010 rokiem zamawiający częściej korzystali z przetargu nieograniczonego (85%, różnica 5 punktów procentowych w porównaniu z 2010 rokiem, istotna statystycznie). Z pozostałych trybów korzystano rzadziej; największe zmiany zaszły przy tym w zakresie korzystania z zamówienia z wolnej ręki (spadek z 39% do 31%).
  - Umocniło się także w grupie zamawiających w stosunku do badania z 2011 roku przekonanie, że trybem najbardziej sprzyjającym innowacjom jest przetarg nieograniczony (72%; wzrost o 7 punktów procentowych).
  - W konsekwencji częstszego korzystania przez zamawiających z przetargu nieograniczonego wykonawcy częściej uzyskiwali w 2011 roku zamówienia w tym trybie (48%; o 15 punktów procentowych więcej w stosunku do roku ubiegłego). W przypadku licytacji elektronicznej odnotowano wyraźny, potwierdzony różnicą istotną statystycznie, spadek poziomu doświadczeń. W roku 2010 doświadczenie z tym trybem miało 17% respondentów z grupy MSP, w 2011 roku – już tylko 3%.
7. W stosunku do badania z roku 2011 poprawił się poziom wiedzy instytucji zamawiających na temat elektronicznych zamówień publicznych. O ile w ubiegłym roku dobrze lub bardzo dobrze wiedzę własnej instytucji na temat elektronicznych zamówień publicznych oceniło 30% badanych, to obecnie było to 36% (różnica istotna statystycznie). Jednak zmniejszył się odsetek zamawiających uważających, że zamówienia elektroniczne są lepsze od trybów tradycyjnych. W przypadku licytacji elektronicznej odsetek ten (w grupie zamawiających mających doświadczenie z tym trybem) zmalał w porównaniu z ubiegłym rokiem o 9 punktów procentowych (z 67% do 58%). Zmieniła się także ocena aukcji elektronicznej w porównaniu z trybem tradycyjnym – do 57% zmniejszył się (zmiana o 15 punktów procentowych) odsetek badanych uważających, że aukcja elektroniczna jest lepsza od trybów tradycyjnych.
8. Odnotowano kilka korzystnych zmian w praktyce udzielania zamówień publicznych przez zamawiających, w tym w relacjach między zamawiającymi i wykonawcami:
  - Zmniejszył się odsetek wykonawców spotykających się z napiętymi terminami realizacji zamówień publicznych. Z napiętymi terminami miała do czynienia często lub regularnie blisko jedna trzecia wykonawców (30%), zaś w pomiarze ubiegłorocznym – połowa. Także zamawiający deklarowali, że rzadziej spotykali się z uwagami wykonawców pod adresem czasu przewidzianego na realizację badania – odsetek mających z takimi uwagami do czynienia regularnie lub często zmalał z 26% do 21%.
  - W stosunku do roku 2011 odnotowano poprawę oceny zamawiających w zakresie udzielania odpowiedzi na zadawane przez wykonawców pytania odnośnie do SIWZ i OPZ. Dotyczyło to spójności uzyskiwanych odpowiedzi (gdzie odsetek wykonawców zdecydowanie pozytywnie oceniających ten obszar wzrósł z 9% do 32%).
  - W pomiarze z 2012 roku w porównaniu z pomiarem ubiegłorocznym zmalał odsetek instytucji, które w roku poprzedzającym badanie nie rozstrzygnęły co najmniej jednego z ogłoszonych postępowań (z 29% do 24%).
  - Nieznacznie wzrósł w przypadku usług i dostaw odsetek postępowań, w których dopuszczano możliwość składania ofert wariantowych (3,8%; wzrost o niespełna 2 punkty procentowe).
  - Częściej (wzrosty o 5–7 punktów procentowych) – według deklaracji zamawiających – stosowano następujące rozwiązania: wypłacanie zaliczki na realizację zamówienia, zawieranie umowy ramowej,

<sup>9</sup> Jak wspomniano, wartość rynku spadła w 2011 roku w porównaniu z 2010 o 14%.

możliwość realizacji zamówień w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów. Nadal nie była to jednak skala masowa (21–30% wskazań w zależności od rozwiązania).

9. W porównaniu z wynikami badania z roku 2011 nastąpiła jednak zmiana poglądów zamawiających na temat istnienia nierówności w dostępie MSP do rynku zamówień publicznych. Zwiększył się odsetek zamawiających wskazujących na istnienie barier w dostępie MSP do rynku zamówień publicznych. O utrudnieniach mówiło 52% ankietowanych (w 2011 roku – 47%). Trudno jednak zdiagnozować w oparciu o wyniki badania, co mogło zadecydować o wzmocnieniu się poglądu o istnieniu nierówności.
10. Nasiliło się także w instytucjach zamawiających zjawisko rotacji pracowników. Chociaż nadal ma ono marginalną skalę, to wzrósł o 7 punktów procentowych odsetek zamawiających określających skalę rotacji jako raczej lub bardzo dużą (do 14%).
11. W porównaniu z rokiem ubiegłym zwiększył się odsetek instytucji realizujących zamówienia na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. O ile w poprzednim badaniu instytucje nigdy nie prowadzące omawianych postępowań stanowiły blisko połowę (46%), to obecnie ich odsetek zmniejszył się istotnie do 39%. Wzrost liczby zamówień publicznych, które można uznać za innowacyjne, obserwujemy także w danych z badania wykonawców. Stosunkowo liczna grupa wykonawców – 40% badanych spośród tych, którzy z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi się zetknęli (w 2011 roku – 19%) – ubiegało się o uzyskanie innowacyjnego (w ich opinii) zamówienia publicznego.
12. Odnotowano także wzrost oceny potencjału zamawiających do realizacji innowacyjnych zamówień publicznych. Odsetek ocen pozytywnych wahał się w zależności od ocenianego wymiaru<sup>10</sup> od 45% do 52%. W każdym z analizowanych wymiarów odnotowano nieznaczny wzrost odsetka ocen zdecydowanie pozytywnych (o 3–4 punkty procentowe). Rzadko jednak całościowa ocena potencjału instytucji była dobra lub bardzo dobra (18%).
13. Wśród zamawiających wszystkie inicjatywy doszkalające obserwowane były w pomiarze z 2012 roku rzadziej niż w ubiegłym roku (mimo odnotowanych różnic działania te nadal należą do podejmowanych – według deklaracji zamawiających – dość powszechnie). Odsetek instytucji, które w ciągu dwóch lat poprzedzających badanie organizowały szkolenia, spadł z 73% w 2011 roku do 62% w 2012 roku. Rzadziej też szkolenia te były kupowane na rynku zewnętrznym (62%, w 2011 roku – 73%). Prawdopodobną przyczyną spadku zainteresowania podnoszeniem kwalifikacji w zakresie zamówień publicznych było wyjątkowo stabilne w 2011 roku prawo zamówień publicznych (w odróżnieniu od 2010 roku, kiedy prawo to było wielokrotnie zmieniane, w tym w sposób istotny).
14. Wspomniana wyżej stabilność stanu legislacyjnego znalazła odzwierciedlenie w postrzeganiu przez zamawiających procedur prawa zamówień publicznych. Chociaż większość zamawiających była nadal zdania, że przepisy PZP zmieniają się zbyt często (58%), to w porównaniu z pomiarem z ubiegłego roku zmalał odsetek tego rodzaju opinii (63%). Prawdopodobnym efektem takiej percepcji ustawy jest także fakt, że biurokracja związana z zamówieniami publicznymi rzadziej wskazywana była przez zamawiających jako zniechęcająca przedsiębiorców do ubiegania się o zamówienia.
15. Również wśród wykonawców zmalał odsetek badanych podejmujących jakiegokolwiek działania edukacyjne w zakresie zamówień publicznych – z 82% w 2011 roku do 67% w 2012 roku. Dotyczyło to zwłaszcza śledzenia portali branżowych (spadek z 72% do 39%) i korzystania z usług prawników (spadek z 36% do 13%). Sytuacja ta także wydaje się być związana z faktem, że obiektywne potrzeby związane z uzupełnianiem wiedzy o prawie zamówień publicznych były mniejsze (w związku ze wspomnianym brakiem istotnych nowelizacji prawa zamówień publicznych w 2011 roku).

---

<sup>10</sup> Umiejętność zdefiniowania kryteriów dostępu dla wykonawców, umiejętność zdefiniowania kryteriów dostępu dla członków zespołu realizującego zamówienie, umiejętność przygotowania opisu zamówienia, umiejętność zdefiniowania kryteriów oceny oferty, umiejętność współpracy z wykonawcą w zakresie realizacji zamówienia.

## 1.4. Rekomendacje

Okres, jaki upłynął od zakończenia pierwszej edycji badania (2011 r.) do zakończenia edycji drugiej (2012 r.), nie obfitował w zmiany ram prawnych regulujących funkcjonowanie rynku zamówień publicznych. Stabilizację sytuacji w tym zakresie dało się również odczuć w wynikach przeprowadzonego badania – różnice istotne statystycznie (w stosunku do pomiaru z roku 2011) zdarzały się rzadko, a jeżeli występowały, to przypuszczalnie były one bardziej efektem szumu medialnego związanego z relacjonowaniem stanu realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych niż efektem pojawienia się na rynku zamówień publicznych nowych czynników, które wywierałyby wpływ na kształtowanie rynku oraz postawy i opinie zamawiających i wykonawców. W związku z tym utrzymano wiele rekomendacji powstałych w roku 2011. Należy przy tym podkreślić, że część z tych rekomendacji pokrywa się co do swojego kierunku z nowelizacją ustawy Prawo Zamówień Publicznych, dokumentem przyjętym przez Radę Ministrów 08.05.2012 roku.

### **Rozwiązania służące zmniejszeniu biurokracji w zamówieniach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zniesienia barier dostępu do rynku zamówień publicznych wobec mikro, małych i średnich przedsiębiorstw**

- Utrzymanie odnotowanej w 2011 roku tendencji stabilizacji prawa zamówień publicznych (ograniczenie dalszych zmian w ustawie do niezbędnego minimum). 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).
- Wprowadzenie do ustawy o kosztach w sprawach cywilnych z 28 lipca 2005 roku przepisów obniżających wysokość opłaty uiszczanej przez wykonawców od skargi do sądu okręgowego na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej.
- Wprowadzenie zmian w ustawie PZP polegających na przywróceniu przepisów o zwrocie części wpisu w przypadku nieuwzględnienia odwołania wniesionego przez wykonawcę w wyniku orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej.
- Doprecyzowanie sytuacji, w których zamawiający na podstawie ustawy PZP mogą zatrzymać wadium, w szczególności poprzez usunięcie nieostrej przesłanki zatrzymania wadium przez zamawiającego w przypadku zawnionego nieuzupełnienia 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.
- Wprowadzenie w ustawie PZP przepisów doprecyzowujących pojęcie „istotnych zmian” umowy o zamówienie publiczne. Wydaje się celowe powiązanie pojęcia zmian istotnych umowy z przedmiotowo istotnymi składnikami umowy (*essentialia negotii* umowy) w rozumieniu odpowiednich przepisów Kodeksu Cywilnego i zasad systemu prawa cywilnego.
- Wprowadzenie – zgodnie z projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych przedłożonym przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, przyjętym przez Radę Ministrów 08.05.2012 roku – 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.
- 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 (projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo Zamówień Publicznych wprowadza kwalifikowanie wykonawców w przypadku zamawiających sektorowych).
- Wprowadzenie w ustawie PZP uregulowania podstawowych zasad udzielania zamówień sektorowych poniżej progów UE poprzez wprowadzenie przepisu zobowiązującego zamawiających do stosowania przy udzieleniu 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. (projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo Zamówień Publicznych zobowiązuje zamawiających do stosowania traktatowych zasad przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania).
- Upublicznianie przez zamawiających wstępnych ogłoszeń informacyjnych o planach zamówień publicznych na dany rok<sup>11</sup>.
- Utworzenie systemu zachęt motywujących zamawiających do:
  - zamieszczania w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia publicznego informacji o szacunkowej wartości zamówienia, zwłaszcza w przypadku zamówień, w których o wyborze wykonawcy decydują kryteria merytoryczne, odnoszące się do zakresu czy jakości zamówienia, a o kalkulacji ceny decyduje wiele składowych;
  - prowadzenia konsultacji z wykonawcami odnośnie do sposobu wykonania zamówienia, w tym aspektów kosztowych i czasu realizacji zamówienia<sup>12</sup>;
  - przyspieszenia czasu badania i oceny ofert.
- Umożliwienie zadawania pytań odnośnie do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego za pośrednictwem poczty elektronicznej lub specjalnego formularza elektronicznego umieszczanego przy każdym ogłoszeniu.

### **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.
- Do rozważenia pozostają także inne rozwiązania eliminujące problem najniższej ceny. Może to być wprowadzenie zakazu stosowania wyłącznie tego kryterium przy określonym typie zamówień.

### **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 do spraw zamówień publicznych.

<sup>11</sup> Takie rozwiązanie, w odniesieniu do planowanych zamówień w trybie przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem i dialogu konkurencyjnego jest proponowane w projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przedłożonym przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, przyjętym przez Radę Ministrów 08.05.2012 roku.

<sup>12</sup> Wspomniany projekt zmiany ustawy prawo zamówień publicznych wprowadza możliwość konsultacji (dialogu technicznego) z wykonawcami, zgodnej z intencją rekomendacji.

- Wprowadzenie w instytucjach zamawiających systemów motywacyjnych premiujących w realizacji zamówień publicznych: kreatywność, inicjatywę, szukanie najlepszych rozwiązań, orientację na jakość oraz przegląd dotychczasowych praktyk nadzorczo-kontrolnych pod kątem zmniejszenia ich uciążliwości.
- Przeprowadzenie szczegółowej analizy funkcjonowania systemu kontroli zamówień publicznych i jego wpływu na praktykę udzielania zamówień publicznych (przegląd stanu prawnego, analiza porównawcza systemów funkcjonujących w innych krajach, badania interesariuszy).

### **Rekomendacje służące rozwojowi elektronicznych zamówień publicznych**

- Zdefiniowanie założeń i celów elektronicznych 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, w tym szkoleń z zakresu elektronicznych zamówień publicznych. Ich celem byłoby zwiększenie świadomości stosowania elektronicznych zamówień oraz przełamywanie barier w ich stosowaniu wynikających z obaw przed nieznanym.
- 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).
- Stworzenie dla MSP zainteresowanych udziałem w rynku zamówień publicznych dostępu do bezpłatnych szkoleń z zakresu zamówień publicznych (w tym z zakresu współpracy międzyinstytucjonalnej w realizacji zamówień) 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).
- Upowszechnienie wśród MSP informacji o Biuletynie Zamówień Publicznych jako bezpłatnym narzędziu wyszukiwania ogłoszeń o zamówieniach publicznych.
- Warto rozważyć wprowadzenie obowiązku zamieszczania w dokumentacji przetargowej informacji na temat wielkości firmy, której ofertę wybrano w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Obecnie wiedza zamawiających na temat udziału przedsiębiorstw MSP w rynku zamówień publicznych jest jedynie szacunkowa.
- Warto rozważyć wprowadzenie (np. w ramach Akademii PARP) szkoleń adresowanych do sektora MSP, których celem byłoby nabycie umiejętności kooperacji pomiędzy przedstawicielami sektora. W świetle wyników badania uwidacznia się bowiem problem rzadkiego wykorzystywania rozwiązań zmniejszających bariery dostępu do rynku, takich jak tworzenie konsorcjów czy współpraca w ramach podwykonawstwa.





## 2. INFORMACJE O BADANIU

### 2.1. Kontekst badania

Od nowelizacji prawa europejskiego w 2004 roku<sup>13</sup> 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 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 zamówień<sup>14</sup>. Jednak popularność elektronicznych trybów udzielania zamówień publicznych jest ciągle niska. W 2011 roku licytację elektroniczną zastosowano w mniej niż 1% zamówień w Polsce.

Podsumowanie możliwości wprowadzania nowych praktyk do zamówień publicznych zawiera raport Ministerstwa Gospodarki *Nowe podejście do zamówień publicznych* z 2008 roku<sup>15</sup>. 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. Problematykę innowacyjnych rozwiązań w obszarze zamówień publicznych omawia też wydany w 2012 roku w ramach projektu Progr-EAST podręcznik PCP Manual<sup>16</sup>, skierowany m.in. do władz publicznych z Polski. Publikacja ma wspierać podmioty publiczne we wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań dzięki zastosowaniu przedkomercyjnych zamówień publicznych.

<sup>13</sup> Ostatnie poważne zmiany prawa wspólnotowego zostały wprowadzone dyrektywami 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r.

<sup>14</sup> B. Uljasz (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 16.

<sup>15</sup> *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>.

<sup>16</sup> Draft PCP Manual. *A Practical Guide to PCP*. Implementation for PROGR-EAST WP4 Pilot, Progr-EAST Project 2012, dostępne pod: <http://www.progreast.eu/files/Deliverable%202.1.%20Draft%20PCP%20Manual.pdf>.

Projekt badawczy, którego wyniki opisywane są w niniejszym raporcie, wpisuje się w problematykę „nowego podejścia” do zamówień publicznych. Na jego potrzeby 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”<sup>17</sup>.

Projekt ten ma służyć ocenie diagnozy rynku zamówień publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem wyżej wymienionych zagadnień: dostępu sektora MSP do rynku, innowacyjności oraz zamówień elektronicznych.

Projekt został zaplanowany jako cykl trzech pomiarów, mających na celu monitorowanie kondycji rynku zamówień publicznych. Badanie te przewidziano na lata: 2010/2011, 2012 i 2013.

W całym cyklu najbardziej kompleksowe były badania przeprowadzone w latach 2010/2011, podsumowane obszernym raportem końcowym<sup>18</sup>. Obejmowały one:

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

W kolejnych latach założono powtórzenie wyników badań ilościowych: zamawiających i przedsiębiorców sektora MSP (reprezentatywna próba przedstawicieli sektora) w celu monitorowania zjawisk zachodzących na rynku zamówień publicznych.

Niniejszy raport przedstawia wyniki badań przeprowadzonych w ramach drugiego pomiaru – w 2012 roku.

## 2.2. Sytuacja na rynku zamówień publicznych w 2011 roku w porównaniu z rokiem 2010

### 2.2.1. Zamówienia publiczne w statystyce Urzędu Zamówień Publicznych

Dane publikowane przez Urząd Zamówień Publicznych pokazują, że sytuacja na rynku zamówień publicznych o wartości powyżej 14 tys. euro w 2011 roku, opisywana za pomocą różnego rodzaju statystyk, była zasadniczo stabilna. **Największą zmianą odnotowaną w porównaniu z 2010 rokiem było znaczące zmniejszenie się wielkości rynku mierzonej wartością realizowanych zamówień publicznych (o 14%).** Poniżej zamieszczamy krótką charakterystykę rynku w 2011 roku w porównaniu z rokiem 2010<sup>19</sup>:

- W roku 2011 udzielono 186 232 zamówienia (w roku 2010 – 195 555). Oznacza to, że liczba zamówień udzielonych w 2011 roku zmalała o 5% w porównaniu z rokiem 2010.
- Wartość udzielonych zamówień publicznych w roku 2011 wyniosła 144,1 mld zł i była niższa o 14% w porównaniu z rokiem 2010 (167 mld zł).

<sup>17</sup> Broszura informacyjna *Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo*, PARP 2010.

<sup>18</sup> *Nowe podejście do zamówień publicznych. Raport z badań 2010/2011*, PARP, Warszawa 2011, dostępne pod: <http://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12712.pdf>.

<sup>19</sup> Opracowano na podstawie: *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 roku*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2012.

- Zamówienia publiczne w roku 2011 otrzymało około 83 000 wykonawców. Była to liczba o około 4% większa niż w 2010 roku (80 000).
- W trybie przetargu nieograniczonego udzielono 82,07% zamówień. Tryb ten umocnił swoją pozycję w porównaniu z 2010 rokiem, kiedy zastosowano go w 77,94% udzielonych zamówień. Dwoma kolejnymi najbardziej popularnymi trybami były: zamówienie z wolnej ręki, zastosowane w 13,9% postępowań (w roku 2010 – 17,2%), oraz tryb zapytania o cenę, w którym udzielono 2,91% zamówień (3,55% w roku 2010). Rzadziej stosowano tryb licytacji elektronicznej – 0,17% (0,13% – 2010).
- Roboty budowlane stanowią 39% wartości zamówień udzielonych w 2011 roku, dostawy – 28%, a usługi – 33%. Struktura ta była nieco inna niż w 2010 roku, w którym roboty budowlane stanowiły 43% wartości udzielonych zamówień, dostawy – 20%, a usługi – 37%. Mimo niewielkiej zmiany udziałów (wzrost wartości dostaw, spadek wartości usług i robót budowlanych) hierarchia typów usług według ich udziału w wartości zamówień jest w 2010 i 2011 roku identyczna. Największy udział w wartości zamówień mają roboty budowlane, najmniejszy – dostawy.
- W Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowano 172 620 ogłoszeń o zamówieniach i konkursach (w 2010 – 171 710) oraz 177 969 ogłoszeń o udzieleniu zamówienia lub wyniku konkursu (w 2010 – 190 038).
- W Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej polscy zamawiający opublikowali 21 287 ogłoszeń o przetargach i konkursach (był to istotny, liczący 14%, wzrost w porównaniu z rokiem 2010, kiedy opublikowano 18 623 ogłoszeń), co stanowiło 12% wszystkich przetargów ogłoszonych na szczeblu unijnym oraz 52% przetargów ogłoszonych przez nowe kraje członkowskie.
- Z ogłoszeń opublikowanych w Dzienniku Urzędowym UE wynika, że 97,49% zamówień na polskim rynku udzielono przedsiębiorstwom krajowym (w roku 2010 – 97,08%), a 50 kontraktów na realizację zamówień publicznych za granicą przypadło polskim wykonawcom. Liczba kontraktów realizowanych przez polskich wykonawców na terenie UE była większa niż w 2010 roku (wyniosła wówczas 38).
- Przeciętny czas trwania postępowania o wartości zamówienia poniżej progów unijnych wyniósł 31 dni, natomiast powyżej progów unijnych – 81 dni. W obydwu przypadkach czas ten był krótszy niż w 2010 roku – w postępowaniach o wartości poniżej progów unijnych uległ on skróceniu o 2 dni, w postępowaniach powyżej progów unijnych – aż o 19 dni (ze 100 dni w 2010 roku).
- W zamówieniach o wartości poniżej progów unijnych<sup>20</sup> średnia liczba ofert składanych podczas jednego postępowania wyniosła 2,74 (w roku 2010 była zbliżona – 2,76). W przypadku zamówień o wartościach powyżej progów unijnych średnia ta wyniosła 2,46 (w roku 2010 – 2,48).
- W 88% udzielonych zamówień o wartościach poniżej progów unijnych zamawiający dokonywali wyboru oferty najtańszej spośród wszystkich złożonych ofert. W 2010 roku odsetek ten kształtował się na podobnym poziomie – 88,1%.
- W 91% wszczętych postępowań o wartościach poniżej progów UE cena była jedynym kryterium wyboru oferty. Nie odnotowano tu żadnej zmiany w porównaniu z rokiem 2010.

<sup>20</sup> W roku 2011 progi unijne wynosiły: a) dla zamawiających z sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (z wyłączeniem uczelni publicznych, państwowych instytucji kultury, państwowych instytucji filmowych oraz podsektora samorządowego), a także dla zamawiających będących innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej: 125 000 euro – dla dostaw lub usług, 4 845 000 euro – dla robót budowlanych; b) dla pozostałych zamawiających z wyjątkiem zamawiających sektorowych: 193 000 euro – dla dostaw lub usług, 4 845 000 euro – dla robót budowlanych; c) dla zamawiających sektorowych: 387 000 euro – dla dostaw lub usług, 4 845 000 euro – dla robót budowlanych. Od 1 stycznia 2012 obowiązują natomiast inne progi: dla zamawiających z sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (z wyłączeniem uczelni publicznych, państwowych instytucji kultury, państwowych instytucji filmowych oraz podsektora samorządowego), a także dla zamawiających będących innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej: 130 000 euro dla dostaw lub usług, 5 000 000 euro dla robót budowlanych, dla innych zamawiających z wyłączeniem zamawiających sektorowych 200 000 euro dla dostaw lub usług, 5 000 000 euro dla robót budowlanych, dla zamawiających sektorowych 400 000 euro dla dostaw lub usług, 5 000 000 euro dla robót budowlanych.

- Na platformie aukcji elektronicznych Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadzono 651 aukcji. W porównaniu z 2010 rokiem był to istotny, blisko trzykrotny wzrost liczby aukcji (w roku 2010 liczba aukcji wyniosła 247).
- Liczba licytacji elektronicznych przeprowadzonych na platformie Urzędu Zamówień Publicznych zmalała w 2011 roku w porównaniu z 2010 rokiem: z 232 do 214. Liczba wniesionych odwołań w roku 2011 wyniosła 2 820 i była niemal identyczna jak w roku 2010 (2 823). W roku 2011 Krajowa Izba Odwoławcza rozpatrzyła 2 789 odwołań (była to liczba nieco mniejsza niż w roku 2010 – 2 992), z tego:
  - uwzględniono – 704 (25%) odwołania (w roku 2010 – 783; 26%);
  - oddalono – 859 (31%) odwołań (w roku 2010 – 993; 33%);
  - odrzucono – 174 (6%) odwołania (w roku 2010 – 291; 10%);
  - umorzono postępowanie (cofnięto odwołanie) – w 329 (12%) przypadkach (w roku 2010 – 355; 12%);
  - umorzono postępowanie (zarzuty zostały uwzględnione przez zamawiającego) – w 412 (15%) przypadkach (w roku 2010 – 290; 10%);
  - zwrócono odwołanie – w 311 (11%) przypadkach (w roku 2010 – 280; 9%).

W przedstawionym wyżej obrazie rynku zamówień publicznych w świetle danych Urzędu Zamówień Publicznych **na szczególną uwagę z punktu widzenia celów badania zasługują następujące fakty statystyczne:**

- zmniejszenie wielkości rynku, zarówno pod względem liczby, jak i wartości udzielonych zamówień;
- mimo zmniejszenia się wielkości rynku nie odnotowano istotnego zwiększenia stopnia konkurencyjności postępowań – średnia liczba składanych ofert przypadających na jedno postępowanie jest podobna jak w roku ubiegłym. Jednak szacowana przez UZP liczba wykonawców zamówień powyżej 14 tys. euro była w 2011 roku nieco wyższa niż w 2010 roku (o 4%).

Do **pozytywnych zmian na rynku zamówień publicznych na przestrzeni lat 2010 i 2011** należy zaliczyć:

- większą niż w 2010 roku (choć obiektywnie jest ona ciągle niewielka) aktywność polskich wykonawców na europejskich rynkach zamówień publicznych;
- znaczący wzrost liczby aukcji elektronicznych prowadzonych na platformie UZP;
- skrócenie się średniego czasu trwania postępowania, znacząco zwłaszcza w przypadku zamówień powyżej progów unijnych<sup>21</sup>.

W niektórych aspektach na rynku zamówień publicznych obserwujemy jednak z punktu widzenia celów „nowego podejścia” przejawy organizacyjnej i systemowej inercji:

- utrzymywanie się dominującego znaczenia kryterium cenowego, powodujące, że w zdecydowanej większości zamówień (blisko 90%) nadal wybierane są oferty najtańsze;
- brak zasadniczych zmian w zakresie stosowanych trybów udzielania zamówień, w szczególności jeszcze większe niż w 2010 roku umocowanie się przetargu nieograniczonego jako trybu najpowszechniej stosowanego i spadek znaczenia sprzyjających innowacyjności trybów niekonkurencyjnych;
- nieznaczne zmniejszenie się w 2011 roku – i tak marginalnej – liczby licytacji elektronicznych.

## 2.2.2. Obraz rynku zamówień publicznych w mediach

Mimo bardzo wysokiego stopnia kodyfikacji rynku zamówień publicznych jego funkcjonowanie nie jest wolne od kontekstu społecznego. W okresie ostatniego roku, tj. od czasu pierwszego pomiaru (realizowanego w maju–czerwcu 2011 roku) kwestia zamówień publicznych była wyjątkowo mocno publicznie eksponowana. Sprzyjały temu różnego rodzaju wydarzenia. Najgłośniejszym z nich było rozwiązanie umowy na budowę

<sup>21</sup> Kwestia ta jest jednak trudna do jednoznacznej oceny. Choć niewątpliwie krótszy czas trwania postępowania jest oznaką usprawniania systemu zamówień publicznych, to dostępne dane nie pozwalają na stwierdzenie, czy i w jakim stopniu skracanie czasu postępowań odbywa się kosztem wykonawców (skracania czasu na przygotowanie ofert do najkrótszych określonych w ustawie terminów), zwłaszcza w postępowaniach, w których stosowane są kryteria pozacenowe wyboru wykonawcy (UZP nie przedstawia odrębnych statystyk dla tego typu postępowań).

jednego z odcinków autostrady A2 przez chińską firmę COVEC, co mogło skutkować nieoddaniem autostrady do użytku przed Euro 2012 (i niemal też tak się stało). To głośne wydarzenie uruchomiło dyskusje publiczne na temat racjonalności przetargów publicznych i zawieranych w ich ramach kontraktów. Tuż potem pojawiły się dość licznie komunikaty odnośnie do problemów innych wykonawców, protestów ze strony nieopłaconych na czas podwykonawców, zrywanych kolejnych umów, wadliwego wykonania projektów ze względu na nieprzewidziany wzrost kosztów, upadłości przedsiębiorstw budowlanych realizujących wielkie publiczne inwestycje infrastrukturalne itp. W tej atmosferze do głosu przebiło się stanowisko wykonawców, skarżących się na rażąco jednostronne umowy regulujące udzielanie zamówień publicznych, przerzucanie na nich całego ryzyka biznesowego czy sztywne zapisy uniemożliwiające radzenie sobie z problemami ujawniającymi się w trakcie realizacji projektów. W dyskusjach medialnych można było usłyszeć, że organizatorzy przetargów (poprzez przyjęcie nierealistycznych założeń) sami doprowadzili do wojny cenowej, co skutkowało niemożliwością zrealizowania zakontraktowanych prac. Po latach informowania opinii publicznej doniesieniami o oszczędnościach czynionych przez zamawiających w ramach zamówień publicznych (przetargi na kolejne wielkie inwestycje infrastrukturalne były rozstrzygane znacznie poniżej kwot szacowanych przez zamawiających na ich realizację, w konsekwencji miały być uwalniane środki na realizację dodatkowych rezerwowych inwestycji), nastąpiła ostra krytyka zamawiających za kontraktowanie zadań w cenach poniżej kosztów, nieuwzględnianie czynnika zmiany cen surowców i kosztów pracy, sztywne umowy bez możliwości ich aneksowania, dyktat zamawiających wobec wykonawców itp. W tym okresie dominujący przekaz mediów (i w ślad za nimi opinii publicznej) wskazywał na odchylenie „wahadła” opinii ekstremalnie w kierunku krytyki zamawiających i obrony wykonawców.

Chociaż tego rodzaju „zamęt” i tendencje do formułowania stanowisk ekstremalnych nie sprzyjają racjonalności zachowań na rynku zamówień publicznych, to samo publiczne nagłośniecie problematyki zamówień publicznych może mieć znaczenie pozytywne. Może ono bowiem sprzyjać wyższej jakości organizowanych przetargów, zwiększać poczucie odpowiedzialności po stronie zamawiających i wykonawców, doskonalić praktykę i kulturę funkcjonowania tego rynku.

Przede wszystkim jednak należy założyć, że silne ujawnienie problemu zamówień publicznych w mediach, wraz z jednoznacznym przechyleniem sympatii i racji ku wykonawcom, mogło wywrzeć wpływ na wyniki badania, zwłaszcza w wymiarze postaw (nastawień emocjonalno-oceniających) wobec rynku zamówień publicznych.

### 2.2.3. Zmiany w ustawie Prawo zamówień publicznych w 2011 roku

W 2011 roku przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych były zmieniane czterokrotnie i uległy jedynie niewielkim modyfikacjom wprowadzonym w większości przy okazji nowelizowania innych ustaw, przy czym dwie zmiany, które weszły w życie w roku 2011 zostały uchwalone w roku 2010<sup>22</sup>.

Do zmian, które mogły w relatywnie największym stopniu kształtować sytuację zamawiających i wykonawców jako uczestników rynku zamówień publicznych, należy zaliczyć:

- Zmianę przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych ustawą z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>23</sup>, która weszła w życie 1 marca 2011 r. Ustawa wprowadziła nowy art. 91 ust. 8, a także art. 142 ust. 4 pkt 5 w ustawie Pzp. Dodany do art. 91 ustęp 8 ustawy Pzp zawiera upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych. W rozporządzeniu w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych<sup>24</sup> wprowadzono następujące obligatoryjne poza ceną kryteria oceny ofert na zakup pojazdów transportu drogowego: 1) zu-

<sup>22</sup> Opracowano na podstawie: *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 roku*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2012.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 i Nr 228, poz. 1368.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 96, poz. 559.

życie energii; 2) emisja dwutlenku węgla; 3) emisje zanieczyszczeń: tlenków azotu, cząstek stałych oraz węglowodorów.

- Ustawę z 25 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych<sup>25</sup>, która weszła w życie 11 maja 2011 r. Ustawa wprowadziła nowy przepis art. 24 ust. 1 pkt 1a, zgodnie z którym: „Z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się wykonawców, z którymi dany zamawiający rozwiązał albo wypowiedział umowę w sprawie zamówienia publicznego, albo odstąpił od umowy w sprawie zamówienia publicznego, z powodu okoliczności, za które wykonawca ponosi odpowiedzialność, jeżeli rozwiązanie albo wypowiedzenie umowy, albo odstąpienie od niej nastąpiło w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania, a wartość niezrealizowanego zamówienia wyniosła co najmniej 5% wartości umowy”.
- Ustawę o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw z 19 sierpnia 2011 r.<sup>26</sup>, która weszła w życie 11 lutego 2012 r. i wprowadziła sankcje związane z nieprzestrzeganiem przez zamawiających dyscypliny finansów publicznych:
  - wprowadzono w niej normę zobowiązującą Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych do zawiadomienia właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w przypadku ujawnienia naruszenia przepisów ustawy, stanowiącego czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych;
  - poszerzono katalog osób wykonujących czynności przewidziane w przepisach Prawa zamówień publicznych, które będą mogły ponosić odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;
  - rozszerzono zakres przedmiotowy czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych związane z udzielaniem zamówień publicznych;
  - wzmocniono odpowiedzialność kierownika zamawiającego za zaniedbanie lub niewypełnienie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej dotyczącej zamówień publicznych.

---

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 87, poz. 484.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 240, poz. 1429.

## 3. METODOLOGIA BADAŃ<sup>27</sup>

### 3.1. 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 dwóch grup uczestników rynku: zamawiających i wykonawców. Zaprojektowanie badań jako ciągłych, przy zachowaniu tej samej metodologii (próby badawcze, ich dobór, narzędzia badawcze), pozwala na analizę zmian w tym zakresie w czasie – wyniki pomiaru z 2012 roku porównywane są z analogicznymi wynikami z pomiaru przeprowadzonego w 2011 roku.

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

### 3.2. 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.

### 3.3. 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?

<sup>27</sup> Szczegółowy opis metodologii znajduje się w Aneksie metodologicznym.



- 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?

### 3.4. Cykliczne badanie ilościowe przedsiębiorców z sektora MSP

Populacją generalną w badaniu były mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa<sup>28</sup>.

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 1007 przedsiębiorstw<sup>29</sup> (w 2011 roku – 1091). Wyniki badania są reprezentatywne dla ogólnopolskiej populacji MSP.

W doborze próby przedsiębiorców MSP nie kontrolowano obecności podmiotu na rynku zamówień publicznych. W efekcie badaniem objęto zarówno przedsiębiorców: obecnych na rynku zamówień publicznych; tych, którzy byli na nim kiedyś aktywni, a obecnie nie są; tych, którzy nie mają z tym rynkiem żadnych doświadczeń.

**Szczególna uwaga** w raporcie poświęcona jest **przedsiębiorcom z próby reprezentatywnej MSP, którzy w latach 2011/12 byli aktywni na rynku zamówień publicznych**. Podmioty te można uznać za szeroką reprezentację **wykonawców zamówień publicznych**, charakteryzujących się różnym poziomem aktywności na rynku – od intensywnego ofertowania do incydentalnej obecności na rynku. Podmioty te w dalszej części raportu nazywane są przedsiębiorcami/wykonawcami (MSP) aktywnymi/obecnymi na rynku zamówień publicznych.

**Ponadto niektóre zagadnienia** prezentowane są **w odniesieniu do:**

- ogółu badanych przedsiębiorców sektora MSP (np. postrzeganie rynku zamówień publicznych);
- przedsiębiorców sektora MSP, którzy kiedyś byli na aktywni na rynku zamówień publicznych, ale obecnie już nie są;
- przedsiębiorców sektora MSP, którzy nie są aktywni na rynku zamówień publicznych.

Zastosowano technikę wywiadu wspomaganego komputerowo (CAPI). Narzędzie badawcze – standaryzowany kwestionariusz wywiadu uległ w 2011 roku nieznacznym modyfikacjom w porównaniu z 2010 rokiem. Zakres wprowadzonych zmian opisany jest w aneksie metodologicznym.

Metodologia badania była analogiczna jak w pomiarze z 2011 roku. Nieznaczącej modyfikacji poddano jedynie narzędzie badawcze.

### 3.5. 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

<sup>28</sup> Zgodnie z ich definicją z Załącznika I Definicja małych i średnich przedsiębiorstw do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z 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).

<sup>29</sup> Zakładana minimalna wielkość próby miała wynosić N = 1000.

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 telekomunikacyjnym<sup>30</sup> 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 w obydwu pomiarach  $N = 802$ .

Zastosowano technikę wywiadu wspomaganego komputerowo (CAPI – *Computer Assisted Personal Interview*). Narzędzie badawcze – standaryzowany kwestionariusz wywiadu uległ w 2011 roku nieznacznym modyfikacjom w porównaniu z 2010 rokiem. Zakres wprowadzonych zmian opisany jest w aneksie metodologicznym.

Metodologia badania była analogiczna jak w pomiarze z 2011 roku.

W związku z potrzebą uwzględnienia w analizie danych syntetycznej zmiennej opisującej praktyki działania zamawiających na rynku zamówień publicznych w pierwszym pomiarze (w 2011 roku) opracowano wskaźniki efektywności/aktywności zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych: przyjaznych sektorowi MSP, innowacyjnych i elektronicznych. W tym celu dla każdego z tych trzech obszarów przygotowano – 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. Następnie trenerów i doradców objętych badaniami jakościowymi (przeprowadzonymi w 2011 roku) 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 oznaczało 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 skal 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 słowy 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 znajdują 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.

Wskaźniki te, skonstruowane w pomiarze z 2011 roku według opisanej wyżej metodologii, zaaplikowano również – w niezmiennym kształcie – w analizie danych uzyskanych w badaniu zamawiających w 2012 roku.

<sup>30</sup> Przy czym oprócz działania w wymienionych sektorach będą musiały spełniać dodatkowe kryteria określone przez PZP.

### 3.6. Analiza wyników badań ilościowych

Wyniki badań ilościowych przeprowadzonych w 2012 roku analizowano pod kątem wielu zmiennych:

- przede wszystkim celem analizy było porównanie tych wyników z analogicznymi wynikami z 2011 roku;
- w przypadku wykonawców szczególne znaczenie miały: 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 zamawiających<sup>31</sup>;
- ponadto wyniki obydwu badań były analizowane z uwzględnieniem płci respondenta. Odnotowane różnice zreferowano w treści raportu.

W celu oceny rangi zarejestrowanych różnic zastosowano testy istotności statystycznej między odsetkami lub średnimi. Odnotowane różnice zreferowano w treści raportu oraz zaznaczono na wykresach prezentujących wyniki badań.

---

<sup>31</sup> Typologia zamawiających powstała w pomiarze z 2011 roku na podstawie analizy segmentacyjnej uwzględniającej opinie zamawiających na temat funkcjonowania rynku zamówień publicznych i wykorzystana w analizie danych z badania zamawiających z 2012 roku. 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.

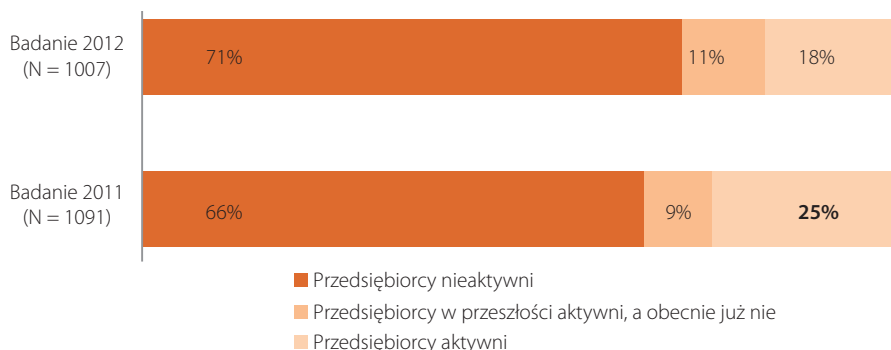
## 4. RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH OCZAMI WYKONAWCÓW

### 4.1. Obecność przedsiębiorstw z sektora MSP na rynku zamówień publicznych

#### 4.1.1. Przedsiębiorcy sektora MSP obecni na rynku zamówień publicznych

Jednym z podstawowych celów badania jest oszacowanie udziału wśród MSP przedsiębiorstw działających na rynku zamówień publicznych i ocena dynamiki tego udziału na przestrzeni lat 2010–2012<sup>32</sup>. W tym celu respondentom objętym badaniem ilościowym MSP zadawane jest pytanie o ich obecność na rynku zamówień publicznych, przy założeniu, że oznacza ona funkcjonowanie na tym rynku w okresie około 1,5 roku poprzedzającego realizację badania<sup>33</sup>, niezależnie od stopnia aktywności. Analiza wyników badań sektora MSP z lat 2011 i 2012 pokazuje, że na poziomie podstawowego wskaźnika opisującego aktywność przedsiębiorców MSP na rynku zamówień publicznych odnotowano znaczące różnice. **W badaniu ilościowym MSP w 2011 roku zarejestrowano 25% przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych, rok później – na rynku obecnych było mniej przedstawicieli MSP – 18%** (różnica jest istotna statystycznie). Można zatem stwierdzić, że rynek zamówień publicznych w porównaniu z okresem sprzed roku stracił dla przedsiębiorców z sektora MSP na atrakcyjności (w dalszej części raportu będziemy poszukiwać hipotez wyjaśniających tę obserwację).

Wykres 1. Struktura MSP ze względu na aktywność na rynku zamówień publicznych



Źródło: badania ilościowe MSP. Pogrubioną czcionką wskazano różnice istotne statystycznie.

Na zbliżonym poziomie – około jednej dziesiątej – w obydwu analizowanych latach utrzymał się odsetek przedsiębiorców, którzy wycofali się z rynku zamówień publicznych (deklarując się jako w przeszłości aktywni, a w momencie realizacji badania już nie). Podobnie jak w roku ubiegłym częściej postępowaly tak firmy średniej wielkości (16%) niż małe i mikro (odpowiednio 12% i 11%). Wycofanie się z rynku częściowo było udziałem firm budowlanych (17%) niż usługowych (10%) i przemysłowych (13%)<sup>34</sup>.

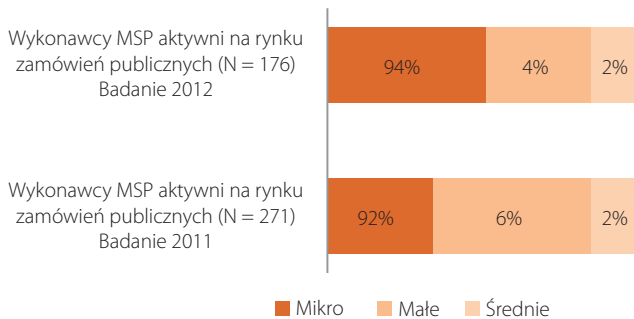
<sup>32</sup> Pełna ocena dynamiki zostanie przedstawiona w raporcie podsumowującym badania cykliczne, w roku 2013.

<sup>33</sup> Tj. od momentu realizacji badania, przypadającego do tej pory na miesiące maj–czerwiec, do początku roku poprzedzającego rok, w którym realizowano badanie. A zatem w pomiarze realizowanym w 2011 roku badani byli pytani o obecność na rynku w latach 2010–2011, a w pomiarze z 2012 roku – w latach 2011–2012.

<sup>34</sup> Świadczyć to może o ujawnieniu się w badaniu problemów z realizacją zamówień budowlanych, stąd częściej właśnie przedsiębiorstwa z tej branży rezygnowały z rynku zamówień publicznych. Warto podkreślić, że niemal wszystkie firmy budowlane, które w przeszłości były aktywne na rynku zamówień publicznych mówiły, iż decyzja o opuszczeniu rynku publicznego nastąpiła w latach 2010–2012.

Struktura MSP obecnych na rynku zamówień publicznych była zbliżona do struktury wszystkich przedsiębiorstw z tego sektora – 94% stanowiły podmioty mikro, 4% firmy małe, około 2% firmy średniej wielkości.

Wykres 2. Wielkość zatrudnienia – przedsiębiorcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych



Źródło: badania ilościowe MSP.

Jeżeli natomiast analizować udział firm aktywnych na rynku zamówień publicznych na poziomie każdej klasy wielkości przedsiębiorstw, wówczas okazuje się, że aktywność ta jest powiązana z liczbą zatrudnionych. Związek ten nie był jednak tak wyraźny, jak w pomiarze w roku 2011. Obecność na rynku zamówień publicznych w bieżącym pomiarze zadeklarowało 17% firm należących do grupy mikroprzedsiębiorstw, 18% przedsiębiorstw małych i 24% podmiotów średniej wielkości (w pomiarze w 2011 roku odpowiednio 24%, 18%, 43%). Warto zauważyć, że ograniczenie działalności na rynku zamówień publicznych w większym stopniu dotyczyło podmiotów średnich i małych niż mikro. W połączeniu z innymi danymi pochodzącymi z badania (np. dotyczącymi postrzegania przez zamawiających zdolności firm poszczególnej wielkości do wykonywania zamówień czy oceny własnej przedsiębiorców<sup>35</sup>) może to świadczyć o relatywnie małej liczbie czynników wypychających firmy mikro z rynku publicznego<sup>36</sup>. Jeżeli firma mikro znajdzie się na rynku zamówień publicznych, to potrafi się na nim utrzymać. Nie możemy również wykluczyć, że większym przedsiębiorstwom łatwiej zrezygnować z omawianego rynku ze względu na większą skalę działania (przychody uzyskiwane z zamówień publicznych łatwiej im zrekomensować przychodami z rynku komercyjnego).

Podobnie jak w 2011 roku, ograniczenie działalności do wąskich rynków geograficznych (zwłaszcza lokalnego) nie idzie w parze z aktywnością na rynku zamówień publicznych. W grupie firm działających lokalnie obecność na rynku zamówień publicznych zadeklarowało 11% badanych, w firmach działających w skali województwa – 21%, podczas gdy w przedsiębiorstwach o zasięgu regionalnym lub ogólnopolskim było to odpowiednio 32% i 29%. Najrzadziej zainteresowanie rynkiem zamówień publicznych wykazywały przedsiębiorstwa działające w skali międzynarodowej. W tej grupie aktywność na rynku zamówień publicznych stwierdzono tylko w przypadku 2 na 7 badanych.

W grupie przedsiębiorstw MSP działających na rynku zamówień publicznych jedną trzecią stanowiły firmy o zasięgu lokalnym, również jedna trzecia działała na rynku wojewódzkim, a ponad jedna czwarta na rynku regionalnym. Co dziesiąty przedsiębiorca MSP obecny na rynku zamówień publicznych prowadził działalność w skali ogólnopolskiej. Struktura przedsiębiorstw aktywnych na rynku zamówień publicznych ze względu na zasięg działalności nie różniła się istotnie statystycznie od tej odnotowanej w 2011 roku.

<sup>35</sup> Zamawiający najgorzej oceniają zdolność realizacyjną podmiotów mikro. Z kolei przedsiębiorcy mikro bardziej niż przedstawiciele innych firm sceptycznie podchodzą do oceny własnych szans na rynku zamówień publicznych.

<sup>36</sup> Ale niewątpliwie istnieją bariery wejścia na ten rynek.

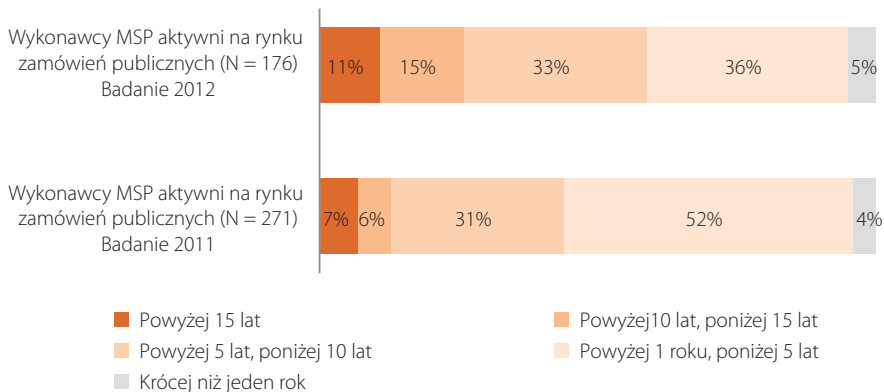
Tabela 1. Zasięg terytorialny podmiotu

	Wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych (N = 176) Badanie 2012	Wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych (N = 271) Badanie 2011
Lokalny – najbliższa okolica	33%	34%
Wojewódzki – na terenie jednego województwa	33%	29%
Regionalny – na terenie kilku województw	22%	14%
Ogólnopolski	11%	20%
Międzynarodowy	0%	2%

Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych – podobnie jak w ubiegłym roku – najczęściej deklarowali obecność na rynku trwającą od 1 do 5 lat (36%) lub od 5 do 10 lat (33%). Wśród wykonawców z roku 2012 odnotowano stosunkowo wysoki, wyższy niż w ubiegłorocznym pomiarze (różnica nie jest jednak istotna statystycznie), odsetek firm o długim, przekraczającym 10 lat stażu w zamówieniach publicznych (26%). Na tym samym poziomie w obydwu pomiarach kształtuje się udział wykonawców o doświadczeniu krótszym niż 1 rok (4–5%).

Wykres 3. Od jak dawna Pana(i) firma jest obecna na rynku zamówień publicznych?



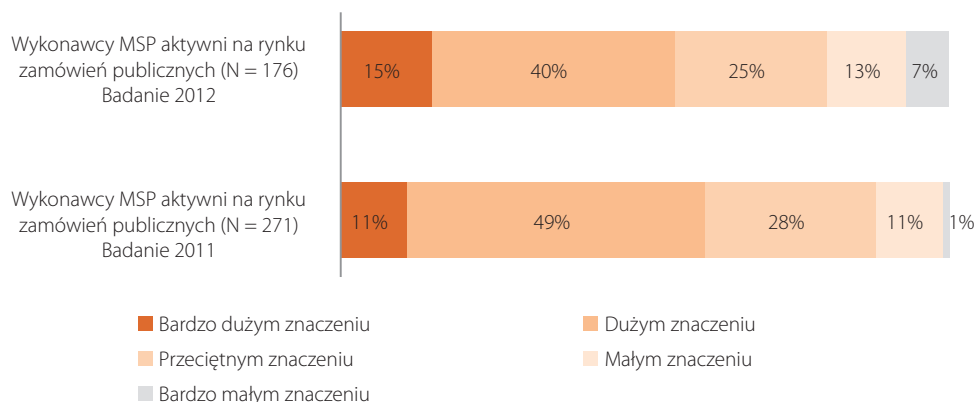
Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Przedsiębiorcy deklarujący obecność na rynku zamówień publicznych w pomiarze z 2012 roku przypisywali rynkowi podobne znaczenie jak wykonawcy ankietowani w ubiegłym roku. Duże lub bardzo duże znaczenie rynek przedstawia dla 55% badanych. Co piąty respondent ocenia go natomiast jako mało istotny (małe lub bardzo małe znaczenie). Choć odnotowane różnice nie są istotne statystycznie, daje się zauważyć lekką tendencję ku postrzeganiu rynku jako mniej ważnego niż w roku ubiegłym (nieco rzadziej wyrażane były opinie o dużym znaczeniu rynku, nieco częściej – o małym znaczeniu). Ponadto małe znaczenie przypisywały rynkowi zamówień publicznych częściej mikroprzedsiębiorstwa niż podmioty małe i średnie.

Hipotezę o malejącym znaczeniu rynku potwierdzają inne dane na temat skali aktywności wykonawców na rynku zamówień publicznych. **Przed wszystkim zmalał przeciętny udział zamówień publicznych w obrotach firmy – z 32% w 2010 roku do 23% w 2011 roku, choć pozyskano nieco więcej zamówień** (odpowiednio: 4,2 i 5,1; efekty te uzyskano, startując w średnio odpowiednio 6,5 i 7,5 postępowaniach). Mimo że według uzyskanych danych wykonawcy pozyskiwali średnio więcej zamówień, **były to zamówienia o mniejszej**

**wartości** (według deklaracji respondentów: w 2010 roku – średnio 50 300 zł, w 2011 roku – 40 800 zł). Ten spadek wartości pozyskiwanych zamówień wydaje się tłumaczyć – przynajmniej częściowo – spadek udziału zamówień publicznych w obrotach firm (możliwy jest jednak także scenariusz wzrostu przychodów z rynku komercyjnego, skutkujący podobną konsekwencją).

Wykres 4. Jakie znaczenie dla Pana(i) przedsiębiorstwa ma rynek zamówień publicznych? Czy jest to rynek o...?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Niezależnie od zaobserwowanych tendencji uzyskane dane wskazują, potwierdzając obserwacje z 2011 roku, na stosunkowo niskie zaangażowanie w rynek zamówień publicznych przeciętnego wykonawcy. Wśród niewielkiej liczby zamówień pozyskanych w ciągu roku (5,1; liczba ta jest jednak wyższa niż w pomiarze z zeszłego roku) zdecydowaną większość (blisko 90%) – podobnie jak i w zeszłym roku – stanowią zamówienia poniżej 14 tys. euro, do których nie stosuje się ustawy prawo zamówień publicznych. Ta ograniczona skala aktywności wykonawców na rynku zamówień publicznych, będąca konsekwencją ich ograniczonego potencjału (94% wykonawców to firmy mikro), musi mieć wpływ na poziom kompetencji wykonawców związanych z funkcjonowaniem rynku. Jak należało się spodziewać, liczba pozyskanych zamówień rośnie wraz ze wzrostem firmy – wykonawcy z grupy mikroprzedsiębiorców pozyskali w 2011 roku średnio 4,9 zamówień, podmioty małe – 6,3, a średnie – 13,2.

Tabela 2. Poziom aktywności na rynku zamówień publicznych

	Wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych Badanie 2012 (N = 176)	Wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych Badanie 2011 (N = 271)
Średnia liczba postępowań pozyskanych w roku 2010/2011, w tym:	5,1	4,2
Postępowania poniżej 14 tys. euro	4,4	2,9
Postępowania powyżej 14 tys. euro	0,7	1,3
Średnia wartość jednostkowego pozyskanego zamówienia publicznego	40 800 zł	50 300 zł
Średni udział zamówień publicznych w łącznych obrotach firmy	23%	32%

Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Profil zamawiających, na których zlecenie wykonawcy kiedykolwiek realizowali zamówienia publiczne, jest bardzo podobny jak w pomiarze z 2011 roku. Najczęściej były to urzędy gmin i powiatów (50% kiedykolwiek, 41% w 2011 roku) oraz przedsiębiorstwa państwowe (48% kiedykolwiek, 41% w 2011 roku). Trzecim stosunkowo popularnym zleceniodawcą były zakłady opieki zdrowotnej/szpitala – zamówienie na zlecenie tego typu instytucji kiedykolwiek realizował co czwarty badany, a w 2011 roku – co piąty.

Względnie często przedsiębiorcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych mieli do czynienia z zamawiającymi reprezentującymi urzędy wojewódzkie i szkoły wyższe (około jednej czwartej badanych kiedykolwiek realizowało dla nich projekty, a w roku 2011 – odpowiednio 19% i 13%).

Podobnie jak w roku ubiegłym, doświadczenia z rynkiem zamówień publicznych najrzadziej dotyczyły natomiast zleceń wykonywanych na rzecz ministerstw i agencji państwowych.

Uzyskane dane, wskazujące na najbardziej liczących się – z perspektywy wykonawców – zamawiających, są zgodne z ogólną strukturą sektora finansów publicznych<sup>37</sup>, wśród których największą grupę zamawiających „klasycznych” stanowiła administracja samorządowa (45,71% zamawiających), zaś jedną z najmniej licznych – administracja rządowa centralna (1,34%). Dane te są zatem z jednej strony odzwierciedleniem rzeczywistości społecznej. Z drugiej jednak strony nie można wykluczyć istnienia barier w pozyskiwaniu przez małe podmioty (które dominują w próbie badawczej wykonawców) zamówień publicznych zleczanych przez urzędy działające na poziomie centralnym: ministerstwa i agencje państwowe. W sytuacji gdy wykorzystywanie elektronicznych narzędzi komunikacji jest ograniczone, podmioty zlokalizowane na obszarach peryferyjnych mają z jednej strony gorsze warunki uczestnictwa w postępowaniu<sup>38</sup>, z drugiej zaś strony sama realizacja zamówienia w miejscu oddalonym geograficznie od siedziby podmiotu może być bardziej uciążliwa. „Omijanie” postępowań ogłaszanych przez instytucje centralne może być także pochodną strategii rynkowej przedsiębiorstwa. Mniejsze podmioty działają częściej na rynku lokalnym i z tego rynku mogą też pochodzić zamawiający publiczni obsługiwani przez te podmioty. Przypuszczamy również, że strategia „rynku lokalnego” może wynikać z ostrożnego szacowania możliwości realizacyjnych własnej firmy.

Stosowane przez wykonawców strategie selekcji zamówień publicznych, podobnie jak w roku ubiegłym, cechują się dużym zróżnicowaniem. Przede wszystkim żadne z analizowanych kryteriów selekcji nie spotyka się ani z masowym odrzuceniem, ani z masową akceptacją. Wręcz przeciwnie, wiele kryteriów ma znaczące grupy zarówno zwolenników, jak i przeciwników: odsetki odrzucających zawsze lub często postępowania określonego typu wahają się od 26% do 33% (w zależności od rodzaju postępowania); odsetki wykonawców nigdy tego nie praktykujących wahają się zaś od 36% do 55%. Postawy wobec funkcjonowania na rynku zamówień publicznych są zróżnicowane i prawdopodobnie przedsiębiorcy nie posługują się określonym wzorcem/strategią zachowania, a dostosowują się do kontekstu sytuacyjnego. A zatem dokonywane przez nich wybory są efektem analizy konkretnego zamówienia, jego opłacalności i wykonalności. Oczywiście w przypadku systematycznego pojawiania się określonych informacji, dotyczących np. współpracy z określonym zamawiającym, dochodzi do ukształtowania się konkretnej postawy.

Spośród analizowanych czynników największe znaczenie w selekcji zamówień publicznych mają: możliwość samodzielnego startu w postępowaniu, stosowanie ceny jako jedynego kryterium wyboru ofert przez zamawiających oraz niewielka wartość zamówień. Odsetek wykonawców choćby czasami odrzucających tego typu zamówienia publiczne: niepozwalające na samodzielny start, w których o wyborze wykonawcy decyduje wyłącz-

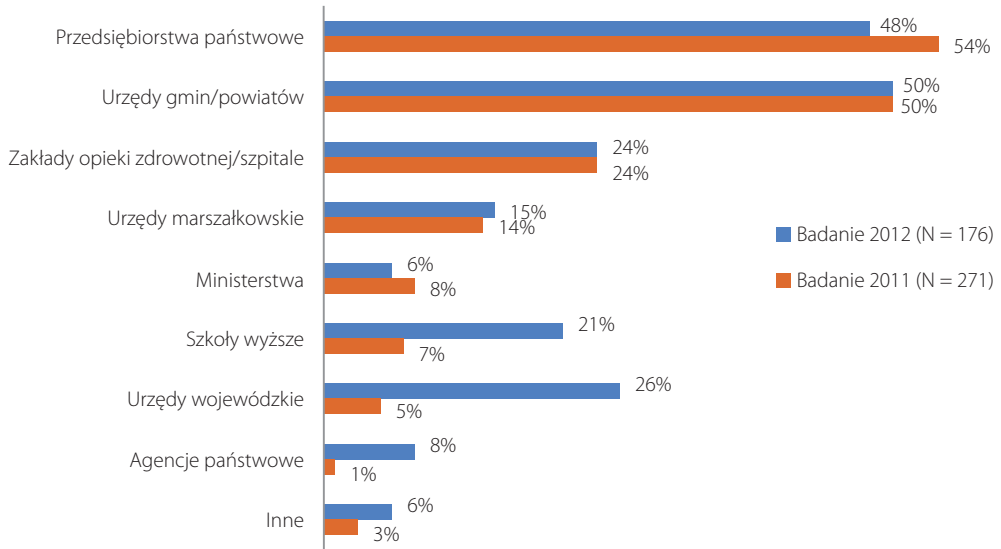
<sup>37</sup> *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 roku*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2012, s. 24.

<sup>38</sup> Brak możliwości przesłania oferty i powiązanych z nią dokumentów drogą elektroniczną skraca czas, jaki wykonawcy mają na przygotowanie oferty. Choć różnica jednego dnia nie wydaje się duża, to w rzeczywistości może przesądzać o szansach na sukces. Dotyczy to zwłaszcza postępowań z 7-dniowym okresem na przygotowanie oferty. Tam, gdzie okres ten jest dłuższy, z pewnością łatwiej jest zarządzać czasem.



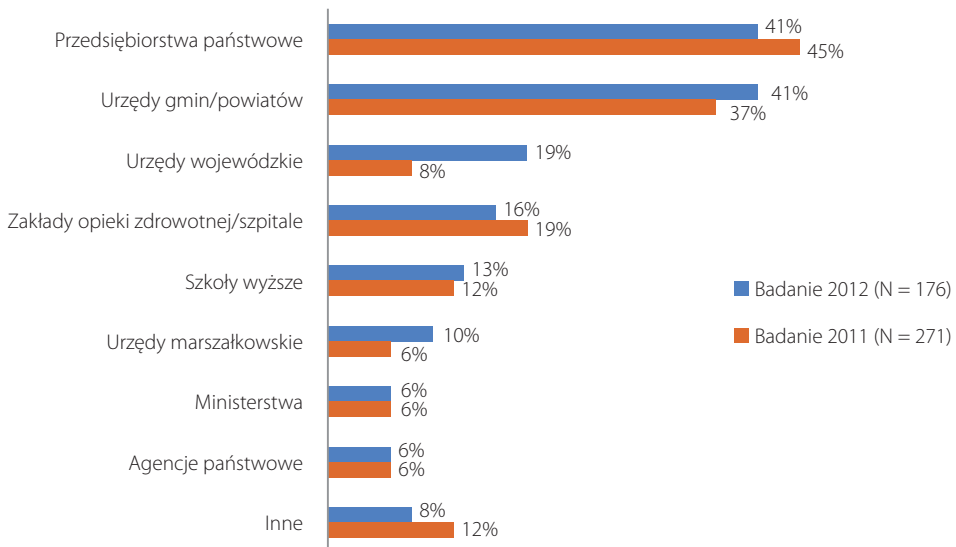
nie cena lub o niewielkiej wartości wynosi około 60% i przeważa dość znacznie (różnice rzędu 18–28 punktów procentowych) nad odsetkiem wykonawców, którzy nigdy takich zamówień nie odrzucają.

Wykres 5. Na rzecz jakich instytucji/organizacji realizowaliście Państwo kiedykolwiek projekty w ramach rynku zamówień publicznych?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Wykres 6. Dla jakich instytucji realizowaliście Państwo projekty w 2010 (badanie 2011 r.) / 2011 roku (badanie 2012 r.)?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Zamówienia, w których firma nie ma możliwości samodzielnego startu zdarza się odrzucać 64% wykonawców, w tym 26% robi to zawsze lub często. Paradoksalnie z takich zamówień częściej rezygnują podmioty mikro, posiadające ograniczone zasoby, a zatem bardziej potrzebujące zewnętrznego wsparcia kadrowego, finansowego itp. uzyskiwanego dzięki połączeniu potencjałów kilku podmiotów. Odsetek rezygnujących (choćby od czasu do czasu) w grupie firm mikro wynosi 65%, w firmach małych – 55%, a w firmach średnich – 50%.

Zamówienia, w których cena stosowana jest jako jedyne kryterium wyboru ofert, zdarza się odrzucać 61% wykonawców, w tym zawsze lub często odrzuca je 32%. Uzyskane dane potwierdzają odnotowane w ubiegłym roku poważne kontrowersje (w różnych grupach badanych, w tym wśród wykonawców) wokół kryterium ceny. Ocena ceny jako kryterium selekcji zamówień publicznych potwierdza także zaobserwowaną już w roku ubiegłym prawidłowość, że kryterium najniższej ceny działa najbardziej zniechęcająco na firmy mikro. Firmy tej wielkości częściej niż pozostałe (63%) deklarowały bowiem odrzucanie (choćby czasami) zamówień, w których o wyborze wykonawcy decyduje w 100% cena (wśród firm małych i średnich takie deklaracje były znacznie rzadsze – odpowiednio 34% i 36%). Potwierdza się zatem ubiegłoroczne spostrzeżenie, że zdolność do konkurowania w oparciu o cenę mają przede wszystkim przedsiębiorstwa większe.

Zamówienia o niewielkiej wartości zawsze lub często odrzuca co trzeci wykonawca; nigdy zaś nie postępuje w ten sposób 41% przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych. Ponownie czynnik ten zniechęcająco działa nieco częściej na podmioty mikro (zamówienia o niewielkiej wartości zdarza się odrzucać, choćby czasami, 59% wykonawców z tej grupy) niż na podmioty małe i średnie (po 50%).

Pozostałe kryteria stosowane są przez wykonawców jako kryteria negatywnego wyboru, skłaniające do podjęcia decyzji o niestartowaniu w przetargu, podobnie często jak w ogóle nie są brane pod uwagę w selekcji zamówień publicznych. Spośród tych kryteriów czynnikiem o największym stopniu „neutralności” z punktu widzenia wpływu na zachowania wykonawców jest regionalny charakter zamówienia (zamówienie pochodzi z rynków regionalnych) – zamówień tego typu nigdy nie odrzuca ponad połowa badanych (55%; przy wynoszącym 30% odsetku odrzucających je zawsze lub często). Do kryterium o relatywnie dużym stopniu „neutralności” należy także zaliczyć:

- brak płatności w transzach – nie ma on wpływu na 49% wykonawców (jednak co trzeciego zawsze lub często zniechęca do udziału w zamówieniu);
- typ zamawiającego – nie ma on wpływu na 46% wykonawców (jednak 29% ma swoje „negatywne typy” zamawiających, których zamówienia odrzuca zawsze lub często).

Można zatem powiedzieć, że strategię selekcji zamówień publicznych przez wykonawców charakteryzują się przede wszystkim dużym stopniem adaptacyjności do dominujących cech rynku: braku płatności w transzach, orientacji na najniższą cenę, zróżnicowania budżetów zamówień, regionalnego pochodzenia większości zamówień. Rezygnacja przez wykonawców z udziału w tego typu „typowych” dla rynku zamówieniach oznaczałaby radykalne ograniczenie aktywności na rynku. Strategie te cechują się także dużym stopniem rynkowego pragmatyzmu, nakazującego decyzję każdorazowo dostosowywać do konkretnych okoliczności i wymogów konkretnego zamówienia (od 16% do 38% wykonawców w zależności od kryterium jedynie czasem odrzuca zamówienia określonego typu).

**Na przestrzeni ostatniego roku zaszły jednak pewne zmiany** (potwierdzone różnicami istotnymi statystycznie) **w stosowanych strategiach wyboru zamówień publicznych przez wykonawców.** Zmiany te wskazują na kierowanie przez wykonawców pod adresem realizowanych zamówień (a zatem i całego rynku) większych oczekiwań. **W pomiarze z 2012 roku częściej niż w badaniu z 2011 roku deklarowano posługiwanie się w wyborze zamówień publicznych kryteriami:**

- **sposobu oceny zamówienia** – zamówienia, w których cena decyduje w 100% o wyborze wykonawcy, zawsze lub często odrzuca 32% wykonawców, w 2011 – 11%;

- **wartości zamówienia** – zamówienia o niewielkiej wartości zawsze lub często odrzuca 33% wykonawców, w 2011 było to 9%;
- **sposobu płatności** – zamówienia, w których nie przewidziano możliwości płatności w transzach, zawsze lub często odrzuca 32% badanych, w 2011 – 9%.

Wykonawcy **częściej odrzucają też zamówienia pochodzące z rynków regionalnych** (w 2012 zawsze lub często postępowo tak 30% wykonawców, w 2011 – 8%; różnica istotna statystycznie) oraz **od określonych typów zamawiających** (odpowiednio: 29% i 9%; różnica istotna statystycznie). Trudno jednoznacznie wyjaśnić przyczynę tej różnicy, jednak wydaje się prawdopodobne, że może ona mieć związek z niższymi wartościami tego typu zamówień.

Przedstawione wyżej różnice pokazują, że postawa wykonawców wobec rynku ulega istotnej zmianie. **Wykonawcy formułują bowiem większe oczekiwania pod adresem rynku zamówień publicznych – oczekiwania te dotyczą reorientacji rynku na jakość (w miejsce ceny) oraz domagania się większego respektowania praw wykonawców, uczynienia relacji między zamawiającymi a wykonawcami bardziej symetrycznymi** (postulat oczekiwania płatności w transzach wydaje się o tym świadczyć).

Tabela 3. Czy wybierając postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w których Państwo startujecie..?

	Zawsze		Często		Czasami		Nigdy	
	2012 N = 176	2011 N = 271	2012 N = 176	2011 N = 271	2012 N = 176	2011 N = 271	2012 N = 176	2011 N = 271
Odrzucacie Państwo zamówienia, jeśli nie macie Państwo samodzielnej zdolności do startu w postępowaniu	2%	<b>19%</b>	24%	23%	38%	24%	36%	34%
Odrzucacie Państwo zamówienia o niewielkiej Państwa zdaniem wartości	7%	4%	<b>26%</b>	5%	25%	38%	41%	42%
Odrzucacie Państwo zamówienia, w których o wyborze wykonawcy w 100% decyduje cena	1%	0%	<b>31%</b>	11%	30%	38%	39%	51%
Odrzucacie Państwo zamówienia, w których umowa nie przewiduje płatności w transzach	7%	4%	<b>25%</b>	5%	19%	<b>41%</b>	49%	50%
Odrzucacie Państwo zamówienia pochodzące z rynków regionalnych	1%	2%	<b>29%</b>	8%	16%	16%	55%	<b>73%</b>
Odrzucacie Państwo zamówienia pochodzące od określonych typów zamawiających bądź konkretnych instytucji	<b>10%</b>	0%	19%	9%	26%	39%	46%	52%

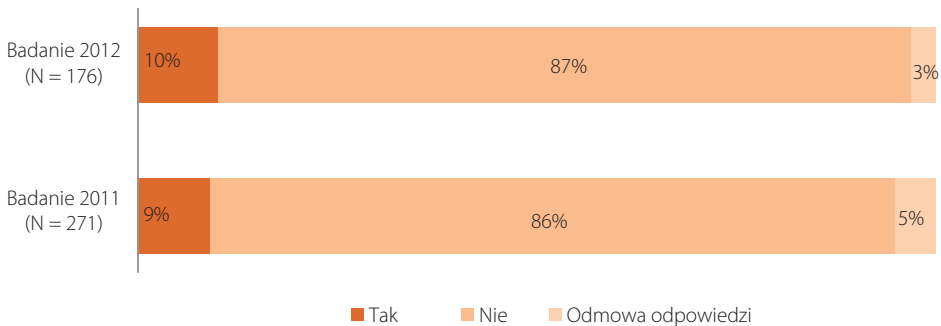
Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Z drugiej strony odnotowano także **zmianę w ocenie atrakcyjności zamówień, w sytuacji, gdy wykonawca nie posiada samodzielnej zdolności do startu w postępowaniu**. W porównaniu z rokiem ubiegłym **istotnie zmalał odsetek wykonawców, którzy tego typu zamówienia odrzucają zawsze** – z 19% w 2011 roku do 2% w roku obecnym. Obok zwiększania się znaczenia wymogów jakościowych i dotyczących partnerskiego traktowania **obserwujemy zatem także zwiększanie się elastyczności wykonawców i większą ich orientację na współpracę z konsorcjantami**, jeśli jest ona konieczna. Postawa ta może być wymuszona „skurczeniem się” rynku zamówień publicznych (w konsekwencji zmniejszeniem średniej wartości jednostkowego zamówienia), co nasila skłonność do korzystania z różnych sposobów pozyskiwania zamówień – nawet tych, których samodzielnie nie można by pozyskać.

#### 4.1.2. Doświadczenia z pozyskiwaniem zamówień publicznych w ramach konsorcjum

Wyniki pomiaru z 2012 roku wskazują nadal na niewielką popularność ubiegania się o zamówienia w ramach konsorcjów. Co ciekawe, dzieje się tak mimo większej otwartości na taką współpracę (samodzielne niespełnianie przez wykonawców kryteriów udziału w postępowaniu nie działa już na nich tak zniechęcająco, jak w 2011 roku). Posiadanie doświadczeń „konsorcyjnych” zadeklarowała podobnie liczna jak w roku ubiegłym, 10%, grupa wykonawców (18 respondentów). Wąska grupa wykonawców posiadających takie doświadczenia uczestniczyła jednak w większej liczbie postępowań, w których zdecydowano się na taką formę kooperacji (średnio 2,7 w 2011 roku; w roku 2010 – 1,3; do danych tych należy podchodzić z ostrożnością, gdyż pochodzą one z bardzo małych grup respondentów).

Wykres 7. Czy Pana(i) firma ubiegała się kiedykolwiek o zamówienie publiczne w ramach powołanego specjalnie na rzecz tego zamówienia konsorcjum dwóch lub więcej firm?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Przedsiębiorcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych, posiadający doświadczenia konsorcyjne odpowiadali na kilka pytań dotyczących oceny tych doświadczeń, sposobu powoływania konsorcjów i pełnionej w nich roli. Jak wyżej wspomniano, liczba tych wykonawców jest bardzo mała (N = 18), w związku z czym należy zachować ostrożność w wyciąganiu wniosków z przedstawionych niżej danych:

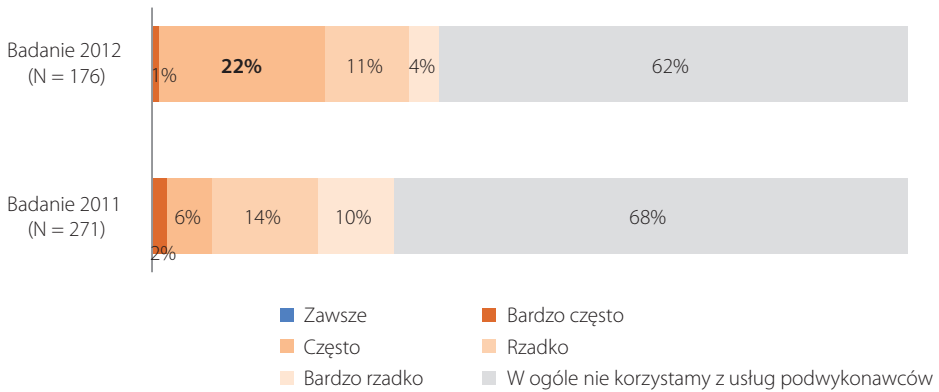
- Tworzenie konsorcjów jest dla większości wykonawców posiadających doświadczenia konsorcyjne praktyką rzadką lub raczej rzadką;
- Badani częściej występowali jako inicjatorzy powołania konsorcjum niż jako strony przystępujące do udziału w konsorcjum w odpowiedzi na zaproszenie innego podmiotu;
- Większość ankietowanych ma doświadczenia zarówno z byciem liderem konsorcjum, jak i partnerem lidera.
- Wspólne ubieganie się o zamówienie było przede wszystkim uzasadniane brakiem samodzielności: w spełnianiu kryteriów dotyczących postępowania, w możliwości samodzielnej realizacji zamówienia bądź brakiem finansowego przygotowania do startu w postępowaniu (brak środków na zapłacenie wadium lub brak zdolności do prefinansowania zamówienia). Rzadko pojawiały się opinie wskazujące na wybór konsorcjanta z powodu ekonomicznej kalkulacji (jest tańszy i pozwoli na obniżenie ceny zamówienia);
- Choć w badanej próbie dominowały pozytywne doświadczenia konsorcyjne, to według większości badanych wspólne ubieganie się o zamówienie nie zwiększa skuteczności pozyskiwania zamówień (skuteczność ofertowania jest podobna lub nawet niższa).

### 4.1.3. Doświadczenia z korzystaniem z usług podwykonawców

Badanie zrealizowane w 2012 roku ujawniło **rosnącą popularność podwykonawstwa wśród wykonawców zamówień publicznych**. Z jednej strony zmniejszył się z 68% do 62% odsetek wykonawców mówiących, że w realizacji zamówień publicznych nigdy nie korzystali z podwykonawstwa, z drugiej zaś **zwiększył się (zmiana istotna statystycznie) odsetek deklaracji o częstym lub bardzo częstym sięganiu po omawianą formę współpracy** (z 8% do 23%).

Zwiększeniu uległa także liczba zamówień, do których angażowano podwykonawców – w pomiarze w 2011 roku miało to miejsce średnio 2,1 razy, zaś w pomiarze bieżącym – 2,6 razy.

Wykres 8. Jak często realizując zamówienia publiczne korzystacie Państwo z usług podwykonawców?

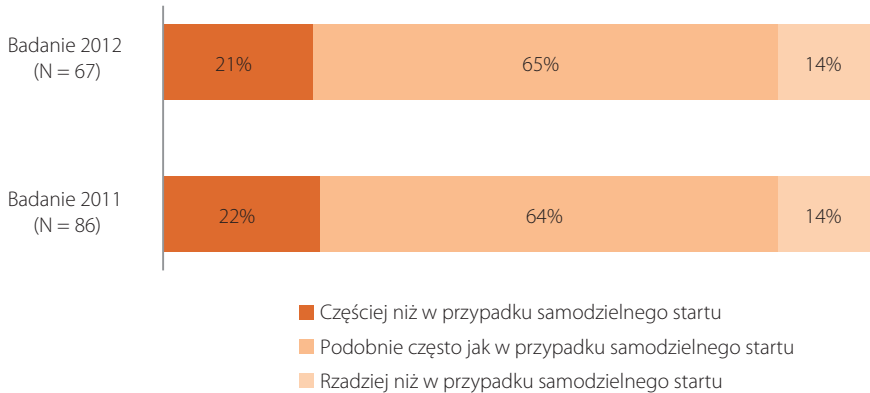


Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Skuteczność ofertowania z udziałem podwykonawców została oceniona niemal identycznie jak w roku ubiegłym. Blisko dwie trzecie ankietowanych (65%) uznało, że jest ona zbliżona do uzyskiwanej bez udziału podwykonawców, ponad jedna piąta (21%) badanych była zdania, iż dzięki podwykonawcom uzyskuje wyższy poziom skuteczności, a 14% wyraziło odmienną opinię. Uzyskane dane wskazują, że podwykonawstwo traktowane jest przez większość badanych jako niezbędna konieczność (myśleć tak mogą o nim respondenci skłaniający się po te rozwiązania, mimo że nie uznają ich za zwiększające możliwości wygranej). Wydaje się zatem, że dla części respondentów wariant podwykonawstwa 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.

Zasadniczo na tym samym poziomie kształtuje się także ogólna ocena współpracy z podwykonawcami. W obydwu pomiarach dominują doświadczenia pozytywne (zwracano uwagę na dobrą współpracę, dotrzymywanie warunków umowy i solidność podwykonawców), choć w 2012 roku było ich mniej (67% ocen pozytywnych) niż w 2011 roku (81%; różnica ta nie jest jednak istotna statystycznie). Częściej natomiast pojawiały się oceny ambiwalentne – częściowo pozytywne, częściowo negatywne (odpowiednio 27% i 13%). Na tym samym poziomie utrzymał się odsetek wyrażających się o współpracy negatywnie (6%).

Wykres 9. A jak oceniacie Państwo skuteczność ubiegania się o zamówienia w kooperacji z podwykonawcami? Czy włączając podwykonawców pozyskujecie Państwo zamówienia...?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy korzystali z usług podwykonawców).

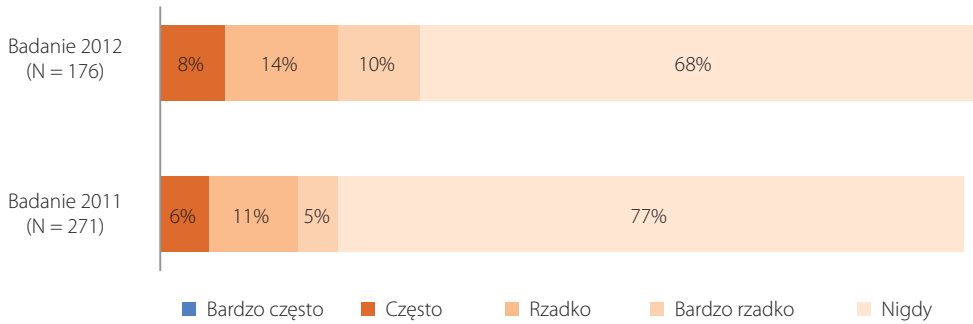
Tabela 4. Jakie są Pana(i) doświadczenia z realizacją zamówień publicznych z podwykonawcami? Czy są one...?

	2012	2011
Razem	N = 67	N = 86
[4+5]	67%	81%
[5] Zdecydowanie pozytywne	6%	6%
[4] Raczej pozytywne	61%	75%
[3] Częściowo pozytywne, częściowo negatywne	27%	13%
[2] Raczej negatywne	5%	6%
[1] Zdecydowanie negatywne	1%	0%
[1+2]	6%	6%
Średnia	3,7	3,8

Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy korzystali z usług podwykonawców).

**Wyniki pomiaru z 2012 roku dostarczają także innych danych wskazujących na rosnącą popularność podwykonawstwa. W roli podwykonawców częściej występowały także sami badani wykonawcy.** W pomiarze z 2011 roku zdecydowana większość przedsiębiorców z sektora MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych (77%) nigdy nie pełniła funkcji podwykonawcy, w 2012 roku odsetek ten zmalał do 68%. Tym samym funkcję podwykonawcy zdarza się pełnić prawie co trzeciemu przedsiębiorcy aktywnemu na rynku zamówień publicznych. Doświadczenia tego typu nie są jednak częste (24% badanych określa je jako rzadkie, a 8% jako częste) i w porównaniu z ubiegłorocznym pomiarem podejmowane są z mniejszą częstotliwością. W 2010 roku średnia liczba projektów, w których wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych występowały w roli podwykonawcy wyniosła 3,3, zaś w 2011 roku – 1,7.

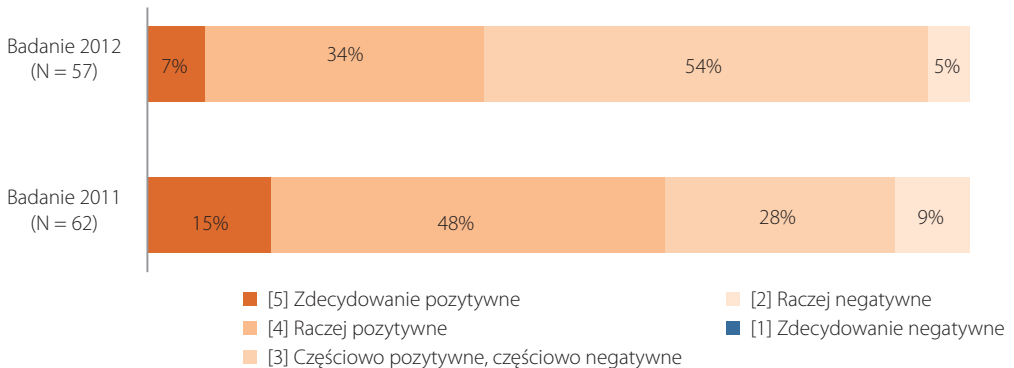
Wykres 10. Jak często Pana(i) firma występuje w roli podwykonawcy realizującego zamówienie publiczne?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Podobnie jak w ubiegłorocznym pomiarze ogólna ocena występowania w roli podwykonawcy była gorsza od oceny korzystania z usług podwykonawców. Choć przeważały oceny pozytywne, to wyraziło je „tylko” 41% ankietowanych. Aż ponad połowa (54%) respondentów miała za sobą zarówno złe, jak dobre doświadczenia, a 5% respondentów negatywnie wypowiedziało się o własnych doświadczeniach bycia podwykonawcą. Ponadto **doświadczenia z realizacji zamówień publicznych w roli podwykonawcy były mniej korzystne niż w ubiegłorocznym pomiarze** (rzadziej wyrażano opinie pozytywne: w 2012 roku – 41%, w 2011 – 63%, choć – z uwagi na niewielkie liczebności prób – nie wykazano ich istotności statystycznej).

Wykres 11. Jakie są Pana(i) doświadczenia z realizacji zamówień publicznych w roli podwykonawcy? Czy są one...?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy uczestniczyli w zamówieniach publicznych w roli podwykonawcy).

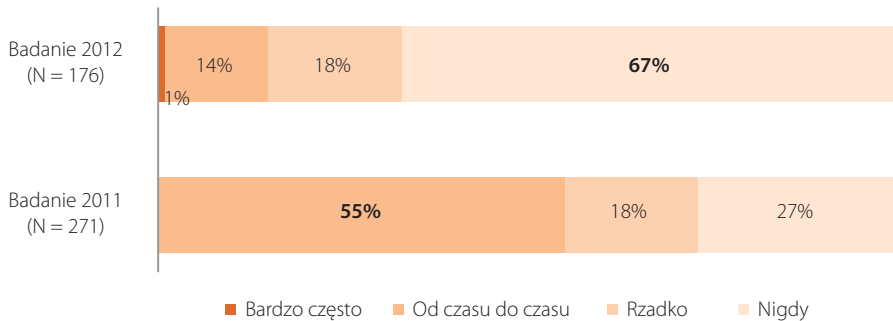
#### 4.1.4. Doświadczenia z korzystaniem z doświadczenia/zasobów innych podmiotów

W chwili realizacji pomiaru w 2012 roku instytucja korzystania z doświadczenia/zasobów innych podmiotów w celu udokumentowania spełniania warunków udziału w postępowaniu od blisko 2,5 roku dostępna była w ustawie Prawo zamówień publicznych.

Wyniki badań wśród przedsiębiorców pokazują jednak, że praktyka „pożyczania” doświadczenia nie zyskuje na popularności. W pomiarze z 2012 roku jest ona stosowana rzadziej niż w 2011 roku. Do częstego lub okazjo-

nalnego jej stosowania (od czasu do czasu) przyznało się 15% badanych (w tym 1% bardzo często) , podczas gdy w 2011 roku – 55%<sup>39</sup> (odnotowana różnica jest istotna statystycznie).

Wykres 12. 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: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Odnotowana różnica może wynikać z faktu, że w okresie realizacji badania z 2011 roku rozwiązanie polegające na korzystaniu z zasobów innych podmiotów było mniej znane wykonawcom niż w chwili obecnej. Mogli oni zatem pod pojęcie „udostępniania zasobów innych podmiotów” podkładać różne treści, np. uwzględnianie w realizacji zamówienia podwykonawców czy włączanie do składu zespołów projektowych osób, którymi wykonawca dysponuje np. na podstawie umowy cywilno-prawnej. Nie można zatem wykluczyć, że pytanie, zakładające znajomość analizowanego rozwiązania (w momencie kiedy nie zdążyło się ono jeszcze upowszechnić na rynku zamówień publicznych), mogło skutkować błędnymi odpowiedziami, odnoszącymi się do innego, nieodpowiadającego jego ustawowemu znaczeniu, desygnatu pojęcia „udostępnianie zasobów”. Tego rodzaju błędów nie można też wykluczyć w badaniu z 2012 roku – zważywszy na fakt, że badana grupa wykonawców dysponuje raczej powierzchowną wiedzą na temat prawa zamówień publicznych i pozyskuje w większości zamówienia poniżej 14 tys. euro, do których ustawa PZP, a zatem i rozwiązanie polegające na korzystaniu z zasobów innych podmiotów nie mają zastosowania (o czym szerzej w dalszej części raportu). Wydaje się zatem, że z uwagi na niską znajomość ustawy PZP wśród wykonawców i uzasadnione wątpliwości co do poprawności rozumienia przez wykonawców analizowanego rozwiązania – uzyskane dane należy traktować z ograniczonym zaufaniem.

#### 4.1.5. Obecność na zagranicznych rynkach zamówień publicznych

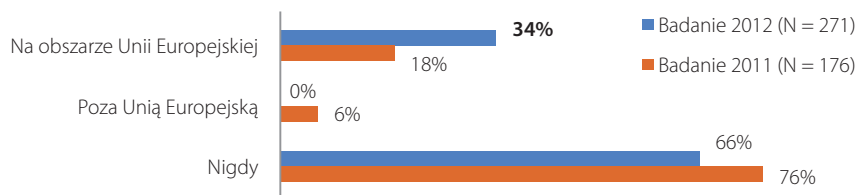
Dane Urzędu Zamówień Publicznych wskazują na niewielki poziom zaangażowania polskich przedsiębiorców na europejskim rynku zamówień publicznych. W roku 2011 polskie przedsiębiorstwa zawarły 50 kontraktów na terenie UE. Liczba ta, choć niezbyt duża, była jednak większa niż w 2010 roku (38).

Wyniki bieżącego pomiaru potwierdzają, że **zwiększa się aktywność (próby aktywności) wykonawców na zagranicznych rynkach, zwłaszcza na terenie Unii Europejskiej**. W badaniu z roku 2011 18% wykonawców zadeklarowało, że podjęło próby (jedno- lub kilkukrotne) pozyskania zamówień publicznych z tego rynku, podczas gdy w roku 2012 odsetek analogicznych deklaracji wyniósł 34% (różnica istotna statystycznie) Poziom aktywności na rynkach zagranicznych innych niż Unia Europejska był natomiast znacznie niższy – o próbie pozyskania zamówienia mówiło 6% wykonawców badanych w 2011 roku i żaden badany w roku 2012.

<sup>39</sup> Żaden respondent nie zadeklarował, że korzysta z tego rozwiązania bardzo często.

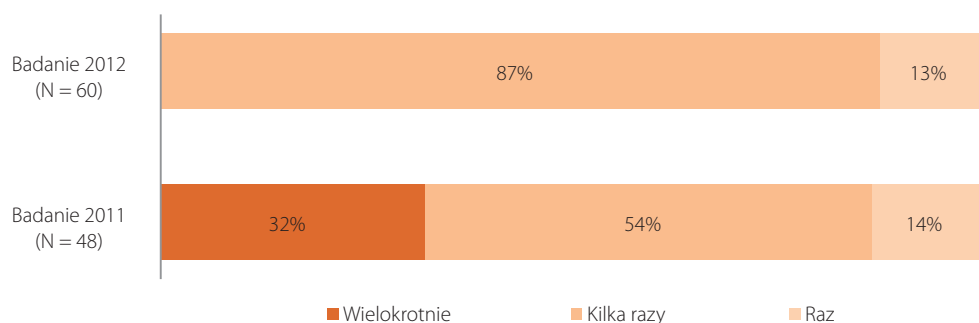


Wykres 13. Czy kiedykolwiek uczestniczyliście Państwo w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego ogłaszanych przez instytucje / organizacje zlokalizowane...?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Wykres 14. Ile razy staraliście się Państwo o zamówienia ogłaszane przez te instytucje/organizacje na obszarze Unii Europejskiej?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy ubiegali się o zamówienia publiczne na obszarze Unii Europejskiej).

Realizowane na rynkach europejskich zamówienia publiczne najczęściej dotyczyły – podobnie jak w pomiarze z ubiegłego roku usług (na terenie UE).

## 4.2. Obsługa zamówień publicznych w przedsiębiorstwie

### 4.2.1. Wielkość i struktura zasobów ludzkich

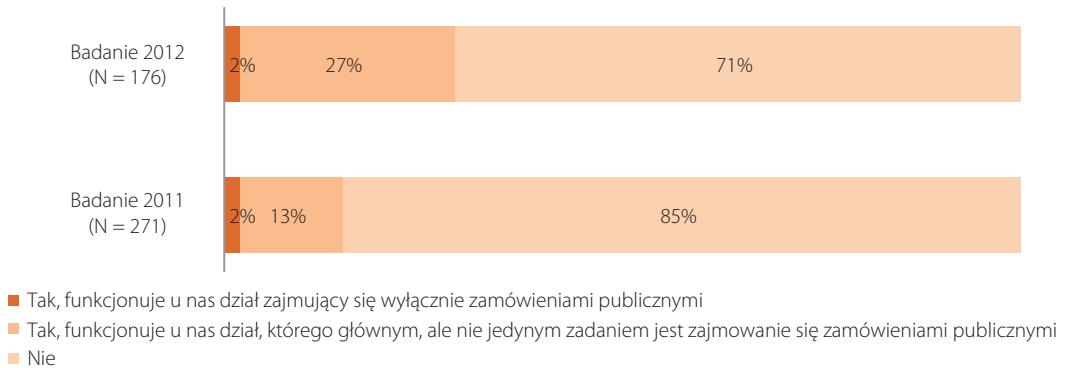
Podobnie jak w pomiarze z 2011 roku, przedsiębiorstwa sektora MSP aktywne na rynku zamówień publicznych bardzo rzadko miały wyodrębnione komórki zajmujące się obsługą zamówień publicznych<sup>40</sup>. Do rzadkości nadal należy w szczególności posiadanie komórek działających wyłącznie w obszarze zamówień publicznych (istniały w 2% badanych przedsiębiorstw, podobnie jak w roku ubiegłym). Nieco częściej spotykaliśmy się w firmach wykonawców z istnieniem działów, które obsługują zamówienia publiczne jako główny, ale nie jedyny obszar działalności (27%; w pomiarze z ubiegłego roku – 13%; różnica ta nie jest jednak istotna statystycznie).

<sup>40</sup> Respondenci odpowiadali na pytanie o treści: Czy w Pana(i) firmie funkcjonuje komórka/dział zajmujący się wyłącznie zamówieniami publicznymi lub taki, którego głównym zadaniem jest zajmowanie się zamówieniami publicznymi? Możliwe były następujące odpowiedzi: tak, funkcjonuje u nas dział zajmujący się wyłącznie zamówieniami publicznymi; tak, funkcjonuje u nas dział, którego głównym, ale nie jedynym zadaniem jest zajmowanie się zamówieniami publicznymi; nie. Dalsze analizy dotyczące funkcjonowania działu zamówień publicznych zostały przeprowadzone na respondentach, którzy odpowiedzieli, że w firmie funkcjonuje dział zajmujący się wyłącznie zamówieniami publicznymi lub dział, którego głównym, ale nie jedynym zadaniem jest zajmowanie się zamówieniami publicznymi.

Przy stosunkowo niedużym udziale zamówień publicznych w obrotach firm (średnio 23%) trudno oczekiwać, aby obecność na rynku zamówień publicznych skutkowałą wprowadzaniem odrębnej specjalizacji w strukturze organizacyjnej.

Przeciętnie wśród przedsiębiorstw MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych w komórce zajmującej się obsługą tych zamówień pracowało 2,3 osoby. W stosunku do roku ubiegłego nie obserwujemy tu rozrostu kadrowego (w roku ubiegłym liczba ta była zbliżona – 1,8 osoby).

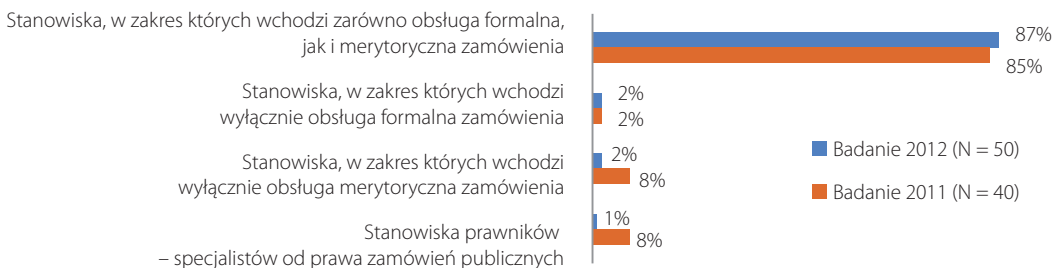
Wykres 15. Czy w Pana(i) firmie funkcjonuje komórka/dział zajmujący się wyłącznie zamówieniami publicznymi lub taki, którego głównym zadaniem jest zajmowanie się zamówieniami publicznymi?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Podobnie jak w roku ubiegłym, pracownicy działów zajmujących się zamówieniami publicznymi rzadko pracują w ramach wąskiego obszaru zawodowego. Standardem jest delegowanie ich zarówno do obsługi formalnej, jak i merytorycznej zamówienia (97%; w roku ubiegłym – 85%). Stanowiska, w zakres których wchodzi wyłącznie obsługa formalna, jak również stanowiska dedykowane wyłącznie obsłudze merytorycznej posiadało po 2% badanych przedsiębiorstw. Sporadycznie wykonawcy zatrudniają w swoich strukturach prawników – specjalistów od prawa zamówień publicznych (1%; w porównaniu z zeszłorocznym pomiarem był to spadek o 7 punktów procentowych).

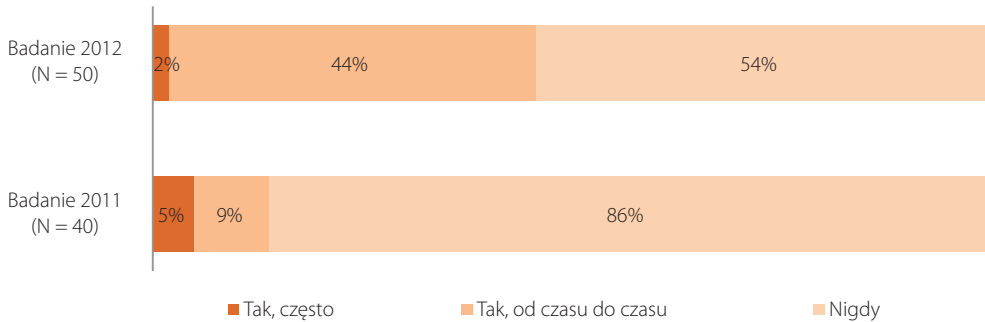
Wykres 16. Na jakich stanowiskach zatrudnieni są pracownicy działu?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, posiadający dział zajmujący się zamówieniami publicznymi jako wyłącznym lub głównym przedmiotem kompetencji). Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100.

Przedsiębiorcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych, posiadający odrębne działy do spraw zamówień publicznych, rzadko kontraktowali ekspertów zewnętrznych do obsługi merytorycznej zamówienia<sup>41</sup>. Choć zwiększył się odsetek wykonawców posiadających jakiegokolwiek doświadczenia z korzystaniem z zewnętrznych ekspertów (z 14% do 46%; różnica nie jest jednak istotna statystycznie), to na tym samym poziomie pozostał odsetek wykonawców często praktykujących taką współpracę (2%, w pomiarze z 2011 roku – 5%).

Wykres 17. Czy zdarza się Państwu korzystać z pomocy zewnętrznych ekspertów do obsługi merytorycznej zamówienia?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, posiadający dział ds. zamówień publicznych).

Zasoby kadrowe dedykowane do obsługi zamówień publicznych w firmach, w których strukturach nie wyodrębniono działów do zamówień publicznych, są podobne jak w firmach, które takie działy posiadają. Średnia liczba pracowników zajmujących się tym obszarem wynosi 1,8 i kształtuje się na tym samym poziomie jak w ubiegłorocznym pomiarze.

W pomiarze z 2012 roku wprowadzono dodatkowe pytanie dotyczące struktury płciowej pracowników obsługujących zamówienia publiczne w firmach wykonawców. Uzyskane dane wskazują na zbalansowany rozkład płci (odpowiadający udziałem płci w strukturze populacji Polaków) – 52% pracowników to kobiety, a 48% – mężczyźni. W strukturze płci osób udzielających wywiadu obserwujemy jednak niewielką przewagę mężczyzn (56%). Prawdopodobnie jest to związane z wymogami rekrutacyjnymi – do wywiadu kwalifikowały się osoby zajmujące w swoich firmach stanowiska właścicielskie, zarządcze lub dyrektorskie kierownicze, a te – jak pokazują wyniki innych badań<sup>42</sup> – częściej zajmowane są przez mężczyzn niż kobiety.

Warto dodać, że pracownicy odpowiadający w firmach wykonawców za zamówienia publiczne (udzielający wywiadu) legitymują się wysokim poziomem formalnego wykształcenia – dwie trzecie z nich posiada wykształcenie wyższe, a jedna czwarta – średnie. W przypadku jednej piątej respondentów profil wykształcenia – kierunki prawnicze i administracyjne – stanowią korzystną podstawę dla rządzącej się wysokim stopniem proceduralizmu i wymagającej znajomości przepisów obsługi zamówień publicznych. Najczęściej badani kształcili się jednak w innych dziedzinach – technicznych i informatycznych (37%) oraz ekonomicznych (21%).

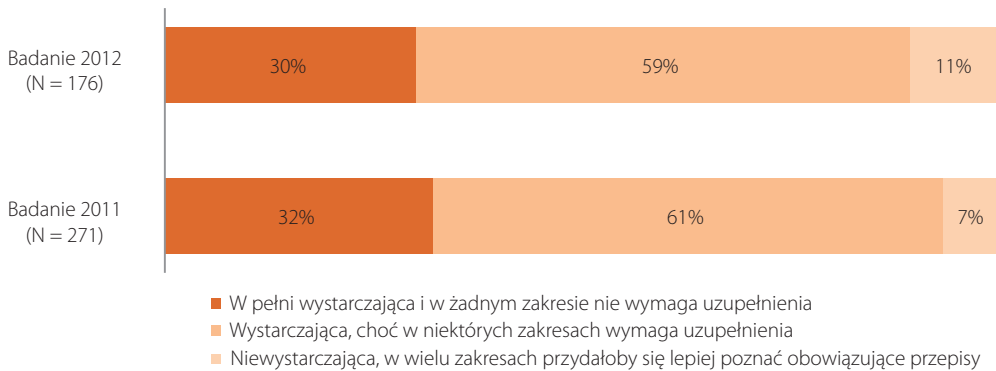
<sup>41</sup> Pytanie o korzystanie z ekspertów zewnętrznych do obsługi merytorycznej zamówienia było zadawane tym respondentom, którzy zadeklarowali, że w ich firmie istnieje komórka zajmująca się zamówieniami publicznymi jako wyłącznym lub głównym przedmiotem działalności.

<sup>42</sup> Na przykład w zarządach polskich spółek kobiety stanowią nieco ponad 10%. Źródło: *Women on Boards: A Statistical Review by Country, Region, Sector and Market Index*; Governance Metrics International; 2009.

## 4.2.2. Zasoby wiedzy, podnoszenie kwalifikacji

W porównaniu z ubiegłorocznym pomiarem nie odnotowano istotnych zmian w ocenie przez wykonawców swojej wiedzy o zamówieniach publicznych. W dalszym ciągu na ogół korzystnie oceniali oni wiedzę swoich instytucji na temat zamówień publicznych, ale rzadko uważali ją za wyczerpującą, niewymagającą uzupełnienia. Za w pełni wystarczającą uznało ją 30% ankietowanych. Około 60% badanych stwierdziło, że wiedza ta jest wystarczająca, aczkolwiek wymaga (w pewnych zakresach) uzupełnienia.

Wykres 18. Czy ogólnie rzecz biorąc wiedza na temat zamówień publicznych w Pana(i) przedsiębiorstwie jest...?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

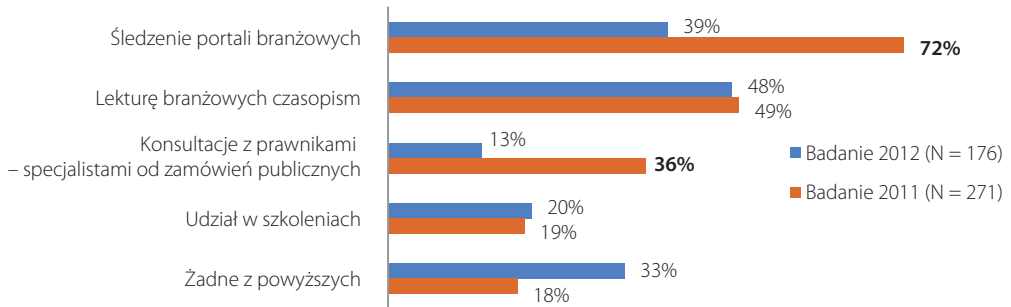
Samoocena była zróżnicowana w zależności od czasu funkcjonowania firmy na rynku zamówień publicznych. Jako w pełni wystarczającą swoją wiedzę o zamówieniach publicznych znacznie częściej uznawali wykonawcy działający na zlecenie sektora publicznego od ponad 10 lat i dłużej (odsetek takich ocen wiedzy wynosił w tych grupach około 50%).

Utrzymuje się także zeszłoroczny, niski poziom zainteresowania przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych uczestnictwem w szkoleniach na temat zamówień publicznych – co piąty wykonawca deklaruje, że instytucja uzupełnia wiedzę o zamówieniach publicznych poprzez uczestnictwo w szkoleniach. Korzystanie ze szkoleń było częściej udziałem firm małych i średnich niż mikro. Na obecną sytuację zapewne oddziałują nadal zidentyfikowane w badaniach jakościowych w pomiarze w 2011 roku bariery korzystania ze szkoleń: bariera kosztowa, bariera ograniczonych zasobów kadrowych, dotycząca zwłaszcza firmy mikro – stanowiące zdecydowaną większość wśród ogółu badanych wykonawców oraz bariera mentalna, wyrażająca się w przekonaniu o „braku potrzeb”. Ponadto należy zakładać, że w sytuacji kurczącego się rynku zamówień w 2012 roku, a także malejącej wartości zamówień (obydwa te czynniki obniżają atrakcyjność rynku z perspektywy wykonawców) motywacja do udziału w szkoleniach (i ogólnie rzecz biorąc inwestowania w podnoszenie kwalifikacji w tym zakresie) może być jeszcze niższa.

Nadal bardziej popularne niż szkolenia są metody samokształceniowe – **lektura pism branżowych (48%)** i **śledzenie portali branżowych (39%)**. Jednak w porównaniu z ubiegłorocznym pomiarem **ta ostatnia metoda podnoszenia kwalifikacji wskazywana była znacznie rzadziej** (różnica o 33 punkty procentowe, istotna statystycznie). **Spadło również** (o 23 punkty procentowe, ponownie różnica jest istotna statystycznie) **zainteresowanie korzystaniem z usług prawników – specjalistów od prawa zamówień publicznych – 13%** wykonawców prowadzi z nimi konsultacje (odsetek ten jest znacznie wyższy wśród firm średnich – 40%). W efekcie opisanych zmian **wzrósł odsetek wykonawców niepodejmujących jakiegokolwiek działań edukacyjnych w zakresie zamówień publicznych – z 18% w 2011 roku do 33% w 2012 roku**. Sytuacja ta wydaje się być

związana z faktem, że obiektywne potrzeby związane z uzupełnianiem wiedzy o prawie zamówień publicznych w poprzedzającym badanie roku 2011 i pierwszym półroczu 2012 roku były mniejsze w związku z brakiem istotnych nowelizacji prawa zamówień publicznych w tym okresie. Nie wymuszało to na wykonawcach konieczności systematycznego śledzenia stanu prawnego (i wyjaśniania związanych z tym wątpliwości) poprzez różnego rodzaju działania doksztalujące.

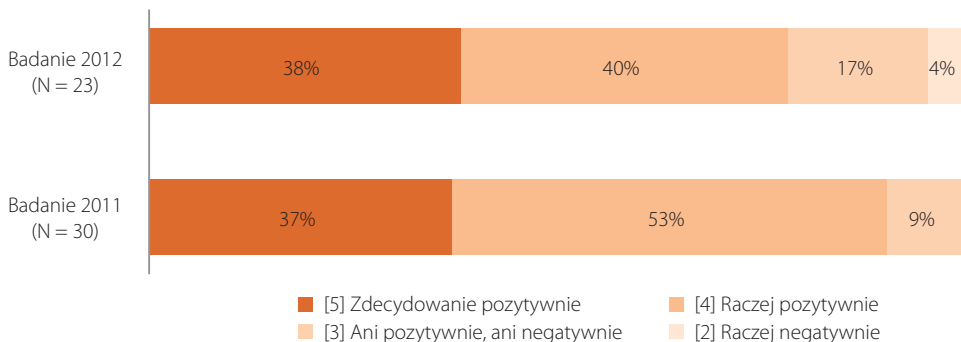
Wykres 19. Czy pracownicy Pana(i) firmy zajmujący się obsługą zamówień publicznych w Pana(i) firmie uzupełniają wiedzę na temat zamówień publicznych poprzez:...?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Wykonawcy uczestniczący w szkoleniach, podobnie jak w pomiarze z 2011 roku, pozytywnie oceniali rynek szkoleniowy, jak i szkolenia, w których brali udział w roku poprzedzającym badanie. Oba te aspekty uzyskały po około 80% korzystnych ocen, w tym około 40% stanowiły oceny zdecydowanie pozytywne.

Wykres 20. A jak ocenia Pan(i) szkolenia, w których Pan(i) uczestniczył(a) w 2010/2011 roku?

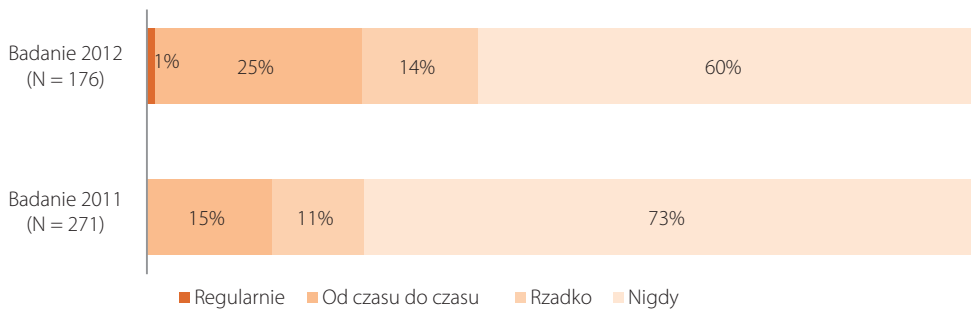


Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy w roku 2010/2011 uczestniczyli w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych).

### 4.2.3. Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych i ich ocena

W pomiarze z 2012 roku nieco zmniejszył się odsetek przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych, nieposiadających doświadczeń w korzystaniu z zewnętrznych usług doradczych związanych z zamówieniami – z 73% w 2011 roku do 60% (różnica nie jest jednak istotna statystycznie). Mimo tego korzystanie z usług doradczych nadal nie jest w firmach wykonawców rutynową praktyką – jedynie 1% wykonawców zadeklarowało, że sięga po tego typu usługi regularnie (w pomiarze z ubiegłego roku – żadna), a co czwarty wykonawca – od czasu do czasu (w pomiarze z zeszłego roku – 15%). Regularne korzystanie z zewnętrznego doradztwa było częstsze w firmach średniej wielkości (6%) niż małych i mikro (po 1%). Na zbliżonym poziomie utrzymała się też częstość korzystania z zewnętrznych usług doradczych w roku poprzedzającym badanie – w 2011 roku miało to miejsce średnio 2,1 razy (w roku 2010 – 1,9 razy).

Wykres 21. Jak często, jeżeli w ogóle Pana(i) firma korzysta z zewnętrznych usług doradczych związanych z zamówieniami publicznymi?



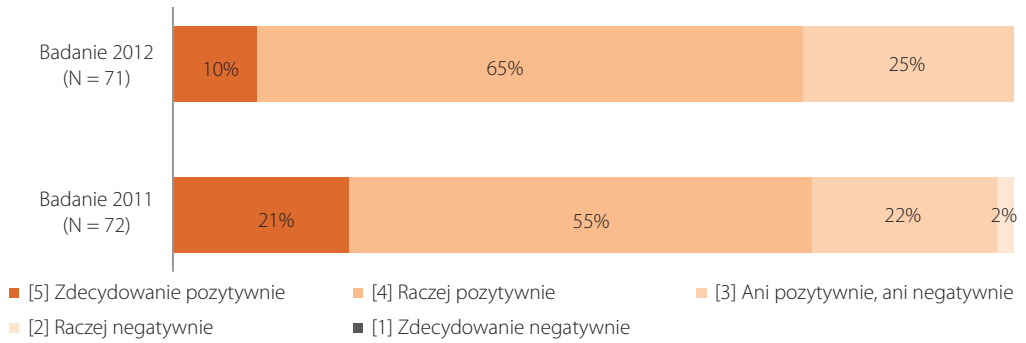
Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Podobnie jak w ubiegłorocznym pomiarze do skorzystania z zewnętrznych usług doradczych najczęściej skłania wykonawców potrzeba pomocy prawnej, dotyczącej problemów, niejasności w umowach na realizację zamówień publicznych (w sumie 69% wskazań, w pomiarze z ubiegłego roku – 70%). Pozostałe rodzaje doradztwa były wymieniane znacznie rzadziej: finansowe (10%), informatyczne (8%). W pomiarze z 2012 roku uwidoczniła się jednak – niewielka wprawdzie (12%) – grupa wykonawców sięgających po doradztwo merytoryczne w zakresie przedmiotu zamówienia. Blisko co dziesiąty wykonawca korzystający w zamówieniach publicznych z doradztwa zewnętrznego nie potrafił określić głównych potrzeb sięgania po pomoc doradczą<sup>43</sup>.

Nie odnotowano istotnych zmian w ocenie rynku usług doradczych. Ogólna ocena tego typu usług była korzystna – 75% respondentów korzystających z doradztwa (w ubiegłorocznym pomiarze – 76%) przyznało im noty zdecydowanie pozytywne lub pozytywne. Nieco rzadziej wyrażano jednak opinie wskazujące na zdecydowane zadowolenie (w pomiarze z 2012 roku – 10%, z 2011 roku – 21%; różnica nie była jednak istotna statystycznie). Podobny wzorec oceny – z tendencją ku nieco mniej korzystniejszym opiniom – utrzymał się także w przypadku oceny usług doradczych, z których korzystano w 2011 roku. Blisko 80% badanych przyznało im – podobnie jak w zeszłym roku – oceny pozytywne, w tym 20% oceny zdecydowanie pozytywne (w ubiegłym roku odsetek najwyższych not był wyższy – 32%; różnica nie jest jednak istotna statystycznie).

<sup>43</sup> Odpowiedzi „w zależności od potrzeb” wskazują na różnorodność potrzeb skłaniających do korzystania z zewnętrznych usług doradczych.

Wykres 22. Jak Pan(i) ocenia rynek usług doradczych dotyczących zamówień publicznych?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy korzystali z usług doradczych).

### 4.3. Opinie o rynku zamówień publicznych w Polsce

#### 4.3.1. Ogólne postrzeganie rynku

Pytania dotyczące postrzegania rynku zadawane były ogółowi przedsiębiorców z sektora MSP: zarówno przedsiębiorcom aktywnym na rynku zamówień publicznych, jak i tym, którzy nie są na nim obecni. Ciekawe, że opinie na temat rynku zamówień publicznych nie różniły się znacząco w zależności od stopnia kontaktu z rynkiem – opinie ogółu przedstawicieli sektora MSP, jak również przedsiębiorców działających na tym rynku, były zasadniczo zbliżone.

W obydwu analizowanych grupach normą w postrzeganiu rynku jest znaczące zróżnicowanie opinii (opinie te są zazwyczaj podzielone, w konsekwencji notujemy dosyć duże odsetki opinii ambiwalentnych i odrzucających oceniane stwierdzenia). Żaden z proponowanych opisów rynku nie uzyskał zatem masowej akceptacji badanych. O ile w przypadku ogółu przedsiębiorców sektora MSP ambiwalentną postawę wobec rynku można przypisać brakowi namacalnych doświadczeń z nim związanych (stąd trudność w jednoznacznym ustosunkowaniu się do stwierdzeń), to w przypadku firm aktywnie działających na rynku niejednoznaczność opinii jest zastanawiająca. Prawdopodobnie za odnotowaną wysoką ambiwalencją opinii stoi fragmentaryczna wiedza i doświadczenia związane z rynkiem, wynikające z raczej okazjonalnego na nim działania i ukierunkowania przede wszystkim na komercyjne segmenty rynku.

Wyłaniający się z opinii ogółu przedsiębiorców sektora MSP obraz rynku jest zasadniczo podobny jak w ubiegłorocznym pomiarze. Znaczące różnice, potwierdzone testami istotności statystycznej, odnotowano jedynie w przypadku dwóch stwierdzeń (o których mowa niżej).

Wśród ogółu przedsiębiorców sektora MSP najbardziej wyrazistą cechą rynku, podobnie jak w ubiegłorocznym pomiarze, okazały się jego biurokratyzacja i sformalizowanie. Większość respondentów z tej grupy uznała, że rynek zamówień publicznych jest zbiurokratyzowany i wiąże się ze skrajnym formalizmem (63%, średnia 3,8 na pięciostopniowej skali ocen, gdzie 1 oznaczało „zdecydowanie się nie zgadzam”, a 5 – „zdecydowanie się zgadzam”). Stosunkowo często zgadzano się także ze stwierdzeniem, że minusem rynku jest brak możliwości budowania trwałych relacji z zamawiającymi (58%, średnia 3,7). Około połowa badanych przychyliła się ku ocenie rynku jako:

- dającego małe szanse na „dogadanie się” w przypadku problemów, w przeciwieństwie do rynku komercyjnego, gdzie taka możliwość zawsze istnieje (50%, średnia 3,6);
- stanowiącego ważną część gospodarki (49%, średnia 3,5).

Tabela 5. 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	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Rynek zamówień publicznych kojarzy mi się z biurokracją i skrajnym formalizmem	2%	2%	6%	<b>11%</b>	29%	25%	32%	33%	31%	29%	38	3,8
Przewagą rynku komercyjnego nad rynkiem zamówień publicznych jest możliwość budowania relacji z zamawiającym, dzięki czemu klienci zadowoleni z usług wykonawcy zlecają mu kolejne zamówienia	1%	2%	6%	5%	34%	30%	37%	40%	22%	23%	3,7	3,8
W razie problemów z zamawiającym z rynku komercyjnego zawsze można się „dogadać”, a na rynku zamówień publicznych możliwość zmian w realizacji zamówienia pod wpływem problemów czy nowych okoliczności jest praktycznie niemożliwa	2%	2%	7%	10%	41%	35%	29%	37%	21%	16%	3,6	3,5
Rynek zamówień publicznych stanowi ważną część gospodarki	3%	2%	8%	7%	40%	35%	36%	38%	13%	17%	3,5	3,6
Większość wykonawców żyje głównie z rynku komercyjnego, rynek zamówień publicznych może być jedynie dodatkiem	3%	3%	9%	10%	41%	35%	31%	37%	16%	15%	3,5	3,5
Na rynku zamówień publicznych rządzi niska cena, w związku z czym produkty/usługi kupowane na rynku zamówień publicznych są gorszej jakości od produktów/usług kupowanych na rynku komercyjnym	3%	6%	11%	15%	41%	38%	25%	25%	20%	15%	<b>3,5</b>	3,3
Rynek zamówień publicznych to rynek, z którego można nieźle żyć	3%	4%	11%	9%	44%	47%	33%	28%	9%	12%	3,3	3,3
Rynek zamówień publicznych to rynek, gdzie nie trzeba obawiać się o zapłatę za wykonaną pracę	7%	4%	10%	<b>18%</b>	44%	36%	32%	30%	7%	11%	3,3	3,2
Rynek zamówień publicznych jest bardziej wymagający niż rynek komercyjny	9%	7%	16%	12%	35%	36%	27%	31%	12%	15%	3,2	3,4
Obecność na rynku zamówień publicznych podnosi rangę przedsiębiorstwa	4%	4%	16%	13%	42%	40%	28%	31%	10%	13%	3,2	3,4
Praktycznie każde przedsiębiorstwo może działać na rynku zamówień publicznych	14%	10%	20%	24%	35%	32%	20%	26%	11%	8%	2,9	3
Wykonawcy zamówień publicznych wybierani są w sposób przejrzysty	11%	9%	20%	25%	43%	40%	22%	19%	5%	7%	2,9	2,9
Obowiązujące na rynku zamówień publicznych procedury gwarantują, że zostanie wybrany zawsze najlepszy wykonawca	18%	16%	20%	17%	36%	41%	23%	20%	3%	6%	2,7	2,8

Źródło: badania ilościowe MSP (ogół przedsiębiorców), 2011 – N = 1091, 2012 – N = 1007. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.



Mimo postrzegania rynku jako ważnej części gospodarki zdaniem ogółu przedstawicieli sektora MSP większość wykonawców „żyje” głównie z rynku komercyjnego, traktując zamówienia publiczne jako uzupełnienie tego pierwszego (47%, średnia 3,5). Blisko połowa badanych (45%) jest zdania, że na rynku zamówień publicznych rządzi niska cena, w związku z czym zamawiane produkty/usługi są niższej jakości. Ten **negatywny obraz rynku jako ukierunkowanego na cenę nasilił się wśród ogółu reprezentantów MSP w porównaniu z ubiegłorocznym pomiarem** (różnica istotna statystycznie między średnimi). Zmiana ta koresponduje z wydarzeniami, które w ostatnim czasie miały miejsce – wycofywanie się wykonawców z wielkich kontraktów drogowych, upadłości wykonawców dużych inwestycji infrastrukturalnych skutkowałą dyskusją medialną ujawniającą prymat niskiej ceny w zamówieniach publicznych.

W przypadku pozostałych stwierdzeń opinie sektora są zróżnicowane, przy braku dominacji w rozkładzie opinii jednego rodzaju ocen. Warto wspomnieć jednak o stwierdzeniach, które – mimo zróżnicowanego rozkładu opinii – stosunkowo często były kwestionowane. Mogą one bowiem również wskazywać na pewne znamienne cechy rynku. Sprzeciw – częściej niż aprobatę – wyrażano wobec uznawania procedur rządzących na rynku zamówień publicznych za pozwalające wybrać najlepszego wykonawcę (odsetek niezgadających się z tym poglądem wyniósł 38% i był wyższy o 12 punktów procentowych od odsetka wyrażających aprobatę) i transparentne (odsetek niezgadających się – 31%, o 4 punkty procentowe wyższy od odsetka wyrażających aprobatę). Stosunkowo wysoki stopień sprzeciwu ujawnił się także w przypadku stwierdzenia, że na rynku zamówień publicznych może działać praktycznie każde przedsiębiorstwo (34% niezgadających się, o 3 punkty procentowe więcej niż w przypadku wyrażających aprobatę). Jak widać, nadal w świadomości potencjalnych wykonawców silnie zakorzenione jest przekonanie, że rynek zamówień publicznych jest rynkiem specyficznym, „nie dla każdego”.

Opinie badanych praktycznie w niewielkim stopniu różniły się w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Zaznaczyła się jednak tendencja do częstszego negatywnego postrzegania rynku przez firmy średnie niż mikro i małe. Przedstawiciele średniej wielkości podmiotów częściej opisywali rynek jako zdominowany przez kryterium niskiej ceny, sformalizowany, zbiurokratyzowany, wskazując przy tym na walory rynku komercyjnego (możliwość budowania relacji ze zleceniodawcą, możliwość „dogadania się” w razie problemów). Częściej wyrażali też przekonanie, że rynek ten może stanowić jedynie uzupełnienie rynku komercyjnego i poddawali w wątpliwość stwierdzenie, że dzięki procedurom rynku zawsze zostanie wybrany najlepszy wykonawca.

Opinie przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych były zasadniczo podobne do opinii ogółu przedstawicieli sektora MSP. Mimo dużego zróżnicowania opinii w przypadku większości ocenianych stwierdzeń przeważały odsetki wyrażających aprobatę nad odsetkami kwestionujących ich prawdziwość. Podobnie jak w przypadku ogółu reprezentantów sektora MSP w największym stopniu rynkowi przypisywano skrajny formalizm i wysoki poziom zbiurokratyzowania (46%, średnia 3,5) oraz brak możliwości budowania relacji z zamawiającym (42%, średnia 3,5). Relatywnie często zgadzano się także ze stwierdzeniem o dużej randze rynku dla gospodarki (42%, średnia 3,3). Bardziej jednoznacznie wypowiediano się natomiast o otwartości rynku dla teoretycznie każdego przedsiębiorstwa (41%, średnia 3,3) oraz jego wyższych wymaganiach niż w sektorze komercyjnym (40%, średnia 3,3). Największy poziom ambiwalencji opinii (aprobata wyrażana podobnie często jak dezaprobata) wywołało stwierdzenie – nisko oceniane także wśród ogółu badanych – o procedurach pozwalających na wybór najlepszego wykonawcy.

**Wśród przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych w porównaniu z ubiegłorocznym pomiarem zmieniło się na niekorzyść postrzeganie rynku jako dającego pewność zapłaty – o ile w roku ubiegłym rynek w takich kategoriach opisywało 55% wykonawców, to w pomiarze bieżącym – tylko 28%** (różnica jest istotna statystycznie). Mamy więc do czynienia z bezprecedensową zmianą w postrzeganiu istotnego atutu rynku. Zmiana to jednocześnie ostry sygnał utraty zaufania do rynku (ufa mu – wyrażając wiarę w pewność zapłaty – tylko niewiele ponad jedna czwarta działających na nim przedsiębiorców). Ten spadek zaufania to zapewne pokłosie przedstawianych w mediach doniesień o przedsiębiorcach (podwykonawcach), którzy mimo wykonania swojej pracy nie otrzymali zapłaty i budzących obawy historiach o upadłościach spowodowanych „nieudźwignięciem” przez wykonawców ciężaru finansowego kontraktów.

Drugą zmianą odnotowaną w grupie wykonawców było rzadsze niż w ubiegłorocznym pomiarze postrzeganie rynku zamówień publicznych jako ważnej części gospodarki. W 2011 roku z taką opinią zgodziło się 61% wykonawców (średnia 3,9), a w obecnym pomiarze – tylko 42% (średnia 3,3; różnice te są istotne statystycznie). Wydaje się, że zarejestrowana zmiana jest także efektem utraty wiarygodności rynku wskutek opisanych wyżej, nagłośnionych medialnie i wywołujących negatywne konotacje wydarzeń.

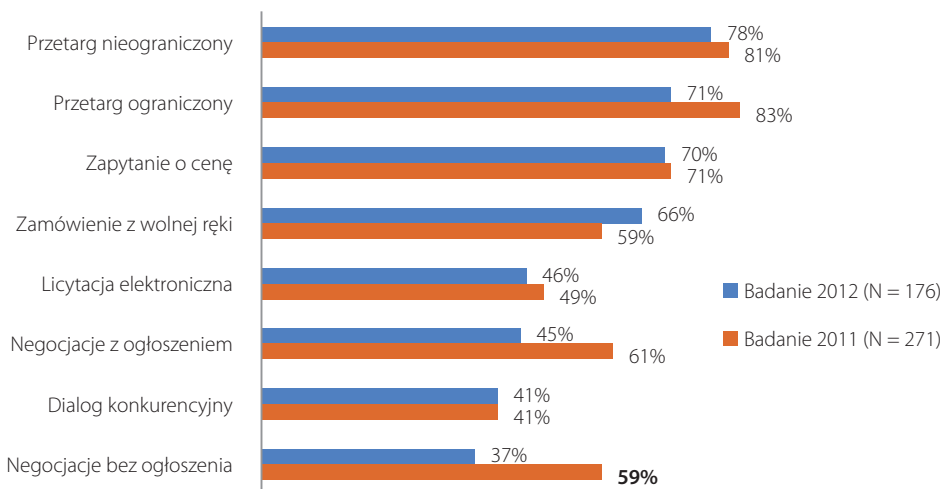
#### 4.3.2. Tryby udzielania zamówień publicznych – znajomość i preferencje

Przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych w pomiarze z 2012 roku, podobnie jak w ubiegłorocznym pomiarze, wykazali się wysokim poziomem znajomości trybów udzielania zamówień publicznych. Co prawda można było zaobserwować różnice wskazań (pomiędzy pomiarami) sięgające kilkunastu punktów procentowych, ale tylko w jednym przypadku była to różnica istotna statystycznie. Dotyczyło to **znajomości negocjacji bez ogłoszenia. W pomiarze z roku 2011 świadomość tego trybu zadeklarowało 59% badanych, a w pomiarze z 2012 roku taką znajomością mogła się pochwalić nieco ponad jedna trzecia wykonawców.**

Podobnie jak w poprzednim roku najbardziej powszechna była znajomość przetargów: nieograniczonego (78%) i ograniczonego (71%) oraz zapytania o cenę (70%). Na kolejnych miejscach znalazło się zamówienie z wolnej ręki, które wskazało 66% badanych. Rzadziej deklarowano znajomość pozostałych trybów: licytacja elektroniczna (46%), negocjacje z ogłoszeniem (45%), dialog konkurencyjny (41%), negocjacje bez ogłoszenia (37%).

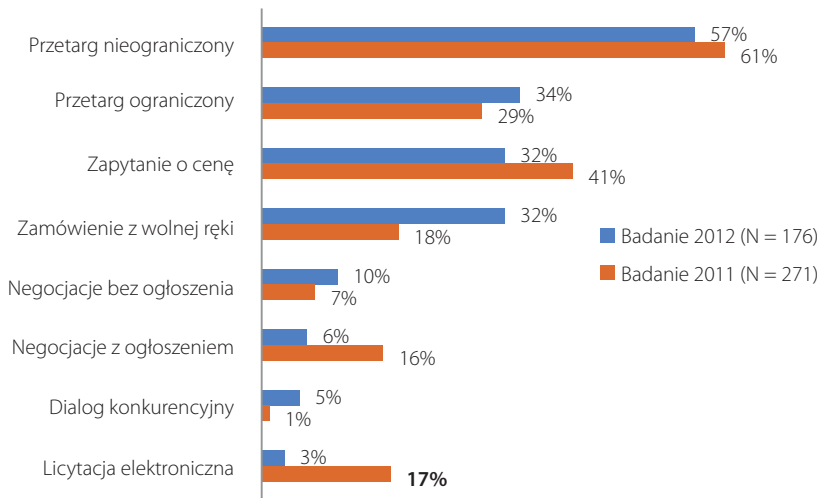
Trybem, z jakim przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych mieli najczęściej do czynienia w praktyce, był przetarg nieograniczony. Był to jedyny tryb, z którym do czynienia miała kiedykolwiek ponad połowa ankietowanych (57%). Na kolejnych miejscach znalazły się: przetarg ograniczony (34%), zapytanie o cenę oraz zamówienie z wolnej ręki (po 32%). Rzadko natomiast badani deklarowali doświadczenie z takimi trybami jak: negocjacje bez ogłoszenia (10%), negocjacje z ogłoszeniem (6%), dialog konkurencyjny (5%) oraz licytacja elektroniczna (3%). **W przypadku licytacji elektronicznej notujemy wyraźny, potwierdzony różnicą istotną statystycznie, spadek poziomu doświadczeń.** Trudno jednoznacznie wyjaśnić tę różnicę. Być może jest to efekt tego, że wykonawcy z tegorocznego badania częściej niż wykonawcy z badania z roku 2011 ubiegali się o zamówienia poniżej progu 14 tys. euro. W 2011 roku również rzadziej (zgodnie z danymi UZP) stosowano tryb licytacji elektronicznej.

Wykres 23. Proszę powiedzieć, czy zna Pan(i) następujące tryby udzielania zamówień publicznych?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Wykres 24. Czy Pana(i) firma kiedykolwiek ubiegała się o zamówienie publiczne, którego wykonawca był wyłaniany w trybie...?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

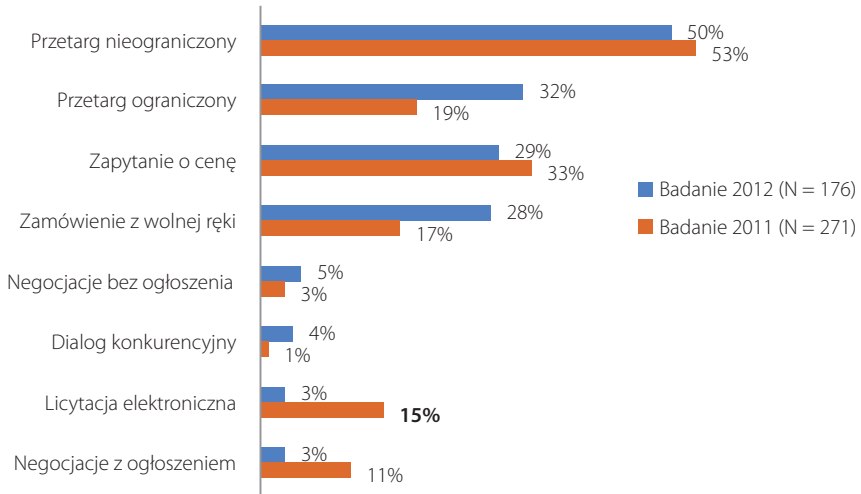
Doświadczenia wykonawców z korzystaniem z trybów udzielania zamówień publicznych były zbliżone w różnych grupach respondentów, aczkolwiek doświadczeniami z przetargiem nieograniczonym wyróżniały się szczególnie przedsiębiorstwa działające w budownictwie – 93% z nich zadeklarowało, że kiedykolwiek ubiegało się o zamówienie prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, podczas gdy dla usług odsetek analogicznych odpowiedzi wyniósł 53%, a dla przemysłu 48%. Ponadto firmy małe wyróżniały się na tle firm mikro. W tych pierwszych doświadczenie z przetargiem nieograniczonym miało 73%, o 17 punktów procentowych więcej niż w mikroprzedsiębiorstwach. Przyczyną odnotowanych różnic może być fakt, że zarówno firmy małe, jak również działające w budownictwie częściej od pozostałych ubiegały się o zamówienia o wartości przekraczającej próg 14 tys. euro, a zatem częściej miały możliwość udziału w zamówieniach z zastosowaniem przetargu nieograniczonego.

Podobnie przedstawiała się lista doświadczeń z poszczególnymi trybami udzielania zamówień publicznych w roku 2011. Najczęściej ubiegano się o zamówienia udzielane w trybie przetargu nieograniczonego, najrzadziej natomiast spotykano się z dialogiem konkurencyjnym i licytacją elektroniczną. **Również w tym przypadku odnotowano istotną statystycznie różnicę pod względem odsetka wskazań na licytację elektroniczną. W roku 2010 doświadczenie z tym trybem miało 15% respondentów, w 2011 roku – już tylko 3%.**

Analiza w podgrupach wyodrębnionych na podstawie klasy wielkości przedsiębiorstwa oraz obszaru jego działalności wykazała, że firmy małe i średnie częściej od mikroprzedsiębiorstw ubiegały się w roku 2011 o zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (odpowiednio 66% i 69%, mikro 49%). Również firmy budowlane wyróżniały się pod względem odsetka ich przedstawicieli ubiegających się w roku 2011 o zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (87%, podczas gdy w usługach było to 46%, a w przemyśle – 48%).

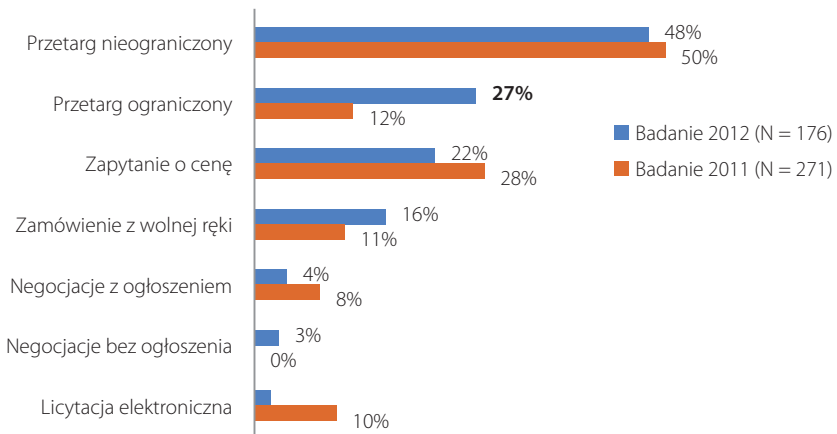
Badani przedsiębiorcy najczęściej uzyskiwali zamówienia, których wykonawca był wyłaniany w trybie przetargu nieograniczonego. Sukces w tym trybie postępowania zadeklarowało 48% przedsiębiorców. Na kolejnych miejscach znalazły się przetarg ograniczony (27%), zapytanie o cenę (22%). **W przypadku przetargu ograniczonego odnotowano istotny statystycznie wzrost (o 15 punktów procentowych) w stosunku do roku ubiegłego.**

Wykres 25. A czy w roku 2011 ubiegaliście się Państwo o zamówienie publiczne, którego wykonawca był wyłaniany w trybie...?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

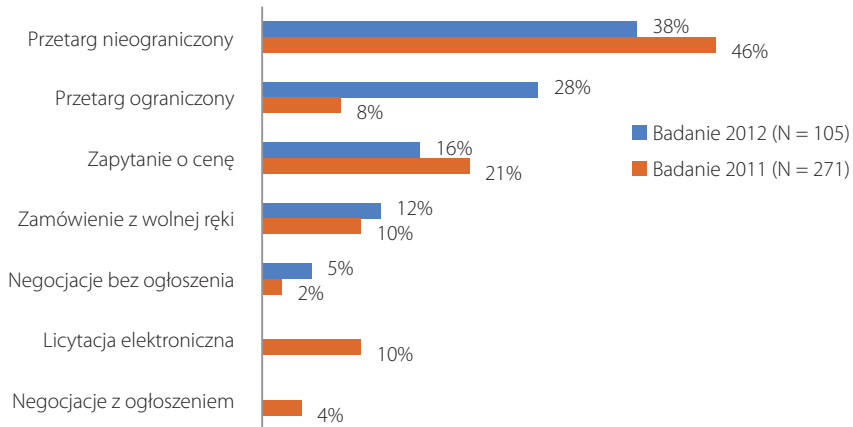
Wykres 26. Proszę wskazać te tryby, w ramach których Państwa oferta została kiedykolwiek uznana za najlepszą ofertę



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w roku 2011 poprosiliśmy ankietowanych o wskazanie trybów przez nich preferowanych oraz tych, które cieszą się ich sympatią. Najczęściej preferowanym trybem okazał się przetarg nieograniczony, który wymieniło 38% badanych, na drugim miejscu uplasował się przetarg ograniczony (28%), na trzecim zaś zapytanie o cenę (16%). Względnie często (12%) mówiono o preferowaniu zamówienia z wolnej ręki. Pozostałe tryby były wskazywane przez mniej niż 10% respondentów. Uzyskane wyniki były zbliżone do tych z roku 2011 – nie odnotowano różnic istotnych statystycznie. Pomimo to należy zaznaczyć, że „sympatie” wobec przetargu ograniczonego wzrosły o 20 punktów procentowych. Prawdopodobnym źródłem wzrostu jest zwiększenie skuteczności w ubieganiu się o zamówienia, których wykonawca był wyłaniany w trybie przetargu ograniczonego.

Wykres 27. Który z trybów wyłaniania wykonawców, z jakimi Pan(i) miał(a) do czynienia, jest najbardziej preferowany przez Pana(i) przedsiębiorstwo?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy znali z praktyki przynajmniej dwa tryby udzielania zamówień publicznych).

Przetarg nieograniczony<sup>44</sup> był preferowany ze względu na:

- największe szanse na uzyskanie zamówienia (34%);
- otwartą procedurę – wszyscy mogą startować (31%);
- poczucie, że jest to uczciwa forma wyłaniania wykonawcy oraz że jest ona czytelna i przejrzysta (po 28%);
- łatwość/prostotę tego trybu (13%).

W przypadku przetargu ograniczonego najczęściej zwracano uwagę na:

- przejrzystość/czytelność zasad (72%);
- dużą szansę wygrania, uczciwość oraz ogólnie atrakcyjność tego trybu (po 21%).

Poprosiliśmy również badanych o wskazanie trybów, które są przez nich najmniej lubiane. Wyniki nie różniły się istotnie od wyników z roku 2011. Najczęściej mówiono o niechęci wobec przetargu nieograniczonego (25%), zamówienia z wolnej ręki (23%), przetargu ograniczonego (20%), zapytania o cenę (18%) oraz negocjacji bez ogłoszenia (11%).

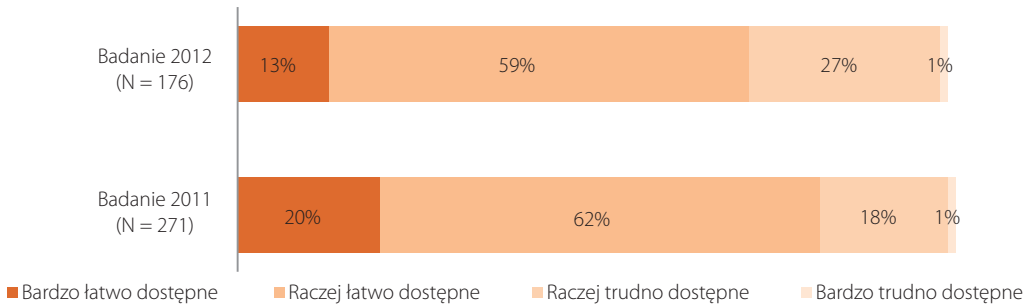
### 4.3.3. Ocena informacji o zamówieniach publicznych

#### a. Ogłoszenia o zamówieniach publicznych

W pomiarze z roku 2012 nie odnotowano istotnej zmiany w opiniach na temat dostępu do informacji o zamówieniach. Według przedstawicieli sektora MSP deklarujących obecność na rynku zamówień publicznych nie ma problemów z dostępem do informacji o zamówieniach. Ponad dwie trzecie badanych (72%) stwierdziło, że informacje te są bardzo łatwo lub łatwo dostępne. Uzyskany wynik był nieco gorszy od wyników badania z roku 2011 na próbie wykonawców MSP, gdzie pozytywnie o dostępie do informacji wyraziło się blisko trzech na czterech ankietowanych (jak jednak wspomniano wcześniej, odnotowana różnica nie była istotna statystycznie).

<sup>44</sup> Ze względu na małą liczebność badanych analizę preferowania określonych trybów ograniczono do przetargu nieograniczonego i przetargu ograniczonego.

Wykres 28. Jak ocenia Pan(i) dostęp do ogłoszeń o zamówieniach publicznych? Czy informacje te są...?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Ocena różniła się w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Firmy mikro i małe oceniały gorzej dostęp do informacji od firm średniej wielkości. W dwóch pierwszych kategoriach przedsiębiorstw negatywnie wypowiedziało się odpowiednio 28% i 26% badanych, a w firmach średniej wielkości niezadowolenie wyraziło 15% respondentów. Związek wielkości firmy z postrzeganiem dostępności informacji był również widoczny w badaniu z roku 2011. Wówczas również małe i mikro firmy częściej wyrażały krytyczną opinię. Naturalnym wyjaśnieniem odnotowanej różnicy może być pochodna wielkości zatrudnienia – odmienność kultury i struktury organizacyjnej przedsiębiorstw. Podmioty średniej wielkości mają większe możliwości w zakresie poszukiwania informacji o zamówieniach publicznych ze względu na większą liczbę pracowników, których mogą w to angażować. W tych przedsiębiorstwach częściej spotykamy specjalizację w kierunku rynku zamówień publicznych (posiadanie działów dedykowanych temu rynkowi), a zatem ich pracownicy często mogą działać w warunkach wyłącznej orientacji na omawiany rynek, podczas gdy ich koledzy z mniejszych firm muszą prawdopodobnie dzielić swe obowiązki na obsługę rynku zamówień publicznych i rynku komercyjnego<sup>45</sup>.

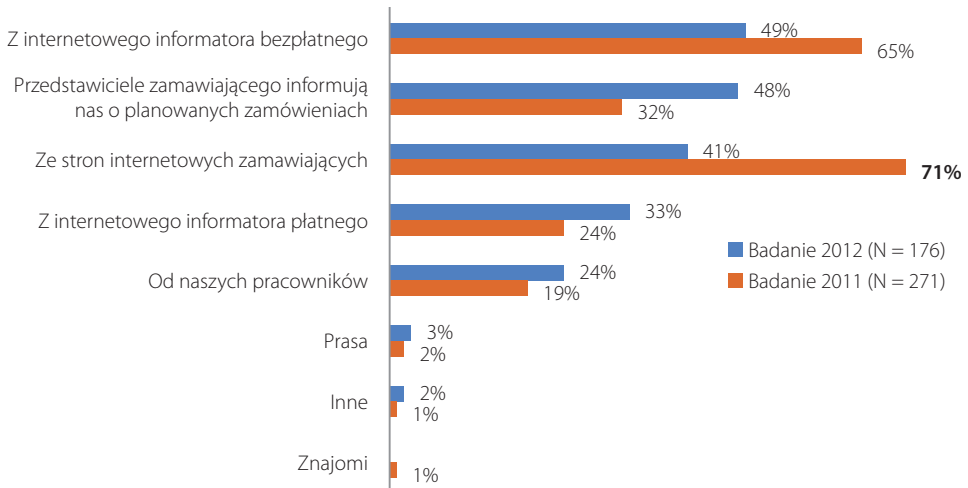
Podmioty MSP obecne na rynku zamówień publicznych najczęściej pozyskują informacje o zamówieniach z internetowego bezpłatnego informatora (49%), czerpią informacje bezpośrednio od przedstawicieli zamawiającego (48%)<sup>46</sup> oraz korzystają ze stron internetowych zamawiających instytucji (41%). Właśnie **korzystanie ze stron internetowych zamawiającego było jedyną istotną statystycznie zmianą w stosunku do roku ubiegłego (spadek o 30 punktów procentowych)**. Na podstawie pozyskanych danych nie możemy wskazać przyczyn odnotowanych zmian w zachowaniach respondentów.

Korzystanie ze źródeł informacji przedstawiało się podobnie w różnych kategoriach przedsiębiorstw. Odstępstwem były firmy działające w branży budowlanej. Przedstawiciele tych firm istotnie częściej od osób z branży usług i przemysłu korzystali ze stron internetowych zamawiającego. Robiło tak blisko dwie trzecie „budowlanów”, mniej niż połowa przedstawicieli przemysłu (45%) i nieco ponad jedna trzecia firm usługowych. Podobną różnicę zanotowano w poprzednim badaniu (2011 r.). Przypuszczalnie jej źródłem jest specyfika zamówień budowlanych sprawiająca, że na rynku mogą istnieć zamawiający, którzy są szczególnie preferowani przez wykonawców – za sprawą częstości zleceń lub budżetów zamówienia. Wówczas racjonalne jest, oprócz korzystania z różnego typu informatorów, sięganie również po informacje zamieszczane na stronach takich preferowanych zamawiających.

<sup>45</sup> Takie przypadki spotykamy również w firmach średniej wielkości, ale są rzadsze niż w mikro- i małych przedsiębiorstwach.

<sup>46</sup> Jeżeli przyjąć, że o zamówieniach są informowani tylko wybrani wykonawcy, wówczas takie działanie – w przypadku zamówień powyżej 14 tys. euro – można określić jako niezgodne z literą prawa. Jednakże respondenci, mówiąc o byciu bezpośrednio przez zamawiającego poinformowanym o planowanych zamówieniach publicznych mogą mieć na myśli: zamówienia poniżej 14 tys. euro (w większości tego typu zamówienia realizują) lub działania będące efektem prowadzonego przez zamawiającego rozeznania rynku.

Wykres 29. Skąd Państwo dowiadujecie się o ogłoszeniach o zamówieniach publicznych?

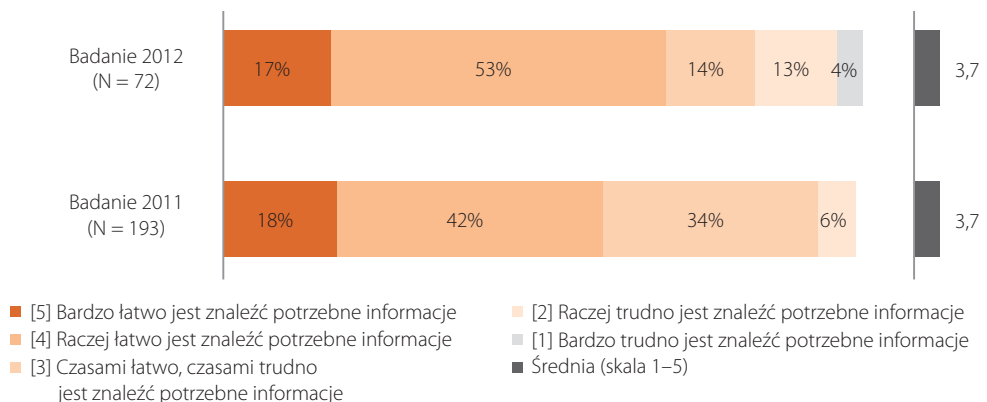


Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Analizując odpowiedzi badanych, można zwrócić uwagę, że wskazując źródła informacji żaden z nich nie wymienił Biuletynu Zamówień Publicznych. Co prawda nie wiemy, czy korzystający z Biuletynu wskazali odpowiedź „z internetowego informatora bezpłatnego”, a jeżeli tak, to jak liczna jest to grupa, ale wydaje się, że gdyby była liczna, to przynajmniej część badanych wymieniłaby Biuletyn jako źródło informacji.

Większość przedsiębiorców deklarujących swoją obecność na rynku zamówień publicznych korzystnie oceniła łatwość wyszukiwania informacji o zamówieniach publicznych na stronach internetowych zamawiających. Pozytywne oceny wystawiło 70% respondentów (w tym 17% zdecydowanie pozytywnie). Nieco ponad jedna dziesiąta miała zarówno pozytywne, jak i negatywne doświadczenia z wyszukiwaniem informacji na stronach zamawiających, a blisko jedna piąta miała doświadczenie negatywne. Opinie nie różniły się w sposób istotny statystycznie od wyników badania z roku 2011, jak również nie odnotowano istotnych różnic pomiędzy grupami przedsiębiorstw wyróżnionych na podstawie wielkości zatrudnienia, branży, stażu na rynku zamówień publicznych itp.

Wykres 30. Jak Pan(i) ocenia łatwość wyszukiwania informacji o zamówieniach publicznych na stronach internetowych zamawiających?



Źródło: badania ilościowe MSP (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 Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) najlepiej oceniono zrozumiałość informacji, ich spójność oraz praktyczną przydatność, natomiast nieco gorzej, choć przy zdecydowanej przewadze opinii pozytywnych oceniono kompletność (czy informacje są wyczerpujące) oraz precyzję. Uzyskane wyniki były zbliżone do odnotowanych w roku 2011. Jedynie dwukrotnie stwierdzono różnicę istotną statystycznie: w ocenie zrozumiałości SIWZ zmniejszył się odsetek respondentów uważających, że informacje w SIWZ są „raczej zrozumiałe”, ale jednocześnie towarzyszyło temu wyraźne zwiększenie odsetka badanych zdecydowanie pozytywnie oceniających zrozumiałość treści omawianego dokumentu. Ponadto w roku 2012 przedstawiciele wykonawców z sektora MSP znacząco częściej nie potrafili jednoznacznie ocenić spójności informacji zamieszczanych w SIWZ.

Oceny informacji zawartych w SIWZ były zbliżone we wszystkich grupach przedsiębiorstw.

Tabela 6. Czy informacje umieszczane w SIWZ są...?

	Zrozumiałe		Spójne		Wyczerpujące		Precyzyjne		Praktyczne	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
[4] Zdecydowanie tak	32%	19%	12%	13%	15%	12%	8%	11%	10%	8%
[3] Raczej tak	52%	<b>76%</b>	67%	75%	59%	62%	67%	61%	73%	76%
[2] Raczej nie	8%	4%	8%	8%	15%	18%	9%	20%	9%	8%
[1] Zdecydowanie nie	1%	0%	1%	1%	2%	3%	7%	1%	3%	3%
Trudno powiedzieć	7%	1%	<b>12%</b>	2%	9%	5%	9%	6%	6%	5%

Źródło: badania ilościowe MSP 2011 (N = 271) i MSP 2012 (N = 176) (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).  
Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

W ocenie Opisu Przedmiotu Zamówienia również przeważały oceny pozytywne. W porównaniu z rokiem 2011 można było zaobserwować przesunięcia odsetków odpowiedzi „raczej tak” w kierunku „zdecydowanie tak”<sup>47</sup>, przy jednoczesnym spadku odsetka odpowiedzi negatywnych. Nie stwierdzono większych różnic pomiędzy przedsiębiorstwami wyróżnionymi na podstawie klasy wielkości, doświadczenia na rynku zamówień publicznych czy branży, przy czym nieco lepiej omawiane wymiary OPZ oceniali przedsiębiorcy działający w usługach.

Tabela 7. Czy informacje umieszczane w OPZ są...?

	Spójne		Zrozumiałe		Praktyczne		Wyczerpujące		Precyzyjne	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
[4] Zdecydowanie tak	22%	10%	20%	15%	19%	13%	19%	14%	22%	11%
[3] Raczej tak	64%	<b>81%</b>	66%	74%	66%	70%	59%	61%	57%	59%
[2] Raczej nie	5%	5%	6%	9%	8%	12%	11%	16%	10%	22%
[1] Zdecydowanie nie	0%	0%	1%	1%	1%	2%	2%	5%	1%	1%
Trudno powiedzieć	9%	4%	6%	2%	7%	4%	9%	4%	11%	8%

Źródło: badania ilościowe MSP 2011 (N = 271) i MSP 2012 (N = 176), (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).  
Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

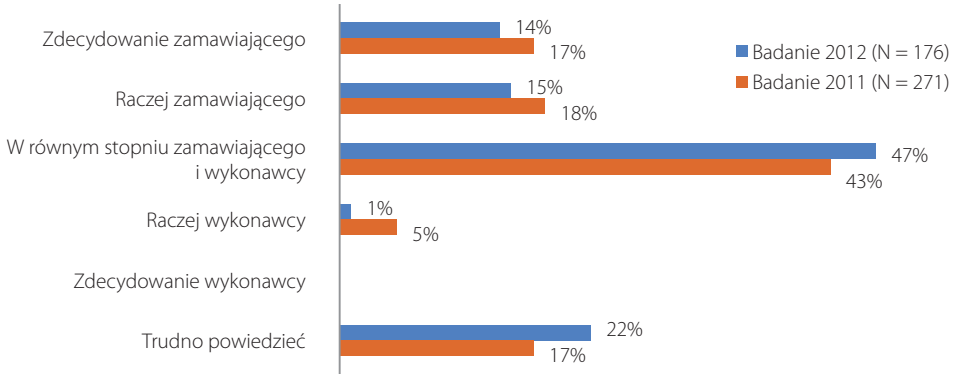
<sup>47</sup> Ale tylko w przypadku oceny spójności informacji zawartych w OPZ zmiana była istotna statystycznie.



#### 4.3.4. Ocena umów na realizację zamówień publicznych

Ocena umów na realizację zamówień publicznych utrzymała się wśród przedsiębiorców aktywnych na tym rynku na niemal takim samym poziomie jak w roku 2011. Blisko połowa badanych była zdania, że umowy na realizację zamówień publicznych nie faworyzują żadnej ze stron. Pozostali wyrażali zazwyczaj opinię, że umowy te lepiej zabezpieczają interesy zamawiającego. Nieco ponad jedna piąta przedsiębiorców nie potrafiła natomiast jednoznacznie ocenić omawianych umów.

Wykres 31. Proszę wziąć pod uwagę wszystkie doświadczenia Pana(i) firmy z realizacją zamówień publicznych i powiedzieć, czyje interesy umowy te zazwyczaj lepiej zabezpieczają?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

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 względna większość respondentów była zdania, że faworyzują one zamawiających. Podobne zróżnicowanie obserwowaliśmy w badaniu przeprowadzonym w roku 2011.

Napięte terminy realizacji zapisane w umowach to problem, z którym kiedykolwiek zetknęła się zdecydowana większość (91%) przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych, choć różnili się oni pod względem częstości napotykania na tę niedogodność. **Blisko jedna trzecia (30%) wykonawców miała do czynienia z napiętymi terminami często lub regularnie, zaś w pomiarze ubiegłorocznym – połowa.** Jak widać pod tym względem nastąpiła wyraźna poprawa i jeżeli nie jest to jednorazowe zdarzenie, należy ją traktować jako bardzo pozytywną zmianę po stronie zamawiających.

Kolejnym problemem, z którym spotkała się kiedykolwiek większość wykonawców z sektora MSP, jest brak możliwości zmiany warunków umowy pod wpływem ważnych okoliczności. W sumie zetknęło się z tym 87% wykonawców, z czego ponad jedna czwarta (28%) często lub regularnie. Rzadziej – choć w dalszym ciągu problemy te dotyczą większość przedsiębiorców działających na rynku zamówień publicznych – spotykano się z mało precyzyjnymi zapisami umów, dającymi pole do różnych interpretacji (kiedykolwiek miało z tym problem 78% badanych) oraz z wysokimi odsetkami karnymi (74%)<sup>48</sup>. Warto zwrócić uwagę, że problem z precyzją zapisów umów jest w pewnym stopniu niespójny z odpowiedziami badanych na pytanie o precyzję zapisów SIWZ, którego częścią jest przecież umowa. Przypuszczalnie jest to efekt traktowania umowy przez wykonawców jako części odrębnej. Ponadto krytyka zapisów umów może wynikać z faktu, że, jak wspominają zamawiający, zdarzają się wykonawcy, którzy nie czytają umów przed ich podpisaniem.

<sup>48</sup> Wyróżniali się przedstawiciele firm budowlanych. Ponad połowa (54%) spotyka się z wysokimi odsetkami często lub regularnie. Wśród firm przemysłowych podobne doświadczenia miało zaledwie 5% badanych, a usługowych 20%.

Tabela 8. A jak często macie Państwo do czynienia w tych umowach z...?

	Regularnie		Często		Od czasu do czasu		Rzadko		Nigdy	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Napiętymi terminami realizacji zamówienia	3%	<b>18%</b>	27%	33%	45%	35%	16%	9%	9%	5%
Wysokimi odsetkami karnymi	2%	5%	20%	16%	32%	26%	19%	25%	26%	28%
Mało precyzyjnymi zapisami, dającymi pole do różnych interpretacji	2%	5%	14%	10%	38%	26%	23%	34%	22%	25%
Brakiem możliwości zmiany umowy pod wpływem ważnych okoliczności	3%	2%	25%	35%	30%	27%	29%	21%	13%	14%

Źródło: badania ilościowe MSP 2011 (N = 271), MSP 2012 (N = 176) (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

#### 4.3.5. 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. Niezależnie od rodzajów wątpliwości uwagi kiedykolwiek zgłosiło około trzech na pięciu badanych. Także częstotliwość zgłaszanych uwag była niezależna od ich typu – uwagi były zazwyczaj zgłaszane od czasu do czasu lub rzadko<sup>49</sup>. Wyniki były zbliżone do odnotowanych w 2011 roku, z tą jednak różnicą, że istotną statystycznie zmianę stwierdzono w przypadku częstotliwości zgłaszania **uwag dotyczących czasu przeznaczonego na realizację zamówienia**. W przypadku tego aspektu zamówienia zanotowano **przyrost (o blisko 20 punktów procentowych) odsetka badanych deklarujących, że od czasu do czasu zgłasza uwagi**. O podobną wartość zmniejszył się natomiast odsetek badanych mówiących, że rzadko komunikują się z zamawiającymi w sprawie planowanych terminów realizacji zamówienia. Utrzymał się jednak na tym samym poziomie odsetek wykonawców regularnie lub często zgłaszających uwagi odnośnie do czasu realizacji zamówienia (13%, w ubiegłorocznym pomiarze – 11%). Można zatem ostrożnie mówić o zmianie świadomościowej – z wykonawcy biernego (rzadko zgłaszał uwagi), w kierunku wykonawcy względnie aktywnego (zgłasza uwagi od czasu do czasu). Trudno jednak wskazać źródło tej zmiany – może być ona bowiem efektem zróżnicowania doświadczeń (być może niektórzy wykonawcy faktycznie doświadczyli pogorszenia terminowych warunków realizacji zamówień<sup>50</sup>) lub nabywania przez wykonawców wiedzy na temat możliwości wnioskowania o zmianę terminów realizacji. Prawdopodobnie obydwie te czynniki odegrały swoją rolę. Należy jednak podkreślić, że wspomniane wyżej potencjalne problemy z krótkim czasem realizacji zamówień, skłaniające wykonawców do wnioskowania o zmiany terminów, na pewno nie miały charakteru globalnego. Jak opisano w poprzednim podrozdziale, zmaleł bowiem znacząco (z 51% do 30%) odsetek wykonawców regularnie lub często spotykających się z napiętymi terminami realizacji zamówień publicznych. Również opinie zamawiających (o czym szerzej w dalszej części raportu) pozwalają sądzić, że skala problemu napiętych terminów realizacji zamówień, mierzona częstotliwością zgłaszania przez wykonawców wniosków o zmianę, zmniejszyła się w porównaniu z ubiegłorocznym pomiarem.

Większość przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych przynajmniej raz odnotowało sukces w postaci uwzględnienia przez zamawiającego zgłoszonych uwag. W porównaniu z rokiem 2011 stwierdzono zmianę w skuteczności zgłaszanych uwag w zakresie merytorycznego kształtu zamówienia, czasu przeznaczonego na realizację zamówienia oraz warunków udziału w postępowaniu. W wymienionych kategoriach zmniejszył się odsetek respondentów twierdzących, że ich opinie są uwzględniane zawsze lub prawie zawsze, ale

<sup>49</sup> Respondenci deklarujący taką częstotliwość przeważali niezależnie od typu zgłaszanych wątpliwości.

<sup>50</sup> Można przypuszczać, że w sytuacji wygaszania (kończenia) wielu projektów unijnych ich realizatorzy mogą rzeczywiście skracać planowane harmonogramy realizacji i umożliwiać sobie tym samym sprawne rozliczenia projektów zagrożonych opóźnieniami.

jednocześnie zwiększył się odsetek badanych deklarujących, że uwagi ich są uwzględniane mniej więcej w połowie przypadków. Największe zmiany zaszły w zakresie skuteczności uwag dotyczących warunków umowy. W tym przypadku co prawda zanotowano zmniejszenie się grupy respondentów o najwyższym współczynniku skuteczności, jednak istotnie wzrósł odsetek przedsiębiorców mówiących, że ich uwagi są uwzględniane w mniej więcej połowie przypadków, przy wyraźnym spadku odsetka badanych mówiących, że ich zastrzeżenia zamawiający uwzględniają w mniej niż połowie przypadków lub w ogóle ich nie uwzględniają.

Tabela 9. Czy zdarza się Państwu zgłaszać zamawiającemu – na etapie przygotowania oferty – zastrzeżenia dotyczące:…?

	Regularnie		Często		Od czasu do czasu		Rzadko		Nigdy	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Merytorycznego kształtu zamówienia	0%	2%	13%	7%	34%	20%	27%	32%	26%	40%
Czasu przeznaczanego na realizację zamówienia	0%	2%	11%	11%	<b>40%</b>	22%	24%	<b>42%</b>	25%	22%
Warunków umowy	4%	2%	13%	6%	29%	34%	30%	41%	24%	17%
Warunków udziału w postępowaniu	0%	0%	11%	6%	34%	23%	28%	39%	27%	32%

Źródło: badania ilościowe MSP 2011 (N = 271), MSP 2012 (N = 176) (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Tabela 10. Jak często Państwa zastrzeżenia dotyczące ... są uwzględniane przez zamawiających?

	Zawsze lub prawie zawsze		Mniej więcej w połowie przypadków		W mniej niż połowie przypadków		Nigdy lub prawie nigdy	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Merytorycznego kształtu zamówienia (2012 N = 83) (2011 N = 77)	3%	<b>18%</b>	<b>73%</b>	39%	21%	34%	3%	9%
Czasu przeznaczanego na realizację zamówienia (2012 N = 90) (2011 N = 96)	3%	<b>14%</b>	<b>57%</b>	34%	35%	47%	5%	4%
Warunków umowy (2012 N = 80) (2011 N = 113)	13%	20%	<b>56%</b>	14%	28%	<b>52%</b>	4%	<b>14%</b>
Warunków udziału w postępowaniu (2012 N = 80) (2011 N = 78)	2%	<b>18%</b>	<b>58%</b>	29%	33%	41%	8%	12%

Źródło: badania ilościowe MSP 2011 i MSP 2012 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, zgłaszający zastrzeżenia co do kształtu zamówienia na etapie oferty). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

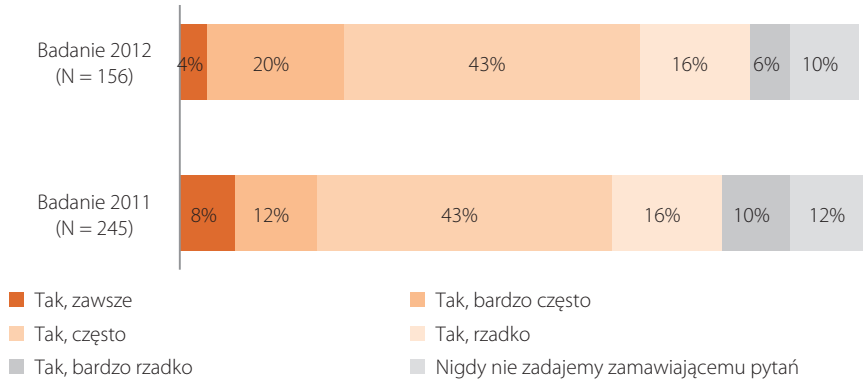
Zgodnie z ustawą PZP wykonawcy mają prawo zadawania pytań i – jak pokazują wyniki zrealizowanych badań – większość z nich z prawa tego korzysta. Brak wiedzy o możliwości zadawania pytań stwierdzono u 12% badanych. Wynik ten nie różnił się istotnie od wyników badania z roku 2011.

Jak wspomniano, wiedza o możliwości zadawania pytań nie jest czysto teoretyczna i przekłada się na praktykę funkcjonowania na rynku zamówień publicznych. Podobnie jak w roku 2011<sup>51</sup> tylko jeden na dziesięciu ankietowanych twierdził, że nigdy nie korzysta z przysługującego mu prawa do wnoszenia pytań. Przeważali respondenci, którzy wprowadzili instytucję zapytań do codziennej praktyki funkcjonowania na rynku zamówień publicznych. Jedna czwarta z nich zadaje pytania zawsze lub bardzo często, a 43% często. Z kolei rzadko lub bardzo rzadko z zapytań korzystało 22% przedsiębiorców. Zachowania przedsiębiorców były zróżnicowane w zależności od doświadczenia rynkowego. Wśród najbardziej doświadczonych (staż na rynku zamówień publicznych

<sup>51</sup> Nie odnotowano zmian istotnych statystycznie.

10 lat i więcej) częste lub bardzo częste zadawanie pytań było deklarowane przez ponad jedną trzecią (35%) ankietowanych. W grupie firm o stażu na rynku zamówień publicznych krótszym niż 10 lat również często pytana zgłaszało już tylko 20% badanych. Odnotowane różnice mogą wynikać z większych kompetencji doświadczonych podmiotów, które z większą łatwością diagnozują ewentualne obszary problemowe wynikające z zapisów dokumentacji przetargowej.

Wykres 32. Czy ubiegając się o zamówienie publiczne korzystacie Państwo z możliwości zadawania pytań zamawiającemu?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy mają świadomość możliwości zadawania pytań zamawiającym).

Również w przypadku zagadnień, jakich dotyczą zgłaszane pytania, nie nastąpiły istotne statystycznie zmiany w porównaniu z rokiem 2011. Najczęściej proszono o wyjaśnienie kwestii związanych z opisem przedmiotu zamówienia (58%), podanie jego szacunkowej wartości (57%) oraz wyjaśnień dotyczących harmonogramu (48%). Na kolejnych miejscach znalazły się pytania na temat wymogów formalnych wobec osób (42%) i przedsiębiorstwa (41%) mających wykonać zamówienie. Nieco ponad jedną trzecią (35%) przedsiębiorców zgłaszała pytania dotyczące sposobu wykonania zamówienia. Nie stwierdzono wyraźnych różnic pomiędzy poszczególnymi grupami przedsiębiorstw. Niemniej jednak można zaznaczyć, że firmy mikro rzadziej w kontaktach z zamawiającymi poruszały kwestie związane ze sposobem wykonania zamówienia (34%, po 48% w firmach średnich i małych); częściej natomiast pytały się o wymagania formalne wobec osób mających wykonać zamówienie (42%, 34% małe, 28% średnie). Większe zainteresowanie tą kwestią można tłumaczyć faktem, iż najmniejsze podmioty częściej mogą być zmuszane do poszukiwania zasobów ludzkich na zewnątrz przedsiębiorstwa.

Tabela 11. Czy odpowiedzi udzielane przez zamawiającego są zazwyczaj:..?

	Zdecydowanie tak		Raczej tak		Raczej nie		Zdecydowanie nie		Trudno powiedzieć	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Przydatne	16%	27%	75%	73%	<b>8%</b>	0%	0%	0%	0%	0%
Spójne	<b>32%</b>	9%	61%	<b>84%</b>	3%	5%	4%	0%	0%	2%
Zrozumiałe	24%	14%	68%	80%	7%	4%	0%	0%	0%	1%
Precyzyjne	19%	15%	71%	77%	3%	6%	2%	0%	5%	2%
Praktyczne	24%	21%	71%	75%	5%	2%	0%	2%	0%	1%
Wyczerpujące	<b>21%</b>	12%	<b>72%</b>	63%	4%	17%	0%	1%	3%	7%

Źródło: badania ilościowe MSP 2011 (N = 217) i MSP 2012 (N = 140), (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy deklarują zadawanie pytań zamawiającym). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w pomiarze z 2011 wykonawcy pozytywnie ocenili informacje uzyskiwane od zamawiających. Większość z nich stwierdziła, że odpowiedzi na pytania są przydatne, spójne, zrozumiałe, precyzyjne, praktyczne i wyczerpujące. Należy podkreślić, że **w stosunku do roku 2011 odnotowano istotną statystycznie poprawę oceny działań zamawiających. Dotyczyło to spójności uzyskiwanych odpowiedzi** (gdzie odsetek badanych zdecydowanie pozytywnie oceniających ten obszar wzrósł o 23 punktów procentowych) **oraz oceny kompletności** (informacje są wyczerpujące; w tym przypadku odsetek zdecydowanie korzystnych odpowiedzi wzrósł o 9 punktów procentowych). W jednym z ocenianych obszarów odnotowano natomiast istotne pogorszenie ocen. W przypadku „przydatności” wzrósł o 8 punktów procentowych odsetek badanych twierdzących, że odpowiedzi zamawiających są raczej nieprzydatne.

#### 4.4. Stosowanie środków ochrony prawnej

Zanim przejdziemy do omówienia korzystania przez przedsiębiorstwa MSP aktywne na rynku zamówień publicznych ze środków ochrony prawnej, warto zapoznać się z wynikami pomiaru świadomości zmian w ustawie PZP ze stycznia 2010 r. Nowelizacja ta wprowadzała bowiem istotne zmiany w procedurze odwołań i protestów.

W pomiarze w 2012 roku o nowelizacji słyszało 42% wykonawców, ponad jedna trzecia odpowiedziała negatywnie na zadane pytanie, a jedna piąta badanych nie potrafiła odpowiedzieć jednoznacznie. Nie odnotowano różnic istotnych statystycznie w stosunku do pomiaru z roku 2011. Podobnie jak w roku ubiegłym zdecydowanie największym poziomem świadomości zmiany charakteryzowały się firmy średniej wielkości. Blisko dwie trzecie (63%) przedstawicieli tej grupy wiedziało o nowelizacji ze stycznia 2010 roku. W firmach mikro tą wiedzą mogło się pochwalić 42% badanych, a w firmach małych 34%. Większą świadomością omawianej zmiany mogły się też wykazać firmy posiadające odrębne działy do spraw zamówień publicznych (45%) niż firmy nieposiadające takich działów (40%). Wiedza o nowelizacji szła w parze z doświadczeniem na rynku zamówień publicznych. Przedstawiciele podmiotów o krótkiej historii na rynku zamówień publicznych rzadziej niż doświadczeni wykonawcy deklarowali świadomość zmian wprowadzonych nowelizacją ze stycznia 2010 roku. W grupie działającej na rynku zamówień publicznych krócej niż 5 lat pozytywnej odpowiedzi na pytanie o znajomość wspomnianej nowelizacji udzieliło 36% badanych, natomiast w podmiotach z dłuższym stażem rynkowym odsetek analogicznych odpowiedzi wahał się od 44% do 49%<sup>52</sup>. Biorąc pod uwagę, że od nowelizacji minęły ponad dwa lata, poziom wiedzy wśród przedsiębiorstw aktywnych na rynku zamówień publicznych należy ocenić negatywnie. Aczkolwiek, analizując następane dane dotyczące instytucji protestu i odwołania, możemy postawić hipotezę, że brak świadomości zmiany w ustawie PZP może być pochodną polityki badanych podmiotów, tj. niekorzystania z odwołań i protestów. W takim przypadku wiedza o zmianach jest odrzucana jako niepraktyczna. Niewielka świadomość nowelizacji może też być efektem nieprzywiązywania wagi do konkretnych dat wprowadzających zmiany w PZP (zwłaszcza zmiany w przepisach, z których się nie korzysta). W takim przypadku wykonawcy znaliby obowiązujące przepisy, ale nie zdawaliby sobie sprawy, kiedy konkretnie zostały one wprowadzone<sup>53</sup>.

Jak wspomniano powyżej, przedsiębiorcy bardzo rzadko korzystają z procedur dotyczących protestów i odwołań. Tak jak w roku 2011 również w 2012 deklaracje o sięganiu po środki ochrony prawnej mogliśmy usłyszeć od mniej niż co dziesiątego respondenta działającego na rynku zamówień publicznych. Niewielka liczba respondentów mających doświadczenie z procedurami dotyczącymi protestów i odwołań sprawiła, że w ograniczonym stopniu możliwe było przeprowadzenie szczegółowych analiz statystycznych. Niemniej należy odnotować, że odwołanie do KIO złożyło 8% przedsiębiorstw aktywnych na rynku zamówień publicznych (2% w poprzednim badaniu), 7% przystąpiło do postępowania odwoławczego po stronie wnoszącego odwołanie (poprzednio 2%),

<sup>52</sup> Najwyższą wartość odnotowano w grupie podmiotów działających na rynku zamówień publicznych dłużej niż 15 lat.

<sup>53</sup> Co prawda pytanie w kwestionariuszu zostało poprzedzone informacją, że w styczniu 2010 r. zmieniono przepisy dotyczące protestów i odwołań, ale nie przesądza to jednoznacznie o tym, że hipoteza ta jest fałszywa.

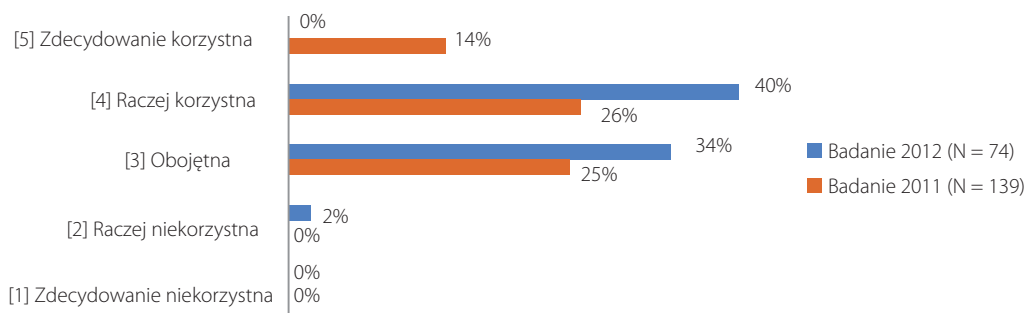
8% przystąpiło do postępowania odwoławczego po stronie zamawiającego (poprzednio 0%), 7% złożyło skargę do sądu, bo odwołanie zakończyło się niepowodzeniem (poprzednio 2%). Jednocześnie 8% badanych oficjalnie poinformowało zamawiającego o niezadowoleniu z podjętej przez niego czynności (poprzednio 3%). Odnotowane zmiany można uznać za naturalne, wynikające z upływu czasu, jaki minął od nowelizacji. W okresie dwóch lat więcej firm miało możliwość skorzystania ze znowelizowanych przepisów niż w okresie roku po nowelizacji.

Decydując się na skorzystanie ze środków ochrony prawnej, najczęstszym powodem było odrzucenie oferty złożonej przez przedsiębiorcę oraz wykluczenie firmy z powodu niespełniania wymogów formalnych. Sporadycznie natomiast decydowano się na działania prawne, skarżąc wyłonienie najlepszego oferenta czy wybór trybu postępowania.

Z reguły badani wygrali w mniej niż połowie spraw. Wyjątek stanowiło przystąpienie do odwołania po stronie zamawiającego. Pod względem skuteczności tego działania sytuacja była zróżnicowana: 45% wygrało w mniej niż jednej drugiej spraw, a 45% zakończyło sukcesem mniej więcej jedną drugą spraw. Jednocześnie tylko w jednostkowych przypadkach procedura odwoławcza kończyła się nieuwzględnieniem protestu/odwołania wniesionego przez wykonawcę<sup>54</sup>.

Korzystając ze środków ochrony prawnej, wykonawcy starali się zazwyczaj sięgać po pomoc ekspertów zewnętrznych. Byli to najczęściej radcowie prawni specjalizujący się m.in. w prawie zamówień publicznych. W zależności od rodzaju środka ochrony prawnej z pomocy tych ekspertów korzystało od 9 do 12 przedsiębiorców. Rzadziej wspierano się ekspertami w obszarze, którego dotyczył przedmiot zamówienia. Współpracowało z nimi około 3 badanych przedsiębiorców (na 13–14), z wyjątkiem postępowań odwoławczych po stronie zamawiających. W tych postępowaniach ze wsparcia z zakresu, którego dotyczył przedmiot zamówienia korzystało 5 badanych (z 13).

Wykres 33. Jak ocenia Pan(i) zmianę procedur dotyczących protestów i odwołań, która nastąpiła w styczniu 2010 roku? Czy jest ona dla wykonawców...?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy przed nowelizacją ustawy korzystali z jakiegokolwiek środka ochrony prawnej).

Wykonawcy MSP korzystający z odwołania do KIO oraz skargi do sądu pozytywnie (podobnie jak w roku 2011) ocenili działania tych instytucji. Korzystnie o pracy tych instytucji wypowiedziało się 65% badanych<sup>55</sup>.

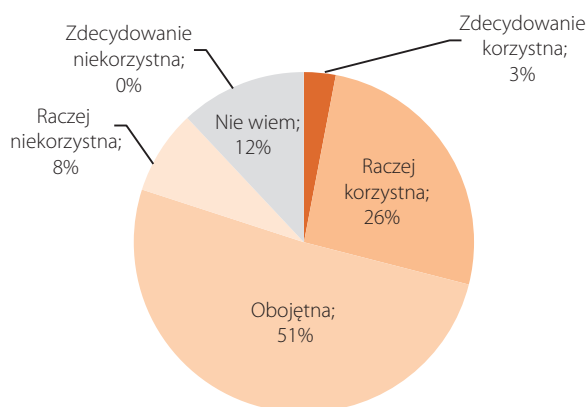
<sup>54</sup> Ze względu na małą liczbę respondentów posiadających doświadczenie „odwoławcze” wyniki nie zostały szczegółowo omówione na podstawie rozkładów częstości. W sumie w zależności od typu ochrony prawnej liczba korzystających wynosiła 13–14 osób. Z tego samego powodu nie można było porównać danych z danymi z roku ubiegłego. Wówczas liczba respondentów korzystających z instytucji ochrony prawnej wahała się od 5 do 7 osób.

<sup>55</sup> Należy pamiętać o niewielkiej liczbie respondentów odpowiadających na pytanie o ocenę pracy sądu oraz KIO (N = 18).

Poprosiliśmy badanych o porównanie procedury dotyczącej protestów i odwołań obowiązującej obecnie z procedurą obowiązującą przed styczniem 2010 roku. Wyniki były zbliżone do odnotowanych w pomiarze z roku 2011<sup>56</sup>. Względna większość (41%) ankietowanych uznała, że nowelizacja była korzystna dla wykonawców, a jedna trzecia, że była obojętna. W jednostkowych przypadkach negatywnie wypowiadano się o wprowadzonej nowelizacji. Jednocześnie nieco ponad jedna piąta wykonawców MSP nie potrafiła jednoznacznie ocenić wpływu zmiany procedury protestów i odwołań.

W badaniu prowadzonym w roku 2012 dodaliśmy pytanie o ocenę zmian w procedurach dotyczących protestów i odwołań w kontekście ich wpływu na zamawiających. Większość respondentów (51%) uznała, że nowelizacja ustawy PZP ze stycznia 2010 jest obojętna dla zamawiających, a blisko jedna trzecia (30%), iż jest dla nich korzystna. Przeciwnego zdania było 8% ankietowanych.

Wykres 34. Jak ocenia Pan(i) zmianę procedur dotyczących protestów i odwołań, która nastąpiła w styczniu 2010 roku? Czy jest ona dla zamawiających...?



Źródło: badanie ilościowe MSP 2012 (N = 74, wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy przed nowelizacją ustawy korzystali z jakiegokolwiek środka ochrony prawnej).

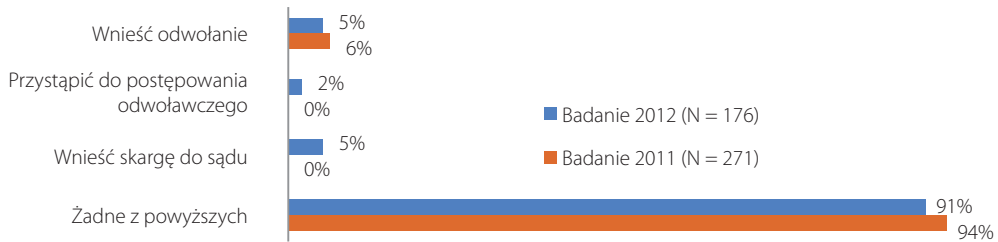
Sprawdziliśmy, czy wprowadzona nowelizacja mogła mieć wpływ na zmiany korzystania ze środków ochrony prawnej. Uzyskane wyniki nie pozwalają na jednoznaczną odpowiedź. Chociaż żaden z respondentów nie powiedział, że obecnie sięga po środki ochrony prawnej częściej niż przed nowelizacją, a 30% stwierdziło, że robią to rzadziej, to nie ma podstaw, aby sądzić, iż stało się tak wyłącznie w wyniku zmian w przepisach. Połowa badanych stwierdziła, że sięga po środki ochrony prawnej równie często jak przed nowelizacją. Jedna piąta badanych nie potrafiła ocenić tego aspektu.

Zapytaliśmy również respondentów o ewentualną rezygnację z zamiaru skorzystania z ochrony prawnej. Jak wspomnieliśmy wcześniej, polityka przedsiębiorstwa w zakresie działań prawnych mogła mieć wpływ na niewielką świadomość nowelizacji ze stycznia 2010 roku. Uzyskany wynik nie różnił się istotnie od wyników z roku 2011. Nieliczni przedsiębiorcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych chcieli wnieść odwołanie, wnieść skargę do sądu (po 5%) lub przystąpić do postępowania odwoławczego (2%), ale ostatecznie się z tego wycofali. Tłumacząc swoją decyzję, respondenci mówili o braku czasu, środków finansowych oraz kompetencji, obawiano się również późniejszych reakcji ze strony zamawiającego. Pojawiły się również głosy mówiące o braku wiary w sens tego typu działań („i tak nie wygramy”)<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Nie stwierdzono różnic istotnych statystycznie.

<sup>57</sup> Ze względu na małą liczbę badanych (N = 8), którzy przedstawiali powody rezygnacji wyniki nie zostały przedstawione w procentach.

Wykres 35. Czy były takie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w których Pana(i) firma chciała:...



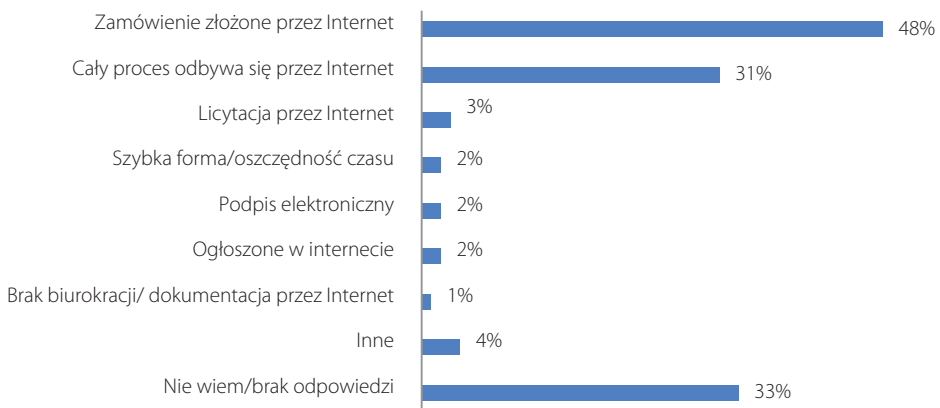
Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

## 4.5. Udział w zamówieniach elektronicznych

Zanim przejdziemy do omówienia wyników na temat doświadczeń z elektronicznymi trybami wyłaniania wykonawców warto zapoznać się z rozumieniem pojęcia „elektroniczne zamówienia publiczne”. Pytanie o skojarzenia związane z tym pojęciem zostało zadane wyłącznie w roku 2012 i było pytaniem otwartym. Trzeba również podkreślić, że jedna trzecia ankietowanych nie potrafiła odpowiedzieć na zadane pytanie.

Najczęściej elektroniczne zamówienia publiczne były kojarzone z narzędziem w nich stosowanym – Internetem (48%). Na drugim miejscu również pojawił się ten kanał komunikacji, przy czym zwracano uwagę, że digitalizacja obejmuje cały proces zamówienia (31%). Inne skojarzenia występowały znacząco rzadziej i odnosiły się do aspektów ekonomiczno-praktycznych: mniej biurokracji, większe oszczędności, podpis elektroniczny, ogłoszenia w Internecie.

Wykres 36. Co Pan(i) rozumie pod pojęciem „elektroniczne zamówienia publiczne”?

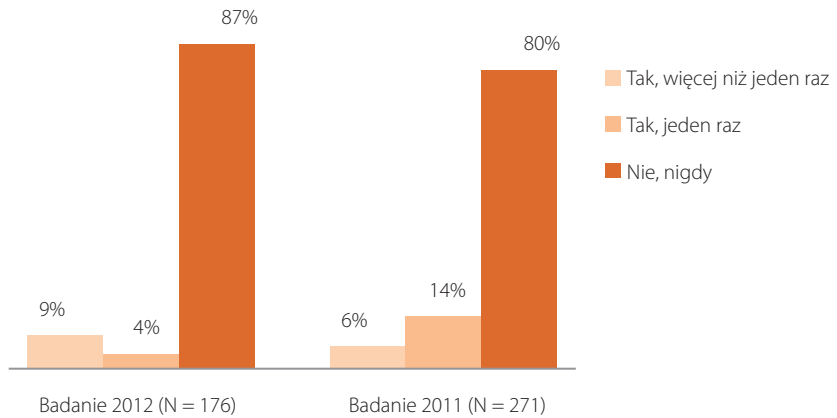


Źródło: badanie ilościowe MSP 2012 (N = 176, wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Licytacja elektroniczna, podobnie jak w badaniu z roku 2011, należała do trybów słabiej znanych respondentom. W grupie przedstawicieli sektora MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych poziom świadomości istnienia tego trybu wyniósł 46% (taki sam wynik jak w pomiarze z 2011 roku). Wiedza o istnieniu licytacji była zbliżona we wszystkich kategoriach przedsiębiorstw, z wyjątkiem firm posiadających komórki do spraw obsługi zamówień publicznych. Ponad połowa (59%) przedstawicieli tych firm zadeklarowała, że zna (co najmniej ze słyszenia) ten tryb. Był to odsetek o 18 punktów procentowych większy niż w firmach, które nie posiadają działu do spraw zamówień publicznych.



Wykres 37. Czy brałicie Państwo udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w których wyboru najkorzystniejszej oferty dokonywano w drodze aukcji elektronicznej, tzn. korzystając z platformy elektronicznej składaliście Państwo zamawiającemu korzystniejsze warunki od tych przewidzianych we wcześniej złożonej przez Państwa ofercie (wcześniejsza oferta była papierowa)?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Jeszcze rzadziej posiadano doświadczenie w korzystaniu z takiego trybu. O zamówienie publiczne, którego wykonawca był wyłaniany w trybie licytacji elektronicznej, ubiegało się kiedykolwiek 3% wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych. Była to różnica istotna statystycznie w stosunku do wyników poprzedniego badania<sup>58</sup>. Taki sam odsetek badanych (3%)<sup>59</sup> posiadał „świeże” doświadczenie – z licytacją zetknął się w 2011 roku. Ze względu na niewielki odsetek respondentów mających praktykę w ubieganiu się o zamówienia publiczne z zastosowaniem trybu licytacji elektronicznej zrezygnowano z przeprowadzenia szczegółowych analiz dotyczących licytacji elektronicznej.

Podobnie jak w pomiarze z 2011 roku badani częściej niż z licytacją elektroniczną mieli do czynienia z aukcją elektroniczną. Blisko jeden na dziesięciu korzystał z tego sposobu wyłaniania wykonawcy więcej niż jeden raz, a 4% jeden raz (brak różnic istotnych statystycznie w stosunku do poprzedniego pomiaru).

W przeciwieństwie do ankietowanych w roku ubiegłym tym razem częściej respondenci byli zdania, że tryby tradycyjne są lepsze od aukcji elektronicznej<sup>60</sup>. Odnotowana zmiana była istotna statystycznie. W sumie za trybem tradycyjnym opowiedziało się (44%) ankietowanych, podczas gdy w roku 2011 zaledwie 13%. Natomiast „orędownikami” aukcji elektronicznej było 29% respondentów, gdy w roku 2011 jej przewagę nad tradycyjnymi trybami widziało 88%. Wydaje się, że przyczyn tak dużych różnic należy upatrywać w niewielkiej powszechności trybów elektronicznych. Sprawia to, że przy niewielu respondentach mających z nimi doświadczenie występuje wysoki poziom błędu pomiaru. Należy także podkreślić, że jeżeli spojrzeć na odnotowane wyniki przez pryzmat liczby respondentów, to silniejsze preferencje wobec trybów tradycyjnych zostały wyrażone przez zaledwie 3 badanych więcej niż w roku 2011. Konstatacja ta skłania ku wnioskowi, że analizy dotyczące szczegółowych funkcjonalności trybów elektronicznych powinny być prowadzone w oparciu o badania realizowane na większych próbach (celowych) podmiotów korzystających z trybów elektronicznych.

<sup>58</sup> Wówczas doświadczenie z licytacją elektroniczną deklarowało 17% respondentów. Trzeba jednak pamiętać, że licytację w 2010 roku zastosowano w 0,27% zamówień, zaś w 2011 w 0,21%.

<sup>59</sup> Było to w sumie 5 respondentów.

<sup>60</sup> Aukcja elektroniczna należy do sposobów wyłaniania wykonawcy i może mieć zastosowanie, jeżeli postępowanie jest prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem na podstawie art. 55 ust. 1 pkt. 1 ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Z kolei licytacja elektroniczna zgodnie z art. 74 pkt. ust. 1 jest trybem udzielenia zamówienia.

## 4.6. Udział w zamówieniach innowacyjnych i potencjał do ich realizacji

Podobnie jak w roku 2011, również w obecnym pomiarze, poprosiliśmy przedsiębiorców obecnie aktywnych na rynku zamówień publicznych i tych, którzy kiedyś na nimi działali, a obecnie już nie, o ocenę kilkunastu stwierdzeń. Zadaniem respondentów była ocena każdego stwierdzenia pod względem siły skojarzeń z pojęciem innowacyjne zamówienia publiczne. Badani posługiwali się skalą od 1 do 7, gdzie 1 oznaczało „zdecydowanie się nie kojarzy”, a 7 „zdecydowanie się kojarzy”.

Uzyskane wyniki nieznacznie różniły się od wyników z roku 2011. Główną różnicą jest zwiększenie się odsetka badanych wybierających środkowy punkt skali, co sprawiło, że ostatecznie średnia ocen dla stwierdzeń miała nieco mniejszą wartość niż w roku 2011. W efekcie żadne z ocenionych stwierdzeń nie uzyskało wartości średniej przekraczającej 5 pkt. Jednocześnie nie odnotowano znaczących zmian w kojarzeniu pojęcia „innowacyjne zamówienia publiczne”.

Przedstawiciele MSP najsilniej kojarzyli pojęcie „innowacyjne zamówienia publiczne” z zamówieniem, gdzie relatywnie duże znaczenie ma ekologia (średnia 4,7 na 7-stopniowej skali ocen, gdzie 1 oznaczało „zdecydowanie się nie kojarzy”, a 7 „zdecydowanie się kojarzy”). Podobnie często zgadzali się, że pojęcie to oznacza elektroniczny tryb wyłonienia wykonawcy (4,6).

Na kolejnych miejscach, ex aequo ze średnią ocen 4,5, uplasowały się:

- zamówienia, których celem jest promowanie innowacji;
- zamówienia ukierunkowane na długą współpracę z wykonawcą;
- zamówienia, których efekty widoczne są w długim terminie.

W nieznacznie mniejszym stopniu zgadzano się ze stwierdzeniami, że innowacyjne zamówienia to takie, które polegają na zakupie sprzętu IT, technologii komputerowych, zamówienia, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują dokumentację techniczną, zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wносить swoje własne rozwiązania) oraz zamówienia, w których urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa. Wszystkie wymienione stwierdzenia uzyskały średnią ocen 4,4.

W najmniejszym stopniu zgadzano się ze stwierdzeniem, że innowacyjne to takie zamówienia, gdzie waga ceny jest relatywnie niska oraz że są to zamówienia produktów będących nowością w skali kraju (średnia ocen 4,1). W przypadku ostatniego z wymienionych stwierdzeń odnotowano największą zmianę w stosunku do pomiaru sprzed 12 miesięcy. Wówczas było to stwierdzenie należące do grupy budzących najsilniejsze skojarzenia z pojęciem innowacyjnych zamówień publicznych.

Powyższe wyniki wskazują na względnie niską świadomość terminu „innowacyjne zamówienie publiczne”, za którym według respondentów może kryć się wiele znaczeń. Stąd też niewielkie różnice w ocenach poszczególnych stwierdzeń.

Oprócz analizy skojarzeń sprawdziliśmy również, czy przedsiębiorcy działający kiedykolwiek na rynku zamówień publicznych spotkali się z zamówieniami publicznymi na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Uzyskane wyniki pokrywały się<sup>61</sup> z danymi z badania przeprowadzonego w 2011 roku. Większość badanych przedsiębiorców (63%) zetknęła się z interesującymi nas zamówieniami, ale tylko nieliczni mieli z nimi do czynienia często lub bardzo często (15%). Jedna trzecia badanych stykała się z takimi zamówieniami rzadko (33%), zaś mniej niż jedna piąta bardzo rzadko (17%) lub w ogóle (16%). Jednocześnie 21% respondentów nie potrafiło ocenić, czy zamówienia z jakimi mieli do czynienia spełniają kryterium nowego lub udoskonalonego produktu, usługi lub rozwiązania.

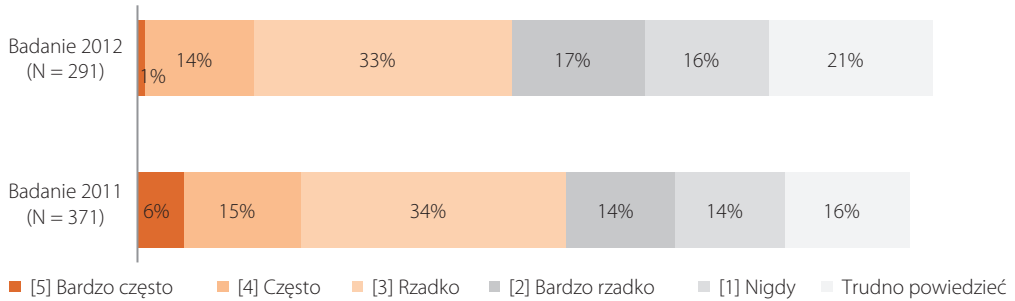
<sup>61</sup> Nie stwierdzono różnic istotnych statystycznie.

Tabela 12. 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	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Zamówienia, gdzie relatywnie duże znaczenie ma ekologia (ekologiczne wykonanie, zastosowanie materiałów ekologicznych)	5%	5%	6%	1%	7%	9%	28%	24%	19%	34%	21%	16%	15%	11%	4,7	4,7
Zamówienia realizowane za pośrednictwem platformy elektronicznej (przez Internet)	5%	1%	4%	3%	7%	5%	33%	25%	22%	30%	11%	13%	18%	23%	5,1	5,1
Zamówienia, których celem jest promowanie innowacji	5%	3%	4%	3%	9%	8%	31%	24%	27%	21%	12%	18%	12%	23%	5	5
Zamówienia ukierunkowane na długą współpracę z wykonawcą	5%	4%	3%	2%	10%	6%	32%	38%	27%	23%	12%	13%	10%	14%	4,5	4,7
Zamówienia, których efekty są widoczne w długim terminie	6%	5%	5%	6%	9%	8%	33%	34%	18%	23%	19%	20%	9%	5%	4,4	4,4
Zamówienia sprzętu IT, technologii komputerowych	7%	3%	5%	2%	8%	7%	31%	28%	30%	37%	11%	11%	8%	11%	4,4	4,7
Zamówienia, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną	4%	5%	<b>9%</b>	2%	10%	7%	30%	29%	22%	26%	15%	23%	10%	7%	4,4	4,7
Zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wnieść swoje własne rozwiązania)	4%	5%	7%	2%	12%	8%	36%	23%	17%	40%	15%	16%	9%	7%	4,4	4,7
Zamówienia, w których urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa	7%	6%	5%	5%	9%	13%	28%	25%	28%	30%	17%	16%	5%	5%	4,4	4,4
Zamówienia produktów będących nowością w skali kraju	4%	3%	5%	2%	12%	10%	<b>36%</b>	20%	16%	25%	11%	20%	15%	21%	4,1	5,1
Zamówienia, gdzie waga ceny jest relatywnie niska	10%	14%	4%	6%	12%	7%	39%	32%	14%	26%	17%	10%	4%	4%	4,1	4

Źródło: badania ilościowe MSP 2011 (N = 371) i MSP 2012 (N = 291) (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych obecnie lub w przeszłości). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Wykres 38. Jak często w swoim obszarze działalności spotyka się Pan(i) z zamówieniami publicznymi na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań?



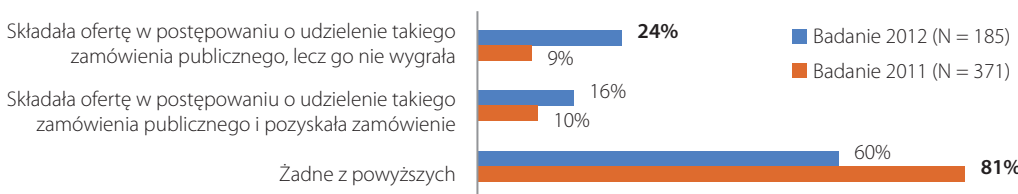
Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych obecnie lub w przeszłości).

Doświadczenie z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi, w przeciwieństwie do badania z roku 2011, nie różniło się w zależności od branży. O ile w roku 2011 najczęściej stykali się z nimi przedstawiciele usług, najrzadziej zaś przemysłu, to obecnie poziom ten był zbliżony we wszystkich branżach i wahał się od 12% (stykających się bardzo często lub często) w przypadku przemysłu do 17% w budownictwie. Zmiana w sektorze usług (spadek deklaracji bardzo często lub często z 25% do 14%) była istotna statystycznie. Wyniki badania nie pozwalają jednak na wyjaśnienie przyczyny odnotowanej zmiany.

Omawiając różnicowania pomiędzy różnymi kategoriami przedsiębiorstw, warto odnotować, że brak doświadczeń z zamówieniami nowych lub udoskonalonych produktów, usług, rozwiązań wyróżniał przedsiębiorstwa mikro, zwłaszcza na tle firm małych. W grupie najmniejszych podmiotów z interesującymi nas zamówieniami nie spotkało się 16% badanych, podczas gdy wśród firm małych już tylko 7%<sup>62</sup>.

Przedsiębiorców, którzy zetknęli się kiedykolwiek z zamówieniami publicznymi na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług, rozwiązań poprosiliśmy o odpowiedź na pytanie, czy przystąpili do takiego postępowania. Okazało się, że **stosunkowo liczna grupa – istotnie większa niż w badaniu w roku 2011 – odpowiedziała pozytywnie na to pytanie. W sumie 40% badanych (w 2011 roku – 19%) ubiegało się o uzyskanie innowacyjnego zamówienia publicznego**; dla 24% (wzrost istotny statystycznie o 15 punktów procentowych w stosunku do roku 2011) zakończyło się to porażką, dla 16% (wzrost o 6 punktów procentowych) sukcesem.

Wykres 39. Powiedzia(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...?

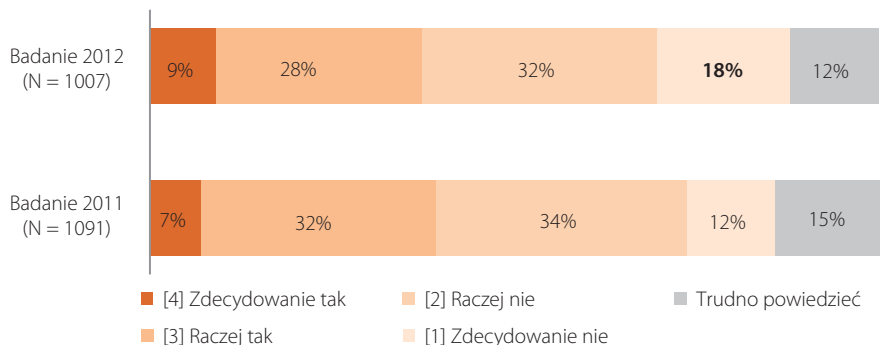


Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni w przeszłości lub obecnie na rynku zamówień publicznych, którzy kiedykolwiek zetknęli się z zamówieniami na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

<sup>62</sup> Jednocześnie 21% przedsiębiorców mikro i 13% przedstawicieli firm małych nie potrafiło jednoznacznie odpowiedzieć, czy spotkali się w obszarze swojej działalności z zamówieniami publicznymi na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań.

Sprawdziliśmy również jak ogół przedstawicieli sektora MSP ocenia własną branżę i własną firmę – zarówno w aspekcie innowacyjności, jak i posiadania potencjału do realizacji zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług, rozwiązań.

Wykres 40. Czy branżę, w jakiej działa Pana(i) firma można nazwać innowacyjną, tj. często powstają w niej udoskonalone lub nowe produkty, usługi lub rozwiązania?



Źródło: badania ilościowe MSP (ogół badanych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Półowa badanych stwierdziła, że branża w jakiej działają, nie może zostać nazwana innowacyjną, a 38% wyraziło odmienną opinię. Najczęściej innowacyjność własnej branży poddawali w wątpliwość przedstawiciele firm mikro (51%) i małych (42%), w firmach średnich taką opinię wyraziło 30% badanych. Najrzadziej przeświadczeni o innowacyjności własnej branży byli respondenci z firm budowlanych (59%), a następnie usługowych (51%). Natomiast przedstawiciele przemysłu najczęściej (56%) uważali, że przynależą do branży, którą można nazwać innowacyjną<sup>63</sup>. Było to istotnie więcej niż w roku 2011 (różnica 17 punktów procentowych). Bez szczegółowej analizy zmian, jakie zaszły w przetwórstwie przemysłowym oraz jakościowej analizie charakterystyki badanych podmiotów trudno jednoznacznie wyjaśnić odnotowaną różnicę. Niemniej można z dużą pewnością stwierdzić, że jej źródłem nie są procesy zachodzące na rynku zamówień publicznych.

Przekonanie o innowacyjności własnej firmy wyraziło 38% ogółu przedstawicieli sektora MSP, a niemal co drugi (49%) był zdania, że firma nie jest innowacyjna. Jednocześnie 13% badanych nie potrafiło jednoznacznie ustosunkować się do badanej kwestii<sup>64</sup>. Uzyskane wyniki niemal całkowicie pokrywały się z opiniami na temat innowacyjności branży – opiniom, że branża jest innowacyjna towarzyszyły opinie, że innowacyjne jest również przedsiębiorstwo respondenta. Przekonanych o własnej innowacyjności było 52% firm przemysłowych i nieco ponad jedna trzecia budowlanych oraz usługowych. Ponadto przeświadczenie o innowacyjności własnego przedsiębiorstwa korespondowało z wielkością firmy (analogiczną zależność stwierdzono w badaniu z roku 2011). Bycie innowacyjnym zadeklarowało 38% przedstawicieli mikroprzedsiębiorstw, 44% respondentów z firm małych i 55% ze średnich.

Relatywnie korzystnym ocenom na temat innowacyjności przedsiębiorstwa czy branży nie towarzyszyły również optymistyczne opinie na temat potencjału własnych przedsiębiorstw do wykonywania innowacyjnych zamówień rynku publicznego. Mniej niż jedna piąta ankietowanych (17%) uznała swoje firmy za dobrze lub bardzo dobrze przygotowane do tego typu zamówień, 41% uznało, że potencjał ich przedsiębiorstw jest na średnim poziomie, a 42% oceniło go negatywnie. Wyniki były zbliżone do odnotowanych w roku 2011. Różnicą istotną statystycznie było zwiększenie odsetka respondentów skrajnie oceniających potencjał do wykonywania zamówień innowacyjnych – o 7 punktów procentowych, do poziomu 17% zwiększył się odsetek badanych mówiących o bar-

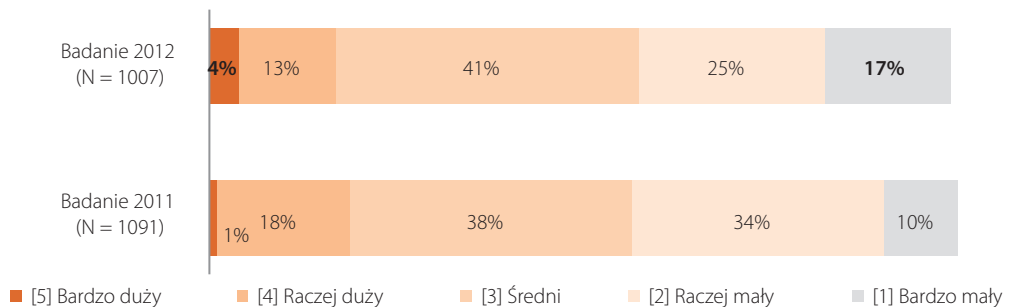
<sup>63</sup> W pozostałych branżach taką opinię wyraziło około jednej trzeciej ankietowanych.

<sup>64</sup> Uzyskane wyniki niemal nie różniły się od wyników z roku 2011. Jedyną istotną różnicą był wzrost odsetka respondentów, którzy zdecydowanie twierdzili, że ich firma nie jest innowacyjna.

dzo małym przygotowaniu, o 3 punkty procentowe, do poziomu 4%, zwiększył się odsetek respondentów twierdzących, że ich firmy są bardzo dobrze przygotowane. Pozytywne opinie wyróżniały przedsiębiorstwa średniej wielkości. Bardzo dobrze lub dobrze o gotowości do realizacji innowacyjnych zamówień mówiło 35% przedstawicieli podmiotów zatrudniających od 50 do 249 pracowników (o 15 punktów procentowych więcej niż w firmach małych i o 19 punktów procentowych więcej niż w firmach mikro)<sup>65</sup>. Ponadto korzystne oceny własnej firmy pod względem potencjału do realizacji innowacyjnych zamówień wyróżniały przedsiębiorstwa obecnie lub w przeszłości działające na rynku zamówień publicznych (odpowiednio 23% i 20% odpowiedzi, że mają duży lub bardzo duży potencjał, podczas gdy wśród podmiotów funkcjonujących wyłącznie w oparciu o rynek komercyjny – 15%). Jednocześnie firmy obecnie pozyskujące zamówienia rynku publicznego zdecydowanie rzadziej od podmiotów, które z tego rynku się wycofały oraz podmiotów od zawsze działających poza interesującym nas rynkiem deklarowały słabe przygotowanie do realizacji innowacyjnych zamówień. Odsetek takich odpowiedzi (bardzo źle lub raczej źle) wyniósł 24%, podczas gdy wśród przedsiębiorców, którzy z rynku publicznego zrezygnowali 40%, a wśród nigdy nieaktywnych na tym rynku – 47%. Podobne, choć nie tak wyraziste różnice można było zaobserwować również w roku 2011. Najlepiej wówczas swój potencjał oceniały firmy aktywne na rynku zamówień publicznych oraz te, które z tego rynku zrezygnowały, najgorzej natomiast podmioty, które nigdy nie pozyskiwały zamówień publicznych.

Badani oceniający pozytywnie (dobrze lub bardzo dobrze) potencjał własnego przedsiębiorstwa tłumaczyli to doświadczeniem, potencjałem i stabilizacją firmy (85%). Z kolei negatywna ocena zdolności do realizacji zamówień innowacyjnych bazowała na dwóch elementach: emocjonalnym – „braku wiary we własne siły” (42%)<sup>66</sup> oraz funkcjonalnym – „braku nowych technologii, specyfice branży” (29%). Tłumaczono również (mniej niż 10% wskazań), że niski potencjał jest pochodną braku kapitału, wiedzy, wykwalifikowanych pracowników.

Wykres 41. 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: badania ilościowe MSP (ogół badanych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Przedsiębiorcom aktywnym na rynku zamówień publicznych oraz tym, którzy w przeszłości byli na nim obecni (a obecnie już nie) przedstawiliśmy także kilka rodzajów zamówień, które mogą zostać uznane za zamówienia innowacyjne. Zadaniem badanych było określenie, na ile byłiby zainteresowani udziałem w takich zamówieniach.

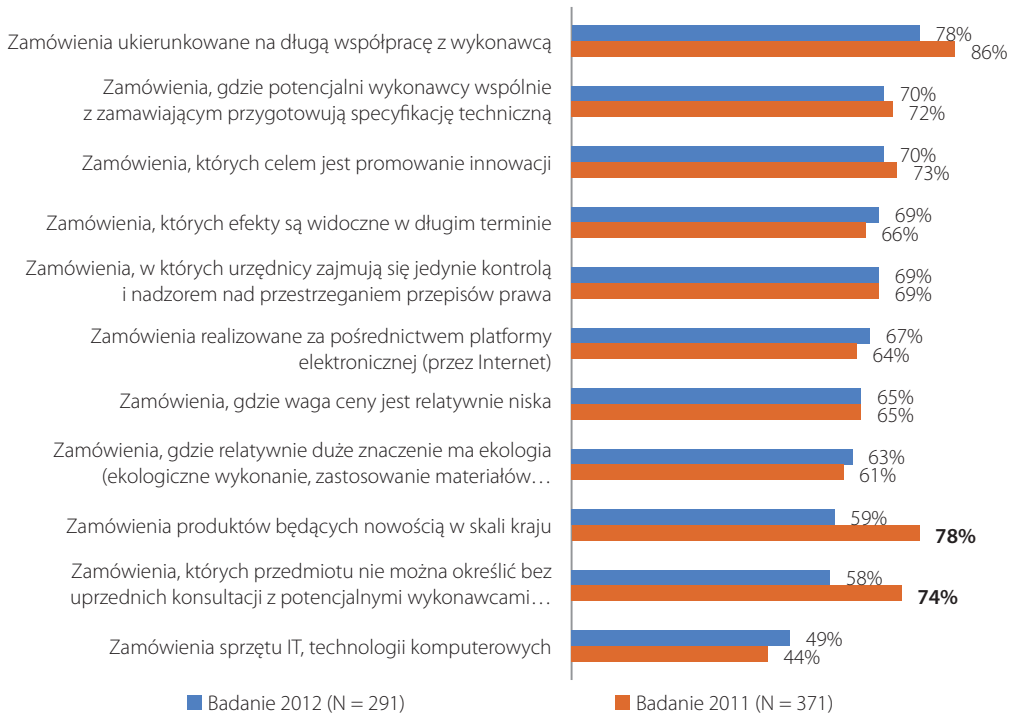
Z największą akceptacją badanych spotkały się zamówienia ukierunkowane na długą współpracę z zamawiającym, a więc teoretycznie charakteryzujące się najwyższym poziomem opłacalności finansowej, w tym również stabilizacji finansowej. Chęć udziału w takich zamówieniach (odpowiedzi „zdecydowanie” lub „raczej zainteresowany”) wyraziło 78% respondentów. Należy przy tym podkreślić, że choć badani wykazywali duże zain-

<sup>65</sup> Jednocześnie mikro- i małe firmy najczęściej (odpowiednio 42 i 39%, średnie 21%) mówiły o bardzo małym lub małym potencjale.

<sup>66</sup> W niektórych wypowiedziach było to połączone z określeniami „mała firma”, „krótko jesteśmy na rynku”.

teresowanie (ponad dwie trzecie odpowiedzi zdecydowanie lub raczej zainteresowany) również innymi typami przedstawionych im zamówień, to zamówienia ukierunkowane na długą współpracę z zamawiającym uzyskały zdecydowanie najwięcej wskazań „zdecydowanie zainteresowany”<sup>67</sup>.

Wykres 42. W jakim stopniu Pana(i) firma był(a)by zainteresowana udziałem w zamówieniach...? (odpowiedzi zdecydowanie zainteresowany(a) + raczej zainteresowany(a))



Źródło: badania ilościowe MSP 2011 (N = 371) i MSP 2012 (N = 291) (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych obecnie lub w przeszłości). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Zainteresowanie długotrwałą współpracą było szczególnie widoczne w przypadku przedstawicieli średnich przedsiębiorstw (86%, 71% – małe, 78% – mikro) oraz firm przemysłowych (90%, 63% – budownictwo, 79% – usługi).

Na kolejnych miejscach pod względem zainteresowania znalazły się:

- zamówienia, których celem jest promowanie innowacji oraz zamówienia, gdzie wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną (po 70%);
- zamówienia, w których urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa oraz zamówienia, których efekty widoczne są w długim terminie (po 69%);
- zamówienia realizowane za pośrednictwem platformy elektronicznej (67%);
- zamówienia, gdzie waga ceny jest relatywnie niska (65%);
- zamówienia o dużym znaczeniu aspektów ekologicznych (63%);
- zamówienia produktów będących nowością w skali kraju (59%);

<sup>67</sup> 34%, o 10 pkt proc. więcej niż znajdujące się na drugim miejscu pod względem „zdecydowanego zainteresowania” zamówienia realizowane za pośrednictwem platformy internetowej.

- zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez wcześniejszych konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (58%);
- zamówienia sprzętu IT, technologii komputerowych (49%).

Odnotowane wyniki w dwóch aspektach różniły się istotnie statystycznie od wyników z roku 2011. Zmniejszyło się zainteresowanie udziałem w zamówieniach produktów będących nowością w skali kraju (o 19 punktów procentowych) oraz w zamówieniach, których przedmiotu nie można określić bez wcześniejszych konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (o 16 punktów procentowych). Być może jest to związane z pogorszeniem ocen dotyczących zdolności do realizacji innowacyjnych zamówień (w tym roku wzrósł o 7 punktów procentowych odsetek respondentów twierdzących, że ich firma jest słabo przygotowana do takich zamówień).

#### 4.7. Ocena potencjału do wejścia na rynek zamówień publicznych oraz warunki wejścia na ten rynek

Przedsiębiorcy MSP nieaktywni na rynku zamówień publicznych zostali poproszeni o odpowiedź na kilka pytań, których celem było sprawdzenie stanu wiedzy na temat rynku zamówień publicznych, a także oszacowanie ich potencjału do wejścia na ten rynek.

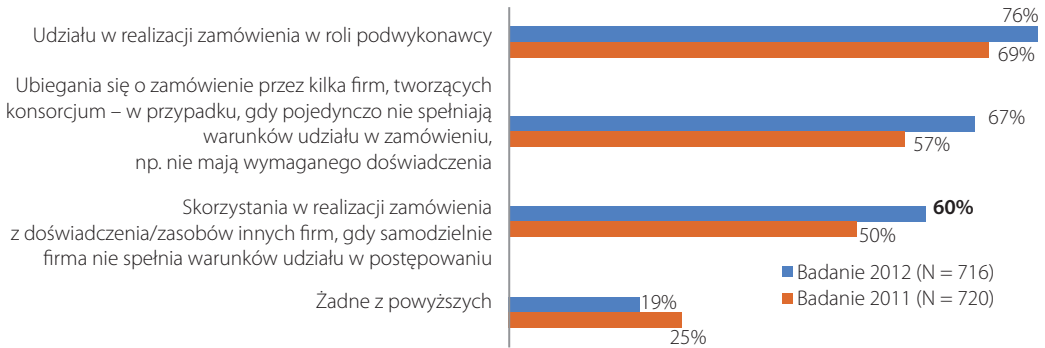
Biorąc pod uwagę, że badani dotychczas nie mieli styczności z rynkiem zamówień publicznych, stan wiedzy na temat rozwiązań umożliwiających ubieganie się o realizację zamówienia w sytuacji, gdy pojedyncze przedsiębiorstwo nie spełnia wszystkich warunków lub nie posiada zasobów pozwalających na prawidłowe wykonanie zamówienia należy uznać za stosunkowo wysoki (podobnie jak w roku 2011). Większość badanych знаła przynajmniej jeden ze sposobów na ominięcie wspomnianych barier. Najbardziej powszechna była wiedza na temat podwykonawstwa (76%). Mniej powszechna była wiedza na temat możliwości wspólnego ubiegania się o zamówienie przez kilku wykonawców. Znajomość formuły konsorcjum zadeklarowało 67% badanych. **Najbardziej natomiast chwalono się wiedzą o możliwości skorzystania z doświadczenia/zasobów innych podmiotów w celu wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu (60%). Jednakże w stosunku do poprzedniego badania właśnie w tym elemencie odnotowano zmianę istotną statystycznie (wzrost o 10 punktów procentowych).**

Tak jak w ubiegłym roku najwyższy poziom wiedzy stwierdzono w grupie firm średniej wielkości. Zaledwie 8% jej przedstawicieli nie znało żadnego z omówionych sposobów, podczas gdy odsetek analogicznych deklaracji w grupie firm małych wyniósł 21%, a w przedsiębiorstwach mikro 19%. W przypadku firm mikro nastąpiło zmniejszenie o 7 punktów procentowych odsetka badanych nieznających żadnego z wymienionych sposobów postępowania. Zmiana ta była istotna statystycznie, co może świadczyć o wzroście zainteresowania zamówieniami. Trzeba jednak pamiętać, że okres prowadzenia badania zbiegł się z informacjami medialnymi dotyczącymi zamówień publicznych związanych z przygotowaniem Euro 2012. Był to czynnik, który mógł spowodować wzrost wiedzy na temat zamówień.

Teoretycznie omawiane rozwiązania powinny zwiększać skłonność przedsiębiorców do ubiegania się o zamówienia publiczne. Zapytaliśmy respondentów, które z nich mogłoby mieć zastosowanie w ich przypadku, tj. czy wiedząc o tych rozwiązaniach weszliby na rynek zamówień publicznych. Z największym zainteresowaniem – podobnie jak w 2011 roku – spotkało się podwykonawstwo, z którego skłonna było skorzystać blisko połowa badanych. Podwykonawstwo charakteryzowało się największą atrakcyjnością dla firm mikro i małych (po 49% wskazań), z mniejszym zainteresowaniem spotkało się w grupie firm średniej wielkości (32%). Omawiana forma uczestnictwa w rynku była również atrakcyjna dla firm przemysłowych (71%) i działających na rynku budowlanym (59%), w mniejszym stopniu dla firm usługowych (45%).



Wykres 43. Czy słyszał(a) Pan(i) o tym, że w zamówieniach publicznych istnieje możliwość...?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

**Zaineresowanie realizacją zamówień w ramach konsorcjum oraz skorzystaniem z doświadczeń podmiotów trzecich zostało wyrażone przez nieco ponad jedną trzecią badanych** (odpowiednio 36% i 34% i było to **istotnie mniej niż w roku 2011**: spadek o 7 punktów procentowych zainteresowaniem udziałem w konsorcjach i o 10 punktów procentowych korzystaniem z zasobów innych firm).

Podobnie jak w przypadku podwykonawstwa zarówno tworzenie konsorcjów, jak i korzystanie z zasobów podmiotów trzecich spotkało się z największym zainteresowaniem firm budowlanych i działających w przemyśle, najmniejszym zaś w grupie firm usługowych.

Wyniki badania wydają się świadczyć o obniżeniu zainteresowania uczestnictwem w rynku zamówień publicznych. Wszystkie możliwe formy udziału w rynku przedsiębiorców obecnie na nim niedziałających spotykały się bowiem z mniejszym zainteresowaniem, przy czym spadek zainteresowania dotknął szczególnie formy zakładające pełnienie przez badanego roli wykonawcy zamówienia publicznego. Należy założyć, że do badanych dotarły informacje o problemach firm realizujących zamówienia publiczne (a w okresie poprzedzającym badanie, jak i w czasie jego trwania takich informacji było dużo) i to właśnie one mogły zmniejszać chęć wejścia na rynek zamówień publicznych.

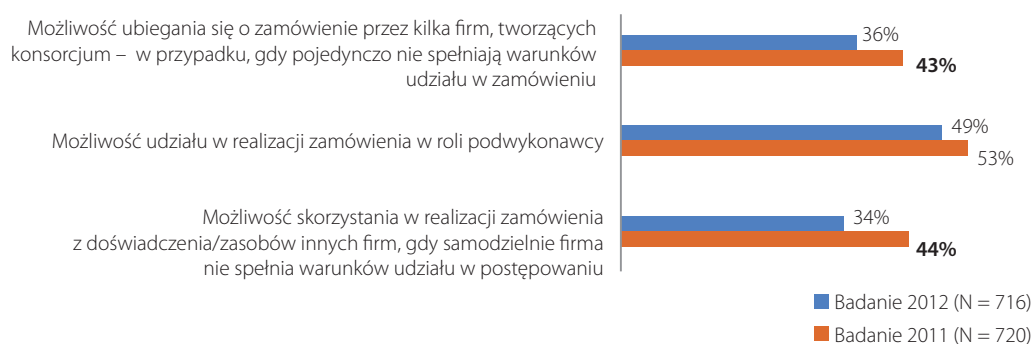
Warto odnotować, że niektóre podmioty nieobecne na rynku zamówień publicznych i nigdy samodzielnie niepozyskujące zamówień miały **doświadczenie z podwykonawstwem oraz z udostępnianiem własnych zasobów innym firmom ubiegającym się o zamówienie**. W sumie z pierwszą z wymienionych form spotkało się 14% respondentów, zaś własne zasoby udostępniło 14%. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku odnotowany wynik różnił się istotnie statystycznie od wyników z roku 2011: **w przypadku udostępniania doświadczeń odnotowano wzrost o 7 punktów procentowych, zaś w przypadku uczestnictwa w zamówieniu jako podwykonawca – wzrost o 11 punktów procentowych**.

Badani zostali także poproszeni o ocenę potencjału reprezentowanych przez nich przedsiębiorstw do pełnienia roli podwykonawcy, członka konsorcjum, samodzielnego wykonawcy oraz podmiotu udostępniającego swoje zasoby innym podmiotom ubiegającym się o zamówienie publiczne. Następnie wypowiedzieli się na temat przygotowania ich przedsiębiorstwa do ubiegania się o zamówienia publiczne w kontekście spełniania warunków formalnych oraz możliwości technicznych i zasobów ludzkich.

Uzyskane wyniki pokrywały się niemal całkowicie z pomiarem z roku 2011. Najgorzej oceniano zdolność do bycia członkiem konsorcjum (35% respondentów stwierdziło, że ma dobry lub bardzo dobry potencjał, a 23% oceniło potencjał źle lub bardzo źle) i możliwość udostępniania doświadczeń podmiotom trzecim (39% ocen

dobrze lub bardzo dobrze, 29% ocen źle lub bardzo źle). Ocena potencjału „konsorcyjnego” korespondowała z wielkością przedsiębiorstwa. Im większa firma, tym częściej pojawiały się opinie pozytywne i analogicznie, im firma była mniejsza, tym częściej mieliśmy do czynienia z negatywnymi odpowiedziami<sup>68</sup>. W grupie firm mikro dobrze o własnym potencjale do tworzenia konsorcjów wypowiedziało się 34% badanych, w grupie firm małych 43%, zaś wśród średnich przedsiębiorstw ponad połowa (52%)<sup>69</sup>.

Wykres 44. Czy te rozwiązania skłaniałyby Pana/Panią do udziału w rynku zamówień publicznych, czy też raczej nie? (odpowieździ zdecydowanie tak + raczej tak)



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Nieco lepiej oceniono zdolność do samodzielnego wykonania zamówienia. Odsetek odpowiedzi „bardzo dobrze” i „raczej dobrze” wyniósł 42%, a zatem na tle wcześniej opisanych obszarów zdolności do działań na rynku zamówień publicznych prezentował się korzystnie. Aczkolwiek często również negatywnie wypowiedziano się o możliwości samodzielnego ubiegania się o zamówienie (32% ocen źle lub bardzo źle). Zdolność do samodzielnego funkcjonowania na rynku zamówień publicznych różniła się w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Najrzadziej we własne siły wierzyli przedstawiciele firm mikro (42%), nieco częściej pozytywnie wypowiadały się osoby z firm małych (49%), najczęściej – z firm średniej wielkości (57%)<sup>70</sup>. W stosunku do roku 2011 odnotowano dwie zmiany istotne statystycznie. Zmniejszył się o 17 punktów procentowych odsetek badanych oceniających potencjał przedsiębiorstwa ambiwalentnie, zwiększył się natomiast o 7 punktów procentowych odsetek respondentów negatywnie wyrażających się o tym potencjale.

Podobnie jak w roku ubiegłym potencjał do realizacji zamówień publicznych w roli podwykonawcy należał do najlepiej ocenianych obszarów – odnotowano 47% ocen pozytywnych<sup>71</sup>, jednak wzrósł odsetek respondentów niekorzystnie wypowiadających się o możliwościach własnej firmy do występowania w roli podwykonawcy (z 15% do 20%). Odnotowana zmiana była szczególnie widoczna w ocenach skrajnie negatywnych. **W roku 2011 bardzo źle o potencjale przedsiębiorstwa do bycia podwykonawcą wypowiedziało się zaledwie 1% badanych, w 2012 już 7%** (różnica istotna statystycznie).

<sup>68</sup> Także w roku 2011 obserwowaliśmy opisaną współzmiennność.

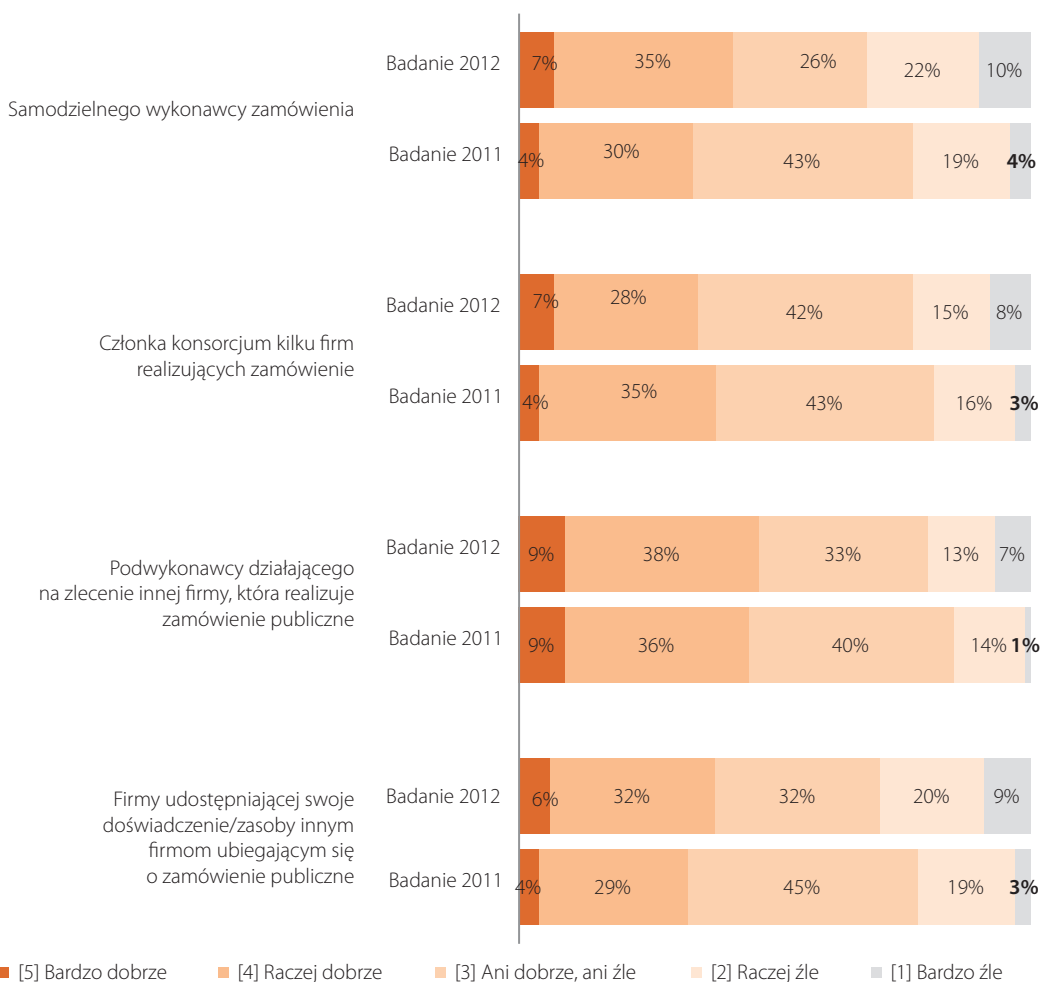
<sup>69</sup> W przypadku oceny możliwości udostępniania doświadczeń podmiotom trzecim nie odnotowano charakterystycznych różnicowań.

<sup>70</sup> Różnica pomiędzy firmami średniej wielkości a mikroprzedsiębiorstwami była istotna statystycznie.

<sup>71</sup> Nie odnotowano jednocześnie wyraźnych różnicowań mogących wskazywać na szczególną zdolność do podwykonawstwa określonych grup przedsiębiorstw.

Jeżeli przedsiębiorcy mieliby zacząć działać na rynku zamówień publicznych, to podobnie jak w roku ubiegłym najmniejszym problemem byłoby przedstawienie aktualnych zaświadczeń koniecznych do załączenia do oferty. Pozytywnie wypowiedziało się na ten temat 67% badanych. Dobrze (66% ocen pozytywnych) oceniano także doświadczenie rynkowe, chociaż wielu przedsiębiorców miałoby trudności z jego udokumentowaniem. Posiadanie listów referencyjnych dobrze lub bardzo dobrze oceniło 49% respondentów. **W tych obszarach (doświadczenie rynkowe oraz posiadanie referencji) odnotowano istotne zmiany w stosunku do pomiaru z roku 2011.** O 7 punktów procentowych (do poziomu 14%) zwiększył się odsetek respondentów bardzo pozytywnie oceniających własne doświadczenie rynkowe i o 5 punktów procentowych (do poziomu 7%) zwiększył się odsetek badanych bardzo źle oceniających to doświadczenie. Powiększył się więc stopień polaryzacji w ocenie doświadczenia rynkowego z perspektywy udziału w zamówieniach publicznych. Pięciopunktowy wzrost odnotowano również w przypadku grupy badanych bardzo źle oceniających posiadanie referencji (wzrost do 6%). Jednocześnie ocena posiadania referencji była zróżnicowana w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Korzystnie oceniło ten aspekt 49% firm mikro, 43% firm małych i 71% firm średniej wielkości.

Wykres 45. Proszę teraz ocenić potencjał Pana(i) firmy do realizacji zamówień publicznych w roli: ...?



Źródło: badania ilościowe MSP 2011 (N = 720) i MSP 2012 (N = 716) (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w roku 2011 względnie często spotykaliśmy się z pozytywnymi ocenami zdolności do wykonania zamówienia. Bardzo dobrze lub dobrze oceniło ten aspekt 51% badanych, podczas gdy przeciwną opinię wyraziło nieco poniżej jednej piątej ankietowanych (19%). Jednak, aby móc realizować zamówienie, musi ono być poprzedzone przygotowaniem skutecznej oferty. A pod tym względem opinie respondentów nie były już tak bardzo pozytywne. W zakresie przygotowania oferty korzystnie swoje przedsiębiorstwo oceniło 40% badanych. Wyróżniały się przedsiębiorstwa średniej wielkości. W tej grupie potencjał do tworzenia ofert korzystnie oceniło 58% respondentów i było to istotnie więcej niż w firmach mikro (40%) i małych (36%).

Stosunkowo nisko oceniono dostęp do porad prawnych związanych z zamówieniami publicznymi (35%) oraz możliwości inicjowania konsorcjów (30%). Problem dostępu do porad prawnych, co pokazały już wyniki badania z 2011 roku, jest szczególnie dotkliwy w firmach mikro i małych. W tych przedsiębiorstwach dobrze lub bardzo dobrze dostępność została oceniona przez odpowiednio 35% i 28% respondentów, podczas gdy w firmach średniej wielkości odsetek analogicznych odpowiedzi wyniósł 49%. Ocena omawianych obszarów była zbliżona do odnotowanej w pomiarze z roku 2011. Różnicą był wzrost (o 8 punktów procentowych, do poziomu 12%, różnica istotna statystycznie) odsetka badanych przedsiębiorstw bardzo źle oceniających własną zdolność do podejmowania inicjatyw mających na celu tworzenie konsorcjum.

Analiza uzyskanych wyników pokazuje, że barierą wejścia na rynek mogą być zamówienia wymagające wniesienia wadium. Zaledwie 29% badanych pozytywnie oceniło pod tym względem swoją firmę, chociaż akurat w przypadku tego aspektu nastąpił istotny statystycznie wzrost odsetka badanych bardzo dobrze wyrażających się o możliwości wpłacenia wadium<sup>72</sup>. Bariera finansowa jest zdecydowanie większa w przypadku firm mikro i małych niż średnich. W dwóch pierwszych kategoriach przedsiębiorstw pozytywnie o możliwości wpłacenia wadium wypowiedziało się po 29% ankietowanych, podczas gdy w grupie podmiotów zatrudniających od 49 do 249 osób odsetek ten wyniósł 45%.

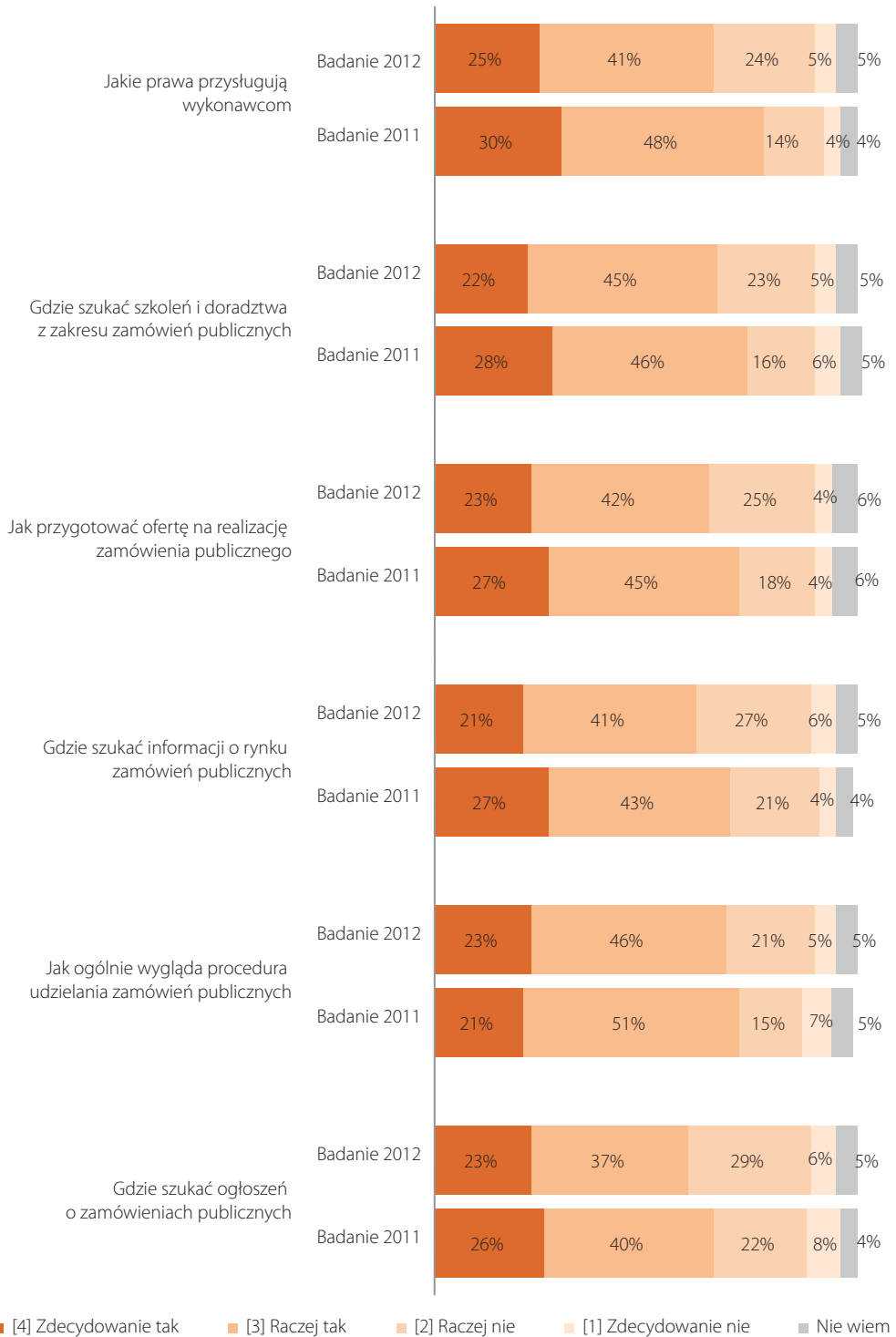
Tabela 13. A jak ocenia Pan(i) potencjał Pana(i) firmy do realizacji zamówień publicznych pod względem następujących aspektów?

	[5] – Bardzo dobrze		[4] – Raczej dobrze		[3] – Ani dobrze, ani źle		[2] – Raczej źle		[1] – Bardzo źle		Średnia	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Gromadzenie aktualnych zaświadczeń koniecznych do załączenia do oferty (np. z KRS, ZUS, Urzędu Skarbowego)	22%	17%	45%	51%	27%	22%	6%	11%	0%	0%	3,8	3,7
Doświadczenie rynkowe	<b>14%</b>	7%	52%	55%	19%	28%	8%	9%	<b>7%</b>	2%	3,6	3,6
Posiadanie listów referencyjnych od klientów, potwierdzających doświadczenie rynkowe	12%	7%	37%	37%	32%	41%	12%	14%	<b>6%</b>	1%	3,4	3,4
Realizacja zamówienia – wykonanie zamawianej usługi/dostawy/roboty budowlanej	11%	7%	41%	39%	29%	36%	12%	15%	7%	4%	3,4	3,3
Umiejętność przygotowania oferty na realizację zamówienia publicznego	10%	7%	30%	31%	40%	43%	11%	15%	8%	4%	3,2	3,2
Dostęp do porad prawnych związanych z zamówieniami publicznymi	5%	3%	30%	35%	41%	37%	17%	21%	8%	4%	3,1	3,1
Możliwość wnoszenia wadium	<b>7%</b>	2%	22%	29%	45%	35%	18%	24%	8%	10%	3	2,9
Inicjowanie tworzenia konsorcjów firm wspólnie realizujących zamówienie publiczne lub możliwość udziału w takich konsorcjach	4%	4%	26%	28%	36%	41%	22%	23%	<b>12%</b>	4%	2,9	3

Źródło: badanie ilościowe MSP 2011 (N = 720) i MSP 2012 (N = 716) (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

<sup>72</sup> Nastąpiło przesunięcie z grupy oceniającej „raczej dobrze” w kierunku grupy oceniającej „bardzo dobrze”.

Wykres 46. Czy gdyby Pana(i) firma zdecydowała się wejść na rynek zamówień publicznych, potrzebował(a)by Pan(i) porad dotyczących następujących tematów...?



Źródło: badania ilościowe MSP 2011 (N = 720) i MSP 2012 (N = 716) (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w roku 2011 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 zostać podjęte przez uczestników tego rynku. Odnotowane wyniki tylko w jednym miejscu różniły się istotnie statystycznie od wyników z poprzedniego pomiaru – wzrósł o 10 punktów procentowych, do poziomu 24% odsetek respondentów uważających, że nie potrzebowaliby porad w zakresie praw przysługujących wykonawcom.

## 4.8. Pożądane zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych

Przedstawiciele sektora MSP obecni na rynku zamówień publicznych zostali poproszeni o przedstawienie propozycji zmian w funkcjonowaniu tego rynku. Odnotowane wyniki tylko w jednym przypadku różniły się od wyników roku 2011 i – podobnie jak w poprzednim pomiarze – duży odsetek respondentów (39%) nie potrafił zaproponować żadnych zmian.

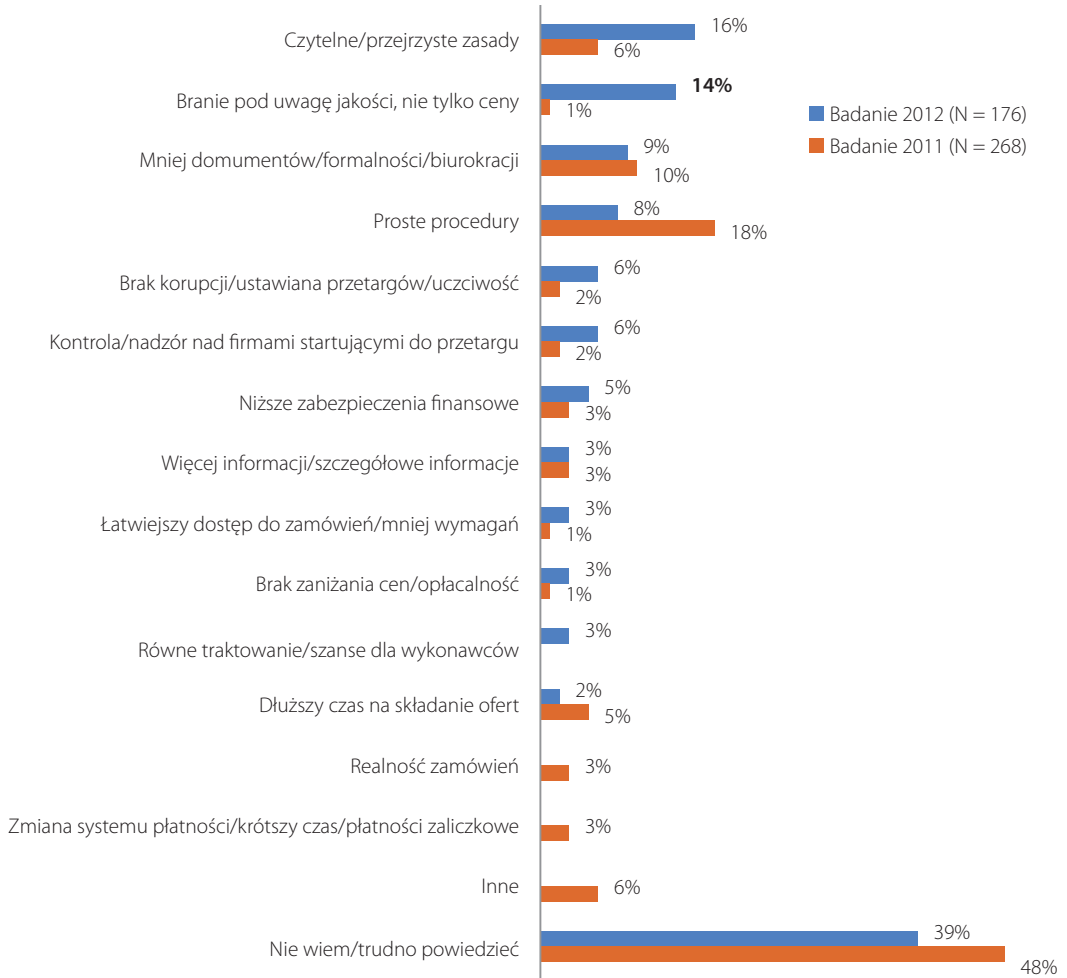
Jeżeli przyjąć, że za przedstawianymi propozycjami kryją się najbardziej problematyczne (dla wykonawców) obszary rynku zamówień publicznych, to obszarem szczególnie trudnym jest system proceduralno-biurokratyczny. Respondenci najczęściej mówili bowiem o konieczności uproszczenia procedur, zmniejszenia formalności, wprowadzenia przejrzystych zasad. Analizując zgłaszane postulaty, można stwierdzić, że są one typowe dla grupy przedsiębiorców, którzy bardzo często zwracają uwagę na nadmierne (ich zdaniem) obciążenia biurokratyczne. Jest to jednak niewątpliwie problem, który przynosi straty zarówno wykonawcom, jak i zamawiającym. W przypadku wykonawców z pewnością pojawia się kwestia kosztu alternatywnego. Jeżeli przygotowanie oferty trwa dłużej niż na rynku komercyjnym, to w czasie poświęconym na obsługę (od strony formalnej) jednego zamówienia publicznego można by obsłużyć więcej niż jedno zamówienie rynku komercyjnego. Problem biurokracji nie wynika tylko z narzuconych przepisów, których ze względu na specyfikę kupującego nie da się uniknąć, a nawet przepisy te są pożądane (np. w zakresie zapewnienia równego dostępu do rynku), ale również jest wynikiem nawyków (po stronie zamawiających), które niekiedy możemy oceniać negatywnie. W przypadku części postępowań zamawiający nie informują wykonawców o szacunkowej wartości zamówienia (z którą – w założeniu powinien korespondować – budżet zamawiającego na realizację zamówienia), co jest działaniem służącym obniżeniu ceny. Trudno jednoznacznie ocenić skuteczność takiej praktyki; pojawia się bowiem pytanie, czy nie odbywa się to kosztem jakości, choć oczywiście w przypadku zamówień standaryzowanych, o precyzyjnie opisanym sposobie wykonania takie działanie ma sens, skutkuje rzeczywistymi oszczędnościami. W przypadku zamówień, w których pozostawiono wykonawcy wpływ na kształt zamówienia lub wkład wykonawcy w opracowanie kształtu zamówienia jest wręcz premiowany w ocenie oferty, zwiększa to jednak nakłady pracy zarówno po stronie zamawiających, jak i wykonawców. Wykonawcy zwracają się do zamawiających z prośbą o podanie szacunkowej wartości zamówienia, zamawiający rozpatrują tę prośbę pozytywnie lub negatywnie – choć na poziomie jednostkowym koszt takiego działania może wydawać się bardzo mały, to koszty skumulowane mogą być już znaczące<sup>73</sup>.

Kolejną ważną kwestią było według przedsiębiorców **odejście od stosowania wyłącznie kryterium cenowego. Ten postulat był w 2012 roku zgłaszany znacznie częściej niż w roku 2011** (różnica istotna staty-

<sup>73</sup> Załóżmy, że przygotowanie pisma w sprawie wartości zamówienia trwa 15 minut (łącznie z wysłaniem faksu). Przyjmując za GUS przeciętne wynagrodzenie 3646 zł (I kwartał 2012 r.) koszt przygotowania i wysłania pisma w sprawie budżetu wynosi 5 zł i 69 gr. W pierwszej połowie roku 2012 ukazało się 81 191 ogłoszeń o zamówieniu, zaś średnia liczba oferentów wyniosła 3,15 na zamówienie (na podstawie Biuletynu Urzędu Zamówień Publicznych nr 6/2012). Zakładając, że co drugi oferent wysłał pismo z prośbą o podanie szacowanej wartości zamówienia, łączny koszt takich działań (po stronie wykonawców) wynosi około 693 tys. złotych. Uwzględniając, że zamawiający również muszą wykonać pracę związaną z odpowiedzią na przesłane zapytania w sprawie budżetu zamówienia koszty po stronie zamawiających i wykonawców łącznie przekraczają jeden milion złotych.

stycznie – wzrost z 1% do 14%<sup>74</sup>). Przypuszczamy, że duży wpływ na podniesienie rangi omawianego problemu miały informacje w mediach dotyczące kłopotów wykonawców realizujących duże projekty infrastrukturalne. W komentarzach im towarzyszących pojawiał się problem niskiej ceny. Podkreślano, że m.in. takie podejście wymusza na wykonawcach podejmowanie się przedsięwzięć biznesowych charakteryzujących się wysokim poziomem ryzyka finansowego.

Wykres 47. Gdyby miał(a) Pan(i) wprowadzić jakieś zmiany dotyczące funkcjonowania rynku zamówień publicznych, to jakie zmiany Pan(i) by zaproponował(a)?



Źródło: badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Wykonawcy sektora MSP mówili także (mniej niż 10% wskazań) o konieczności kontroli nad firmami ubiegającymi się o zamówienia, co również może być efektem medialnych informacji dotyczących problematycznych zamówień infrastrukturalnych. Trudno się jednak zgodzić z tym postulatem, albowiem kontrola nad przedsiębiorstwami (ich zdolnością do wykonania zamówienia) jest zapisana jako obligatoryjna w ustawie PZP. Przedsiębiorstwa przystępujące do przetargu składają oświadczenie o posiadaniu takiej zdolności i nie można wymagać,

<sup>74</sup> Dodatkowo 3% badanych uważało, że powinien zostać rozwiązany problem zaniżania cen.

aby po stronie państwa uruchomić dodatkowe procedury weryfikujące takie oświadczenia. Przedsiębiorcy ubiegający się o duże zamówienia infrastrukturalne musieli również złożyć stosowne oświadczenia. Kwestią sporną pozostaje natomiast, czy ich późniejsze kłopoty to wina wyłącznie przeszacowania własnych możliwości, czy też częściowo można ją obarczyć system zamówień publicznych, zwłaszcza dominację kryterium cenowego.

Postulowano również ukrócenie korupcji/„ustawiania” przetargów, zmniejszenia wartości żądanych zabezpieczeń finansowych, mniejszych wymagań od oferentów, równego traktowania wykonawców. Nieco niejasna jest geneza postulatu dotyczącego zmniejszenia wartości żądanych zabezpieczeń finansowych. Art. 150 ustawy PZP ustala wysokość zabezpieczeń i nie wydaje się, aby były to wygórowane wartości (inną kwestią jest świadomość respondentów odnośnie do tych wysokości zabezpieczeń). Oczywiście przedsiębiorstwa będące w trudnej sytuacji finansowej mogą mieć problemy z takimi zabezpieczeniami, aczkolwiek pojawia się pytanie, czy zamówienia publiczne mają być adresowane do takich firm. Łatwiej natomiast wytłumaczyć inne, wcześniej wspomniane postulaty. W świetle przeprowadzonych badań nie możemy mówić o powszechności zjawiska korupcji, choć nie wykluczamy, że mogą zdarzać się takie przypadki. Niemniej jednak w zdecydowanej mierze postulat ten jest bardziej efektem negatywnych stereotypów niż praktyki rynkowej<sup>75</sup>. Domaganie się mniejszych wymagań i równego traktowania można z kolei przypisać zarówno praktyce rynkowej – rzeczywiście niekiedy wymagania mogą się wydawać nadmierne – jak i stereotypom. Podobnie jak w przypadku problemu korupcji nierówne traktowanie może mieć podłoże leżące poza rzeczywistością rynkową, choć trzeba podkreślić, że badanie zamawiających (zarówno z roku 2011, jak i 2012) ujawniło problem mniejszej wiarygodności firm mikro i małych<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Może tutaj ujawniać się mechanizm samousprawiedliwienia się. Przegrana w przetargu nie jest tłumaczona gorszą propozycją ofertową, a działaniem sił niezależnych – nielegalnego układu pomiędzy zamawiającym, a jednym z wykonawców.

<sup>76</sup> Są rzadziej postrzegane jako zdolne do wykonania zamówienia. Nie stwierdzono jednak intencjonalnego działania zamawiających na niekorzyść tych firm.





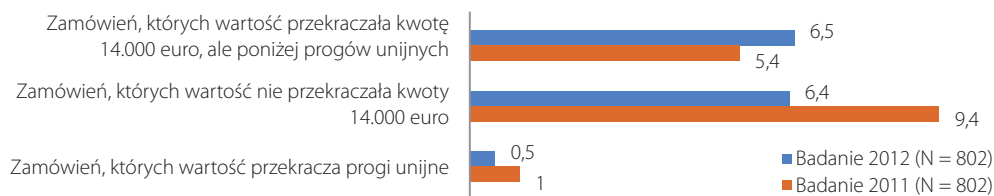
## 5. RYNEK ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH OCZAMI ZAMAWIAJĄCYCH

### 5.1. Aktywność zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych oraz charakterystyka tych zamówień

Podobnie jak w ubiegłorocznym pomiarze 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 – podobnie jak w pomiarze z ubiegłego roku – 10%. Brak doświadczenia w zakresie robót budowlanych zadeklarowało 28% badanych instytucji (w pomiarze z ubiegłego roku – 25%). Podobnie jak w zeszłym roku dostawy i usługi należały także do postępowań ogłaszanych z relatywnie większą częstotliwością niż roboty budowlane: ponad jedna trzecia instytucji zadeklarowała częste zamawianie dostaw i usług, w przypadku robót budowlanych – jedna na pięć instytucji. Odnotowane różnice odzwierciedlają strukturę rynku – w 2011 roku wśród udzielonych zamówień 38% stanowiły dostawy, 37% – usługi i 25% – roboty budowlane (struktura ta jest bardzo zbliżona do tej z 2010 roku).

Średnia liczba postępowań ogłoszonych przez zamawiających w 2011 roku zmalała w porównaniu z 2010 rokiem z 15,8 do 13,5 (różnica jest istotna statystycznie). Obserwacja ta jest spójna z danymi statystycznymi publikowanymi przez Urząd Zamówień Publicznych. Dane te wskazują na spadek liczby zamówień publicznych ogłoszonych w 2011 roku o 5% w porównaniu z rokiem 2010 i aż 14% spadek wartości udzielonych zamówień. Fakt ten miał proste przełożenie na liczbę ogłaszanych postępowań w skali poszczególnych instytucji. W średniej liczbie ogłaszanych postępowań ze zbliżoną częstotliwością pojawiały się zarówno zamówienia o wartości nie przekraczającej 14 tys. euro (średnia 6,4), jak i te, których wartość przekraczała 14 tys. euro (średnia 6,5). Incydentalne, podobnie jak i w zeszłym roku, były zamówienia, których wartość przekraczała progi unijne (średnia 0,5). Podobnie jak w ubiegłorocznym pomiarze liderem pod względem liczby ogłaszanych postępowań były instytucje systemu ochrony zdrowia (18,3 ogłoszonych postępowań w 2011 roku).

Wykres 48. 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?



Źródło: badania ilościowe zamawiających. Na wykresie przedstawiono średnią liczbę zamówień.

Uzyskane dane potwierdzają sformułowaną w ubiegłorocznym pomiarze hipotezę o silnym wpływie doświadczenia instytucji, wyrażającego się w liczbie prowadzonych postępowań na kształtowanie się postaw zamawiających w obszarach: przyjazności wobec MSP, zamówień elektronicznych oraz innowacyjnych. Ponownie odnotowano bowiem zależność między stopniem przyjazności wobec MSP i aktywnością w obszarze zamówień innowacyjnych oraz elektronicznych. Najmniej postępowań ogłaszały podmioty, które zostały zidentyfikowane jako mało przyjazne MSP, charakteryzujące się niską aktywnością w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych oraz mało aktywne na polu zamówień elektronicznych. W podmiotach o najniższym stopniu przyjazności

wobec MSP przeciętna liczba ogłoszonych w roku 2011 zamówień wyniosła 9,4. Liczba ta rosła wraz ze wzrostem przyjazności – w grupie zamawiających wykazujących najbardziej przyjazną postawę wobec wspierania MSP w dostępie do rynku zamówień publicznych wyniosła ona 21,9. W grupie podmiotów o zerowej aktywności w obszarze elektronicznych zamówień publicznych przeciętnie prowadzono w 2011 roku 11,9 postępowań, zaś w podmiotach o najwyższym poziomie aktywności – 15,6. Podmioty o bardzo niskiej i niskiej aktywności w zakresie zamówień innowacyjnych ogłaszały średnio około 10 postępowań, podczas gdy wśród najbardziej innowacyjnych zamawiających było to około 21 postępowań.

Odsetek rozstrzygniętych postępowań wśród postępowań ogłoszonych utrzymał się na tym samym poziomie co w pomiarze ubiegłorocznym – 92%. Przeciętna liczba rozstrzygniętych postępowań w 2011 roku wyniosła 12,4 (spośród ogłoszonych 13,5). Najbardziej korzystną relacją postępowań rozstrzygniętych w stosunku do ogłoszonych cechowały się instytucje centralne (96%), najmniej korzystną – instytucje oświatowe (79%).

Nie wszystkie postępowania rozstrzygnięte zostały zakończone podpisaniem umowy. Odsetek postępowań rozstrzygniętych, w których nie doszło do podpisania umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawców, utrzymał się na tym samym poziomie co w pomiarze ubiegłorocznym – około 10%. Największy odsetek problemów leżących po stronie wykonawców zgłosiły instytucje opieki zdrowotnej (12,1%) oraz instytucje centralne (11,6%). Najrzadziej natomiast o tego typu problemach mówiły instytucje oświatowe – w ich przypadku niespełna 4% postępowań nie zostało zakończonych podpisaniem umowy z winy wykonawcy.

**W pomiarze z 2012 roku w porównaniu z pomiarem ubiegłorocznym zmalał odsetek instytucji, które w roku poprzedzającym badanie nie rozstrzygnęły co najmniej jednego z ogłoszonych postępowań – odsetek ten wyniósł 24% i był o 5 punktów procentowych niższy niż w pomiarze ubiegłorocznym (różnica istotna statystycznie).** Do najczęstszych dwóch przyczyn braku rozstrzygnięcia należał brak chętnych do realizacji zamówienia (54%) oraz zbyt mała wielkość środków zarezerwowanych na jego realizację (47%). **Na znaczeniu zyskał jednak powód wskazujący na zmianę potrzeb zamawiających, zmuszającą do unieważnienia postępowania (21%, w roku ubiegłym – 14%, różnica jest istotna statystycznie).** Dość często podawano również wśród powodów fakt popełnienia błędów w dokumentacji postępowania, powodujący konieczność unieważnienia postępowania. Chociaż zatem spadek odsetka zamawiających, którzy nie rozstrzygnęli choć jednego postępowania w roku poprzedzającym badanie jest zjawiskiem pozytywnym, wskazującym na większą profesjonalizację udzielania zamówień przez zamawiających, to podane wyżej powody wskazują, że nierozstrzygnięcie postępowania jest uwarunkowane w dużej mierze błędami po stronie zamawiających. Powody te świadczą bowiem o tym, że postępowania nierozstrzygnięte zostały błędnie zaprojektowane pod względem finansowym lub merytorycznym (pomijając błędy w dokumentacji przetargowej, do której sami zamawiający się przyznają). Skoro ceny oferowane przez oferentów przekraczały budżet przewidziany na realizację zamówienia (co miało miejsce w przypadku połowy nierozstrzygniętych postępowań), to wartość zamówień nie została oszacowana właściwie. Możliwe jest również – w przypadku postępowań, w których stosowano pozacenowe kryteria wyboru wykonawców – że zamawiający nie ujawniali w ogłoszeniu o postępowaniu szacunkowej wartości zamówienia (być może nie ujawniali jej nawet na prośbę wykonawców). Ryzyko niedostosowania cen oferowanych przez wykonawców do budżetu zamawiających jest bowiem szczególnie wysokie zwłaszcza w takich sytuacjach – kiedy wykonawca nie dysponuje wiedzą na temat szacunkowej wartości zamówienia (trudno sobie wyobrazić, że racjonalnie działający wykonawca, znając szacunkową wartość zamówienia, oferuje cenę, która jest od niej wyższa).

Zastanawiający jest także wątek deklarowanej zmiany potrzeb zamawiających, która zmusiła ich do unieważnienia postępowania. Zmiana ta musiała się bowiem dokonać w trakcie trwania postępowania a ten czas – według danych Urzędu Zamówień Publicznych – jest dosyć krótki (średnio 31 dni w przypadku zamówień o wartości poniżej progów unijnych). Prawdopodobnym jej katalizatorem mogły być niedostosowane do potrzeb zamawiających oferty złożone przez wykonawców – nie można bowiem wykluczyć, że wykonawcy błędnie odczytali potrzeby zamawiających. Możliwe jest jednak także, że przyczyny te leżały po stronie zamawiających

i polegały na niedostatecznie dobrym (mało jednoznacznym i niewyczerpującym) zaprezentowaniu swoich potrzeb. Skutkowało to tym, że żaden z oferentów nie przygotował adekwatnej do potrzeb zamawiających oferty i należało odrzucić je wszystkie.

Również wysoki odsetek wskazań na brak chętnych do realizacji zamówienia pozwala sądzić, że zamówienia mogły być zaprojektowane nietrafnie (np. od strony wykonawczej, finansowej czy warunków udziału w postępowaniu). Brak chętnych do ich realizacji mógł wynikać z faktu, że zostały one ocenione jako niewykonalne lub zbyt ryzykowne.

Leżące po stronie wykonawców powody nierozstrzygnięcia postępowań, podawane były, podobnie jak w zeszłym roku, relatywnie rzadko: odrzucenie wszystkich ofert z powodów formalnych/wykluczenie wszystkich oferentów wskazało w sumie 23% zamawiających.

Wykres 49. Dlaczego nie wszystkie ogłoszone postępowania zostały rozstrzygnięte?



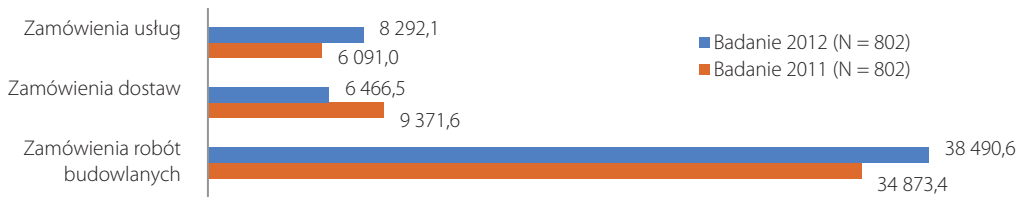
Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy nie zakończyli podpisaniem umowy w 2010/2011 roku przynajmniej jednego ogłoszonego postępowania). Badani mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź, dlatego procenty nie sumują się do 100. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Skala nieprawidłowości stwierdzanych w prowadzonych postępowaniach przez organy kontrolne była podobna jak w pomiarze ubiegłorocznym – zaledwie 3% zamawiających powiedziało o nieprawidłowościach, stwierdzonych przez organy kontrolne w prowadzonych przez nich postępowaniach w 2011 roku. Stwierdzone nieprawidłowości sporadycznie skutkowały unieważnieniem postępowania lub rozwiązaniem zawartej już umowy (po 9%).

Przeciętna wartość zamówień realizowanych w 2011 roku różniła się, podobnie jak w ubiegłorocznym pomiarze, w zależności od ich typu<sup>77</sup>. Najwyższymi budżetami charakteryzowały się zamówienia robót budowlanych, najmniejszymi – zamówienia usług. Odnotowano przy tym niewielki wzrost przeciętnej deklarowanej wartości zamówień w przypadku usług – z około 6100 zł do 8300 zł, i robót budowlanych – z około 35 000 zł do 38 500 zł. Zmalała jednak średnia szacowana wartość dostawy – z około 9400 zł do 6500 zł.

<sup>77</sup> Badani uwzględniali również zamówienia poniżej progu 14 tys. euro (których w portfelu udzielanych zamówień jest – jak pokazują wyniki badania – około 50%), co wpłynęło na obniżenie przeciętnej wielkości zamówienia.

Wykres 50. Jaka była przeciętna wartość w złotych postępowania dotyczącego zamówienia usług/dostaw/robót budowlanych w 2010/2011 roku?



Źródło: badania ilościowe zamawiających.

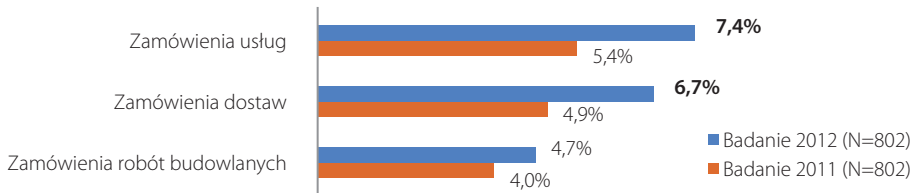
Zapytaliśmy badanych również o stosowane kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty. Jak wynika z analizy wyników badań jakościowych wchodzących w skład pomiaru ubiegłorocznego, jak również ubiegło- i tegorocznych wyników badań ilościowych wykonawców, kwestia ta budzi wśród uczestników rynku i w dyskursie publicznym duże kontrowersje. Choć dążenie do uzyskiwania w zamówieniach publicznych możliwie niskich cen jest uzasadnione w kontekście racjonalności wydatkowania finansów publicznych, to wykonawcy, ale również część zamawiających uważa, że kryterium najniższej ceny stosowane jest w zamówieniach publicznych zdecydowanie zbyt często<sup>78</sup>. Problemy wynikające z wyłaniania wykonawców w oparciu o najniższą cenę ujawniły się z całą mocą w okresie kilku miesięcy poprzedzających tegoroczny pomiar (w zamówieniach publicznych na wielkie inwestycje infrastrukturalne). Można powiedzieć, że już od jakiegoś czasu – w sytuacji gdy zdecydowana większość polskich zamówień publicznych to zamówienia cenowe – rośnie świadomość konsekwencji niskiej ceny, a zamawiający są poddawani medialnej presji na sięganie także po kryteria pozacenowe. Chociaż o faktycznej reorientacji w kierunku stosowania kryteriów pozacenowych nie można mówić (według danych Urzędu Zamówień Publicznych na przestrzeni lat 2010 i 2011 w 91% wszczętych postępowań o wartościach poniżej progów UE cena była jedynym kryterium wyboru oferty), to efekty tej presji widoczne są w składanych przez zamawiających deklaracjach dotyczących odsetka zamówień, w których stosowali oni inne kryteria wyboru oferty niż cena. Zamawiający w pomiarze z 2012 roku w przypadku zamówień usług i dostaw podali nieco wyższe niż w 2011 roku szacunki zamówień, w których zastosowano kryteria pozacenowe. Odsetek tego typu zamówień wzrósł w przypadku usług z 5,4% do 7,4%, a w przypadku dostaw – z 4,9% do 6,7% (różnica istotna statystycznie). W przypadku robót budowlanych także odnotowano wzrost, jednak o nieco mniejszej skali – z 4% do 4,7%. Szacunki poczynione przez zamawiających w pomiarze z 2012 roku trafniej tym samym oddają rzeczywisty udział wśród ogółu postępowań zamówień, w których o wyborze wykonawcy decydowała nie tylko cena. Udział ten ciągle jest jednak niższy niż ten notowany w sprawozdaniach o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych Urzędu Zamówień Publicznych. Możliwą przyczyną tego stanu rzeczy jest fakt, że zamawiający uczestniczący w badaniu wypowiadają się o wszystkich udzielanych zamówieniach, także tych o wartości poniżej 14 tys. euro, których statystyka UZP nie bierze pod uwagę. Można założyć, że w tego typu „małych” zamówieniach po kryteria cenowe sięga się jeszcze częściej.

Wyniki badania pokazują, że skłonność do stosowania kryteriów pozacenowych jest wyraźnie skorelowana z aktywnością zamawiających w udzielaniu zamówień (liczbą udzielonych zamówień w 2011 roku) oraz z powiązaną z nią wielkością zasobów kadrowych do obsługi zamówień publicznych w instytucji. Odsetek postępowań, w których stosowano kryteria inne niż cena, rośnie wraz z liczbą udzielonych w 2011 roku zamówień i wraz z liczbą pracowników obsługujących zamówienia publiczne. Związek tych zmiennych należy do dość oczywistych

<sup>78</sup> 14% wykonawców i 9% zamawiających w spontanicznych odpowiedziach na pytanie o zmiany, jakie należałoby wprowadzić w rynku zamówień publicznych mówiło o konieczności odejścia od stosowania wyłącznie kryterium cenowego. Ponadto 48% zamawiających uznało, że kupowane towary i usługi są gorszej jakości niż na rynku komercyjnym, a tylko 18% nie zgodziło się z tym stwierdzeniem (pytanie dotyczyło wpływu przepisów PZP na jakość towarów i usług zakupywanych na rynku publicznym).

– duża liczba udzielanych zamówień oznacza, że wśród tej wielkości udzielanych zamówień znajdują się z większym stopniem prawdopodobieństwa i takie, w których ważą aspekty związane z jakością zamówienia. Jednak odnotowano także związek między skłonnością do sięgania po kryteria pozacenowe a poziomem wiedzy w organizacji na temat zamówień publicznych – organizacje oceniające tę wiedzę jako wystarczającą częściej stosowały kryteria pozacenowe niż te, które przyznawały się do deficytów w wiedzy. Wydaje się, że zależność ta może mieć dwojakie podłoże: z jednej strony wiedza organizacyjna na temat zamówień publicznych sprzyja kształtowaniu się świadomości na temat znaczenia wyboru wykonawców w oparciu o kryteria jakościowe, merytoryczne; z drugiej strony wiedza ta dostarcza też instrumentów, wskazówek na temat sposobu przeprowadzenia takiego postępowania (w szczególności umiejętności ustalenia pozacenowych kryteriów wyboru wykonawców).

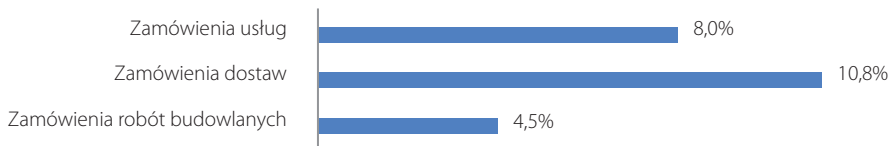
Wykres 51. W jakiej części prowadzonych postępowań stosowano inne kryteria oceny oferty niż cena? Proszę wyrazić w procentach



Źródło: badania ilościowe zamawiających. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Do rzadkości należały także postępowania, w których zamówienia są dzielone na części – odsetek takich postępowań wśród postępowań prowadzonych w 2011 roku zamawiający szacują na 10,8% w przypadku dostaw, 8% w przypadku usług i 4,5% w przypadku robót budowlanych. Rozwiązania tego typu wykorzystują częściej, co zrozumiale, instytucje prowadzące większą liczbę postępowań (odsetek zamówień dzielonych na części rośnie wraz z liczbą postępowań) oraz placówki opieki zdrowotnej w przypadku zamówień dostaw (26%).

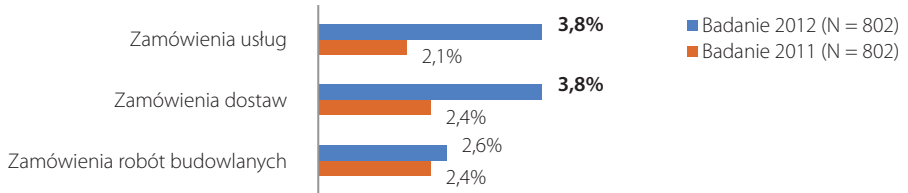
Wykres 52. W jakiej części prowadzonych postępowań w 2011 roku zamówienie zostało podzielone na części? Proszę wyrazić w procentach



Źródło: badanie ilościowe zamawiających 2012 (N = 802).

Podobnie jak w pomiarze z zeszłego roku sporadycznie dopuszczano możliwość składania ofert wariantowych. **W zależności od typu zamówienia odsetek takich postępowań wahał się od 2,6% w przypadku robót budowlanych do 3,8% w przypadku usług i dostaw. W przypadku tych ostatnich typów zamówień był on wyższy niż w pomiarze ubiegłorocznym** (o niespełna 2 punkty procentowe; różnica jest istotna statystycznie). Składanie ofert wariantowych szczególnie często umożliwiały instytucje centralne (5–6% w przypadku poszczególnych typów zamówień).

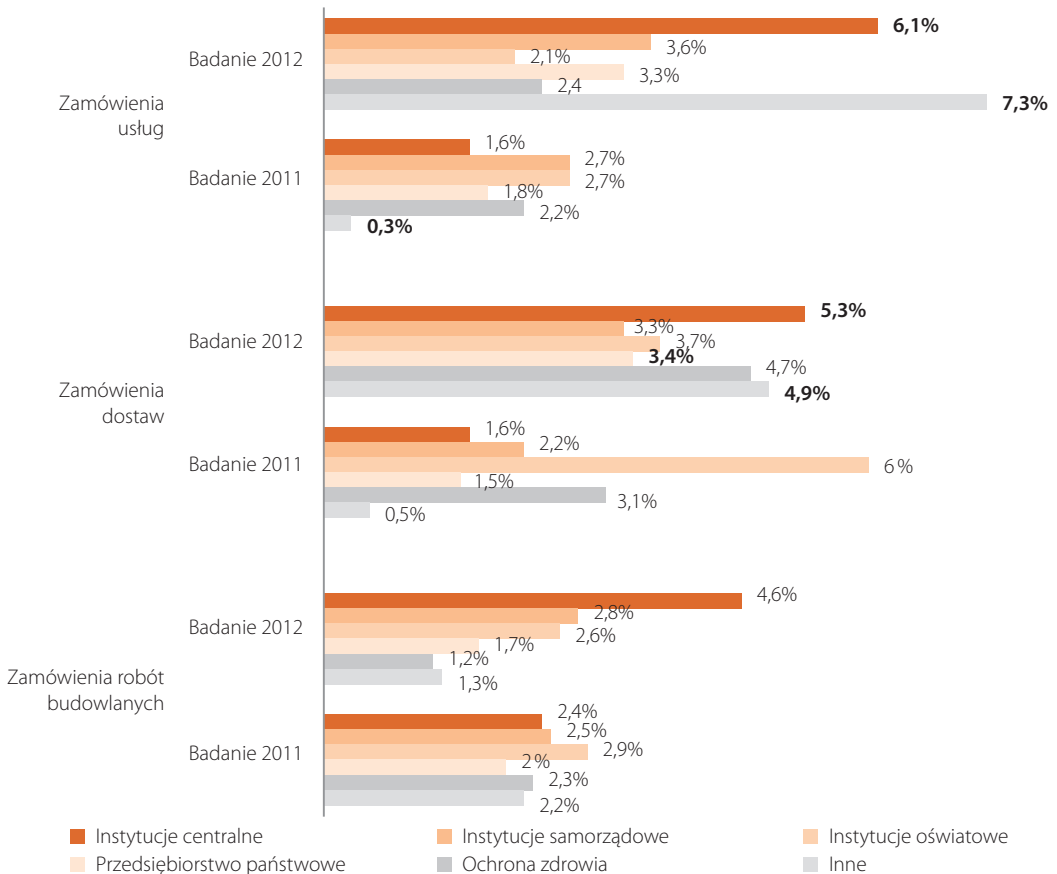
Wykres 53. W jakiej części prowadzonych postępowań w 2011/2010 roku dopuszczono możliwość składania ofert wariantowych? Proszę wyrazić w procentach



Źródło: badania ilościowe zamawiających. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Analiza podmiotów wyróżnionych na podstawie typu zamawiającego pokazała, że w ciągu roku istotnie statystycznie wzrósł odsetek postępowań, w których dopuszczono składanie ofert wariantowych w przypadku instytucji centralnych (zmiana od około 2 do 4 punktów procentowych w zależności od typu zamówienia) oraz w przypadku instytucji zaliczanych do grupy „inne”<sup>79</sup> (od 4 do 7 punktów procentowych w zależności od typu zamówienia).

Wykres 54. W jakiej części prowadzonych postępowań w 2011/2010 roku dopuszczono możliwość składania ofert wariantowych? Proszę wyrazić w procentach



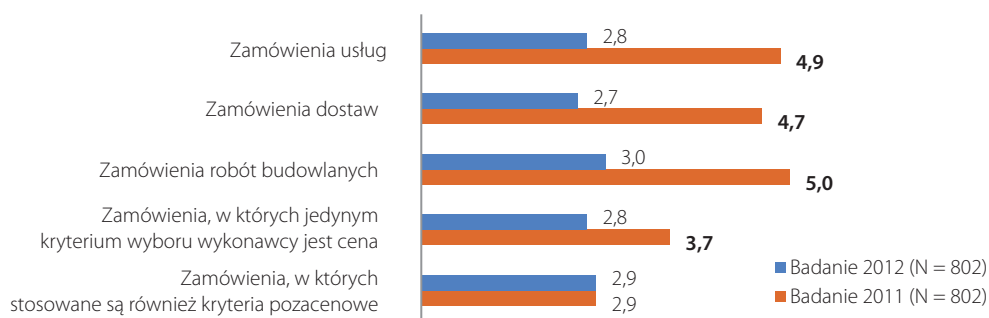
Źródło: badania ilościowe zamawiających N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

<sup>79</sup> Instytucje, które nie przynależą do żadnej z grup podstawowych, takich jak: instytucje centralne, samorządowe, oświata, ochrona zdrowia, przedsiębiorstwa państwowe.

W porównaniu z pomiarem z 2011 roku znacząco skrócił się deklarowany przez zamawiających czas zapewniany wykonawcom na przygotowanie ofert. W przypadku wszystkich typów zamówień (usługi, dostawy, roboty budowlane) jest on obecnie krótszy średnio o około 2 tygodnie i wynosi około 3 tygodni. Skróceniu nie uległ jednak deklarowany przez zamawiających czas przewidziany na przygotowanie ofert w postępowaniach, w których stosowane są również kryteria pozacenowe – nadal wynosi on około 3 tygodni.

Deklarowane zmiany – co do ich kierunku – są zgodne z danymi statystycznymi Urzędu Zamówień Publicznych, według których przeciętny czas trwania postępowania skrócił się w 2011 roku w porównaniu z 2010 rokiem. Jednak są one znacznie bardziej optymistyczne (nasuwa się wręcz wniosek, że dość istotnie odbiegają one od rzeczywistości). Według danych UZP przeciętny czas trwania postępowania o wartości zamówienia poniżej progów unijnych wyniósł bowiem w 2011 roku 31 dni (był krótszy o 2 dni niż w roku 2010), natomiast powyżej progów unijnych – 81 dni (w 2010 – 100 dni).

Wykres 55. Ile wynosi przeciętny czas (w tygodniach), jaki Państwa instytucja zapewnia wykonawcom na przygotowanie ofert?



Źródło: badania ilościowe zamawiających. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

## 5.2. Obsługa zamówień publicznych

### 5.2.1. Wielkość i struktura zasobów ludzkich

Struktury organizacyjne zamawiających, dedykowane do obsługi zamówień publicznych, nadal wykazują się dużym zróżnicowaniem. Zróżnicowanie to w pierwszej kolejności dotyczy posiadania odrębnych komórek właściwych do spraw zamówień publicznych. Komórki takie – w porównaniu z wynikami ubiegłorocznego pomiaru – obserwujemy nieco rzadziej, w 37% badanych instytucji (w roku ubiegłym – 42%). Nadal istnieje jednak 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 2011 roku do pierwszej grupy kwartyłowej<sup>80</sup>: 1–2 postępowań) odrębne komórki posiadało 16% badanych instytucji. Odsetek ten wzrastał wraz z liczbą udzielanych postępowań (3–7 postępowań – 24%, 9–21 postępowań – 41%, ponad 21 postępowań – 64%). Podobnie jak w pomiarze ubiegłorocznym

<sup>80</sup> Grupy kwartyłowe zostały wyznaczone poprzez podział respondentów na 4 grupy ze względu na liczbę prowadzonych postępowań. W pierwszej grupie znajdują się instytucje, które prowadziły w 2011 roku od 1 do 2 postępowań (przeciętnie 1,4), w drugiej grupie – od 3 do 7 (średnio 4,5), w trzeciej – od 8 do 21 (średnio 13,3), a w czwartej grupie – ponad 21 (średnio 43,4). Grupy te mają zbliżoną liczebność (około 25%), co ułatwia prowadzenie analiz porównawczych pomiędzy zamawiającymi różniącymi się pod względem aktywności w udzielaniu zamówień publicznych.



najwyższy odsetek zamawiających posiadających odrębne komórki do spraw zamówień publicznych odnotowano w placówkach ochrony zdrowia (48%), co ma związek z większą liczbą prowadzonych przez nie postępowań.

W przypadku 63% zamawiających sprawami zamówień publicznych zajmują się wyłącznie oddelegowani pracownicy innych komórek. Podobnie jak w pomiarze ubiegłorocznym ma to szczególnie często miejsce w przedsiębiorstwach państwowych i instytucjach samorządowych (po 66%).

Liczba osób pracujących w komórkach zajmujących się zamówieniami publicznymi utrzymała się na tym samym poziomie – w komórkach tych pracują średnio 3 osoby (w pomiarze z 2011 roku – 2,8). Podobnie jak w pomiarze ubiegłorocznym w składzie typowego działu zamówień publicznych dominują osoby, które zajmują się zarówno obsługą formalną, jak i merytoryczną zamówienia (średnio 1,9 osób; w pomiarze z 2011 roku – 1,8). Dostyc duży udział w strukturze mają też pracownicy do spraw obsługi formalnej (średnio 0,8; w pomiarze z 2011 roku – 0,7). Najrzadziej zaś w działach zamówień publicznych nadal obserwujemy pracowników, których wyłączną rolą jest obsługa merytoryczna zamówień (średnia 0,3; identyczna jak w ubiegłorocznym pomiarze). Relatywny deficyt pracowników merytorycznych w komórkach do spraw zamówień publicznych jest rekompensowany częstym korzystaniem z pomocy pracowników merytorycznych innych komórek. Choć praktyki takie mają miejsce w mniejszej niż w pomiarze ubiegłorocznym liczbie instytucji (35%, w 2011 roku – 43%), to liczba pracowników wspierających dział zamówień publicznych jest większa niż w pomiarze z zeszłego roku (średnio 23,5; w roku ubiegłym – średnio 13). Korzystanie z pomocy pracowników innych działów jest – podobnie jak w badaniu zeszłorocznym – tym częstsze, im większa jest liczba udzielanych zamówień publicznych (14%, 25%, 28% i 50% wśród czterech równolicznych grup zamawiających wyodrębnionych na podstawie liczby ogłoszonych postępowań w 2011 roku: 1–2, 3–7, 8–21, ponad 21).

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 – podobnie jak w pomiarze z ubiegłego roku – nieznacznie mniejsze niż w instytucjach o bardziej sformalizowanych strukturach organizacyjnych. Średnia liczba pracowników innych komórek oddelegowanych do obsługi zamówień publicznych wyniosła 2,4 (tyle samo co w pomiarze z ubiegłego roku). Wykonywane przez nich zadania mają jednak podobny charakter jak u zamawiających posiadających odrębne działy do spraw zamówień publicznych. Najczęściej pracownicy łączą obsługę formalną i merytoryczną (średnia liczba osób wykonujących tego typu zadania to 1,7; w pomiarze z ubiegłego roku – 1,5), rzadziej specjalizują się wyłącznie w jednym obszarze – formalnym lub merytorycznym – zamówień publicznych.

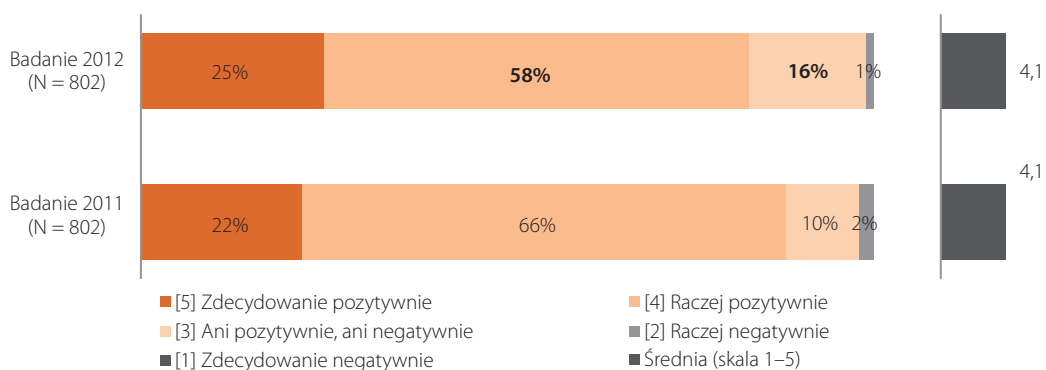
Tabela 14. Liczba pracowników obsługujących zamówienia publiczne

	Instytucje posiadające wyodrębnione komórki do spraw zamówień publicznych		Instytucje, w których zamówienia publiczne obsługują oddelegowani pracownicy innych komórek	
	2012 (N = 293)	2011 (N = 338)	2012 (N = 509)	2011 (N = 464)
Średnia liczba pracowników, w tym:	3,0	2,8	2,4	2,4
Pracownicy, których rolą jest wyłącznie obsługa formalna zamówienia	0,8	0,7	0,3	0,4
Pracownicy, których rolą jest wyłącznie obsługa merytoryczna zamówienia	0,3	0,3	0,3	0,5
Pracownicy, którzy zajmują się zarówno obsługą formalną, jak i merytoryczną zamówienia	1,9	1,8	1,7	1,5

Źródło: badania ilościowe zamawiających.

Podobnie jak w roku ubiegłym, **ponad 80% badanych pozytywnie oceniło współpracę z komórkami/pracownikami merytorycznymi do spraw przedmiotu zamówienia**, w tym 16% przyznało oceny zdecydowanie pozytywne. **Mimo ogólnie pozytywnej oceny współpracy odsetek ocen pozytywnych był niższy o 5 punktów procentowych niż w pomiarze z ubiegłego roku** (różnica jest istotna statystycznie). Trudno o jednoznaczne wskazanie przyczyn odnotowanej różnicy, ponieważ zgłaszający zastrzeżenia najczęściej podnosili te same kwestie co w pomiarze z zeszłego roku: zarzuty dotyczące braku wiedzy/znajomości przepisów przez pracowników merytorycznych (15%) i przygotowywania niedokładnych opisów przedmiotu zamówienia (17%). Wydaje się zatem, że zarejestrowana różnica może wynikać ze specyfiki realizowanych w 2011 roku zamówień, np. ich ponadstandardowej trudności, której nie uchwycono w badaniu. Na tę specyfikę może również wskazywać fakt, że do obsługi merytorycznej zamówień angażowano w 2011 roku większą niż rok wcześniej liczbę osób – pracowników innych działów. Ten czynnik – znacząca, wyższa niż w rok wcześniej liczba osób zaangażowanych w przygotowanie postępowania – z całą pewnością obniża komfort współpracy, czego efektem są mniej optymistyczne jej oceny przez respondentów odpowiadających za obsługę zamówień publicznych w organizacji. Ponadto, jak wyżej nadmieniono, według danych UZP w 2011 roku w porównaniu z 2010 rokiem skrócił się czas trwania postępowań, zwłaszcza tych powyżej progów unijnych, co także mogło mieć wpływ na obniżenie komfortu współpracy między działami/pracownikami obsługującymi zamówienia publiczne a pracownikami wspomagającymi tę obsługę od strony merytorycznej.

Wykres 56. Jak ocenia Pan(i) współpracę z komórkami/pracownikami merytorycznymi, właściwymi do spraw przedmiotu zamówienia?

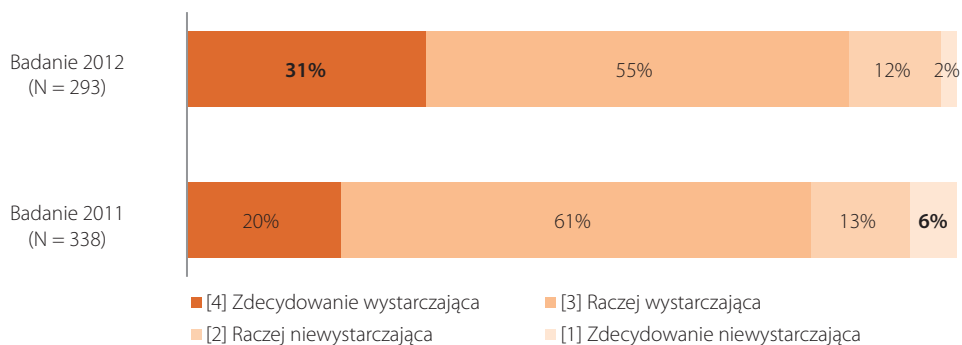


Źródło: badania ilościowe zamawiających. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Ocena wielkości zasobów kadrowych na tle skali prowadzonej aktywności w obszarze zamówień publicznych, dokonywana przez zamawiających posiadających wydzielone komórki do spraw zamówień publicznych, nadal przedstawia się korzystnie – 86% badanych uznaje instytucjonalne zasoby kadrowe za wystarczające, w tym blisko co trzeci za zdecydowanie wystarczające. Co więcej, tych ostatnich ocen było nawet więcej (o 11 punktów procentowych) niż w pomiarze z ubiegłego roku. Opinię o niewystarczających zasobach wyraziło 14% badanych (w tym tylko 2% stwierdziło, że są one zdecydowanie niewystarczające), co stanowiło odsetek o 5 punktów procentowych niższy niż w pomiarze z zeszłego roku (odnotowane zmiany były istotne statystycznie). Deficyty kadrowe były częściej zgłaszane – podobnie jak w ubiegłorocznym pomiarze – przez zamawiających prowadzących wiele postępowań (powyżej 21; wskazał na nie co czwarty z tej grupy badanych) oraz w placówkach ochrony zdrowia (27%). Wyniki obydwu pomiarów (z 2011 i 2012 roku) wskazują zatem na dopasowanie w instytucjach zamawiających ilości zadań z zakresu zamówień publicznych do posiadanych zasobów kadrowych. Sytuacja w tym zakresie w roku 2012 uległa znaczącej poprawie – aż 31% instytucji określa swoje zasoby jako zdecydowanie wystarczające i tylko 14% jako niewystarczające. Uzyskany wynik wydaje się być łatwy do

interpretacji – dane UZP wskazują, że w 2011 roku zmniejszyła się liczba postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (co widać także w mniejszej niż w 2010 roku deklarowanej przez zamawiających liczbie ogłoszonych w 2011 roku postępowań), zaś zasoby kadrowe – według wyników cyklicznego badania zamawiających – pozostały na tym samym poziomie. Obciążenie pracowników obsługą zamówień publicznych – przy zachowaniu takiej samej jak w 2010 roku struktury zamówień ze względu na stosowane kryteria wyboru wykonawcy (91% to postępowania relatywnie mało pracochłonne, w których oferent wybierany jest według kryterium najniższej ceny) – musiało więc ulec zmniejszeniu.

Wykres 57. Czy liczba osób pracujących w komórce zajmującej się zamówieniami publicznymi, w stosunku do liczby prowadzonych postępowań jest: ...?



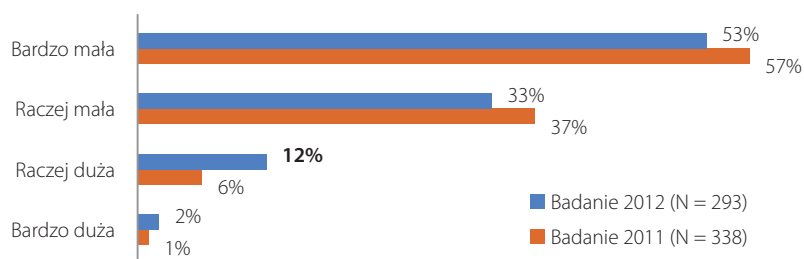
Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający posiadający komórki do spraw zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

W konsekwencji zmniejszyła się także – w porównaniu z pomiarem z 2011 roku – średnia liczba postępowań przypadających w instytucjach zamawiających na jednego pracownika obsługującego zamówienia publiczne. O ile w 2010 roku na jednego pracownika przypadало średnio około 6 postępowań, to w 2011 roku – 4,5 (co wyraźnie tłumaczy korzystniejszą w tym roku ocenę wielkości zasobów kadrowych w stosunku do potrzeb). Nadal utrzymać w mocy należy też hipotezę o prawdopodobnym większym obciążeniu zamówieniami publicznymi wykonawców niż zamawiających. Wśród przedsiębiorców zidentyfikowanych jako aktywni na rynku zamówień publicznych w badaniu MSP średnia liczba zamówień pozyskiwanych na jednego pracownika wyniosła 4,2 (i była większa niż w pomiarze z 2011 roku – 3,6), zaś przeciętna liczba pozyskanych zamówień – 2,8 (w pomiarze z 2011 roku – 2,3). Warto podkreślić, że wykonawcy ci działają jednak przede wszystkim na rynku komercyjnym – rynek zamówień publicznych ma około 23% udziału w obrotach, a zatem przedstawione dane nie obrazują ich pełnego obciążenia – obok realizowanych projektów publicznych pracownicy tej grupy wykonawców z dużym prawdopodobieństwem prowadzą także projekty komercyjne. Należy jednak zastrzec, że wyniki badania nie pozwalają na rzetelne porównanie wydajności pracowników obsługujących zamówienia publiczne po stronie wykonawców i instytucji zamawiających, bo – zarówno w przypadku jednej, jak i drugiej grupy – badanie nie diagnozuje skali dodatkowych, innych niż zamówienia publiczne, obciążeń pracowników.

Zjawisko rotacji pracowników w działach obsługi zamówień publicznych nadal ma marginalną skalę – respondenci w zdecydowanej większości (86%) uważają, że jest to zjawisko o skali raczej lub bardzo małej. Jednak odsetek takich deklaracji zmalał w porównaniu z ubiegłorocznym pomiarem o 8 punktów procentowych (różnica jest istotna statystycznie). **Wzrósł natomiast o 7 punktów procentowych odsetek zamawiających określających skalę rotacji jako raczej lub bardzo dużą (14%; różnica jest istotna statystycznie).** Najczęstsze przyczyny rotacji wynikały z rezygnacji pracowników z pracy, motywowanych przyczynami ekonomicznymi. Problem rotacji nieznacznie częściej dotyczył instytucje centralne i oświatowe – około jedna czwarta badanych uznała, że jest to problem o dużej skali.

W porównaniu z pomiarem z ubiegłego roku **zmalął odsetek instytucji, które zatrudniają prawników-specjalistów od prawa zamówień publicznych – z 20% do 15%** (różnica jest istotna statystycznie). Szczegółowa analiza pokazuje, że zmiana ta jest przede wszystkim skutkiem rzadszego zatrudniania prawników przez instytucje samorządowe i oświatowe. Można zatem sądzić, że problemy budżetowe samorządów lokalnych – wraz z malejącą liczbą zamówień publicznych – powodują, że część instytucji rezygnuje z ponadstandardowych wydatków, do jakich zapewne zalicza wyspecjalizowaną w zakresie prawa zamówień publicznych pomoc prawną. Wyniki badania potwierdzają bowiem odnotowaną już w roku ubiegłym tendencję, polegającą na tym, że do korzystania z usług prawnych w trybie stałej współpracy skłania zamawiających duża aktywność w udzielaniu zamówień publicznych. Odsetek instytucji zatrudniających prawników – specjalistów od prawa zamówień publicznych wyraźnie rośnie bowiem wraz z liczbą prowadzonych postępowań. W grupie prowadzących najmniejszą liczbę postępowań wynosi on 8%, podczas gdy wśród najbardziej aktywnych (ponad 21 postępowań rocznie) – 23%. Na wysokim poziomie pozostaje on również wśród zamawiających posiadających wyodrębnione komórki do spraw zamówień publicznych (23%). Średnia liczba zatrudnianych prawników – specjalistów od prawa zamówień publicznych jest podobna jak w zeszłym roku – wynosi ona 1,6 (w pomiarze z 2011 roku – 1,5). Nieco wyższą niż przeciętna liczbę zanotowano w instytucjach centralnych, samorządowych i oświatowych (1,8; z tego powodu prawdopodobnie w tych dwóch ostatnich typach instytucji nastąpiły ograniczenia kadrowe).

Wykres 58. Czy rotacja (wymiana) pracowników w komórce zajmującej się zamówieniami publicznymi w Pana(i) instytucji jest:....?



Źródło: badania ilościowe zamawiających N = 338 (zamawiający posiadający komórki do spraw zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

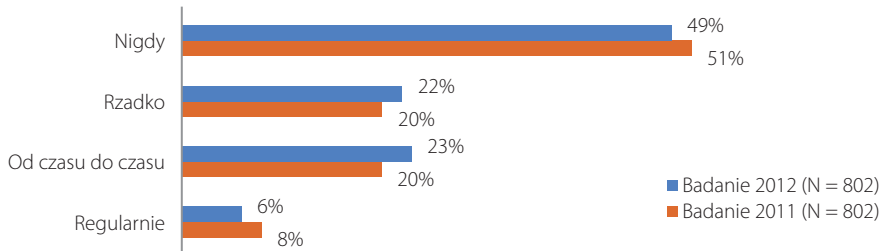
Mimo rzadkiego zatrudniania prawników nie jest częstą praktyką korzystanie z zewnętrznych usług prawnych. Sytuacja w tym zakresie przedstawia się niemal identycznie jak w pomiarze z 2011 roku. Z zewnętrznych usług prawnych nadal korzysta około połowa zamawiających, w tym regularnie robi to tylko 6% zamawiających. Odsetek korzystających jest najniższy w grupie zamawiających o najniższej aktywności na rynku zamówień publicznych (1–2 postępowania w 2011 roku) – 44%, najwyższy zaś w grupach reprezentujących największą aktywność – trzeciej (55%) i czwartej grupie kwartylowej (53%).

Z punktu widzenia zasadności wydatkowania środków publicznych polityka zamawiających w zakresie korzystania z zewnętrznych usług prawnych związanych z zamówieniami publicznymi jest polityką racjonalną – korzystają z niej bowiem takie podmioty, które tego typu pomocy najbardziej potrzebują z racji dużej aktywności w udzielaniu zamówień. Taka sytuacja z drugiej strony tworzy jednak trwałe bariery w podnoszeniu kwalifikacji (uczeniu się przez doświadczenie współpracy z prawnikami) przez pracowników placówek działających na rynku zamówień mniej aktywnie.

Wyniki badania po raz kolejny potwierdzają, że wśród pracowników obsługujących zamówienia publiczne po stronie zamawiających przewagą liczebną mają kobiety nad mężczyznami: w strukturze działów zamówień publicznych kobiety stanowią około 63% (średnio 1,9 spośród 3 pracowników). Co więcej, działy te są

podobnie często kierowane przez kobiety (65%). Wśród pracowników wspomagających obsługę zamówień publicznych w 49% organizacji także dominują kobiety (a w co piątej jest ich tyle samo co mężczyzn). Także wśród udzielających wywiadu respondentów 62% to kobiety (w pomiarze ubiegłorocznym – 60%).

Wykres 59. Jak często, jeżeli w ogóle, Pana(i) instytucja korzysta z zewnętrznych usług prawniczych związanych z zamówieniami publicznymi?



Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802.

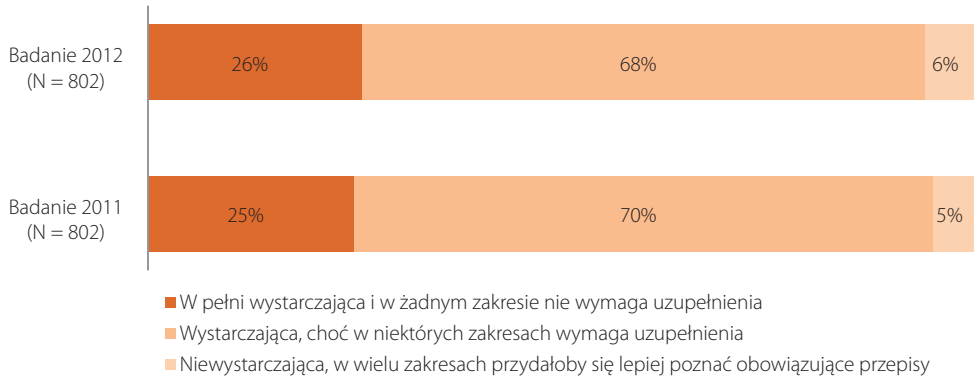
### 5.2.2. Zasoby wiedzy, podnoszenie kwalifikacji

Nie odnotowano żadnych zmian w ocenie wiedzy organizacji na temat zamówień publicznych. Podobnie jak w pomiarze ubiegłorocznym, niemal wszyscy zamawiający (94%) oceniają wiedzę swoich instytucji na temat zamówień publicznych jako wystarczającą, choć jest to w większości przypadków wiedza w pewnych zakresach wymagająca uzupełnienia (68%). Znaczące deficyty wiedzy zadeklarowało jedynie 6% zamawiających. Nie odnotowano wyraźnych zależności między samooceną wiedzy a innymi zmiennymi opisującymi organizacyjną praktykę udzielania zamówień publicznych. Daje się jedynie zauważyć, że nie jest ona związana z doświadczeniem w udzielaniu zamówień (mierzone liczbą prowadzonych postępowań). Co więcej, można nawet zaobserwować, że grupa zamawiających najaktywniejszych częściej przyznaje się do braków w wiedzy. Zapewne działa tu efekt wyrażany filozoficznie słowami „wiem, że nic nie wiem” – w miarę kumulacji wiedzy w danym obszarze rośnie świadomość deficytów tej wiedzy i umiejętność wskazania obszarów niedostatecznie zgłębionych. Podobnie jak w ubiegłorocznym pomiarze, również typ struktury organizacyjnej – posiadanie odrębnej komórki do spraw zamówień publicznych lub „rozproszony” sposób obsługi zamówień – nie miał wpływu na deklarowany poziom kompetencji. Można więc wnioskować, że ocena wiedzy zamawiających na temat zamówień publicznych jest odnoszona do ich – subiektywnie postrzeganych – potrzeb w tym zakresie. A zatem nawet niewielka obiektywnie wiedza przy niewielkiej skali aktywności może być uznawana za wystarczającą. Znamienne jest także to, że samoocena wiedzy organizacyjnej na temat zamówień publicznych jest zmienną w niewielkim stopniu różnicującą inne zmienne i w jeszcze mniejszym stopniu poddającą się wpływowi innych zmiennych. Mniejszy wpływ niż można by oczekiwać wywiera na nią np. liczba prowadzonych postępowań, typ instytucji, wielkość lokalizacji. Fakty te potwierdzają zatem postawioną w pomiarze z ubiegłego roku hipotezę, że samoocena wiedzy zamawiających w niewielkim stopniu obrazuje rzeczywisty potencjał kompetencyjny w zakresie zamówień publicznych (o potencjale tym w większym stopniu zdają się świadczyć inne zmienne, np. liczba prowadzonych postępowań, przyjazność wobec sektora MSP czy innowacyjność).

W celu oceny zasobów kadrowych instytucji biorących udział w badaniu ich reprezentantom zadano pytanie o ich staż zawodowy. Sytuacja w tym zakresie niemal nie zmieniła się od ostatniego pomiaru (poza zarejestrowanym w podawanym stażu upływem jednego roku), co potwierdza jednocześnie, że rotacja pracowników zamówień publicznych nie jest problemem zamawiających. Uzyskane wyniki cechują się bowiem dużą stabilnością – reprezentujący instytucję pracownicy udzielający wywiadu legitymują się dużym doświadczeniem

zawodowym, liczącym średnio około 20 lat (w pomiarze ubiegłorocznym – około 19 lat), w tym około 7,5-letnim doświadczeniem w zamówieniach publicznych (w pomiarze ubiegłorocznym – 6 lat). Wszystkie badane instytucje, niezależnie od ich aktywności w udzielaniu zamówień publicznych, zatrudniają pracowników o podobnie długim stażu zawodowym w zamówieniach publicznych (choć nieznacznie wyróżniają się tu pracownicy instytucji najbardziej aktywnie działających na tym polu).

Wykres 60. Czy ogólnie rzecz biorąc wiedza na temat zamówień publicznych w Pana(i) instytucji jest: ...?

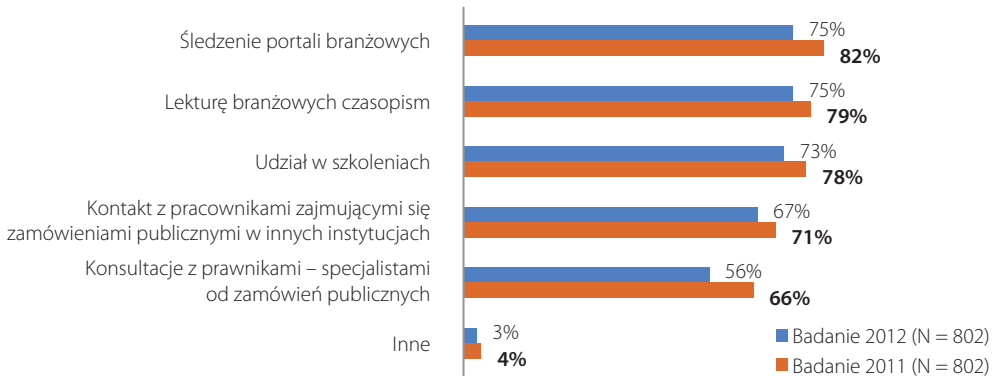


Źródło: badania ilościowe zamawiających.

Podobnie jak w pomiarze z ubiegłego roku, większość zamawiających deklaruje systematyczne uzupełnianie wiedzy na temat zamówień publicznych. Najczęściej odbywa się to w wyniku śledzenia portali branżowych, lektury branżowych czasopism i udziału w szkoleniach (około 75%). Częste są również – oceniane jako bardzo efektywne w zeszlorocznych badaniach jakościowych – nieformalne kontakty z pracownikami zajmującymi się zamówieniami publicznymi w innych instytucjach (67%). Relatywnie najrzadziej wykorzystywanym rozwiązaniem nadal są konsultacje z prawnikami (56%; należy jednak pamiętać, że w 15% badanych instytucji jest zatrudniony prawnik). **Wszystkie inicjatywy doszkalające obserwowane były jednak w pomiarze z 2012 roku rzadziej niż w ubiegłym roku** (różnice istotne statystycznie; **mimo odnotowanych różnic działania te nadal należą do podejmowanych – według deklaracji zamawiających – dość powszechnie**). Prawdopodobną przyczyną spadku zainteresowania podnoszeniem kwalifikacji w zakresie zamówień publicznych było wyjątkowo stabilne w 2011 roku prawo zamówień publicznych. W odróżnieniu od 2010 roku, kiedy prawo to było wielokrotnie zmieniane, w tym w sposób istotny (poważne modyfikacje w zakresie środków odwoławczych), w 2011 roku przepisy ustawy były zmieniane czterokrotnie i uległy jedynie niewielkim modyfikacjom wprowadzonym w większości przy okazji nowelizowania innych ustaw. Wyniki badań jakościowych prowadzonych w ubiegłym roku pokazały, że zmiany legislacyjne to czynnik krytyczny w życiu instytucji, zmuszający je do intelektualnego i kompetencyjnego podążania za zmianą poprzez przyswojenie nowej wiedzy i zapoznanie się z nowym stanem prawnym. Brak tego typu „przymusu” w 2011 roku mógł spowodować, że potrzeba doksztalcenia była wśród zamawiających mniejsza.

Utrzymała się odnotowana w ubiegłorocznym badaniu zależność polegająca na tym, że działania doksztalcające były podejmowane tym częściej, im większa była aktywność zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych. Grupa zamawiających prowadzących najmniejszą liczbę postępowań (pierwsza grupa kwartylowa) inicjatywy szkoleniowe podejmowała najrzadziej, przy czym najbardziej popularne były wśród nich konsultacje koleżeńskie z pracownikami innych instytucji (62%), zaś najmniej popularne – konsultacje z prawnikami (44%). W najbardziej aktywnej grupie zamawiających działania doksztalcające podejmowała większość instytucji (od 63% w przypadku konsultacji z prawnikami do 90% w przypadku szkoleń).

Wykres 61. Czy pracownicy Pana(i) instytucji zajmujący się obsługą zamówień publicznych uzupełniają wiedzę na temat zamówień publicznych poprzez ...?



Źródło: badania ilościowe zamawiających. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Ponownie odnotowano także zależność polegającą na częstszym podejmowaniu działań doszkalających wraz ze wzrostem stopnia „przyjazności dla MSP”. Wśród zamawiających o bardzo niskiej „przyjazności wobec MSP” (wartości wskaźnika poniżej I kwartyła) odsetek respondentów deklarujących podejmowanie inicjatyw doszkalających wahał się od 44% do 66% w zależności od działania, zaś wśród zamawiających najbardziej przyjaznych – od 71% do 83%. Ponadto ponownie odnotowano analogiczne różnice między zamawiającymi o różnym poziomie aktywności w zamówieniach innowacyjnych. Zamawiający o dużej aktywności w obszarze zamówień innowacyjnych podnosili swoje kwalifikacje znacznie częściej (odsetki wskazań na poszczególne działania wahały się od 71% do 83%) niż zamawiający najmniej aktywni w tym obszarze (41% do 63%). Uzyskane dane wskazują zatem wyraźnie na związek (choć trudno tu o precyzyjne oddzielenie skutku od przyczyny) między świadomą, zaangażowaną postawą zamawiających jako uczestnika rynku zamówień publicznych, rozumiejącego cele zamówień (przyjazność dla MSP i innowacyjność) a skłonnością do podnoszenia kwalifikacji w tym zakresie.

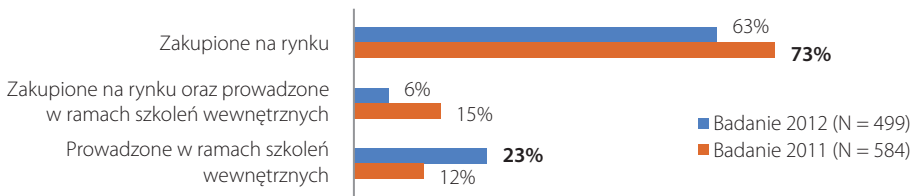
W badaniu przeprowadzonym w 2012 roku odnotowano także, wraz z rzadszym podejmowaniem różnych inicjatyw szkoleniowych, spadek odsetka instytucji, których pracownicy w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających badanie uczestniczyli w szkoleniach na temat zamówień publicznych. Zbliżony do pomiaru z 2011 roku był jednak odsetek respondentów udzielających wywiadu, którzy uczestniczyli w szkoleniach (91%, w 2011 – 89%).

**O ile w pomiarze z 2011 roku 73% przedstawicieli badanych instytucji zadeklarowało, że w okresie dwóch lat poprzedzających badanie zorganizowało szkolenia na temat zamówień publicznych, to w 2012 roku było to 62%** (różnica istotna statystycznie). Przyczyna takiego stanu rzeczy wydaje się być podobna jak wyżej opisywana – względna stabilność prawa zamówień publicznych, brak istotnych nowelizacji tego prawa w 2011 roku spowodowało, że szkolenia miały relatywnie mniejsze znaczenie niż w 2010 roku. Hipotezę tę potwierdzają także dane na temat rodzaju prowadzonych szkoleń – **choć w pomiarze z 2012 roku w przypadku zdecydowanej większości instytucji szkolenia te były zakupione na rynku zewnętrznym, to jednak miało to miejsce rzadziej niż w 2011 roku** (62%, w 2011 roku – 73%; różnica jest istotna statystycznie). **Częściej natomiast decydowano się na szkolenia wewnętrzne** (23%; w 2011 roku – 12%; różnica jest istotna statystycznie). Wzrost udziału szkoleń wewnętrznych pozwala sądzić, że były to szkolenia z zakresów obszarów o niższym poziomie trudności, opanowanych choćby przez jednego pracownika w instytucji. Po szkolenia wewnętrzne częściej sięgały 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, stosowane rozwiązania – choć efektywne ekonomicznie – należały do najmniej efektywnych z punktu widzenia zawartości edukacyjnej i sposobu przekazania.

Podobnie jak w roku ubiegłym, szkolenia najrzadziej miały miejsce w podmiotach udzielających niewielką liczbę zamówień (należących do dwóch dolnych grup kwartylowych pod względem liczby prowadzonych postępowań) oraz w instytucjach oświatowych. Najczęściej natomiast ze szkoleń korzystały instytucje o największej liczbie prowadzonych postępowań (80%), uznane za przyjazne wobec sektora MSP (średnio – 70% lub bardzo – 73%) oraz aktywne w obszarze zamówień innowacyjnych (średnio lub bardzo – po 70%). Wysokim odsetkiem korzystających ze szkoleń mogły się też pochwalić instytucje posiadające w swoich strukturach wyodrębnione komórki do spraw zamówień publicznych (73%).

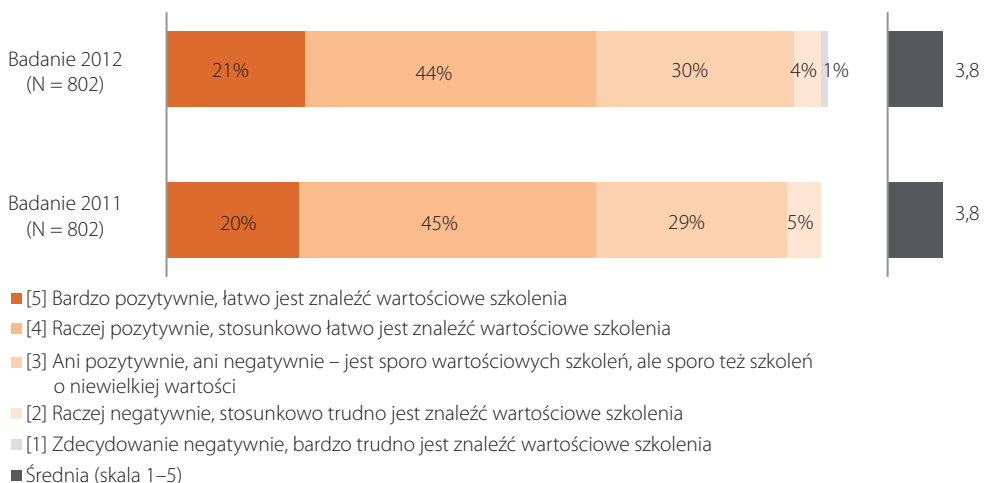
Wykres 62. Typy szkoleń, z jakich korzystali zamawiający w okresie ostatnich dwóch lat



Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy w okresie ostatnich dwóch lat uczestniczyli w szkoleniach na temat zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

W ocenie rynku szkoleniowego nie odnotowano żadnych zmian w porównaniu z zeszłym rokiem. Nadal dominowały pozytywne oceny rynku – około dwie trzecie badanych uznało, że bardzo lub raczej łatwo jest znaleźć wartościowe szkolenia. Spory był jednak odsetek opinii ambiwalentnych (30%), świadczących o dostrzeżeniu w ofercie szkoleniowej z zakresu zamówień publicznych zarówno dobrych, jak i złych produktów. Tylko 5% respondentów wyraziło negatywne opinie na temat dostępnej oferty szkoleniowej. Podobnie jak w pomiarze ubiegłorocznym oceny rynku szkoleniowego wzrastały wraz ze wzrostem aktywności zamawiających mierzonej liczbą postępowań w 2011 roku, a więc i wraz ze wzrostem częstotliwości korzystania ze szkoleń.

Wykres 63. Jak Pan(i) ocenia rynek szkoleniowy, jeżeli chodzi o szkolenia dotyczące funkcjonowania na rynku zamówień publicznych?



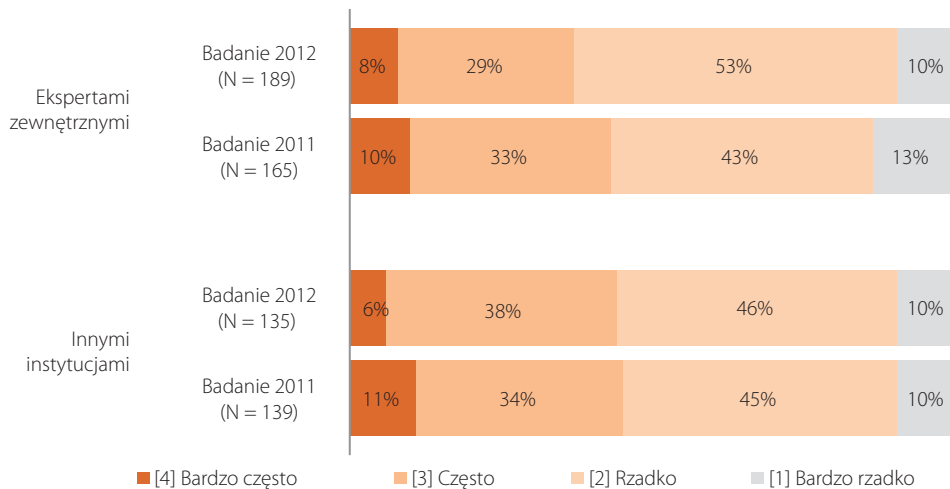
Źródło: badania ilościowe zamawiających.



### 5.2.3. Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych

W ciągu ostatniego roku nie zaszły żadne zmiany w skali korzystania przez zamawiających z zewnętrznych usług doradczych. Nadal nieliczna, niemal identyczna jak w roku ubiegłym grupa zamawiających współpracuje na etapie przygotowania postępowania z ekspertami zewnętrznymi (24%; w roku ubiegłym – 21%) i innymi instytucjami (17% w obydwu pomiarach). Nieznacznie większy niż przeciętny odsetek podmiotów wykazujących taką skłonność odnotowano – podobnie jak w ubiegłorocznym pomiarze – wśród instytucji przyznających się do niewystarczającej wiedzy na temat zamówień publicznych (z ekspertami zewnętrznymi współpracuje 36% z nich, z innymi instytucjami – 22%; można więc uznać, że współpraca ta jest remedium na własne deficyty wiedzy).

Wykres 64. Jak często współpracujecie Państwo z ...?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający współpracujący z ekspertami zewnętrznymi lub innymi instytucjami).

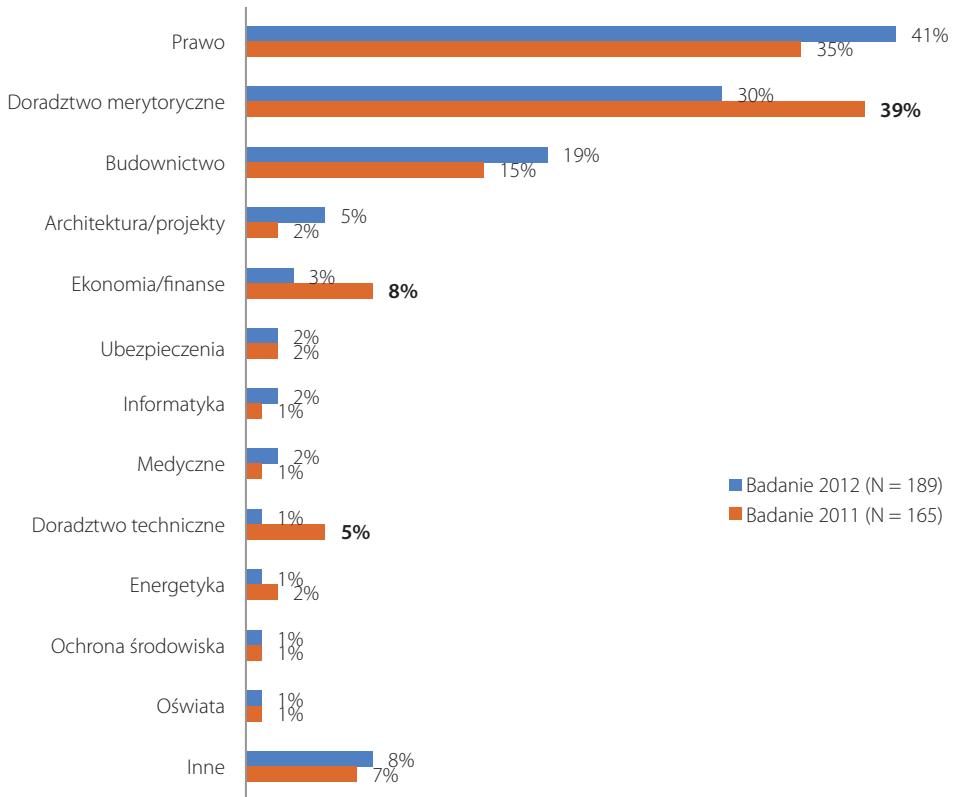
Także częstotliwość podejmowanej współpracy pozostała na tym samym, niezbyt dużym poziomie, przy czym istotnie statystycznie wzrósł odsetek instytucji deklarujących, że rzadko współpracuje z ekspertami (z 43% w 2011 r. do 53%). Współpraca z ekspertami zewnętrznymi w 37% instytucji w ogóle ją podejmujących ma miejsce często lub bardzo często (odsetek ten w porównaniu z ubiegłorocznym pomiarem spadł, choć różnica nie jest istotna statystycznie). Często lub bardzo często współpracę innymi instytucjami deklaruje, podobnie jak w ubiegłym roku, 44% zamawiających.

Profil ekspertów zewnętrznych, z którymi zamawiający nawiązują współpracę, jest podobny jak w badaniu z zeszłego roku. Utrzymała się również tendencja do nawiązywania współpracy z ekspertami zewnętrznymi pod wpływem deficytów wiedzy w instytucji w wąskich, specjalistycznych obszarach. Najczęściej eksperci zewnętrznymi to bowiem specjaliści z zakresu prawa (41%) lub różnych dziedzin przedmiotowych związanych z zamówieniami publicznymi, najczęściej budownictwa (19%) i innych obszarów merytorycznych o wysokim stopniu specjalizacji (ekonomia, doradztwo techniczne, architektura, energetyka itp.).

Z kolei instytucje zapraszane do współpracy to – podobnie jak w roku ubiegłym – przede wszystkim urzędy gmin/dzielnic/miast/powiatów (40%). Pozostałe wskazania na typy instytucji są bardzo rozproszone. Dokładna analiza sieci współpracy pokazuje jednak, że współpracę podejmują instytucje powiązane ze sobą zadaniami, relacjami hierarchicznymi lub o podobnym profilu. Stąd też odnotowana wysoka pozycja urzędów gmin wśród instytucji zapraszanych do współpracy – tego typu instytucje mają największy udział wśród publicznych zamawiających, ponadto sieć urzędów gminy jest najbardziej rozbudowaną i dostępną ofertą koleżeńską (wyświad-

czanej jednak przez przedstawiciela określonej instytucji) pomocy w sytuacjach problematycznych związanych ze stosowaniem ustawy prawo zamówień publicznych. Daje się zauważyć nieznaczny wzrost pozycji przedsiębiorstw państwowych i firm prywatnych (potwierdzony różnicami istotnymi statystycznie) w sieci instytucjonalnej współpracy zamawiających.

Wykres 65. Jakie dziedziny/obszary wiedzy reprezentują eksperci, z którymi Państwo współpracujecie?

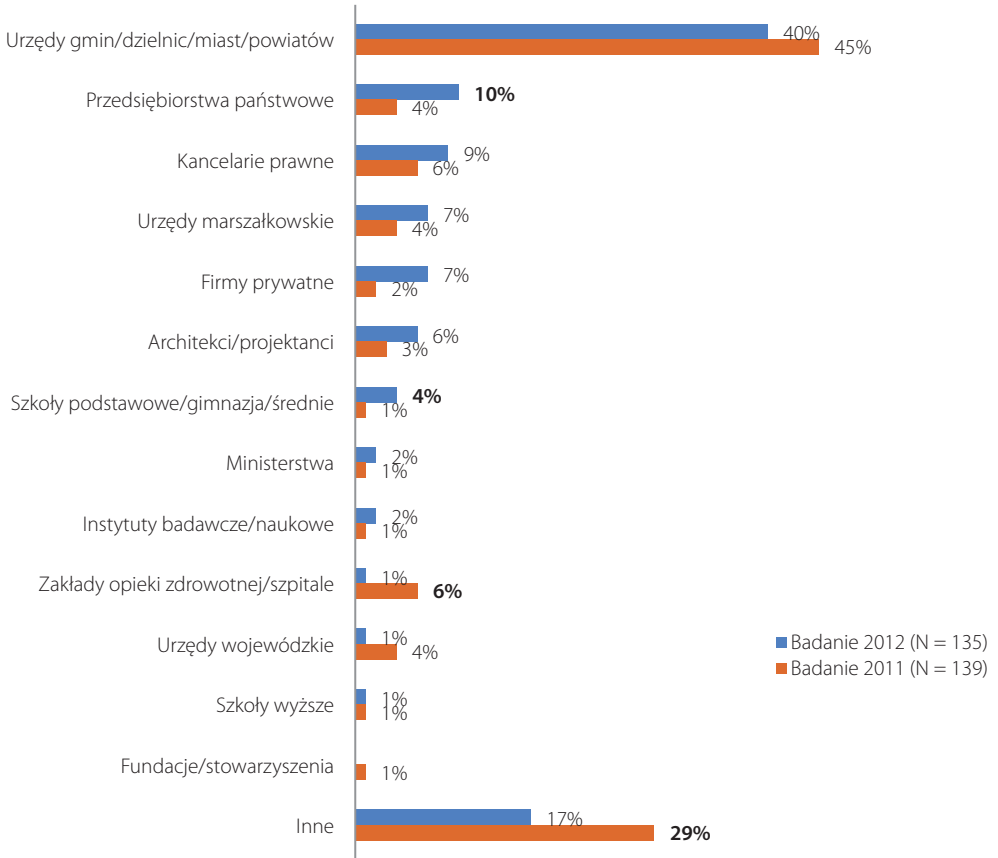


Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający współpracujący z ekspertami zewnętrznymi). Badani mogli udzielić więcej niż jedną odpowiedź – procenty nie sumują się do 100. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Niezależnie od rodzaju współpracy – czy zaangażowani są w nią eksperci zewnętrzni czy instytucje – dotyczy ona nadal 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.

Bardzo rzadkim zjawiskiem jest nadal zapraszanie ekspertów zewnętrznych i instytucji do udziału w ocenie ofert. W porównaniu z ubiegłorocznym pomiarem nie odnotowano tu żadnych zmian – w dalszym ciągu tylko 15% zamawiających zaprasza ekspertów do współpracy na tym etapie postępowania, a 10% inne instytucje. Nie są to też nadal praktyki szczególnie popularne – często lub bardzo często zdarzają się w około połowie instytucji (44% tych, które podejmują współpracę w zakresie oceny ofert z ekspertami zewnętrznymi i 53% tych, które podejmują taką współpracę z innymi instytucjami).

Wykres 66. Z jakimi instytucjami Państwo współpracujecie?

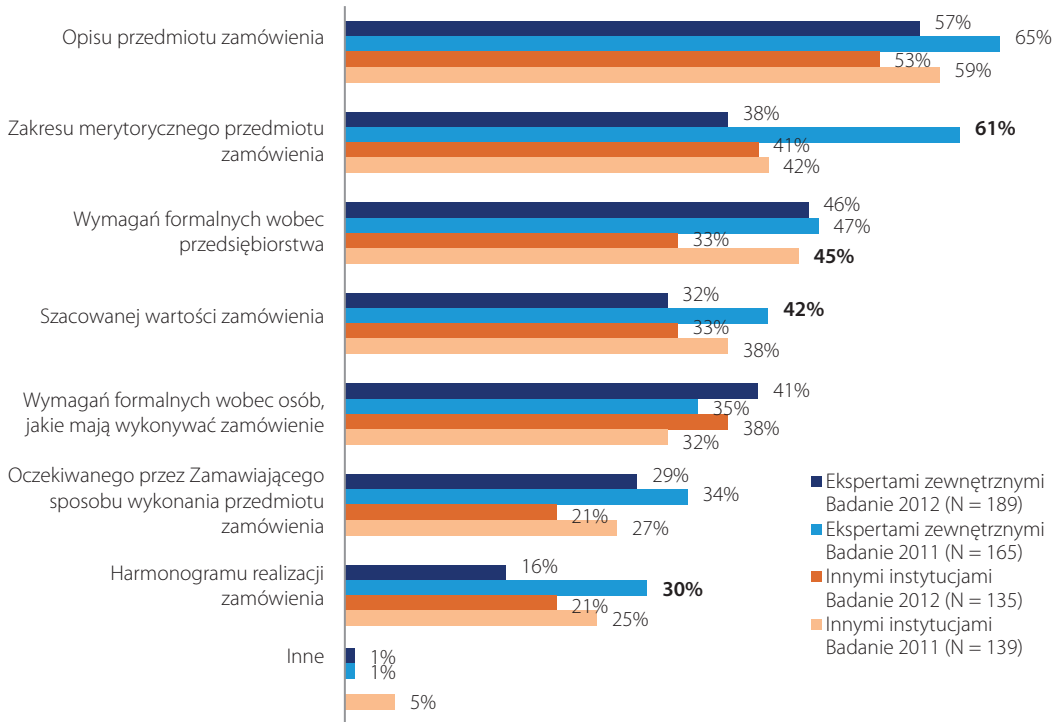


Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający współpracujący z innymi instytucjami). Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Nie zmieniła się także ocena współpracy z ekspertami i instytucjami zewnętrznymi – zamawiający w przeważającej większości (około 90%) ocenili ją pozytywnie, w tym również stosunkowo często zdecydowanie pozytywnie (około jednej trzeciej). Głosy negatywne zgłosili pojedynczy badani – dotyczyły one nieznamomości przepisów i w przypadku ekspertów zewnętrznych – braku terminowości.

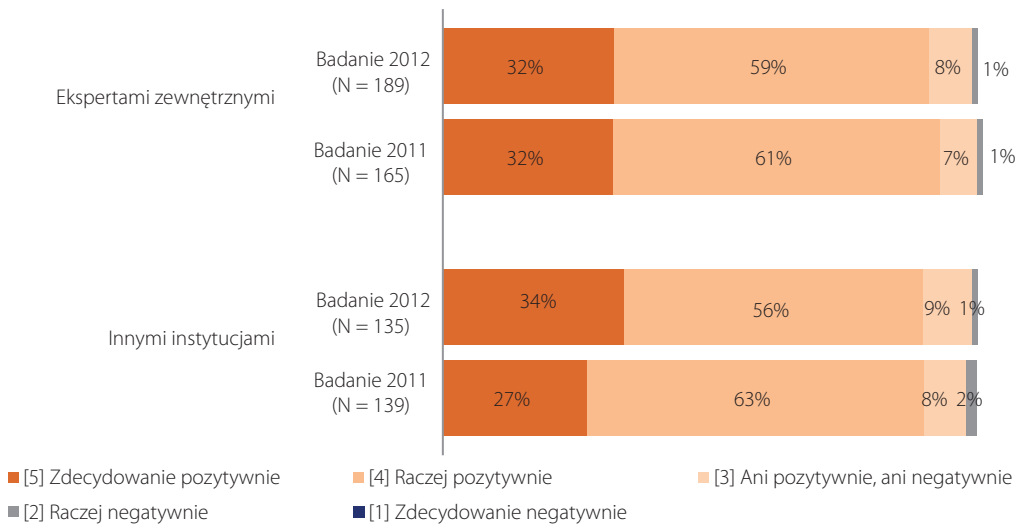
Rzadka współpraca zamawiających z ekspertami zewnętrznymi i innymi instytucjami wydaje się być w pełni adekwatna do deklarowanych przez nich potrzeb. Zamawiający bowiem w przeważającej większości (96%), podobnie jak w ubiegłym roku, uważają, że częstotliwość ich współpracy z ekspertami zewnętrznymi/innymi instytucjami jest wystarczająca. Kolejny pomiar dostarcza więc po raz kolejny argumentów wspierających hipotezę, że za ograniczony zakres współpracy odpowiada przede wszystkim odczuwany brak potrzeb (wspierany przez dobrą samoocenę własnej wiedzy), a nie bariery finansowe czy proceduralne.

Wykres 67. Jakich obszarów dotyczy współpraca z ekspertami zewnętrznymi/innymi instytucjami? Czy dotyczy ona: ...?



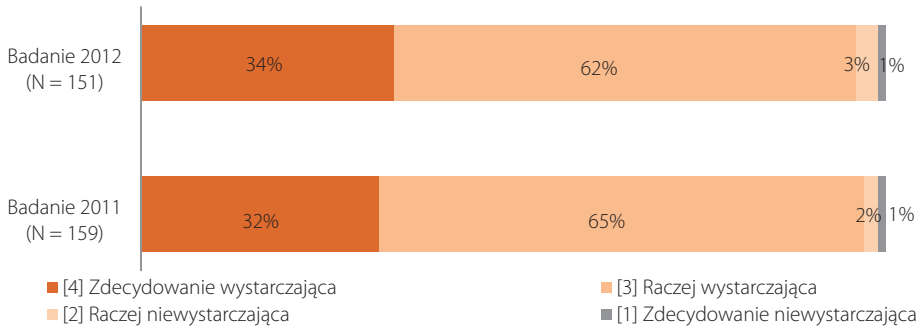
Źródło: badania ilościowe zamawiających. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Wykres 68. Jak ocenia Pan(i) jakość współpracy z ekspertami/instytucjami?



Źródło: badania ilościowe zamawiających.

Wykres 69. Czy biorąc pod uwagę Państwa potrzeby, częstotliwość współpracy z ekspertami zewnętrznymi/innymi instytucjami jest:....?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający współpracujący z ekspertami zewnętrznymi/innymi instytucjami).

### 5.3. Funkcjonowanie rynku zamówień publicznych w Polsce z perspektywy zamawiających

#### 5.3.1. 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”. Uzyskane dane pokazują, że w sposobie postrzegania rynku przez zamawiających nie zaszły żadne zmiany na przestrzeni ostatniego roku. W wyrażanych opiniach nadal daje się zauważyć brak wyraźnych, jednoznacznych poglądów zamawiających w wielu kwestiach, a także duży sceptycyzm w ocenie ustawy prawo zamówień publicznych jako sprawnego, efektywnego narzędzia dokonywania publicznych zakupów.

#### a. Wybór wykonawcy i realizacja zamówienia

Wśród większości badanych nadal aktualny jest pogląd, że przepisy PZP nie zawsze pozwalają na wybór najlepszego wykonawcy (średnia 3,7, ze stwierdzeniem zgodziło się 61% – o 5 punktów procentowych mniej niż w 2011 roku; zmianę tę można interpretować jako wyraz nieco większej wiary w system zamówień publicznych). Co drugi zamawiający uważa, że przepisy ustawy nie są dostosowane do realiów rynkowych (49%, średnia 3,4; dane te są identyczne jak w zeszłym roku). Podobnie często wyrażano krytyczny pogląd czyniący ustawę odpowiedzialną za to, że kupowane towary i usługi są gorszej jakości od nabywanych na wolnym rynku (48%, średnia 3,4; brak zmian istotnych statystycznie w stosunku do roku 2011). W porównaniu z ubiegłym rokiem utrzymała się także podobna, znacząca ambiwalencja opinii na temat 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 podobny jak odsetek odnoszących się do niego negatywnie i wynosił około 33% (średnia 3,0).

Niski był także – podobnie jak w pomiarze z ubiegłego roku – stopień poparcia dla tezy upatrującej w stosowaniu przepisów ustawy prawo zamówień publicznych możliwości zaoszczędzenia pieniędzy publicznych, przy zachowaniu wysokiej jakości nabywanych produktów i usług. Ze stwierdzeniem tym zgodziło się 44% zamawiających (średnia 3,2; w roku ubiegłym dane były niemal identyczne).

Tabela 15. 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	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
		2%	3%	10%	10%	27%	22%	42%	48%	19%	17%	3,7
Przepisy PZP nie zawsze pozwalają wybrać najlepszego wykonawcę	0%	2%	13%	11%	29%	23%	39%	38%	19%	26%	3,6	3,7
Przepisy PZP zmieniają się zdecydowanie zbyt często	2%	3%	12%	13%	<b>28%</b>	22%	41%	45%	16%	17%	3,6	3,6
Biurokracja związana z zamówieniami publicznymi zniechęca przedsiębiorców do ubiegania się o nie	2%	3%	10%	9%	30%	27%	43%	49%	16%	11%	3,6	3,6
System kontroli zamówień publicznych skłania zamawiających do działania w sposób rutynowy, bezpieczny i unikania niesprawdzonych rozwiązań	3%	4%	12%	11%	35%	32%	38%	42%	12%	11%	3,4	3,5
Zamówienia publiczne należy przygotowywać w taki sposób, aby ułatwić mikro-, małym i średnie przedsiębiorstwom ich wygrywanie	4%	2%	15%	15%	26%	25%	43%	42%	13%	15%	3,5	3,5
Zamówienia publiczne są dostępne dla wszystkich przedsiębiorców, nikogo nie dyskryminują i średnie przedsiębiorstwom ich wygrywanie	2%	3%	11%	12%	31%	29%	42%	44%	14%	12%	3,5	3,5
Składanie dokumentów za pośrednictwem poczty elektronicznej znacznie ułatwiłoby prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego	2%	<b>4%</b>	<b>14%</b>	21%	31%	29%	40%	38%	<b>13%</b>	8%	<b>3,5</b>	3,3
Informacja o zamówieniach publicznych powinna być bardziej dostępna dla przedsiębiorców	2%	<b>4%</b>	19%	19%	<b>32%</b>	26%	36%	<b>41%</b>	11%	10%	3,4	3,4
Przepisy PZP są bardzo skomplikowane i trudno je stosować	3%	3%	12%	<b>15%</b>	37%	33%	39%	39%	9%	9%	3,4	3,4
Przepisy PZP sprawiają, że sektor publiczny rozwija się wolniej od sektora prywatnego	2%	3%	13%	16%	35%	33%	38%	39%	11%	10%	3,4	3,4
Przepisy PZP nie są dostosowane do realiów rynkowych	2%	<b>4%</b>	16%	18%	<b>34%</b>	29%	35%	37%	13%	12%	3,4	3,3
Przepisy PZP sprawiają, że kupowane towary i usługi są gorszej jakości od nabywanych na wolnym rynku	5%	5%	15%	17%	31%	28%	37%	42%	12%	8%	3,4	3,3
W rozwiązywaniu problemów i wątpliwości związanych z prowadzonymi przez nas zamówieniami publicznymi często pomaga nam sieć naszych nieformalnych kontaktów z innymi instytucjami	2%	3%	13%	12%	49%	47%	29%	31%	7%	7%	3,3	3,3
W departamencie zamówień publicznych jest duża rotacja – jak tylko ktoś nauczy się dobrze stosować przepisy PZP, to szybko przechodzi do sektora prywatnego	4%	4%	19%	21%	33%	32%	38%	36%	6%	6%	3,2	3,2
Regulacje ustawy o zamówieniach publicznych pozwalają na efektywne wydawanie publicznych pieniędzy	6%	6%	23%	21%	32%	31%	33%	36%	6%	5%	3,1	3,1
Stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych pozwala na zaoszczędzenie pieniędzy publicznych, przy zachowaniu wysokiej jakości nabywanych produktów i usług	5%	5%	25%	24%	35%	33%	30%	33%	5%	5%	3,1	3,1
Przepisy PZP są bardzo dobre, ale niewielu zamawiających potrafi z nich właściwie skorzystać	7%	9%	23%	25%	35%	31%	31%	30%	4%	5%	3	3
Przepisy PZP dobrze dbają o dobro publiczne, pozwalają na nabywanie najniższym kosztem najlepszych towarów i usług												

Źródło: badania ilościowe zamawiających N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

## b. Procedury prawa zamówień publicznych i ich stosowanie

Większość zamawiających była nadal zdania, że przepisy PZP zmieniają się zbyt często (58%, średnia 3,6), jednak w porównaniu z pomiarem z ubiegłego roku zmalał odsetek tego rodzaju opinii (63%, średnia 3,7; różnica była istotna statystycznie). Ta niewielka zmiana poglądów wydaje się być prostym efektem wspomnianej już względnej stabilności prawa zamówień publicznych w 2011 roku, zwłaszcza na tle obfitującego w poważne zmiany 2010 roku. Prawdopodobnym efektem takiej percepcji ustawy jest także fakt, że **biurokracja związana z zamówieniami publicznymi rządziej wskazywana była przez zamawiających jako zniechęcająca przedsiębiorców do ubiegania się o zamówienia**. Mimo tej zmiany nadal utrzymała ona jednak status **istotnej bariery udziału w rynku** – jako czynnik zniechęcający oceniło ją 57% badanych (średnia 3,6; w 2011 roku –62%, różnica była istotna statystycznie, średnia 3,6). Jednocześnie stosunkowo często nadal skłaniano się ku twierdzeniu, że przepisy są skomplikowane i trudno je stosować (47%, średnia 3,4; dane niemal identyczne jak w ubiegłym roku) oraz że powodują one, że sektor publiczny rozwija się wolniej niż komercyjny (49%, średnia 3,4; dane niemal identyczne jak w zeszłym roku). Z dużą akceptacją – podobnie jak w pomiarze z ubiegłego roku – spotkał się także pogląd o niedoskonałości systemu kontroli, który w obecnym kształcie skłania zamawiających do działania w sposób rutynowy, bezpieczny oraz do unikania niesprawdzonych rozwiązań (58%, średnia 3,6; dane zbliżone do zeszłego roku).

Mocno zróżnicowane reakcje nadal wywoływał także pogląd o tym, że same przepisy PZP są dobre, problemem jest natomiast ich niewłaściwe stosowanie – miał on tylko nieznacznie więcej zwolenników (35%) co przeciwników (30%; średnia 3,1; dane te były niemal identyczne jak w zeszłym roku).

Niejednoznacznie w dalszym ciągu oceniano też problem rotacji w działach zamówień publicznych – stwierdzenie o dużej rotacji wśród połowy badanych wywołało opinie ambiwalentne (ani się zgadzam, ani się nie zgadzam), pozostali częściej (37%) zgodzili się z poglądem o dużej rotacji (średnia 3,3). Warto przypomnieć, że badani nie dostrzegają tego problemu we własnych instytucjach.

Również w pomiarze z 2012 roku większość respondentów zgodziła się, że składanie dokumentów za pośrednictwem poczty elektronicznej znacznie ułatwiłoby prowadzenie postępowań (55%, średnia 3,5; dane niemal identyczne jak w roku ubiegłym). Jednocześnie odnotowano stosunkowo niski stopień poparcia dla tezy, że regulacje ustawowe pozwalają na efektywne wydatkowanie środków publicznych (44%, średnia 3,2; dane niemal identyczne jak w pomiarze z zeszłego roku).

## c. Otwartość rynku

W porównaniu z pomiarem z ubiegłego roku nie odnotowano zmian w opiniach na temat otwartości rynku i dostępu do niego małych i średnich przedsiębiorstw. Większość badanych nadal twierdziła, że zamówienia publiczne są dostępne dla wszystkich (56%, średnia 3,5; dane identyczne jak w poprzednim pomiarze). Podobnie często wyrażano opinię, że zamówienia publiczne powinny być przygotowywane tak, aby ułatwić mikro-, małym i średnim przedsiębiorstwom ich wygrywanie (50%, średnia 3,4; dane niemal identyczne jak w zeszłym roku). **W pomiarze z 2012 roku odnotowano jednak nieco większe poparcie zamawiających dla postulatu zwiększenia dostępności informacji o zamówieniach publicznych** (53%, średnia 3,5, w 2011 roku – 46%, średnia 3,3; różnica istotna statystycznie między średnimi).

Co ciekawe, opinie na temat rynku zamówień publicznych, a zwłaszcza prawa zamówień publicznych, były mniej przychylnie w najbardziej doświadczonych grupach zamawiających, posiadających odrębne komórki organizacyjne do spraw zamówień publicznych lub oceniających wiedzą organizacyjną na temat zamówień jako w pełni wystarczającą. Instytucje posiadające w swoich strukturach wyodrębnione działy zamówień publicznych częściej niż te, które takich działów nie posiadały, przyznawały, że przepisy PZP są skomplikowane, niedostosowa-

ne do realiów rynkowych i sprawiają, że kupowane towary i usługi są gorszej jakości od nabywanych na wolnym rynku. Z kolei instytucje oceniające swoją wiedzę na temat zamówień publicznych jako niedostateczną były największymi „orędownikami” ustawy prawo zamówień publicznych. Częściej niż instytucje deklarujące wystarczający poziom wiedzy skłaniały się one ku korzystnym ocenom ustawy, twierdząc, że przepisy PZP dobrze dbają o dobro publiczne i pozwalają na efektywne wydawanie publicznych pieniędzy. Nawet jednak w tych mniej krytycznych grupach ocena prawa zamówień publicznych nie była wolna od sceptycyzmu. Ponadto opinie o otwartości rynku dla wszystkich podmiotów częściej wyrażały instytucje prowadzące najmniejszą liczbę postępowań (1–2). Uzyskane dane pokazują, że wraz z nabywaniem doświadczenia w stosowaniu ustawy rośnie przekonanie o jej dysfunkcyjności. O ile bowiem dosyć oczywistym jest fakt rosnącej świadomości stopnia skomplikowania ustawy, to trudno wyjaśnić, dlaczego wraz z tą świadomością zamawiający nabierają przekonania o niedostosowaniu ustawy do realiów rynkowych czy orientacji systemu zamówień publicznych na towary gorszej jakości.

### 5.3.2. 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 78% zamówień zostało udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego, a 17% w ramach zamówienia z wolnej ręki. W 2011 roku przetarg nieograniczony miał jeszcze szersze zastosowanie – udzielono w tym trybie 82% zamówień. Wyraźnie też wzrosła wartość zamówień udzielonych w tym trybie – z 60% w 2010 roku do 68% w 2011 roku<sup>81</sup>. Jak widać, tryb ten, należący do procedur otwartych (zapewniających wykonawcom niedyskryminacyjny dostęp), wyraźnie zdominował pozostałe procedury. Utrzymać w mocy należy zatem wniosek o dużym konserwatyźmie zamawiających pod względem stosowanych trybów udzielania zamówień publicznych i o istnieniu barier w stosowaniu pozostałych trybów postępowań.

Cykliczne badanie ilościowe zamawiających nie ujawniło większych zmian w znajomości i stosowaniu trybów udzielania zamówień publicznych. W dalszym ciągu nie wszystkie tryby udzielania zamówień publicznych należą do powszechnie znanych, choćby ze słyszenia. Powszechną znajomością, wynoszącą ponad 80%, cieszyły się następujące tryby: przetarg nieograniczony, zapytanie o cenę, przetarg ograniczony i zamówienie z wolnej ręki, przy czym ten pierwszy miał pozycję niekwestionowanego lidera, uzyskując wskaźnik znajomości na poziomie 97%. Niewiele ponad 70% badanych wskazało jako znane, choćby ze słyszenia, tryby negocjacyjne oraz licytację elektroniczną. Najslabiej znanym trybem okazał się dialog konkurencyjny (65%). Opisana hierarchia znajomości trybów jest niemal identyczna jak w pomiarze z ubiegłego roku. **Na znajomości zyskał jedynie przetarg nieograniczony (wzrost wskaźnika znajomości z 94% do 97%; różnica istotna statystycznie), stracił zaś tryb negocjacji bez ogłoszenia (z 74% do 70%, różnica istotna statystycznie).** Trudno o wskazanie przyczyny odnotowanych zmian. Wydaje się jednak prawdopodobne, że zmiany w świadomości istnienia poszczególnych trybów podążają za praktyką ich stosowania – znacznie szerszy zakres stosowania przetargu nieograniczonego w 2011 roku niż w 2010 roku i mniejszy zakres stosowania posiadających i tak marginalne znaczenie negocjacji bez ogłoszenia (udział negocjacji bez ogłoszenia wśród udzielonych zamówień zmalał z 0,29% w 2010 roku do 0,17% w 2011 roku) mogły spowodować odpowiednio wzrost lub spadek świadomości istnienia danego trybu.

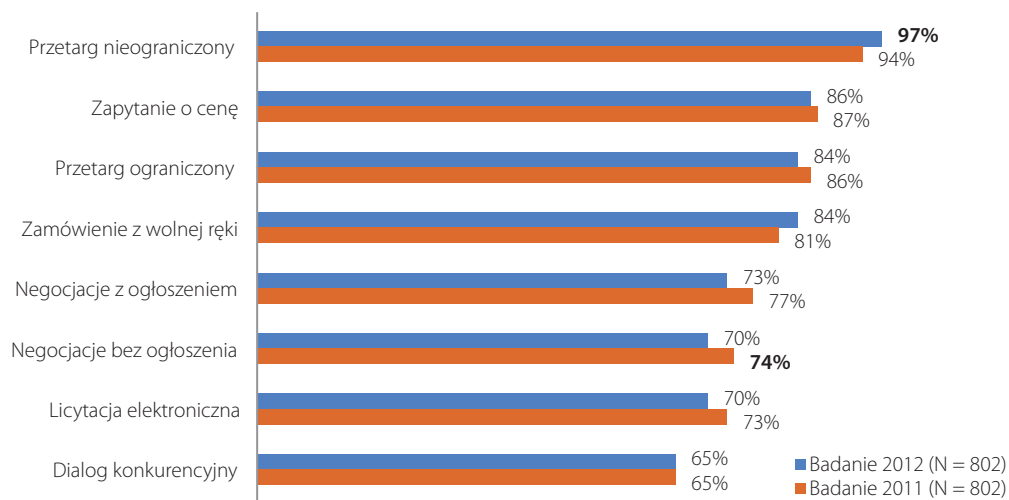
Uzyskane wyniki nadal wskazują zatem na spore deficyty wiedzy zamawiających w zakresie znajomości ustawy prawo zamówień publicznych – mimo że wiedza instytucjonalna określana jest przez większość zamawiających jako wystarczająca, nadal istnieje licząca 20%-30% grupa badanych, która nie zna ustawy na tyle dobrze, aby znać chociaż ze słyszenia wszystkie przewidziane w niej tryby udzielania zamówień publicznych. Ta niewiedza zamawiających musi stanowić istotną barierę rozwoju zamówień innowacyjnych (dotyczy bowiem trybów sprzyjających tego typu zamówieniom) i elektronicznych (dotyczy również licytacji elektronicznej).

<sup>81</sup> *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 roku*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2012.



Zmienną wpływającą na poziom znajomości poszczególnych trybów jest aktywność w udzielaniu zamówień publicznych – im więcej postępowań instytucje prowadzą, tym częściej deklarują jako znane poszczególne tryby udzielania zamówień publicznych. Podobną tendencję (obecna była ona także w pomiarze zeszlórocznym), aczkolwiek zarysowaną nieco mniej wyraźnie, zauważyć także można w przypadku „przyjazności” zamawiających wobec MSP. Im niższe były wartości wskaźnika „przyjazności”, tym rzadziej deklarowano znajomość przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem i licytacji elektronicznej.

Wykres 70. Proszę powiedzieć, czy zna Pan(i), choćby ze słyszenia następujące tryby udzielania zamówień publicznych?



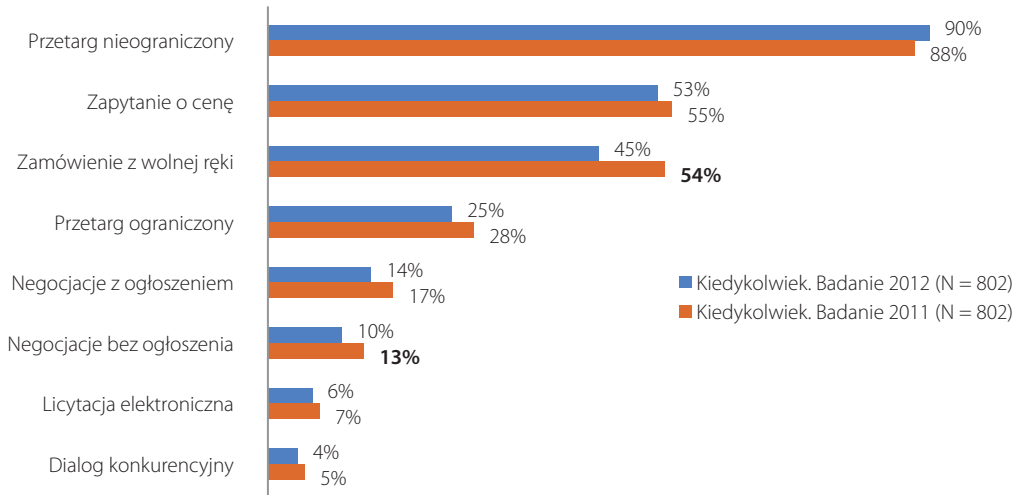
Źródło: badania ilościowe zamawiających. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w 2011 roku przedstawia się także hierarchia trybów udzielania zamówień publicznych ze względu na zakres doświadczeń z ich stosowaniem. Zdecydowana większość badanych miała kiedykolwiek do czynienia z przetargiem nieograniczonym – 90%. Ponad połowa stosowała kiedykolwiek zapytanie o cenę i zamówienie z wolnej ręki. Pozostałe tryby cieszyły się znacznie mniejszą popularnością – wśród nich relatywnie często używano przetargu ograniczonego (25% kiedykolwiek). Pozostałe tryby stosowane były kiedykolwiek przez maksymalnie kilkanaście procent zamawiających. **W porównaniu z pomiarem z zeszłego roku rządziej stosowano tryby niekonkurencyjne: zamówienie z wolnej ręki** (spadek odsetka zamawiających, którzy kiedykolwiek mieli z nim do czynienia o 9 punktów procentowych; różnica jest istotna statystycznie) **i negocjacje bez ogłoszenia** (spadek o 3 punkty procentowe; różnica jest istotna statystycznie), co znajduje też odzwierciedlenie w danych statystycznych Urzędu Zamówień Publicznych.

Więcej zmian odnotowano w częstości stosowania poszczególnych trybów udzielania zamówień publicznych w roku poprzedzającym badanie. Choć czołówka najczęściej stosowanych trybów była w obydwu pomiarach taka sama: przetarg nieograniczony, zapytanie o cenę i zamówienie z wolnej ręki (przy zdecydowanej dominacji tego pierwszego), to odsetek sięgających po te i inne tryby uległ zmianom. **W 2011 roku w porównaniu z 2010 rokiem częściej korzystano z przetargu nieograniczonego** (85%, różnica 5 punktów procentowych w porównaniu z 2010 rokiem, istotna statystycznie), co potwierdzają także dane Urzędu Zamówień Publicznych. **Z wielu innych trybów korzystano jednak rzadziej: największe zmiany zaszyły przy tym w zakresie korzystania z zamówienia z wolnej ręki** (różnica 7 punktów procentowych, istotna statystycznie). Mimo spadku

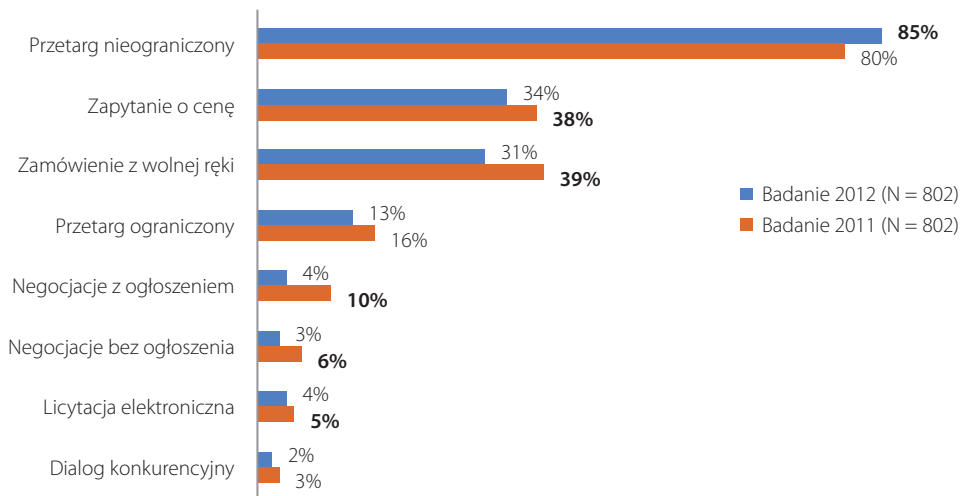
odsetka korzystających tryb ten – **wraz z zapytaniem o cenę, które także straciło nieco na popularności** (różnica 4 punktów procentowych, istotna statystycznie) – należy jednak nadal do relatywnie często stosowanych. **W 2011 roku rządziej stosowano także tryby negocjacyjne i licytację elektroniczną** (różnice 3–4 punktów procentowych, istotne statystycznie).

Wykres 71. Czy Pana(i)instytucja kiedykolwiek wyłaniała wykonawców w trybie: ...?



Źródło: badania ilościowe zamawiających. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

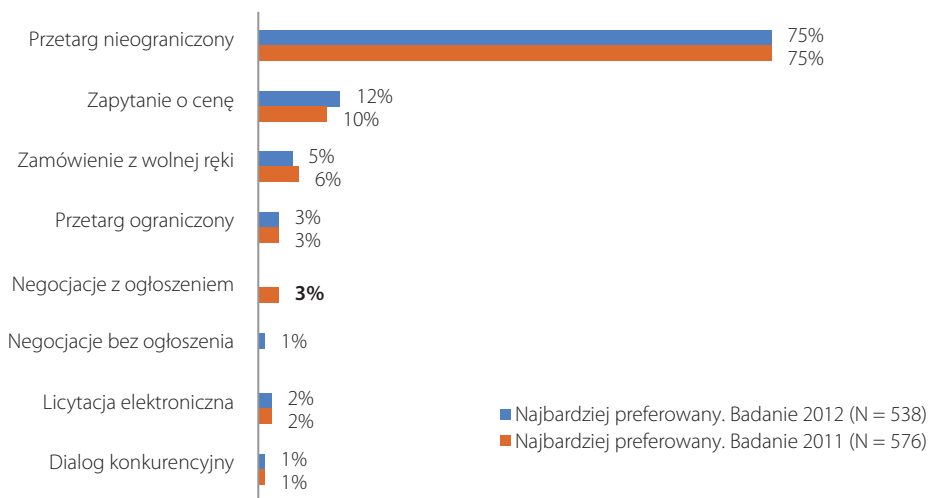
Wykres 72. Czy Pana(i)instytucja w 2010 [badanie 2011] / 2011 [badanie 2012] wyłaniała wykonawców w trybie: ...?



Źródło: badania ilościowe zamawiających. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

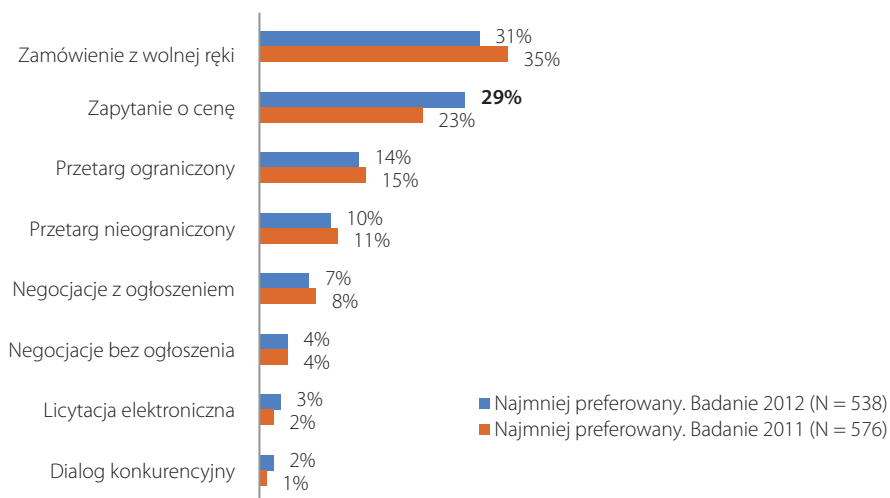
Doświadczenia ze stosowaniem poszczególnych trybów są tym częstsze, im większa jest aktywność zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych. Jednak w 2011 roku także w grupie najbardziej aktywnych zamawiających (ponad 21 postępowań w 2011 roku) najmniej popularne w całej populacji tryby miały bardzo wąskie, kilkuprocentowe grono użytkowników. Dotyczy to trybów negocjacyjnych, dialogu konkurencyjnego i licytacji elektronicznej.

Wykres 73. Który z trybów wyłaniania wykonawców, z jakimi Pan(i) miał do czynienia, jest najbardziej preferowany przez Pana(i) instytucję?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy korzystali przynajmniej z dwóch trybów wyłaniania wykonawców). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Wykres 74. Który z trybów wyłaniania wykonawców, z jakimi Pan(i) miał do czynienia, jest najmniej preferowany przez Pana(i) instytucję?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy korzystali przynajmniej z dwóch trybów wyłaniania wykonawców). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Hierarchia stosowanych trybów udzielania zamówień publicznych odzwierciedla preferencje zamawiających. Preferencje okazały się być na przestrzeni ostatniego roku wyjątkowo stabilne – zdecydowanie najbardziej preferowanym nadal jest przetarg nieograniczony, który uzyskał 75% zwolenników. Na kolejnych miejscach uplasowały się zapytanie o cenę i zamówienie z wolnej ręki, jednak ze znacznie mniejszą liczbą głosów, odpowiednio 12% i 5% (w 2010 roku odpowiednio 10% i 6%, jednak różnice nie są istotne statystycznie). Pozostałe tryby preferowane były, podobnie jak w pomiarze ubiegłorocznym, przez nie więcej niż 3% badanych. Utrzymała się także zależność polegająca na tym, że przetarg nieograniczony był częściej preferowany przez instytucje prowadzące dużą liczbę postępowań.

Pod względem liczby głosów negatywnych, to jest wskazań na tryby najmniej lubiane, „liderami” okazały się – podobnie jak w pomiarze z ubiegłego roku – stosunkowo często stosowane zamówienie z wolnej ręki (31%), oraz – na drugim miejscu – **zapytanie o cenę** (29%), przy czym **grono przeciwników** tego ostatniego **wzrosło w porównaniu z pomiarem z 2011 roku** (różnica 6 punktów procentowych, istotna statystycznie). Nadal dość liczne, porównywalne z ubiegłorocznym pomiarem, grono przeciwników miały również przetargi: ograniczony (14%) i nieograniczony (10%). Pozostałe tryby uzyskały mniejszą liczbę „odrzuceń”, jednak na tle wąskiego zasięgu ich stosowania jest to liczba znacząca: negocjacje z ogłoszeniem (7%), negocjacje bez ogłoszenia (4%), licytacja elektroniczna (3%) i dialog konkurencyjny (2%).

### 5.3.3. Ocena umów na realizację zamówień publicznych

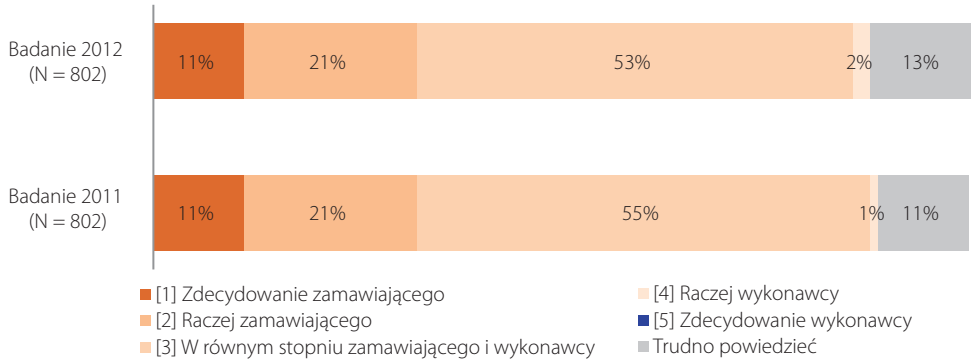
W badaniach realizowanych w 2011 roku, obejmujących również badania jakościowe, stwierdzono, że jednym z systemowych problemów rynku zamówień publicznych jest nierównowaga relacji między zamawiającymi a wykonawcami, przejawiająca się w pierwszej kolejności w konstrukcji umowy na realizację zamówienia publicznego. Problem ten był dostrzegany przez trenerów i doradców oraz przez wykonawców pozyskujących zamówienia powyżej 14 tys. euro<sup>82</sup>, a w znacznie mniejszym stopniu przez zamawiających. W badaniu ilościowym w 2011 jedna trzecia zamawiających przyznała, że umowy lepiej zabezpieczają właśnie ich interesy. Pozostali w większości – 55% – twierdzili, że umowy mają konstrukcję „symetryczną” – w równym stopniu zabezpieczają interesy zamawiających i wykonawców.

Wyniki badania zamawiających z 2012 roku nie ujawniły żadnych zmian w zakresie oceny umów. Odsetek badanych dostrzegających prymat w umowach interesów zamawiających nad interesami wykonawców nadal wynosi blisko jedną trzecią, a pozostali przedstawiciele instytucji (53%) twierdzą, że umowy cechują się równowagą w zabezpieczaniu interesów obydwu stron.

Podobnie jak w pomiarze ubiegłorocznym, 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 28% 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 28%, podczas gdy wśród zamawiających najbardziej przyjaznych wobec MSP (wartości wskaźnika powyżej III kwartyła) – 36%. Wyniki badania potwierdzają zatem istnienie problemu niesymetrycznych umów (ale nie ma on powszechnego charakteru), przy czym problem ten – podobnie jak i inne dysfunkcje prawa zamówień publicznych lub jego stosowania – dostrzegają przede wszystkim – zamawiający najbardziej aktywni na rynku, często praktykujący w związku z tym stosowanie tego prawa.

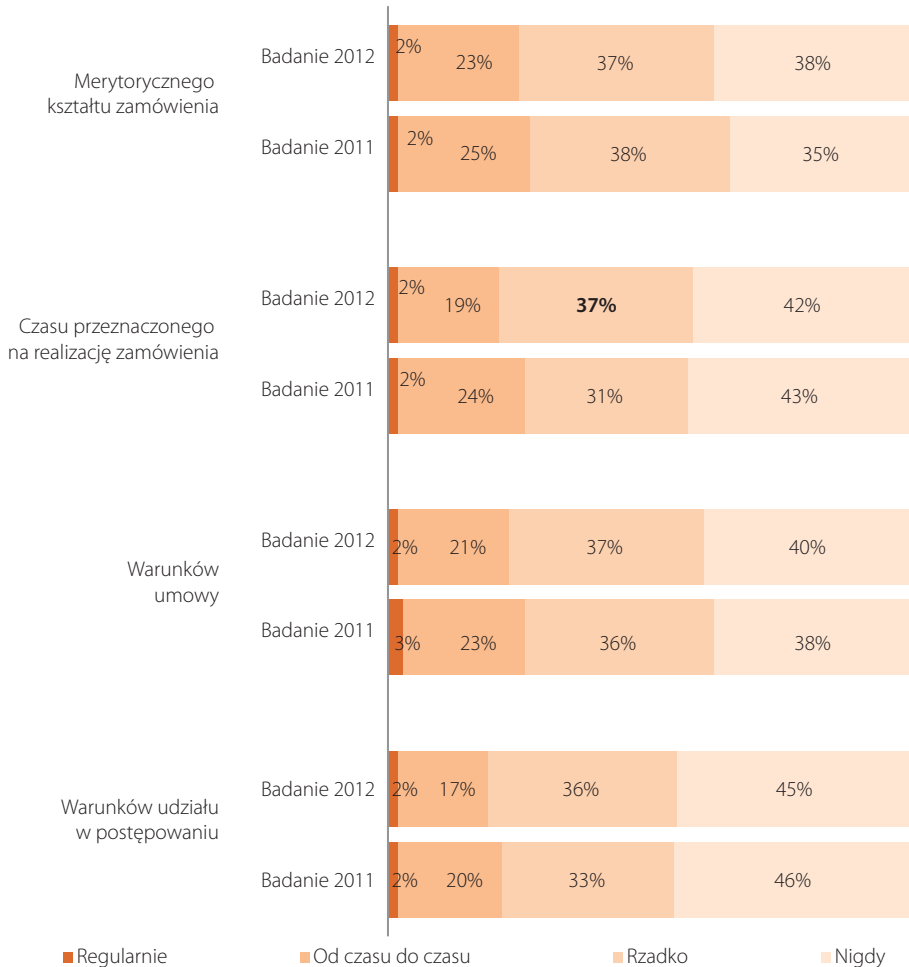
<sup>82</sup> Badania jakościowe trenerów i doradców oraz badanie ilościowe wykonawców pozyskujących zamówienia powyżej 14 tys. euro zostały przeprowadzone tylko w pierwszej edycji badania, tj. w roku 2011.

Wykres 75. Proszę powiedzieć, czyje interesy umowy te zazwyczaj lepiej zabezpieczają? Czy są to interesy ... ?



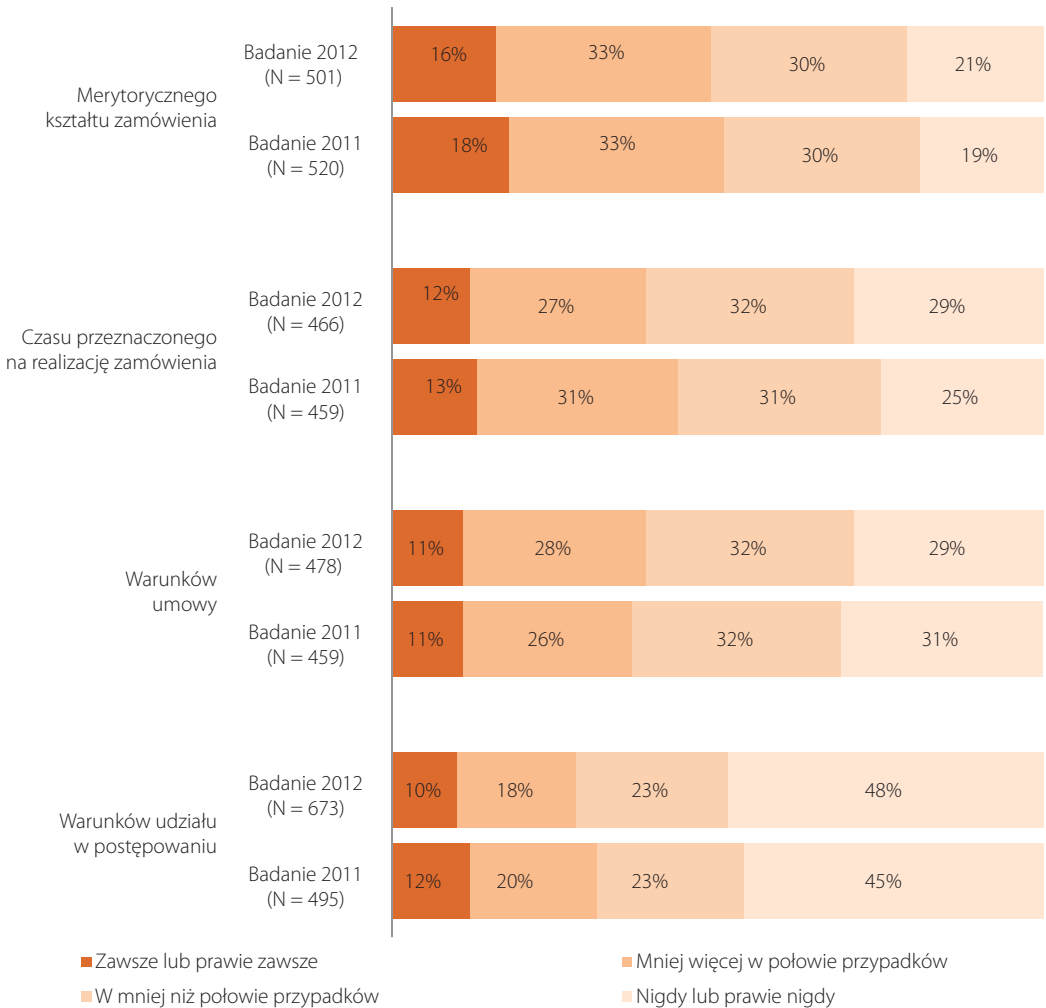
Źródło: badania ilościowe zamawiających.

Wykres 76. Jak często wykonawcy – na etapie przygotowania oferty – zgłaszają zastrzeżenia dotyczące: ... ?



Źródło: badania ilościowe zamawiających N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Wykres 77. Jak często Państwa instytucja uwzględnia zastrzeżenia wykonawców dotyczące: ...?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (respondenci spotykający się na etapie przygotowywania ofert z zastrzeżeniami lub uwagami zgłaszanymi przez wykonawców).

Odpowiedzialność za istniejący stan rzeczy przypisać można nie tylko dążeniu zamawiających do jak najlepszego zabezpieczenia interesu publicznego, ale także wykonawcom, którzy – podobnie jak w pomiarze z ubiegłego roku – rzadko próbują wpływać na kształt merytoryczny i formalny zamówienia, w tym na kształt umowy (nie wiedząc o tym, że istnieją takie możliwości). Odsetek zamawiających, którzy zetknęli się z zastrzeżeniami zgłaszanymi przez wykonawców na etapie przygotowywania oferty co do kształtu formalnego lub merytorycznego zamówienia był taki sam jak w pomiarze z ubiegłego roku i wahał się od 55% w przypadku warunków udziału w postępowaniu do 62% w przypadku merytorycznego kształtu zamówienia. Nadal stosunkowo niewielu badanych (od 19% do 25% w zależności od rodzaju zastrzeżeń) miało regularnie lub często do czynienia z takim działaniem. **W porównaniu z ubiegłorocznym pomiarem zamawiający rzadziej spotykali się z uwagami pod adresem czasu przewidzianego na realizację badania** (wyższy odsetek odpowiedzi „rzadko”; różnica wyniosła 6 punktów procentowych i była istotna statystycznie) – w konsekwencji odsetek mających z takimi uwagami do czynienia regularnie lub często zmalał z 26% do 21%. Prawdopodobne jest, że zamawiający wykazywali się w 2011 roku bardziej realistycznym planowaniem harmonogramów projektów, o czym świadczy także fakt,

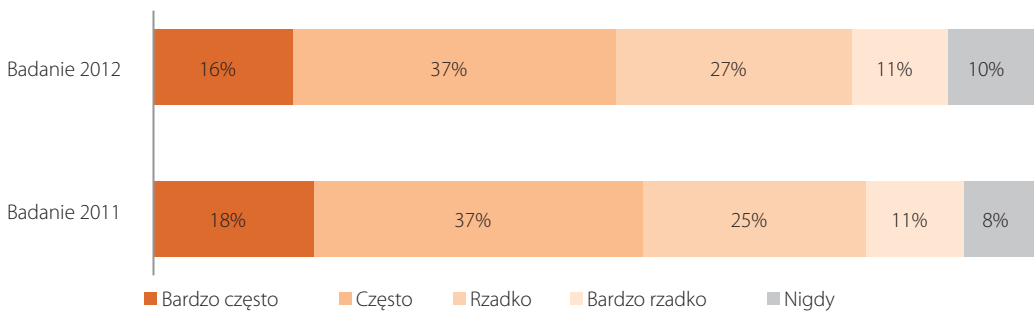
że wykonawcy rzadziej spotykali się w zamówieniach publicznych z napiętymi terminami realizacji zamówień (spadek odsetka spotykających się z nimi regularnie lub często z 51% do 30%). Nie można jednak wykluczyć, że o większym stopniu „tolerancji” dla harmonogramów realizacji zamówień mogło zadecydować również ograniczenie „podaży” zamówień (spadek ich liczby i wartości).

Niezmienna pozostaje jednak niewielka skłonność zamawiających do uwzględniania uwag zgłaszanych przez wykonawców – w dalszym ciągu niewiele instytucji w wyniku takich zastrzeżeń zmienia dokumentację przetargową. W zależności od obszaru, którego dotyczyły zastrzeżenia, odsetek badanych deklarujących, że muszą zawsze lub prawie zawsze uwzględniać uwagi podnoszone przez wykonawców, wahał się od 10% do 16%. Podobnie jak w zeszłym roku najczęściej zamawiający uwzględniali uwagi dotyczące merytorycznego kształtu zamówienia (kiedykolwiek zrobiło tak 79% badanych instytucji). Mniej powszechna była zmiana zapisów dotyczących czasu realizacji zamówienia i zapisów umowy (po 61%), najrzadziej zaś zmiany dotyczyły warunków udziału w postępowaniu (52%). Jak widać, około 30% zamawiających nigdy nie uwzględniło uwag zgłaszanych przez wykonawców. Pytanie, czy mamy tu do czynienia z bezpodstawnością zastrzeżeń zgłaszanych przez wykonawców czy brakiem elastyczności zamawiających, pozostaje nadal otwarte.

### 5.3.4. Komunikacja z wykonawcami na etapie przygotowania ofert

Nie stwierdzono zmian w zakresie prowadzenia przez zamawiających rozeznania rynku w celu oszacowania wartości zamówienia. Ponad połowa instytucji (53%) prowadzi takie rozeznanie rynku bardzo często lub często. Nieco ponad jedna czwarta badanych (27%) stwierdziła, że rozeznanie jest prowadzone rzadko, a w jednej na dziesięć instytucji nigdy nie prowadzono rozeznania rynkowego<sup>83</sup>.

Wykres 78. Jak często robicie Państwo rozeznanie rynku, tj. zwracacie się do potencjalnych wykonawców w celu oszacowania wartości zamówienia?

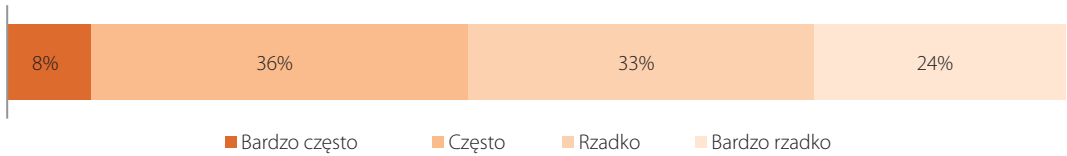


Źródło: badania ilościowe zamawiających N = 802.

Prowadzenie rozeznania rynku w zakresie szacowania wartości zamówienia było powiązane z doświadczeniem instytucji w zakresie realizacji zamówień publicznych. Podobnie jak w pomiarze z roku 2011 wraz ze wzrostem liczby prowadzonych przez badane podmioty postępowań wzrastał odsetek respondentów mówiących o częstym lub bardzo częstym szacowaniu wartości zamówienia. W pierwszej grupie kwartylowej często lub bardzo często rozeznanie rynku prowadziło 38% badanych, zaś w grupie czwartej – 61%.

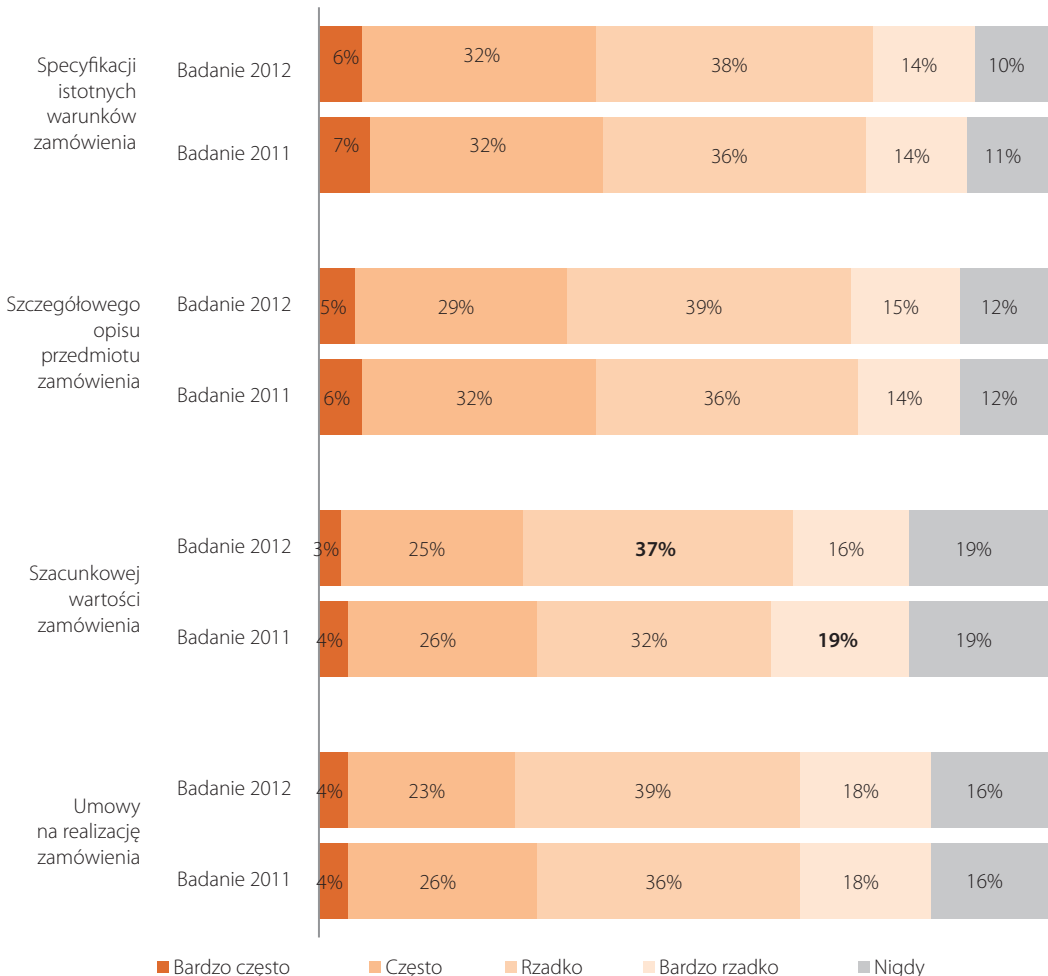
<sup>83</sup> Należy zaznaczyć, że respondenci, odpowiadając na pytanie mogli mieć na myśli zwracanie się do wykonawców z prośbą o szacunkową wycenę przy każdym zamówieniu. Prawdopodobnie tym można tłumaczyć wysoki odsetek odpowiedzi „rzadko” i „bardzo rzadko”. Zamawiający mają możliwość przygotowywania budżetu w oparciu o wcześniejsze doświadczenia z podobnymi zamówieniami, a zakładamy (kwestia ta nie była poruszana w badaniu), że część zamówień stanowią zamówienia powtarzalne w relatywnie krótkim okresie (np. artykułów biurowych niezbędnych do funkcjonowania instytucji).

Wykres 79. Jak często – na etapie projektowania zamówień – konsultujecie się Państwo z wykonawcami w celu poznania rynku i dostępnych rozwiązań?



Źródło: badania ilościowe zamawiających 2012, N = 802.

Wykres 80. Jak często potencjalni wykonawcy zwracają się do Państwa z pytaniami dotyczącymi: ...?



Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

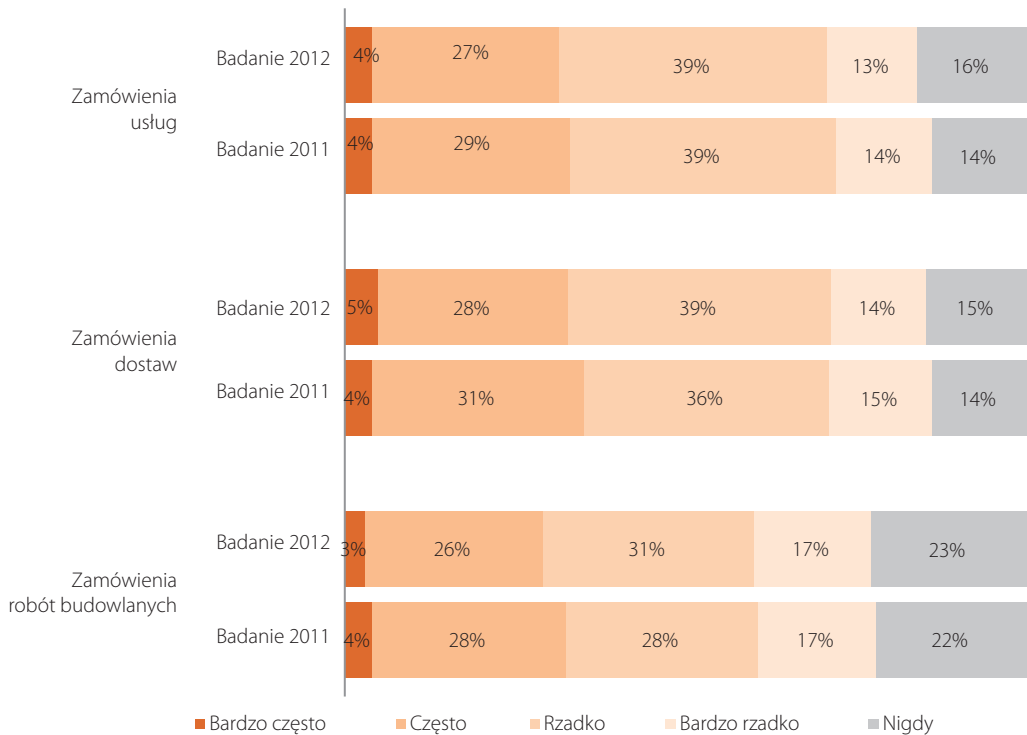
W badaniu przeprowadzonym w 2012 roku zadaliśmy zamawiającym dodatkowe pytanie dotyczące prowadzenia rozeznania rynku. Chcieliśmy sprawdzić, czy konsultacje rynkowe obejmują również poznanie rynku i istniejących na nim rozwiązań. Uznaliśmy, że kwestia ta jest ważna w kontekście upowszechniania innowacyjnych zamówień, albowiem konsultacje z wykonawcami mogą w tym przypadku przyczynić się do znacznie lepszego przygotowania zamówienia niż miałyoby to miejsce w przypadku samodzielnego działania zamawiającego.



Okazało się, że konsultacje dotyczące poznania rynku i jego rozwiązań są mniej powszechne od szacowania wartości zamówienia. Nie oznacza to jednak, że zmagający unikają tego typu działań. W sumie 44% respondentów powiedziało, że konsultuje z potencjalnymi wykonawcami dostępne rozwiązania często lub bardzo często. Jedna trzecia instytucji zamawiających robiła to rzadko, a jedna czwarta wcale nie podejmowała takich działań. Mniej wyraźny był podział na instytucje o dużym i o małym doświadczeniu, chociaż podobnie jak przy konsultowaniu szacunkowej wartości zamówienia również najmniej aktywne w prowadzeniu konsultacji rynkowych były podmioty realizujące najmniej zamówień.

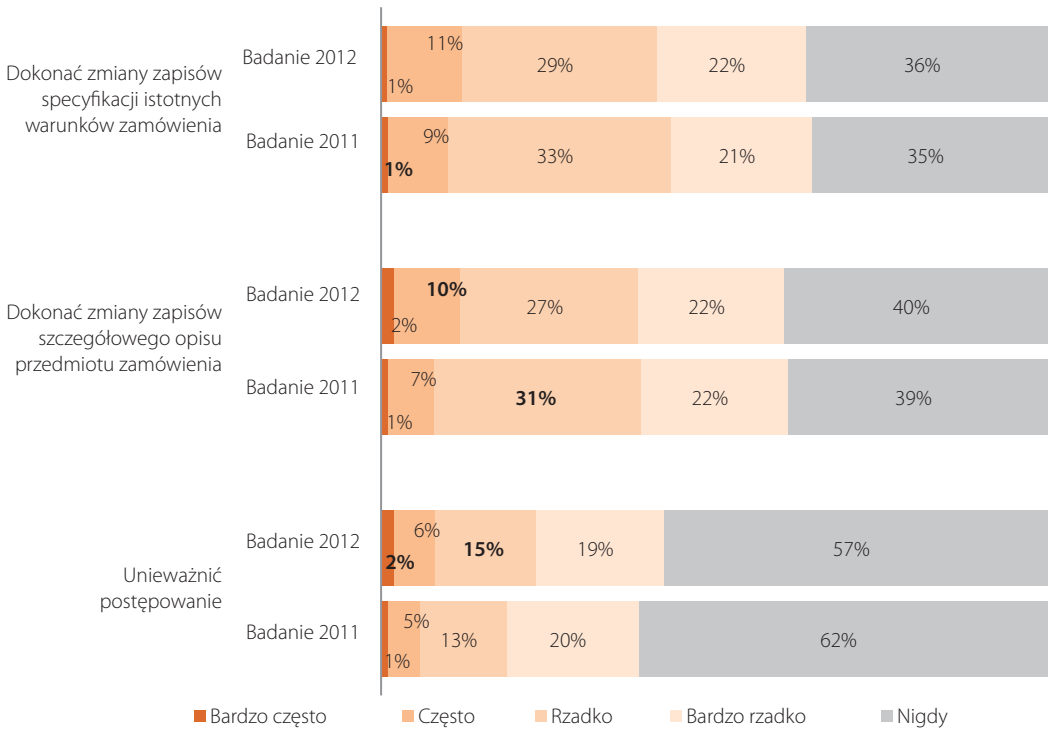
Komunikacja między wykonawcami i zamawiającymi może się także odbywać z inicjatywy tych pierwszych, przy czym według większości zamawiających takie sytuacje zdarzają się rzadko. Doświadczenie zamawiających pokazuje, że wykonawcy najczęściej zwracają się do nich z zapytaniami dotyczącymi SIWZ i OPZ. Rządziej zapytania odnoszą się do kwestii wartości zamówienia i umowy na jego realizację. W stosunku do pomiaru z roku 2011 odnotowano dwie zmiany istotne statystycznie. Obie dotyczyły składania zapytań dotyczących wartości zamówienia – o 5 punktów procentowych do poziomu 37% zwiększył się odsetek zamawiających twierdzących, że wykonawcy rzadko pytają o tę kwestię; o 3 punkty procentowe, do poziomu 16%, zmniejszył się odsetek badanych mówiących, iż wykonawcy bardzo rzadko pytają o budżet zamówienia. Trudno jednak mówić tu o znaczącej zmianie zachowań wykonawców – bardzo często lub często pyta bowiem o wartość zamówienia podobnie liczą jak w roku ubiegłym grupa wykonawców, szacowana przez zamawiających na 28%.

Wykres 81. Jak często pytania kierowane przez wykonawców dotyczą następujących postępowań ...?



Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802.

Wykres 82. Jak często w wyniku zapytań kierowanych do Państwa musieliście Państwo...?



Źródło: badania ilościowe zamawiających N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Analizując wyniki badania, nie obserwujemy większych zmian w stosunku do pomiaru z roku 2011 w zakresie rodzajów zamówień, do jakich wykonawcy zgłaszają zapytania. Niezależnie czy zamawiane są usługi, dostawy, czy zamówienia budowlane nadal około jednej trzeciej badanych instytucji ma często lub bardzo często do czynienia z zapytaniami wykonawców. Podobnie jak w ubiegłym roku zamawiający najrzadziej mieli do czynienia z zapytaniami dotyczącymi zamówienia robót budowlanych (23% nigdy, podczas gdy dla dostaw odsetek odpowiedzi „nigdy” wyniósł 15%, a dla usług 16%).

Podobnie jak w roku ubiegłym przeważali respondenci, którzy mówili, że zapytania przesyłane przez wykonawców nie wpływają na zmiany w dokumentacji przetargowej lub że rzadko muszą dokonywać zmian. Aczkolwiek w stosunku do badania z roku 2011 stwierdzono kilka zmian istotnych statystycznie. **O 4 punkty procentowe, do poziomu 12%, zwiększył się odsetek instytucji, które w wyniku zapytań często lub bardzo często dokonują zmiany zapisów SIWZ, czemu towarzyszył spadek (o 4 punkty procentowe) odsetka instytucji, które zmian takich dokonują rzadko. Jednocześnie zwiększeniu do 2% uległ odsetek badanych, którzy bardzo często byli zmuszeni unieważnić postępowania w wyniku zapytań wykonawców;** zwiększył się również odsetek respondentów (z 13% do 15%), którzy rzadko dokonują unieważnienia postępowania. Opisane zmiany – choć ich skala nie jest duża – wskazują na wzrastającą otwartość zamawiających na wnioski zgłaszane przez wykonawców. Wyniki badania nie pozwalają jednak wskazać, z czego wynikała potrzeba wprowadzania opisanych wyżej zmian (w skrajnym przypadku mogła ona wynikać z niedokładnego czy wręcz błędnego przygotowania postępowania).

### 5.3.5. Stosowanie środków ochrony prawnej

Podobnie jak w roku 2011 zdecydowana większość badanych instytucji nie posiadała doświadczeń związanych ze stosowaniem środków ochrony prawnej po nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych w styczniu 2010 roku. Z odwołaniami do KIO miało do czynienia 6% respondentów, z oficjalnym poinformowaniem o niezadowoleniu z podjętych przez zamawiającego czynności spotkało się 7% badanych instytucji, a ze skargą do sądu 1%. Wyniki nie różniły się istotnie statystycznie od wyników z roku 2011. Co zrozumiałe, najczęściej z problemem odwołań mieli do czynienia przedstawiciele instytucji prowadzących dużą liczbę postępowań (czwarta grupa kwartylowa). Blisko jedna piąta z nich zetknęła się z odwołaniem do KIO i z oficjalnym poinformowaniem przez wykonawcę o niezadowoleniu z podjętych przez nich czynności (w pozostałych grupach nie więcej niż 5%), 2% spotkało się ze skargą do sądu (w pozostałych grupach 1%). Nie odnotowano wyraźnych różnic pomiędzy poszczególnymi typami instytucji<sup>84</sup>.

Na poziomie zbliżonym jak w pomiarze z 2011 roku utrzymała się liczba postępowań, w których zamawiający mieli do czynienia z procedurami odwoławczymi lub protestami. Przeciętna liczba odwołań do KIO wyniosła 2,2, skarg do sądu 1,3, a liczba przypadków, kiedy potencjalni wykonawcy informowali o niezadowoleniu z podjętej przez zamawiającego decyzji – 2,3.

Podobnie jak w badaniu ubiegłorocznym respondenci mówili, że najczęstszym powodem odwołań do KIO było odrzucenie oferty firmy (57%), wyłonienie najlepszego oferenta (34%) oraz wykluczenie firmy z postępowania (21%). W stosunku do roku 2011 odnotowano jedną zmianę istotną statystycznie – 4% respondentów stwierdziło, że przyczyną odwołania był wybór trybu postępowania, podczas gdy rok wcześniej powód ten nie wystąpił.

Przyczynami skargi do sądu były: wyłonienie najlepszego oferenta, wykluczenie firmy z postępowania, odrzucenie oferty, wybór trybu postępowania<sup>85</sup>.

Wykres 83. Czy począwszy od nowelizacji ustawy PZP w styczniu 2010 roku w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez Państwa instytucje...?



Źródło: badania ilościowe zamawiających N = 802.

Podobne powody stały za działaniami polegającymi na poinformowaniu zamawiającego o niezadowoleniu z podjętych przez niego czynności. Najczęściej (62%) mówiono o wyłonieniu najlepszego oferenta, 29% badanych twierdziło, że przyczyną omawianego działania było odrzucenie oferty, a 24% – wykluczenie firmy z postępowania. Pozostałe przyczyny zostały wymienione przez mniej niż 4% respondentów.

Nie stwierdzono istotnych zmian pod względem skuteczności w radzeniu sobie ze środkami ochrony prawnej podejmowanymi przez wykonawców. Większość zamawiających stwierdziła, że wygrywają zawsze lub

<sup>84</sup> W zależności od typu instytucji odsetek respondentów deklarujących, że nigdy nie mieli do czynienia z sięganiem przez wykonawców po środki ochrony prawnej wahał się od 87% do 91%.

<sup>85</sup> Ze względu na bardzo małe liczebności N = 7 dla pomiaru 2011 i N = 9 dla pomiaru 2012 zrezygnowano z przedstawienia rozkładu procentowego.

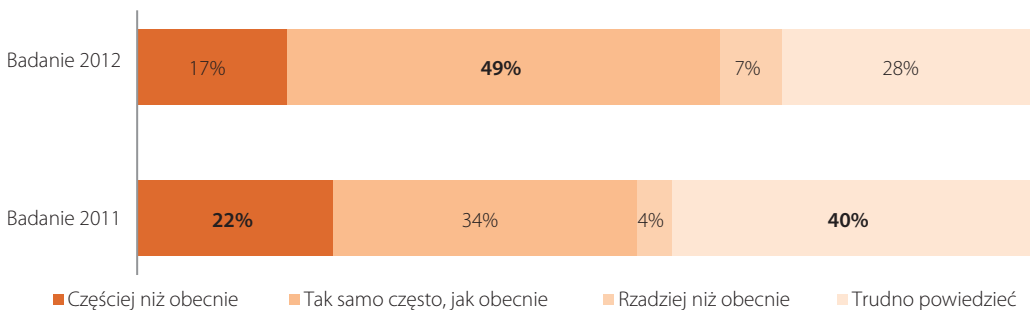
prawie zawsze. Od 15% do 22% mówiło, że wygrywają w około połowie przypadków, co dziesiąty przedstawiciel instytucji zamawiającej deklaruwał sukces w mniej niż połowie przypadków i również co dziesiąty twierdził, że w sytuacjach sporów z wykonawcami jego instytucja nigdy lub prawie nigdy nie wygrywa.

Nie zmieniła się ocena pracy sądu. Zdecydowana większość ankietowanych (78%) dobrze lub bardzo dobrze oceniła podejście tej instytucji do odwołania wniesionego przez wykonawcę, co raczej nie powinno dziwić zwłaszcza na fakt, iż były to sprawy najczęściej rozstrzygane na korzyść zamawiającego. **Pogorszyła się natomiast w stosunku do badania z 2011 roku ocena pracy KIO. Do 71% (o 12 punktów procentowych) spadł odsetek badanych oceniających pracę KIO pozytywnie lub bardzo pozytywnie, do 21% (o 12 punktów procentowych) wzrósł odsetek respondentów niezadowolonych z KIO.** Odnotowane różnice były istotne statystycznie.

Zmieniło się istotnie postrzeganie przez zamawiających częstotliwości działań związanych z ochroną prawną podejmowanych przez wykonawców przed i po nowelizacji ustawy PZP ze stycznia 2010. Prawdopodobnie przyczyną zmiany jest czas, jaki upłynął od nowelizacji. **W poprzednim badaniu relatywnie często można było spotkać się z opinią, że przed nowelizacją wykonawcy stosowali częściej środki ochrony prawnej. Twierdziło tak 22% ankietowanych. Obecnie z taką opinią zgadzało się 17% badanych i odnotowany spadek był istotny statystycznie.** Wyraźnie wzrosła natomiast grupa badanych zamawiających uważających, że nowelizacja nie miała wpływu na działania wykonawców. O ile w 2011 roku 34% respondentów mówiło o braku zmiany, to obecnie taką opinię wyraziło 49% badanych (wzrost istotny statystycznie).

Zmiana opinii na temat działań podejmowanych przez wykonawców nastąpiła w każdej grupie kwartylowej wyodrębnionej na podstawie liczby prowadzonych postępowań. W każdej z tych grup istotnie zwiększył się odsetek respondentów mówiących, że przed nowelizacją ze stycznia 2010 roku wykonawcy korzystali z protestów i odwołań tak samo często jak po tej nowelizacji.

Wykres 84. Porozmawiamy teraz o stanie prawnym sprzed nowelizacji w styczniu 2010 roku. Czy wykonawcy korzystali wówczas ze środków ochrony prawnej ...?

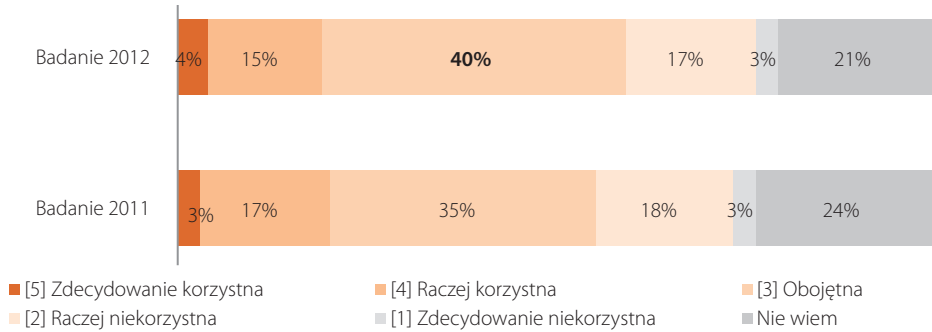


Źródło: badania ilościowe zamawiających N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

W stosunku do roku 2011 zmieniła się ocena wpływu nowelizacji ustawy PZP ze stycznia 2010 roku na sytuację wykonawców. **Główna i istotna statystycznie zmiana dotyczyła zwiększenia się odsetka zamawiających (z 35% do 40%) uważających, że zmiana procedur dotyczących protestów i odwołań jest obojętna dla wykonawców.**

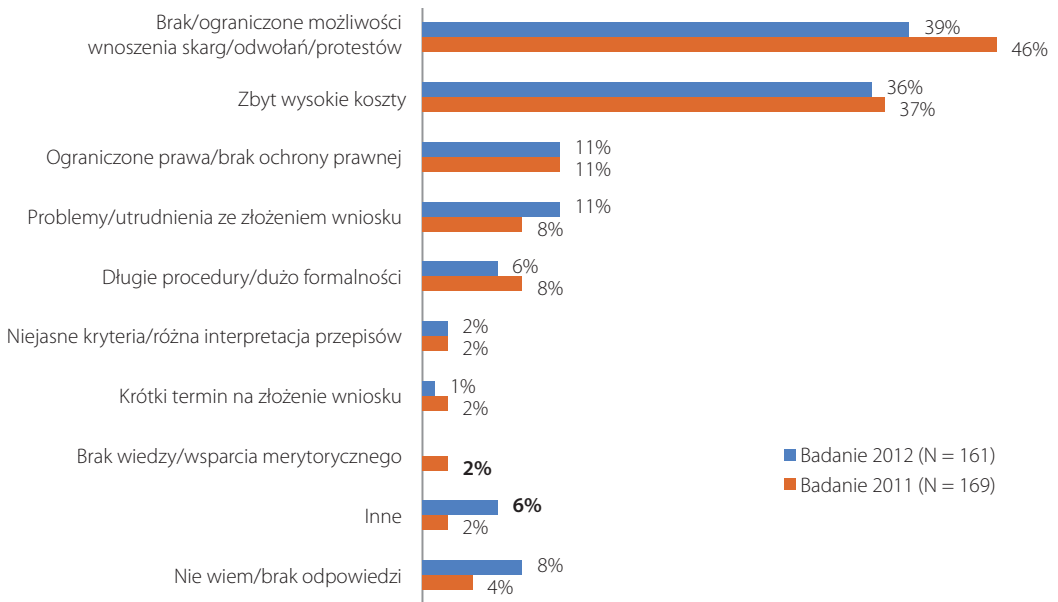
W przeciwieństwie do badania z roku 2011 ocena wpływu nowelizacji na sytuację wykonawców nie różniła się wyraźnie w zależności od doświadczenia na rynku zamówień publicznych. Jedynie w przypadku podmiotów najbardziej doświadczonych (największa liczba prowadzonych postępowań) mogliśmy się spotkać częściej z przesłaniem o negatywnym wpływie nowelizacji (33%) niż z przeciwną opinią (23%). Była to również jedyna grupa, gdzie oceny negatywne przeważały nad opiniami o braku wpływu zmiany w ustawie PZP na sytuację wykonawców.

Wykres 85. Jak ocenia Pan(i) zmianę procedur dotyczących protestów i odwołań, która nastąpiła w styczniu 2010 roku? Czy jest ona dla wykonawców ...?



Źródło: badania ilościowe zamawiających N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Wykres 86. Dlaczego Pan(i) uważa, że zmiana ta jest niekorzystna dla wykonawców?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy twierdzili, że zmiana była niekorzystna dla wykonawców). Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

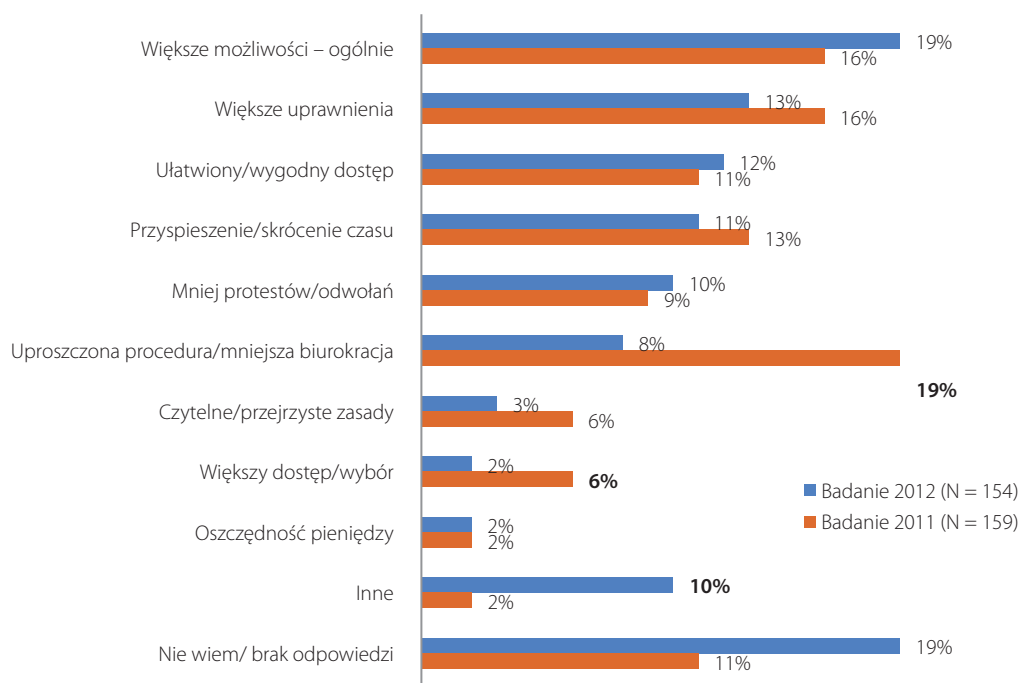
Natomiast podobnie jak w 2011 roku ocena wpływu nowelizacji na wykonawców była powiązana z postawami wobec zamówień innowacyjnych. W grupach otwartych na innowacyjne zamówienia zdecydowanie częściej negatywnie oceniano wpływ nowelizacji na wykonawców, podczas gdy w grupach „tradycjonalistów” odsetek negatywnych ocen był relatywnie niski. I tak wśród najbardziej innowacyjnych zamawiających negatywną opinię wyraziło 30% badanych, w grupie nieco mniej innowacyjnej – 26%, a w dwóch grupach najniższej ocenionych pod względem stosowania rozwiązań sprzyjających innowacyjnym zamówieniom odsetek niekorzystnych opinii wahał się od 12% do 14%<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> Z wyjątkiem grupy najbardziej innowacyjnej przeważały opinie o braku wpływu nowelizacji na sytuację wykonawców. Wśród najbardziej innowacyjnych odsetek uważających, że zmiana jest niekorzystna był zbliżony (różnica 3 pkt proc.) do odsetka odpowiedzi ambiwalentnych.

Zamawiający badani w roku 2012 nie różnili się od ankietowanych rok wcześniej pod względem uzasadnienia negatywnej oceny nowelizacji w kontekście jej wpływu na wykonawców. Najczęściej mówiono, że zmiana ograniczyła możliwość wnoszenia skarg/odwołań/protestów (39%). Zwracano też uwagę na przyczyny tego ograniczenia: wysokie koszty procedury odwoławczej (36%), ograniczenie ochrony prawnej (11%) i wprowadzenie utrudnień ze złożeniem wniosku (11%). Pozostałe powody były podawane przez mniej niż co dziesiątego badanego. Podobnie jak w 2011 roku zanotowano różnice w podawanych uzasadnieniach ze względu na poziom aktywności zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych. Zamawiający prowadzący wiele postępowań częściej mówili o ograniczeniu możliwości wnoszenia odwołań i protestów, częściej też uważali, że nowelizacja generalnie ograniczyła prawa wykonawców do ochrony prawnej.

Zmiany odnotowano natomiast w przypadku uzasadnienia korzyści płynących ze zmiany procedury odwoławczej dla wykonawców. **Istotnie statystycznie zmniejszyła się grupa badanych mówiących, że korzyścią jest uproszczona procedura (spadek z 19% do 8%),** zmniejszył się również istotnie odsetek zamawiających mówiących, że plusem nowelizacji jest zapewnienie wykonawcom większej dostępności instytucji ochrony prawnej.

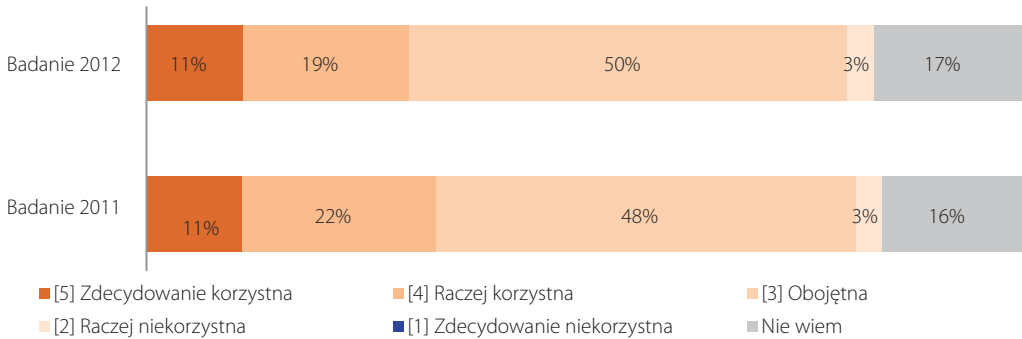
Wykres 87. Dlaczego Pan(i) uważa, że zmiana ta jest korzystna dla wykonawców?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy twierdzili, że zmiana była korzystna dla wykonawców). Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

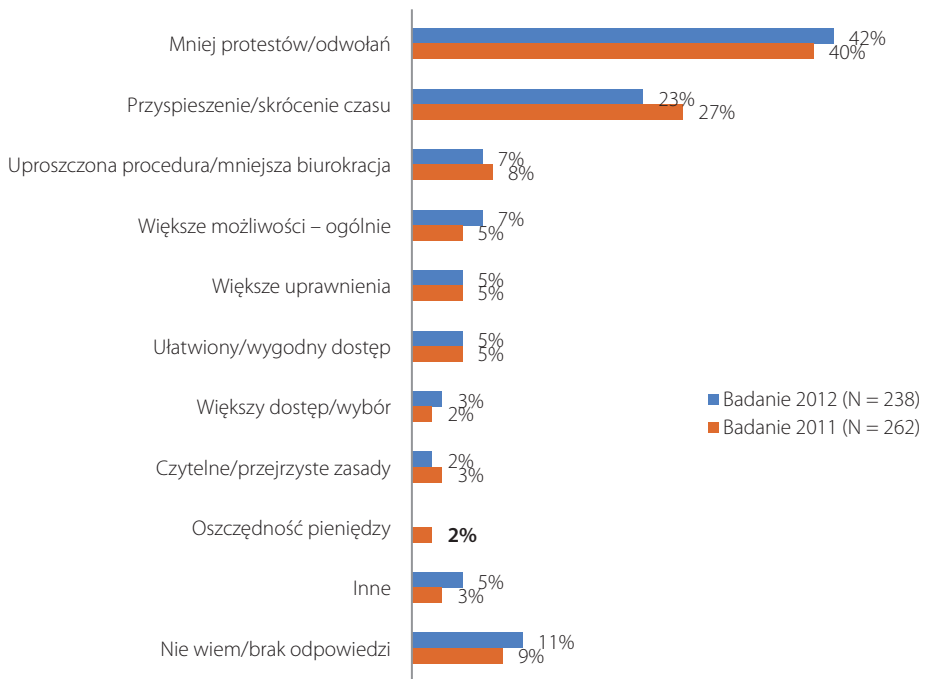
Nie zmieniły się natomiast oceny wpływu nowelizacji ustawy na zamawiających. Przeważała (50%) opinia, że zmiana ta nie miała wpływu na zamawiających. Natomiast wśród respondentów, którzy dostrzegali oddziaływanie dokonanej w styczniu 2010 roku nowelizacji ustawy dominowały opinie pozytywne (30%). Podobnie jak w roku 2011 tylko 3% zamawiających uznało, że nowelizacja była dla ich instytucji niekorzystna.

Wykres 88. 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: badania ilościowe zamawiających N = 802.

Wykres 89. Dlaczego Pan(i) uważa, że zmiana ta jest KORZYSTNA dla Pana(i) instytucji?

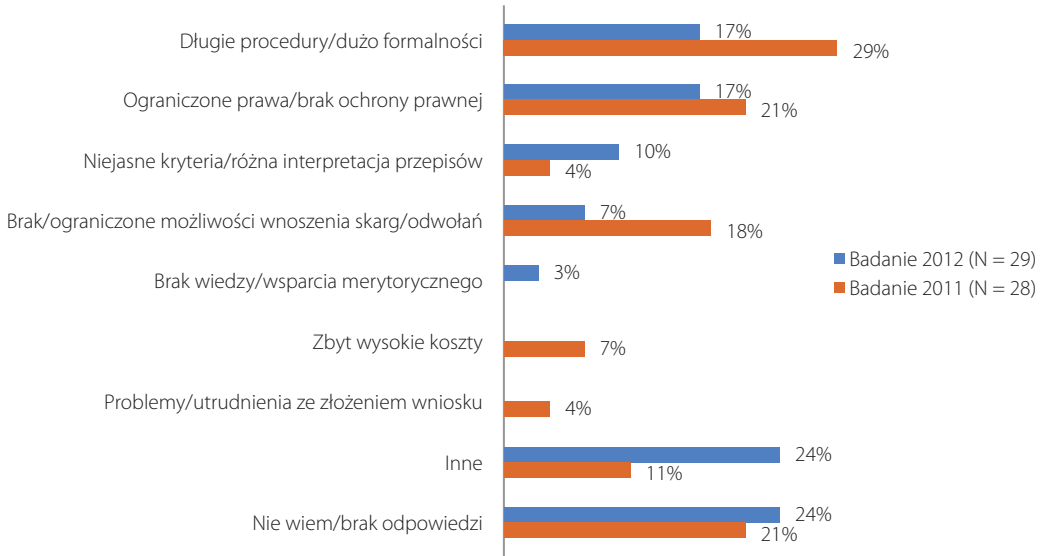


Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy twierdzili, że zmiana była korzystna dla zamawiających). Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w 2011 roku opinie różniły się w zależności od doświadczenia na rynku zamówień publicznych. Wraz ze wzrostem aktywności zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych częściej mogliśmy usłyszeć o korzyściach dla zamawiających. W grupie zamawiających prowadzących najwięcej postępowań (czwarta grupa kwartylowa) pozytywnie o nowelizacji wyraziło się 51% ankietowanych, w trzeciej grupie kwartylowej było to już 27%, a w drugiej i pierwszej grupie oceny pozytywne były udziałem około jednej piątej badanych. Także otwartość na innowacyjne zamówienia była zmienną różnicującą opinie, z tym że wpływ ten był jeszcze bardziej

wyraźny niż w roku 2011. Wśród najbardziej innowacyjnych zamawiających o korzyściach płynących z nowelizacji ustawy mówiło 41% badanych, w kolejnej grupie wyróżnionej pod względem stosowania innowacyjnych rozwiązań było to 33%, a dwóch najmniej innowacyjnych grupach – odpowiednio 24% i 19%.

Wykres 90. Dlaczego Pan(i) uważa, że zmiana ta jest NIEKORZYSTNA dla Pana(i) instytucji?



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

Podobnie jak w badaniu przeprowadzonym w roku 2011 zamawiający najczęściej mówili o korzyściach w postaci zmniejszonej liczby odwołań i protestów (42%) oraz skróceniu czasu procesu odwoławczego (23%). Inne korzyści były wymieniane znacznie rzadziej (poniżej 10%).

Brak różnic istotnych statystycznie dotyczył również powodów, które sprawiały, że zamawiający uznawali nowelizację za niekorzystną dla ich instytucji. Mówiono o długich procedurach i generalnie o formalnościach, o ograniczonym prawie do ochrony oraz o problemach z interpretacją przepisów.

### 5.3.6. Nadzór i kontrola funkcjonowania rynku zamówień publicznych

Analiza wyników badania przeprowadzonego w roku 2011 pokazała, że jedną z barier dla rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych w Polsce może być uciążliwość procedur kontrolnych. O tym problemie wspominali zamawiający udzielający indywidualnych wywiadów pogłębionych. Mówiono o czasochłonności kontroli, a z drugiej strony opisywano mechanizm kontrolny jako stresujący, zwłaszcza w sytuacjach podejmowania przez zamawiających działań odbiegających od standardu postępowania. Za takie działanie można uznać odejście od oceniania ofert na podstawie kryterium najniższej ceny – cena jest łatwo kwantyfikowalna, inne parametry już wcale takie być nie muszą, co może rodzić podejrzenia o stosowanie pozamerytorycznych zasad wyłonienia wykonawcy. Niektórzy respondenci mówili wprost, że zdecydowanie łatwiej jest posługiwać się „sztaampą” – nie wpływa to na zmianę ich sytuacji finansowej, zmniejsza czas poświęcony na kontrolę oraz na przygotowanie samego postępowania.

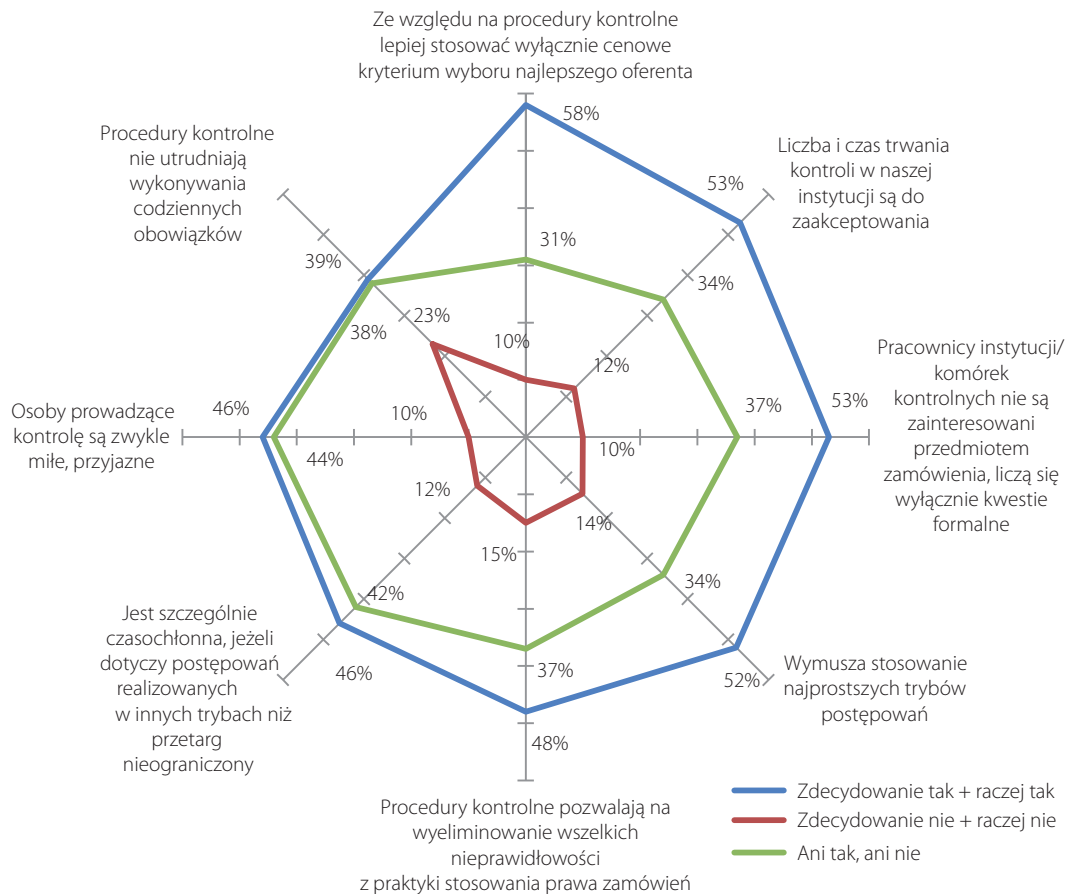
Dlatego w pomiarze z 2012 roku kwestionariusz do badania zamawiających został uzupełniony o dwa pytania dotyczące funkcjonowania instytucji nadzoru i kontroli. Pierwsze zawierało 8 stwierdzeń opisujących po-



tencjalny wpływ działań nadzorczo-kontrolnych na postawy zamawiających. Zadaniem badanych było ocenienie tych stwierdzeń pod kątem ich rzeczywistego dopasowania do stanu faktycznego. Do oceny stwierdzeń wykorzystano 5-punktową skalę, gdzie 1 oznaczało zdecydowane odrzucenie danego stwierdzenia, a 5 jego zdecydowaną akceptację. Środek skali wyznaczany przez punkt 3 oznaczał, że badany nie ma jednoznacznego stanowiska (odpowiedź neutralna). Drugie pytanie było pytaniem otwartym i dotyczyło zmian, jakie zdaniem zamawiających powinny zostać wprowadzone w procedurach kontrolnych obowiązujących na rynku zamówień publicznych.

Wyniki badania zdają się potwierdzać większość zastrzeżeń zgłaszanych w trakcie badań jakościowych. Zamawiający najczęściej negatywnie oceniają funkcjonowanie systemu kontroli i nadzoru – znacznie częściej zgadzano się z negatywnymi stwierdzeniami na temat systemu niż je odrzucano. Jednocześnie doświadczenia jednej trzeciej badanych, a w niektórych przypadkach więcej niż jednej trzeciej (do 44%) są zróżnicowane, tzn. można przypuszczać, że spotkali się oni zarówno z dobrymi, jak i tymi złymi przypadkami kontroli. W efekcie często oceny badanych są ambiwalentne (od 31% do 44% w zależności od ocenianego stwierdzenia).

Wykres 91. Proszę powiedzieć, które stwierdzenie lepiej opisuje działania instytucji/komórek kontrolujących postępowania rynku zamówień publicznych, np. Urzędu Zamówień Publicznych, Najwyższej Izby Kontroli, Regionalnej Izby Obrachunkowej?



Źródło: badanie ilościowe zamawiających 2012, N = 802.

Większość badanych (58%) uważa, że procedury kontrolne sprawiają, że lepiej jest stosować wyłącznie cenowe kryterium oceny ofert. Podobnie liczna grupa zamawiających jest zdania, że kontrole są zogniskowane wyłącznie na kwestiach formalnych (53%) i wymuszają stosowanie najprostszych trybów postępowania (52%).

Zróznicowane opinie odnotowano na temat czasochłonności procesu kontroli w sytuacjach, gdy zastosowano inny tryb niż przetarg nieograniczony. Co prawda 46% respondentów skłaniało się ku tezie o czasochłonności takich kontroli, ale 42% uznało, że nie dostrzega w tym przypadku żadnej reguły (odpowiedzi „ani tak, ani nie”). Kontrowersje budziło także stwierdzenie o zdolności procesów kontrolnych do eliminowania nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych. O tym, że kontrola pozwala wyeliminować wszelkie nieprawidłowości przekonywanych było 48% badanych, 37% wyraziło ambiwalentną opinię, a 15% negatywnie wypowiedziało się na ten temat.

Względnie korzystnie oceniono osoby prowadzące kontrolę, aczkolwiek również ten element wymagałby poprawy. Pozytywnie o przedstawicielach instytucji kontroli i nadzoru wypowiedziało się 46% respondentów, jeden na dziesięciu badanych miał opinię negatywną, a 44% spotkało się zarówno z przyjaznymi, jak i nieprzyjaznymi kontrolerami.

Natomiast nie potwierdziła się teza o szczególnej uciążliwości kontroli ze względu na ich liczbę i czas ich trwania. Ponad połowa badanych (53%) akceptuje obecny wymiar czasowy i ilościowy kontroli, 34% ocenia go ambiwalentnie, a dla 12% zamawiających jest on nie do przyjęcia. Również nie potwierdziła się teza o „paraliżu” instytucji będącym następstwem procesu kontrolnego. Przy czym oznacza to, że problem ten występuje, ale nie jest powszechny. Około jedna czwarta zamawiających (23%) odczuwa utrudnienia w wykonywaniu codziennej pracy z powodu procedur kontrolnych, negatywnie na ten temat wypowiedziało się 39% ankietowanych, 38% nie potrafiło ocenić tej kwestii jednoznacznie.

Opinie na temat funkcjonowania systemu kontroli i nadzoru na rynku zamówień publicznych różniły się w niektórych aspektach w zależności od liczby prowadzonych przez zamawiających postępowań. Im większe było doświadczenie badanych w udzielaniu zamówień publicznych, tym częściej zwracali oni uwagę na:

- Nadmierną liczbę kontroli i ich zbyt długi czas – stanowiło to problem dla blisko jednej piątej przedstawicieli czwartej grupy kwartylowej i tylko 6% z grupy pierwszej<sup>87</sup>;
- Utrudnienia dla codziennej pracy będące skutkiem kontroli – 31% przedstawicieli czwartej grupy kwartylowej mówiło, że nie widzi tego problemu, podczas gdy w pierwszej grupie było to 23%;
- Brak zainteresowania pracowników instytucji kontrolnych przedmiotem zamówienia – z taką tezą zgadzało się 61% badanych z czwartej grupy kwartylowej i 46% w grupie pierwszej;
- Eliminowanie dzięki procedurom wszelkich nieprawidłowości – jedna piąta przedstawicieli czwartej grupy kwartylowej odrzucała to stwierdzenie, podczas gdy w pierwszej grupie było to 10%.

Pytanie dotyczące postulowanych przez zamawiających zmian w funkcjonowaniu nadzoru i kontroli na rynku zamówień publicznych nie przyniosło satysfakcjonujących wyników. Trzech na czterech badanych nie potrafiło bowiem spontanicznie przedstawić propozycji zmian. W efekcie uzyskane wyniki są odpowiedziami pojedynczych respondentów. Mówili oni o konieczności zmniejszenia biurokracji, uproszczenia procedur i zachowania niezmienności przepisów. Postulowano również zmniejszenie liczby kontroli i ograniczenie czasu ich trwania, zwiększenie wiedzy/kompetencji osób kontrolujących. Apelowano również o większą elastyczność osób kontrolujących i uzupełnienie kontroli o funkcję doradczą, tak aby w przyszłości można było uniknąć błędów.

---

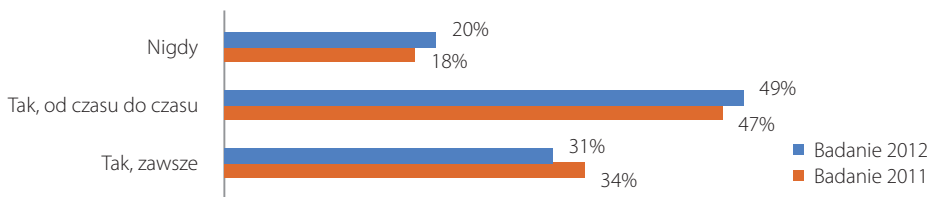
<sup>87</sup> Ale dla większości lub względnej większości (49–56%) grup wyróżnionych na podstawie doświadczenia rynkowego problem nadmiernej liczby i czasu kontroli nie istnieje.

## 5.4. Ocena wykonawców z sektora MSP

### 5.4.1. Postrzegany udział MSP w rynku zamówień publicznych

Większość badanych zamawiających deklaruje, że z reguły ma orientację co do wielkości przedsiębiorstw składających oferty w prowadzonych przez instytucję postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Blisko połowa (47%) respondentów powiedziała, że wiedzę o wielkości przedsiębiorstw ma od czasu do czasu, a jedna trzecia, iż ma ją zawsze. Niemal co piąty badany stwierdził, że nigdy nie ma wiedzy na ten temat. Należy przypuszczać, że za deklaracjami badanych kryje się orientacja przybliżona, pozwalająca odróżnić firmy „małe” od „dużych”, ale raczej nie jest to wiedza pozwalająca na wyznaczenie twardej linii podziału między firmami mikro, małymi i średnimi. Uzyskany wynik nie różnił się istotnie statystycznie od wyników badania z roku 2011.

Wykres 92. Czy z reguły macie Państwo orientację, jaka jest wielkość przedsiębiorstw składających oferty w prowadzonych w Państwa instytucji postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego?



Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802.

Tak jak w roku ubiegłym poprosiliśmy badanych, aby ocenili, jak często w postępowaniach przez nich ogłaszanych biorą udział firmy z sektora MSP. Doświadczenia badanych były zbliżone do odnotowanych w badaniu z roku 2011. Najbardziej aktywne były przedsiębiorstwa małe (58% zamawiających wskazało, że startują one często lub bardzo często), natomiast na drugim miejscu znalazły się firmy mikro (43% wskazań „często” lub „bardzo często”). W ich przypadku odnotowano zmianę istotną statystycznie – **o 6 punktów procentowych, do poziomu 35%, wzrósł odsetek respondentów twierdzących, że mikrofirmy często ubiegają się o zamówienia**<sup>88</sup>. Zmiana aktywności mikroprzedsiębiorstw była najczęściej deklarowana przez instytucje realizujące dużo postępowań (trzecia i czwarta grupa kwartylowa)<sup>89</sup> oraz przez zamawiających wyróżniających się pod względem postaw proinnowacyjnych<sup>90</sup>.

Na trzecim miejscu pod względem aktywności uplasowały się firmy średniej wielkości (zdaniem 31% zamawiających startują one często lub bardzo często)<sup>91</sup>. Najmniej aktywne (17% wskazań na odpowiedzi „często” lub „bardzo często”) były firmy zatrudniające powyżej 249 pracowników, przy czym należy pamiętać, że firmy te mają niewielki udział w całej populacji przedsiębiorstw<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> Jednocześnie o 4 punkty procentowe, do 15% zmniejszył się odsetek badanych niepotrafiących ocenić aktywności firm mikro. Zmiana ta była również istotna statystycznie.

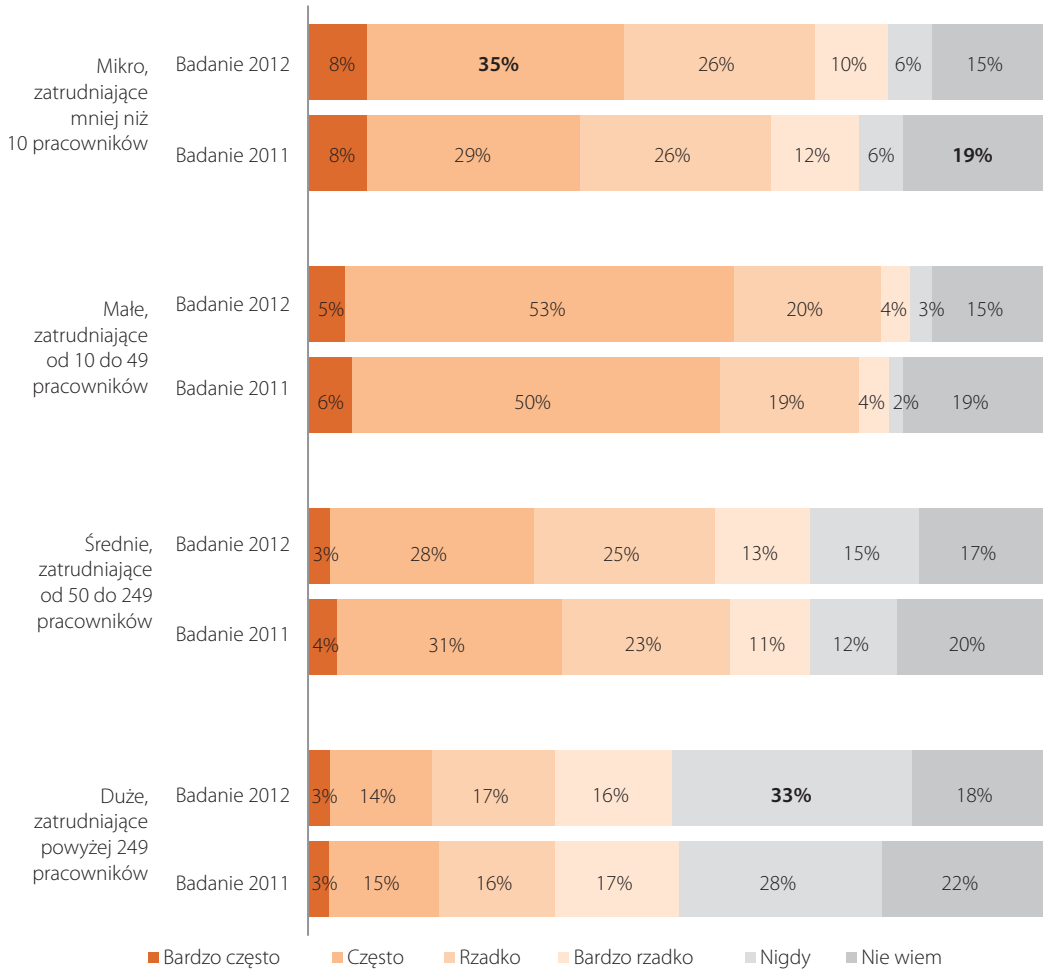
<sup>89</sup> Wzrost o około 10 pkt odsetka respondentów z tych grup twierdzących, że mikroprzedsiębiorstwa często ubiegają się o zamówienia.

<sup>90</sup> Wśród najbardziej innowacyjnych wzrost z 30% do 41% odsetka odpowiedzi, że mikroprzedsiębiorstwa często ubiegają się o zamówienia, w grupie nieco mniej innowacyjnej wzrost o 8 pkt proc. do poziomu 35% odpowiedzi, że ubiegają się często.

<sup>91</sup> W przypadku oceny aktywności średnich przedsiębiorstw nastąpił istotny, 5-punktowy wzrost odsetka instytucji twierdzących, że firmy te nigdy nie ubiegały się o zamówienie.

<sup>92</sup> Liczbę dużych przedsiębiorstw w Polsce można szacować na około 3100, podczas gdy firm aktywnych ogółem jest mniej więcej 1,67 mln (Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011).

Wykres 93. Jak często w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego organizowanych przez Państwa instytucję startują przedsiębiorstwa ...?



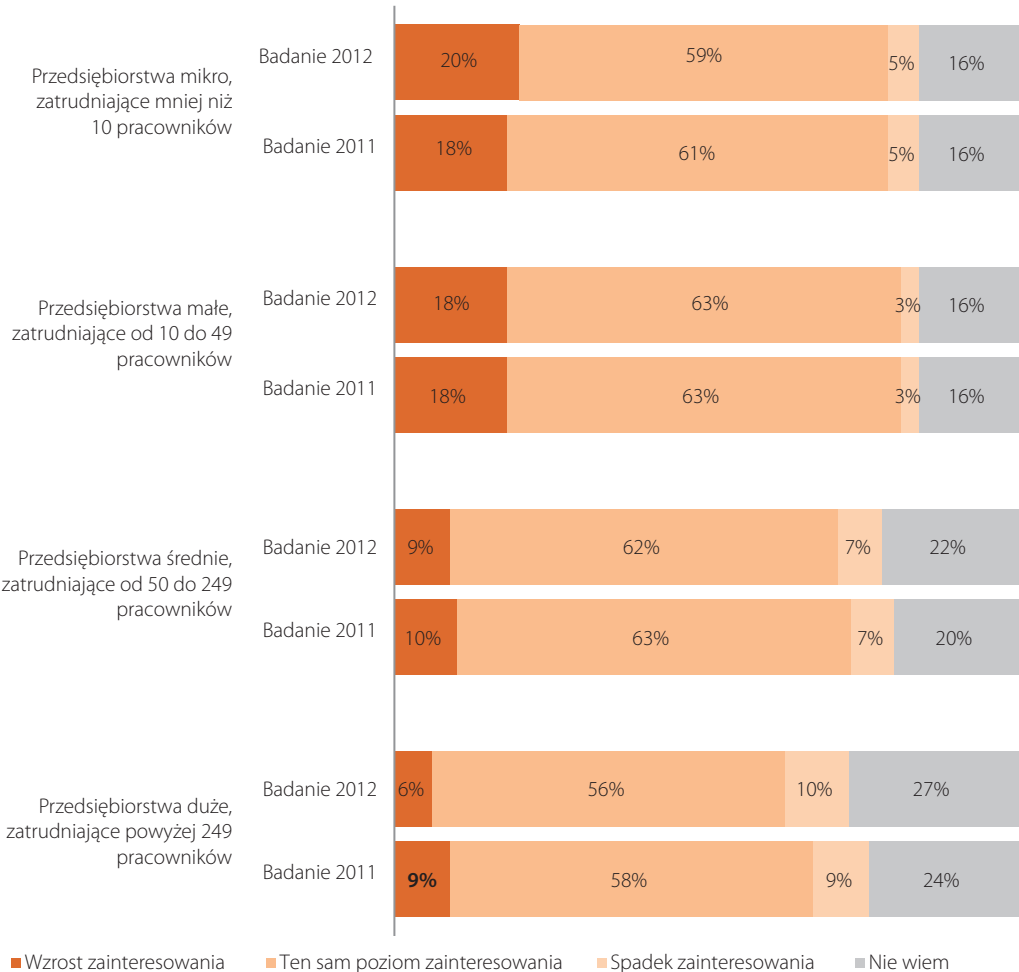
Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Badani zostali również poproszeni o ogólną ocenę zainteresowania udziałem w zamówieniach publicznych przedsiębiorstw różnej wielkości. Uzyskane wyniki były zbliżone do wyników z roku 2011. Niezależnie od ocenianej grupy przedsiębiorców większość badanych (od 56% do 63%) twierdziła, że na przestrzeni ostatnich trzech lat poziom ich zainteresowania zamówieniami publicznymi utrzymuje się na takim samym poziomie. Jednakże w instytucjach, które dostrzegały zmiany zainteresowania przedsiębiorców rynkiem zamówień publicznych częściej można było się spotkać z opiniami, że następuje wzrost zainteresowania (od 6% do 20%) niż jego spadek (do 3% do 10%). W stosunku do roku 2011 odnotowano jedną różnicę istotną statystycznie. Była nią **zmniejszenie się odsetka respondentów twierdzących, że rośnie zainteresowanie omawianym rynkiem ze strony dużych przedsiębiorstw (spadek z 9% do 6%).**

Nie odnotowano zmian w postrzeganej przez zamawiających dynamice udziału MSP w całości udzielanych przez nich zamówień. Tak jak w poprzednim badaniu nieco ponad dwie trzecie respondentów (69%) mówiło o stabilizacji poziomu zamówień udzielanych MSP, 13% odnotowało wzrost udziału MSP, a 4% – spadek. Podobnie jak w badaniu z 2011 roku stwierdzono różnice w instytucjach wyróżnionych na podstawie liczby prowadzonych po-

stępować, przy czym nie były one tak wyraźne, jak w poprzednim pomiarze. Wzrost udziału MSP w zamówieniach najczęściej deklarowali przedstawiciele czwartej grupy kwartyłowej, a więc prowadzący najwięcej postępowań – niemal jedna piąta z nich mówiła o zwiększeniu udziałów MSP w rynku. W trzeciej i drugiej grupie kwartyłowej takie opinie były wyraźnie rzadsze (odpowiednio 13% i 11%), zaś najrzadsze – w pierwszej grupie kwartyłowej (5%).

Wykres 94. 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?

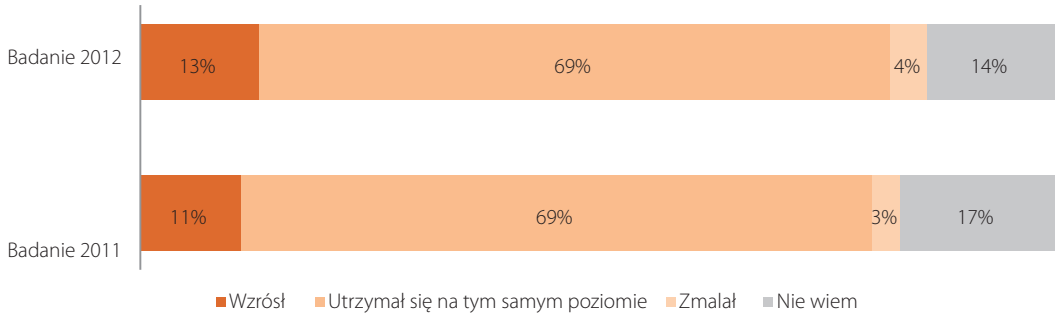


Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Nie zmienił się również postrzegany udział MSP w zamówieniach w zależności od typu instytucji je prowadzących. Wzrost liczby zamówień udzielanych MSP najczęściej deklarowali przedstawiciele instytucji samorządowych i ochrony zdrowia (po 15%), a następnie instytucje systemu oświaty oraz inne podmioty<sup>93</sup> (po 11%). Najrzadziej wzrost udziału MSP sygnalizowali respondenci pracujący w instytucjach centralnych (8%).

<sup>93</sup> Inne podmioty to grupa stworzona z instytucji, których nie można było przyporządkować do podstawowych kategorii, takich jak: instytucje centralne, samorządowe, ochrony zdrowia, systemu edukacji, przedsiębiorstwa państwowe.

Wykres 95. Czy na przestrzeni ostatnich trzech lat udział zamówień udzielonych przez Państwa instytucję przedsiębiorstwom mikro, małym i średnim, tj. zatrudniającym mniej niż 250 pracowników... ?



Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802.

Zamawiający zostali także poproszeni o oszacowanie procentowego udziału przedsiębiorstw MSP w zamówieniach udzielanych przez ich instytucję. **Uzyskany wyniki wskazuje, że postrzegany udział MSP w rynku publicznym zwiększył się<sup>94</sup>. Przeciętnie w 2011 roku 87% zamówień badanych instytucji trafiło do przedsiębiorców sektora MSP. Było to o 5 punktów procentowych więcej niż rok wcześniej.** Stwierdzona różnica była istotna statystycznie. Największe zmiany zaszły w grupie najbardziej doświadczonych respondentów – w czwartej i trzeciej grupie kwartylowej udział MSP wyniósł odpowiednio 82% (wzrost o 8 punktów procentowych i 86% (wzrost o blisko 5 punktów procentowych).

W porównaniu z wynikami badania z roku 2011 nastąpiła zmiana poglądów na temat istnienia nierówności w dostępie MSP do rynku zamówień publicznych. O ile w roku poprzednim opinie badanych były spolaryzowane, przy niewielkiej przewadze osób uważających, że sektorowi MSP trudniej pozyskiwać zamówienia z rynku zamówień publicznych (47% do 42%), to **obecnie nastąpiło istotne statystycznie zwiększenie się odsetka zamawiających wskazujących na istnienie barier w dostępie MSP do rynku zamówień publicznych. O utrudnieniach mówiło 52% ankietyowanych, podczas gdy o ich braku nieco ponad jedna trzecia (37%)**. Największe zmiany stwierdzono wśród zamawiających prowadzących małą liczbę postępowań (pierwsza i druga grupa kwartylowa), a więc w grupach, które najrzadziej deklarowały wzrost udziału MSP w udzielanych zamówieniach. W sumie około jednej piątej badanych z tych grup mówiło w sposób zdecydowany o istnieniu barier dostępu i było to dwukrotnie więcej niż w roku poprzednim. O istnieniu barier często też mówili przedstawiciele instytucji centralnych (58%)<sup>95</sup>, instytucji samorządowych i osoby z przedsiębiorstw państwowych (53%). Najrzadziej natomiast podobną opinię wyrażali respondenci związani z instytucjami systemu oświaty (42%) i ochrony zdrowia (40%).

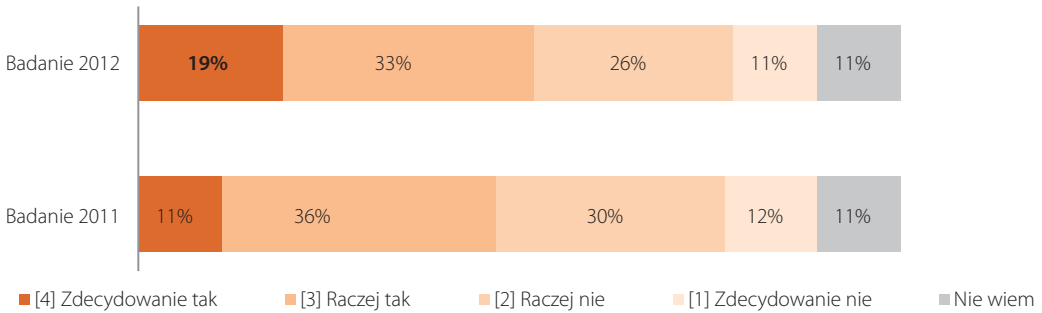
Większość (72%) zamawiających zgadza się z ideą wspierania MSP w dostępie do rynku zamówień publicznych. Nieco ponad jedna dziesiąta (13%) ma odmienną opinię, a pozostali nie potrafią jednoznacznie ocenić tej kwestii. Wynik nie różnił się istotnie od wyników z pomiaru przeprowadzonego w 2011 roku<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> Ale w badaniu wykonawców odnotowaliśmy zmniejszenie się odsetka respondentów mówiących, że obecnie są aktywni na rynku zamówień publicznych. Może to oznaczać, że firmy MSP, które pozostały na rynku charakteryzują się wysoką skutecznością w pozyskiwaniu zleceń. I dlatego pomimo zmniejszenia się liczby aktywnych MSP zamawiający odnotowali wzrost odsetka zamówień trafiających do przedstawicieli omawianego sektora.

<sup>95</sup> W przypadku tych instytucji odnotowano zmianę istotną statystycznie. W poprzednim badaniu przekonanych o istnieniu barier dostępu do rynku zamówień publicznych dla MSP było 46% respondentów z instytucji centralnych.

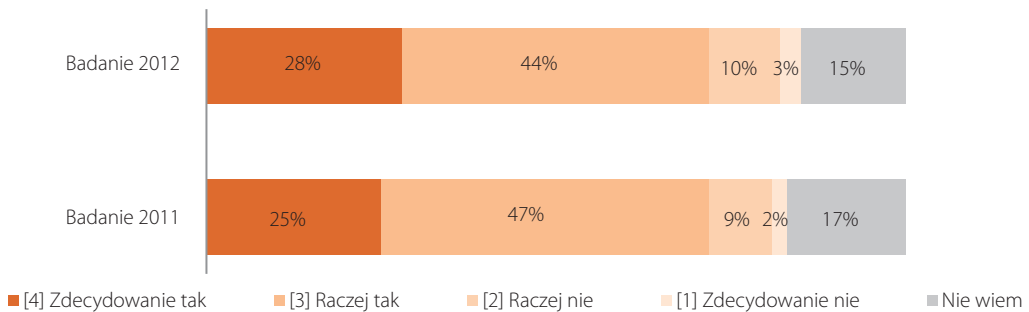
<sup>96</sup> Różnicę istotną statystycznie odnotowano jedynie w przypadku instytucji centralnych. O ile w roku 2011 przekonanych do wspierania MSP było 63% jej przedstawicieli, to obecnie odsetek ten wzrósł do 81%.

Wykres 96. 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?



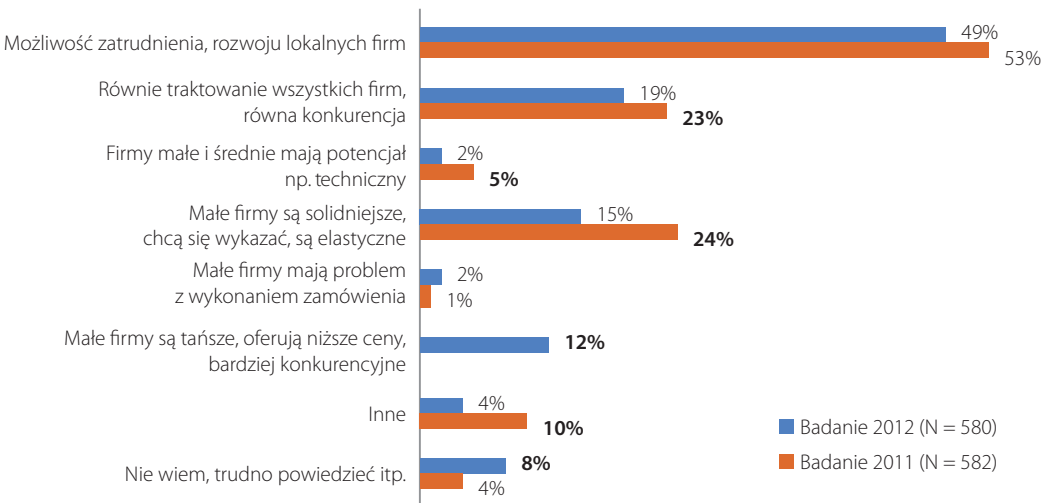
Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Wykres 97. Czy uważa Pan(i), że należy wspierać mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w dostępie do rynku zamówień publicznych, czy też raczej nie?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (N = 802).

Wykres 98. Dlaczego należy wspierać przedsiębiorstwa sektora MSP w dostępie do rynku zamówień publicznych?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy uważają, że należy wspierać przedsiębiorstwa MSP w dostępie do rynku zamówień publicznych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Odpowiedzi badanych na pytanie o uzasadnienie swojego stanowiska w kwestii wspierania MSP pokazują, że istotne dla zamawiających jest przede wszystkim sprzyjanie rozwojowi lokalnych firm (49%). Na drugim miejscu, z 19% odsetkiem odpowiedzi, znalazł się argument mówiący o konieczności równego traktowania wszystkich podmiotów<sup>97</sup>. Relatywnie często (15%), choć wyraźnie rzadziej niż w 2011 roku (istotny statystycznie spadek o 9 punktów procentowych) twierdzono, że należy wspierać MSP, bo grupa ta jest reprezentowana przez solidne przedsiębiorstwa. Pojawił się też nowy wątek – 12% zamawiających uważało, że korzyścią z tytułu wspierania MSP będą oszczędności dla sektora finansów publicznych, albowiem firmy te oferują niższe ceny.

#### 5.4.2. Postawy wobec wykonawców zamówień publicznych w zależności od ich wielkości

Większość badanych (około 80%), podobnie jak w roku 2011, dostrzega choćby niewielki wpływ wielkości przedsiębiorstwa na jakości składanych ofert i jakość realizacji zamówienia. W ocenie siły tego wpływu odnotowano różnice istotne statystycznie w stosunku do poprzedniego pomiaru<sup>98</sup>, jednak skala tych zmian jest bardzo mała (2–3%) i nie pozwala wnioskować o jakościowej zmianie postaw zamawiających wobec wykonawców w zależności od wielkości reprezentowanego przez nich podmiotu. W dalszym ciągu około połowa zamawiających wyraża przekonanie, że wielkość firmy ma duży lub raczej duży wpływ na jakość składanych ofert (46%), rzadziej (41%) mówiono o podobnym wpływie na jakość realizacji zamówienia.

Opinie badanych były zróżnicowane w zależności od doświadczenia na rynku zamówień publicznych, co może sugerować, że tylko częściowo bazują one na stereotypach i w dużej mierze mogą mieć pokrycie w codziennej praktyce rynkowej. W grupie zamawiających udzielających najwięcej zamówień publicznych stwierdzenie, że wielkość firmy ma duży lub bardzo duży wpływ na jakość ofert zyskało aprobatę 57% badanych, zaś wśród prowadzących najmniejszą liczbę postępowań – 39%. Podobnie było w przypadku opinii na temat wpływu wielkości wykonawcy na jakość realizacji zamówienia, przy czym nieco zmniejszył się odsetek badanych dostrzegających omawianą zależność. W czwartej grupie kwartylowej bardzo duży lub raczej duży wpływ wielkości przedsiębiorstwa na jakość realizacji zamówienia widziało 49% badanych, a w pierwszej – 34%. Również w poprzednim roku można było dostrzec związek pomiędzy doświadczeniem rynkowym a oceną wpływu wielkości firmy wykonawcy na jakość ofert i wykonania zamówienia.

Tak jak w roku 2011 poprosiliśmy zamawiających o odpowiedź na pytanie, jakiej wielkości przedsiębiorstwa są w stanie zapewnić należyty poziom wykonania zamówienia. Analiza danych wskazuje na utrzymywanie się uprzedzeń w stosunku do mikro- i małych przedsiębiorców. Mikrofirmy są najrzadziej uznawane za zdolne do prawidłowego wykonania zamówienia, chyba że zamówienia te mają wartość poniżej 14 tys. euro. W przypadku takich zamówień akceptacja zamawiających do najmniejszych podmiotów wyraźnie rośnie. Małe przedsiębiorstwa odbierane są lepiej. Dla nich próg wiarygodności to zamówienia do 130/200/400 tys. euro (5 mln euro w przypadku robót budowlanych). Powyżej tego progu znacząco spada odsetek zamawiających dopuszczających prawidłowe wykonanie zamówienia przez te podmioty. Znacznie korzystniej wizerunkowo wypadają firmy średniej wielkości. Niemal zawsze przypisuje się im zdolność do wykonania każdego zamówienia. Niemniej również w ich przypadku część zamawiających ma wątpliwości. Dotyczy to zamówień dostaw i usług powyżej 130/200/400 tys. euro oraz robót budowlanych powyżej 5 mln euro. W najkorzystniejszej sytuacji są przedsiębiorstwa duże, które umocniły pozycję „lidera” w zamówieniach robót budowlanych od 14 tys. do 5 mln euro, robót budowlanych poniżej 14 tys. euro, usług poniżej 14 tys. euro oraz usług od 14 tys. euro do 130/200/400 tys. euro<sup>99</sup>.

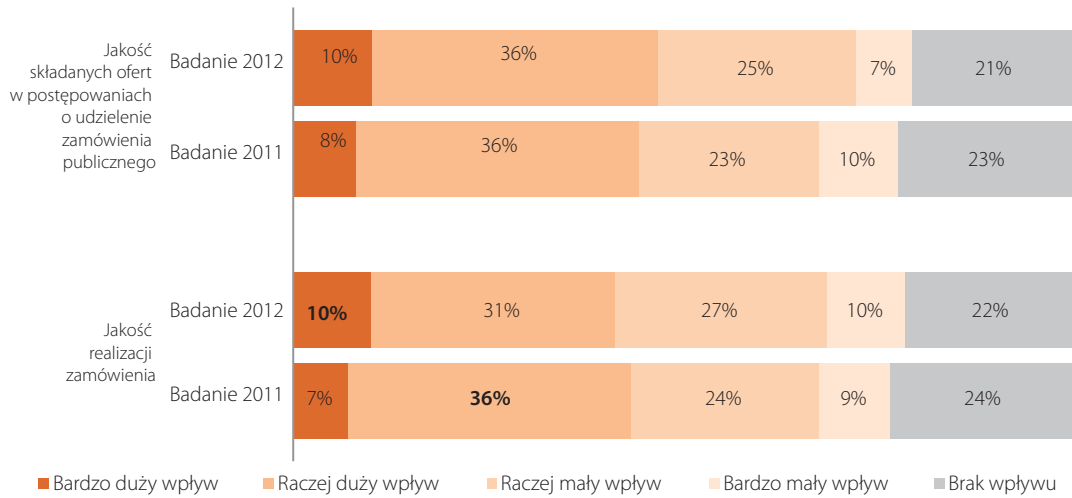
<sup>97</sup> Nastąpiło istotne statystycznie zmniejszenie się odsetka badanych podających ten powód. W poprzednim badaniu było to 23%.

<sup>98</sup> Zwiększyła się grupa respondentów twierdzących, że wielkość firmy ma bardzo duży wpływ na jakość składanych ofert i jednocześnie zmniejszył się odsetek badanych uważających, że wpływ ten jest bardzo mały. Zwiększeniu uległ także odsetek ankietowanych uważających, że wielkość firmy ma bardzo duży wpływ na jakość realizacji zamówienia, choć towarzyszyło temu zmniejszenie się odsetka badanych mówiących o raczej dużym wpływie oraz wzrost odsetka respondentów uważających, że można mówić o raczej małym wpływie.

<sup>99</sup> Zwiększenie odsetka badanych wskazujących na duże przedsiębiorstwa odbywało się przy niskiej wartości bazowej. W dalszym ciągu zamawiający, którzy wykazują preferencje wyłącznie w stosunku do dużych firm stanowią zdecydowaną mniej-



Wykres 99. Czy z Pana(i) punktu widzenia wielkość firmy ma wpływ na...?



Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Tak jak w roku ubiegłym uzyskane wyniki możemy przypisywać mieszance stereotypów i rzeczywistych doświadczeń. Z jednej strony wciąż relatywnie niewielki poziom aprobaty dla mikroprzedsiębiorstw w przypadku realizacji zamówienia dostawy czy zamówienia usług poniżej 14 tys. euro wskazuje na problem stereotypowego postrzegania tych podmiotów. Z drugiej strony wyznaczanie „granicy wykonalności” zamówienia, zwłaszcza dla mikro- i małych przedsiębiorstw, na wartości 130/200/400 tys. euro dla usług i dostaw oraz powyżej 5 mln euro dla robót budowlanych może być postawą racjonalną – z reguły większym potencjałem do realizacji takich zamówień o wartościach przekraczających te kwoty powinny się wykazywać duże podmioty.

Tabela 16. 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)	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Dostawy poniżej 14 tys. euro (Badanie 2012 N = 705, Badanie 2011 N = 704)	48%	44%	44%	47%	7%	9%	1%	0%
Dostawy od 14 tys. do 125/193/387 (130/200/400 od stycznia 2012 r.) tys. euro (Badanie 2011 N = 705, Badanie 2012 N = 704)	11%	10%	<b>60%</b>	56%	27%	<b>31%</b>	2%	2%
Dostawy powyżej 125/193/387 (130/200/400 od stycznia 2012 r.) tys. euro (Badanie 2011 N = 705, Badanie 2012 N = 704)	6%	6%	35%	32%	42%	<b>47%</b>	16%	15%
Usługi poniżej 14 tys. euro (Badanie 2011 N = 700, Badanie 2012 N = 713)	<b>43%</b>	38%	42%	<b>47%</b>	12%	14%	<b>3%</b>	1%
Usługi od 14 tys. do 125/193/387 (130/200/400 od stycznia 2012 r.) tys. euro (Badanie 2011 N = 700, Badanie 2012 N = 713)	8%	8%	58%	56%	31%	33%	<b>4%</b>	2%

szość. Nie dotyczy to robót budowlanych powyżej 5 mln euro. W ich przypadku ponad jedna trzecia zamawiających uważa, że gwarancję dobrego wykonania zamówienia dają wyłącznie największe przedsiębiorstwa.

	Mikro (do 9 pracowników)		Małe (10–49 pracowników)		Średnie (50–249 pracowników)		Duże (powyżej 249 pracowników)	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Usługi powyżej 125/193/387 (130/200/400 od stycznia 2012 r.) tys. euro (Badanie 2011 N = 700, Badanie 2012 N = 713)	4%	3%	33%	30%	45%	<b>50%</b>	18%	17%
Roboty budowlane poniżej 14 tys. euro (Badanie 2011 N = 605, Badanie 2012 N = 581)	<b>31%</b>	26%	48%	<b>53%</b>	14%	<b>18%</b>	<b>6%</b>	3%
Roboty budowlane od 14 tys. do 4 milionów 845 tys. (5 mln od stycznia 2012 r.) euro (Badanie 2011 N = 605, Badanie 2012 N = 581)	5%	3%	41%	38%	42%	<b>50%</b>	<b>13%</b>	8%
Roboty budowlane powyżej 4 milionów 845 tys. (5 mln od stycznia 2012 r.) euro (N = 605)	2%	1%	19%	16%	42%	42%	36%	40%

Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy mają doświadczenie w prowadzeniu postępowań dot. usług, dostaw i robót budowlanych). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Istnienie różnic w postrzeganiu wykonawców w zależności od ich wielkości potwierdzają także wyniki wielowymiarowej oceny wykonawców reprezentujących poszczególne klasy zatrudnienia, którym badana instytucja udzieliła zamówień publicznych w 2011 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 odnotowano 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. **W porównaniu z badaniem z roku 2011 nastąpiły dwie zmiany istotne statystycznie. Poprawiła się ocena firm małych jako podmiotów godnych zaufania; pogorszyła się ocena firm dużych pod względem ich przygotowania do udziału w zamówieniach publicznych.**

Tabela 17. 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]

1 – zdecydowanie lepiej opisuje stwierdzenie po lewej stronie – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 – 7 – zdecydowanie lepiej opisuje stwierdzenie po prawej stronie									
	Mikro		Małe		Średnie		Duże		
	Średnia ocen								
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	
To firmy w pełni godne zaufania	5,2	5,2	<b>5,3</b>	5,2	5,3	5,3	5,4	5,3	To firmy w ogóle niegodne zaufania
Stabilne firmy	4,9	5,0	5,2	5,2	5,3	5,4	5,4	5,5	Niestabilne firmy
Oferują niską jakość realizowanych zamówień	4,8	4,7	4,8	4,8	4,8	4,8	4,9	4,9	Oferują wysoką jakość oferowanych zamówień
Jakość ich usług zupełnie nie jest adekwatna do oferowanej ceny	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,9	4,9	4,8	Jakość ich usług jest całkowicie adekwatna do oferowanej ceny
To firmy mało znane, nieposiadające renomy	4,0	4,0	4,4	4,4	4,9	4,9	5,2	5,3	To zazwyczaj znane, renomowane firmy
To firmy sprawne i dobrze zorganizowane	4,8	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0	5,1	5,1	To firmy niesprawne i źle zorganizowane

1 – zdecydowanie lepiej opisuje stwierdzenie po lewej stronie – 2 -3 – 4 – 5 – 6 – 7 – zdecydowanie lepiej opisuje stwierdzenie po prawej stronie									
	Mikro		Małe		Średnie		Duże		
	Średnia ocen								
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	
Zupełnie nie są przygotowane do udziału w zamówieniach publicznych	4,4	4,4	4,8	4,8	5,0	5,0	<b>5,2</b>	5,4	Są świetnie przygotowane do udziału w zamówieniach publicznych
Konkurują jedynie niską ceną	4,1	4,0	4,4	4,4	4,7	4,7	4,9	4,9	Konkurują wiedzą i doświadczeniem
Potrafią perfekcyjnie przygotować dokumentację przetargową	4,3	4,4	4,7	4,8	5,0	5,1	5,2	5,4	Nie potrafią poprawnie przygotować dokumentacji przetargowej
Gwarantują terminowe wykonanie zamówienia	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,2	Nie gwarantują terminowego wykonania zamówienia

Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

### 5.4.3. Znajomość, ocena i stosowanie rozwiązań sprzyjających obecności MSP na 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 3,6 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 nieznających opisywanych rozwiązań – z reguły nie przekraczają one kilku procent (relatywnie częściej badani przyznają się do nieznajomości umowy ramowej – 13% i dynamicznego systemu zakupów – 11%; jednakże w przypadku dynamicznego systemu zakupów nastąpił istotny statystycznie – o 4 punkty procentowe spadek odsetka respondentów nieznających tego rozwiązania<sup>100</sup>).

W stosunku do roku 2011 odnotowano kilka zmian istotnych statystycznie w ocenie użyteczności poszczególnych rozwiązań dla MSP, nie wpłynęły one jednak na ogólny obraz sytuacji w analizowanym obszarze. Za najkorzystniejsze (średnia 3,5–3,6) uznano:

- rezygnację z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne;
- wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne;
- dzielenie płatności na części;
- możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu;
- możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów.

<sup>100</sup> Istotnie statystycznie z 9% do 6% zmniejszył się również odsetek zamawiających mówiących o braku znajomości rozwiązania polegającego na powiadamianiu potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego ogłoszeniem.

Tabela 18. 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	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Rezygnacją z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne	18%	20%	36%	<b>41%</b>	25%	25%	7%	7%	4%	3%	3%	4%	3,6	<b>3,7</b>
Możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów	15%	12%	32%	35%	37%	35%	8%	7%	3%	3%	5%	7%	3,5	3,5
Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu	13%	14%	34%	<b>38%</b>	35%	29%	9%	11%	<b>4%</b>	2%	5%	6%	3,5	3,5
Dzielenie płatności na części	16%	15%	36%	40%	31%	30%	9%	7%	4%	3%	4%	5%	3,5	3,6
Wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne	15%	17%	32%	<b>38%</b>	30%	30%	8%	9%	<b>4%</b>	2%	3%	3%	3,5	<b>3,6</b>
Dzielenie zamówienia na części	11%	12%	35%	38%	34%	30%	11%	9%	5%	5%	5%	5%	3,4	3,4
Wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia	13%	14%	32%	<b>40%</b>	26%	<b>33%</b>	9%	8%	6%	6%	7%	8%	3,4	<b>3,5</b>
Dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia	13%	13%	33%	<b>38%</b>	34%	34%	10%	8%	4%	3%	4%	4%	3,4	3,5
Formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie	13%	12%	30%	<b>37%</b>	38%	35%	12%	9%	4%	3%	4%	4%	3,4	3,5
Stosowanie różnych form wnoszenia wadium	11%	11%	31%	<b>38%</b>	30%	<b>37%</b>	11%	11%	6%	5%	3%	5%	3,3	<b>3,4</b>
Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów, ale wymagań funkcjonalnych	8%	9%	26%	<b>31%</b>	37%	33%	14%	13%	7%	7%	8%	7%	3,2	3,2
Powiadomienie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem	8%	9%	29%	31%	32%	<b>39%</b>	9%	<b>13%</b>	8%	6%	6%	<b>9%</b>	3,2	3,3
Zawieranie umowy ramowej	5%	6%	24%	25%	36%	32%	15%	16%	7%	7%	13%	14%	3,1	3,1
Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert	8%	7%	25%	27%	39%	40%	13%	13%	8%	7%	7%	6%	3,1	3,1
Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów	7%	6%	25%	<b>29%</b>	37%	33%	14%	11%	6%	6%	11%	<b>15%</b>	3,1	3,2
Umieszczenie na stronie internetowej zamawiającego, w miejscu zwanym „profilem nabywcy” wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanych w terminie następnych 12 miesięcy zamówieniach lub umowach ramowych	8%		27%		39%		12%		9%		5%		3,1	

Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Tabela 19. 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	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne Badanie 2011 (N = 777), Badanie 2012 (N = 775)	16%	16%	49%	53%	4%	4%	1%	1%	1%	1%	3,8	3,8
Stosowanie różnych form wnoszenia wadium Badanie 2011 (N = 762), Badanie 2012 (N = 775)	11%	13%	47%	51%	5%	6%	0%	0%	1%	1%	3,6	3,7
Rezygnacja z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne Badanie 2011 (N = 770), Badanie 2012 (N = 777)	15%	15%	46%	47%	7%	10%	1%	1%	1%	1%	3,7	3,7
Formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie Badanie 2011 (N = 766), Badanie 2012 (N = 772)	13%	13%	47%	52%	5%	6%	1%	1%	0%	0%	3,7	3,7
Dzielenie zamówienia na części Badanie 2011 (N = 758), Badanie 2012 (N = 762)	13%	13%	46%	48%	8%	13%	0%	0%	1%	1%	3,6	3,6
Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów, ale wymagań funkcjonalnych Badanie 2011 (N = 746), Badanie 2012 (N = 737)	11%	10%	44%	47%	7%	7%	1%	1%	1%	1%	3,6	3,6
Powiadomienie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem Badanie 2011 (N = 731), Badanie 2012 (N = 752)	11%	12%	45%	46%	6%	7%	1%	1%	2%	2%	3,6	3,6
Dzielenie płatności na części (płacenie w transzach za wykonanie poszczególnych etapów zamówienia) Badanie 2011 (N = 765), Badanie 2012 (N = 771)	11%	12%	49%	50%	6%	9%	1%	1%	1%	1%	3,6	3,6
Dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia Badanie 2011 (N = 768), Badanie 2012 (N = 773)	12%	9%	44%	50%	8%	35%	31%	8%	2%	1%	3,6	3,6
Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert Badanie 2011 (N = 754), Badanie 2012 (N = 744)	9%	10%	47%	48%	6%	37%	33%	6%	1%	1%	3,6	3,6
Możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów Badanie 2011 (N = 749), Badanie 2012 (N = 762)	6%	9%	46%	45%	40%	36%	6%	9%	1%	1%	3,5	3,5
Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu Badanie 2011 (N = 751), Badanie 2012 (N = 763)	10%	10%	41%	41%	37%	36%	10%	12%	2%	2%	3,5	3,5
Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów Badanie (N = 685), Badanie 2012 (N = 711)	8%	8%	42%	39%	44%	45%	5%	7%	1%	1%	3,5	3,5
Zawieranie umowy ramowej Badanie 2011 (N = 691), Badanie 2012 (N = 697)	8%	8%	36%	38%	49%	44%	7%	9%	1%	1%	3,4	3,4
Wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia Badanie 2011 (N = 740), Badanie 2012 (N = 742)	7%	8%	38%	34%	38%	33%	14%	21%	2%	4%	3,3	3,2
Umieszczanie na stronie internetowej zamawiającego, w miejscu zwanym „profilu nabywcy”, wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanych w terminie następnych 12 miesięcy zamówieniach lub umowach ramowych Badanie 2012 (N = 802)	10%		41%		43%		5%		1%		3,6	

Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802 (zamawiający znający poszczególne rozwiązania). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Jako mniej użyteczne (średnia 3,3–3,4) oceniono:

- wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia;
- dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia;
- formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie;
- dzielenie zamówienia na części;
- stosowanie różnych form wnoszenia wadium.

Natomiast za relatywnie najmniej korzystne (średnia 3,1–3,2) uznano następujące rozwiązania:

- powiadamianie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem;
- definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów;
- możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów;
- umieszczanie na stronie internetowej zamawiającego, w miejscu zwanym „profilem nabywcy”, wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanych w terminie następnych 12 miesięcy zamówieniach lub umowach ramowych<sup>101</sup>;
- stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert;
- zawieranie umowy ramowej.

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. Należy również podkreślić, że ze względu na fakt, iż w tym przypadku ocenie podlegał obszar dobrze znany zamawiającemu rządziej mogliśmy się spotkać z ambiwalentną oceną poszczególnych rozwiązań. W efekcie wartości średniej ocen dla stwierdzeń są wyższe niż w przypadku ich oceny w kontekście użyteczności dla MSP.

Badanie z roku 2012 potwierdza, że zakres stosowania poszczególnych, analizowanych rozwiązań jest zróżnicowany. Trudno też mówić o ich szerokim upowszechnieniu – najczęściej stosowane rozwiązanie, którym było ograniczanie liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, można było spotkać w 56% badanych instytucji, co nie jest w dalszym ciągu dostrzegane przez wykonawców. Jednakże należy pamiętać, że specyfika administracji sprawia, że sprowadzenie procesów biurokratycznych do poziomu oczekiwanego przez wykonawców (a więc analogicznego do funkcjonującego na rynku komercyjnym) jest prawdopodobnie niemożliwe<sup>102</sup>.

Względnie często (połowa badanych instytucji) rezygnowała z wadium, gdy nie było ono konieczne oraz formułowała warunki udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie. Są to rozwiązania, które rzeczywiście mogą stanowić wsparcie dla MSP, zwłaszcza dla małych i mikropodmiotów, których przedstawiciele faktycznie wskazywali na problemy ze zdobyciem środków na wadium, zaś potencjalni wykonawcy (podmioty niedziałające na rynku zamówień publicznych) relatywnie słabo oceniali możliwość wpłacania wadium, jeżeli miałby zacząć działać na omawianym rynku. Z wadium wiąże się jeszcze jedna kwestia i nie dotyczy ona wyłącznie jego wysokości, ale problemów, jakie mogą się pojawić w przypadku przedłużania procesu oceny oferty. Dla najmniejszych podmiotów starających się o kontrakty o względnie dużej wartości, „zamrożenie” środków finansowych na dłuższy czas może być poważnym utrudnieniem w prowadzeniu działalności. Ograniczanie wymogów udziału w postępowaniu do minimalnego niezbędnego poziomu powinno z kolei szczególnie sprzyjać nowo powstałym przedsiębiorstwom, które właśnie ze względu na swój krótki staż rynkowy nie mogą się pochwalić szerokim zakresem doświadczeń.

<sup>101</sup> Stwierdzenie to zostało zamieszczone wyłącznie w badaniu z roku 2012.

<sup>102</sup> W przypadku rynku komercyjnego wiele kontraktów jest zawieranych na zasadach wzajemnego zaufania. Dotyczy to zwłaszcza przedsięwzięć o relatywnie niskiej wartości. Jednakże ryzyko związane z tymi kontraktami biorą na siebie podmioty prywatne, one ponoszą koszty ewentualnej porażki. Trudno wymagać, aby taka sytuacja miała miejsce w momencie, gdy jedna ze stron kontraktu dokonuje zamówienia, płacąc za nie środkami publicznymi.

Rzadziej (44–48% instytucji) stosowano:

- dzielenie płatności na części (niewątpliwie jest to bardzo pożądane rozwiązanie w przypadku zamówień o znacznej wartości, angażujących na etapie realizacji zamówienia spore środki finansowe wykonawcy);
- dopuszczanie do udziału w realizacji zamówienia podwykonawców;
- stosowanie różnych form wnoszenia wadium;
- dzielenie zamówienia na części.

Mniej popularne (33–38%) były rozwiązania:

- możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum;
- definiowanie specyfikacji technicznej za pomocą wymagań funkcjonalnych;
- możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu;
- stosowanie pozacenowych kryteriów oceny oferty.

Należy podkreślić, że problem częstego stosowania kryterium cenowego (jako jedyne) był w 2012 roku mocno podkreślany przez wykonawców. W stosunku do badania 2011 roku istotnie zwiększyła się grupa przedsiębiorców postulujących ograniczenie wyboru najlepszej oferty w oparciu wyłącznie o kryterium ceny.

Najrzadziej (21–30%) instytucje zamawiające stosowały natomiast następujące rozwiązania:

- powiadamianie potencjalnych wykonawców o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem;
- **wypłacanie zaliczki na realizację zamówienia;**
- **zawieranie umowy ramowej;**
- **możliwość realizacji zamówień w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów.**

**W przypadku trzech ostatnich rozwiązań odnotowano w stosunku do pomiaru z roku 2011 istotne statystycznie zwiększenie się odsetka instytucji je stosujących.**

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. Co zrozumiałe, stosowanie poszczególnych rozwiązań było powiązane z doświadczeniem rynkowym – im więcej postępowań instytucja prowadziła, tym częściej mieliśmy do czynienia z deklaracjami, że dane rozwiązanie znajdowało zastosowanie.

Tabela 20. Które z tych rozwiązań były stosowane w Pana(i) instytucji w roku 2010/[2011]?

	Badanie 2012 (N = 797)	Badanie 2011 (N = 788)
Wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne	56%	<b>63%</b>
Rezygnacja z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne	50%	<b>57%</b>
Formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie	50%	<b>57%</b>
Dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia	48%	<b>53%</b>
Dzielenie płatności na części	46%	<b>53%</b>
Stosowanie różnych form wnoszenia wadium	44%	<b>51%</b>
Dzielenie zamówienia na części	44%	<b>49%</b>
Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu	37%	40%
Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów, ale wymagań funkcjonalnych	38%	38%
Możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów	33%	35%
Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert	33%	35%

	Badanie 2012 (N = 797)	Badanie 2011 (N = 788)
Powiadomianie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem	30%	28%
Wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia	<b>29%</b>	25%
Zawieranie umowy ramowej	<b>23%</b>	18%
Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów	<b>21%</b>	14%

Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy zadeklarowali znajomość poszczególnych rozwiązań). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Tak jak w roku ubiegłym poproszono respondentów o wskazanie powodów, dla których wymienione wcześniej rozwiązania były przez nich stosowane. Podobnie jak poprzednio (badanie z 2011 roku) najczęściej mówiono, że celem było zapewnienie dostępu do zamówień publicznych jak największej liczbie wykonawców (79%). Jednocześnie nieco ponad połowa badanych (52%) mówiła o chęci wsparcia MSP w dostępie do zamówień publicznych. Wyniki nie różniły się w zależności od typu zamawiającego czy doświadczenia rynkowego.

#### 5.4.4. 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. Jednakże w przeciwieństwie do badania z roku 2011 zrezygnowano z działania polegającego na rozdzielaniu przez respondentów 11 punktów między tryby – w zależności od tego, który tryb prezentowany w parze był 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. Takie działanie zastąpiono prostą oceną w parach polegającą na wskazaniu, który tryb według respondenta jest bardziej przyjazny MSP. Zmianę poprzedzono gruntowną analizą wyników poprzedniego badania, która wykazała, że zadanie nałożone na respondentów w 2011 roku mogło być zbyt kłopotliwe i prowadzić do zniekształcenia wyników. W efekcie wyniki tegorocznej analizy nie są wprost porównywalne z badaniem z roku 2011, jednakże wydaje się, że zdecydowanie lepiej oddają poglądy badanych na temat<sup>103</sup>.

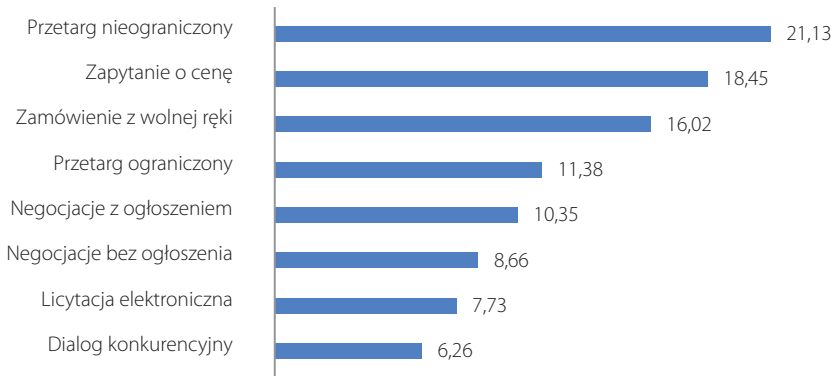
Za najbardziej sprzyjający MSP tryb udzielania zamówień publicznych uznano przetarg nieograniczony, a więc tryb najbardziej znany i najczęściej stosowany przez zamawiających. Wskaźnik użyteczności dla tego trybu wyniósł 21,13 pkt (wartości wskaźników dla wszystkich ocenianych trybów sumują się do 100, a zatem jest on prawie dwukrotnie wyższy niż wskaźnik, który uzyskano by, gdyby wszystkie tryby oceniane były jako jednakowo użyteczne). Na drugim miejscu znalazło się zapytanie o cenę (18,41 pkt), na trzecim zamówienie z wolnej ręki (16,02 pkt). Były to tryby również należące do czołówki pod względem ich stosowania (odpowiednio drugie i trzecie miejsce). Pozostałe tryby zostały ocenione gorzej – przetarg ograniczony (11,3 pkt), negocjacje z ogłoszeniem (10,3 pkt). Najmniej punktów (wartości 6–8 pkt) uzyskały negocjacje bez ogłoszenia, licytacja elektroniczna i dialog konkurencyjny.

Preferencje badanych były niezależne od typu instytucji czy doświadczenia rynkowego. Jak wyżej wspomniano, oceny zamawiających były powiązane z korzystaniem z poszczególnych trybów. Za najbardziej przyjazne wobec MSP były uznawane tryby najczęściej stosowane (im rzadziej dany tryb był stosowany, tym niższą wartość wskaźnika użyteczności dla MSP uzyskiwał).

<sup>103</sup> W poprzednim badaniu najwyższą miarę użyteczności uzyskał przetarg ograniczony, a następnie dialog konkurencyjny, zamówienie z wolnej ręki i przetarg nieograniczony, negocjacje bez ogłoszenia, licytacja elektroniczna oraz zapytanie o cenę.



Wykres 100. Wartość wskaźnika przyjazności trybów postępowań dla MSP

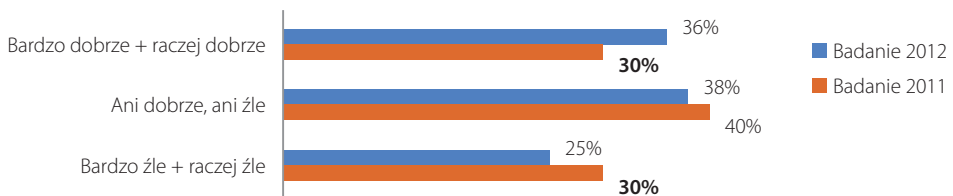


Źródło: badanie ilościowe zamawiających 2012, N = 802.

## 5.5. Zamówienia elektroniczne – ocena i potencjał do realizacji

**W stosunku do badania z roku 2011 istotnie poprawił się poziom wiedzy instytucji zamawiających na temat elektronicznych zamówień publicznych. O ile w ubiegłym roku dobrze lub bardzo dobrze wiedzę własnej instytucji na temat elektronicznych zamówień publicznych oceniło 30% badanych, to obecnie było to 36%** (różnica istotna statystycznie). Odnotowana zmiana spowodowała, że zmniejszył się zarówno odsetek ambiwalentnie oceniających własną instytucję pod kątem wiedzy o zamówieniach elektronicznych, jak również zmniejszył się odsetek respondentów wyrażających negatywną opinię. Co ciekawe opinii nie różnicowało doświadczenie badanych – poziom ocen pozytywnych był zbliżony niezależnie od liczby realizowanych postępowań i wydaje się to potwierdzać niewielką powszechność stosowania zamówień elektronicznych oraz związaną z tym barierę, jaką niewątpliwie są nieustrukturalizowane dobre praktyki dotyczące stosowania elektronicznych zamówień publicznych.

Wykres 101. Jak ocenia Pan(i) poziom wiedzy w Pana(i) instytucji na temat elektronicznych zamówień publicznych?

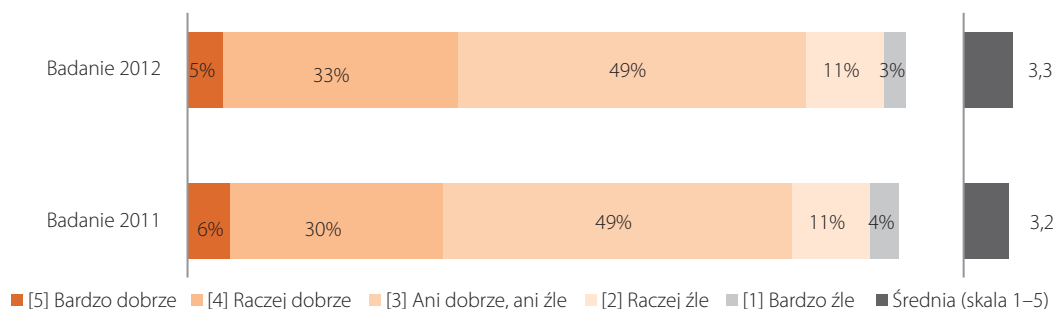


Źródło: badania ilościowe zamawiających N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Natomiast pewne różnice odnotowano w przypadku typu instytucji zamawiającej. W grupie instytucji samorządowych oraz systemu oświaty deklaratywna wiedza utrzymywała się na względnie niskim poziomie (około jednej trzeciej odpowiedzi, że jest ona bardzo dobra lub dobra), choć w przypadku samorządowców odnotowano w stosunku do roku 2011 wzrost odsetka pozytywnych ocen o 12 punktów procentowych (różnica istotna statystycznie). W innych instytucjach pozytywną opinię wyrażało około 40% badanych i była to poziom zbliżony do notowanego w roku poprzednim z wyjątkiem przedsiębiorstw państwowych, gdzie również nastąpił 12 pkt wzrost odsetka odpowiedzi, iż wiedza instytucji o elektronicznych zamówieniach publicznych jest bardzo dobra lub dobra.

Nieczęste prowadzenie elektronicznych zamówień publicznych w połączeniu z niewielką powszechnością dobrych wzorców prowadzenia takich postępowań przynosi skutek w postaci trudności w ocenie użyteczności elektronicznego systemu zamówień dla badanych instytucji. Podobnie jak w 2011 roku blisko połowa badanych nie potrafiła jednoznacznie odpowiedzieć, czy omawiany system byłby przydatny. Wśród pozostałych ankietowanych przeważało jednak przeświadczenie o dużej lub bardzo dużej użyteczności systemu. Opinię taką wyraziło 38% respondentów, podczas gdy przeciwnego zdania było 15%. Nie odnotowano żadnych istotnych różnic w stosunku do roku 2011. Również ocena użyteczności nie różniła się w zależności od typu instytucji, czy doświadczenia w prowadzeniu postępowań na rynku zamówień publicznych. Może to wskazywać, że determinanty, zarówno te wzmacniające, jak i osłabiające szersze zastosowanie zamówień elektronicznych mogą być zakorzenione w kulturze organizacyjnej każdej z tych instytucji. Nie są natomiast pochodną ich pozycji w sektorze finansów publicznych, doświadczeń rynkowych czy uwarunkowań strukturalnych (np. wielkości zasobów ludzkich). Z pewnością zmiana postaw – zwiększenie poczucia, że zamówienia elektroniczne są użyteczne – nastąpiłaby w momencie ich szerszego stosowania. Jak pokazują wyniki zrealizowanych badań, tam, gdzie tego typu rozwiązania były praktykowane, częściej mówiono o ich użyteczności. Ocena użyteczności elektronicznego systemu zamówień była również pochodną postaw wobec innowacyjności. Respondenci aktywni w obszarze zamówień innowacyjnych<sup>104</sup> częściej od grupy tradycjonalistów mówili o korzyściach dla instytucji z tytułu zastosowania elektronicznych zamówień publicznych.

Wykres 102. A jak ogólnie rzecz biorąc ocenia Pan(i) użyteczność elektronicznego systemu zamówień dla Pana(i) instytucji?



Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802.

Tak jak w roku ubiegłym odsetek instytucji, które przeprowadziły licytację elektroniczną był niższy niż 10%<sup>105</sup> i podobnie jak w roku 2011 najczęściej mieliśmy do czynienia z kilkukrotnym korzystaniem z licytacji (46%). Raz skorzystało z niej 40% prowadzących licytację, a wielokrotnie 15%. Wyniki nie różniły się istotnie statystycznie od wyników z poprzedniego badania.

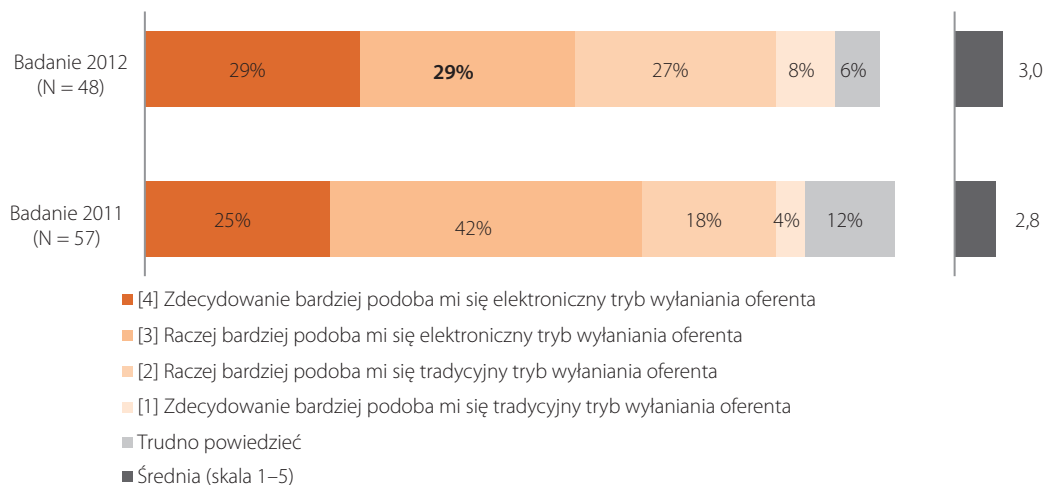
Podobnie jak w pomiarze ubiegłorocznym **większość badanych (58%) uznała, że licytacja jest lepsza od trybów tradycyjnych** (nieco ponad jedna trzecia wyraziła odmienną opinię). **Jednak odsetek ten zmalał w porównaniu z ubiegłym rokiem o 9 punktów procentowych.** Prawdopodobnie zmiana ta jest efektem nieco rzadszych niż w ubiegłorocznym pomiarze doświadczeń zamawiających z licytacją elektroniczną (zarówno w skali instytucji, jak i w skali globalnej – innych instytucji) – wobec rzadszego z nich korzystania przywiązanie do trybów tradycyjnych było większe.

<sup>104</sup> Często są to osoby, które mają praktykę w stosowaniu elektronicznych zamówień publicznych.

<sup>105</sup> Mała liczba badanych mających doświadczenie z licytacją uniemożliwia przeprowadzenie szczegółowych analiz statystycznych, np. według typu instytucji, doświadczenia rynkowego etc.

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. Wyniki nie różniły się istotnie statystycznie od wyników badania z 2011 roku.

Wykres 103. Jak Pan(i) ocenia taki elektroniczny tryb wyłaniania oferenta w porównaniu z tradycyjnym postępowaniem?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy stosowali licytację elektroniczną). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Wykres 104. Dlaczego nigdy nie stosowaliście Państwo licytacji elektronicznej?

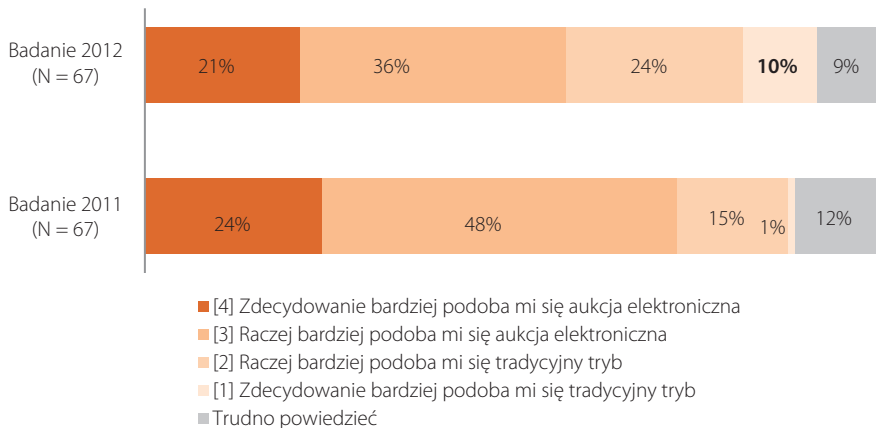


Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy nie stosowali licytacji elektronicznej). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Poprosiliśmy badanych o podanie powodów, które zadecydowały o tym, że ich instytucja nie przeprowadziła licytacji elektronicznej. Choć były one zbliżone do tych z roku 2011, to jednak odnotowano dwie różnice istotne statystycznie. **Zwiększył się z 16% do 23% odsetek respondentów mówiących, że przyczyną rezygnacji był domniemany ograniczony dostęp wykonawców do Internetu; zwiększył się także z 19% do 24% odsetek badanych mówiących, że licytacja nie została przeprowadzona wskutek niskich umiejętności wykonawców korzystania z tego narzędzia.** Natomiast tak jak w roku ubiegłym najczęściej (45%) mówiono o braku zamówień kwalifikujących się do tego trybu, względnie często (27%) przyczyną były także deficyty wiedzy po stronie zamawiających (brak przeszkolonych pracowników – 27%).

Również niewiele instytucji (9%) posiadało doświadczenia w stosowaniu aukcji elektronicznej (w ubiegłorocznym pomiarze – 8%). **Zmieniła się jednak ocena aukcji elektronicznej w porównaniu z tradycyjnym sposobem wyboru najlepszej oferty – do 57% zmniejszył się (zmiana o 15 punktów procentowych) odsetek badanych uważających, że aukcja elektroniczna jest lepsza od trybów tradycyjnych. Towarzyszył temu tym samym wzrost odsetka badanych (z 16% do 34%), którym bardziej podoba się tryb tradycyjny.** Na podstawie zebranych danych trudno wyjaśnić przyczyny spadku preferencji dla aukcji elektronicznej. Należy jednak pamiętać, że w przypadku aukcji elektronicznej mamy do czynienia z niewielką liczbą ankietowanych i zmiana opinii kilku osób mogła spowodować istotną zmianę wartości wskaźnika.

Wykres 105. Jak Pan(i) ocenia taki sposób wyboru najkorzystniejszej oferty w porównaniu z tradycyjnym trybem?



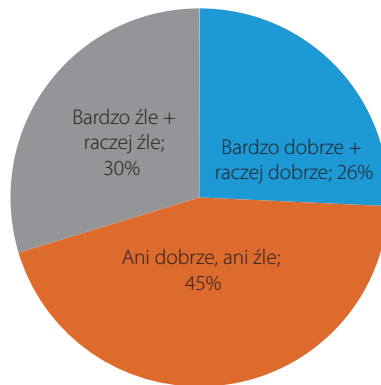
Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy wykorzystywali aukcję elektroniczną). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

W badaniu przeprowadzonym w roku 2012 zadaliśmy zamawiającym dodatkowe pytanie dotyczące oceny stopnia przygotowania przedsiębiorstw sektora MSP do udziału w elektronicznych zamówieniach publicznych. Biorąc pod uwagę, że wśród samych zamawiających nieliczne są przypadki korzystania z zamówień elektronicznych, nie dziwi fakt, że blisko połowa badanych (45%) powiedziała, że wykonawcy są przygotowani „ani dobrze, ani źle”. Wśród pozostałych ankietowanych zdania były podzielone, z niewielką przewagą zamawiających negatywnie oceniających przygotowanie wykonawców. Opinie badanych nie różniły się w zależności od typu instytucji czy doświadczenia rynkowego etc.

W badaniu przeprowadzonym w 2012 roku poprosiliśmy badanych także o odpowiedź na pytanie, czy w ich instytucji były stosowane rozwiązania „cyfrowe”, które mogą, choć nie muszą zwiększać efektywność po-

stępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>106</sup>. Najczęściej stosowanym działaniem było umieszczenie SIWZ na stronie internetowej nawet wówczas, gdy nie jest to obowiązuje (40%). Na drugim miejscu znalazło się dopuszczanie przekazywania wniosków, zawiadomień i informacji w formie elektronicznej bez stosowania podpisu elektronicznego (33%), a na trzecim – stworzenie zakładki „profil nabywcy” na stronie internetowej zamawiającego (24%). Względnie często dochodziło do digitalizacji postępowania, tzn. dokumenty z nim związane były gromadzone i przechowywane w wersji elektronicznej (21%). Najrzadziej natomiast dopuszczano możliwość składania ofert i podpisywania umów w postaci elektronicznej (odpowiednio 14% i 13%). Uzyskane wyniki nie różniły się zasadniczo w zależności od typu zamawiającego, jego doświadczenia etc.

Wykres 106. Jak ocenia Pan(i) przygotowanie wykonawców z sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw do udziału w elektronicznych zamówieniach publicznych?



Źródło: badanie ilościowe zamawiających 2012 (N = 802).

Następnie przedstawiono badanym (podobnie jak w roku 2011) kilka rozwiązań związanych z wykorzystaniem technologii informatycznych w zamówieniach publicznych i poproszono, aby dokonali ich oceny pod kątem użyteczności dla instytucji zamawiającej oraz dla wykonawców. Ze względu na fakt, że w badaniu 2012 kategoria pytania została wzbogacona o kilka dodatkowych kategorii zaczniemy omówienie wyników od przedstawienia różnic pomiędzy pomiarami z 2011 i 2012 roku, a następnie przejdźmy do omówienia ocen dotyczących rozwiązań prezentowanych wyłącznie w 2012 roku.

W stosunku do poprzedniego badania zaszło kilka istotnych zmian. **Zwiększył się odsetek (z 14% do 19%, zmiana istotna statystycznie) oceniających istnienie elektronicznej bazy dokumentów jako raczej lub zdecydowanie nieużyteczne dla instytucji**, aczkolwiek rozwiązanie to w dalszym ciągu mogło cieszyć się pozytywnymi opiniami zdecydowanej większości badanych (72%). Wyraźnie **zwiększyła się akceptacja dla rozwiązania polegającego na umożliwianiu składania ofert i załączników drogą elektroniczną (z 59% do 68%)**; **z 48% do 60% wzrósł odsetek badanych uważających, że użyteczne lub raczej użyteczne jest dopuszczenie do elektronicznej licytacji ceny** (ale oferta/wniosek o dopuszczenie do postępowania składany jest w sposób tradycyjny); również **istotnie wzrósł odsetek ankietowanych dobrze oceniających możliwość podpisywania umów w postaci elektronicznej (z 51% do 56%)**. Jednocześnie **zmniejszyła się grupa respondentów uważających, że użytecznym dla instytucji rozwiązaniem jest elektroniczna licytacja innych kryteriów niż cena (z 63% do 58%)**.

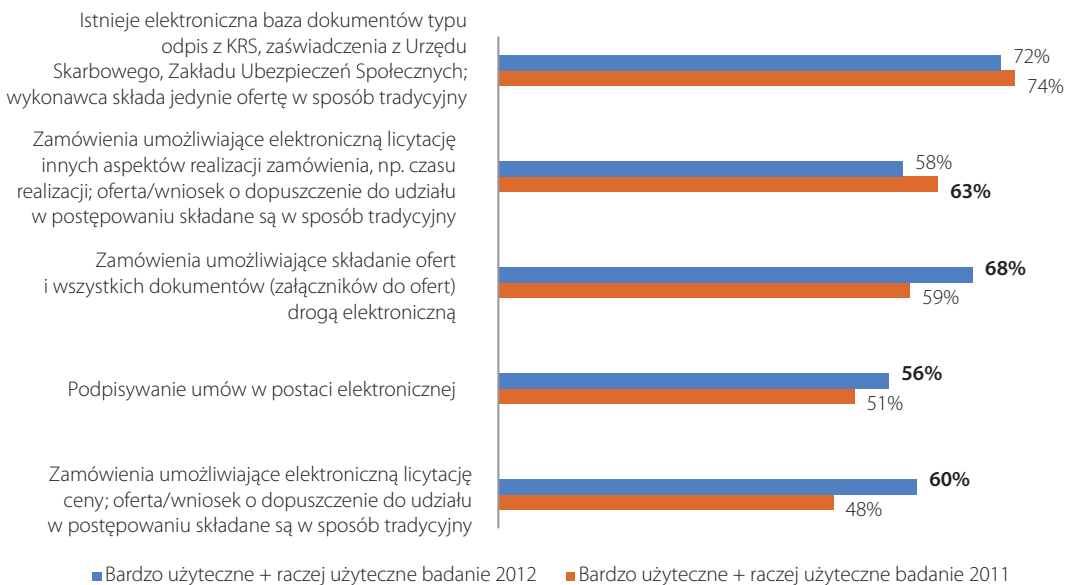
Opinie badanych były zbliżone we wszystkich grupach wyodrębnionych na podstawie doświadczenia rynkowego, typu instytucji, przyjazności dla MSP oraz poziomu innowacyjności, aczkolwiek nieco częściej korzystne

<sup>106</sup> Badanym została przedstawiona lista rozwiązań. Z listy tej wybierali te, które kiedykolwiek miały zastosowanie w ich instytucji.

oceny omawianych rozwiązań pojawiały się w wśród najbardziej innowacyjnych zamawiających oraz zamawiających najbardziej przyjaznych przedsiębiorstwom sektora MSP.

Rozwiązania, o jakie pytano wyłącznie w badaniu w roku 2012 również zostały ocenione przez zdecydowaną większość badanych (63–79%) jako użyteczne lub bardzo użyteczne dla zamawiających instytucji. Najwyżej oceniono (79%) możliwość kierowania pytań do zamawiającego drogą elektroniczną. Wysoko oceniono również użyteczność obowiązkowego zamieszczania SIWZ na stronie internetowej zamawiającego (75%) oraz przekazywanie przez strony oświadczeń, wniosków, zawiadomień i informacji drogą elektroniczną (74%). Nieco mniej ocen pozytywnych uzyskały: digitalizacja postępowania – całość dokumentów jest przechowywana i gromadzona w wersji elektronicznej, stworzenie zakładki „profil nabywcy” i umieszczenie jej na stronie zamawiającego, pełna digitalizacja procesu zamówienia publicznego (od 63% do 68% opinii, że są to rozwiązania bardzo lub raczej użyteczne). Nie odnotowano istotnych różnic pomiędzy badanymi instytucjami.

Wykres 107. Jak ocenia Pan(i) użyteczność następujących rozwiązań dla Pana(i) instytucji?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (N = 802). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Badani zostali również poproszeni o ocenę tych rozwiązań z punktu widzenia interesu wykonawców z sektora MSP. W stosunku do roku 2011 odnotowano kilka zmian istotnych statystycznie, co jednak nie zmieniło ogólnego wyniku, tj. zdecydowanej przewagi odsetka respondentów uważających, że każde z zaprezentowanych rozwiązań byłoby użyteczne dla wykonawców z sektora MSP. Opinie pokrywały się z oceną użyteczności dla instytucji zamawiających. Z największą aprobatą spotkał się pomysł stworzenia elektronicznej bazy dokumentów (72%), na drugim miejscu pod względem sumy odsetków wskazań „zdecydowanie użyteczne” i „raczej użyteczne” znalazło się rozwiązanie umożliwiające składanie ofert i wszystkich dokumentów drogą elektroniczną (69%), a na kolejnych miejscach: elektroniczna licytacja ceny (63%)<sup>107</sup>, licytacja elektroniczna innych aspektów niż cena (62%) oraz podpisywanie umów w wersji elektronicznej. W przypadku licytacji elektronicznej innych aspektów niż cena istotnie zmniejszył się odsetek badanych uważających to rozwiązanie za użyteczne dla MSP (z 67% do 62%), wzrósł też istotnie odsetek ankietowanych mówiących, że rozwiązanie to nie jest korzystne (z 14% do

<sup>107</sup> W przypadku tego rozwiązania nastąpił istotny statystycznie wzrost wskazań pozytywnych (z 58% do 63%).

23%). W ocenach dotyczących podpisywania umów w postaci elektronicznej zwiększył się odsetek badanych negatywnie wypowiadających się o użyteczności tego rozwiązania dla MSP (z 20% do 23%). Nie odnotowano istotnych różnic pomiędzy badanymi instytucjami.

Wykres 108. Jak ocenia Pan(i) użyteczność następujących rozwiązań dla Pana(i) instytucji?



Źródło: badanie ilościowe zamawiających 2012 (N = 802).

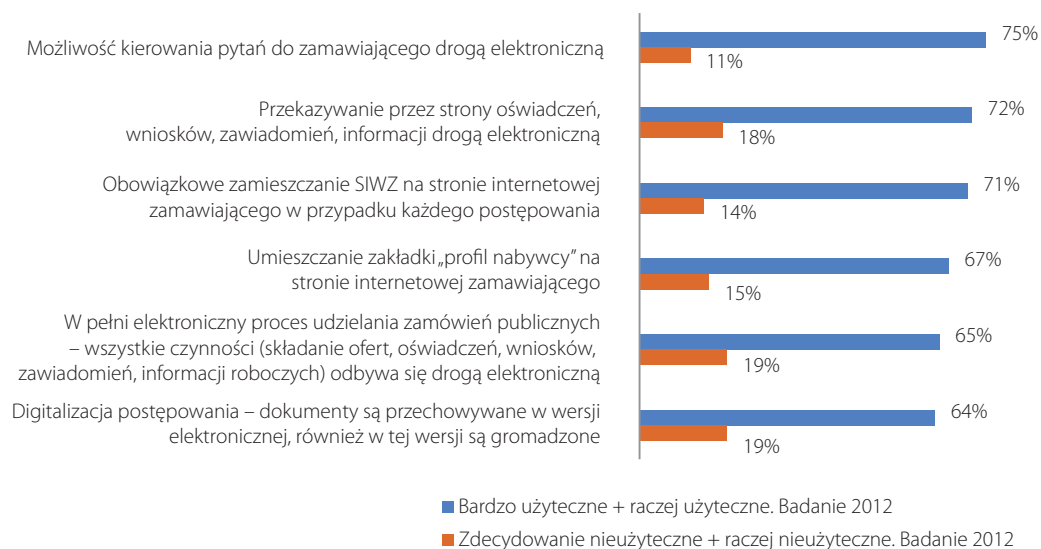
Wykres 109. Jak ocenia Pan(i) użyteczność tych rozwiązań dla wykonawców z sektora MSP?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (N = 802). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

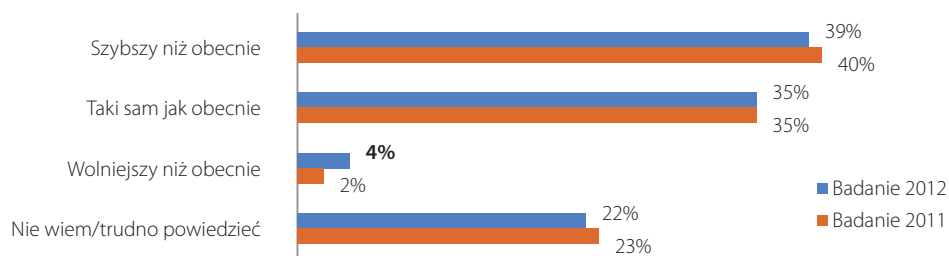
Pozostałe rozwiązania (o które pytano wyłącznie w badaniu 2012 roku) również uzyskały zdecydowaną przewagę opinii o ich dużym lub raczej dużym poziomie użyteczności dla wykonawców. Najlepiej oceniono możliwość kierowania pytań do zamawiającego drogą elektroniczną, możliwość przekazywania oświadczeń, wniosków i innych informacji drogą elektroniczną oraz obowiązek umieszczania SIWZ na stronie zamawiającego. W przypadku tych działań odsetek respondentów uważających je za użyteczne dla MSP wahał się od 71% do 75%. Nieco gorzej oceniono użyteczność: umieszczania na stronach zamawiającego „profilu nabywcy”, pełnej digitalizacji procesu udzielania zamówienia publicznego oraz digitalizacji polegającej na gromadzeniu i przechowywaniu dokumentów w postaci elektronicznej (odsetek odpowiedzi „bardzo użyteczne” i „raczej użyteczne” wahał się od 64% do 67%). Opinie badanych były zbliżone do ocen użyteczności omawianych rozwiązań dla instytucji zamawiających i nie różniły się istotnie w zależności od typu instytucji, jej doświadczeń rynkowych etc.

Wykres 110. Jak ocenia Pan(i) użyteczność tych rozwiązań dla wykonawców z sektora MSP?



Źródło: badanie ilościowe zamawiających 2012 (N = 802).

Wykres 111. Czy w najbliższym czasie przewiduje Pan(i), że rozwój rynku elektronicznych zamówień publicznych będzie ...?



Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w roku 2011 zamawiający byli podzieleni w kwestii dynamiki rozwoju rynku zamówień elektronicznych. Linią niezgody pomiędzy badanymi było to, czy elektroniczne zamówienia będą się rozwijały w obecnym tempie, z czym zgadzało się 35% ankietowanych, czy też ich rozwój będzie szybszy. Taką opinię

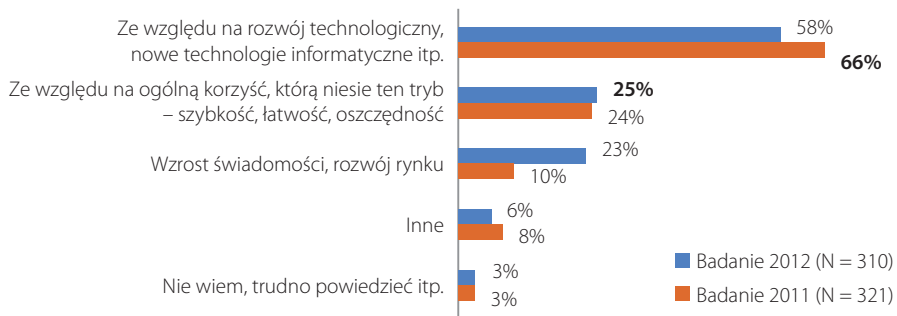


podzielało 39% respondentów. Natomiast pomimo istotnego wzrostu odsetka odpowiedzi, że rozwój elektronicznych zamówień będzie przebiegał wolniej niż obecnie w dalszym ciągu badani, którzy podzielają taką opinię stanowią zdecydowaną mniejszość (4%).

Opinie badanych były zróżnicowane w niewielkim stopniu, przy czym można odnotować, że przekonanie o stabilizacji tempa rozwoju elektronicznych zamówień było silniejsze w instytucjach o wysokim i relatywnie wysokim poziomie innowacyjności – 44% i 39%, podczas gdy w dwóch grupach o najniższym poziomie innowacyjności było to około 30%. Jednocześnie poziom innowacyjności miał wpływ na gotowość do udzielania odpowiedzi na zadane pytanie. Im był on mniejszy, tym częściej badani mówili, że nie potrafią ocenić tej kwestii.

Szybszy rozwój zamówień elektronicznych był uzasadniany postępowaniem w dziedzinie technologii informatycznych (58%) oraz wzrostem świadomości rynku (23%). Drugi z tych argumentów był wyraźnie częściej wymieniany przez przedstawicieli instytucji o dużym i bardzo dużym doświadczeniu rynkowym (ponad jedną czwartą, podczas gdy wśród mniej doświadczonych – około jednej piątej i mniej). Mówiono też względnie często (25%) o ogólnych korzyściach (szybkość, łatwość, oszczędność), jakie mogą zapewniać elektroniczne zamówienia.

Wykres 112. Dlaczego rozwój zamówień elektronicznych będzie szybszy niż obecnie?



Źródło: badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy uważają, że elektroniczne zamówienia będą się rozwijały szybciej niż obecnie). Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

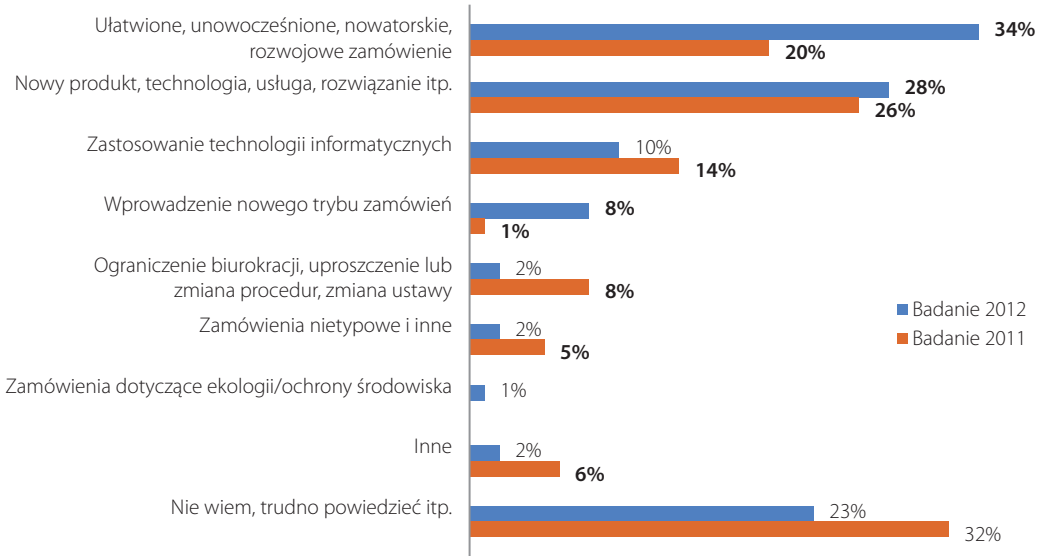
Natomiast spodziewający się stabilizacji tempa rozwoju elektronicznych zamówień publicznych najczęściej zwracali uwagę na ewolucyjny (a więc długotrwały) charakter zmiany (27%) oraz braku doświadczenia i wiedzy, które uniemożliwiają szybsze wdrażanie e-zamówień (25%). Względnie często mówiono o problemach technicznych (11%).

## 5.6. Zamówienia innowacyjne – ocena i potencjał do realizacji

Spontaniczne skojarzenia związane z pojęciem „innowacyjne zamówienia publiczne” lokowały się przede wszystkim w podstawowym znaczeniu terminu „innowacyjny”. Badani mówili zatem o nowatorstwie, unowocześnieniu, rozwoju (34%) oraz o nowych produktach, technologiach usługach (28%). Jeden na dziesięć ankietowanych łączył omawiane pojęcie z zastosowaniem technologii komputerowych, nieco rzadziej z wprowadzeniem nowego typu zamówień. Sporadycznie mówiono o ograniczeniu biurokracji, o czymś nietypowym, zamówieniach dotyczących ekologii. Skojarzenia były podobne do wymienianych w roku 2011, ponadto – podobnie jak w roku ubiegłym – wielu badanych (23%) miało problem z odpowiedzią na zadane pytanie. Odnotowano kilka zmian istotnych statystycznie. **Wzrosły odsetki ankietowanych kojarzących omawiane pojęcie z nowymi produktami, technologiami oraz z podstawowym znaczeniem terminu innowacyjność. Wyraźnie częściej**

**mówiono o nowym typie zamówień. Jednocześnie zmniejszył się odsetek badanych łączących innowacyjność z IT, jak również zmniejszył się odsetek respondentów niemających spontanicznych skojarzeń z pojęciem „innowacyjne zamówienia publiczne”.**

Wykres 113. Proszę powiedzieć, co rozumie Pan(i) przez pojęcie innowacyjnego zamówienia publicznego?



Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Oprócz odpowiedzi na pytanie otwarte badani zostali również poproszeni o ocenę kilku stwierdzeń pod kątem siły ich skojarzeń z pojęciem „innowacyjne zamówienia publiczne”. Takie samo pytanie zostało zastosowane w roku 2011. Ocena była dokonywana 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 porównaniu z rokiem ubiegłym odnotowano kilka zmian istotnych statystycznie. Nie wpłynęły one jednak na zmianę hierarchii skojarzeń. Te same stwierdzenia, które w ubiegłym roku były oceniane najwyżej (jako najsilniej pasujące do omawianego pojęcia), również w tym roku uzyskały najwyższą średnią ocen. Te, które w najmniejszym stopniu były kojarzone z innowacyjnymi zamówieniami, również obecnie uzyskiwały względnie niskie oceny. Warto odnotować, że w przypadku każdego skojarzenia stwierdzono wzrost przeświadczenia, że może ono zostać zaliczone do obszaru „innowacyjnych zamówień”.

W największym stopniu innowacyjne zamówienia były kojarzone z zamówieniami, których celem jest promowanie innowacji (średnia 5,1), a następnie z zamówieniami realizowanymi za pośrednictwem Internetu oraz zamawianiem produktów będących nowością w skali kraju (5,0). Na kolejnych miejscach znalazły się również wysoko oceniane: zamówienia kładące nacisk na aspekty ekologiczne (4,7) oraz zamówienia produktów z obszaru IT (4,6)<sup>108</sup>.

<sup>108</sup> Odpowiedzi zamawiających były w dużym stopniu zbieżne z opiniami wykonawców. Zasadniczą różnicą było jednak silniejsze w grupie zamawiających łączenie innowacyjnych zamówień publicznych z zamówieniami „nowości w skali kraju”. Dla przypomnienia – w stosunku do roku 2011 wykonawcy zmniejszyli swoją pewność, czy takie zamówienia można nazywać innowacyjnymi, choć w dalszym ciągu częściej uważali, że są one innowacyjne (średnia 4,1 wobec 5,1 w 2011 roku).

Tabela 21. Proszę powiedzieć, z czym kojarzą się Panu(i) innowacyjne zamówienia publiczne. Proszę posłużyć 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	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Zamówienia, których celem jest promowanie innowacji	4%	<b>8%</b>	4%	3%	7%	5%	21%	23%	21%	21%	20%	20%	<b>24%</b>	20%	<b>5,1</b>	4,9
Zamówienia realizowane za pośrednictwem platformy elektronicznej (przez Internet)	5%	6%	4%	3%	<b>7%</b>	5%	22%	24%	22%	20%	18%	19%	23%	23%	5	5
Zamówienia produktów będących nowością w skali kraju	6%	<b>8%</b>	4%	3%	7%	6%	19%	22%	22%	20%	18%	21%	23%	<b>5</b>	<b>5</b>	4,8
Zamówienia, gdzie relatywnie duże znaczenie ma ekologia (ekologiczne wykonanie, zastosowanie materiałów ekologicznych)	6%	<b>9%</b>	4%	4%	<b>9%</b>	6%	24%	25%	24%	24%	18%	18%	15%	13%	4,7	4,6
Zamówienia sprzętu IT, technologii komputerowych	7%	<b>10%</b>	7%	4%	7%	7%	24%	23%	21%	21%	16%	18%	18%	16%	4,6	4,6
Zamówienia, których przedmiotem nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wnieść swoje własne rozwiązania)	9%	<b>12%</b>	8%	7%	10%	9%	26%	29%	21%	20%	15%	14%	<b>11%</b>	8%	<b>4,3</b>	4,1
Zamówienia, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną	11%	<b>15%</b>	9%	8%	8%	10%	26%	24%	23%	22%	13%	15%	<b>11%</b>	7%	<b>4,2</b>	4
Zamówienia ukierunkowane na długą współpracę z wykonawcą	13%	<b>18%</b>	<b>12%</b>	8%	10%	11%	27%	27%	18%	18%	11%	12%	<b>9%</b>	5%	<b>4</b>	3,8
Zamówienia, gdzie waga ceny jest relatywnie niska	14%	17%	10%	9%	11%	12%	23%	<b>29%</b>	20%	17%	11%	10%	<b>11%</b>	5%	<b>4</b>	3,7
Zamówienia, których efekty są widoczne w długim terminie	14%	<b>18%</b>	11%	11%	10%	10%	27%	28%	20%	18%	11%	11%	<b>7%</b>	4%	<b>3,9</b>	3,7
Zamówienia, w których urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa	16%	<b>21%</b>	11%	10%	8%	<b>11%</b>	26%	26%	17%	17%	<b>11%</b>	11%	<b>11%</b>	5%	<b>3,9</b>	3,6

Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

W mniejszym stopniu (choć nadal były to silne skojarzenia) z akceptacją badanych spotkały się skojarzenia leżące w obszarze procesu postępowania przetargowego: zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (4,3), zamówienia, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną (4,2) oraz takie, gdzie przewidywana jest długotrwała współpraca z wykonawcą i zamówienia, w których ranga kryterium cenowego jest relatywnie niska (4,0).

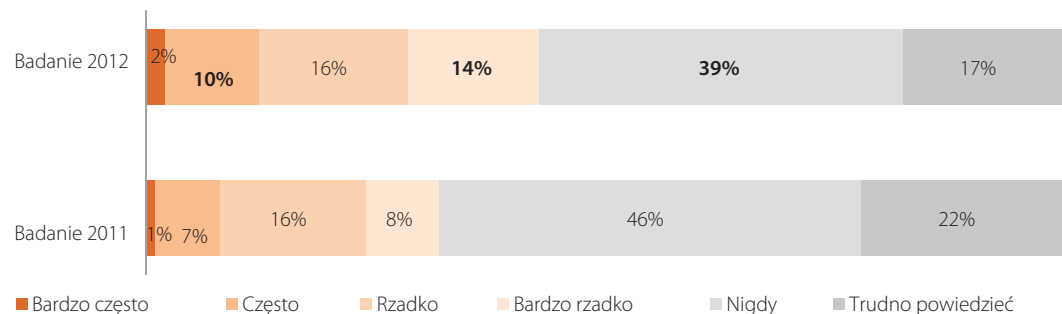
Z mniejszym przekonaniem badani łączyli innowacyjne zamówienia z przedsięwzięciami, których efekty widoczne są w dłuższym terminie oraz takimi, gdzie pracownicy zamawiającego zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa (po 3,9).

W porównaniu z rokiem ubiegłym **zwiększył się odsetek instytucji realizujących zamówienia na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań**. O ile w poprzednim badaniu instytucje nigdy nieprowadzące omawianych postępowań stanowiły blisko połowę (46%) próby, to obecnie ich odsetek zmniejszył się istotnie do 39%. Jednocześnie jednak, jeżeli instytucja decyduje się na zakup nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań, to ma to miejsce w nielicznych postępowaniach. W sumie niemal jedna trzecia (30%) zamawiających powiedziała, że zamówienia te zdarzają się rzadko lub bardzo rzadko, a nieco ponad jedna dziesiąta (12%), iż są to częste lub bardzo częste przypadki.

Innowacyjne zamówienia najczęściej zdarzają się instytucjom, które prowadzą najwięcej postępowań (czwarta grupa kwartylowa – 68%), ale już w pozostałych grupach zdarzają się znacznie rzadziej (od 56% do 61%). Ponadto innowacyjność była również powiązana z inicjowaniem działań przyjaznych dla sektora MSP. W grupie najbardziej przyjaznej wobec MSP innowacyjne zamówienia realizowało 70% instytucji, a w grupie o najniższym poziomie przyjazności dla MSP – 52%.

Istotne zmiany można było zaobserwować w przypadku instytucji centralnych, samorządowych i przedsiębiorstw państwowych. W roku ubiegłym blisko połowa z nich twierdziła, że nie prowadzi innowacyjnych zamówień, podczas gdy obecnie podobną opinię wyraziło już „tylko” od 36% do 43% ich przedstawicieli (była to zmiana istotna statystycznie).

Wykres 114. 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?

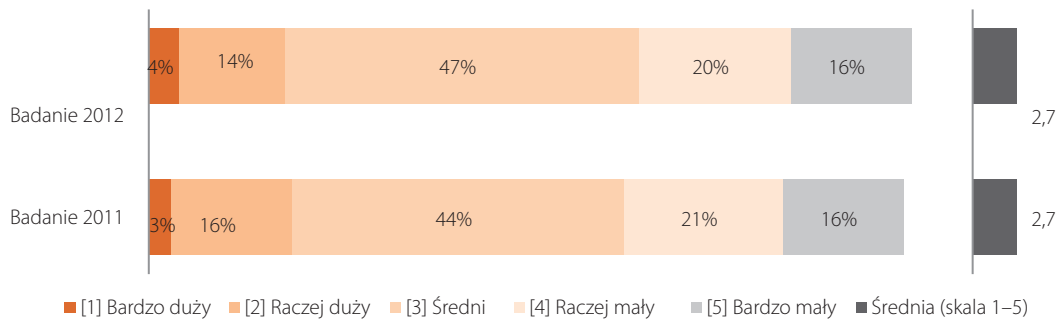


Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Innowacyjne zamówienia najczęściej dotyczyły zakupu nowego sprzętu i urządzeń (31%) oraz nowych technologii (20%). Rzadziej obejmowały innowacyjne usługi (10%), modernizację sprzętu, technologii, urządzeń (7%), roboty budowlane (4%). Również w roku ubiegłym badani w podobnej kolejności wymieniali przykłady innowacyjnych zamówień.

Nie zmieniło się postrzeganie potencjału własnej instytucji do zamawiania nowych lub znacząco udoskonalonych produktów/usług. Według 47% badanych potencjał ten jest średni, blisko jedna piąta oceniała go pozytywnie (ale tylko 4% stanowiły oceny zdecydowanie pozytywne). Ponad jedna trzecia (36%) ankietowanych negatywnie wypowiedziała się o potencjale własnej instytucji do prowadzenia zamówień innowacyjnych (w tym 16% oceniło ten potencjał jako bardzo mały).

Wykres 115. 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: badania ilościowe zamawiających, N = 802.

Różnice w ocenie potencjału pomiędzy różnymi typami instytucji były niewielkie. Przy czym wyróżniały się instytucje oświatowe, które z jednej strony względnie często deklarowały wysoki poziom przygotowania do realizacji innowacyjnych zamówień (19%, nieznacznie częściej niż inne instytucje, z wyjątkiem ochrony zdrowia, gdzie poziom dobrego przygotowania był podobny jak w instytucjach oświatowych), ale jednocześnie w grupie tej najczęściej (45%, w pozostałych grupach od 30% do 41%) można było się spotkać z opiniami o złym przygotowaniu. Ponadto deklaratywnie lepsze przygotowanie notowano w grupach realizujących najwięcej zamówień, co prawdopodobnie jest pochodną większego doświadczenia tych instytucji. W czwartej i trzeciej grupie kwartylowej dobre przygotowanie było udziałem ponad jednej piątej instytucji, podczas gdy w drugiej i pierwszej (realizują najmniej zamówień) – nieco ponad jednej dziesiątej.

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 45% do 52%. Należy podkreślić, że **w każdym z analizowanych wymiarów odnotowano istotny statystycznie wzrost odsetka ocen zdecydowanie pozytywnych**. Co prawda w trzech przypadkach zwiększył się również istotnie odsetek badanych bardzo źle oceniających potencjał instytucji, ale skala tego zjawiska była zdecydowanie mniejsza.

Tabela 22. 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	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Umiejętność zdefiniowania kryteriów dostępu dla wykonawców	<b>11%</b>	7%	37%	41%	42%	44%	8%	7%	<b>2%</b>	1%
Umiejętność zdefiniowania kryteriów dostępu dla członków zespołu realizującego zamówienie	<b>10%</b>	7%	35%	36%	43%	<b>49%</b>	9%	7%	<b>3%</b>	2%

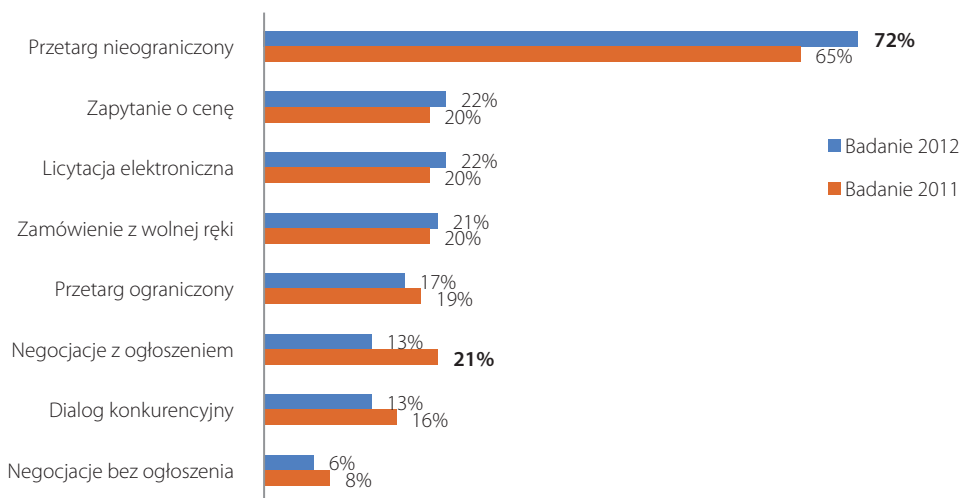
c.d. tabeli 22.

	[1] Bardzo duży		[2] Raczej duży		[3] Średni		[4] Raczej mały		[5] Bardzo mały	
	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011
Umiejętność przygotowania opisu zamówienia	<b>13%</b>	9%	34%	38%	42%	44%	8%	6%	3%	2%
Umiejętność zdefiniowania kryteriów oceny oferty	<b>12%</b>	9%	38%	40%	39%	<b>43%</b>	8%	7%	<b>3%</b>	1%
Umiejętność współpracy z wykonawcą w zakresie realizacji zamówienia	<b>14%</b>	10%	38%	40%	39%	43%	6%	5%	3%	1%

Źródło: badanie ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

**W stosunku do badania z 2011 roku nastąpiło istotne (o 7 punktów procentowych) zwiększenie się odsetka respondentów uważających, że trybem najbardziej sprzyjającym innowacjom jest przetarg nieograniczony (72%).** Zmniejszył się natomiast istotnie odsetek wskazań na negocjacje z ogłoszeniem jako tryb sprzyjający innowacyjności. O ile w roku 2011 za taki uważało je 21% ankietowanych, to obecnie już tylko 13%. Tym samym tryb ten stał się jednym z najmniej (według badanych) wspierających innowacyjne zamówienia (poprzednio był na drugim miejscu). Również istotnie zmniejszył się (z 16% do 13%) odsetek zamawiających uważających, że dialog konkurencyjny jest szczególnie korzystny dla innowacyjnych zamówień. Nie odnotowano natomiast zmian ocen w przypadku pozostałych trybów. Zamówienia z wolnej ręki, zapytanie o cenę, licytacja elektroniczna, przetarg ograniczony są według około jednej piątej badanych trybami w największym stopniu sprzyjającymi realizacji zamówień na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań.

Wykres 116. Które tryby postępowania w największym stopniu sprzyjają realizacji zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań? Proszę wskazać maksymalnie trzy

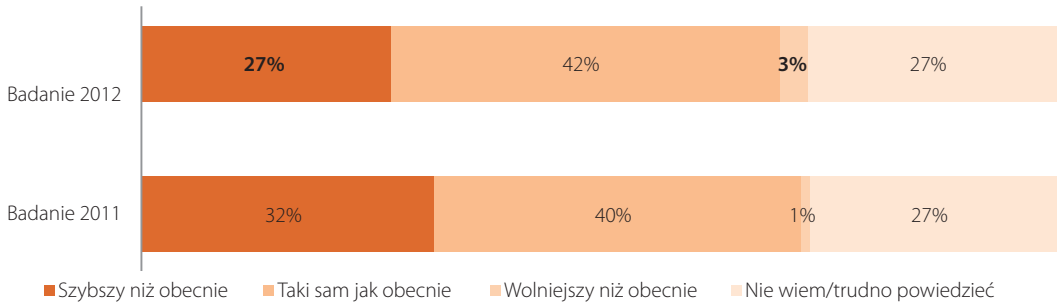


Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w przypadku zamówień elektronicznych, poprosiliśmy respondentów o oszacowanie tempa rozwoju rynku innowacyjnych zamówień publicznych. Względna większość (42%) zamawiających nie spodziewała się zmian, a ponad jedna czwarta (27%) oczekiwała zwiększenia dynamiki wzrostu. Często też można było spotkać się z brakiem wiedzy umożliwiającej odpowiedź na zadane pytanie (27%). **W porównaniu z rokiem**

**2011 zmniejszył się istotnie (z 32% do 27%) odsetek badanych spodziewających się szybszego tempa rozwoju zamówień innowacyjnych oraz istotnie zwiększył się (z 1% do 3%) odsetek badanych mówiących o zmniejszeniu tempa wprowadzania innowacyjnych zamówień publicznych.**

Wykres 117. Czy w najbliższym czasie przewiduje Pan(i), że rozwój rynku innowacyjnych zamówień publicznych, tj. zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań, będzie:...



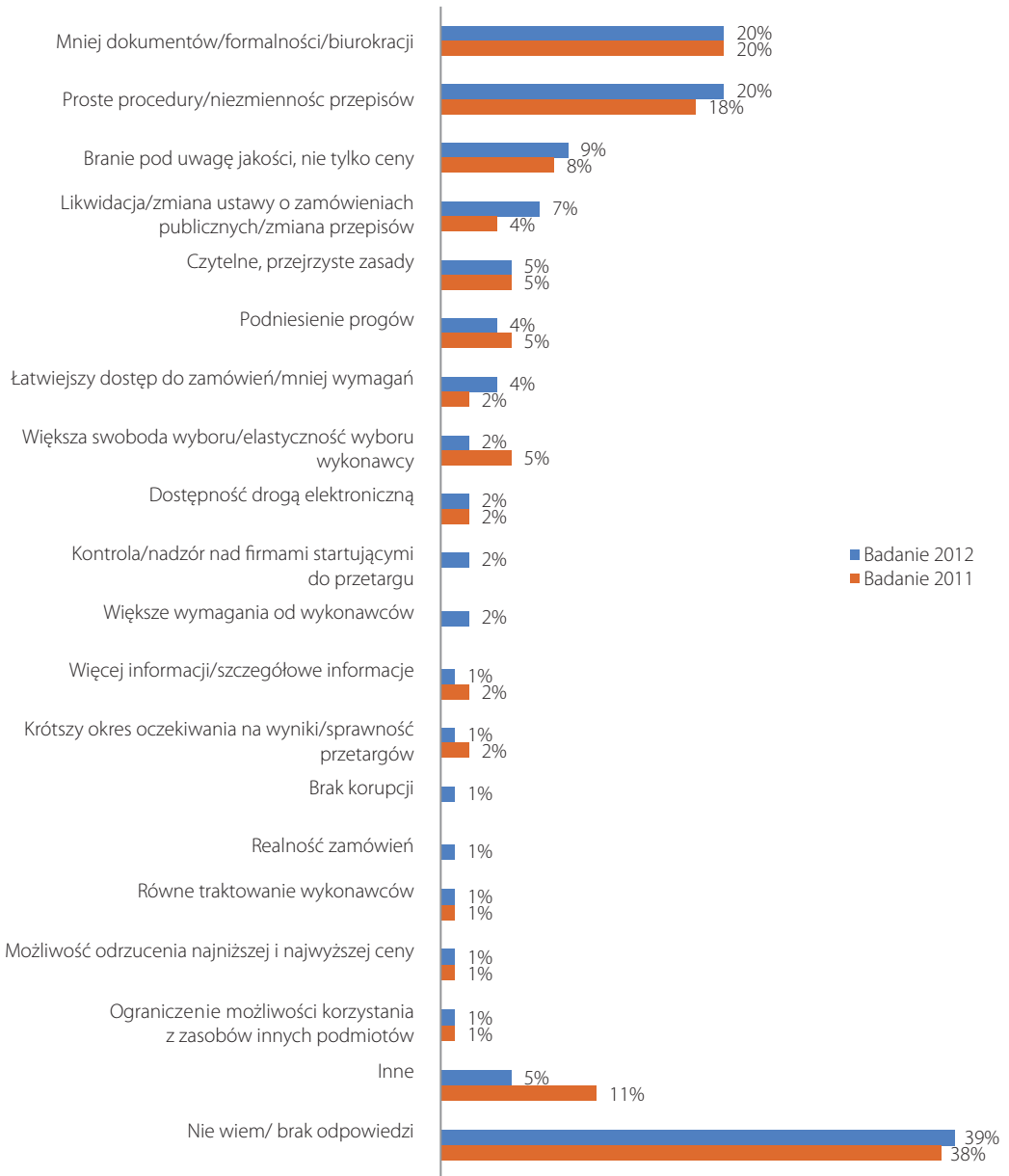
Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802. Pogrubioną czcionką wyróżniono różnice istotne statystycznie.

## 5.7. Pożądane zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych

Nie zmieniły się postulaty dotyczące zmian, jakie należałoby wprowadzić w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych. Przedstawiciele zamawiających postulowali przede wszystkim działania zmierzające do zmniejszenia formalizmu, „zakotwiczenia” przepisów, które obecnie są postrzegane jako zbyt często się zmieniające, co z pewnością nie służy stabilizacji i wymusza uruchamianie procesów dostosowawczych. Inne postulaty były zgłaszane znacząco rzadziej. Badani mówili m.in. o potrzebie odchodzenia od kryterium cenowego oraz gruntownym uproszczeniu ustawy PZP (lub wręcz jej likwidacji), 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, co pozwala powtórzyć wniosek z poprzedniego raportu, że fakt ten powinien budzić zaniepokojenie, respondentami były bowiem osoby, które na co dzień zajmują się zamówieniami publicznymi.

Zwraca uwagę, że postulaty przedstawiane przez zamawiających są bardzo często, o ile nie w większości przypadków zbieżne z propozycjami zgłaszanymi przez wykonawców. Zatem grupy te borykają się z podobnymi problemami, choć z pewnością mogą się różnić pod względem poglądów na temat genezy problemów i sposobów ich pokonywania. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby nakłonienie zamawiających do choć chwilowego wejścia w rolę rynkową, tj. podmiotu rynku komercyjnego, a wykonawcom przyjęcia optyki zamawiających. Takie doświadczenie mogłoby ułatwić współpracę pomiędzy dwoma grupami, zwłaszcza, że obie zwracają uwagę na podobne trudności, jakie napotykają podczas działań na rynku zamówień publicznych.

Wykres 118. Gdyby miał(a) Pan(i) wprowadzić jakieś zmiany dotyczące funkcjonowania rynku zamówień publicznych, to jakie zmiany Pan(i) by zaproponował(a)?



Źródło: badania ilościowe zamawiających, N = 802.





## 6. REKOMENDACJE

Wyniki drugiego pomiaru przeprowadzonego w ramach cyklicznych badań zamawiających i przedsiębiorstw z sektora MSP, w tym wykonawców aktywnych na rynku zamówień publicznych, nie dostarczają przesłanek do zasadniczej zmiany rekomendacji wypracowanych na podstawie ubiegłorocznych badań<sup>109</sup>. Rekomendacje te – mimo rozwinięcia i doprecyzowania niektórych z nich o dalsze kierunki pożądanych działań – utrzymują swoją moc z uwagi na brak istotnych zmian w praktyce udzielania zamówień publicznych przez zamawiających i w sposobie funkcjonowania na tym rynku wykonawców. W szczególności wyniki badania nie ujawniają istotnych pozytywnych zmian w dostępie MSP do rynku zamówień publicznych (w tym aspekcie można nawet mówić o pogorszeniu się sytuacji, bo w rynku uczestniczy mniejszy odsetek MSP niż w pomiarze z ubiegłego roku), a także w obszarze zamówień innowacyjnych i elektronicznych. Ponadto w ciągu roku, jaki upłynął między pierwszym a drugim pomiarem, na gruncie prawa zamówień publicznych nie zaszły zmiany istotne (natomiast został przygotowany – spójny z niektórymi rekomendacjami niniejszego raportu – projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo Zamówień Publicznych)<sup>110</sup>. Wyniki badania zrealizowanego w 2012 roku nie wykazały także istnienia nowych obszarów problemowych, wymuszających rewizję wcześniej przygotowanych rekomendacji. Aczkolwiek w świetle perturbacji, które miały miejsce w roku 2012 na rynku zamówień publicznych – problemy finansowe podmiotów realizujących duże projekty infrastrukturalne oraz będący tego następstwem zator płatniczy na linii wykonawca – podwykonawcy<sup>111</sup>, jeszcze większego znaczenia wydają się nabierać rekomendacje wzywające do ograniczenia wyboru najkorzystniejszej oferty wyłącznie na podstawie kryterium cenowego. Pozwalamy sobie na stwierdzenie, że w interesie państwa i jego obywateli jest realizacja zamówień o jak najwyższej jakości, a nie o jak najniższej cenie. Oczywiście nie jest to wezwanie do rozrzutności, ale do zwiększenia liczby zamówień, w których wybór wykonawcy jest efektem kompromisu pomiędzy ceną a jakością, a nie efektem tworzenia oszczędności, które – jak pokazuje przykład branży budowlanej – mogą być jedynie chwilowe.

### Rozwiązania służące zniesieniu barier dostępu MSP do rynku zamówień publicznych

- Wskazujemy, że zbyt często dokonywane zmiany, inflacja prawa oraz coraz większy stopień skomplikowania systemu prawnego zamówień publicznych powodują, 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. Należy jednocześnie podkreślić, że częsta zmiana przepisów nie jest jedynie problemem wykonawców, ale rów-

<sup>109</sup> Dotyczy głównie rekomendacji postulujących zmiany w niektórych przepisach regulujących rynek zamówień publicznych.

<sup>110</sup> Projekt przyjęła Rada Ministrów dn. 08.05.2012 r. Projekt został przedłożony przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Już po zakończeniu prac badawczych w roku 2012, w dniu 12 października 2012 r. przez Sejm została przyjęta Ustawa o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Przewiduje ona kilka rozwiązań, które są zbieżne z postulatami autorów niniejszego raportu. Zwraca uwagę, że w myśl nowego art. 31.a 1. zamawiający będą mogli przeprowadzić dialog techniczny, zwracając się o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy, możliwości ustanowienia systemu kwalifikowanych wykonawców (dot. zamawiających sektorowych art. 134a), możliwości zobowiązania wykonawcy będącego koncesjonariuszem robót budowlanych do zawarcia z innymi podmiotami umowy o podwykonawstwo stanowiącej co najmniej 30% wartości (art. 131 ust. 4). Uwzględniono w niej również problem luki informacyjnej (widocznej również w trakcie prac analitycznych nad niniejszym i ubiegłorocznym raportem) dotyczącej wielkości zamówień udzielanych poniżej progu (w myśl art. 4 pkt 8). Zgodnie z art. 98 ustawy zamawiający będą mieli obowiązek podawania (w sprawozdaniu) łącznej wartości zamówień udzielonych zgodnie z przesłanką art. 4. pkt 8. oraz liczby i wartości zamówień, wobec których obecnie nie stosuje się ustawy PZP w myśl wyłączeń zawartych w pkt 1–3, 6, 7 oraz 10–13 art. 4 ustawy PZP. Ponadto przyjęty przez Sejm projekt Ustawy nakłada taki sam obowiązek sprawozdawczy na zamawiających sektorowych, którzy nie stosują ustawy PZP w myśl zapisów art. 136–138 ustawy.

<sup>111</sup> Obecnie trwają prace nad nowelizacją ustawy PZP w zakresie przepisów regulujących funkcjonowanie podwykonawców.

niez zamawiających. W odróżnieniu od lat wcześniejszych obfitujących w poważne zmiany w prawie zamówień publicznych, rok 2011, którego dotyczą opisywane w niniejszym raporcie działania wykonawców i zamawiających, był okresem dużej stabilności prawa. Rekomendowane jest dalsze utrzymanie tej korzystnej tendencji i każdorazowe ograniczanie kolejnych nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych z 29 stycznia 2004 r. (ustawa PZP) 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<sup>112</sup>. Rozszerzenie katalogu dopuszczalnych czynności może przyczynić się w rezultacie do zwiększenia udziału mikro-, małych i średnich przedsiębiorców w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.
- Proponujemy wprowadzenie do ustawy o kosztach w sprawach cywilnych z 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 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 ubiegających się o zamówienia publiczne mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, 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 prowadziłyby w rezultacie do zmniejszenia czy ujednolicenia 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<sup>113</sup>.
- Proponujemy wprowadzenie zmian w ustawie PZP polegających na przywróceniu przepisów o zwrocie części wpisu w przypadku nieuwzględnienia odwołania wykonawcy w wyniku orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej<sup>114</sup>. 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 zróż-

<sup>112</sup> Projekt Ustawy przyjęty przez Sejm 12.10.2012 nie przewiduje takiego rozwiązania.

<sup>113</sup> Rekomendacja nie bazuje bezpośrednio na wynikach niniejszej edycji badania. Sformułowano ją na podstawie badań jakościowych trenerów i doradców, realizowanych w poprzednim pomiarze.

<sup>114</sup> Projekt Ustawy przyjęty przez Sejm 12.10.2012 nie odnosi się do tej kwestii.

nicowanie wysokości wpisu w zależności od szacunkowej wartości zamówienia (im niższa wartość, tym niższy wpis)<sup>115</sup>.

- 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 zawnionego nieuzupełnienia 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<sup>116</sup>.
- 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<sup>117</sup>, 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)<sup>118</sup>.
- 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 mógłby być odpowiedzialny Urząd Zamówień Publicznych. 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

<sup>115</sup> Rekomendacja nie bazuje bezpośrednio na wynikach niniejszej edycji badania. Sformułowano ją na podstawie badań jakościowych trenerów i doradców, realizowanych w poprzednim pomiarze.

<sup>116</sup> Rekomendacja nie bazuje bezpośrednio na wynikach niniejszej edycji badania. Sformułowano ją na podstawie badań jakościowych trenerów i doradców, realizowanych w poprzednim pomiarze. Propozycja regulacji w tej kwestii została także zawarta w projekcie założeń projektu Ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych i ma tym samym szansę zostać zrealizowana w niedalekiej przyszłości.

<sup>117</sup> ...postanowienia umowy są istotne wówczas, gdy uwzględnienie takiego postanowienia w pierwotnym ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia umożliwiłoby oferentom przedstawienie znacząco odmienniej oferty (sprawa C-496/99); ...udzieleniem nowego zamówienia jest zmiana umowy, która charakteryzuje się cechami w sposób istotny odbiegającymi od pierwotnego zamówienia i może wskazywać na wolę ponownego negocjowania przez strony ustaleń tego zamówienia (C-454/06).

<sup>118</sup> Projekt zmian w tym zakresie przyjęła Rada Ministrów 08.05.2012 (Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przedłożony przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych). Obecnie projekt Ustawy został przyjęty przez Sejm 12.10.2012 r.

aktualizować bazę danych poprzez zamieszczanie aktualnych dokumentów. Zamawiający mieliby dostęp bezpłatny, gdyż ograniczenie biurokracji przy postępowaniach leży w interesie samych wykonawców. Należy podkreślić, że ostateczny kształt rekomendacji czy też jej zasadność wymagałyby przeprowadzenia dodatkowych analiz i ekspertyz, wzięcia pod uwagę wielu aspektów prawnych i organizacyjnych, w tym związanych z wprowadzeniem e-administracji. Postulujemy prowadzenie prac w tym zakresie.

- Istotne jest upowszechnienie stosowania przepisów ustawy PZP o udzielaniu zaliczek wśród instytucji zamawiających<sup>119</sup>. Problem niestosowania zaliczek przez zamawiających ma swoje źródło m.in. w przekonaniu urzędników o ryzykach wiążących się z wcześniejszą wypłatą wynagrodzenia i sankcjami. Nie zwraca się przy tym uwagi na korzyści, jakie to daje, np. zwiększenie konkurencyjności postępowania (poprzez zwiększenie liczby oferentów) czy zwiększenie prawdopodobieństwa terminowości i profesjonalizmu wykonania zamówienia przez wykonawcę, który może przystąpić do prac zamiast szukać środków na ich 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<sup>120</sup>. 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 prekwalfikacji. 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<sup>121</sup>.
- Należy zachęcać zamawiających do upubliczniania planów zamówień, tj. przedstawiania szacunkowych informacji na temat zamówień (według ich typów), jakie zamawiający zamierza przeprowadzić w danym roku. 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. Rozwiązanie to ułatwi przedsiębiorcom planowanie przedsięwzięć związanych z obsługą rynku zamówień publicznych. Rekomendacja ta dobrze wpisuje się w rozwiązanie proponowane w przyjętym przez Sejm 12.10.2012 r. projekcie Ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi Proponuje się tam (art. 131 c 1.), aby zamawiający raz w roku mogli przekazywać Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej lub

<sup>119</sup> Zgodnie z art. 151a prawa zamówień publicznych zaliczki mogą być udzielane w przypadku określonego typu zamówień, m.in. zamówień finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i zamówień robót budowlanych. Ograniczenie to nie dotyczy jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków i innych jednostek sektora finansów publicznych, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego.

<sup>120</sup> Projekt zmian w tym zakresie przyjęła Rada Ministrów 08.05.2012 (Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przedłożony przez prezesa Urzędu Zamówień Publicznych). 12.10.2012 r. Sejm przyjął ten projekt Ustawy.

<sup>121</sup> Również ta propozycja znalazła się we wspomnianym wyżej Projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przyjętym przez Radę Ministrów 08.05.2012. 12.10.2012 r. Sejm RP przyjął ten projekt Ustawy. Projekt Ustawy przyjęty przez Sejm zobowiązuje zamawiających sektorowych do stosowania przy udzielaniu zamówienia sektorowego poniżej progów unijnych traktatowych zasad przejrzystości, uczciwej konkurencji i równego traktowania.

zamieścić w profilu nabywcy wstępne ogłoszenia informacyjne o zamówieniach lub umowach ramowych planowanych do udzielenia w trybie przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem albo dialogu konkurencyjnego. A zatem po uchwaleniu planu finansowego jednostki na jej stronie internetowej (BIP) można byłoby zamieszczać wstępne ogłoszenie informacyjne o planie zamówień jednostki na dany rok.

- Należy zachęcać zamawiających do zamieszczania w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia publicznego informacji o szacunkowej wartości zamówienia, zwłaszcza w przypadku zamówień, w których o wyborze wykonawcy decydują kryteria merytoryczne, odnoszące się do zakresu czy jakości zamówienia, a o kalkulacji ceny decyduje wiele składowych. Sytuacja, w której szacunkowa wartość zamówienia (i korespondujący z nią – co do zasady – budżet zamawiającego na realizację zamówienia) jest niewiadomą utrudnia przygotowanie planu realizacji zamówienia. Sposób realizacji zamówienia jest bowiem w większości przypadków (zwłaszcza tam, gdzie o wyborze wykonawcy decydują też kryteria pozacenowe) funkcją ceny. Wykonawca w sytuacji braku wyobrażenia o budżecie projektu staje przed dylematem, czy oferować usługę wysokiej jakości (najnowsze osiągnięcia rynkowe w danej dziedzinie, przekładające się na wysoki koszt usługi), czy też oferować mniej złożone rozwiązania, ale o niższych kosztach wytworzenia. Podawanie informacji o szacunkowej wartości zamówienia oprócz ułatwienia pracy wykonawcom ma dodatkową zaletę w postaci generowania oszczędności z tytułu zmniejszania się kosztów pracy. Obecnie (jak pokazują wyniki badań przeprowadzonych w roku 2011 i 2012) większość wykonawców zwraca się do zamawiających z pytaniem dotyczącym szacowanej wartości zamówienia. Zarówno po stronie wykonawcy, jak i zamawiającego jest zatem wykonywana praca, której można byłoby uniknąć. Na poziomie pojedynczego przedsiębiorstwa nie są to koszty wysokie, jednakże w rachunku skumulowanym (koszty wszystkich przedsiębiorstw, wszystkich zamawiających) mogą one już być znaczące. Podawanie szacunkowej wartości zamówienia w ogłoszeniu o zamówieniu pozwoli także ograniczyć liczbę nierozstrzygniętych postępowań – sytuacje takie bardzo często są bowiem spowodowane tym, że oferty cenowe wykonawców przekroczyły budżet zamówienia.
- Choć badanie pokazało, że zmniejszył się odsetek wykonawców mających problem z napiętymi terminami realizacji zamówienia, to w dalszym ciągu dotyka on w różnym natężeniu (od czasu do czasu, często, regularnie) większość z nich (75%). 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), wzmacniany niewiedzą na temat bardzo ograniczonych zazwyczaj możliwości zmiany umowy. Niemniej jednak nie wydaje się, aby bez winy pozostawiali zamawiający. Warto zatem częściej sięgać po konsultacje z wykonawcami, w tym nie ograniczać ich do aspektów cenowych wykonania, ale analizować również czas potrzebny na prawidłową realizację zamówienia. Wspomniany projekt zmiany ustawy prawo zamówień publicznych wprowadza możliwość konsultacji (dialogu technicznego) z wykonawcami (art. 31.a 1), która może być odpowiedzią na wyżej opisany problem.
- Należy przyspieszyć czas badania i oceny ofert lub wprowadzić równowagę pomiędzy czasem danym wykonawcy na przygotowanie oferty, a czasem, jaki zamawiający przeznaczają na badanie i ocenę złożonych ofert. Z pewnością zniechęcające do udziału w rynku zamówień publicznych może być długie oczekiwanie na ocenę oferty, w tym niekiedy przedłużane na wniosek zamawiającego. Problem ten może być poważnym utrudnieniem dla mikro- i małych przedsiębiorstw. Prowadzi on do trudności w planowaniu działań przedsiębiorstwa, utrudnia politykę finansową i wzmacnia nierównowagę stosunków na linii wykonawca – zamawiający.

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. Taka możliwość powinna być uwzględniana

przy projektowaniu działań związanych z procesem wprowadzania e-administracji. E-usługa polegająca na zadawaniu pytań zamawiającemu za pośrednictwem elektronicznego formularza mogłaby być powiązana z EZD (elektroniczne zarządzanie dokumentacją). Po akceptacji zapisów SIWZ i OPZ dokumenty byłyby automatycznie zamieszczane na stronach BIP; przy każdym zamówieniu widniałby również elektroniczny formularz do przesyłania zapytań. W momencie wpływu zapytania informacja o tym fakcie pojawiałaby się bezpośrednio w skrzynce pocztowej „opiekuna projektu” dzięki skonfigurowanemu ze skrzynką pocztową systemowi EZD.

## **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<sup>122</sup>. 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 omięcia takiego przepisu poprzez nadawanie niskiej rangi kryteriom merytorycznym lub stosowanie kryteriów quasi-merytorycznych<sup>123</sup>. Dlatego do rozważenia jest wprowadzenie minimalnego udziału kryteriów merytorycznych w ocenie oferty. 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 inne rozwiązania eliminujące problem najniższej ceny. Może to być wprowadzenie zakazu stosowania wyłącznie tego kryterium przy określonym typie zamówień, np. w przypadku robót budowlanych; odrzucenie oferty z najniższą i najwyższą ceną, czy też dopuszczenie do ostatecznej oceny oferty wyłącznie tych oferentów, którzy przekroczyli określony próg punktacji za techniczną/merytoryczną część oferty.
- Godnym rozważenia rozwiązaniem jest również wskazanie, iż ciężar udowodnienia, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w przypadku takiego zarzutu spoczywa każdorazowo na wykonawcy. Obecnie na podstawie ustawy PZP ciężar dowodowy spoczywa na tym, kto zgłasza taki zarzut.

<sup>122</sup> Należy założyć, że zmiany wprowadzone ustawą z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, zwiększające odpowiedzialność kierownika i pracowników zamawiających za naruszenie ustawy obawy te wzmacniają.

<sup>123</sup> Na przykład ocenianie części oferty na podstawie sztuk produktu, liczby respondentów, na zasadzie im większa liczba, tym większa liczba punktów przyznanych oferentowi.

## 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:

- Klarowne zdefiniowanie pojęcia „innowacyjne zamówienie publiczne”. Obecna definicja nie jest przejrzysta, co 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. Wydaje się, że nowa definicja lub zmodyfikowanie istniejącej powinno zmierzać w kierunku innowacyjnego produktu, w mniejszym stopniu na trybie jego uzyskania. Choć są tryby, które ułatwiają prowadzenie innowacyjnych zamówień publicznych (np. dialog konkurencyjny), to zamówienia te teoretycznie mogą być osiągalne przy niemal każdym trybie udzielania zamówień przewidzianym przez ustawę PZP. Wątpliwości budzi jedynie tryb elektroniczny ze względu na praktykę stosowania 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 zdaje 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 nadzorczo-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 modelu<sup>124</sup>:

1. Analiza potrzeb instytucji
  - Jaki mamy plan zamówień?
  - Które zamówienia to zamówienia standardowe (powtarzalne)<sup>125</sup>, 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)?

<sup>124</sup> Zaproponowany model może ulegać modyfikacji, aczkolwiek ważne jest, aby przy każdorazowej modyfikacji mieć na uwadze, że najważniejszym elementem jest wiedza – co chcemy osiągnąć.

<sup>125</sup> W przypadku identyfikacji zamówień standardowych należy odpowiedzieć na pytanie, które z nich mogą być zrealizowane w ramach e-zamówień.



- 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.
3. Rozeznanie 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. Wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.
- Reorientacji ze „zwykłego klienta” na „klienta inteligentnego” pomogłoby wprowadzenie obligatoryjności dokonywania ocen efektywności wykonywanych zadań oraz generalnie efektywności usług publicznych. Jak pokazują wyniki badań zrealizowanych przez firmę ASM na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>126</sup> 87% jednostek samorządu terytorialnego nie monitoruje efektywności usług publicznych. Monitoring zgodnie z zasadami zarządzania zasobami ludzkimi powinien być połączony ze stosowaniem bodźców ekonomicznych, a więc z wprowadzeniem systemu opartego na wynikach (więcej informacji na temat systemu motywacyjnego w kolejnej rekomendacji). Jak można przeczytać w opracowaniu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego<sup>127</sup>, „nie funkcjonuje w polskiej administracji zarządzanie w oparciu o wyniki, w którym poszczególne jednostki, komórki i urzędnicy rozliczani byłiby z realizacji konkretnych działań wynikających z programu politycznego i bieżących zadań administracji”<sup>128</sup>. W ustawodawstwie regulującym funkcjonowanie rynku zamówień publicznych nie można natomiast wskazać zapisów, które uniemożliwiłyby realizację koncepcji „inteligentnego klienta”. Z opisanych wyżej powodów w instytucjach sektora publicznego brakuje systemu motywacyjnego, który wspierałby kreatywność osób zajmujących się zamówieniami publicznymi. Inicjatywa, wychodzenie poza „standard”, szukanie najlepszych rozwiązań napotykają na problemy w postaci kontroli, nie przynosząc zatem pracownikom wymiernych korzyści. Trzeba podkreślić, że wyniki badania z roku 2012 potwierdzają w większości przypadków istnienie barier dla działań innowacyjnych na rynku zamówień publicznych. Racjonalnym zachowaniem pracowników jest w takiej sytuacji działanie zmniejszające ryzyko kontroli, o niskich nakładach pracy (większe nakłady i tak nie są promowane). Przy braku efektywnego systemu motywacyjnego nie można oczekiwać od zamawiających, aby idea innowacyjnych zamówień spotkała się z powszechną akceptacją i była wdrażana w życie. Wprowadzenie systemu motywacyjnego i złagodzenie dolegliwości kontroli musi być jednak poprzedzone gruntowną analizą stanu obecnego. Bez takich informacji trudno postulować wprowadzenie konkretnych rozwiązań. W zakresie systemu motywacyjnego możemy jednak 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.;

<sup>126</sup> *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, MSWiA, Warszawa 2009.

<sup>127</sup> *Koncepcja Good Governance – refleksje do dyskusji*, MRR, Warszawa 2008..

<sup>128</sup> Choć informacja ta pochodzi z roku 2008, nie dysponujemy innymi danymi, które by ją podważały. Co prawda w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Priorytet V Dobre rządzenie realizowane są projekty, które mogą poprawić sytuację, ale na ich wyniki musimy poczekać.

- podwyżki w przypadku systematycznej pracy charakteryzującej się wysoką jakością. W przypadku pracowników obsługi klienta wskaźnikiem jest wartość finansowa (przyniesiony 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.

Powyższą rekomendację można również traktować, jako postulat dotyczący funkcjonowania całego systemu zamówień publicznych, ale także generalnie funkcjonowania sfery publicznej. Należy jednak przy tym pamiętać, że kluczowym elementem systemu motywacyjnego musi być walidacja efektów pracy (system pracy oparty na wynikach), co zostało wskazane w rekomendacji dotyczącej „inteligentnego klienta”.

- Wyniki badania pokazują, że wskazane jest przeprowadzenie szczegółowej analizy funkcjonowania systemu kontroli zamówień publicznych. Zarówno w przypadku badania jakościowego prowadzonego w roku 2011, jak i badania ilościowego z roku 2011 i 2012 pozyskane dane pozwalają na ostrożne formułowanie zarzutów pod adresem systemu nadzorczo-kontrolnego. Może on mieć negatywny wpływ na zdolność zamawiających do realizacji działań wykraczających poza „bezpieczne procedury”<sup>129</sup>. W efekcie szczególnie nacisk w podejmowanych działaniach kładziony jest na warstwę proceduralno-formalną, premiowane są rozwiązania ograniczające do minimum ryzyko wystąpienia błędu. Blokują to w sposób zasadniczy zarówno odchodzenie od stosowania wyłącznie kryterium cenowego, jak i upowszechnianie zamówień innowacyjnych. Nie dysponujemy jednak możliwością wskazania kierunkowych rekomendacji zmian w tym zakresie (brak szczegółowych danych). Nie możemy też wykluczyć, że głosy krytyczne są również niekiedy próbą samousprawiedliwienia – wskazaniem na czynniki zewnętrzne jako podstawowe bariery określonych działań – podczas, gdy problem może w większym stopniu być generowany przez inne okoliczności. Biorąc pod uwagę powyższe, wskazane byłoby pogłębienie wiedzy na temat funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli i jego wpływu na funkcjonowanie sektora finansów publicznych. Wskazany byłby przegląd stanu prawnego, analiza porównawcza systemów funkcjonujących w innych krajach (na tle systemu obowiązującego w Polsce) oraz badania interesariuszy.

## Rekomendacje służące rozwojowi elektronicznych zamówień publicznych

- W obecnym stanie prawnym zamówienia elektroniczne, rządzące się przede wszystkim kryterium najniższej ceny, nie korespondują z ideą innowacyjności rozumianą jako chęć uzyskania jak najlepszego, innowacyjnego produktu. W publikacjach Urzędu Zamówień Publicznych, np. w sprawozdaniach o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych, temat licytacji elektronicznej<sup>130</sup> pojawia się zawsze w kontekście oszczędności<sup>131</sup>. Dlatego należy realizować politykę e-zamówień, a w szczególności określić: jakie są cele wprowadzania na szerszą skalę elektronicznych zamówień publicznych? czy obecne formy e-zamówień służą tym celom?<sup>132</sup> Wydaje się, że zamówienia elektroniczne powinny być traktowane jako środek do zmniejszenia kosztów zakupu produktów standardowych, związanych np. z funkcjonowaniem instytucji

<sup>129</sup> 58% badanych zamawiających uważa, że procedury kontrolne sprawiają, że lepiej stosować wyłącznie kryteria cenowe (tylko 10% z tym stwierdzeniem się nie zgadza), 52% badanych mówi, że procedury kontrolne wymuszają stosowanie najprostszyc trybów postępowania (tylko 14% respondentów nie zgadza się z tą opinią).

<sup>130</sup> Należy jednak zaznaczyć, że licytacja elektroniczna nie wyczerpuje wszystkich form zamówień elektronicznych, których celem jest usprawnienie procesu kontraktowania dzięki zastosowaniu komunikacji elektronicznej.

<sup>131</sup> Na przykład w 2011 roku „największe oszczędności zanotowano w licytacji, w której cena wywoławcza podana przez zamawiającego wynosiła 9 043 800,51 zł, a cena oferty najkorzystniejszej wyniosła 4 500 000,00 zł, natomiast cena pierwszej oferty złożonej w licytacji wynosiła 8 000 000,00 zł, zatem oferta najkorzystniejsza okazała się tańsza od wskazanej przez zamawiającego ceny wywoławczej o 4 543 800,51 zł, tj. o 50,24%, a od pierwszej oferty złożonej podczas licytacji o 43,75%”. Źródło: *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 roku*, Urząd Zamówień Publicznych, 2012.

<sup>132</sup> We wrześniu 2012 r. UZP opracował Projekt Planu Informatyzacji zamówień publicznych w Polsce i przekazał go Komitetowi Rady Ministrów ds. Cyfryzacji.

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”. Jednocześnie przy niewielkiej popularności e-zamówień szczegółowe analizy dotyczące ich funkcjonalności, efektywności i innych aspektów powinny być poprzedzone badaniem na próbach celowych, tj. składających się wyłącznie z użytkowników e-zamówień. Przy niewielkiej popularności e-zamówień w próbie reprezentatywnej (zamawiających i wykonawców) liczba podmiotów mających doświadczenie z zamówieniami elektronicznymi jest zbyt mała, aby prowadzić szczegółową analizę statystyczną i wyciągać wiarygodne wnioski.

- 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. Pomocne by były szkolenia dotyczące elektronicznych zamówień (patrz: Rekomendacje dotyczące działań podnoszących poziom wiedzy na temat zamówień publicznych).
- 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**

- Należy rozważyć:
  - Zwiększenie liczby szkoleń merytorycznych dla zamawiających. Zamawiający nie muszą być ekspertami w przedmiotach zamówienia, jednak należy zadbać, aby wzrostowi liczby zamówień i poszerzeniu 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).
  - 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.
  - Szkolenia z zakresu elektronicznych zamówień publicznych. Celem byłoby zwiększenie świadomości stosowania elektronicznych zamówień oraz przełamywanie barier w ich stosowaniu wynikających z obaw przed nieznanym. Szkolenia powinny skupiać się na elementach praktycznych, omawiać dobre praktyki, w tym również wskazywać obszary, gdzie szczególnie warto zastanowić się nad elektroniczną zamawianiem.
  - 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. Ze względu na konieczność zachowania wymogu konkurencyjności podmioty, które zrealizowały „projekt konsultacyjny”, nie mogłyby ubiegać się o zamówienie główne.

- Rekomendowane jest stworzenie w instytucjach zamawiających bazy dobrych praktyk. Autorzy raportu nie potrafią oszacować kosztów takiego przedsięwzięcia ani dać szczegółowych wskazówek 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). Postulowany system nie powinien ograniczać się jedynie do zagadnień z zakresu zamówień publicznych. Gdyby ograniczyć go wyłącznie do funkcji wspierającej proces zamówień publicznych, całe przedsięwzięcie nie wydaje się uzasadnione ekonomicznie<sup>133</sup>. Dlatego system mógłby obejmować również inne obszary problemowe z zakresu funkcjonowania administracji publicznej.
- Szkoleniami należy również objąć przedstawicieli sektora MSP. Jak wskazują wyniki badania, wśród wykonawców istnieje bariera kompetencyjna dostępu do rynku zamówień publicznych, wzmocniana 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 rozwiązań 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, praw zamawiających oraz bardziej zaawansowanych kwestii proceduralnych (wadium, możliwość wpływu na kształt umowy, możliwość wpływu na kształt zamówienia). 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 kadre, znacząco odróżniają się na korzyść od podmiotów mniejszych.
- Warto upowszechniać wśród MSP informacje o Biuletynie Zamówień Publicznych. Jest to narzędzie o wysokim poziomie użyteczności, z pewnością oferuje szerszy zakres wyszukiwania ogłoszeń niż bezpłatne informatory internetowe, z których korzysta spora część wykonawców sektora MSP. Korzystanie z BZP umożliwia ponadto prowadzenie analiz rynku (dostęp do danych historycznych), co może wspomagać proces planowania strategii poruszania się po rynku zamówień publicznych.
- Wyniki badania pokazują, że przedsiębiorcy MSP charakteryzują się niewielkim poziomem współpracy; stosunkowo rzadko tworzone są konsorcja, rzadziej niż mogłoby to mieć miejsce korzysta się z podwykonawstwa. Trudno określić, czy takie postawy są efektem barier mentalnych, a więc utrwalonych postaw skłaniających do działania samodzielnego, czy odnoszą się raczej do czynnika ekonomicznego – opłacalności współpracy, która przy dominującym na rynku kryterium 100% cena może być bardzo niska lub żadna. Jeżeli omawiana bariera ma swoje źródło w postawach (jest niezależna od czynnika ekonomicznego), wówczas jej przełamywanie mogłoby być następstwem szkoleń w zakresie zarządzania (w ich programie byłby uwzględniany moduł współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami). Być może taki moduł mógłby pilotażowo zostać uruchomiony w ramach Akademii PARP (e-learningowa metoda nauczania zmniejsza koszty przedsięwzięcia). Jeżeli natomiast barierą jest czynnik ekonomiczny, wówczas jej przełamywanie zależy

<sup>133</sup> Trudno jednak obecnie jednoznacznie wypowiedzieć się na temat kosztów stworzenia takiego systemu.

wyłącznie od zamawiających, którzy są stroną tworzącą rynek zamówień publicznych i od ich możliwości (woli) zależy poziom atrakcyjności finansowej zamówień.

- W sytuacji prowadzenia polityki wspierającej sektor MSP i jednocześnie jedynie orientacyjnej wiedzy na temat wielkości firm ubiegających się o zamówienie, jak również stwierdzonej w badaniu negatywnej stereotypizacji przedstawicieli sektora (zwłaszcza firm mikro, częściowo małych) warto rozważyć wprowadzenie nakazu zamieszczania w dokumentacji przetargowej informacji na temat wielkości firmy ubiegającej się o zamówienie<sup>134</sup>. Zebrane informacje, oprócz analiz prowadzonych w odpowiedzi na wewnętrzne potrzeby instytucji, mogłyby również być wykorzystywane w sprawozdaniach UZP. Rozwiązanie to skutkowałoby możliwością analizy (relatywnie niskim kosztem) udziałów MSP w rynku, w tym także analiz szczegółowych, wykorzystujących inne zmienne znajdujące się w sprawozdaniach nadsyłanych do UZP.

---

<sup>134</sup> Na przykład w formularzu oferty.

## 7. ZAŁĄCZNIK 1. KOBIETY I MĘŻCZYŹNI NA RYNKU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH – SYNTENZA<sup>135</sup>

### Zamawiający

- Zamówienia publiczne po stronie zamawiających są obszarem o większym udziale kobiet niż mężczyzn. Przeciętnie w komórce właściwej ds. zamówień publicznych pracowało 1,9 kobiet i 1,1 mężczyzna (średnia liczba pracowników komórki 3,0).
- Nie stwierdzono, aby w przypadku komórek właściwych ds. zamówień publicznych istniało zjawisko „szklanego sufitu”<sup>136</sup>. Blisko dwie trzecie (65%) osób zarządzających tymi komórkami to kobiety.
- Również wśród pracowników komórek merytorycznych zajmujących się zamówieniami publicznymi częściej można było spotkać kobiety. Niemal połowa (49%) respondentów z badanych instytucji zamawiających powiedziała, że wśród pracowników komórek zajmujących się obsługą merytoryczną więcej jest kobiet, nieco ponad jedna czwarta (28%), że więcej jest mężczyzn, a w 20% instytucji stwierdzono równowagę proporcji płci<sup>137</sup>.
- Również wśród respondentów reprezentujących instytucje zamawiające częściej (62%) spotykaliśmy kobiety, co jest pochodną faktu, iż częściej piastują one kierownicze stanowiska w komórkach ds. zamówień publicznych, a takie właśnie osoby stanowiły grupę docelową badania<sup>138</sup>.
- Kobiety zajmujące się zamówieniami publicznymi po stronie zamawiających były młodsze od swoich kolegów. Największe różnice występowały w najstarszych grupach wiekowych, tj. 50–59 lat oraz 60 lat i więcej. Łącznie w tych grupach znajdowało się 27% badanych kobiet i 36% mężczyzn. Z pewnością różnica ta jest efektem szybszego nabywania przez kobiety praw emerytalnych.
- Kobiety zajmujące się zamówieniami publicznymi po stronie zamawiających częściej od mężczyzn deklarowały posiadanie wykształcenia wyższego (85%, wobec 81% wśród mężczyzn). Rzadziej natomiast wykształcenie to było związane z kierunkami technicznymi i informatycznymi (13% kobiety, 41% mężczyźni), częściej z ekonomicznymi (38% kobiety, 22% mężczyźni) i humanistycznymi (21% kobiety, 9% mężczyźni).
- Średni, ogólny staż pracy nieznacznie różnił się w obu grupach. Badany reprezentant zamawiających miał przeciętnie przepracowanych około 20,5 lat, podczas gdy dla kobiet było to 18,9. Natomiast w przypadku stażu pracy w zakresie zamówień publicznych był on niemal identyczny dla obu grup – panie 7,1 lat, panowie 7,6.
- Kobiety charakteryzowały się mniejszymi uprzedzeniami wobec przedsiębiorstw wyróżnionych na podstawie klasy wielkości. O dużym lub bardzo dużym wpływie wielkości na jakość oferty mówiło 43% badanych kobiet i co drugi mężczyzna. Mniejsze różnice wystąpiły w przypadku opinii dotyczących wpływu wielkości na jakość realizacji zamówienia. Duży lub bardzo duży wpływ dostrzegало 44% mężczyzn i 40% kobiet.
- Nie stwierdzono dyskryminacji pod względem dostępu do szkoleń. W okresie ostatnich 6 miesięcy w szkoleniach uczestniczyło 38% kobiet i 41% mężczyzn.

<sup>135</sup> Większość informacji zawartych w niniejszym rozdziale opisuje bezpośrednio respondentów, którymi były osoby zajmujące się w badanych instytucjach zamówieniami publicznymi.

<sup>136</sup> Niewidzialna bariera utrudniająca dojście do wyższych pozycji zawodowych określonym grupom społecznym, mniejszościom etnicznym, wyznaniowym, seksualnym.

<sup>137</sup> 3% badanych nie potrafiło odpowiedzieć na zadane pytanie.

<sup>138</sup> Ankieterzy w pierwszej kolejności mieli rekrutować osobę piastującą kierownicze stanowisko w komórce ds. zamówień publicznych, a jeżeli była ona niedostępna, to jej zastępcę. W przypadku instytucji, w których nie było samodzielnych komórek zajmujących się zamówieniami publicznymi rekrutowano osobę wskazaną jako odpowiedzialną za zagadnienia związane z funkcjonowaniem instytucji na rynku zamówień publicznych.

## Wykonawcy sektora MSP (próba reprezentatywna dla ogółu MSP)

- W przypadku wykonawców proporcje płci były bardziej zrównoważone niż wśród zamawiających. Kobiety stanowiły 52% pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi. Natomiast różnice występowały na poziomie poszczególnych branż. Silnie sfeminizowane okazały się przedsiębiorstwa przemysłowe – w nich 71,4% pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi stanowiły kobiety. Na przeciwnym biegunie znalazło się budownictwo, gdzie udział kobiet wśród pracowników zajmujących się klientami pochodzącymi z sektora publicznego wyniósł 19,1%. Względnie zrównoważone były usługi – kobiety stanowiły 54,4% osób zajmujących się zamówieniami publicznymi.
- Wśród badanych<sup>139</sup> – osób zajmujących się zamówieniami publicznymi – nieznacznie przeważali mężczyźni (53%).
- W przypadku przedsiębiorstw sektora MSP obecnych na rynku zamówień publicznych nie odnotowano tak wyraźnej, jak w grupie zamawiających, przewagi mężczyzn reprezentujących dojrzałe grupy wiekowe. W grupie 50 lat i więcej znajdowało się 29% mężczyzn i 24% kobiet. Natomiast kobiety rzadziej można było spotkać wśród pracowników do 29 roku życia (4% kobiety, 10% mężczyźni), co może mieć związek z większymi barierami wejścia na rynek pracy, jakie są po stronie kobiet, jak również może być pochodną faktu, że kobiety w tym przedziale wiekowym najczęściej decydują się na dziecko (Polki rodzą najczęściej pomiędzy 25–29 rokiem życia)<sup>140</sup>. Związek macierzyństwa staje się bardziej oczywisty, jeżeli spojrzeć na kolejną grupę wiekową 30–39 lat; 40% badanych kobiet znajdowało się w tym wieku, podczas gdy mężczyzn już tylko 32%.
- Podobnie jak w grupie zamawiających także panie zajmujące się zamówieniami publicznymi po stronie wykonawców były lepiej wykształcone od swoich kolegów. Różnice były jednak znacznie bardziej wyraźne. Wyższym wykształceniem mogło się pochwalić 54% kobiet i 39% mężczyzn.
- Kobiety, podobnie jak w grupie zamawiających, częściej posiadały wyższe wykształcenie ekonomiczne (30%, 18% mężczyźni), humanistyczne (24%, 3% mężczyźni) oraz w przeciwieństwie do wyników badania zamawiających częściej również reprezentowały kierunki prawnicze i administracyjne (15%, 5% mężczyźni)<sup>141</sup>. Mężczyźni natomiast zdecydowanie przeważali w kierunkach technicznych i informatycznych; ukończyło je 61% mężczyzn zajmujących się w MSP zamówieniami publicznymi i 23% kobiet. Różnice te odpowiadają strukturze wykształcenia w społeczeństwie. Kobiety częściej posiadają wyższe wykształcenie, jednak na kierunkach technicznych częściej studiują mężczyźni.
- Badani w niewielkim stopniu różnili się stażem pracy na rynku zamówień publicznych. Wśród kobiet dwukrotnie częściej niż wśród mężczyzn staż ten wyniósł 15 lat i więcej (14% kobiety, 7% mężczyźni). Z kolei wśród mężczyzn dwukrotnie częściej można było spotkać osoby o stażu w przedziale 10–15 lat (18%, 8% kobiety).
- Kobiety reprezentujące przedsiębiorstwa MSP obecne na rynku zamówień publicznych rzadziej od mężczyzn uczestniczyły w szkoleniach (kiedykolwiek 26% mężczyzn, 10% kobiet, w roku 2011 71% mężczyzn, 65% kobiet). Trudno stwierdzić czy jest to efekt dyskryminacji. Pamiętając jednak, że kobiety trzykrotnie częściej niż mężczyźni posiadały wykształcenie z zakresu prawa i administracji bardziej prawdopodobna wydaje się hipoteza, że nie dyskryminacja, a większy poziom wiedzy zadecydował o odnotowanej różnicy.

<sup>139</sup> Ankieterzy w pierwszej kolejności rekrutowali szefów komórek właściwych ds. zamówień publicznych, a następnie ich zastępców. W przedsiębiorstwach, gdzie takie komórki nie występowały rekrutowane były osoby wskazane jako odpowiedzialne za zamówienia publiczne. Rekrutowano również właścicieli przedsiębiorstw.

<sup>140</sup> [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs\\_rocznik\\_demograficzny\\_2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_demograficzny_2011.pdf).

<sup>141</sup> Wśród zamawiających proporcje były zbliżone.

- W rzeczywistości kobiety lepiej oceniały stan wiedzy swojego przedsiębiorstwa w zakresie zamówień publicznych. Mniej niż co dziesiąta (8%) ankietowana stwierdziła, że wiedza ta jest niewystarczająca, podczas gdy taką opinię podzielało 13% mężczyzn. W swych opiniach na temat stanu wiedzy o rynku zamówień publicznych kobiety były jednak mniej skłonne od mężczyzn w wystawianiu zdecydowanie pozytywnych ocen. 25% powiedziało, że wiedza jest w pełni wystarczająca i w żadnym zakresie nie wymaga uzupełnienia, analogicznego zdania było 33% mężczyzn.





Aneks metodologiczny  
do badań zrealizowanych w ramach  
projektu „nowe podejście do  
zamówień publicznych – projekt  
badawczy”



# 1. PODSTAWOWE CELE BADANIA

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

- 1) 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 dwóch uczestników rynku: zamawiających i wykonawców. Zaprojektowanie badań jako ciągłych, przy zachowaniu tej samej metodologii (próby badawcze, ich dobór, narzędzia badawcze), pozwala na analizę zmian w tym zakresie w czasie – wyniki pomiaru z 2012 roku porównywane są z analogicznymi wynikami z pomiaru przeprowadzonego w 2011 roku.

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

# 2. 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. Wskaźniki te, skonstruowane w pomiarze z 2011 roku według metodologii opisanej w podrozdziale 1.6.2 aneksu metodologicznego, zastosowano – w niezmienionym kształcie – w analizie danych uzyskanych w badaniu zamawiających w 2012 roku.

## 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 kadr), 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;
    - stosunek zamawiających do wykonawców z sektora MSP (ocena umiejętności i możliwości przedsiębiorstw z sektora MSP w kontekście uczestnictwa na rynku zamówień publicznych);

- największe problemy, z którymi mają do czynienia wykonawcy z sektora MSP przy ubieganiu się o zamówienia publiczne;
- 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.

### 3. 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?

#### 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;
- 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.

## 4. HIPOTEZY BADAWCZE

Hipotezy zostały podzielone na dwie grupy: dotyczące wykonawców i dotyczące zamawiających.

### 4.1. 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 prefinansowania 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.

## 4.2. 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 sprawiałyby, 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 „zmiennalne”. 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.

## 5. CYKLICZNE BADANIE ILOŚCIOWE PRZEDSIĘBIORCÓW Z SEKTORA MSP

Populacją generalną w badaniu były mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa<sup>1</sup>.

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 1007 przedsiębiorstw<sup>2</sup> (w 2011 roku – 1091). 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.

---

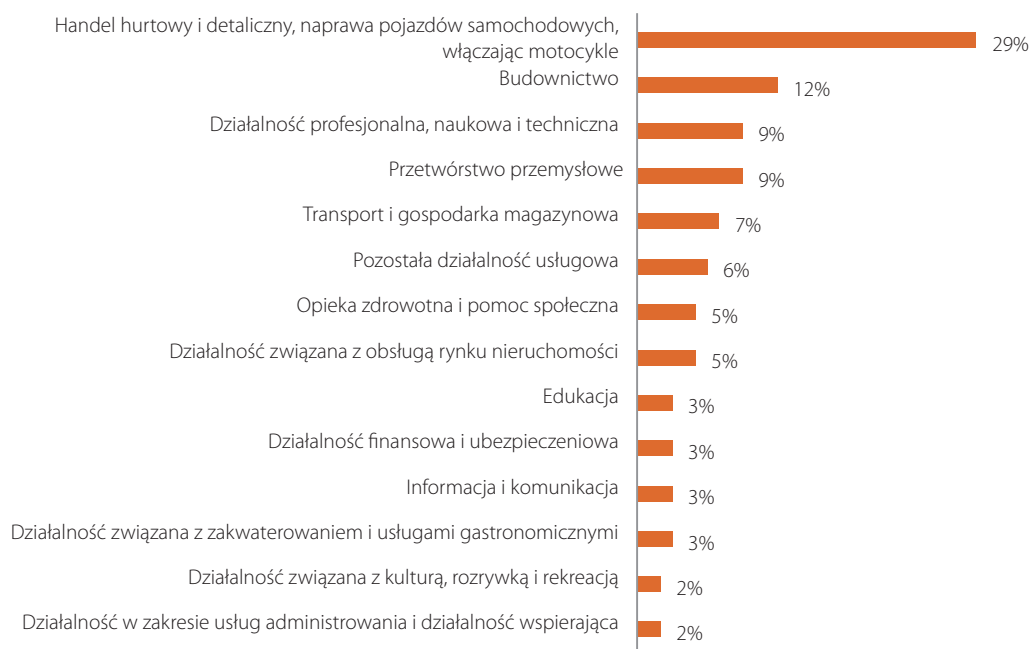
<sup>1</sup> Zgodnie z ich definicją z Załącznika I Definicja małych i średnich przedsiębiorstw do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z 6 sierpnia 2009 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenia w sprawie włączeń blokowych).

<sup>2</sup> Zakładana minimalna wielkość próby miała wynosić  $N = 1000$ .

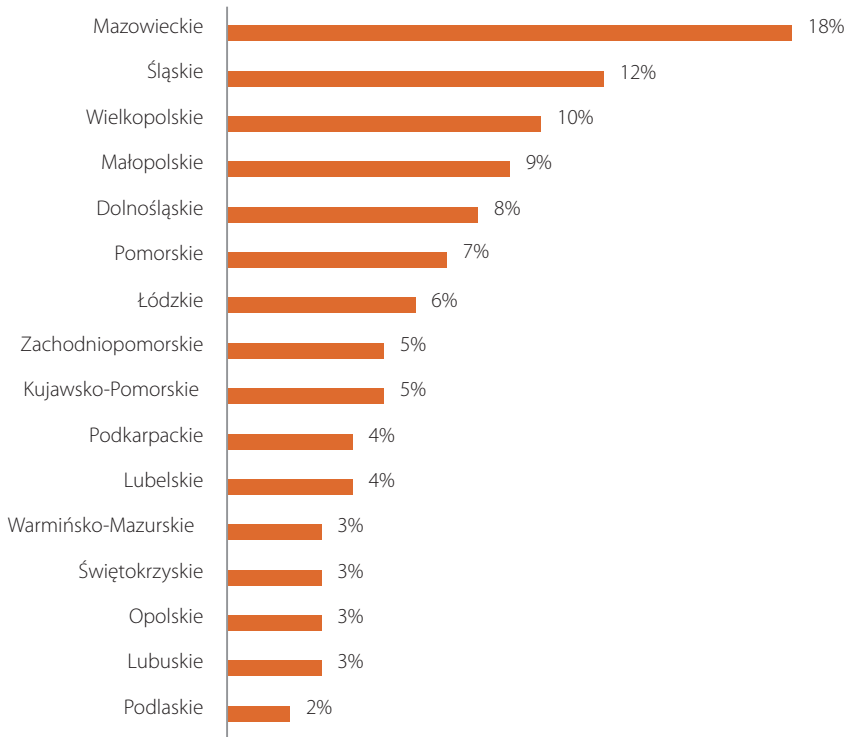
Wykres 1. Struktura próby MSP ze względu na wielkość (N = 1007)



Wykres 2. Struktura próby MSP ze względu na branżę (N = 1007)



Wykres 3. Struktura próby MSP ze względu na województwo (N = 1007)



Zastosowano technikę wywiadu wspomaganego komputerowo (CAPI). Narzędzie badawcze – standaryzowany kwestionariusz wywiadu uległ w 2011 roku nieznacznym modyfikacjom w porównaniu z 2010 rokiem.

## 5.1. Zmiany w narzędziu badawczym (kwestionariuszu CAPI) MSP

### A. Dodano pytania dotyczące:

- udziału zamówień, w których zastosowano wyłącznie kryterium ceny we wszystkich zamówieniach pozyskanych przez przedsiębiorstwo w 2011 r.

**B7a. A jaki – mniej więcej – udział procentowy wśród pozyskanych w 2011 roku zamówień publicznych miały:...**

- zamówienia, w których zastosowano wyłącznie kryterium ceny
- zamówienia, w których zastosowano również kryteria pozacenowe

- liczby postępowań, w których wykorzystano możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu

**E12e. Ile mniej więcej razy miało to miejsce w roku 2011?**

— —

- oceny zmiany ustawy PZP w zakresie odwołań i protestów (styczeń 2010) z punktu widzenia zamawiających (czy wykonawcy uważają, że dla zamawiających zmiana ta była korzystna, niekorzystna, nie miała wpływu).

**E18e2.. A jak ocenia Pan(i) tę zmianę z punktu widzenia zamawiających? Czy jest dla zamawiających:...?**

5. Zdecydowanie korzystna
4. Raczej korzystna
3. Obojętna
2. Raczej niekorzystna
1. Zdecydowanie niekorzystna
9. NIE CZYTAĆ Nie wiem

**E18e3. Dlaczego Pan(i) uważa, że zmiana ta jest niekorzystna?**

- zmian w częstotliwości sięgania po środki ochrony prawnej po nowelizacji ustawy PZP ze stycznia 2010 r.

**E18e4. Czy obecnie korzystacie Państwo ze środków ochrony prawnej:...?**

Częściej niż przed nowelizacją ustawy w styczniu 2010 roku

Podobnie często

Rzadziej

NIE CZYTAĆ: Nie wiem

- rozumienia pojęcia „elektroniczne zamówienia publiczne”

**ZE0. Co Pan(i) rozumie przez pojęcie „elektroniczne zamówienia publiczne”?**

- wyjaśnienia preferencji wobec elektronicznych lub tradycyjnych zamówień,

**ZE5aa. Dlaczego bardziej podoba się Panu(i) (CADAS: WSTAWIĆ ODPOWIEDNIO DO ODPOWIEDZI NA PYT. ZE5a aukcja elektroniczna / tryb tradycyjny)?**

- udziału kobiet wśród pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi,

**F4a. Proszę wziąć pod uwagę wszystkich pracowników, którzy w Pana(i) firmie zajmują się zamówieniami publicznymi i oszacować, jaki jest wśród nich udział procentowy kobiet, a jaki mężczyzn?**

Kobiety                    \_\_ \_\_ \_\_ %

Mężczyźni                \_\_ \_\_ \_\_ %

- roku rezygnacji z rynku zamówień publicznych,

**DD1b. W którym roku zrezygnowaliście Państwo z udziału w rynku zamówień publicznych? ANKIETER: JEŚLI RESPONDENT NIE PAMIĘTA DOKŁADNEGO ROKU, PROSIĆ O PODANIE PRZYBLIŻONEGO**

\_\_\_\_\_ rok

- czasu potrzebnego na przygotowanie oferty w zależności od typu zamówienia oraz stosowanych kryteriów wyłonienia najkorzystniejszej oferty.

**CADAS: TYLKO DLA WYKONAWCÓW OBECNIE AKTYWNYCH I W PRZESZŁOŚCI AKTYWNYCH (UWAGA: CZAS PRZESZŁY DLA TYCH OSTATNICH).**

**M7a. Ile mniej więcej czasu potrzebujecie Państwo na przygotowanie typowej oferty składanej w postępowaniu na udzielenie zamówienia publicznego? Proszę wyrazić swoje preferencje w dniach dla każdego z dwóch rodzajów postępowań, które odczytam.**

- a. postępowania, w których jedynym kryterium wyboru wykonawcy jest cena

**CADAS: PKT 1–3 POKAZYWAĆ W ZALEŻNOŚCI OD ODPOWIEDZI NA PYT. M6. JEŻELI W M6 RESPONDENT NIE ZAJMUJE SIĘ OKREŚLONYM TYPEM PRZETARGU, WÓW-CZAS NIE POKAZUJEMY TEGO PRZETARGU**

1. usługi \_\_
2. dostawy\_\_
3. roboty budowlane\_\_

a. postępowania, w których przewidziano również kryteria pozacenowe

**CADAS: PKT 1–3 POKAZYWAĆ W ZALEŻNOŚCI OD ODPOWIEDZI NA PYT. M6. JEŻELI W M6 RESPONDENT NIE ZAJMUJE SIĘ OKREŚLONYM TYPEM PRZETARGU, WÓW-CZAS NIE POKAZUJEMY TEGO PRZETARGU**

1. usługi \_\_
2. dostawy\_\_
3. roboty budowlane\_\_

**B. Zmodyfikowano kafeterię w pytaniach dotyczących:**

- postrzegania szeregu aspektów rynku zamówień publicznych; dodano stwierdzenie do pytania:

**D1. Proszę ocenić kilka aspektów funkcjonowania rynku zamówień publicznych w Polsce. Proszę posługiwać się skalą od 1 do 7, gdzie 1 oznacza, że zdecydowanie zgadza się Pan(i) ze stwierdzeniem po lewej stronie, zaś 7, że zdecydowanie zgadza się Pan(i) ze stwierdzeniem po prawej stronie.**

**Dodane stwierdzenie**

j) terminy składania ofert, wyznaczone przez zamawiających, są zwykle za krótkie, przez co oferty przygotowuje się pod presją czasu	1 – zdecydowanie się zgadzam	2	3	4	5	6	7 – zdecydowanie się zgadzam	zamawiający przewidują zwykle odpowiednio długie terminy na składanie ofert, pozwalające na pracę we względnie komfortycznym czasie
---	------------------------------------	---	---	---	---	---	------------------------------------	---

- postrzegania użyteczności różnego zakresu digitalizacji procesu zamówienia publicznego; dodano stwierdzenia do pytania:

**ZE6. Jak z punktu widzenia Pana(i) firmy ocenia Pan(i) użyteczność następujących rozwiązań? ANKIETER: PYTAĆ O PONIŻSZE RODZAJE ELEKTRONICZNYCH ZAMÓWIEŃ:**

**Dodane stwierdzenia**

- f. przekazywanie przez strony wniosków, zawiadomień, informacji drogą elektroniczną
  - g. w pełni elektroniczny proces udzielania zamówień publicznych – wszystkie czynności (składanie ofert, oświadczeń, wniosków, zawiadomień, informacji roboczych) odbywają się drogą elektroniczną
- sięgania po środki ochrony prawnej; dodano stwierdzenie do pytania:

**DD12. Czy kiedykolwiek uczestnicząc w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego: ...? ANKIETER: ODCZYTYWAĆ**

1. tak, jeden raz
2. tak, kilka razy
3. tak, wiele razy

4. nie, nigdy nie wnosiliśmy protestu
9. nie pamiętam (ANKIETER NIE CZYTAĆ)

#### **Dodane stwierdzenie**

informowaliście zamawiającego o niezadowoleniu z podjętej przez niego czynności

- czynników mogących zachęcić do zwiększenia zaangażowania w rynek publiczny/powrotu na ten rynek / wejścia na ten rynek; dodano stwierdzenie do pytania:

**ZZ2. Proszę teraz powiedzieć, w jakim stopniu poniższe rozwiązania mogłyby skłonić Pana(i) firmę do ....[CADAS WSTAWIĆ ODPOWIEDNIO: WYKONAWCY AKTYWNI – większego zaangażowania w rynek zamówień publicznych, WYKONAWCY W PRZESZŁOŚCI OBECNI – powrotu na rynek zamówień publicznych, WYKONAWCY NIEAKTYWNI – wejścia na rynek zamówień publicznych]? CADAS: ROTACJA**

4. zdecydowanie tak
3. raczej tak
2. raczej nie
1. zdecydowanie nie
9. NIE CZYTAĆ Nie wiem

#### **Dodane stwierdzenie**

W pełni elektroniczny proces udzielania zamówień publicznych – wszystkie czynności (składanie ofert, oświadczeń, wniosków, zawiadomień, informacji roboczych) odbywają się drogą elektroniczną

### **C. Zmodyfikowano treść pytań dotyczących licytacji elektronicznej i aukcji elektronicznej**

- w pytaniach ZE1, ZE4 doprecyzowano pojęcie licytacji, dodając następującą treść: „tzn. tryb, w którym wykonawcy na specjalnej stronie internetowej składają oferty cenowe na wykonanie zamówienia i wybierana jest oferta tego, który zaoferuje najniższą cenę”.
- w pytaniu ZE5 dotyczącym aukcji elektronicznej dodano następującą treść: tzn. korzystając z platformy elektronicznej składaliście Państwo zamawiającemu korzystniejsze warunki od tych przewidzianych we wcześniej złożonej przez Państwa ofercie (wcześniejsza oferta była papierowa).

### **D. Usunięto pytania dotyczące:**

- rodzajów współpracy z podwykonawcami (czy z podwykonawcami, z jakimi współpracuje dane przedsiębiorstwo na rynku zamówień publicznych prowadzona jest również współpraca w przypadku zamówień rynku komercyjnego),
- stosowania środków ochrony prawnej przed nowelizacją ustawy PZP w styczniu 2010 r. (pytania dot. zarówno faktu wykorzystywania instytucji ochrony prawnej, jak i przyczyn oraz skuteczności podjętych działań),
- wysokości odsetek karnych, jakie według wykonawców są zbyt wysokie,
- przyczyn rezygnacji z rynku zamówień publicznych podmiotów trzecich (przedsiębiorstw, które zgodnie z wiedzą respondenta zrezygnowały z rynku publicznego),
- okresu, kiedy w przedsiębiorstwie rozpatrywano możliwość wejścia na rynek zamówień publicznych (kiedy taka sytuacja miała miejsce).

## 6. CYKLICZNE BADANIE ILOŚCIOWE ZAMAWIAJĄCYCH

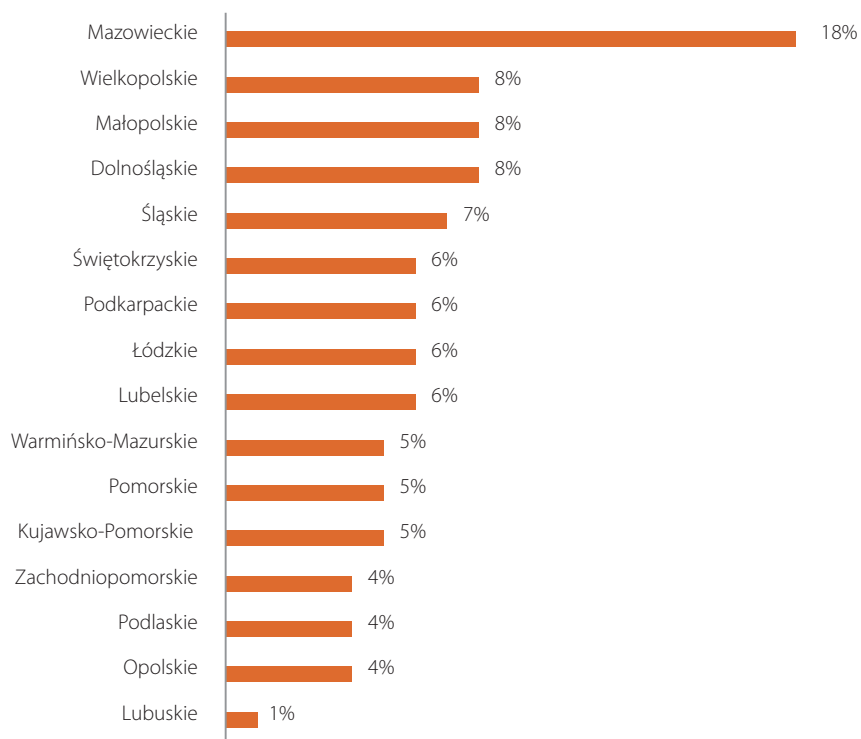
Populację generalną stanowiły jednostki, które mają obowiązek prowadzić politykę zamówień zgodną z przepisami ustawy Prawo Zamówień Publicznych, a zatem podmioty wskazane przez ustawodawcę w art. 3 tej ustawy. Do populacji generalnej zaliczono zatem wszystkie podmioty tworzące sektor finansów publicznych 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 telekomunikacyjnym<sup>3</sup> 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  $N = 802$  i była taka sama jak w roku 2011.

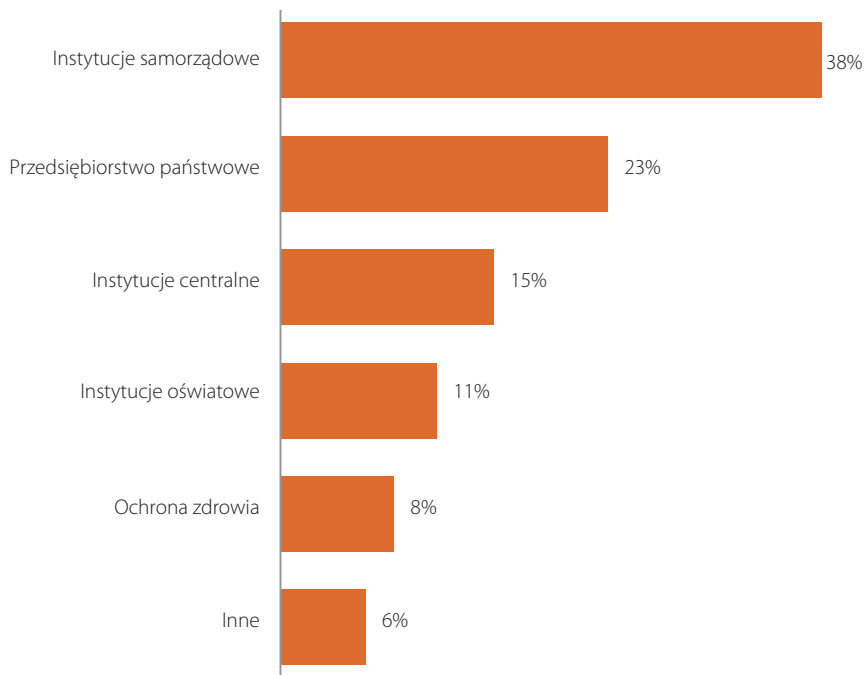
Zastosowano technikę wywiadu wspomaganego komputerowo (CAPI – Computer Assisted Personal Interview). Narzędzie badawcze – standaryzowany kwestionariusz wywiadu uległ w 2012 roku nieznacznym modyfikacjom w porównaniu z 2011 rokiem.

Wykres 4. Struktura próby zamawiających ze względu na lokalizację ( $N = 802$ )



Wykres 5. Struktura próby zamawiających ze względu na typ zamawiającego ( $N = 802$ )

<sup>3</sup> Przy czym oprócz działania w wymienionych sektorach będą musiały spełniać dodatkowe kryteria określone przez PZP.



## 6.1. Zmiany w narzędziu badawczym (kwestionariuszu CAPI) zamawiających

### A. Dodano pytania dotyczące:

- udziału zamówień, w których dokonano podziału na części w całości zamówień trzech podstawowych typów.

**A12c. W jakiej części prowadzonych postępowań zamówienie zostało podzielone na części? Proszę wyrazić w procentach.**

1. zamówienia usług
2. zamówienia dostawy
3. zamówienia robót budowlanych

- udziału kobiet i mężczyzn w komórkach właściwych ds. zamówień publicznych, udziału kobiet w sprawowaniu funkcji kierowniczych w tych komórkach oraz proporcji płci wśród pracowników, jacy są oddelegowani do prowadzenia zamówień publicznych (pracownicy innych komórek czasowo zajmujący się zamówieniami publicznymi).

**E1a. Ile jest w tej komórce kobiet, a ilu mężczyzn?**

- a. kobiety \_\_\_\_
- b. mężczyźni \_\_\_\_

**E1b. Kto sprawuje funkcję dyrektora/kierownika komórki ds. zamówień publicznych...?**

1. kobieta
2. mężczyzna



### E3a. Czy wśród tych pracowników jest...?

Więcej kobiet

Tyle samo kobiet co mężczyzn

Więcej mężczyzn

NIE CZYTAĆ Nie wiem

- skorzeń z pojęciem „elektroniczne zamówienia publiczne”

### H00. Co Pan(i) rozumie przez pojęcie „elektroniczne zamówienia publiczne”?

- oceny przygotowania MSP do udziału w elektronicznych zamówieniach publicznych,

### H0c. Jak ocenia Pan(i) przygotowanie wykonawców z sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw do udziału w elektronicznych zamówieniach publicznych?

5. bardzo dobrze
4. raczej dobrze
3. ani dobrze, ani źle
2. raczej źle
1. bardzo źle

- poziomu digitalizacji zamówień publicznych

### H5aa. Proszę powiedzieć, które z następujących rozwiązań były stosowane w Pana(i) instytucji w 2011 roku...?

- a. Dopuszczanie możliwości składania ofert w postaci elektronicznej (opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu).
  - b. Dopuszczanie możliwości podpisywania umów w postaci elektronicznej (opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu).
  - c. Dopuszczanie przekazywania oświadczeń, wniosków, zawiadomień i informacji w formie elektronicznej (bez stosowania podpisu elektronicznego).
  - d. Zamieszczanie SIWZ na stronie internetowej instytucji w sytuacjach, gdy nie było to obowiązuje.
  - e. Digitalizacja postępowania – dokumenty są przechowywane w wersji elektronicznej, również w tej wersji są gromadzone.
  - f. Umieszczanie zakładki „profil nabywcy” na stronie internetowej zamawiającego.
- oceny systemu kontroli zamówień oraz zmian, jakie w tym systemie miałyby zostać dokonane,

### J1. Proszę powiedzieć, które stwierdzenie lepiej opisuje działania instytucji/komórek kontrolujących postępowania rynku zamówień publicznych, np. Urzędu Zamówień Publicznych, Najwyższej Izby Kontroli, Regionalnej Izby Obrachunkowej? Proszę położyć się następującą skalą. ANKIETER: POKAZAĆ EKRA.

	Zdecydowanie nie	Raczej nie	Ani tak, ani nie	Raczej tak	Zdecydowanie tak
	1	2	3	4	5
Wymusza stosowanie najprostszych trybów postępowań					
Liczba i czas trwania kontroli w naszej instytucji są do zaakceptowania					
Jest szczególnie czasochłonna, jeżeli dotyczy postępowań realizowanych w innych trybach niż przetarg nieograniczony					
Procedury kontrolne nie utrudniają wykonywania codziennych obowiązków					
Ze względu na procedury kontrolne lepiej stosować wyłącznie cenowe kryterium wyboru najlepszego oferenta					
Pracownicy instytucji/komórek kontrolnych nie są zainteresowani przedmiotem zamówienia, liczą się wyłącznie kwestie formalne					
Osoby prowadzące kontrolę są zwykle miłe, przyjazne					
Procedury kontrolne pozwalają na wyeliminowanie wszelkich nieprawidłowości z praktyki stosowania prawa zamówień publicznych					

**J2. Gdyby mógł(a) Pan(i) wprowadzić zmiany w procedurach kontrolnych obowiązujących na rynku zamówień publicznych, to jakie byłyby to zmiany? Proszę spróbować przedstawić propozycję nie więcej niż trzech zmian.**

1. pierwsza wymieniona
2. druga wymieniona
3. trzecia wymieniona

**B. Zmodyfikowano kafeleterię w pytaniach dotyczących:**

- rozwiązań mogących ułatwiać dostęp do rynku publicznego przedsiębiorstwom sektora MSP,

**D11a. Proszę teraz ocenić, w jakim stopniu te rozwiązania ułatwiają Pana(i) zdaniem mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom dostęp do rynku zamówień publicznych?**

- W bardzo dużym stopniu
- W raczej dużym stopniu
- W umiarkowanym stopniu
- W raczej małym stopniu
- W bardzo małym stopniu
- Nie znam takiego rozwiązania

**Dodano stwierdzenie**

Umieszczanie na stronie internetowej zamawiającego, w miejscu zwanym „profilem nabywcy”, wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanych w terminie następnych 12 miesięcy zamówieniach lub umowach ramowych

- użyteczności dla instytucji zamawiającego różnych rozwiązań związanych z digitalizacją postępowania publicznego,

## H6. Jak ocenia Pan(i) użyteczność następujących rozwiązań dla Pana(i) instytucji? ANKIETER: PYTAĆ O PONIŻSZE RODZAJE ELEKTRONICZNYCH ZAMÓWIEŃ:

4. bardzo użyteczne
3. raczej użyteczne
2. raczej nieużyteczne
1. zdecydowanie nieużyteczne
9. trudno powiedzieć (ANKIETER: nie czytać)

### Dodano stwierdzenia

- a. podpisywanie umów w postaci elektronicznej
- b. przekazywanie przez strony oświadczeń, wniosków, zawiadomień, informacji drogą elektroniczną
- c. w pełni elektroniczny proces udzielania zamówień publicznych – wszystkie czynności (składanie ofert, oświadczeń, wniosków, zawiadomień, informacji roboczych) odbywają się drogą elektroniczną
- d. obowiązkowe zamieszczanie SIWZ na stronie internetowej zamawiającego w przypadku każdego postępowania
- e. digitalizacja postępowania – dokumenty są przechowywane w wersji elektronicznej, również w tej wersji są gromadzone
- f. umieszczanie zakładki „profil nabywcy” na stronie internetowej zamawiającego

### C. Usunięto pytania dotyczące:

- przyczyn wykorzystywania (przez wykonawców) instytucji ochrony prawnej przed styczniem 2010 r.
- skuteczności wykorzystywania (przez wykonawców) instytucji ochrony prawnej przed styczniem 2010 r.

## 6.2. Analizy przeprowadzone wyłącznie na danych pochodzących z badania zamawiających

W związku z potrzebą uwzględnienia w analizie danych syntetycznej zmiennej opisującej praktyki działania zamawiających na rynku zamówień publicznych w pierwszym pomiarze, tj. z 2011 roku opracowano wskaźniki efektywności/aktywności zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych: przyjaznych sektorowi MSP, innowacyjnych i elektronicznych. W tym celu dla każdego z tych trzech obszarów przygotowano – na podstawie analizy danych zastanych i wywiadów z trenerami i doradcami (badanie trenerów i doradców przeprowadzono w 2011 r.) – listę praktyk zamawiających potencjalnie świadczących o ich aktywności w danym obszarze: przyjazności wobec MSP, innowacyjności i zamówieniach elektronicznych. 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

słowy 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.

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.

## Praktyki zamawiających z punktu widzenia przyjazności dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw

Lp.	Rodzaj praktyki	WAGA DANEJ PRAKTYKI DLA jej przyjazności dla przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (MSP) Z PUNKTU WIDZENIA PANELU EKSPERTÓW 1 – w bardzo małym stopniu świadczy o przyjazności 9 – w bardzo dużym stopniu świadczy o przyjazności 0 – nie ma związku z przyjaznością wobec przedsiębiorstw MSP
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	Powiadomianie 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 doręczeniaowe)	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

Lp.	Rodzaj praktyki	WAGA DANEJ PRAKTYKI DLA oceny aktywności zamawiających w obszarze elektronicznych zamówień publicznych Z PUNKTU WIDZENIA PANELU EKSPERTÓW 1 – w bardzo małym stopniu świadczy o aktywności w tym obszarze 9 – w bardzo dużym stopniu świadczy o aktywności w tym obszarze 0 – nie ma związku z prowadzeniem elektronicznych zamówień publicznych
1	<p><b>Stosowanie licytacji elektronicznej</b>  <b>B2. Czy Pana(i)instytucja KIEDYKOLWIEK wyłaniała wykonawców w trybie:...?ANKIETER: ODCZYTYWAĆ –licytacja elektroniczna – TAK</b></p>	8.0
3	<p>Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów - zamawiający i wykonawcy przekazują wówczas oświadczenia, dokumenty, wnioski, zawiadomienia, zaproszenia i inne informacje drogą elektroniczną</p>	3.4
4	<p>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? PRZYNAJMNIEJ RAZ</i></p>	6.25
5	<p>Umożliwianie elektronicznej licytacji innych aspektów realizacji zamówienia niż cena, np. czasu realizacji</p>	7.4
6	<p>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></p>	7.1

## Aktywność zamawiających w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych

Lp.	Rodzaj praktyki	WAGA DANEJ PRAKTYKI DLA aktywności zamawiających w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych Z PUNKTU WIDZENIA 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 <b>A12b. W jakiej części prowadzonych postępowań dopuszczono możliwość składania ofert wariantowych? Proszę wyrazić w procentach</b> – zamówienia usług – zamówienia dostawy – zamówienia robót budowlanych <b>PRZYNAJMNIEJ 2% w którejkolwiek grupie zamówień</b>	7.6
7	Korzystanie z trybów negocjacyjnych udzielania zamówień publicznych <b>B2. Czy Pana(i)instytucja kiedykolwiek wyłaniała wykonawców w trybie – negocjacje z ogłoszeniem</b> <b>B2. Czy Pana(i)instytucja kiedykolwiek wyłaniała wykonawców w trybie:...? – dialog konkurencyjny</b> <b>B2. Czy Pana(i)instytucja kiedykolwiek wyłaniała wykonawców w trybie:...? – negocjacje bez ogłoszenia</b> <b>KIEDYKOLWIEK korzystała PRZYNAJMNIEJ Z JEDNEGO z tych trybów</b>	7.4
8	Wykorzystanie instytucji konkursu <b>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.</b> <b>Dialog konkurencyjny WSKAZANY wśród 3 spośród 8 trybów (OPINIA)</b>	7.1
9	Współpraca z ekspertami zewnętrznymi w opracowaniu SIWZ, ocenie ofert, odbiorze realizacji zamówienia <b>E17. Czy przygotowując postępowania o udzielenie zamówienia publicznego współpracujecie Państwo – z ekspertami zewnętrznymi – lub innymi instytucjami?</b> <b>WSKAZANE przynajmniej jedno z nich</b>	7.4

Ponadto dokonano zmiany sposobu obliczania użyteczności poszczególnych trybów postępowań pod kątem ich przyjazności dla MSP. W badaniu z roku 2011 tryby były zestawiane parami a zadaniem respondenta było przydzielenie 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. Zmianę poprzedzono gruntowną analizą wyników poprzedniego badania, która wykazała, że zadanie nałożone na respondentów w 2011 r. mogło być zbyt kłopotliwe i prowadzić do zniekształcenia wyników. W miejsce wyżej opisanej metody zastosowaną prostszą analizę MaxDiff.

Metoda MaxDiff (Maximum Preference) jest metodą badania preferencji (ważności deklarowanej), czyli wagi, jaką respondent przywiązuje do danego czynnika i która odzwierciedla najważniejsze jego wymagania – pozwala na odkrycie, jaka jest jego hierarchia oczekiwań. Może być traktowana jako bardziej złożona metoda porównywania parami.

Preferencje badane są poprzez porównywanie poszczególnych atrybutów z ustalonej listy. Respondentowi prezentowane są określone z góry zestawy (po kilka atrybutów w jednym zestawie), spośród których wybiera najlepszy i najgorszy (lub najważniejszy i najmniej ważny lub wzbudzający największe i najmniejsze zainteresowanie). Celem metody MaxDiff jest uzyskanie ocen ważności lub preferencji dla każdego badanego atrybutu. Im wyższa ocena, tym ważność (preferencje) wyższa. Z technicznego punktu widzenia jest to odmiana badania conjoint, w której pozostawiony jest tylko jeden atrybut.

Uzyskane odpowiedzi przetwarzane są następnie z wykorzystaniem zaawansowanego programu statystycznego CBC/HB, w rezultacie czego otrzymujemy wyliczone dla każdego respondenta użyteczności (preferencje), jakie wyraził wobec każdego z badanych obiektów. Uzyskane użyteczności są następnie przeliczane tak, aby uzyskać użyteczności mierzone na skali ilorazowej oraz sumujące się dla każdego respondenta do 100.

Podstawową zaletą metody jest wysokie zróżnicowanie ocen badanych atrybutów oraz redukcja lub nawet eliminacja zakrzywienia rozkładu odpowiedzi związanego ze stosowaniem skali. Uzyskane wyniki są na czytelnej, doskonałej ilorazowej skali, dzięki czemu nie ma ograniczeń w stosowaniu technik analitycznych (choćby poprawnie można obliczyć średnie).

W niniejszym badaniu omawiana technika została zastosowana w skondensowanej formie – każdy z respondentów wybierał lepsze z dwóch rozwiązań w każdym z dwunastu prezentowanych zestawów. Każdy obiekt pojawił się 3-krotnie w ciągu całego badania. Rozwiązanie takie przyjęto ze względu na krótką listę wariantów podlegających ocenie oraz fakt, iż głównym celem badania było poprawne oszacowanie najbardziej preferowanego rozwiązania.

Podstawowymi wynikami zastosowania metody MaxDiff są średnie użyteczności, pokazujące hierarchię preferencji wobec badanych rozwiązań. Ponadto można również pokazać, dla jakiego odsetka osób dane rozwiązanie jest najbardziej preferowane.

## 7. ANALIZA WYNIKÓW BADAŃ ILOŚCIOWYCH

Wyniki badań ilościowych przeprowadzonych w 2012 roku analizowano pod kątem wielu zmiennych:

- przede wszystkim celem analizy było porównanie tych wyników z analogicznymi wynikami z 2011 roku.
- w przypadku wykonawców szczególne znaczenie miały: 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.
- ponadto wyniki badań ilościowych były analizowane z uwzględnieniem płci respondenta. Odnotowane różnice zreferowano w treści raportu.

W celu oceny rangi zarejestrowanych różnic zastosowano testy istotności statystycznej między odsetkami lub średnimi. Odnotowane różnice zreferowano w treści raportu.

## **8. HARMONOGRAM I ZREALIZOWANA PRÓBA**

Badanie zostało przeprowadzone w następujących terminach:

1. Wykonawcy – 23.04.2012–18.06.2012
2. Zamawiający – 26.04.2012–26.06.2012

Dla obu populacji (wykonawcy, zamawiający) została osiągnięta zakładana wielkość próby.





Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) jest rządową agencją wykonawczą, która od 2000 roku wspiera przedsiębiorców. Celem działania PARP jest rozwój małych i średnich firm w Polsce – powstawanie nowych podmiotów, podnoszenie kwalifikacji i wzrost potencjału, wzmocnienie pozycji konkurencyjnej w oparciu o innowacyjność i nowoczesne technologie, kształtowanie przyjaznego otoczenia biznesowego, tworzenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Realizując działania wspierające przedsiębiorców (a także: instytucje otoczenia biznesu, jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie), PARP korzysta ze środków budżetu państwa oraz funduszy europejskich. Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po wejściu przez Polskę do Unii Europejskiej PARP oferowała przedsiębiorcom wsparcie finansowe i szkoleniowo-doradcze. W latach 2007–2015 Agencja jest odpowiedzialna za realizację działań w ramach trzech ogólnopolskich programów operacyjnych: **Innowacyjna Gospodarka**, **Kapitał Ludzki** oraz **Rozwój Polski Wschodniej**.

PARP posiada unikalne doświadczenie nie tylko w przekazywaniu pomocy unijnej przedsiębiorcom. Od kilku lat w Agencji działa **Ośrodek Badań nad Przedsiębiorczością**, którego zadaniem jest prowadzenie badań z zakresu przedsiębiorczości, innowacyjności, zasobów ludzkich i usług wspierających prowadzenie działalności gospodarczej. W oparciu o ich wyniki powstają założenia dla kolejnych programów pomocowych, które odpowiadają na zidentyfikowane potrzeby przedsiębiorców.

Aby ułatwić przedsiębiorcom dostęp do informacji, PARP zainicjowała utworzenie **Krajowego Systemu Usług dla MŚP (KSU)**, który pomaga w zakładaniu i rozwijaniu działalności gospodarczej. W około 200 ośrodkach KSU na terenie całej Polski przedsiębiorcy i osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogą uzyskać informacje, porady i szkolenia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, a także otrzymać pożyczkę lub poręczenie. PARP jest ponadto koordynatorem i członkiem jednego z 4 obecnych w Polsce konsorcjów sieci **Enterprise Europe Network**, w skład którego wchodzi ośrodki oferujące przedsiębiorcom nieodpłatne, kompleksowe usługi informacyjne, szkoleniowe i doradcze z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, organizacji udziału w misjach i targach oraz świadczące pomoc w znalezieniu partnerów do współpracy gospodarczej i w transferze technologii.

Zaangażowanie PARP w międzynarodowe fora i organizacje zajmujące się wspieraniem przedsiębiorczości i innowacyjności przekłada się na jakość oferowanych usług i ich zbieżność ze światowymi tendencjami. Członkostwo w **TAFTIE** (Europejska Sieć Agencji Innowacyjnych) gwarantuje stały dostęp do najlepszych praktyk stosowanych w wiodących europejskich agencjach wspierających innowacyjność. PARP jest również członkiem stowarzyszonego **IASP** (Międzynarodowe Stowarzyszenie Parków Naukowo-Technologicznych i Stref Innowacji), dzięki czemu korzysta z bogatych doświadczeń zagranicznych parków naukowo-technologicznych.

PARP stale dopasowuje ofertę informacyjno-doradczą do zmieniających się potrzeb przedsiębiorców oraz pojawiających się nowych kanałów komunikacji. Obecnie Agencja dysponuje 25 specjalistycznymi portalami internetowymi i społecznościowymi, oferującymi szkolenia e-learningowe, e-booki, transmisje ze spotkań szkoleniowych i konferencji, informacje nt. możliwości ubiegania się o wsparcie, bazy wiedzy, publikacje, wyniki badań. Z informacji i narzędzi zawartych we wszystkich portalach PARP dostępnych za pośrednictwem głównego portalu Agencji ([www.parp.gov.pl](http://www.parp.gov.pl)) korzysta ponad milion internautów miesięcznie.

Osoby zainteresowane uzyskaniem dostępnych w PARP informacji nt. programów wsparcia dla przedsiębiorców oraz instytucji otoczenia biznesu mogą skorzystać z infolinii prowadzonej w ramach Informatorium PARP. Konsultanci udzielają informacji telefonicznie i mailowo oraz biorą udział w spotkaniach z zainteresowanymi wnioskodawcami.

Zapraszamy do skorzystania z naszych usług!

**Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości**

ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa

tel.: + 48 22 432 80 80

faks: + 48 22 432 86 20

**biuro@pap.gov.pl**

**www.parp.gov.pl**

**Punkt informacyjny PARP**

tel.: + 48 22 432 89 91-93

0 801 332 202

**info@parp.gov.pl**