

2013

Nowe podejście do zamówień publicznych

Raport z badań 2013



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



NOWE PODEJŚCIE DO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Raport z badań 2013

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

Koordynacja i współpraca merytoryczna:

Joanna Orłowska (PARP)

Robert Zakrzewski (PARP)

© Copyright by Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013

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

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

Wydanie I

ISBN: 978-83-7633-296-3

Nakład: 1500 egzemplarzy

Przygotowanie do druku, druk i oprawa:

Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzczak

www.grzeg.com.pl

Spis treści

1. Streszczenie	7
1.1. Informacje o badaniu	7
1.2. Główne wnioski	7
1.3. Główne zmiany na rynku zamówień publicznych na przestrzeni lat 2011-2013 na podstawie wyników badań	21
1.4. Rekomendacje	24
2. Informacje o badaniu	27
2.1. Kontekst badania	27
2.2. Sytuacja na rynku zamówień publicznych w 2012 roku w porównaniu z 2011 i 2010 rokiem	29
2.2.1. Zamówienia publiczne w statystyce Urzędu Zamówień Publicznych	29
2.2.2. Obraz rynku zamówień publicznych w mediach	32
2.2.3. Zmiany w ustawie Prawo zamówień publicznych w 2012 roku	32
3. Metodologia badań	35
3.1. Podstawowe cele badania	35
3.2. Problemy badawcze dotyczące zamawiających	35
3.3. Problemy badawcze dotyczące wykonawców	36
3.4. Cykliczne badanie ilościowe przedsiębiorców z sektora MSP	36
3.5. Cykliczne badanie ilościowe zamawiających	37
3.6. Analiza wyników badań ilościowych	38
4. Rynek zamówień publicznych oczami wykonawców	39
4.1. Obecność przedsiębiorstw z sektora MSP na rynku zamówień publicznych	39
4.1.1. Przedsiębiorcy sektora MSP obecni na rynku zamówień publicznych	39
4.1.2. Doświadczenia z pozyskiwaniem zamówień publicznych w ramach konsorcjum	48
4.1.3. Doświadczenia z korzystaniem z usług podwykonawców	49
4.1.4. Doświadczenia z korzystaniem z doświadczenia/zasobów innych podmiotów	53
4.1.5. Obecność na zagranicznych rynkach zamówień publicznych	53
4.2. Obsługa zamówień publicznych w przedsiębiorstwie	54
4.2.1. Wielkość i struktura zasobów ludzkich	54
4.2.2. Zasoby wiedzy, podnoszenie kwalifikacji	57
4.2.3. Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych i ich ocena	62
4.3. Opinie o rynku zamówień publicznych w Polsce	64
4.3.1. Ogólne postrzeganie rynku	64
4.3.2. Tryby udzielania zamówień publicznych – znajomość i preferencje	67
4.3.3. Ocena informacji o zamówieniach publicznych	71
4.3.4. Ocena umów na realizację zamówień publicznych	75
4.3.5. Komunikacja z zamawiającymi na etapie przygotowania ofert	78
4.4. Stosowanie środków ochrony prawnej	81
4.5. Udział w zamówieniach elektronicznych	83
4.6. Udział w zamówieniach innowacyjnych i potencjał do ich realizacji	86
4.7. Ocena potencjału do wejścia na rynek zamówień publicznych oraz warunki wejścia na ten rynek	94
4.8. Pożądane zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych	102

5.	Rynek zamówień publicznych oczami zamawiających.....	104
5.1.	Aktywność zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych oraz charakterystyka tych zamówień....	104
5.2.	Obsługa zamówień publicznych	111
5.2.1.	Wielkość i struktura zasobów ludzkich	111
5.2.2.	Zasoby wiedzy, podnoszenie kwalifikacji.....	116
5.2.3.	Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych.....	120
5.3.	Funkcjonowanie rynku zamówień publicznych w Polsce z perspektywy zamawiających	126
5.3.1.	Ogólne postrzeganie rynku.....	126
5.3.2.	Tryby udzielania zamówień publicznych – znajomość i preferencje	129
5.3.3.	Ocena umów na realizację zamówień publicznych.....	134
5.3.4.	Komunikacja z wykonawcami na etapie przygotowania ofert	137
5.3.5.	Stosowanie środków ochrony prawnej	140
5.3.6.	Nadzór i kontrola funkcjonowania rynku zamówień publicznych	142
5.4.	Ocena wykonawców z sektora MSP	144
5.4.1.	Postrzegany udział MSP w rynku zamówień publicznych	144
5.4.2.	Postawy wobec wykonawców zamówień publicznych w zależności od ich wielkości.....	149
5.4.3.	Znajomość, ocena i stosowanie rozwiązań sprzyjających udziałowi MSP w rynku zamówień publicznych.....	154
5.4.4.	Ocena trybów udzielania zamówień publicznych z punktu widzenia ich przyjazności dla MSP.....	159
5.5.	Zamówienia elektroniczne – ocena i potencjał do realizacji	160
5.6.	Zamówienia innowacyjne – ocena i potencjał do realizacji	170
5.7.	Pożądane zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych	177
6.	Rekomendacje	178
7.	Załącznik 1. Kobiety i mężczyźni na rynku zamówień publicznych – synteza.....	186
8.	Aneks Metodologiczny badania zrealizowanego w ramach projektu „Nowe podejście do zamówień publicznych – projekt badawczy” (2013 r.)	188
8.1.	Informacje o badaniu	188
8.1.1.	Podstawowe cele badania.....	188
8.1.2.	Problemy badawcze dotyczące zamawiających.....	188
8.1.3.	Problemy badawcze dotyczące wykonawców	190
8.1.4.	Hipotezy badawcze	191
8.1.4.1.	Hipotezy dotyczące wykonawców.....	191
8.1.4.2.	Hipotezy dotyczące zamawiających	192
8.1.5.	Cykliczne badanie ilościowe przedsiębiorców z sektora MSP	193
8.1.5.1.	Zmiany w narzędziu badawczym (kwestionariuszu CAPI) MSP	195
8.1.6.	Cykliczne badanie ilościowe zamawiających.....	197
8.1.6.1.	Zmiany w narzędziu badawczym (kwestionariuszu CAPI) zamawiających	198
8.1.6.2.	Analiza przeprowadzone wyłącznie na danych pochodzących z badania zamawiających... ..	200
8.1.7.	Analiza wyników badań ilościowych	204
8.2.	Realizacja badania	205
8.2.1.	Harmonogram i zrealizowana próba	205
8.2.2.	Problemy realizacji	205



Szanowni Państwo,

Mam przyjemność przedstawić Państwu wyniki III edycji badań rynku zamówień publicznych realizowanych w ramach projektu systemowego pt. „Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo”. Ich celem było dokonanie pogłębionej analizy barier w dostępie małych i średnich przedsiębiorstw do tego rynku oraz utrudnień w rozwoju zamówień innowacyjnych i elektronicznych.

Cykliczny charakter badania pozwolił na dokonanie analizy zmian jakie zaszły na rynku zamówień publicznych w latach 2011-2013. Badanie pokazało, że w trzech ostatnich latach na rynku zamówień publicznych zaszło wiele pozytywnych zmian. Wzrosła skłonność małych i średnich przedsiębiorców do współpracy w realizacji zamówień, zwiększyła się liczba wykonawców przekonanych o bardzo łatwym dostępie do ogłoszeń o zamówieniach publicznych, poprawiła się także opinia wykonawców na temat przydatności informacji zawartych w specyfikacjach zamówień (SIWZ). Ponadto, zdecydowana większość zamawiających deklaruje wysoką świadomość co do rozwiązań sprzyjających udziałowi MSP w rynku zamówień publicznych. Badanie pokazało też, że zamawiający stale podnoszą swoje kwalifikacje z zakresu zamówień publicznych poprzez udział w szkoleniach poświęconych temu tematowi.

Niepokoi natomiast spadek odsetka przedsiębiorców z sektora MSP działających na rynku zamówień publicznych oraz utrzymująca się dominacja kryterium cenowego. Szczególnie ważna jest ta ostatnia kwestia, bowiem częstsze stosowanie innych niż cena kryteriów oceny ofert może zwiększyć zaangażowanie małych i średnich przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych. Stosowanie kryteriów merytorycznych sprzyja też zwiększaniu innowacyjności zamówień.

Zachęcam Państwa do lektury niniejszego raportu. Dostarcza on wiedzy na temat funkcjonowania na rynku zamówień publicznych dwóch jego głównych uczestników – wykonawców z sektora MSP oraz zamawiających. Badanie pozwoliło na poznanie opinii obu tych stron o rynku, poziomie ich wiedzy, przygotowania i potencjału do obsługi zamówień, w tym innowacyjnych i elektronicznych. Ufam, że proponowane w raporcie rekomendacje będą pomocne do projektowania działań wspierających stosowanie nowego podejścia do zamówień publicznych, służących niwelowaniu barier w dostępie i działaniu małych i średnich przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych oraz zapewniających efektywne wykorzystanie środków publicznych.

Warszawa, 2013

Bożena Lublińska-Kasprzak
Prezes Polskiej Agencji
Rozwoju Przedsiębiorczości

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

Niniejszy raport jest analizą porównawczą wyników badań ilościowych zamawiających¹ i wykonawców², przeprowadzonych w ramach wszystkich trzech pomiarów. Opisuje on zmiany, które zaszły na rynku zamówień publicznych na przestrzeni lat 2011-2013.

1.2. Główne wnioski

Obecność MSP na rynku zamówień publicznych

Dostęp MSP do rynku zamówień publicznych był centralną kwestią badania. Zwiększenie udziału MSP w rynku zamówień publicznych było jednym z celów „nowego podejścia do zamówień publicznych”. Zagadnienie to jest nadal przedmiotem szczególnej uwagi w pracach nad nową dyrektywą UE dotyczącą zamówień publicznych.

Analiza wyników badań sektora MSP pokazuje, że aktywność przedsiębiorców MSP na rynku zamówień publicznych na przestrzeni lat 2011-2013 uległa ograniczeniu. **W badaniu ilościowym MSP w 2011 roku zarejestrowano 25% przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych, w 2012 roku – 18%, a w 2013 – już tylko 14% (różnica istotna statystycznie w stosunku do pierwszego pomiaru).** Symptomy utraty atrakcyjności rynku dla przedsiębiorców z sektora MSP zaobserwowano zatem już w 2012 roku i ta negatywna tendencja utrzymała się także w 2013 roku. Wyniki badania nie pozwalają na jednoznaczne wskazanie przyczyn takiego stanu rzeczy. Wydawałoby się wręcz, że powinniśmy mieć

¹ Wielkość próby badawczej zamawiających wyniosła w badaniach z 2011 i 2012 roku po N=802, w badaniu z 2013 roku – N=795.

² Wielkość próby badawczej wykonawców wyniosła w badaniu z 2011 roku – N=1091, w badaniu z 2012 roku – N=1007, w badaniu z 2013 roku – N=2003. Szczególna uwaga w raporcie poświęcona jest przedsiębiorcom z próby reprezentatywnej MSP, którzy w latach odpowiednio: 2010/2011 (w pierwszym pomiarze), 2011/2012 (w drugim pomiarze) oraz 2012/2013 (w trzecim pomiarze) 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.

do czynienia z odwrotną sytuacją – wzrostem zainteresowania zamówieniami publicznymi ze względu na pogarszającą się koniunkturę gospodarczą. Zakładamy, że tak się nie stało ze względu na: ograniczenia finansowe, jakie dotknęły również rynek zamówień publicznych³ oraz silną konkurencję cenową na rynku (czemu niewątpliwie sprzyja częste kierowanie się kryterium 100% cena). Jeżeli spojrzeć na strategię funkcjonowania na rynku zamówień publicznych wykonawców aktywnych oraz tych, którzy z rynku się wycofali, to uwidaczniają się między nimi zasadnicze różnice. Podmioty obecnie aktywne na rynku zdecydowanie rzadziej niż te, które z rynku się wycofały, odrzucają zamówienia niewielkiej wartości oraz te, w których o wyborze najlepszej oferty w 100% decyduje cena⁴. Wśród firm aktywnych na rynku zamówień publicznych doszło zatem do zasadniczej zmiany strategii. O ile w poprzednich latach około 50-60% z nich odrzucało zamówienia o niewielkiej wartości oraz te z kryterium 100% cena, to badanie zrealizowane w roku 2013 pokazuje, że odsetek przedsiębiorstw tak postępujących skurczył się od 2011 r. do 25%.

Spadek aktywności w największym stopniu był widoczny w grupie firm średniej wielkości – w 2011 roku na rynku zamówień publicznych działało 43% podmiotów średniej wielkości, a w latach 2012-2013 blisko dwukrotnie mniej – 24%. Dość znacznemu ograniczeniu uległa także obecność na rynku mikroprzedsiębiorców – w badaniu z 2011 roku działał na nim co czwarty mikroprzedsiębiorca (24%), w 2012 roku – 17%, a w 2013 – 14%. Najbardziej stabilny był na przestrzeni badanego okresu odsetek firm małych – wyniósł on 18% w dwóch pierwszych pomiarach i 15% w 2013 roku.

Wyniki badania MSP pozwalają sądzić o rosnących trudnościach w pozyskiwaniu zamówień z rynku zamówień publicznych⁵. Wyniki ostatniego pomiaru pokazują, że w poprzedzającym go 2012 roku skutecznie pozyskano nieco mniej zamówień niż rok wcześniej – średnio 4 w 2012⁶ roku (w 2011 roku – 5,1, w 2010 – 4,2). Efekty te uzyskano startując w blisko 7 postępowaniach (w latach ubiegłych odpowiednio: 2011 – 7,5 i 2010 – 6,5). **Skuteczność ofertowania (liczba uzyskanych zamówień w relacji do liczby postępowań, w których brano udział) wyniosła więc 57% i była niższa niż w latach ubiegłych (2010 – 65%, 2011 – 68%).**

Pozyskane w 2012 roku zamówienia były jednak nieco wyższej wartości niż rok wcześniej – przeciętnie 46 400 zł (w 2011 roku – 40 800 zł), ale nieco niższej niż dwa lata wcześniej (w 2010 roku – średnio 50 300 zł). Wśród pozyskanych zamówień, jak sugerują podane kwoty, zdecydowaną większość (blisko trzy czwarte) stanowiły zamówienia poniżej 14 tys. euro.

Badanie dostarczyło także innych danych (oprócz wskaźników udziału w rynku) wskazujących na utratę atrakcyjności rynku zamówień publicznych przede wszystkim dla firm średnich. W pomiarze z 2013 roku, w odróżnieniu od lat ubiegłych, nie zaobserwowano bowiem wyraźnej zależności polegającej na wzroście liczby skutecznie pozyskanych zamówień wraz ze wzrostem wielkości firmy. Mikroprzedsiębiorcy pozyskali wprawdzie mniej zamówień (średnio 3,9) niż firmy małe (5,3) i średnie (4,7), ale odnotowane różnice były niezbyt duże: firmy średnie realizowały niewiele więcej zamówień niż firmy mikro (o 20%). W latach ubiegłych zaś liczba realizowanych przez firmy średnie zamówień była 2-3 razy większa niż przez firmy mikro.

Dane na temat liczby pozyskiwanych zamówień (skutecznie, jak i bez efektu w postaci wygranej oferty) jeszcze wyraźniej wskazują na zmniejszenie zaangażowania w rynek zamówień publicznych firm średnich, a także – choć w mniejszym stopniu – firm małych. Liczba zamówień, o które ubiegały się firmy średnie, zmalała na przestrzeni lat 2011-2013 blisko trzykrotnie (z 24 w pomiarze z 2011 roku do ok. 9 w po-

³ W roku 2010 miał wartość 167 mld złotych, rok później 144 mld złotych, a w roku 2012 już „tylko” 132 mld złotych.

⁴ Jedna czwarta MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych odrzuca zamówienia niewielkiej wartości oraz zamówienia „100% cena”, podczas gdy w grupie podmiotów, które z rynku się wycofały, robiła tak blisko połowa z nich (45%).

⁵ Widać to także w statystykach UZP – wraście średnia liczba ofert w zamówieniach publicznych poniżej progów unijnych.

⁶ Jeżeli w raporcie pojawia się informacja np. o liczbie zamówień, wartości zamówień, itp. w roku 2010, 2011, 2012, to oznacza to, że dane te były pozyskiwane odpowiednio w badaniach w roku 2011, 2012, 2013.

miarze z 2013 roku). Analogiczny spadek, lecz o mniejszej skali, wystąpił także w przypadku firm małych (z 11,6 do 8,3). Swoją aktywność ofertową na mniej więcej tym samym poziomie 6-7 zamówień rocznie utrzymały jedynie firmy mikro.

Jednak w pomiarze z 2013 roku odnotowano także inne, przeciwstawne zjawisko. **Chociaż w próbie wykonawców MSP zmalał odsetek wykonawców przypisujących rynkowi duże lub bardzo duże znaczenie – z 60% w 2011 roku do 49% w 2013 roku⁷, to wzrósł odsetek wykonawców przypisujących rynkowi bardzo duże znaczenie – z 11% w 2011 roku do 27%** (różnica istotna statystycznie). Mimo ogólnego spadku atrakcyjności rynku pojawiła się zatem grupa przedsiębiorców w większym stopniu przywiązanych do rynku zamówień publicznych niż miało to miejsce w latach ubiegłych. Najsilniejszą zależnością z rynkiem publicznych zamówień były powiązane działające na nim firmy mikro – 28% spośród nich znaczenie rynku określiło jako bardzo duże (wśród firm małych – 16%, średnich – 10%).

Rosnąca ranga rynku wydaje się być skutkiem nie tyle „pozytywnego” wyboru co osłabienia koniunktury na rynku. Nie bez powodu najsilniej z rynkiem związane są firmy mikro, znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej i strategicznej (wiele z nich walczy przede wszystkim o utrzymanie się na rynku). Prawdopodobnie z powodu wzrostu odsetka grupy wykonawców silnie związanych z rynkiem, a być może także z powodu ograniczenia przychodów z rynku komercyjnego, **w 2013 roku wzrósł udział zamówień publicznych w obrotach firmy – z 23% w szesnastomiesięcznym pomiarze do 39%**. Był on także wyższy niż w badaniu z 2011 roku, w którym wyniósł 32%.

Opisane wyżej negatywne zjawiska (zmniejszenie się wielkości rynku zamówień publicznych, większa na nim konkurencja, spowolnienie gospodarcze) **sprawiły, że na przestrzeni lat 2011-2013 strategie wyboru zamówień publicznych przez wykonawców stały się znacznie mniej selektywne**. Jedynym czynnikiem relatywnie często stosowanym jako kryterium selekcji zamówień pozostała zdolność do samodzielnej realizacji zamówienia (połowa wykonawców choćby czasami odrzuca zamówienia, do udziału w których nie posiada samodzielnej zdolności, tyle samo nigdy tego nie robi). Pozostałe czynniki mają znaczenie dla co najwyżej ok. 30% badanych, podczas gdy od 71% do 85% nigdy nie traktuje ich jako kryteriów negatywnego wyboru. Oznacza to, że wykonawcy co do zasady akceptują każdy rodzaj zamówienia, nawet te, które w poprzednich pomiarach były relatywnie często odrzucane, tj. oparte wyłącznie na kryterium ceny, niewielkiej wartości, bez możliwości płatności w transzach (nigdy nie odrzuca ich około trzech czwartych badanych, różnice istotne statystycznie w stosunku do lat ubiegłych).

Pozytywnym zjawiskiem jest rosnąca na przestrzeni lat 2011-2013 skłonność przedsiębiorców z sektora MSP do kooperacji w ramach realizacji zamówień publicznych. Nadal jednak ta współpraca nie jest powszechna.

Relatywnie najbardziej popularną formą współpracy jest formuła podwykonawstwa – odsetek przedsiębiorstw angażujących podwykonawców do realizacji zamówień publicznych wzrósł z 32% w pomiarze w 2011 roku do 40% w 2013 roku. Również przedsiębiorstwa aktywne na rynku zamówień publicznych chętniej same występują w roli podwykonawców zamówień publicznych (wzrost z 23% w pierwszym pomiarze do 35% w 2013 roku; wzrósł także odsetek firm, które swoje usługi podwykonawcze oferują innym często lub bardzo często – z 6% do 18%). Popularność podwykonawstwa może wynikać z faktu, że większym przedsiębiorstwom ułatwia ono optymalizację kosztów, a mniejszym generalnie umożliwia staranie się o uzyskanie zamówienia. Same doświadczenia z podwykonawstwem były przez większość wykonawców oceniane pozytywnie. Przy czym korzystne doświadczenia były częściej udziałem podmiotów, które z podwykonawców korzystały (81%, wzrost o około 12 p.p. w stosunku do lat ubiegłych) niż tych, którzy występowali w roli podwykonawcy (63%, wzrost o około 20 p.p. w stosunku do roku 2012, poziom analogiczny jak w roku 2011).

⁷ Różnica nie jest istotna statystycznie.

Drugą pod względem częstości stosowania formą współpracy w realizacji zamówień publicznych jest wzajemne udostępnianie zasobów. To rozwiązanie cieszy się niezmienną popularnością – wśród jednej trzeciej wykonawców.

Wśród potencjalnych form współpracy **najmniejszą popularnością cieszy się nadal współpraca w ramach konsorcjum.** Jednak odsetek firm posiadających doświadczenia konsorsyjne wzrósł na przestrzeni badanego okresu z 10% w pierwszym pomiarze do 17% w ostatnim.

Rynek zamówień publicznych w percepcji wykonawców

Obraz rynku zamówień publicznych, wyłaniający się z opinii ogółu przedsiębiorców sektora MSP jest zasadniczo podobny jak w dwóch poprzednich pomiarach. Najbardziej wyrazistą cechą rynku jest jego biurokratyzacja i sformalizowanie (z opinią tą zgadza się 68% badanych). Pozostałe relatywnie często podzielane 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 przewagę rynku komercyjnego jest możliwość „dogadania się” ze zleceniodawcą, co w przypadku zamówień publicznych jest niemożliwe (48%). **Blisko połowa badanych (48%) była zdania, że na rynku zamówień publicznych rządzi niska cena, w związku z czym zamawiane produkty/usługi są niższej jakości** niż na rynku komercyjnym.

Stosunkowo często wyrażano także negatywne opinie na temat przejrzystości i transparentności rynku zamówień publicznych. Blisko połowa przedstawicieli sektora MSP (46%) nie zgodziła się ze stwierdzeniem, że obowiązujące procedury gwarantują, że zostanie wybrany najlepszy wykonawca. Często kwestionowano także fakt, że wykonawcy wybierani są w sposób przejrzysty (42%). Te negatywne głosy ujawniły się w pomiarze z 2013 roku silniej niż w latach ubiegłych (różnice rzędu 8-13 punktów procentowych). Oznacza, że na przestrzeni lat 2011-2013 wiara przedsiębiorców sektora MSP w „sprawiedliwość” i „przewidywalność” procedur zamówień publicznych uległa nadwyrężeniu i stanowi ona istotną barierę zniechęcającą do udziału w rynku.

W porównaniu z pierwszym pomiarem w sposób istotny statystycznie **wrósł także odsetek przedstawicieli sektora MSP wyrażających się negatywnie o ekonomicznej opłacalności rynku** (z 13% do 20%) **oraz pewności zapłaty za zrealizowane zamówienia** (z 4% do 10%). Chociaż opinie te nie należą do szeroko podzielanych, to skalę i kierunek odnotowanych zmian – wraz z wyżej opisanymi – należy uznać za niepokojące.

Przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych oceniali rynek mniej krytycznie niż przedstawiciele całego sektora MSP, choć generalnie wzorzec oceny w obydwu grupach wyglądał podobnie. Odnotowaną zmianą w tej grupie badanych na przestrzeni lat 2011-2013 jest spadek zaufania do rynku jako dającego gwarancję zapłaty za wykonaną pracę. Chociaż w porównaniu z zeszłorocznym, krytycznym pod tym względem pomiarem, odsetek wykonawców nie obawiających się o zapłatę wzrósł w 2013 roku do 43%, to był on niższy niż w pomiarze z 2011 roku (55%).

Potencjał wykonawców do realizacji zamówień publicznych

a. Wiedza o rynku zamówień publicznych

Wiedza wykonawców na temat zamówień publicznych na przestrzeni lat 2011-2013 kształtowała się na zasadniczo tym samym poziomie. Dominowały korzystne jej oceny (96%), choć rzadko (23%) uznawano ją za w pełni wyczerpującą, nie wymagającą uzupełnienia. Pozostali badani (73%) twierdzili, że wiedza ta jest wystarczająca, aczkolwiek wymaga (w pewnych zakresach) uzupełnienia. **W porównaniu z poprzed-**

nimi pomiarami odsetek wykonawców deklarujących posiadanie w pełni wystarczającej wiedzy był o blisko 10 punktów procentowych niższy niż w pierwszym pomiarze. Mogło to mieć związek z mniejszym udziałem w próbie wykonawców przypisującym rynkowi duże znaczenie, ale także z nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych z 2013 roku. Od jej wejścia w życie do okresu realizacji badania upłynęło mniej niż pół roku, w związku z czym wykonawcy mogli mieć poczucie dezaktualizacji określonych obszarów kompetencji.

Trzy czwarte badanych (o 6 punktów procentowych mniej niż w pomiarze w 2011 roku) deklaroowało uzupełnianie wiedzy na temat formalnych aspektów zamówień publicznych. Najbardziej popularnymi sposobami podnoszenia kwalifikacji w tym zakresie były – niezmiennie od pierwszego pomiaru – metody samokształceniowe: śledzenie portali branżowych (52%, 2012 – 39%, 2011 – 72%) i lektura pism branżowych (41%, 2012 – 48%, 2011 – 49%).

Niewielką popularnością cieszą się wśród wykonawców szkolenia (zwłaszcza w porównaniu z powszechnie w nich uczestniczącymi zamawiającymi). Uczestnictwo w nich zadeklarowało w 2013 roku 29% wykonawców. W porównaniu z dwoma poprzednimi pomiarami był to odsetek wyższy o ok. 10 punktów procentowych (różnica nie była jednak istotna statystycznie), co również może być związane z niedawną nowelizacją ustawy. Najmniejszym zainteresowaniem cieszy się korzystanie z usług prawników – specjalistów od prawa zamówień publicznych (11%). Ta najbardziej kosztowna forma uzupełniania wiedzy straciła jednak (już w zeszłorocznym pomiarze) na popularności w porównaniu z pomiarem z 2011 roku (36%, różnica jest istotna statystycznie).

Jak należało oczekiwać, jeszcze większe deficyty wiedzy o rynku zamówień publicznych posiadają przedsiębiorcy na nim nieobecni, przy czym ocena ich potencjału do ewentualnego działania na rynku jest w przypadku kilku ocenianych aspektów niższa niż w pomiarze z 2011 roku (różnice nie zawsze są jednak istotne statystycznie). Do najmocniejszych aspektów potencjału należy doświadczenie rynkowe (60% ocen pozytywnych) oraz posiadanie aktualnych zaświadczeń (54%). Około 40-50% przedsiębiorców korzystnie oceniło własne zdolności do wykonania zamówienia, przygotowania oferty, uzyskania listów referencyjnych, dostępu do porad prawnych. Najbardziej krytycznie wypowiedziano się o możliwości wnoszenia wadium i tworzenia konsorcjów (ok. 30% ocen pozytywnych).

Przedsiębiorcy nieobecni na rynku zamówień publicznych posiadają zatem odpowiednie doświadczenie niezbędne do realizacji zamówień publicznych, jednak brakuje im wystarczającej wiedzy o rządzących rynkiem procedurach. Mniej więcej co trzeci z nich w przypadku decyzji o wejściu na ten rynek potrzebowałby najbardziej podstawowych informacji (jak wyglądają procedury, jak przygotować ofertę, gdzie szukać informacji o rynku, ogłoszeniach o zamówieniach, gdzie szukać ewentualnych szkoleń i doradztwa). Sytuacja w tym zakresie nie uległa zmianom w porównaniu z pierwszym pomiarem.

Niski poziom wiedzy o rynku zamówień publicznych przedsiębiorców, którzy są na nim nieobecni, nie może jednak dziwić – dla niektórych przedsiębiorców „omijanie” rynku może być świadomą strategią (wyniki badania pokazują, że odsetek przedsiębiorców trwale niezainteresowanych rynkiem wśród podmiotów na nim nieobecnych wynosi około 30%⁸).

b. Obsługa zamówień publicznych

Wyniki wszystkich edycji badania pokazują, że **przedsiębiorcy obecni na rynku zamówień publicznych rzadko dysponują wyodrębnionymi komórkami/działami zajmującymi się zamówieniami pu-**

⁸ Taki odsetek przedsiębiorców nieobecnych na rynku zamówień publicznych w każdej 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.

blicznymi⁹. Komórki takie, dedykowane do wyłącznej obsługi zamówień publicznych, w ostatnim pomiarze posiadało 2% przedsiębiorców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych. Częstszym modelem obsługi zamówień było ich przekazanie wybranym działom o komercyjnej specjalizacji (11%). Rozwiązania te z niemal identyczną częstością stosowane były w pierwszym pomiarze.

Nie zmieniło się także to, że pracownicy działów zajmujących się zamówieniami publicznymi¹⁰ nadal w zdecydowanej większości (79%) łączą obsługę formalną i merytoryczną zamówienia.

Pomimo zachowania zasadniczo podobnej struktury organizacyjnej w pomiarze z 2013 roku nieznacznie zmniejszono wielkość zasobów kadrowych komórek zajmujących się zamówieniami publicznymi. Przeciętnie w komórce zajmującej się obsługą zamówień publicznych pracowało 1,4 osoby. W latach ubiegłych liczby te były nieznacznie większe (w 2011 – 1,8; 2012 – 2,3). Redukcja zatrudnienia mogła wynikać ze zmniejszenia znaczenia rynku zamówień publicznych dla wykonawców, ale także z ogólnie gorszej kondycji ekonomicznej firm w okresie spowolnienia gospodarczego.

Zasoby kadrowe dedykowane do obsługi zamówień publicznych w firmach, w których nie wyodrębniono działów do zamówień publicznych, były podobne jak w firmach, które takie działy posiadają. Średnia liczba pracowników zajmujących się tym obszarem wyniosła 1,6. Także w tym przypadku w porównaniu z poprzednimi pomiarami, kiedy analogiczna średnia wynosiła 1,8, odnotowano zmiany mogące świadczyć o niewielkich redukcjach zatrudnienia w badanych podmiotach.

c. Korzystanie ze środków ochrony prawnej

Wraz z upływem czasu wiedza wykonawców o obowiązujących procedurach odwoławczych, istotnie zmienionych nowelizacją ustawy w 2010 roku, co oczywiście, wzrasta (o wprowadzonych zmianach słyszało 61% wykonawców, tj. o 11 punktów procentowych więcej niż w 2011 roku). Wyniki badania pokazują jednak, że przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych bardzo rzadko korzystają z przysługujących im środków ochrony prawnej. Nie odnotowano tu większych zmian w porównaniu z pierwszym pomiarem, chociaż statystyki UZP wskazują na niewielki wzrost liczby odwołań na przestrzeni lat 2010-2012¹¹. Skala zjawiska rejestrowana w statystykach rynku zamówień publicznych jest jednak bardzo niska – liczba wniesionych odwołań stanowi ok. 1,5% udzielonych zamówień¹². Ma ona przełożenie na odnotowane w badaniu wyniki pokazujące, że **ze wszystkich środków ochrony prawnej** (odwołanie do KIO, przystąpienie do postępowania odwoławczego, skarga do sądu, poinformowanie zamawiającego o niezadowoleniu z podjętej przez niego czynności), **korzystano sporadycznie (1-3% wykonawców)**.

Najczęstszym powodem sięgania po środki ochrony prawnej było odrzucenie oferty złożonej przez przedsiębiorcę oraz wykluczenie firmy z powodu niespełniania wymogów formalnych. Nie jest to dziwne, gdyż są to dwie najważniejsze spośród czterech podlegających ochronie czynności w postępowaniach poniżej progów unijnych.

Potencjał organizacyjny zamawiających

Można wyróżnić dwa modele organizacji pracy zamawiających w związku z obsługą zamówień publicznych: scentralizowany, polegający na delegowaniu obsługi zamówień publicznych

⁹ 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.

¹⁰ Pytano zarówno pracowników działów zajmujących się wyłącznie zamówieniami publicznymi, jak również pracowników działów, których głównym zadaniem jest obsługa zamówień publicznych.

¹¹ Z 2823 w 2010 roku do 2942 w 2012 roku.

¹² W 2012 roku były to 2942 odwołania w stosunku do 188 478 zamówień.

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 on, tak jak i w pierwszym pomiarze, w 58% instytucji. Wydzielone działy do spraw zamówień publicznych obserwujemy zaś w 42% badanych instytucji.

Liczba osób zajmujących się zamówieniami publicznymi (pracujących w wyodrębnionych komórkach ds. zamówień publicznych) nieco zmalała od pierwszego pomiaru – średnio z 2,8 osób w 2011 roku do 2,5 osób w 2013 roku. Jest ona zasadniczo podobna niezależnie od liczby prowadzonych przez instytucję postępowań.

Typowym i stabilnym od początku realizacji badań rozwiązaniem jest łączenie przez pracowników działów zamówień publicznych obsługi formalnej i merytorycznej zamówienia (stanowią oni około dwóch trzecich zasobów kadrowych dedykowanych obsłudze zamówień).

Obciążenie pracowników obsługujących zamówienia publiczne prowadzonymi postępowaniami było w 2013 roku podobne jak w pierwszym pomiarze – na jednego pracownika przypadało w ciągu roku 5,6 postępowania.

Ocena wielkości zasobów kadrowych jest – począwszy od pierwszego pomiaru – bardzo korzystna, a w 2013 roku nawet korzystniejsza niż w pierwszym pomiarze (kiedy sytuacja nie dawała bynajmniej powodów do niepokoju). W 2013 roku blisko 90% instytucji określiło je jako wystarczające, w tym 27% – jako zdecydowanie wystarczające. Ten ostatni odsetek wzrósł w porównaniu z pomiarem w 2011 roku o 7 punktów procentowych (różnica była istotna statystycznie).

Dla działów obsługi zamówień publicznych – oprócz satysfakcjonującego poziomu zatrudnienia – typowa jest także stabilizacja zatrudnienia, która w ostatnim pomiarze jeszcze się umocniła. Podobnie jak w dwóch poprzednich pomiarach respondenci w zdecydowanej większości (90%) stwierdzili, że rotacja pracowników to zjawisko o skali raczej lub bardzo małej. Jednak w pomiarze z 2013 roku częściej niż w poprzednich pomiarach określano skalę zjawiska jako bardzo małą (62%, o 9 punktów procentowych więcej niż w pomiarze z 2012 roku, różnica istotna statystycznie, i 5 punktów procentowych więcej niż w pierwszym pomiarze). Problem rotacji dotyczy co dziesiątego zamawiającego.

Wyniki wszystkich edycji badania pokazują, że zamawiający regularnie aktualizują swoje kwalifikacje z zakresu zamówień publicznych. Zmienia się jedynie pod wpływem nowelizacji Pzp częstość podejmowania różnych działań doszkalcających. Dlatego też w pomiarze z 2011 roku (poprzedzonym wieloma zmianami w prawie w 2010 roku), jak i w pomiarze z 2013 roku (poprzedzonym nowelizacją z lutego 2013 roku) odsetek instytucji aktualizujących wiedzę był wyższy niż w pomiarze z 2012 roku. **Najistotniejszym podejmowanym działaniem podnoszącym kwalifikacje zamawiających były jednak zawsze szkolenia, organizowane w 2013 roku w 84% badanych instytucji.** Na drugim miejscu pod względem popularności uplasowały się ex equo śledzenie portali branżowych oraz lektura branżowych czasopism (po 79%). Niewiele rzadziej w uzupełnianiu wiedzy na temat zamówień publicznych stosowane są nieformalne konsultacje z kolegami z innych instytucji (75%). Relatywnie najrzadziej wykorzystywanym rozwiązaniem są konsultacje z prawnikami (65%; jednak w co piątej instytucji jest zatrudniony prawnik).

Stabilnym zjawiskiem na przestrzeni okresu 2011-2013 jest także wysoka ocena wiedzy instytucji zamawiających na temat zamówień publicznych. Niemal wszyscy zamawiający (94%) nadal oceniają wiedzę swoich instytucji na temat zamówień publicznych jako wystarczającą, chociaż większość z nich (69%) przyznaje, że w pewnych zakresach wymaga ona uzupełnienia. Do deficytów wiedzy w wielu zakresach przyznało się jedynie 7% zamawiających.

Jedna czwarta zamawiających (24%, w 2011 roku 21%) współpracuje na etapie przygotowania postępowania z ekspertami zewnętrznymi, a około jednej piątej zamawiających współpracuje z innymi instytucjami (18%, w 2011 roku 17%). W porównaniu z 2011 rokiem nieznacznie zmalała częstotliwość podejmowania współpracy z ekspertami zewnętrznymi – obecnie częstą lub bardzo częstą współ-

pracę z ekspertami deklaruje 37% instytucji w ogóle ją podejmujących, a w pierwszym pomiarze było to 42% (różnica nie jest jednak istotna statystycznie). Współpraca najczęściej dotyczyła opisu przedmiotu zamówienia. W porównaniu z pomiarem w 2011 roku obszary tej współpracy uległy jednak ograniczeniu.

Rzadkim zjawiskiem jest na przestrzeni całego badanego okresu zapraszanie ekspertów zewnętrznych i instytucji do udziału w ocenie ofert – 16% zamawiających zaprasza ekspertów do współpracy na tym etapie postępowania, a 10% inne instytucje¹³. Mimo że grupa instytucji podejmujących taką współpracę była w 2013 roku tak samo liczna jak w pierwszym pomiarze, to częstotliwość współpracy z ekspertami zewnętrznymi była rzadsza. Odsetek zamawiających często lub bardzo często angażujących ich do oceny ofert spadł z 52% w 2011 roku do 39% w 2013 roku (różnica była istotna statystycznie). Takich zmian nie odnotowano w przypadku współpracy z innymi instytucjami (prawdopodobnie z powodu tego, że w odróżnieniu od współpracy z ekspertami jest ona „bezkosztowa”: partnerska lub koleżeńska).

Nie uległ także zmianie na przestrzeni lat 2011-2013 fakt, że skala współpracy z ekspertami zewnętrznymi/innymi instytucjami (niezależnie od jej faktycznej intensywności) jest uznawana za wystarczającą (98%). Można więc zakładać, że o ograniczonym zakresie współpracy decyduje brak potrzeb po stronie zamawiających oraz dobra samoocena własnej wiedzy, a nie bariery finansowe czy proceduralne.

Ocena rynku zamówień publicznych przez zamawiających

Ocena rynku zamówień publicznych była w ostatniej edycji badania podobna jak w latach ubiegłych. Opinie na ten temat są jednak dość mocno zróżnicowane i często krytyczne. Nadal **najszerzej podzielany jest wśród zamawiających pogląd, że przepisy ustawy Pzp nie zawsze pozwalają wybrać najlepszego wykonawcę (65%). Blisko dwie trzecie zamawiających jest zdania, że przepisy Pzp zmieniają się zbyt często (64%). Spora część badanych (60%) sądzi, że biurokracja związana z zamówieniami publicznymi zniechęca przedsiębiorców do ubiegania się o zamówienia.** Podobnego rodzaju ograniczenia występują także po stronie zamawiających – są to skomplikowane, trudne do stosowania przepisy, z czym zgadza się ponad połowa badanych (54%). Połowa badanych uważa ustawę za niedostosowaną do realiów rynkowych (51%). Podobnie często krytykowano ustawę czyniąc ją odpowiedzialną za gorszą (niż na rynku komercyjnym) jakość kupowanych towarów i usług (49%). Z dużą akceptacją spotkał się także pogląd o niedoskonałości systemu kontroli, który w obecnym kształcie skłania zamawiających do działania w sposób rutynowy, bezpieczny oraz do unikania nie sprawdzonych rozwiązań (58%). Częstość wyrażania tych opinii była podobna jak w pierwszym pomiarze.

Utrzymała się także mocno ambiwalentna ocena wpływu ustawy Pzp na dbałość o dobro publiczne (33% zamawiających podpisało się pod stwierdzeniem o dbałości) oraz niski stopień poparcia dla tezy upatrującej w stosowaniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych możliwości zaoszczędzenia pieniędzy publicznych, przy zachowaniu wysokiej jakości nabywanych produktów i usług (38%).

W mniejszości (31%) byli respondenci zgadzający się ze stwierdzeniem, że same przepisy Pzp są dobre, problemem jest natomiast ich niewłaściwe stosowanie. To stosunkowo niewielkie grono zamawiających korzystnie oceniających ustawę Pzp skurczyło się na przestrzeni lat 2011-2013 (spadek o 7 punktów procentowych, różnica jest istotna statystycznie). Stosunkowo rzadko zgadzano się z tezą, że regulacje ustawowe pozwalają na efektywne wydatkowanie środków publicznych (39%).

Najbardziej krytyczne opinie na temat systemu zamówień publicznych wyrażali przedstawiciele najbardziej doświadczonych zamawiających – prowadzących największą liczbę postępowań, cechujących się dużą przyjaznością wobec MSP oraz aktywnych w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych.

¹³ Jednak trzeba zauważyć, że niewielki odsetek zamawiających współpracujących z ekspertami oraz innymi instytucjami na etapie oceny oferty wcale nie musi świadczyć negatywnie o zamawiających. Nie wiemy bowiem w jakim odsetku postępowań taka współpraca byłaby niezbędna.

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

Większość zamawiających (80%) uważa, że wielkość przedsiębiorstwa ma wpływ na jakość składanych ofert oraz jakość realizacji zamówienia, w tym około 42% widzi duży lub bardzo duży wpływ na jakość ofert, a 38% na jakość realizacji zamówienia. Opinie badanych o sektorze MSP były lepsze niż w roku 2012 i zbliżone do notowanych w badaniu w roku 2011.

Opinie badanych o MSP nie tylko opierają się na stereotypach, ale muszą również bazować na konkretnych doświadczeniach, albowiem wpływ wielkości firmy na jakość oferty oraz wykonanie zamówienia był częściej dostrzegany przez zamawiających prowadzących ponadprzeciętną liczbę postępowań, charakteryzujących się relatywnie wysokim poziomem innowacyjności prowadzonych zamówień (zarówno pod względem procesowym, jak i produktowym). Analizując szczegółowe dane na temat oceny podmiotów mikro, małych i średnich odnosi się wrażenie, że w myśleniu zamawiających o MSP obowiązuje percepcja „rozszczepiona”, tj. w ocenie nieznanymi (ogółu) podmiotów MSP uruchamiają się negatywne stereotypy¹⁴, zaś oceny przedsiębiorstw, które współpracowały z zamawiającymi, są zdecydowanie lepsze.

Wyżej opisany mechanizm widać wyraźnie, jeżeli zestawimy opinię na temat ogólnej zdolności przedsiębiorstw MSP według klas wielkości do realizacji zamówień publicznych z ocenami przedsiębiorstw, które kiedykolwiek prowadziły prace na rzecz zamawiających. W pierwszym przypadku (ocena zdolności do wykonywania różnych zamówień) uwidacznia się (podobnie jak w latach poprzednich) wyraźny dystans do mikroprzedsiębiorstw. Są one przez większość zamawiających oceniane jako niezdolne do wykonania prawidłowo jakiegokolwiek zamówienia. Nawet w przypadku zamówień o najmniejszych budżetach (poniżej 14 tys. euro) pozytywnie o mikroprzedsiębiorstwach wyrażało się tylko 40% badanych w przypadku zamówienia dostaw, 36% w przypadku zamówienia usług i 26% w przypadku zamówień robót budowlanych. Jednak zupełnie inaczej przedstawia się wielowymiarowa ocena wykonawców oparta na konkretnych doświadczeniach. Mikroprzedsiębiorstwa w takiej ocenie również są gorzej oceniane od innych firm, jednakże różnica ocen jest minimalna, zwłaszcza jeżeli chodzi o zdolność do prawidłowego wykonania zamówienia.

Relatywnie duże różnice w ocenie na korzyść większych podmiotów występują 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.

Jak wyżej wspomniano, **zamawiający nie dostrzegają jednak różnic w poziomie wykonania zamówienia przez podmioty różnej wielkości, mimo zauważania wyraźnych różnic w ich potencjale organizacyjnym**. 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).

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

W każdym ze zrealizowanych badań odnotowano wysoki poziom (powyżej 80%) znajomości przepisów Pzp ułatwiających podmiotom MSP przystępowanie do przetargów. Za najbardziej przyjazne dla MSP uznawano najczęściej:

¹⁴ Badanie nie pozwala jednak na miarodajną ocenę siły wpływu tych stereotypów. Nie możemy stwierdzić, w jakim stopniu w ocenie zdolności MSP do realizacji poszczególnych zamówień zamawiający bazują na stereotypach, a w jakim na doświadczeniach współpracy.

- rezygnację z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne,
- dzielenie płatności na części,
- wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne.

Najrzadziej natomiast upatrywano wysokiego poziomu użyteczności w podpisywaniu umów ramowych. Postrzeganie użyteczności poszczególnych rozwiązań było zbliżone do notowanego w poprzednich latach.

Powszechnej znajomości omawianych rozwiązań, tak jak w latach ubiegłych nie towarzyszy jednak równie powszechne ich stosowanie. Najczęściej zamawiający starali się ograniczać liczbę dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu (58%), formułować na minimalnym niezbędnym poziomie warunki udziału w postępowaniu (50%), dzielić płatności na części, dopuszczają podwykonawców do realizacji zamówienia oraz dzielić zamówienia na części (po 48%). Podobnie było w poprzednich latach i daje się zauważyć, że te najczęściej stosowane ułatwienia, oprócz ewidentnego pozytywnego wpływu na zmniejszanie barier dostępu, są również działaniami zmniejszającymi obciążenia biurokratyczne, na które skarżą się również zamawiający.

Tak jak w poprzednich latach działania zamawiających rzadko korespondowały z często zgłaszanym przez wykonawców postulatem stosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert. Odsetek instytucji, które przynajmniej raz z tego rozwiązania skorzystały w każdym badaniu wynosił około jednej trzeciej.

Najczęstszym celem stosowania wyżej wymienionych rozwiązań było dążenie do zapewnienia dostępu do zamówień publicznych jak największej liczbie wykonawców (80%). Rządziej (57%) mówiono, że rozwiązania te były praktykowane, aby zmniejszyć bariery dostępu do rynku przedsiębiorstw sektora MSP. Jeżeli jednak zapytać respondentów o to, który z tych celów był ważniejszy, to okazuje się, że było nim zapewnienie dostępu do rynku jak największej liczbie podmiotów (62%, wobec 17% mówiących, iż chcieli przede wszystkim wspomagać MSP). Odnotowane wyniki były analogiczne do lat poprzednich, gdzie również zdecydowanie przeważała chęć umożliwienia ubiegania się o zamówienie dużej liczbie podmiotów.

b. Stosowane tryby postępowania i kryteria oceny ofert

Podobnie jak w 2011 i 2012 roku **najczęściej stosowanym trybem postępowania był przetarg nieograniczony** (86% instytucji stosowało go kiedykolwiek), a następnie zapytanie o cenę (56%) i zamówienie z wolnej ręki (51%). W przypadku tego ostatniego trybu po chwilowym zmniejszeniu odsetka instytucji go stosujących (badanie 2012 roku) nastąpił powrót do poziomu notowanego w badaniu z roku 2011. Tryby te również są najczęściej preferowane przez zamawiających. Za ich wyborem w większym stopniu stoi bezpieczeństwo zamawiających (tryb jest dobrze znany, trudniej o pomyłkę, zmniejsza się ryzyko uciążliwej kontroli) niż dążenie do wpierania MSP.

Niewiele instytucji sięgało natomiast po tryby sprzyjające innowacyjności. Negocjacje z ogłoszeniem i bez ogłoszenia były obecne w 4% badanych podmiotów. Jeszcze rządziej korzystano z dialogu konkurencyjnego (2%). Wyniki były analogiczne do odnotowanych w roku 2012. Różniły się jednocześnie od roku 2011, kiedy to wspomniane powyżej tryby były istotnie częściej stosowane (od 3% do 10%, choć i tak należały do najrzadziej wykorzystywanych). Jeżeli szukać wytłumaczenia tak niewielkiej popularności stosowania tych trybów, to z pewnością jednym z argumentów jest unikanie ewentualnych problemów na etapie kontroli.

Polityka nowego podejścia do zamówień publicznych nie przyniosła większych efektów na przestrzeni badanego okresu w obszarze postulowanego odchodzenia od zamówień, w których cena jest jedynym kryterium wyboru wykonawcy. Mało tego, mimo często pojawiających się w dyskursie publicznym krytycznych uwag pod adresem stosowania wyłącznie kryterium ceny, odsetek postępowań cenowych prowa-

dzonych w roku 2012 był nieznacznie wyższy niż w roku 2011 i 2010 (92% wobec 91%). Jednakże należy zaznaczyć, że z jednej strony okres realizacji projektu jest raczej zbyt krótki, aby można było spodziewać się spektakularnych zmian. Z drugiej zaś strony, możliwość odchodzenia od stosowania wyłącznie kryterium 100% cena mogła być skutecznie wstrzymywana ze względu na m.in. pogorszenie wartości wskaźników koniunktury gospodarczej, a co za tym idzie konieczność generowania oszczędności po stronie sektora finansów publicznych.

Najczęściej jakościowe kryteria oceny ofert wprowadzano w przypadku zamówień usług (7%) i miało to miejsce nieznacznie rzadziej niż w roku 2011 (7,4%), ale częściej niż w roku 2010 (5%). W mniejszym stopniu dotyczyło to zamówień dostaw (4,5%, wobec 6,7% w 2011 roku i 4,9% w 2010 roku). Najmniej elastyczni zamawiający byli w zaś przypadku zamówień robót budowlanych. Tylko 2,9% takich zamówień dawało wykonawcom możliwość wyróżnienia się innym potencjałem niż redukowaniem ceny do najniższego możliwego poziomu. Odsetek takich zamówień był niższy niż w roku 2011 (4,7%) i 2010 roku (4%).

Należy zaznaczyć, że praktyka kierowania się przy wyborze oferenta najniższą ceną była krytykowana przez wykonawców. W spontanicznych wypowiedziach na temat konieczności zmian na rynku zamówień publicznych najczęściej mówiono właśnie o konieczności brania pod uwagę jakości, a nie tylko ceny (18%¹⁵, 14% w 2012 r. i 1% w 2011 r.). Jednocześnie 71% podmiotów aktywnych na rynku zamówień publicznych deklarowało, że byłoby zainteresowanych (w tym 30% zdecydowanie zainteresowanych) udziałem w zamówieniach, w których waga ceny jest relatywnie niska, a 29% wykonawców nie byłoby takimi zamówieniami zainteresowanych (w tym 8% zdecydowanie je odrzucało). Jak zatem widać, popyt na zamówienia inne niż w 100% cenowe jest duży i nie ulega zmianie na przestrzeni ostatnich trzech lat.

c. Relacje między zamawiającymi i wykonawcami

Ocena relacji między zamawiającymi a wykonawcami nie jest jednoznaczna, ale generalnie jeżeli dochodzi do asymetrycznego rozłożenia praw stron umowy o realizację zamówienia publicznego, to zdecydowanie częściej dzieje się tak na niekorzyść wykonawców. Widać to wyraźnie w głosach płynących zarówno ze strony wykonawców, jak również i zamawiających. Ci drudzy co prawda najczęściej byli przekonani o równym zabezpieczeniu interesów obu stron (46%), ale wcale do rzadkości nie należały opinie, iż umowy lepiej zabezpieczają interes zamawiających (41%). Co zrozumiale, wykonawcy często mówili o lepszym reprezentowaniu w umowach interesów zamawiających (50%) niż o ich równowadze (35%). Zwraca przy tym uwagę fakt, że w stosunku do poprzednich pomiarów w obu badanych grupach nastąpił wzrost odsetka odpowiedzi, że w umowach lepiej są zabezpieczone interesy strony zamawiającej.

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 latach ubiegłych) 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 uwzględniła 45% badanych) działanie zamawiających jest w większości przypadków poprawne i nie zawiera w sobie elementów dyskryminacyjnych.

¹⁵ Duża grupa wykonawców (45%) nie przedstawiła swoich propozycji. Jeżeli zatem ograniczyć analizę wyłącznie do tych, którzy zgłosili jakikolwiek postulat, to częstsze kierowania się przez zamawiających jakością oferty uzyskuje głosy 32% badanych.

Z podobnym problemem mamy do czynienia analizując działania podejmowane przez zamawiających pod wpływem pytań dotyczących SIWZ i OPZ, zgłaszanych przez wykonawców. Tak jak w poprzednich badaniach około jednej dziesiątej zamawiających mówiło, że często lub bardzo często muszą uwzględniać zmiany w tych dokumentach. Jednak w opiniach wykonawców odnotowano symptomy wzrostu jakości SIWZ pod względem praktycznej przydatności zawartych informacji – odsetek wykonawców oceniających ten aspekt zdecydowanie pozytywnie wzrósł z ok. 10% w poprzednich pomiarach do 28%.

Także formalne warunki działania wykonawców, kształtowane przez zamawiających, uległy poprawie na przestrzeni lat 2011-2013. Przede wszystkim **zmałał odsetek wykonawców, którzy mieli do czynienia z różnymi niekorzystnymi regulacjami w umowach na realizację zamówienia publicznego** (wynosił on w pomiarze z 2013 roku od 66% do 84% w zależności od ocenianego aspektu i był o kilka – kilkanaście punktów procentowych niższy niż w poprzednich pomiarach). Największe pozytywne zmiany dotyczyły możliwości zmiany warunków umowy pod wpływem ważnych okoliczności (z brakiem możliwości takiej zmiany w badaniu z 2013 roku zetknęło się 70% wykonawców, a w poprzednich pomiarach – aż ok. 90%).

Pozytywne zmiany zaobserwowano także w ocenie przez wykonawców dostępności ogłoszeń o zamówieniach publicznych. Chociaż kwestia ta w żadnym z pomiarów nie stanowiła dla wykonawców większego problemu, to w badaniu z 2013 roku **wzrósł jednak, w sposób istotny statystycznie, odsetek wykonawców przekonanych o bardzo łatwym dostępie do ogłoszeń**. Obecnie wynosi on 38%, a w poprzednich pomiarach nie przekraczał 20%.

Barierzy rozwoju zamówień przyjaznych MSP

Wyniki przeprowadzonych badań (2011, 2012 i 2013) są spójne w zakresie diagnozowania po stronie zamawiających utrudnień w działaniach na rzecz wspierania MSP w dostępie do rynku zamówień publicznych. **Najważniejsze utrudnienia to:**

- **Świadomość** – od około jednej piątej do ponad połowy zamawiających stosuje różne działania, które mogą ułatwiać MSP dostęp do rynku. Za ich stosowaniem stoi chęć nadania postępowaniu możliwie najbardziej konkurencyjnego charakteru (uzyskania jak największej liczby ofert) oraz deklarowana wprost chęć wsparcia MSP, przy czym trudno jednoznacznie ocenić, jaki motyw jest dominujący.
- **Przyzwyczajenia** – działania zmierzające do zwiększenia udziału MSP na rynku zamówień publicznych (ograniczenia barier dostępu) są prowadzone od niedawna. Wymagają one odejścia od dotychczasowej praktyki prowadzenia postępowań, co musi napotykać na naturalną barierę w postaci przyzwyczajień.
- **Obawy przed reakcją instytucji kontrolnych** – wyniki badania częściowo potwierdzają (podobnie jak w roku 2012) negatywny wpływ instytucji kontrolnych na postawę zamawiających¹⁶. Około połowy badanych mówiło, że instytucje te „wymuszają” stosowanie wyłącznie cenowego kryterium wyboru najlepszego oferenta, najprostszyc trybów postępowań. Jednakże w porównaniu z rokiem 2012 odnotowano istotny statystycznie wzrost odsetka zamawiających, którzy twierdzili, iż działania instytucji kontrolnych nie są czynnikiem skłaniającym do opisanych powyżej zachowań. Tak jak w poprzednim pomiarze często (od 31% do 44%) mogliśmy się spotkać z opiniami ambiwalentnymi.
- **Negatywna stereotypizacja mikro- i małych przedsiębiorstw**. We wszystkich trzech badaniach zamawiający okazują dużą nieufność w stosunku do mikroprzedsiębiorstw, w nieco mniejszym stopniu również w stosunku do firm małych. Ważne jednak jest, że doświadczenia współpracy za-

mawiających z tymi podmiotami nie są tak negatywne, aby mogły usprawiedliwiać ten poziom nieufności. Mniejsze podmioty z reguły były oceniane gorzej, ale różnica pomiędzy nimi a pozostałymi firmami była niewielka.

- **W systemie zamówień publicznych brak jest danych pozwalających na dokładną analizę udziałów przedsiębiorstw o różnej wielkości w rynku zamówień publicznych.** Informacje o wielkości firm wykonawców nie są bowiem zbierane na żadnym z etapów postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W związku z tym wiedza zamawiających o dokładnej wielkości podmiotu wykonawców jest jedynie orientacyjna (o ile w ogóle jest przedmiotem ich zainteresowania). W efekcie zamawiającym, pozbawionym wiedzy o strukturze firm wykonawców ze względu na wielkość, może być trudno ocenić, czy utrudnienia dostępu MSP do rynku to problem dotyczący ich instytucji.

Innowacyjne¹⁷ zamówienia publiczne oraz bariery ich rozwoju

Połowa (51%) badanych instytucji nigdy nie realizowała zamówienia na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Było to istotnie więcej niż w poprzednich latach (2012 – 39%, 2011 – 46%). Niewielki odsetek zamawiających prowadził takie zamówienia często lub bardzo często (6% – 2013, 12% – 2012, 8% – 2011).

Pogorszeniu uległy opinie na temat potencjału instytucji do zamawiania nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Negatywnie oceniło ten potencjał 44% badanych (2012 – 36% i 2011 – 37%), pozytywnie zaś 14% (2012 – 18%, 2011 – 19%). Niemniej zwraca uwagę, że ocena poszczególnych etapów procesu zamówienia publicznego (innowacyjnego) była zdecydowanie lepsza od oceny ogólnej potencjału¹⁸. W zależności od ocenianego wymiaru odsetek odpowiedzi pozytywnych (bardzo duży potencjał lub raczej duży potencjał) wahał się od 45% do 52%, zaś ocen negatywnych (bardzo mały potencjał lub raczej mały potencjał) wynosił około 10%. Oceny były podobne do notowanych w roku 2012 i lepsze niż w roku 2011.

Według zamawiających trybami postępowania najbardziej sprzyjającymi innowacjom są: przetarg nieograniczony (67%), zapytanie o cenę (23%), zamówienie z wolnej ręki (20%). Jak można zauważyć, są to jednocześnie tryby najczęściej wykorzystywane przez zamawiających. Uzyskane wyniki nie różniły się istotnie od notowanych w badaniach z lat 2011-2012 i wskazują na to, że problematyka innowacyjnych zamówień publicznych jest obca dla wielu zamawiających. Pokazują one także siłę przyzwyczajenia i rutyny. Należy odnotować, że jedynie w grupie badanych prowadzących ponadprzeciętną liczbę postępowań oraz zamawiających wyróżniających się pod względem innowacyjności stosunkowo często (18-43%) mówiono o innowacyjności negocjacji z ogłoszeniem lub bez ogłoszenia oraz dialogu konkurencyjnego.

Podstawową barierą rozwoju innowacyjnych zamówień publicznych jest brak zainteresowania zamawiających takimi zamówieniami. Trudno jednak jednoznacznie wskazać na przyczyny takiego stanu rzeczy. Z jednej strony, może być to brak odpowiedniego systemu motywacyjnego lub jego dysfunkcyjność, np. jeżeli bodźce negatywne przeważają nad pozytywnymi (ilościowo lub jakościowo) zamawiający będą się wstrzymywać przed podejmowaniem ryzykownych decyzji (np. nie będą stosować innych trybów niż przetarg nieograniczony). Badanie pokazuje, że takim negatywnym elementem jest instytucja kontroli i częściowo wyjaśnia to obecne, mało innowacyjne zachowania zamawiających. Z dru-

¹⁷ Pojęcie „innowacyjne zamówienie publiczne” odnosiło się do dwóch kwestii. Pierwszą było zamawianie/realizacja zamówienia na udoskonalone lub nowe produkty, usługi lub rozwiązania. Druga kwestia opisywała zmianę procesu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. np. prowadzenie konsultacji z wykonawcami, stosowanie trybów negocjacyjnych, czy dialogu konkurencyjnego, elektroniczna zamówień.

¹⁸ Również tak było w poprzednich badaniach.

giej strony, innowacyjność zamówień publicznych powinna być proporcjonalna do poziomu internalizacji celów, jakim mają służyć zamówienia. Im jest on mniejszy, tym mniejsze będzie dążenie do prowadzenia innowacyjnych zamówień (czy to procesowo, czy produktowo). Jest natomiast mało prawdopodobne, że istotnym źródłem bariery są powody kompetencyjne.

W efekcie powyższego mamy do czynienia z warunkami utrudniającymi pozyskiwanie innowacyjnych produktów, usług i rozwiązań. Na rynku dominuje przetarg nieograniczony, a w tym trybie innowacyjność będzie pochodną poziomu zdolności zamawiających do opisanego przedmiotu zamówienia; w przypadku zamówień innowacyjnych sporządzenie takiego opisu może być trudne¹⁹. Także częste posługiwanie się kryterium 100% cena nie służy pozyskiwaniu innowacyjnych produktów, usług czy rozwiązań.

Jak pokazują wyniki badania, **w ciągu ostatnich trzech lat można obserwować wycofywanie się z rynku przedsiębiorstw innowacyjnych**²⁰. W roku 2011 o doświadczeniu w realizacji zamówień innowacyjnych częściej mówili przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych. W kolejnych latach (2012-2013) posiadanie takiego doświadczenia wyraźnie częściej deklarowali przedsiębiorcy, którzy z rynku publicznego się wycofali²¹. Również w roku 2011 wśród podmiotów aktywnych na rynku zamówień publicznych częściej niż wśród tych, którzy z tego rynku się wycofali, można było spotkać się opinią, że branża, w jakiej działa przedsiębiorstwo, jest innowacyjna. W latach 2012-2013 takie deklaracje częściej pojawiają się w wypowiedziach respondentów, którzy zrezygnowali z działania na rynku zamówień publicznych²². Jednocześnie w okresie lat 2011-2013 można było zaobserwować systematyczne zmniejszenie się odsetka przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych, którzy uważali, że ich firmę można nazwać innowacyjną. W roku 2011 o innowacyjności własnego przedsiębiorstwa mówiło 53% badanych aktywnych na rynku zamówień publicznych, rok później – 45%, zaś w roku 2013 było to 36%.

Również skutkiem braku zainteresowania innowacyjnością (produktową) jest rzadkie korzystanie przez zamawiających z trybów umożliwiających konsultacje z wykonawcami (np. negocjacje z ogłoszeniem czy dialog konkurencyjny).

Zamówienia elektroniczne i bariery ich rozwoju

Licytacja elektroniczna należy do trybów najsłabiej znanych przez wykonawców i zamawiających. Poziom jej znajomości w pierwszej z wymienionych grup wyniósł 41%, wśród zamawiających zaś 69%. W obu grupach mniejsza była wiedza jedynie o dialogu konkurencyjnym. Należy jednocześnie podkreślić, że zarówno wśród wykonawców, jak również w grupie zamawiających nastąpiło zmniejszenie odsetka badanych znających omawiany tryb²³.

Niewielka znajomość licytacji elektronicznej może być pochodną faktu, że tryb ten jest rzadko stosowany. Co prawda w 2011 roku aż 17% wykonawców deklarowało, że kiedykolwiek ubiegało się o zamówienie prowadzone w tym trybie, ale w 2012 roku było to już tylko 3%, a w roku 2013 – 2% (w grupie zamawiających było to 7% i 6%²⁴).

¹⁹ Zamawiający nie musi mieć wiedzy, aby sporządzić prawidłowo taki opis i jest to czynnik o charakterze obiektywnym.

²⁰ Ilekroć w raporcie pojawia się pojęcie „przedsiębiorstwo innowacyjne”, oznacza ono podmioty, których przedstawiciele zadeklarowali, że w ich firmach powstają nowe lub znacząco udoskonalone produkty, usługi lub rozwiązania.

²¹ W 2011 roku odsetek przedsiębiorstw doświadczonych w realizacji innowacyjnych zamówień był w grupie aktywnych na rynku zamówień publicznych większy o 6 p.p. niż w grupie firm obecnie aktywnych na rynku. Rok później był już mniejszy o 9 p.p., a w 2013 roku mniejszy o 20 p.p.

²² W 2011 roku różnica pomiędzy przedsiębiorstwami aktywnymi a firmami, które z rynku się wycofały wynosiła +6 p.p., w 2012 – 10 p.p., a w 2013 r. – 13 p.p.

²³ Zamawiający: 2011 – 73%, 2012 – 70%. Wykonawcy: 2011 – 49%, 2012 – 46%.

²⁴ Wynik uzyskany w roku 2013 był taki sam jak w roku 2012.

Tak jak w latach poprzednich zamawiający najczęściej (47%) tłumaczyli niewielką popularność licytacji elektronicznej faktem braku zamówień kwalifikujących się do tego trybu. Wydaje się jednak, że przy niewielkich ograniczeniach nałożonych przez ustawodawcę na ten tryb i przy powszechnym stosowaniu kryterium najniższej ceny silniejszy wpływ na ten stan rzeczy (niż deklarowali to respondenci) mogą mieć inne czynniki, np. wymieniany przez badanych na drugim miejscu brak przeszkolonych pracowników do obsługi tych zamówień (27%). Ponadto respondenci wspominali również względnie często o barierze kompetencyjnej (21%) i technologicznej (18%) po stronie wykonawców.

Oceny użyteczności licytacji elektronicznej były niejednoznaczne (52% wskazań na „ani dobrze, ani źle”), co jednak nie dziwi, zważywszy że niewielu badanych miało z tym trybem doświadczenie. Niemniej jednak ponad jedna trzecia respondentów (37%) pozytywnie wypowiedziała się na temat tego trybu. Wyniki nie różniły się istotnie od odnotowanych w latach ubiegłych. Przewagą trybu elektronicznego jest według badanych szybkość (45%) i prostota postępowania (39%). Jego atrybutem, ale zauważalnym znacznie rzadziej od dwóch wcześniej wymienionych, jest również wygoda stosowania (9%).

Badanie pokazało, że nie zmienił się poziom korzystania z aukcji elektronicznej. Tak jak w latach poprzednich instytucje wylaniające w ten sposób najlepszą ofertę były w zdecydowanej mniejszości (6%).

Względnej poprawie uległa natomiast ocena przygotowania wykonawców z sektora MSP do udziału w elektronicznych zamówieniach publicznych²⁵. Co prawda zmniejszył się z 26% do 23% odsetek respondentów oceniających to przygotowanie dobrze lub bardzo dobrze, ale również nastąpił wzrost odsetka odpowiedzi „ani dobrze, ani źle” (z 45% do 53%, różnica istotna statystycznie) oraz zmniejszenie się poziomu ocen negatywnych (z 30% do 24%, różnica istotna statystycznie).

Wydaje się zatem, że najpoważniejszą barierą w upowszechnianiu zamówień elektronicznych jest brak doświadczeń. Ten zaś z kolei jest pochodną silnie konserwatywnych postaw zamawiających, poniekąd również braku zachęty do stosowania takich zamówień.

1.3. Główne zmiany na rynku zamówień publicznych na przestrzeni lat 2011-2013 na podstawie wyników badań

1. Aktywność przedsiębiorców MSP na rynku zamówień publicznych na przestrzeni lat 2011-2013 uległa ograniczeniu. W badaniu ilościowym MSP w 2011 roku zarejestrowano 25% przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych, a w 2013 – już tylko 14% (różnica istotna statystycznie w stosunku do pierwszego pomiaru).
2. Sygnały świadczące o mniejszym zaangażowaniu w rynek zamówień publicznych były najbardziej wyraźne w grupie firm średniej wielkości, w mniejszym stopniu w firmach małych. Liczba zamówień, o które ubiegały się firmy średnie, zmalała na przestrzeni lat 2011-2013 blisko trzykrotnie (z 24 w pomiarze z 2011 roku do ok. 9 w pomiarze z 2013 roku). W przypadku firm małych liczba ta spadła z 11,6 do 8,3. Swoją aktywność ofertową na mniej więcej tym samym poziomie (6-7 zamówień) utrzymały jedynie firmy mikro.
3. Zmalał także odsetek wykonawców przypisujących rynkowi duże lub bardzo duże znaczenie – z 60% w 2011 roku do 49% w 2013 roku (różnica nie jest jednak istotna statystycznie). Jednak z drugiej strony wyraźnie liczniejsza niż w pierwszym pomiarze była grupa wykonawców przypisujących rynkowi bardzo duże znaczenie (27%, istotna statystycznie różnica, o 16 p.p., w stosunku do pierwszego pomiaru).

²⁵ Ten aspekt nie był badany w roku 2011.

4. Z powodu wzrostu odsetka wykonawców silnie związanych z rynkiem i ograniczenia przychodów z rynku komercyjnego (wskutek spowolnienia gospodarczego) w 2013 roku wzrósł udział zamówień publicznych w obrotach firmy – z 23% w 2011 roku do 39% w 2013 roku.
5. Skuteczność ofertowania (liczba uzyskanych zamówień w relacji do liczby postępowań, w których brano udział) w poprzedzającym ostatnie badanie 2012 roku wyniosła 57% i była niższa niż w latach ubiegłych (2010 – 65%, 2011 – 68%).
6. Osłabienie koniunktury na rynku, a także wzrost konkurencji na rynku zamówień publicznych (wyrażający się we wzroście liczby składanych ofert), sprawiły, że na przestrzeni lat 2011-2013 strategie wyboru zamówień publicznych przez wykonawców stały się znacznie mniej selektywne. Jedynym czynnikiem relatywnie często stosowanym jako kryterium selekcji zamówień pozostała zdolność do samodzielnej realizacji zamówienia – ma ona znaczenie dla połowy badanych. Pozostałe czynniki mają znaczenie dla co najwyżej ok. 30% badanych, podczas gdy od 71% do 85% (więcej niż w poprzednich pomiarach) nigdy nie traktuje ich jako kryteriów negatywnego wyboru. Dotyczy to także kryteriów, na które w poprzednich pomiarach badani byli bardzo wrażliwi: kryterium najniższej ceny, niewielka wartość zamówienia, brak możliwości płatności w transzach.
7. Na przestrzeni lat 2011-2013 wrosła skłonność przedsiębiorców z sektora MSP do kooperacji w ramach realizacji zamówień publicznych – zapewne również pod wpływem niekorzystnych uwarunkowań ekonomicznych. Odsetek przedsiębiorstw angażujących podwykonawców do realizacji zamówień publicznych wzrósł z 32% w pomiarze w 2011 roku do 40% w 2013 roku. Również przedsiębiorstwa aktywne na rynku zamówień publicznych chętniej same występują w roli podwykonawców zamówień publicznych (wzrost z 23% w pierwszym pomiarze do 35% w 2013 roku). Odsetek firm posiadających doświadczenia konsorcyjne wzrósł na przestrzeni badanego okresu z 10% w pierwszym pomiarze do 17% w ostatnim.
8. Odnotowano kilka negatywnych zmian w wizerunku rynku wśród przedsiębiorców sektora MSP:
 - w pomiarze z 2013 roku przedstawiciele sektora MSP częściej wyrażali negatywne opinie na temat przejrzystości i transparentności rynku zamówień publicznych (różnice rzędu 8-13 p.p. w stosunku do 2011 roku). Blisko połowa przedstawicieli sektora MSP (46%) nie zgodziła się ze stwierdzeniem, że obowiązujące procedury gwarantują, że zostanie wybrany najlepszy wykonawca. Często kwestionowano także fakt, że wykonawcy wybierani są w sposób przejrzysty (42%).
 - w porównaniu z pierwszym pomiarem w sposób istotny statystycznie wrósł także odsetek przedstawicieli sektora MSP wyrażających się negatywnie o ekonomicznej opłacalności rynku (z 13% do 20%) oraz pewności zapłaty za zrealizowane zamówienia (z 4% do 10%).
 - wśród tych przedsiębiorców sektora MSP, którzy na rynku działają, na przestrzeni lat 2011-2013 odnotowano spadek zaufania do rynku jako dającego gwarancję zapłatę za wykonaną pracę (z 55% nie obawiających się o zapłatę w 2011 roku do 43% w 2013 roku).
9. Odsetek wykonawców deklarujących posiadanie w pełni wystarczającej wiedzy o rynku zamówień publicznych jest o blisko 10 punktów procentowych niższy niż w pierwszym pomiarze. Może to mieć związek z nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych w 2013 roku.
10. Trzy czwarte badanych wykonawców (o 6 p.p. mniej niż w pomiarze w 2011 roku) deklarowało uzupełnianie wiedzy na temat formalnych aspektów zamówień publicznych, przy czym odnotowano zmiany częstości korzystania z poszczególnych metod podnoszenia kwalifikacji:
 - metody samokształceniowe: śledzenie portali branżowych (52%) i lektura pism branżowych (41%), były w porównaniu z pierwszym pomiarem stosowane rzadziej (analogiczne odsetki wyniosły wówczas 72% i 49%);
 - uczestnictwo w szkoleniach zadeklarowało w 2013 roku 29% wykonawców, tj. o ok. 10 p.p. więcej niż w pierwszym pomiarze (różnica nie była jednak istotna statystycznie), co również może być związane z niedawną nowelizacją ustawy;

- korzystanie z usług prawników – specjalistów od prawa zamówień publicznych było udziałem 11% wykonawców (w pomiarze z 2011 roku – 36%, różnica jest istotna statystycznie).
11. Zmniejszono wielkość zasobów kadrowych w firmach wykonawców dedykowanych obsłudze zamówień publicznych – zarówno w ramach działów ds. zamówień publicznych (z 1,8 w 2011 roku do 1,4 w 2013), jak i w firmach o rozproszonej obsłudze zamówień publicznych (z 1,8 do 1,6).
 12. Wzrósł odsetek wykonawców przekonanych o bardzo łatwym dostępie do ogłoszeń o zamówieniach publicznych – obecnie wynosi on 38%, a w poprzednich pomiarach nie przekraczał 20% (różnica istotna statystycznie).
 13. W porównaniu z poprzednimi pomiarami poprawiły się opinie wykonawców na temat praktycznej przydatności informacji zawartych w SIWZ – odsetek oceniających ten aspekt zdecydowanie pozytywnie wzrósł z ok. 10% w poprzednich pomiarach do 28%.
 14. Poprawiły się nieco formalne warunki działania wykonawców, kreowane przez zamawiających w umowach na realizację zamówienia. Sytuacja jest jednak ciągle daleka od doskonałości. Z różnymi niekorzystnymi regulacjami w umowach na realizację zamówienia publicznego (napięte terminy realizacji zamówienia, brak możliwości zmiany umowy pod wpływem ważnych okoliczności, mało precyzyjne zapisy umowy, wysokie odsetki karne) nadal miała bowiem do czynienia większość wykonawców – od 66% do 84% w zależności od ocenianego aspektu, ale odsetki te były o kilka lub kilkanaście punktów procentowych niższe niż w poprzednich pomiarach.
 15. Nastąpił wzrost świadomości zmiany zapisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w zakresie procedury protestów i odwołań (nowelizacja w styczniu 2010 roku). W badaniu z 2013 roku znajomość tych zmian zadeklarowało 61% badanych i było to o 11 p.p. więcej niż w 2011 roku (różnica nie była istotna statystycznie).
 16. Odnotowano zmiany w wielkości i ocenie zasobów kadrowych dedykowanych obsłudze zamówień publicznych w instytucjach zamawiających:
 - liczba osób zajmujących się zamówieniami publicznymi w ramach działów ds. zamówień publicznych nieco zmalała od pierwszego pomiaru – średnio z 2,8 osób w 2011 roku do 2,5 osób w 2013 roku;
 - ocena wielkości zasobów kadrowych zamawiających była jednak w 2013 roku nawet korzystniejsza niż w pierwszym pomiarze. Wzrósł z 20% w 2011 roku do 27% w 2013 roku odsetek instytucji oceniających swoje zasoby jako zdecydowanie wystarczające (różnica istotna statystycznie);
 - poprawiła się także – i tak względnie bezproblemowa – sytuacja w zakresie stabilności zatrudnienia w komórkach ds. zamówień publicznych. W pomiarze z 2013 roku częściej niż w 2011 roku skalę rotacji w komórkach ds. zamówień publicznych określano jako bardzo małą (62%, o 5 punktów procentowych więcej niż w pierwszym pomiarze).
 17. Zmniejszyło się grono zamawiających zgadzających się ze stwierdzeniem, że same przepisy Pzp są dobre, problemem jest natomiast ich niewłaściwe stosowanie (31% w 2013 roku, o 7 punktów procentowych mniej niż w 2011 roku, różnica jest istotna statystycznie).
 18. Zaobserwowano w porównaniu z pomiarem z 2012 roku zmiany ocen wpływu instytucji kontrolnych na kształtowanie się niekorzystnych praktyk udzielania zamówień publicznych²⁶:
 - wzrósł istotnie statystycznie odsetek zamawiających, którzy zaprzeczają negatywnemu wpływowi instytucji kontrolnych na: stosowanie pozacenowych kryteriów oceny oferty (z 10% do 13%), stosowanie innych niż najprostsze trybów postępowań (z 14% do 18%);
 - również istotnie statystycznie wzrósł odsetek respondentów nie zgadzających się z twierdzeniem, że kontrola jest szczególnie czasochłonna, jeżeli dotyczy postępowań realizowanych w innych trybach niż przetarg nieograniczony (z 12% do 16%);

²⁶ Pytania dotyczące tej kwestii wprowadzono dopiero w pomiarze z 2012 roku.

- wzrósł jednak istotnie statystycznie odsetek zamawiających uważających, że kontrola utrudnia wykonywanie codziennych obowiązków (z 23% do 31%).
19. Zaobserwowano negatywne zmiany w poziomie otwartości zamawiających na zamówienia innowacyjne oraz bardzo niepokojące skutki obniżania innowacyjności rynku zamówień publicznych po stronie wykonawców:
 - zwiększył się istotnie statystycznie odsetek zamawiających twierdzących, że ich instytucja nigdy nie realizowała zamówienia na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań (2011 – 46%, 2012 – 39%, 2013 – 51%);
 - pogorszeniu uległa ogólna ocena potencjału zamawiających do realizacji zamówień na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań (2011 – 19%, 2012 – 18%, 2013 – 14%);
 - można zaobserwować wycofywanie się z rynku zamówień publicznych przedsiębiorstw innowacyjnych, tj. takich, w których powstają udoskonalone lub nowe produkty, usługi lub rozwiązania. W roku 2011 stanowiły one 53% przedsiębiorstw aktywnych na omawianym rynku, w 2012 – 45%, a w 2013 – 36%.
 20. Zarówno wśród zamawiających, jak i wśród wykonawców można obserwować zmniejszenie wiedzy na temat licytacji elektronicznej (odsetek oceniających tę wiedzę pozytywnie wyniósł wśród zamawiających w 2013 roku 69%, w 2012 – 70%, w 2011 – 73%; wśród wykonawców – w 2013 roku – 41%, w 2012 – 46%, w 2011 – 49%).
 21. Zmniejszył się jednak odsetek zamawiających negatywnie oceniających poziom wiedzy instytucji na temat elektronicznych zamówień publicznych (2013 – 21%, 2012 – 25%, 2011 – 30%).
 22. Poprawiła się nieco ocena stopnia przygotowania wykonawców do udziału w zamówieniach elektronicznych. Co prawda nieco zmniejszył się odsetek ocen pozytywnych (z 26% do 23%), ale jednocześnie wyraźnie rzadsze były oceny negatywne (z 30% do 24% – różnica istotna statystycznie). Najczęściej uważano, że przygotowanie wykonawców nie jest ani złe, ani dobre (53%, wzrost z 45%).
 23. Wzrósł odsetek zarówno zamawiających, jak i wykonawców mówiących o tym, że umowy lepiej zabezpieczają interes strony zamawiającej. Było o tym przekonanych 50% wykonawców (29% – 2012 i 35% – 2011) oraz 41% zamawiających (w latach 2011-2012 było to 32%).

1.4. Rekomendacje

Wyniki badania ujawniają albo pogorszenie sytuacji w analizowanych obszarach (dostęp MSP do rynku, zamówienia innowacyjne, upowszechnianie zamówień elektronicznych) na przestrzeni lat 2011-2013, albo rejestrują brak zmian (negatywne zjawiska są obecne na takim samym poziomie jak poprzednio i poziom ten jest wysoki). Najważniejsze z punktu widzenia celów projektu „Nowe podejście do zamówień publicznych” wydają się następujące wnioski:

- zamawiający konsekwentnie realizują politykę najniższej ceny (dało się nawet zaobserwować niewielki wzrost odsetka zamówień, gdzie stosowano kryterium 100% cena);
- na rynku zdecydowanie dominuje przetarg nieograniczony, zaś po tryby szczególnie sprzyjające innowacyjności sięga się niezwykle rzadko;
- nie zwiększa się popularność elektronicznych zamówień publicznych;
- zmniejsza się odsetek MSP działających na rynku zamówień publicznych;
- z rynku zamówień publicznych wycofują się przedsiębiorstwa innowacyjne, tj. takie, w których powstają udoskonalone lub nowe produkty, usługi lub rozwiązania.

Jednocześnie wyniki badania diagnozują w większym stopniu problem niesatysfakcjonującej praktyki korzystania z ustawy Prawo zamówień publicznych niż problem niedoskonałości legislacji. W związku z tym rekomendowane przez nas propozycje działań dotyczą przede wszystkim – trudno poddającego się regulacjom – obszaru postaw i sposobów postępowania zamawiających w procesie udzielania zamówień publicznych.

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

- Upowszechnianie dobrych praktyk polegających na ograniczaniu wymaganych dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu do 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 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.
- Aktywne korzystanie przez zamawiających z przepisów o rażąco niskiej cenie (art. 89 ust. 1 pkt 4).
- Wprowadzenie do ustawy Pzp zapisów umożliwiających korzystanie przez zamawiających z rozwiązania polegającego na dopuszczeniu do ostatecznej oceny oferty wyłącznie tych wykonawców, którzy uzyskali określoną liczbę punktów w kryteriach jakościowych/merytorycznych.
- 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.
- Upowszechnienie stosowania przepisów ustawy Pzp o udzielaniu zaliczek wśród instytucji zamawiających. Należałoby jednak równocześnie dokonać analizy wpływu przepisów z zakresu dyscypliny finansów publicznych na działania zamawiających – blokowania przez te przepisy korzystania z instytucji zaliczki.
- 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.

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 np., że zastosowanie innych kryteriów typu jakość czy funkcjonalność nie przyczyniłoby się do zmniejszenia wydatków publicznych przez cały okres trwania umowy o zamówienie publiczne.
- Do rozważenia pozostają także inne rozwiązania eliminujące problem najniższej ceny. Może to być wprowadzenie zakazu stosowania wyłącznie tego kryterium przy określonym typie zamówień.
- Stworzenie bazy dobrych praktyk związanych z prowadzeniem postępowań szczególnie trudnych dla zamawiających (np. sprzętu IT, usług opartych na wiedzy).

Rekomendacje służące rozwojowi innowacyjnych zamówień publicznych

- 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.
- Monitorowanie wykorzystywania dialogu technicznego i jego wpływu na jakość i innowacyjność zamówień publicznych.

Rekomendacje służące rozwojowi elektronicznych zamówień publicznych

- Zamówienia elektroniczne powinny być traktowane jako sposób zmniejszenia kosztów zakupu produktów standardowych, związanych np. z funkcjonowaniem instytucji zamawiających (zakup papieru, tonerów, etc.), czy zapewnienia dostępu do dóbr publicznych (np. zakup środków do utrzymania przejezdności dróg w okresie zimowym), nie zaś jako element innowacyjności zawartej w pojęciu „innowacyjne zamówienia publiczne”.
- Wprowadzenie obligatoryjności stosowania e-zamówień, np. osiągnięcie określonego poziomu realizacji zamówień elektronicznych w określonym horyzoncie czasowym (wartości docelowe wskaźników oczekiwanego poziomu realizacji mogłyby być różnicowane ze względu na typ instytucji zamawiającego).

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 wynikających z obaw przed nieznanym.
- Szkolenia merytoryczne dla zamawiających. Zamawiający nie muszą być ekspertami w przedmiotach zamówienia, jednak należy zadbać, aby wzrostowi liczby zamówień i poszerzaniu ich zakresu merytorycznego towarzyszył wzrost wiedzy zamawiających na temat przedmiotów zamówienia.
- 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).
- 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 roku²⁷ 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.

Obecnie trwają prace nad nową dyrektywą UE dotyczącą zamówień publicznych. We wniosku dotyczącym nowej dyrektywy²⁸ zgłasza się potrzebę rewizji i unowocześnienia obowiązującego prawodawstwa dotyczącego zamówień publicznych w celu lepszego dopasowania przepisów do zmieniającej się sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej. Zwraca się w nim szczególną uwagę na potrzebę:

- uproszczenia i uelastycznienia procedur udzielania zamówień;
- strategicznego wykorzystywania zamówień publicznych pod kątem realizacji ważnych celów społecznych, takich jak: ochrona środowiska, bardziej efektywne gospodarowanie zasobami i większa efektywność energetyczna, przeciwdziałanie zmianom klimatu, promowanie innowacji, zatrudnienia i włączenia społecznego, a także zapewnienie możliwie najlepszych warunków dla świadczenia wysokiej jakości usług publicznych;
- zwiększenia dostępu do rynku dla MSP i nowych przedsiębiorców.

Również w Polsce 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.

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).

²⁷ W 2004 roku wprowadzono dwie istotne dyrektywy prawa wspólnotowego, stanowiące podstawowe elementy ram prawnych Unii Europejskiej w zakresie zamówień publicznych: 2004/17/WE i 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r.

²⁸ Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych, Bruksela, 20.12.2011, 2011/0438 (COD).

Elektronizacja zamówień publicznych postrzegana jest natomiast jako narzędzie zwiększania wydajności i poprawy zarządzania procesem udzielania zamówień²⁹. Jednak popularność elektronicznych trybów udzielania zamówień publicznych jest ciągle niska. W 2012 roku licytację elektroniczną zastosowano w mniej niż 1% zamówień w Polsce i sytuacja w tym zakresie nie zmieniła się w porównaniu z wcześniejszymi latami.

Podsumowanie możliwości wprowadzania nowych praktyk do zamówień publicznych zawiera raport Ministerstwa Gospodarki „Nowe podejście do zamówień publicznych” z 2008 roku³⁰. 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 i uaktualniony w roku 2013 w ramach projektu Progr-EAST podręcznik PCP Manual³¹, skierowany m.in. do władz publicznych z Polski. Publikacja ma wspierać podmioty publiczne we wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań dzięki zastosowaniu przedkomercyjnych zamówień publicznych.

Od 2011 roku prowadzono program szkoleń, konferencji oraz działalności wydawniczej w ramach projektu „Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo”, realizowanego w partnerstwie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Urzędu Zamówień Publicznych. Działania szkoleniowo-edukacyjne przewidziane w projekcie zmierzały do zmiany podejścia administracji publicznej, głównie samorządowej, i przedsiębiorców w procesie udzielania zamówień publicznych, poprzez uwzględnianie elementów innowacyjnych, promowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert oraz szersze korzystanie z narzędzi informatycznych³². Ponadto w dniu 19 grudnia 2012 r. Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji przyjął opracowany przez Urząd Zamówień Publicznych Plan Informatyzacji Zamówień Publicznych w Polsce. Działania zainicjowane przez Urząd w ramach Planu Informatyzacji zmierzają do stworzenia podstaw organizacyjnych oraz prawnych pozwalających na przeprowadzenie w pełni elektronicznego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, m.in. dzięki udostępnieniu zamawiającym oraz wykonawcom systemu teleinformatycznego eZamówienia, który w sposób kompleksowy pozwoli na udzielanie elektronicznych zamówień publicznych³³.

Projekt badawczy, będący częścią ww. projektu, 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 zamówień³⁴.

²⁹ B. Uliasz (red.), *Nowe podejście do zamówień publicznych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 16.

³⁰ *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>

³¹ *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>

³² *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 roku*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2012.

³³ Tamże.

³⁴ Broszura informacyjna *Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo*, PARP 2010.

Projekt badawczy miał służyć diagnozie rynku zamówień publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem ww. 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. Badania te przewidziano na lata: 2010/2011, 2012 i 2013.

W całym cyklu najbardziej kompleksowe były badania przeprowadzone w latach 2010/2011. 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 roku 2012 i 2013 ponownie zrealizowano badania ilościowe: zamawiających i przedsiębiorców sektora MSP (reprezentatywna próba przedstawicieli sektora).

Niniejszy raport przedstawia wyniki badań przeprowadzonych w ramach ostatniego pomiaru, w 2013 roku. Wyniki te porównywane są do odnotowanych w latach poprzednich.

2.2. Sytuacja na rynku zamówień publicznych w 2012 roku w porównaniu z 2011 i 2010 rokiem

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 2012 roku, opisywana za pomocą różnego rodzaju statystyk, była zasadniczo stabilna. Największą zaobserwowaną zmianą było dalsze, odnotowane już w 2011 roku, zmniejszenie się wielkości rynku mierzonej wartością realizowanych zamówień publicznych. Poniżej zamieszczamy krótką charakterystykę rynku w 2012 roku w porównaniu z latami 2010 i 2011³⁵:

- W 2012 roku udzielono 188 478 zamówień. Liczba ta była nieznacznie wyższa (o 1,2%) niż w 2011 roku, w którym udzielono 186 232 zamówienia. W porównaniu z rokiem 2010 (195 555 zamówień) liczba ta była jednak niższa o 3,6%.
- Mimo że liczba zamówień utrzymała się na zasadniczo tym samym poziomie w 2012 roku mieliśmy jednak do czynienia z kontynuacją zapoczątkowanego w 2011 roku silnego trendu spadkowego wartości rynku zamówień publicznych. W 2012 roku oszacowano ją na kwotę ok. 132,7 mld zł. Była ona o 8% niższa niż w 2011 roku (144,1 mld zł) i o 21% niższa niż w 2010 roku (167 mld).
- Zamówienia publiczne w 2012 roku otrzymało około 82 000 przedsiębiorców. Liczba ta była niższa niż w 2011 roku (83 000), ale wyższa niż w 2010 roku (80 000).
- Najpowszechniej stosowanym trybem udzielania zamówień był – podobnie jak w poprzednich latach – przetarg nieograniczony. W 2012 roku udzielono w tym trybie 84,43% zamówień. Co więcej, jego pozycja była silniejsza niż w latach ubiegłych. W 2010 roku zastosowano go w 77,94% postępowań, a w 2011 – w 82,07%. Status drugiego trybu pod względem powszechności stosowania utrzymało zamówienie z wolnej ręki (12,26%), wykorzystywane jednak nieco rzadziej niż w 2011 (13,90%) i 2010 roku (17,20%). Lekką tendencję spadkową zaobserwowano także w przypadku plasującego się na trzecim miejscu zapytania o cenę. W tym trybie w 2012 roku udzielono 2,34% zamówień (w latach 2010 i 2011 odpowiednio: 3,55% i 2,91%). Pozostałe tryby udzielania zamówień

³⁵ Opracowano na podstawie: *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 roku*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2012; *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 roku*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2013.

publicznych stosowane były sporadycznie (mniej niż 1% zamówień) i sytuacja w tym zakresie nie uległa zmianie na przestrzeni ostatnich trzech lat. Licytację elektroniczną, będącą przedmiotem szczególnej uwagi w niniejszym projekcie, zastosowano w 0,17% zamówień (odsetek ten był identyczny w 2010 roku, w 2011 roku wyniósł zaś 0,13%).

- Największy udział w ogólnej kwocie udzielonych zamówień mają od lat roboty budowlane. Udział ten wzrósł z 39% w 2011 roku do 45% w 2012 roku, osiągając poziom zbliżony do tego z 2010 roku (43%). Pozostała pula środków wydatkowanych w 2012 roku na zamówienia publiczne dzieliła się mniej więcej po równo na dostawy (27%) i usługi (28%). O ile jednak udział dostaw utrzymał się na tym samym poziomie co w 2011 roku (28%, 2010 – 20%), to udział usług maleje systematycznie od 2010 roku (2010 – 37%, 2011 – 33%).
- W Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowano 174 382 ogłoszenia o zamówieniach i konkursach (w 2010 – 171 710, w 2011 – 172 620) oraz 179 334 ogłoszeń o udzieleniu zamówienia lub wyniku konkursu (w 2010 – 190 038, w 2011 – 177 969).
- W Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej polscy zamawiający opublikowali 21 547 ogłoszeń o zamówieniach i konkursach, co stanowiło ok. 13% wszystkich przetargów i konkursów ogłoszonych na szczeblu unijnym oraz 49% przetargów ogłoszonych przez nowe kraje członkowskie. Liczba ogłoszeń opublikowanych w 2012 roku przez polskie instytucje w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej była nieznacznie większa niż w 2011 roku (21 287; w 2010 roku opublikowano zaś 18 623 ogłoszeń).
- Podobnie jak w poprzednich latach 97% zamówień ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej przypadło polskim przedsiębiorstwom. Nie zmieniła się także znacząco liczba zamówień udzielonych polskim wykonawcom na rynkach unijnych – wyniosła ona 53 (w roku 2011 – 50, w 2010 – 38).
- Średni czas trwania postępowania o wartości poniżej progów UE³⁶ – licząc od dnia publikacji ogłoszenia o zamówieniu do dnia zawarcia umowy – w roku 2012 był identyczny jak w 2011 roku i wyniósł 31 dni (w 2010 – 33 dni). Postępowania o wartości powyżej progów UE trwały przeciętnie 86 dni, tj. o 5 dni dłużej niż w 2011 roku. W porównaniu z 2010 rokiem, kiedy średni czas trwania postępowania wyniósł 100 dni, prowadzone były one jednak znacznie szybciej.
- W zamówieniach o wartości poniżej progów unijnych średnia liczba ofert składanych podczas jednego postępowania wyniosła 2,96 i była nieco wyższa niż w latach 2010 (2,76) i 2011 (2,74). W przypadku zamówień o wartościach powyżej progów unijnych, średnia ta wyniosła 2,36 i była minimalnie niższa niż w latach poprzednich (w roku 2010 – 2,48, w 2011 – 2,46).
- W dalszym ciągu w zdecydowanej większości postępowań o udzielenie zamówienia o wartości poniżej progów unijnych zamawiający dokonywali wyboru oferty najtańszej spośród wszystkich złożonych – 87% (w latach 2010 i 2011 analogiczny odsetek wyniósł 88%).
- W 92% wszczętych postępowań o wartościach poniżej progów UE cena była jedynym kryterium wyboru oferty. W latach 2010 i 2011 analogiczny odsetek wyniósł 91%.
- Na platformie aukcji elektronicznych Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadzono w 2012 roku 867 aukcji. Liczba ta wzrasta systematycznie począwszy od 2010 roku, w którym wyniosła 247. W stosunku do 2010 roku wzrosła ona zatem aż o 251%, w stosunku do 2011 roku, w którym przeprowadzono 651 aukcji, był to również znaczący wzrost – o 33%.

³⁶ W 2012 roku 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: 130 000 euro – dla dostaw lub usług, 5 000 000 euro – dla robót budowlanych; b) dla pozostałych zamawiających z wyjątkiem zamawiających sektorowych: 200 000 euro – dla dostaw lub usług, 5 000 000 euro – dla robót budowlanych; c) dla zamawiających sektorowych: 400 000 euro – dla dostaw lub usług, 5 000 000 euro – dla robót budowlanych.

- Znacząco wzrosła również – z 214 w 2011 roku do 359 w 2012 roku (a zatem o 68%) – liczba licytacji elektronicznych przeprowadzonych na platformie Urzędu Zamówień Publicznych. Był to istotny wzrost także w stosunku do 2010 roku, w którym na platformie UZP przeprowadzono 232 licytacje.
- W 2012 roku nieznacznie wzrosła, w porównaniu do lat ubiegłych, liczba wniesionych odwołań. Wyniosła ona 2942, zaś w poprzednich latach ok. 2800 (2010 – 2823, 2011 – 2820).

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:

- znaczące zmniejszenie się – na przestrzeni lat 2010-2012 – wielkości rynku pod względem wartości udzielonych zamówień (o 21% w stosunku do 2010 roku, o 8% w stosunku do 2011 roku);
- nieznaczne zmniejszenie się w 2012 roku liczby działających na rynku przedsiębiorstw w porównaniu z 2011 rokiem, jednak w porównaniu z 2010 rokiem liczba ta nieco wzrosła;
- mimo zmniejszenia się wielkości rynku odnotowano wzrost konkurencyjności postępowań – średnia liczba składanych ofert przypadających na jedno postępowanie była w 2012 roku wyższa niż w latach ubiegłych. Oznacza to zatem, że statystycznie rzecz biorąc zmniejszyły się szanse wykonawców na pozyskanie zamówienia – w porównaniu zarówno do 2010 roku (kiedy na rynku działało mniej wykonawców i składano mniej ofert), jak i do 2011 roku (choć na rynku działało wówczas nieco więcej wykonawców, to liczba składanych ofert również była mniejsza³⁷).

Do pozytywnych zmian na rynku zamówień publicznych na przestrzeni lat 2010-2012 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 i licytacji elektronicznych prowadzonych na platformie UZP;
- skrócenie się średniego czasu trwania postępowania, znaczące zwłaszcza w przypadku zamówień powyżej progów unijnych³⁸;
- nieznacznie częstsze korzystanie ze środków ochrony prawnej.

W najbardziej podstawowych aspektach, istotnych z punktu widzenia „nowego podejścia do zamówień publicznych”, na rynku na przestrzeni lat 2010-2012 nie zaobserwowano żadnych zmian, mimo podejmowanych działań edukacyjnych i zmian legislacyjnych, w tym ukierunkowanych na promocję „nowego podejścia do zamówień publicznych”. Świadczą o tym:

- utrzymywanie się dominującego znaczenia kryterium cenowego (w 92% postępowań), powodujące, że w zdecydowanej większości zamówień (87%) nadal wybierane są oferty najtańsze;
- brak zasadniczych zmian w zakresie stosowanych trybów udzielania zamówień, w szczególności systematyczne umacnianie się pozycji przetargu nieograniczonego jako trybu najpowszechniej stosowanego i spadek znaczenia sprzyjających innowacyjności trybów niekonkurencyjnych;
- utrzymanie się na zasadniczo tym samym, marginalnym poziomie, liczby licytacji elektronicznych³⁹.

³⁷ Wyniki badania pokazują odwrotną tendencję – na przestrzeni lat 2011-2013 odsetek przedsiębiorstw z sektora MSP systematycznie się zmniejszał. Należy jednak zaznaczyć, że liczba wykonawców podawana przez UZP jest liczbą szacunkową i dotyczy wykonawców zamówień powyżej 14 tys. euro, podczas gdy w badaniach ilościowych MSP przeprowadzonych w ramach niniejszego projektu do grupy „wykonawców” zaliczono także przedsiębiorstwa pozyskujące zamówienia o wartości poniżej 14 tys. euro.

³⁸ 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).

³⁹ Mimo wzrostu liczby aukcji i licytacji elektronicznych prowadzonych na platformie UZP.

2.2.2. Obraz rynku zamówień publicznych w mediach

Obraz rynku zamówień publicznych kreślony przez media w roku 2013⁴⁰ był negatywny i można stwierdzić, że narracja była zbliżona do obowiązującej w roku 2012. Wówczas skupiano się na dużych inwestycjach drogowych i podobnie w roku 2013 uwagę mediów przyciągała słaba kondycja finansowa firm budowlanych zaangażowanych w budowę autostrad. W toczącej się dyskusji medialnej przewagę uzyskały grupy, według których winnym złej kondycji firm budowlanych są zamawiający, którzy postępując się niemal wyłącznie kryterium najniższej ceny spowodowali „wojnę cenową” między wykonawcami. Głosy krytyczne, wskazujące na obszary zaniedbań leżące po stronie wykonawców, były stosunkowo mało słyszalne. Niezależnie od oceny stanu faktycznego można uznać, że w dyskursie publicznym zwyciężył pogląd, iż „rząd jest wszystkiemu winien”. Należy zaznaczyć, że praktycznie nikt nie zwrócił uwagi na paradoks „wojny cenowej”, której towarzyszył zarzut (również pod adresem zamawiających), iż w Polsce buduje się drożej niż w większości państw UE.

Rzadko natomiast do mediów głównego nurtu przebijały się głosy eksperckie. Dominowało atrakcyjne medialnie upraszczanie złożonej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Także bez większego rozgłosu nastąpiła nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych. Choć problem ten starały się wykorzystać partie polityczne (prezentowanie własnych pomysłów dotyczących zmian w ustawie), to kwestia ta nie wzbudziła większego rezonansu społecznego (z perspektywy mediów były to wydarzenia trzecioplanowe).

2.2.3. Zmiany w ustawie Prawo zamówień publicznych w 2012 roku

W 2012 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 2012, zostały uchwalone w roku 2011⁴¹.

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

- ustawę o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 19 sierpnia 2011 r.⁴², która weszła w życie 11 lutego 2012 r. i wprowadziła większe sankcje związane z nieprzestrzeganiem przez zamawiających dyscypliny finansów publicznych. W szczególności:
 - 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 związanych z udzielaniem zamówień publicznych;
 - wzmocniono odpowiedzialność kierownika zamawiającego za zaniedbanie lub niewypełnienie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej dotyczącej zamówień publicznych.

⁴⁰ Stan na 30 czerwca 2013 r.

⁴¹ Opracowano na podstawie: Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 roku, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2013.

⁴² Dz.U. Nr 240, poz. 1429

- nowelizację ustawy Prawo zamówień publicznych w związku z ustawą z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴³, która weszła w życie 21 lipca 2012 r. Nowelizacja ta nakazuje zamawiającemu wykluczyć z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wykonawców będących osobami fizycznymi, które prawomocnie skazano za przestępstwo, o którym mowa w art. 9 lub art. 10 ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – przez okres 1 roku od dnia uprawomocnienia się wyroku (art. 24 ust. 1 pkt 10 Pzp), a także wykonawców będących spółką jawną, spółką partnerską, spółką komandytową, spółką komandytowo-akcyjną lub osobą prawną, których odpowiednio wspólnika, partnera, członka zarządu, komplementariusza lub urzędującego członka organu zarządzającego prawomocnie skazano za przestępstwo, o którym mowa w art. 9 lub art. 10 ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – przez okres 1 roku od dnia uprawomocnienia się wyroku (art. 24 ust. 1 pkt 11 Pzp). Przesłanki wykluczenia z art. 24 ust. 1 pkt 10 i 11 ustawy Pzp nie mają jednakże zastosowania do zamówień sektorowych (art. 133 ust. 3 Pzp).

Warto także wspomnieć o nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, która weszła w życie 20 lutego 2013 r., a zatem tuż przed realizacją terenową badań przeprowadzonych w ramach bieżącego pomiaru. Zmiany te mogły mieć wpływ zarówno na stan opinii zamawiających, jak również bezpośrednio na praktykę stosowania prawa zamówień publicznych, wprowadzając nowe rozwiązania i możliwości. Podstawowym celem nowelizacji było dostosowanie polskiego systemu prawnego do przepisów UE regulujących udzielanie zamówień publicznych w obszarze bezpieczeństwa i obronności. Niemniej zmiany zapisów ustawy Pzp dotyczyły również zamówień klasycznych (innych niż związane z bezpieczeństwem i obronnością). Biorąc pod uwagę, że problematyka badawcza projektu „Nowe podejście do zamówień publicznych” praktycznie wyłącznie skupia się na zamówieniach klasycznych, poniżej przedstawiamy opis naszym zdaniem najważniejszych zmian, które dotyczą właśnie zamówień klasycznych.

- Do art. 22 został wprowadzony pkt 5, który daje zamawiającym możliwość dokonania oceny zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia w szczególności w odniesieniu do jego rzetelności, kwalifikacji, efektywności i doświadczenia.
- Do art. 24 ust. 1 dodano pkt 1, który zakłada, że z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego *wyklucza się wykonawców, którzy wyrządzili szkodę, nie wykonując zamówienia lub wykonując je nienależycie, lub zostali zobowiązani do zapłaty kary umownej, jeżeli szkoda ta lub obowiązek zapłaty kary umownej wyniósł nie mniej niż 5% wartości realizowanego zamówienia i zostały stwierdzone orzeczeniem sądu, które uprawomocniło się w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania.*
- Art. 24 ust. 2 uzyskał również nowe zapisy w pkt 1 i pkt 5:
 - W związku z wprowadzeniem instytucji „dialogu technicznego” *ustawodawca wyklucza z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonawców, którzy wykonywali bezpośrednio czynności związane z przygotowaniem prowadzonego postępowania, z wyłączeniem czynności wykonywanych podczas dialogu technicznego, o którym mowa w art. 31a ust. 1, lub posługiwali się w celu sporządzenia oferty osobami uczestniczącymi w dokonywaniu tych czynności, chyba że udział tych wykonawców w postępowaniu nie utrudni uczciwej konkurencji; przepisu nie stosuje się do wykonawców, którym udziela się zamówienia na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 lub art. 67 ust. 1 pkt 1 i 2. (pkt 1)*
 - ponadto z postępowania wyklucza się wykonawców (pkt 5), którzy *należąc do tej samej grupy kapitałowej, w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*

⁴³ Dz.U. poz. 769.

(Dz.U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.), złożyli odrębne oferty lub wnioski o dopuszczenie do udziału w tym samym postępowaniu, chyba że wykażą, że istniejące między nimi powiązania nie prowadzą do zachwiania uczciwej konkurencji pomiędzy wykonawcami w postępowaniu o udzielenie zamówienia⁴⁴.

- Art. 31a – wprowadza instytucję dialogu technicznego, a zatem swego rodzaju formy doradztwa, które może funkcjonować na etapie przygotowywania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy. Zmiana ta wydaje się niezwykle istotna, albowiem może prowadzić do jakościowej zmiany w zamówieniach publicznych. Niewątpliwie dzięki dialogowi technicznemu może ulec zmianie liczba zamówień innowacyjnych, ale również generalnie można oczekiwać podniesienia jakości zamawianych produktów, usług czy robót budowlanych. Pytaniem, na razie pozostającym bez odpowiedzi, jest to, czy przepis ten będzie przez zamawiających stosowany.
- Art. 48 ust. 2 – wprowadza wstępną kwalifikację⁴⁵ wykonawców w przetargu ograniczonym. W myśl zapisów nowelizacji w przypadku, gdy liczba potencjalnych wykonawców będzie większa niż określona w ogłoszeniu, zamawiający na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych przesłanek wybierze wykonawców, którzy zostaną zaproszeni do składania ofert.

Nowelizacja ustawy poszerza także treść rocznego sprawozdania przekazywanego przez zamawiających Prezesowi UZP o zbiorczą informację w zakresie liczby i łącznej wartości zamówień udzielonych na podstawie wyłączeń obowiązku stosowania ustawy określonych w art. 4 pkt 1-3, 6, 7, i 10-13 oraz art. 136-138 oraz łącznej wartości zamówień udzielonych na podstawie wyłączenia obowiązku stosowania ustawy określonego w art. 4 pkt 8. Zmiany te przyczynią się do pozyskania szerszej wiedzy na temat systemu zamówień publicznych w Polsce, w tym na temat zamówień, których wartość nie przekracza 14 tys. euro.

⁴⁴ Sposób postępowania zamawiającego w przypadku weryfikacji ewentualnych powiązań kapitałowych został opisany w Art. 24b.

⁴⁵ Bardziej złożony system kwalifikowania wykonawców został wprowadzony w przypadku zamówień sektorowych (Art. 134a do 134b).

3. Metodologia badań⁴⁶

3.1. Podstawowe cele badania

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

- w dostępie małych i średnich przedsiębiorstw do zamówień publicznych;
- rozwoju zamówień innowacyjnych;
- 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 na przestrzeni lat 2011-2013. Wyniki pomiaru z 2013 roku są porównywane z analogicznymi wynikami z pomiarów przeprowadzonych w 2011 i w 2012 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.

⁴⁶ Szczegółowy opis metodologii znajduje się w Aneksie metodologicznym.

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?
- 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 przedsiębiorstwa⁴⁷.

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 1003 przedsiębiorstwa⁴⁸ (w 2011 roku – 1091, w 2012 – 1007). 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 2012-2013 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 wykonawcami (MSP) lub przedsiębiorstwami 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, a 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 2013 roku nieznacznym modyfikacjom w porównaniu z poprzednim pomiarem. Zakres wprowadzonych zmian opisany jest w aneksie metodologicznym.

Metodologia badania była analogiczna jak w poprzednich pomiarach.

⁴⁷ Zgodnie z ich definicją z Załącznika I Definicja małych i średnich przedsiębiorstw do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2009 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych).

⁴⁸ Zakładana minimalna wielkość próby miała wynosić N=1000.

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 inne podmioty, które choć nie są wymienione w ustawie o finansach publicznych, to mają obowiązek działania zgodnie z zasadami wyznaczanymi przez regulacje Pzp. Były to przedsiębiorstwa „sektorowe” – działające w sektorze wodnym, energetycznym, transportowym i telekomunikacyjnym⁴⁹ 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 bieżącym pomiarze N=795 (w każdym z dwóch poprzednich pomiarów – N=802).

Zastosowano technikę wywiadu wspomaganego komputerowo (CAPI – *Computer Assisted Personal Interview*). Narzędzie badawcze – standaryzowany kwestionariusz wywiadu uległ w 2013 roku nieznacznym modyfikacjom w porównaniu z poprzednim pomiarem. Zakres wprowadzonych zmian opisany jest w aneksie metodologicznym.

Metodologia badania była analogiczna jak w obydwu wcześniejszych pomiarach.

W związku z potrzebą uwzględnienia w analizie danych syntetycznej zmiennej opisującej działanie 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 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.

⁴⁹ Przy czym oprócz działania w wymienionych sektorach musiały spełniać dodatkowe kryteria określone przez Pzp.

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 2010/2011/2012?*) 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 niezmienionym kształcie – w analizie danych uzyskanych w badaniu zamawiających w 2012 i w 2013 roku.

3.6. Analiza wyników badań ilościowych

Wyniki badań ilościowych przeprowadzonych w 2013 roku analizowano pod kątem wielu zmiennych:

- przede wszystkim celem analizy było porównanie tych wyników z analogicznymi wynikami z 2011 i 2012 roku;
- w przypadku wykonawców szczególnie 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 zamawiających⁵⁰;
- 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.

⁵⁰ Typologia zamawiających powstała w pomiarze z 2011 roku na podstawie analizy segmentacyjnej uwzględniającej opinie zamawiających na temat funkcjonowania rynku zamówień publicznych. Została ona wykorzystana w analizie danych z badania zamawiających z 2012 i z 2013 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

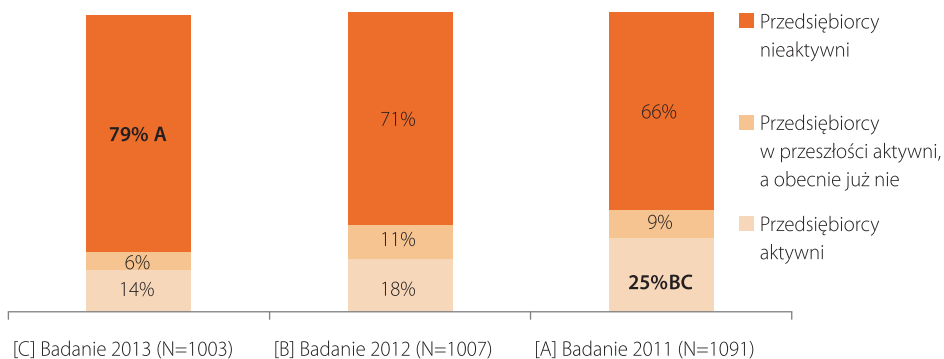
4.1. Obecność przedsiębiorstw z sektora MSP na rynku zamówień publicznych

4.1.1. Przedsiębiorcy sektora MSP obecni na rynku zamówień publicznych

Jednym z podstawowych celów badania było oszacowanie udziału wśród MSP przedsiębiorstw działających na rynku zamówień publicznych i ocena dynamiki tego udziału na przestrzeni lat 2011-2013. W tym celu respondentom objętym badaniem ilościowym MSP zadawano pytanie o ich obecność na rynku zamówień publicznych w okresie około 1,5 roku poprzedzającego realizację badania⁵¹, niezależnie od stopnia aktywności.

Analiza wyników badań sektora MSP pokazuje, że aktywność przedsiębiorców MSP na rynku zamówień publicznych jest z roku na rok coraz mniejsza (wykres 1). **W badaniu ilościowym MSP w 2013 roku zarejestrowano 14% przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych i był to odsetek o 4 punkty procentowe niższy niż w 2012 roku i o 11 punktów procentowych niższy niż w 2011 roku** (w odniesieniu do tego ostatniego pomiaru była to różnica istotna statystycznie). A zatem grono przedsiębiorców działających na rynku zamówień publicznych zmniejszyło się na przestrzeni ostatnich dwóch lat o 44%, przy czym symptomy wyraźnej utraty atrakcyjności rynku dla przedsiębiorców z sektora MSP zaobserwowano już w 2012 roku.

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



Źródło: Badania ilościowe MSP. ABC – różnice istotne statystycznie. Wartość oznaczona literą A, B lub C jest istotnie statystycznie wyższa niż analogiczna wartość w pomiarze oznaczonym literą odpowiednio A, B lub C.

Zmalała również w porównaniu z ostatnim pomiarem (z 11% do 6%, różnica nie jest jednak istotna statystycznie) grupa przedsiębiorców, którzy wycofali się z rynku zamówień publicznych (deklarując się jako

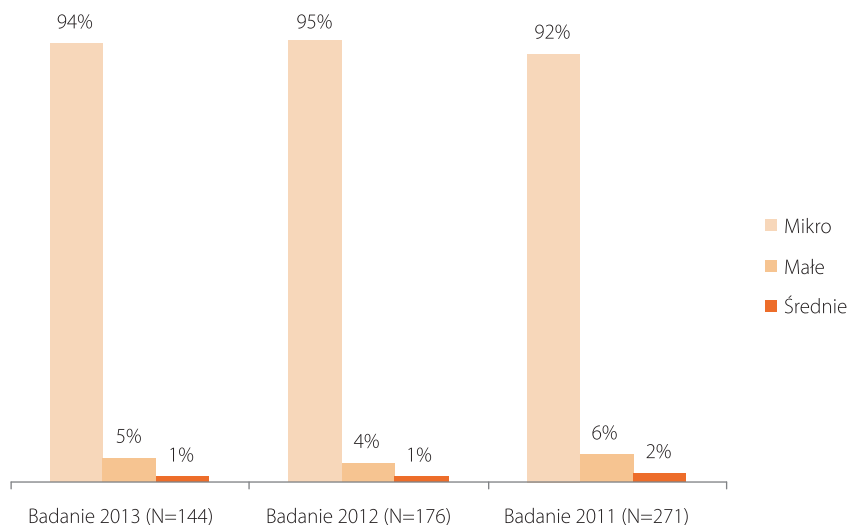
⁵¹ Tj. od momentu realizacji badania, przypadającego na miesiące maj – lipiec, do początku roku poprzedzającego rok, w którym realizowano badanie. A zatem w pomiarze realizowanym w 2011 roku badani byli pytani o obecność na rynku w latach 2010-2011, w pomiarze z 2012 roku – w latach 2011-2012, w pomiarze z 2013 roku – w latach 2012-2013.

w przeszłości aktywni, a w momencie realizacji badania już nie). Utrzymała się zaobserwowana w ubiegłych latach tendencja, że częściej postępowaly tak firmy średniej wielkości niż małe i mikro.

Obecnie zatem **dominującą grupą (79%) wśród MSP są przedsiębiorcy, którzy nie mieli do czynienia z rynkiem zamówień publicznych**. Jest ona **znacznie liczniejsza niż w pierwszym pomiarze, kiedy liczyła 66% (różnica jest istotna statystycznie)**.

Struktura MSP obecnych na rynku zamówień publicznych była zbliżona, podobnie jak w poprzednich pomiarach, do struktury wszystkich przedsiębiorstw z tego sektora – 94% stanowiły podmioty mikro, 5% – firmy małe, 1% – firmy średniej wielkości (wykres 2).

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



Źródło: Badania ilościowe MSP.

Podobnie jak w poprzednich pomiarach aktywność na rynku zamówień publicznych była związana z wielkością przedsiębiorstwa – im było ono większe, tym częściej deklarowało obecność na rynku. Związek ten był jednak mniej wyraźny niż w pierwszym pomiarze (z 2011 roku). Obecność na rynku zamówień publicznych w bieżącym pomiarze zadeklarowało 14% firm należących do grupy mikroprzedsiębiorstw, 15% przedsiębiorstw małych i 24% podmiotów średniej wielkości (w pomiarze w 2012 roku było to odpowiednio: 17%, 18%, 24%, w 2011 roku – 24%, 18%, 43%).

Także wycofywanie się z rynku zamówień publicznych w nieco większym stopniu dotyczyło podmiotów średnich i małych niż mikro. Zakładamy, że może być to spowodowane większymi możliwościami podmiotów średnich, ale też małych do rekompensowania potencjalnych zysków z rynku publicznego przychodami płynącymi z działalności prowadzonej na rynku komercyjnym. Jeżeli dysponuje się większą liczbą pracowników łatwiej zdywersyfikować strumień przychodów. Inaczej ujmując, większym przedsiębiorstwom łatwiej uniknąć sytuacji bycia «zakładnikiem» rynku publicznego i wycofać się z niego w sytuacji, gdy na omawianym rynku zaczyna dochodzić do zjawisk sprzecznych z celami przedsiębiorstwa. W innej sytuacji są mikroprzedsiębiorstwa, które angażując swoje niewielkie zasoby w obsługę zamówień publicznych istotnie ograniczają swoje pole manewru (a trzeba podkreślić, że obsługa zamówień publicznych jest bardziej czasochłonna od obsługi zamówień rynku komercyjnego). Stąd być może najmniejsze podmioty rzadziej rezygnują z rynku bowiem znajdują się często w sytuacji ograniczonej alternatywy wyboru. Ale oznaczałoby to jednocześnie, że rynek komercyjny dla relatywnie dużej liczby mikroprzedsię-

biorstw jest zamknięty – tj. tworzy bariery większe niż jego publiczny odpowiednik. Może być to prawdą, bo jednak zapisy ustawowe powodują, że teoretycznie każda firma powinna mieć równe szanse na rynku publicznym, podczas gdy na rynku komercyjnym uzyskanie zlecenia zależy często od takich czynników jak: referencje, znajomości, dobry wizerunek, etc.

Podobnie jak obydwu poprzednich pomiarach uczestnictwu w rynku zamówień publicznych sprzyjało działanie firmy na szerszych krajowych rynkach geograficznych: regionalnych lub ogólnopolskim. W grupie firm działających lokalnie i w skali województwa obecność na rynku zamówień publicznych zadeklarowało po 12% badanych, podczas gdy w przedsiębiorstwach o zasięgu regionalnym lub ogólnopolskim było to odpowiednio 26% i 30%. Nieco rzadziej zainteresowanie rynkiem zamówień publicznych wykazywały przedsiębiorstwa działające w skali międzynarodowej (23%).

Niemniej, wyniki badania pokazują (tabela 1), że w ogólnej strukturze firm MSP działających na rynku zamówień publicznych doszło do zwiększenia udziału firm działających lokalnie (wzrost o 15 p.p. w stosunku do pierwszego pomiaru, różnica jednak nie była istotna statystycznie).

Zmalał natomiast udział firm działających na rynku wojewódzkim (z około jednej trzeciej w latach ubiegłych do 17%) oraz na rynku regionalnym (z 22% w roku 2012 do 13%). Jedyne 16% przedsiębiorców MSP obecnych na rynku zamówień publicznych prowadziło działalność w skali ogólnopolskiej. Można zatem stwierdzić, że choć w dalszym ciągu rynek zamówień publicznych charakteryzuje się większą atrakcyjnością dla podmiotów działających w szerszej skali (geograficznie), to jednak jego struktura ulega zmianie w kierunku zwiększania się udziału podmiotów działających lokalnie. Prawdopodobnie może tak się dzieć ze względu na częstsze wycofywanie się z rynku firm średniej wielkości, które częściej działają na szerszych rynkach geograficznych.

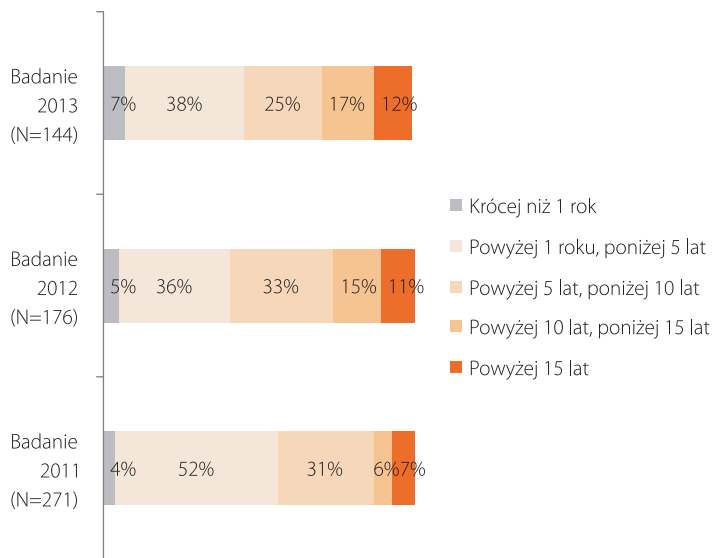
Tabela 1. Zasięg terytorialny podmiotu

	Wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych (N=144) Badanie 2013	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	49%	33%	34%
Wojewódzki – na terenie jednego województwa	17%	33%	29%
Regionalny – na terenie kilku województw	13%	22%	14%
Ogólnopolski	16%	11%	20%
Międzynarodowy	4%	0%	2%

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

Przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych – podobnie jak w poprzednich pomiarach – najczęściej deklarowali obecność na rynku (wykres 3) trwającą od 1 do 5 lat (38%) lub od 5 do 10 lat (25%). Dość liczny był także udział wśród wykonawców firm o długim, przekraczającym 10 lat stażu w zamówieniach publicznych (29%). Przeważająca część wykonawców to zatem firmy o wieloletnim doświadczeniu na rynku zamówień publicznych. Jedyne niespełna co dziesiąty wykonawca posiada krótki, liczący krócej niż 1 rok, staż na rynku.

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

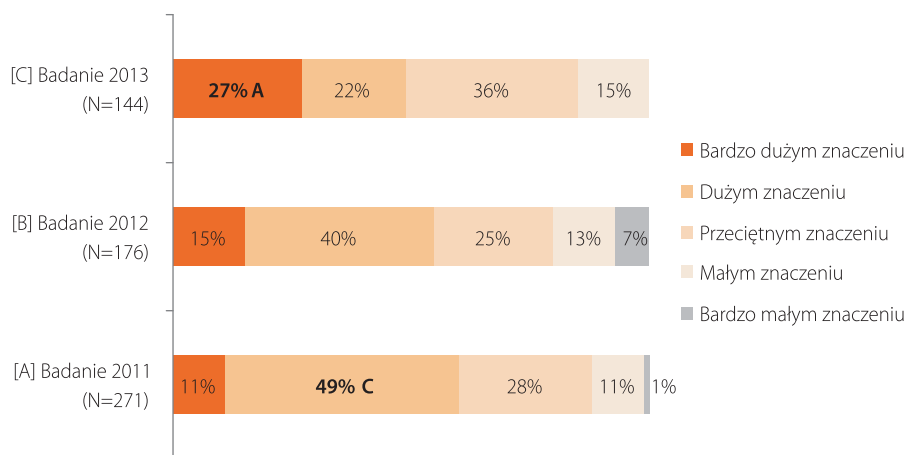


Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Analiza znaczenia rynku zamówień publicznych dla działających na nim przedsiębiorców na przestrzeni lat 2011–2013 ujawnia dwa przeciwstawnie oddziałujące zjawiska (wykres 4). Z jednej strony daje się zauważyć tendencja spadku znaczenia rynku (obserwowana już w poprzednim pomiarze, choć nie tak wyraźna). Maleje bowiem odsetek wykonawców przypisujących rynkowi duże lub bardzo duże znaczenie – z 60% w 2011 roku do 49% w 2013 roku (różnica nie jest istotna statystycznie). Z drugiej strony **w 2013 roku wzrósł jednak odsetek wykonawców przypisujących rynkowi bardzo duże znaczenie – z 11% w 2011 roku do 27%** (różnica jest istotna statystycznie). Oznacza to zatem, że – mimo ogólnej mniejszej atrakcyjności rynku – pojawia się grupa przedsiębiorców w większym stopniu przywiązanych do rynku zamówień publicznych niż miało to miejsce w latach ubiegłych. Rosnącą rangę rynku zamówień publicznych można powiązać ze spowolnieniem gospodarki i ograniczeniem przychodów z rynków komercyjnych, które mogło spowodować, że dla pewnej grupy firm zamówienia publiczne to bardzo ważne i w miarę pewne źródło potencjalnych przychodów. Hipotezę tę potwierdza fakt, że szczególnie silną zależnością z rynkiem publicznych zamówień były powiązane, działające na nim firmy mikro – 28% spośród nich znaczenie rynku określiło jako bardzo duże (wśród firm małych – 16%, średnich – 10%). Wyniki innych badań pokazują zaś, że kondycja podmiotów mikro na tle firm małych i średnich jest najslabsza. Według danych z 2011 roku (który był w okresie 2011–2013 najkorzystniejszym pod względem stopy wzrostu PKB) dla 40% mikroprzedsiębiorców celem strategicznym było utrzymanie się na rynku, a co trzeci z nich został uznany za podmiot zagrożony, mający w perspektywie spadek sprzedaży i zysków, zmniejszenie zatrudnienia i inwestycji⁵². Taka defensywna strategia funkcjonowania na rynku była rzadsza wśród pozostałych klas wielkości firm, co może tłumaczyć ich mniejsze powiązanie z publicznym zamawiającym.

⁵² Raport z wyników badania przygotowanego przez PKPP Lewiatan w ramach projektu *Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012 – ujęcie według klas wielkości*, PKPP Lewiatan, Warszawa 2012, s. 29, 31.

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). ABC – różnice istotne statystycznie.

Dość znacząco wzrósł udział zamówień publicznych w obrotach firmy – z 23% w badaniu w 2012 roku do 39% (tabela 2). Udział ten był najwyższy w przypadku firm mikro (40%), niższy w przypadku firm małych (23%) i średnich (25%), co potwierdza powyższe spostrzeżenia na temat szczególnie silnego związku firm mikro z rynkiem zamówień publicznych. Możliwą przyczyną wzrostu udziału zamówień publicznych w obrotach przedsiębiorstw jest pogorszenie sytuacji gospodarczej i związana z tym utrata części przychodów z rynku komercyjnego, jak również wzrost odsetka przedsiębiorstw, dla których rynek zamówień publicznych ma bardzo duże znaczenie⁵³.

Pozyskiwano jednak nieco mniej zamówień niż w poprzednim roku (tabela 2) – średnio 4 w 2012 roku (w 2011 roku – 5,1, w 2010 – 4,2). Efekty te uzyskano startując w blisko 7 postępowaniach (w latach ubiegłych odpowiednio 2011 – 7,5 i 2010 – 6,5). Skuteczność ofertowania wyniosła więc 57% i była niższa niż w latach ubiegłych (2010 – 65%, 2011 – 68%). Uzyskane dane pokazują więc nasilającą się konkurencję na rynku zamówień publicznych, co widać także w statystykach opisujących rynek (wrasta średnia liczba ofert w zamówieniach publicznych poniżej progów unijnych).

Mimo że według uzyskanych danych wykonawcy pozyskiwali średnio mniej zamówień niż rok wcześniej, to były to zamówienia o nieco wyższej wartości – przeciętnie 46 400 zł (w 2010 roku – średnio 50 300 zł, w 2011 roku – 40 800 zł).

Niezależnie od zaobserwowanej tendencji wzrostu powiązania z rynkiem pewnej grupy wykonawców wyniki badania, tak jak i w latach ubiegłych, wskazują na stosunkowo niskie zaangażowanie w rynek zamówień publicznych przeciętnego wykonawcy. Wśród niewielkiej liczby zamówień pozyskanych w ciągu roku większość – podobnie jak i w ubiegłych latach – stanowią zamówienia poniżej 14 tys. euro, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych. Oznacza to, że wykonawcy funkcjonują przede wszystkim w tym obszarze publicznych zleceń, który nie podlega wpływowi ustawy Prawo zamówień publicznych, co musi mieć wpływ – wraz z ich generalnie niską aktywnością na rzecz sektora publicznego – na poziom ich kompetencji i biegłości w poruszaniu się po znacznie bardziej sformalizowanych procedurach prawa zamówień publicznych.

⁵³ Duże znaczenie rynku zamówień publicznych dla przedsiębiorców może być z kolei zarówno skutkiem utraty części klientów komercyjnych (rynek zamówień publicznych w takim przypadku wypełnia powstałą lukę, a zatem wzrost znaczenia rynku zamówień publicznych jest wymuszony), jak również efektem wyborów nie wymuszonych (strategia rozwoju biznesu zakłada rozwijanie specjalizacji w zakresie obsługi rynku zamówień publicznych).

W odróżnieniu od lat ubiegłych w pomiarze z 2013 roku nie zaobserwowano zależności polegającej na wzroście liczby pozyskiwanych zamówień wraz ze wzrostem wielkości firmy. Chociaż mikroprzedsiębiorcy pozyskali mniej zamówień (średnio 3,9) niż firmy małe (5,3) i średnie (4,7), to odnotowane różnice były mniejsze niż w latach ubiegłych, kiedy liczba zamówień wzrastała liniowo wraz z wielkością firm i można było domniemywać, że jest zwykłą pochodną różnic potencjałów (zdolności „przerobowych”). Podobne „spłaszczenie” wyników wystąpiło także w przypadku liczby zamówień, o które przedsiębiorcy się ubiegali (mikro – przeciętnie 6,8; małe – 8,3; średnie – 8,7). **Uzyskane dane jasno wskazują na niższe niż w latach ubiegłych zaangażowanie w rynek zamówień publicznych firm średnich – liczba zamówień, o które przedsiębiorcy z tej klasy wielkości się ubiegali, zmalała na przestrzeni lat 2011-2013 blisko trzykrotnie** (w pomiarze z 2011 roku wynosiła ok. 24, w 2012 roku – 19, w 2013 roku – 8,7). To samo zjawisko, lecz z mniejszą siłą, dotknęło także firmy małe – liczba zamówień, o które firmy tej wielkości się ubiegały, w bieżącym pomiarze była znacznie niższa niż w latach ubiegłych (w 2011 roku – 11,6, w 2012 – 13,8, w 2013 – 8,3). Swoją aktywność ofertową na mniej więcej tym samym poziomie – z lekką tendencją wzrostową – utrzymały jedynie firmy mikro (2011 – średnio 5,9 zamówień, 2012 – 7, 2013 – 6,8).

Tabela 2. Poziom aktywności na rynku zamówień publicznych

	Wykonawcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych Badanie 2013 (N=144)	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 2010/2011/2012, w tym:	4,0	5,1	4,2
postępowania poniżej 14 tys. euro	2,9	4,4	2,9
postępowania powyżej 14 tys. euro	1,1	0,7	1,3
Średnia wartość jednostkowego pozyskanego zamówienia publicznego	46 400 zł	40 800 zł	50 300 zł
Średni udział zamówień publicznych w łącznych obrotach firmy	39%	23%	32%

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

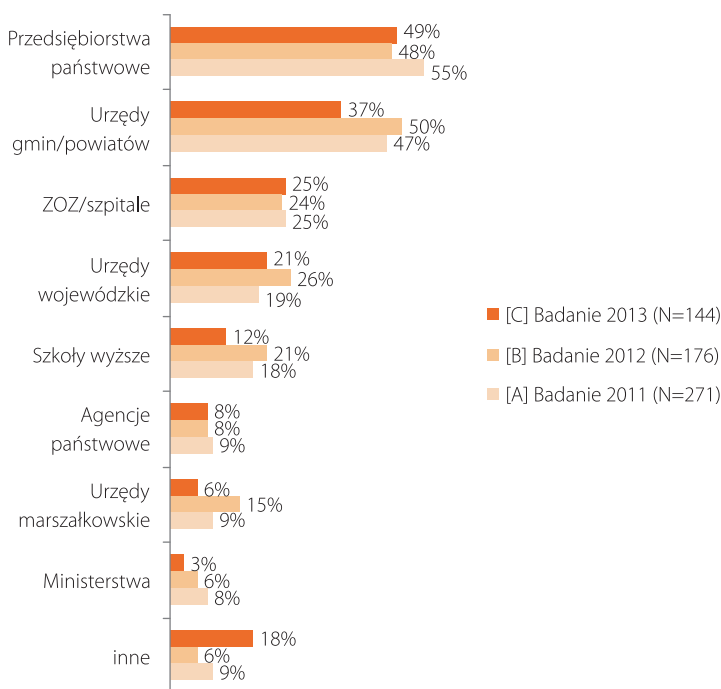
Profil zamawiających, na których zlecenie wykonawcy kiedykolwiek realizowali zamówienia publiczne, jest bardzo podobny jak w poprzednich pomiarach (wykresy 5 i 6). W dalszym ciągu najważniejszymi zamawiającymi są urzędy gmin i powiatów (49% wykonawców kiedykolwiek realizowało zamówienia na ich rzecz, 33% w 2012 roku) oraz przedsiębiorstwa państwowe (49% kiedykolwiek, 43% w 2012 roku). Trzecim stosunkowo popularnym zleceniodawcą były zakłady opieki zdrowia/szpitala – zamówienie na zlecenie tego typu instytucji kiedykolwiek realizował co czwarty badany, a w 2012 roku – co siódmy.

Względnie często przedsiębiorcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych mieli do czynienia z zamawiającymi reprezentującymi urzędy wojewódzkie (około jednej piątej badanych kiedykolwiek realizowało dla nich projekty, a w roku 2012 – 10%).

Podobnie jak w latach ubiegłych, doświadczenia z rynkiem zamówień publicznych najrzadziej dotyczyły natomiast zleceń wykonywanych na rzecz ministerstw i agencji państwowych. Ich pozycja w pomiarze z 2013 roku uległa jeszcze większemu osłabieniu.

Uzyskane dane, wskazujące na najbardziej liczących się – z perspektywy wykonawców – zamawiających, są zgodne z ogólną strukturą sektora finansów publicznych⁵⁴, wśród których największą grupę zamawiających „klasycznych” stanowiła administracja samorządowa (45,9% zamawiających), zaś jedną z najmniej licznych – administracja rządowa centralna (1,52%). 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 zlecanych 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 postępowaniu⁵⁵, z drugiej zaś strony, sama realizacja zamówienia w miejscu oddalonym geograficznie od siedziby podmiotu może być bardziej uciążliwa i kosztochłonna. „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. Przyпускаjemy również, że strategia „rynku lokalnego” może wynikać z ostrożnego szacowania możliwości realizacyjnych własnej firmy.

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

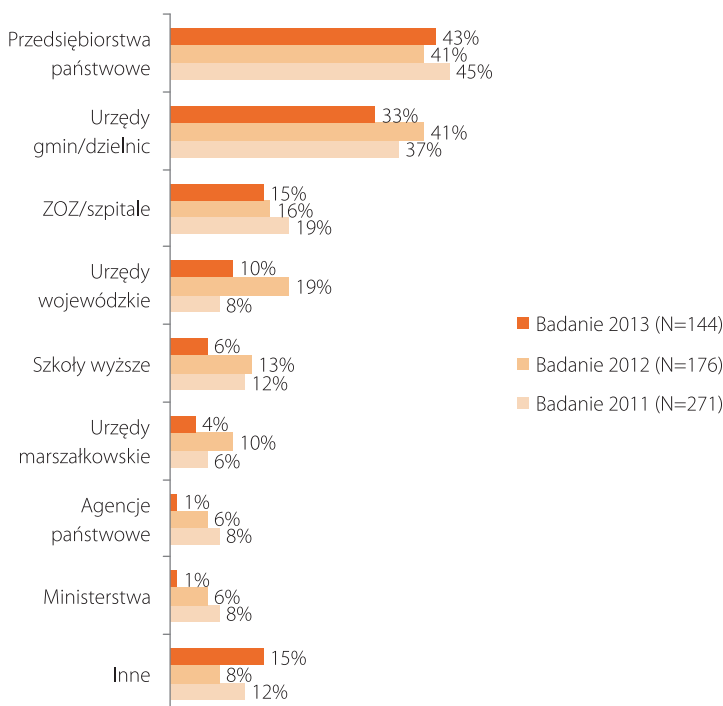


Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

⁵⁴ *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 roku*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2012, s. 24.

⁵⁵ 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.

Wykres 6. Dla jakich instytucji realizowaliście Państwo projekty w 2010 roku (badanie 2011 r.) / 2011 roku (badanie 2012 r.) / 2012 roku (badanie 2013 r.)?



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

Istotnym zmianom od ostatniego pomiaru uległy stosowane przez wykonawców strategie selekcji zamówień publicznych (tabela 3). W pomiarze zeszłorocznym, jak również w tym sprzed dwóch lat, cechowały się one dużym zróżnicowaniem – każde z analizowanych kryteriów selekcji miało znaczące grupy zarówno zwolenników jak i przeciwników. Uzyskane dane pozwoliły na sformułowanie hipotezy, że postawy wykonawców wobec funkcjonowania na rynku zamówień publicznych są zróżnicowane, uwarunkowane kontekstem sytuacyjnym i specyfiką zamówienia (analizą jego opłacalności i wykonalności).

Spośród analizowanych czynników największe znaczenie w selekcji zamówień publicznych w ostatnim pomiarze miały: możliwość samodzielnego startu w postępowaniu, stosowanie ceny jako jedyne kryterium wyboru ofert oraz wartość zamówienia. Odsetek wykonawców choćby czasami odrzucających zamówienia publiczne nie spełniające tych kryteriów: nie pozwalające na samodzielny start, w których o wyborze wykonawcy decyduje wyłącznie cena lub o niewielkiej wartości, wynosił około 60% i przeważał dość znacznie (różnice rzędu 18-28 punktów procentowych) nad odsetkiem wykonawców, którzy nigdy takich zamówień nie odrzucali.

Działanie wykonawców na rynku zamówień publicznych charakteryzowało się także w pomiarze zeszłorocznym dużą umiejętnością dostosowania się do dominujących cech rynku: braku płatności w transzach, zróżnicowania budżetów zamówień, regionalnego pochodzenia większości zamówień. Czynniki te bardzo rzadko skłaniały wykonawców z rezygnacji udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Na przestrzeni ostatniego roku stosowane strategie wyboru zamówień publicznych przez wykonawców stały się znacznie mniej selektywne. W grupie czynników relatywnie najczęściej stosowanych jako kryterium selekcji zamówień utrzymała się jedynie zdolność do samodzielnej realizacji zamówienia. Połowa wykonawców choćby czasami odrzuca zamówienia, do udziału w których nie posiada samodzielnej zdolności (nigdy tego nie robi aż 49% wykonawców).

Pozostałe czynniki mają znaczenie dla co najwyżej ok. 30% badanych, podczas gdy od 71% do 85% nigdy nie traktuje ich jako kryteriów negatywnego wyboru. Oznacza to, że wykonawcy co do zasady akceptują każdy rodzaj zamówienia i na większość z nich zniechęcająco nie działają już czynniki, które w ubiegłorocznym pomiarze zyskały na znaczeniu, tj.:

- Sposób oceny oferty oparty wyłącznie na kryterium ceny – 75% wykonawców nigdy nie odrzuca tego typu zamówień (jedynie 15% odrzuca zawsze lub często);
- Niewielka wartość zamówienia – podobnie jak wyżej, nigdy nie odrzuca tego typu zamówień 75% wykonawców (12% robi to zawsze lub często);
- Sposób płatności – zamówień, w których nie przewidziano możliwości płatności w transzach, nigdy nie odrzuca 72% wykonawców, zawsze lub często robi to 12%;
- Regionalne pochodzenie zamówienia – zamówień z rynków regionalnych nigdy nie odrzuca 87% wykonawców (zawsze lub często postępuje tak 10%);
- Pochodzenie zamówień od określonych typów zamawiających lub konkretnych instytucji – tego typu zamówień nigdy nie odrzuca 71% wykonawców (zawsze lub często robi to jedynie 5%).

Odsetki nigdy nie odrzucających trzech pierwszych wyżej wymienionych typów zamówień są w obecnym pomiarze znacznie wyższe niż w dwóch poprzednich (różnice istotne statystycznie). W przypadku pozostałych dwóch typów odsetki te są wyższe niż w ubiegłorocznym pomiarze.

O ile zatem w zeszlórocznym pomiarze stosowane kryteria wyboru zamówień wskazywały na kształtowanie się większych oczekiwań wykonawców pod adresem rynku, to w pomiarze bieżącym strategia ta uległa odwróceniu. Można by powiedzieć, że **wykonawcy nie mają specjalnych oczekiwań wobec rynku poza chęcią pozyskania z niego jak największej liczby zamówień dowolnego rodzaju.** Strategia ta nie zaskakuje, biorąc pod uwagę poważne osłabienie koniunktury na rynku, w tym istotne skurczenie się wartości rynku zamówień publicznych. W takich warunkach działanie selektywne, polegające na wyborze tylko określonego typu zamówień jest ryzykowne, bo ogranicza możliwości pozyskiwania zleceń na i tak trudnym ekonomicznie rynku. W interpretacji uzyskanych danych należy także mieć na uwadze fakt zwiększenia liczebnej grupy wykonawców, dla których rynek zamówień publicznych przedstawia bardzo duże znaczenie. Nie wydaje się, aby ci wykonawcy, dla których rynek zamówień publicznych jest głównym źródłem przychodów, mogli – biorąc pod uwagę rządzące na rynku reguły (konkurencja cenowa, nieprzewidywalność itp.) – stosować strategię selektywne.

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

	Zawsze			Często			Czasami			Nigdy		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Odrzucanie Państwo zamówienia o niewielkiej Państwa zdaniem wartości	3%	7%	4%	9%	26% A	5%	13%	25%	38%	75% AB	41%	52%
Odrzucanie Państwo zamówienia, w których o wyborze wykonawcy w 100% decyduje cena	8% A	1%	0%	7%	31% AC	11%	10%	30% C	38% C	75% AB	39%	51%
Odrzucanie Państwo zamówienia, w których umowa nie przewiduje płatności w transzach	7%	7%	4%	5%	25% AC	5%	16%	19%	41% BC	72% AB	49%	50%

cd. tabeli 3.

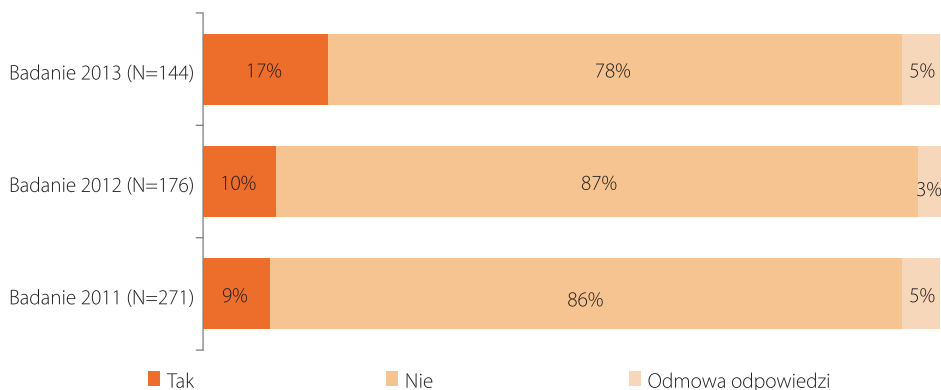
	Zawsze			Często			Czasami			Nigdy		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Odrzucacie Państwo zamówienia, jeśli nie macie Państwo samodzielnej zdolności do startu w postępowaniu	23% B	2%	20% B	17%	24% C	15%	11%	38%	27%	49%	36%	38%
Odrzucacie Państwo zamówienia pochodzące z rynków regionalnych	3%	1%	2%	7%	29% CA	8%	4%	16%	16%	87% B	55%	73% B
Odrzucacie Państwo zamówienia pochodzące od określonych typów zamawiających bądź konkretnych instytucji	2%	10% A	0%	3%	19% C	9%	23%	26%	39%	71% B	46%	52%

Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

4.1.2. Doświadczenia z pozyskiwaniem zamówień publicznych w ramach konsorcjum

Wyniki pomiaru z 2013 roku nadal wskazują na niezbyt dużą popularność ubiegania się o zamówienia w ramach konsorcjów (wykres 7). **Jednak w porównaniu z dwoma poprzednimi pomiarami doświadczenia konsorcyjne posiada większy odsetek wykonawców – 17% (w poprzednich pomiarach – jedna dziesiąta, różnica nie jest istotna statystycznie).** Zaobserwowana różnica jest zgodna z wyżej przedstawionymi wynikami, świadczącymi o większej otwartości wykonawców na taką współpracę – samodzielne niespełnianie przez wykonawców kryteriów udziału w postępowaniu nie działa już na nich tak zniechęcająco do startu jak w 2012 i 2011 roku. Do działania w formule konsorcjum częściej skłaniały się – dysponujące mniejszym potencjałem – firmy mikro i małe (17%) niż podmioty średniej wielkości (10%).

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).

Średnio w ramach konsorcjum w 2012 roku ubiegano się o ponad 2 zamówienia i była to liczba nieco niższa niż w 2011 roku (wtedy wyniosła 2,7), ale wyższa niż w 2010 roku (1,3). Do danych tych należy podchodzić z ostrożnością, gdyż pochodzą one z bardzo małych grup respondentów.

Wykonawcy posiadający doświadczenia konsorcyjne odpowiadali na kilka pytań dotyczących oceny tych doświadczeń, sposobu powoływania konsorcjów i pełnionej w nich roli. Ponieważ liczba tych respondentów jest bardzo mała (N=24), należy zachować ostrożność w wyciąganiu wniosków z przedstawionych niżej danych:

- Tworzenie konsorcjów nadal było dla większości wykonawców (59%) posiadających doświadczenia konsorcyjne praktyką rzadką lub raczej rzadką.
- Badani występowali zazwyczaj jako inicjatorzy powołania konsorcjum (56%) lub stwierdzali, że w inicjowaniu tworzenia konsorcjów nie ma reguły (41%) – inicjatywa ta pochodzi raz od nich, raz od innych podmiotów.
- Podobnie wyglądała sytuacja w przypadku stanowienia lidera konsorcjum. Połowa badanych wskazała na siebie jako lidera powoływanych konsorcjów, połowa stwierdziła, że w tej kwestii nie ma reguły.
- Wspólne ubieganie się o zamówienie było przede wszystkim uzasadniane brakiem samodzielności w spełnianiu kryteriów dotyczących postępowania i brakiem możliwości samodzielnej realizacji zamówienia.
- Niemal wszyscy badani ocenili swoje doświadczenia konsorcyjne pozytywnie.
- Jednak ocena skuteczności wspólnego ubiegania się o zamówienie była zróżnicowana – respondenci podobnie często twierdzili, że skuteczność ofertowania w konsorcjum jest wyższa niż w przypadku samodzielnego startu, podobna lub niższa.

4.1.3. Doświadczenia z korzystaniem z usług podwykonawców

Wyniki pomiaru z 2013 roku dostarczają danych wskazujących na rosnącą popularność podwykonawstwa, zwłaszcza w porównaniu do pomiaru z 2011 roku. Wykonawcy publicznych zamówień z usług podwykonawców korzystają obecnie częściej niż w latach ubiegłych. Także oni sami częściej uczestniczą w publicznych zamówieniach w roli podwykonawcy.

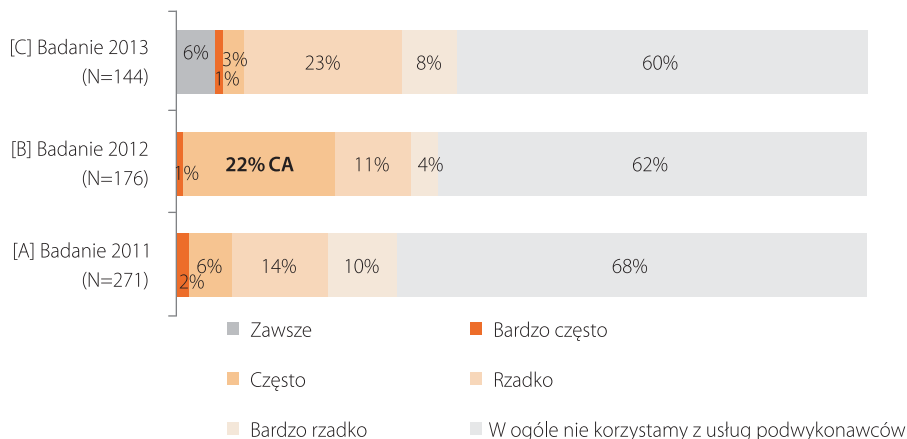
W badaniu zrealizowanym w 2013 roku liczba wykonawców korzystających z podwykonawstwa (wykres 8) była nieco wyższa (40%) niż w poprzednim pomiarze (38%) i wyraźnie większa od notowanej w badaniu z 2011 roku (32%). Jednak odsetek wykonawców regularnie (zawsze, bardzo często lub często) korzystających z usług podwykonawców – po wzroście w badaniu z 2012 roku do 23% – wrócił do swojego poziomu z roku 2011, tj. do 10%. Mimo tego spadku w badaniu z 2013 roku ujawniła się jednak – nie obserwowana wcześniej – licząca 6% grupa wykonawców stosujących formułę podwykonawstwa we wszystkich realizowanych zamówieniach.

Niewielkiemu zwiększeniu uległa także liczba zamówień, do których zaangażowano podwykonawców – w pomiarze w 2011 roku miało to miejsce średnio 2,1 razy, w pomiarze w 2012 roku – 2,6 razy, obecnie zaś wynosi ona 2,9.

Regularne korzystanie z usług podwykonawców było tym częstsze, im większa była wielkość firmy. Wśród mikroprzedsiębiorców grupa wykonawców regularnie (zawsze, bardzo często lub często) angażujących podwykonawców do realizacji zamówień publicznych liczyła 9%, wśród firm małych – 21%, zaś wśród firm średnich – aż 32%. Częstsza współpraca firm średnich z podwykonawcami może wynikać z większej wielkości zamówień (średnio 82 100 zł) oraz większej skali działalności. Z kolei niewielka popularność podwykonawstwa wśród mikroprzedsiębiorców może być pochodną niewielkiej skali realizowanych zamówień (średnia 45 400 zł), a także strategii biznesowej mikroprzedsiębiorstw. Jednym z ważnych celów strategicznych mikroprzedsiębiorstw jest tworzenie i utrzymanie miejsc pracy dla ich właścicieli, a zatem bycie pracodawcą przede wszystkim dla siebie. Przy takiej strategii przekazywanie zleceń lub ich części podwykonawcom nie znajdowałoby biznesowego uzasadnienia.

Podwykonawstwo było szczególnie popularnym rozwiązaniem wśród firm budowlanych (70% korzystających), jednak – według ich deklaracji – angażowanie podwykonawców ma miejsce rzadko (liczba firm budowlanych w próbie korzystających z podwykonawstwa jest jednak bardzo mała, stąd do uzyskanego wyniku należy podchodzić z ostrożnością).

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

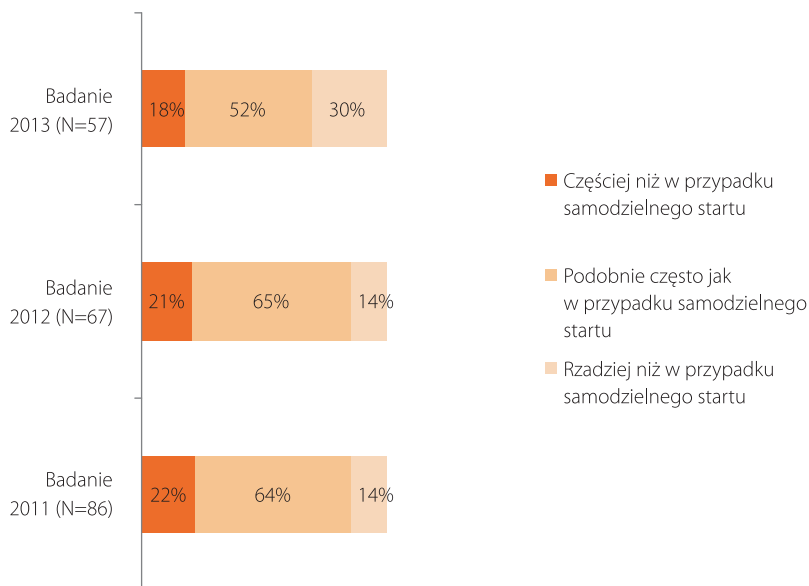


Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Skuteczność ofertowania z udziałem podwykonawców została oceniona zasadniczo podobnie jak w roku ubiegłym (wykres 9). Najliczniejsza grupa ankietowanych (52%) uznała, że jest ona zbliżona do uzyskiwanej bez udziału podwykonawców, około jednej piątej (18%) badanych było zdania, iż dzięki podwykonawcom uzyskuje wyższy poziom skuteczności, a 30% wyraziło odmienną opinię. Ten ostatni odsetek był jednak dwukrotnie wyższy niż w latach ubiegłych (choć różnica – ze względu na niewielkie wielkości prób badawczych – nie była istotna statystycznie).

Uzyskane dane pozwalają sądzić, że dla niektórych badanych podwykonawstwo jest niezbędną koniecznością. Myśleć tak mogą o nim respondenci skłaniający się po te rozwiązania, mimo że nie uznają ich za zwiększające możliwości wygranej. 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. Nie należy też zapominać, że wśród firm angażujących do realizacji zamówienia podwykonawców dominują – tak jak i wśród ogółu wykonawców – mikroprzedsiębiorcy⁵⁶, którzy nie zawsze posiadają odpowiedni potencjał wykonawczy do realizacji zamówienia.

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).

Na tym samym poziomie jak w ubiegłym roku kształtuje się także ogólna ocena współpracy z podwykonawcami (tabela 4). Nadal dominują doświadczenia pozytywne – 69%; zwracano uwagę na dobrą współpracę, solidność podwykonawców, ich duże doświadczenie. Negatywnie o współpracy z podwykonawcami wyraziło się jedynie 2% badanych. W stosunku do pierwszego pomiaru można jednak mówić o poprawie doświadczeń z podwykonawcami.

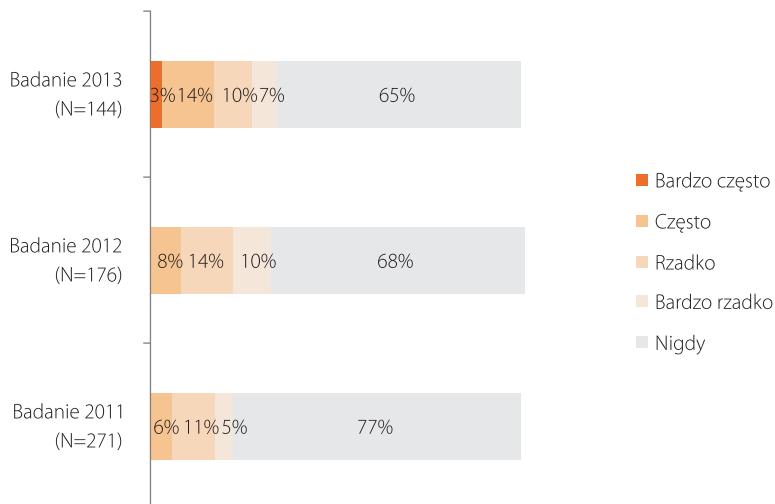
Tabela 4. Jakie są Pana(i) doświadczenia z realizacji zamówień publicznych z podwykonawcami? Czy są one...?

	2013	2012	2011
Razem	N=57	N= 67	N= 86
[4+5]	69%	67%	81%
[5] Zdecydowanie pozytywne	25%	6%	6%
[4] Raczej pozytywne	44%	61%	75%
[3] Częściowo pozytywne, częściowo negatywne	29%	27%	13%
[2] Raczej negatywne	2%	5%	6%
[1] Zdecydowanie negatywne	0%	1%	0%
[1+2]	2%	6%	6%
Średnia	3,9	3,7	3,8

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

Podobnie często jak w roku ubiegłym (ale częściej niż w pierwszym pomiarze) w roli podwykonawców występowali także sami badani (wykres 10). W bieżącym pomiarze własne doświadczenia z byciem podwykonawcą w realizacji zamówienia publicznego miało 35% badanych (w pomiarze z 2012 roku – 32%, w pomiarze z 2011 roku – 23%).

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

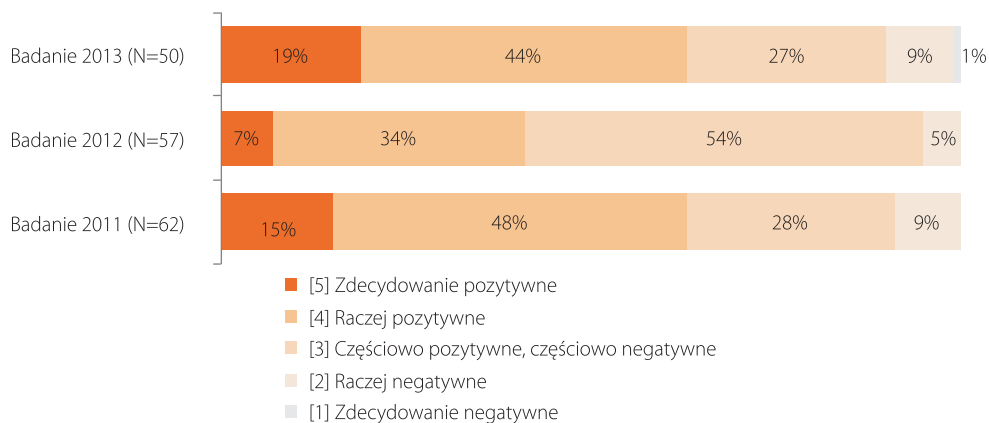


Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Badani częściej niż w poprzednim pomiarze deklarowali, że często lub bardzo często występują w roli podwykonawcy (17% badanie 2013 r., 8% badanie 2012 r.)⁵⁷. Znajduje to odzwierciedlenie w liczbie projektów, w których przedsiębiorcy MSP aktywni na rynku zamówień publicznych występowali w roli podwykonawcy w roku poprzedzającym realizację badania. W bieżącym pomiarze było to średnio 5 razy (w pomiarze z 2012 roku – 1,7 razy; w pomiarze z 2011 roku – 3,3 razy).

Ogólna ocena występowania w roli podwykonawcy, po spadku w pomiarze ubiegłorocznym, wróciła do poziomu z 2011 roku (wykres 11). Blisko dwie trzecie respondentów oceniło swoje doświadczenia jako bardzo pozytywne lub raczej pozytywne. Udziałem pozostałych były zwykle doświadczenia mieszane. Jedynie co dziesiąty określił je negatywnie.

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).

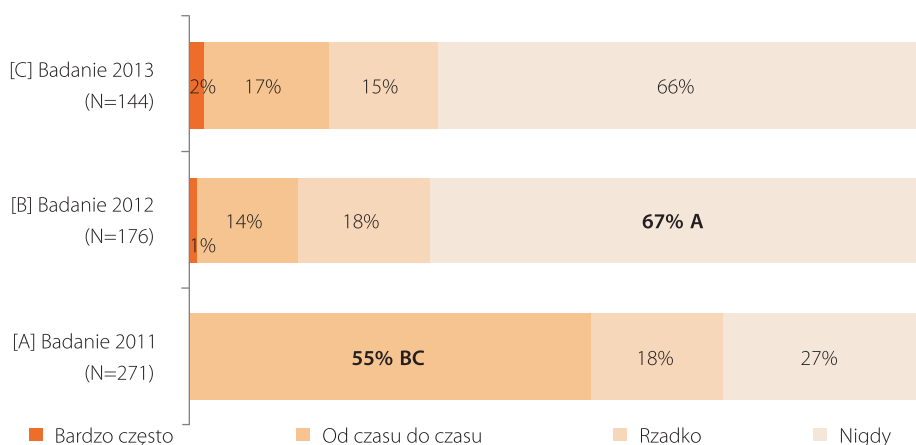
4.1.4. Doświadczenia z korzystaniem z doświadczenia/zasobów innych podmiotów

W okresie realizacji badania w 2013 roku instytucja korzystania z doświadczenia/zasobów innych podmiotów w celu udokumentowania spełniania warunków udziału w postępowaniu od blisko 3,5 roku dostępna była w prawie zamówień publicznych.

Wyniki badań wśród przedsiębiorców pokazują jednak, że **praktyka „pożyczania” doświadczenia nie zyskuje na popularności**. Odsetek badanych, którzy zadeklarowali korzystanie z tego rozwiązania był w pomiarze z 2013 roku podobny jak w roku 2012 i wyniósł 34% (wykres 12). Do częstego lub okazjonalnego jego stosowania (od czasu do czasu) przyznało się 19% badanych (w tym 2% bardzo często).

Ten stabilny od dwóch pomiarów odsetek wykonawców korzystających z doświadczenia/zasobów innych wyraźnie odbiega od odnotowanego w pierwszym pomiarze (55%). W okresie realizacji badania z 2011 roku rozwiązanie polegające na korzystaniu z zasobów innych podmiotów było z pewnością mniej znane wykonawcom niż w chwili obecnej. Mogli oni zatem pod pojęciem „udostępniania zasobów innych podmiotów” rozumieć różne formy współpracy z innymi podmiotami, 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, nie odpowiadającego jego ustawowemu znaczeniu, desygnatu pojęcia „udostępnianie zasobów”.

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). ABC – różnice istotne statystycznie.

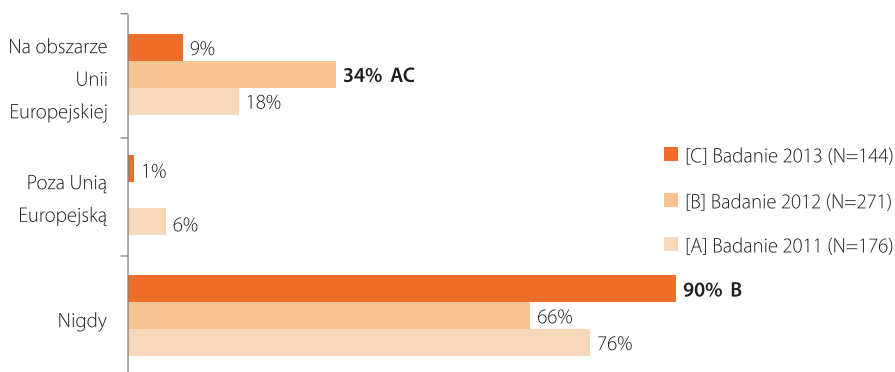
4.1.5. Obecność na zagranicznych rynkach zamówień publicznych

Dane Urzędu Zamówień Publicznych⁵⁸ wskazują na **niewielki poziom aktywności polskich przedsiębiorców na europejskim rynku zamówień publicznych**. W 2012 roku polskie przedsiębiorstwa zawarły 53 kontrakty na terenie UE. W poprzednich latach liczba ta również nie była duża – w 2011 było to 50 kontraktów, a w 2010 – 38.

⁵⁸ Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 roku, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2013

Wyniki bieżącego pomiaru również wskazują, że próby aktywności wykonawców na zagranicznych rynkach są udziałem niewielkiej grupy wykonawców. Jedynie 9% z nich podjęło próby pozyskania zamówień z rynków Unii Europejskiej, a 1% – na obszarze poza Unią Europejską (wykres 13). Odsetki te były niższe w poprzednich pomiarach. Podejmowane próby pozyskania zamówień z rynków UE były zwykle jednokrotne.

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). ABC – różnice istotne statystycznie.

4.2. Obsługa zamówień publicznych w przedsiębiorstwie

4.2.1. Wielkość i struktura zasobów ludzkich

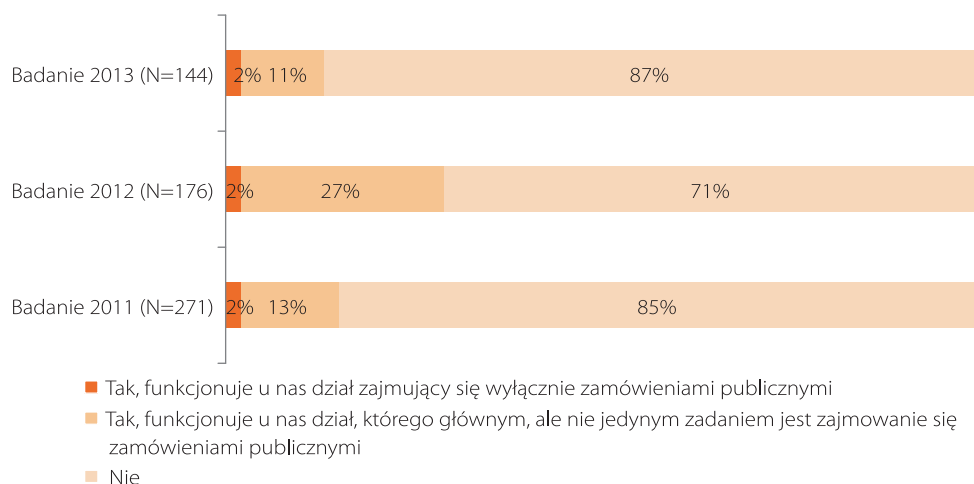
Podobnie jak obydwu poprzednich pomiarach **przedsiębiorstwa sektora MSP aktywne na rynku zamówień publicznych bardzo rzadko miały wyodrębnione komórki zajmujące się obsługą zamówień publicznych**⁵⁹ (wykres 14). Rzadkością nadal pozostaje posiadanie komórek działających wyłącznie w obszarze zamówień publicznych – istniały one jedynie w 2% badanych przedsiębiorstw, podobnie jak w dwóch poprzednich pomiarach. W firmie co dziesiątego wykonawcy (11%) utworzono dział, który obsługuje zamówienia publiczne jako główny, ale nie jedyny obszar działalności (odsetek ten jest zbliżony jak w 2011 roku, w ubiegłorocznym pomiarze był wyższy – 27%, jednak różnica ta nie była istotna statystycznie).

Brak istnienia odrębnej, dedykowanej zamówieniom publicznym specjalizacji w strukturze organizacyjnej firm wykonawców wynika z faktu, że rynek publiczny stanowi dla większości z nich jedynie uzupełnienie traktowanej jako priorytetowa działalności komercyjnej. Naturalne jest także to, że powołanie i utrzymanie takiej struktury ma sens jedynie wówczas, kiedy przychody z rynku zamówień publicznych są przewidywalne i regularne, a o takim stanie nie można mówić w sytuacji, gdy wykonawcy pozyskują rocznie średnio kilka zamówień o przeciętnej wartości ok. 50 000 zł.

⁵⁹ 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.

Wyniki pomiaru z 2013 roku pokazują, że **zmniejszono wielkość zasobów kadrowych dedykowanych obsłudze zamówień publicznych w ramach dedykowanych im działów**. Przeciętnie w komórce zajmującej się obsługą zamówień publicznych pracowało 1,4 osoby. W latach ubiegłych liczby te były nieznacznie większe (w 2011 – 1,8; 2012 – 2,3). Redukcja zatrudnienia mogła wynikać ze zmniejszenia znaczenia rynku zamówień publicznych dla wykonawców, ale także z ogólnie gorszej kondycji ekonomicznej firm w kryzysie (w takiej sytuacji zwolnienia często dotyczą pracowników nie zapewniających oczekiwanej efektywności, są podstawy, aby sądzić, że w tej grupie mogli się znaleźć pracownicy działów obsługi zamówień publicznych).

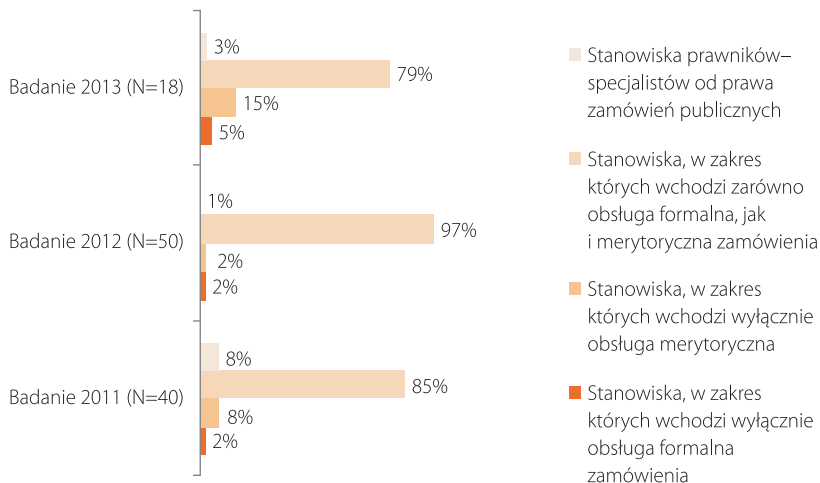
Wykres 14. Czy w Pana(i) firmie funkcjonuje komórka/dział zajmujący się wyłącznie zamówieniami publicznymi lub taki, którego głównym zadaniem jest zajmowanie się zamówieniami publicznymi?



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

Podobnie jak w latach ubiegłych, **pracownicy działów zajmujących się zamówieniami publicznymi rzadko pracowali w ramach wąskiego obszaru zawodowego** (wykres 15). **Standardem było delegowanie ich do obsługi formalnej i merytorycznej zamówienia (79%)**. Stanowiska, w zakres których wchodzi wyłącznie obsługa merytoryczna zamówienia, posiadało 15% przedsiębiorstw. Rzadziej zatrudniano pracowników wyłącznie do obsługi formalnej zamówienia (5%) oraz prawników-specjalistów od prawa zamówień publicznych (3%). Przedstawiona wyżej struktura stanowisk w działach zamówień publicznych w firmach wykonawców, wraz z generalnie rzadkim występowaniem tego typu działów, wskazuje, że w obsłudze zamówień publicznych wykonawcy kierują się zasadą ekonomicznej racjonalności. Zarówno w strukturze organizacyjnej jak i w działach ds. obsługi zamówień publicznych (jeśli zostały powołane) brak jest specjalizacji, dominuje zaś tendencja do łączenia – zarówno na poziomie organizacyjnym, jak i personalnym – działalności ukierunkowanej na rynek komercyjny z obsługą zamówień publicznych. Przyczyną tego stanu jest także fakt, że wśród uczestników rynku zamówień publicznych, dominują przedsiębiorstwa mikro, z gruntu pozbawione – z powodu niewielkiego rozmiaru – możliwości wyraźnej specjalizacji.

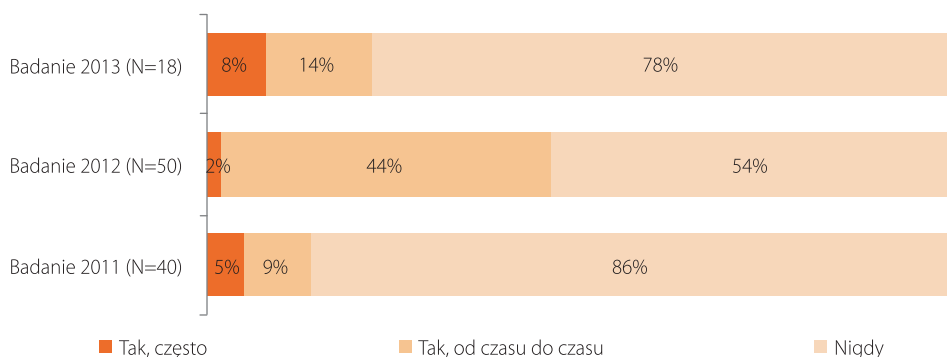
Wykres 15. Na jakich stanowiskach zatrudnieni są pracownicy działu?



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.

Wyniki badania potwierdzają obserwacje poczynione w poprzednich pomiarach, wskazujące na **rzadkie angażowanie przez wykonawców posiadających odrębne działy do spraw zamówień publicznych ekspertów zewnętrznych do obsługi merytorycznej zamówienia**⁶⁰ (wykres 16). W tegorocznej próbie wykonawców posiadających działy ds. zamówień publicznych, liczącej tylko 18 podmiotów, odsetek firm posiadających jakiegokolwiek doświadczenia z korzystaniem z zewnętrznych ekspertów wyniósł tylko 22%. Współpraca z ekspertami miała częściej charakter okazjonalny (14% wskazań na odpowiedź „od czasu do czasu”) niż regularny (8% wskazań „często”).

Wykres 16. 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).

⁶⁰ 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.

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 wyniosła 1,6 (w działach ds. zamówień publicznych pracowało średnio 1,4 osób). Także w tym przypadku w porównaniu z poprzednimi pomiarami, kiedy analogiczna średnia wynosiła 1,8, odnotowano zmiany mogące świadczyć o niewielkich redukcjach zatrudnienia w badanych podmiotach.

W pomiarze z 2012 roku wprowadzono dodatkowe pytanie dotyczące struktury płciowej pracowników obsługujących zamówienia publiczne w firmach wykonawców. Uzyskane dane wskazują na zbalansowany, identyczny jak w poprzednim pomiarze rozkład płci, odpowiadający udziałem płci w strukturze populacji Polaków – 53% pracowników to kobiety, a 47% – mężczyźni.

Warto dodać, że pracownicy odpowiadający w firmach wykonawców za zamówienia publiczne (udzielający wywiadu) legitymują się wysokim poziomem formalnego wykształcenia – 55% z nich posiada wykształcenie wyższe, a 36% – średnie. Około 15% respondentów reprezentuje prawniczy bądź administracyjny profil wykształcenia, co z pewnością ułatwia obsługę zamówień publicznych. Najczęściej badani kształcili się jednak w innych dziedzinach – technicznych i informatycznych (52%) oraz ekonomicznych (28%).

4.2.2. Zasoby wiedzy, podnoszenie kwalifikacji

W porównaniu z pomiarami z poprzednich lat nie odnotowano większych zmian w ocenie przez wykonawców swojej wiedzy o zamówieniach publicznych (wykres 17). W dalszym ciągu **dominują korzystne oceny tej wiedzy (96%)**, choć rzadko jest ona przez badanych uznawana za wyczerpującą, nie wymagającą uzupełnienia. **Jedynie 23% wykonawców, tj. o odpowiednio 7 i 9 punktów procentowych mniej niż w badaniu z 2011 i 2012 roku (różnice nie są jednak istotne statystycznie), oceniło ją jako w pełni wystarczającą.** Pozostali (73%) twierdzili, że wiedza ta jest wystarczająca, aczkolwiek wymaga (w pewnych zakresach) uzupełnienia.

Zarysowana tendencja spadku odsetka wykonawców w pełni usatysfakcjonowanych poziomem wiedzy instytucjonalnej na temat zamówień publicznych kosztem wzrostu odsetka firm dostrzegających mniej lub bardziej znaczące deficyty wiedzy może być związana z ostatnią nowelizacją prawa zamówień publicznych. Od jej wejścia w życie do okresu realizacji badania upłynęło mniej niż pół roku, w związku z czym wykonawcy mogli mieć poczucie dezaktualizacji określonych obszarów kompetencji. Także samo przeświadczenie o niedawnych zmianach w prawie mogło skutkować utratą pewności odnośnie poziomu wiedzy w organizacji. Należy przy tym wziąć pod uwagę fakt, że wykonawcy wiedzę o zamówieniach publicznych pozyskują przede wszystkim metodą „samouczenia się”. Można zatem założyć, że informacje na temat ostatniej nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych zdobywano także w ten sposób.

Wykres 17. 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 wiedzy wykonawców była zróżnicowana w zależności od kilku czynników. Przekonanie o w pełni wystarczającym zakresie wiedzy na temat zamówień publicznych częściej wyrażały firmy średnie (36%), posiadające działy/komórki ds. zamówień publicznych (38%), o długim, liczącym ponad 10 lat stażu na rynku zamówień publicznych. Uzyskane wyniki nie dziwią, bowiem te czynniki, zwłaszcza dwa ostatnie, są niewątpliwie wyznacznikami – potwierdzonego wieloletnim doświadczeniem – poziomu specjalizacji firmy w zamówieniach publicznych.

Swoją wiedzę na temat zamówień korzystniej oceniały także firmy reprezentujące sektor budownictwa (51% wskazań na w pełni wystarczającą wiedzę). Jak wynika z danych zastanych roboty budowlane to w kategoriach wartościowych największa część rynku zamówień publicznych (w 2012 roku stanowiły 45% wartości udzielonych zamówień), o odpowiednio wyższych niż w przypadku usług i dostaw wartościach jednostkowych zamówień. Wiąże się to nieodłącznie z wyższym poziomem ryzyka dla wykonawcy, potęgowanym przez niesymetrycznie ułożone formalne relacje między wykonawcą a zamawiającym (o czym szerzej w dalszej części raportu). Stosowana przez firmy budowlane strategia „maksymalnej kompetencji” jest zatem jednocześnie strategią minimalizacji ryzyka – i jak należy założyć – sposobem na uczynienie wzajemnych relacji bardziej symetrycznymi, przynajmniej w wymiarze znajomości praw i obowiązków obydwu stron.

Trzy czwarte wykonawców deklaruje uzupełnianie wiedzy na temat zamówień publicznych (więcej niż w pomiarze z 2012 roku – 67%, ale mniej niż w 2011 roku – 81%). Jak wyżej wspomniano, **najbardziej popularnymi sposobami podnoszenia wiedzy na temat formalnych aspektów zamówień publicznych są metody samokształceniowe** (wykres 18). Utrzymują one status najważniejszych w każdym cyklu badań. W bieżącym pomiarze do śledzenia portali branżowych przyznało się 52% wykonawców (metoda ta zyskała na znaczeniu w porównaniu z ostatnim pomiarem⁶¹, wzrost o 13 punktów procentowych, różnica nie jest istotna statystycznie), zaś do lektury pism branżowych – 41% (ten odsetek jest o 7-8 punktów procentowych niższy niż w poprzednich pomiarach, różnica nie jest jednak istotna statystycznie). Na trzecim miejscu uplasowały się szkolenia, wskazane przez 29% wykonawców. W porównaniu w dwoma poprzednimi pomiarami grupa korzystających ze szkoleń była wyższa o ok. 10 punktów procentowych (różnica nie była jednak istotna statystycznie). To wzmoczenie aktywności szkoleniowej przedsiębiorców można

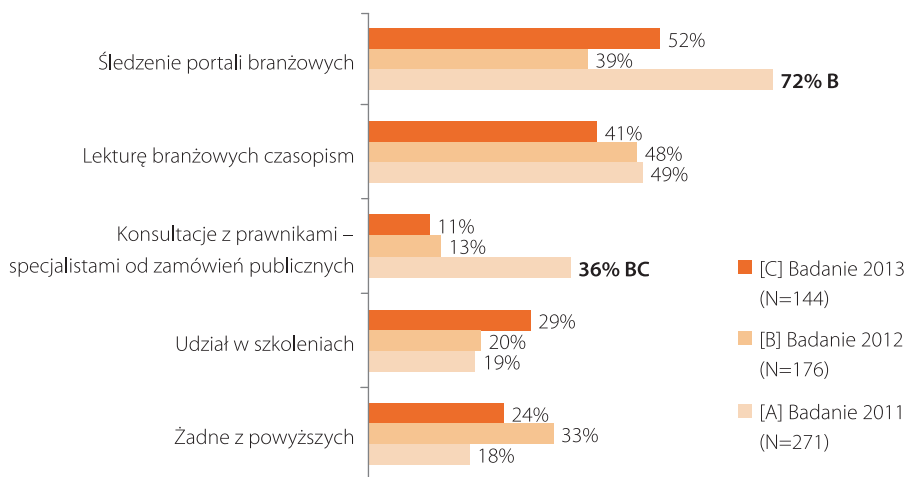
wiązać z wejściem w życie wspomnianej nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych, która skłoniła niektórych wykonawców do skorzystania z fachowej pomocy szkoleniowej. Wzrosła także (choć różnica nie jest istotna statystycznie) liczba respondentów, którzy kiedykolwiek korzystali ze szkoleń – z 19% w poprzednim pomiarze do 34% (odsetek zbliżony do tego z 2011 roku).

Ogólnie jednak poziom korzystania ze szkoleń – wobec zdiagnozowanych potrzeb w tym zakresie, deklarowanych przez samych wykonawców (dostrzegających często niedostatki własnej wiedzy w obszarze zamówień publicznych) – nadal należy ocenić jako niski. Mimo zaistnienia czynnika stymulującego zainteresowanie uczestnictwem w szkoleniach na sytuację w zakresie korzystania przez MSP ze szkoleń nadal oddziałują bariery zidentyfikowane w badaniach jakościowych w pomiarze w 2011 roku: finansowa, bariera ograniczonych zasobów kadrowych, mentalna, wyrażająca się w przekonaniu o „braku potrzeb”. Na sytuację wykonawców negatywnie działa także kurczenie się rynku zamówień, zapoczątkowane już w 2011 roku. Obniża to atrakcyjność rynku, a to z kolei powoduje, że maleje skłonność wykonawców do inwestowania w podnoszenie kwalifikacji w tym zakresie. Warto zauważyć, że mimo nowelizacji ustawy i niesatysfakcjonującego poziomu wiedzy na temat zamówień publicznych **co czwarty wykonawca nie podejmuje jakichkolwiek działań edukacyjnych w zakresie zamówień publicznych**. Odsetek ten jest nieco niższy w ostatnim pomiarze (wówczas wyniósł 33%, jednak różnica nie jest istotna statystycznie).

Najmniejszym zainteresowaniem cieszy się korzystanie z usług prawników – specjalistów od prawa zamówień publicznych – na tę formę uzupełniania własnej wiedzy decyduje się jedynie 11% wykonawców, podobnie jak w poprzednim pomiarze (ale znacznie mniej niż w pomiarze z 2011 roku).

Wielkość firmy wpływa na wybór podejmowanych działań doszkalcających. Do metod opartych na samokształceniu (lektura branżowych portali i pism) skłaniają się częściej firmy mikro niż małe i średnie. Te ostatnie z kolei częściej niż mikroprzedsiębiorstwa korzystają z metod opartych na wiedzy eksperckiej – szkoleń i konsultacji z prawnikami.

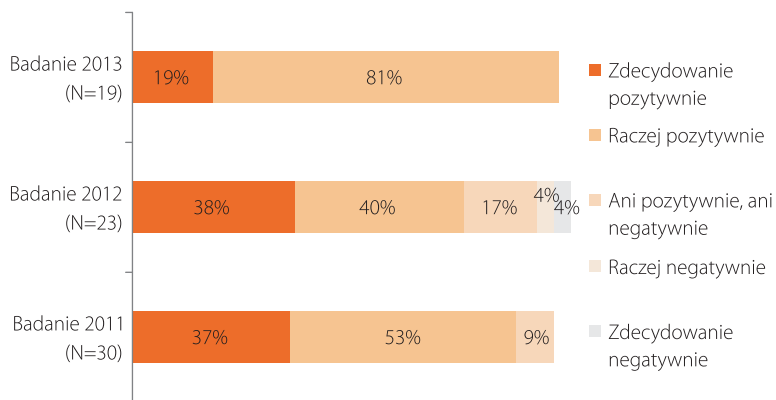
Wykres 18. Czy pracownicy Pana(i) firmy zajmujący się obsługą zamówień publicznych w Pana(i) firmie uzupełniają wiedzę na temat zamówień publicznych poprzez...?



Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Wykonawcy uczestniczący w szkoleniach, podobnie jak w obydwu poprzednich pomiarach, w zdecydowanej większości pozytywnie oceniali rynek szkoleniowy, jak i szkolenia, w których brali udział w roku poprzedzającym badanie (wykres 19).

Wykres 19. A jak ocenia Pan(i) szkolenia, w których Pan(i) uczestniczył(a) w 2010/2011/2012 roku?

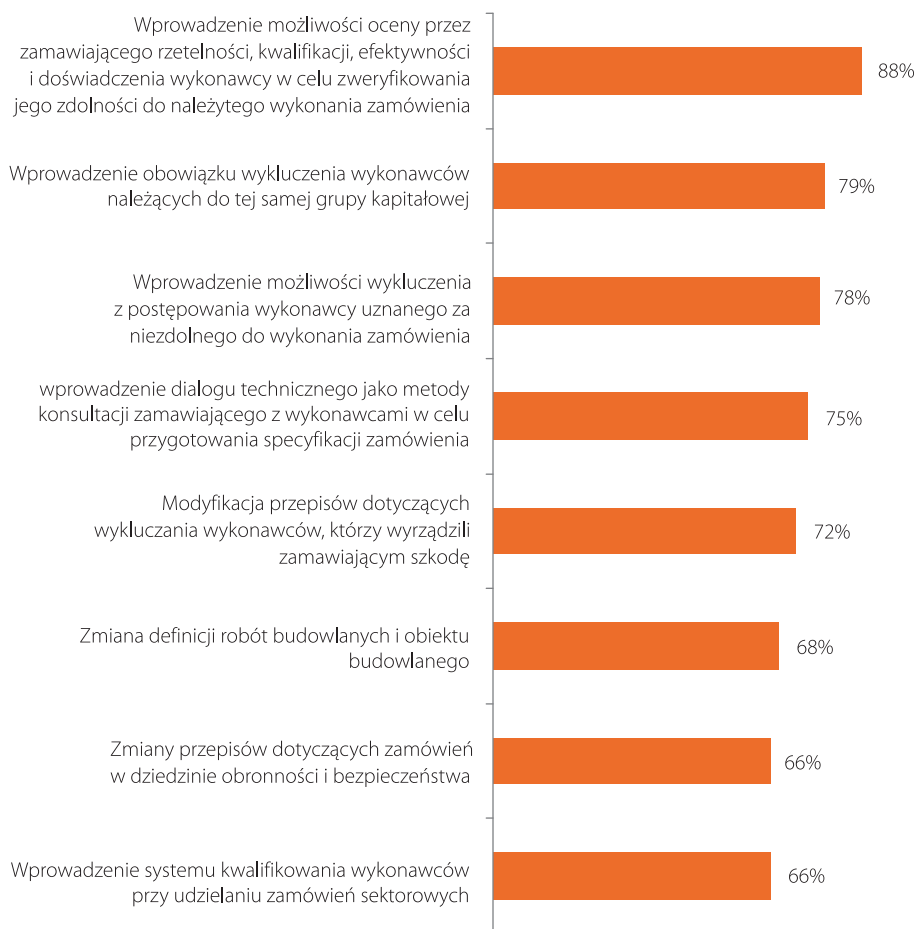


Źródło: Badanie ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy w roku 2010/2011/2013 uczestniczyli w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych).

Sprawdziliśmy także, jak kształtuje się stan wiedzy w zakresie zmian, jakie zostały wprowadzone nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych w lutym 2013 roku. Okazało się, że wykonawcy są pod tym względem wyraźnie spolaryzowani – około połowa z nich miała świadomość wspomnianej nowelizacji. Było to zatem wyraźnie mniej niż w grupie zamawiających.

Najbardziej powszechna (88%) była wiedza o wprowadzeniu możliwości oceny przez zamawiającego rzetelności, kwalifikacji, efektywności i doświadczenia wykonawcy w celu zweryfikowania jego zdolności do należytego wykonania zamówienia (wykres 20). Wydaje się, że dzieje się tak dlatego, iż zapis ten może budzić największe obawy po stronie wykonawców, szczególnie w przypadku firm mikro, które porównując się ze swoimi większymi odpowiednikami muszą odczuwać dysproporcję potencjału ludzkiego czy technicznego (aczkolwiek wiele zależy w tym przypadku od branży). Z drugiej jednak strony zapis ten może być atrakcyjny (dla wykonawców), albowiem może prowadzić do wykluczenia firm nierzetelnie realizujących zamówienia. Na kolejnych miejscach, ze zbliżonym odsetkiem wskazań (75-79%) znalazły się: wprowadzenie obowiązku wykluczenia wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej, wprowadzenie możliwości wykluczenia z postępowania wykonawcy uznanego za niezdolnego do wykonania zamówienia, wprowadzenie dialogu technicznego jako metody konsultacji zamawiającego z wykonawcami w celu przygotowania specyfikacji zamówienia. Rzadziej natomiast (66-72%) deklarowano świadomość takich zmian jak: modyfikacja przepisów dotyczących wykluczenia wykonawców, którzy wyrządzili zamawiającym szkodę, zmiana definicji robót budowlanych i obiektu budowlanego, zmiany przepisów dotyczących zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, wprowadzenie systemu kwalifikowania wykonawców przy udzielaniu zamówień sektorowych.

Wykres 20. Czy słyisał(a) Pan(i) o następujących zmianach wprowadzonych przez nowelizację ustawy Prawo zamówień publicznych w 2013 roku?



Źródło: Badania ilościowe wykonawców 2013 (N=71, wykonawcy deklarujący świadomość nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych z lutego 2013 r.).

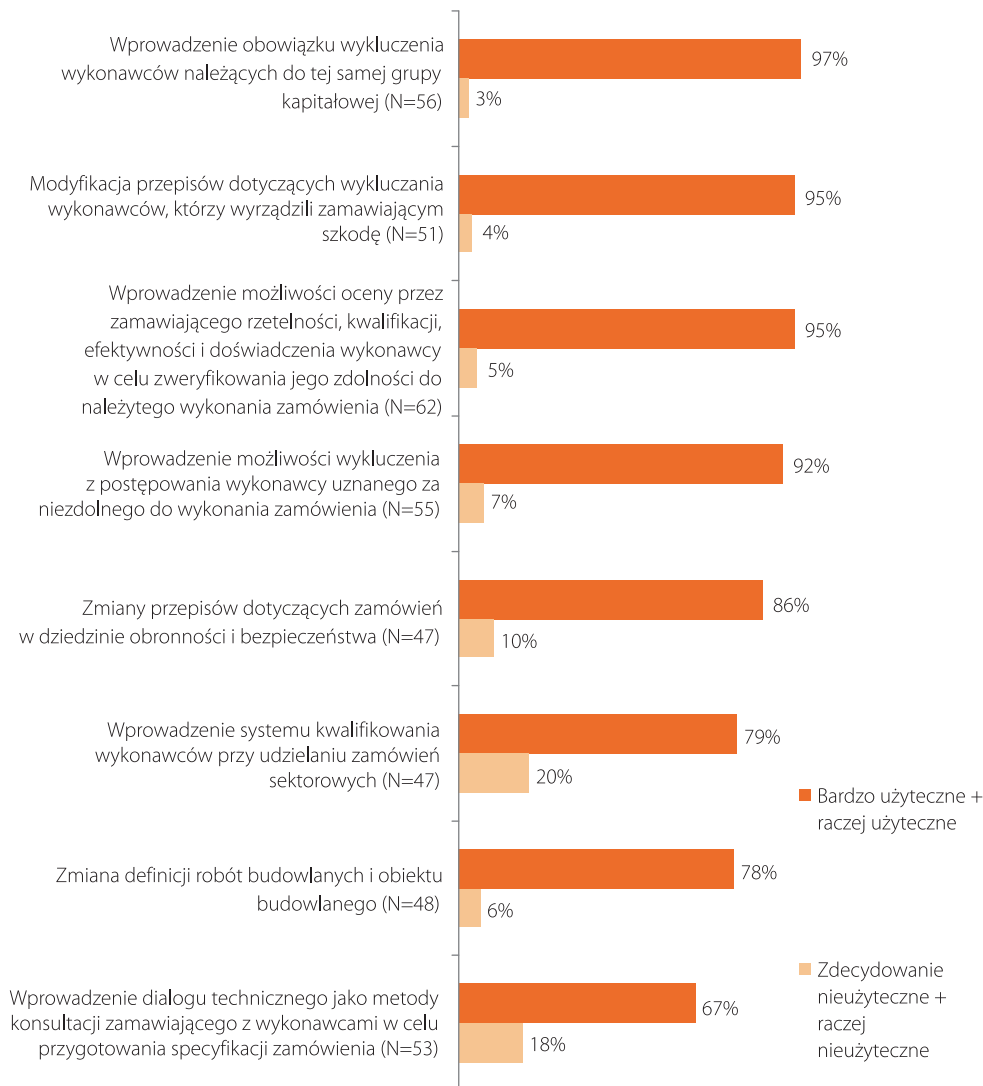
Wszystkie zmiany zostały ocenione przez zdecydowaną większość badanych⁶² jako bardzo lub raczej użyteczne (wykres 21). Najwięcej głosów pozytywnych uzyskały:

- wprowadzenie obowiązku wykluczenia wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej (97%);
- modyfikacja przepisów dotyczących wykluczania wykonawców, którzy wyrządzili zamawiającym szkodę (95%);
- wprowadzenie możliwości oceny przez zamawiającego rzetelności, kwalifikacji, efektywności i doświadczenia wykonawcy w celu zweryfikowania jego zdolności do należytego wykonania zamówienia (95%);
- wprowadzenie możliwości wykluczenia z postępowania wykonawcy uznanego za niezdolnego do wykonania zamówienia (92%);
- zmiany przepisów dotyczących zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa (86%).

⁶² Pytanie o użyteczność poszczególnych rozwiązań było zadawane respondentom, którzy wcześniej zadeklarowali znajomość tych rozwiązań.

Nieco rzadziej mówiono o użyteczności systemu kwalifikowania wykonawców przy udzielaniu zamówień sektorowych (79%), zmiany definicji robót budowlanych i obiektu budowlanego. W najmniejszym stopniu wykonawcy byli natomiast przekonani o użyteczności dialogu technicznego jako metody konsultacji zamawiającego z wykonawcami w celu przygotowania specyfikacji zamówienia (67%).

Wykres 21. A jak ocenia Pan(i) te zmiany? Czy są one...?



Źródło: Badania ilościowe wykonawców 2013 (wykonawcy znający poszczególne rozwiązania).

4.2.3. Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych i ich ocena

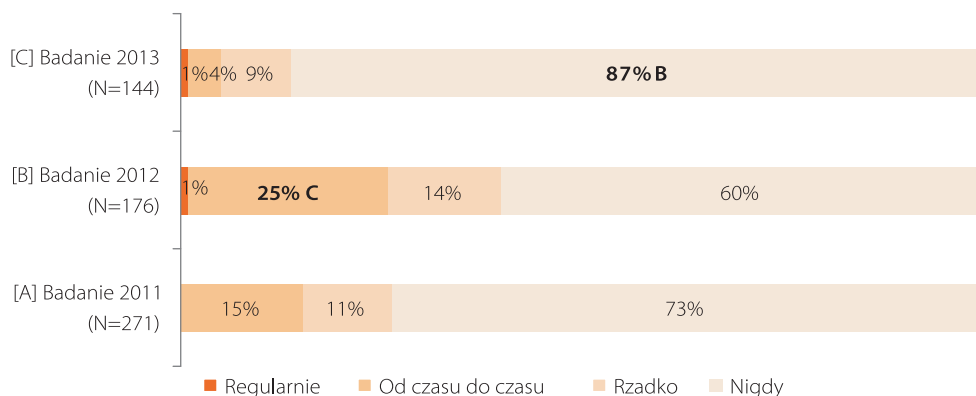
Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych to kolejny obszar, w których wykonawcy ograniczyli inwestycje związane z funkcjonowaniem na rynku zamówień publicznych.

W pomiarze z 2013 roku odsetek przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych, korzystających z zewnętrznych usług doradczych związanych z zamówieniami wyniósł jedynie 13%

(wykres 22) i był znacznie niższy niż wcześniej notowane, zwłaszcza w 2012 roku (40%, różnica w stosunku do 2012 roku jest istotna statystycznie). Tylko 1% wykonawców posiadało komfort regularnej współpracy z zewnętrznymi doradcami. Beneficjentami zewnętrznego wsparcia doradczego częściej były firmy małe (39%) i średnie (33%) niż podmioty mikro (12%).

Nieznacznie zmalała także średnia częstotliwość korzystania z usług doradczych w roku poprzedzającym badanie – z 2,1 razy w pomiarze z 2012 roku (w 2011 – 1,9) do 1,7 razy w pomiarze bieżącym.

Wykres 22. Jak często, jeżeli w ogóle Pana(i) firma korzysta z zewnętrznych usług doradczych związanych z zamówieniami publicznymi?

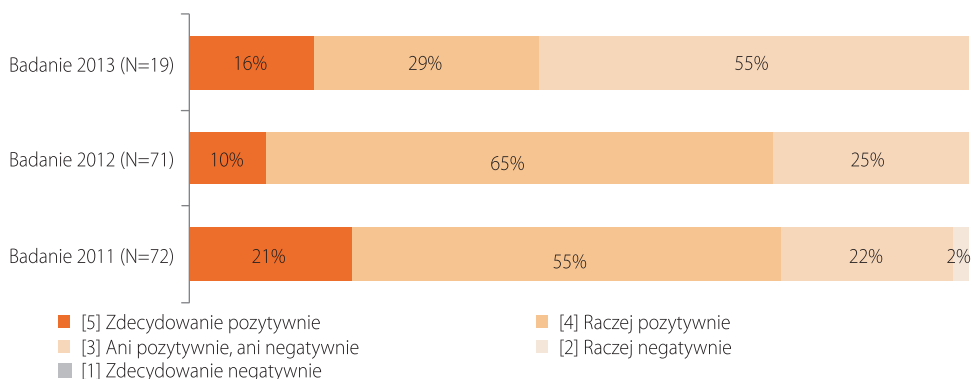


Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w poprzednich pomiarach, do skorzystania z zewnętrznych usług doradczych najczęściej skłaniała wykonawców potrzeba pomocy prawnej (w sumie 65% wskazań). Rzadziej wskazywano na potrzebę doradztwa merytorycznego (10%).

W porównaniu z dwoma poprzednimi pomiarami, w których ok. 80% badanych oceniło zewnętrzne usługi doradcze pozytywnie, satysfakcja wykonawców wyraźnie się zmniejszyła, zarówno w wymiarze ogólnej oceny tego rynku, jak i usług, z których korzystano w 2012 roku. Obecnie zadowolenie z rynku usług doradczych wyraziło 45% wykonawców, w tym 16% było zdecydowanie zadowolonych (wykres 23). Do tych wyników należy jednak podchodzić z daleko posuniętą ostrożnością, bowiem próba respondentów udzielających odpowiedzi była bardzo mała (19 osób).

Wykres 23. 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 zamówień publicznych zadawane były ogółowi przedsiębiorców z sektora MSP: zarówno przedsiębiorcom aktywnym na rynku zamówień publicznych, jak i tym, którzy nie są na nim obecni.

Podobnie jak w poprzednich pomiarach, 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.

Utrzymało się także zróżnicowanie opinii na temat rynku zamówień publicznych. Opinie te, podobnie jak w latach ubiegłych, były zazwyczaj podzielone, w konsekwencji stosunkowo często mieliśmy do czynienia z opiniami ambiwalentnymi i ze stanowiskami odrzucającymi oceniane stwierdzenia. Żaden z proponowanych opisów rynku nie uzyskał zatem masowej akceptacji badanych. W przypadku ogółu przedsiębiorców sektora MSP ambiwalentna postawa wobec rynku może wynikać z braku namacalnych doświadczeń z nim związanych (stąd trudność w jednoznacznym ustosunkowaniu się do stwierdzeń). W przypadku firm aktywnie działających na rynku za odnotowaną wysoką ambiwalencją opinii może kryć się fragmentaryczna wiedza i doświadczenia związane z rynkiem, wynikające raczej z okazjonalnego na nim działania i ukierunkowania przede wszystkim na komercyjne segmenty rynku. Nie można także wykluczyć, że przyczyną niejednoznacznych opinii są zróżnicowane, zarówno pozytywne, jak i negatywne doświadczenia z funkcjonowaniem na rynku.

Wyłaniający się z opinii ogółu przedsiębiorców sektora MSP obraz rynku jest zasadniczo podobny jak w dwóch poprzednich pomiarach (tabela 5). Jednak pewne stanowiska w obecnym pomiarze były artykułowane częściej niż poprzednio.

Wśród ogółu przedsiębiorców sektora MSP najbardziej wyrazistymi cechami rynku, podobnie jak w dwóch poprzednich pomiarach, okazały się jego biurokratyzaacja i sformalizowanie. Większość respondentów z tej grupy uznała, że rynek zamówień publicznych jest zbiurokratyzowany i wiąże się ze skrajnym formalizmem (68% odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „raczej się zgadzam”). Stosunkowo często zgadzano się także ze stwierdzeniem, że minusem rynku jest brak możliwości budowania trwałych relacji z zamawiającymi (58%). Połowa badanych (52%) przychyliła się ku ocenie rynku jako dającego małe szanse na „dogadanie się” ze zlecającym w przypadku problemów, w przeciwieństwie do rynku komercyjnego, gdzie taka możliwość zawsze istnieje. Blisko połowa badanych (48%) była zdania, że na rynku zamówień publicznych rządzi niska cena, w związku z czym zamawiane produkty/usługi są niższej jakości.

Negatywne wyobrażenia o rynku dotyczyły także jego przejrzystości i transparentności. O ile w poprzednich pomiarach opinie na ten temat były dość zróżnicowane (choć negatywne przekonania były zauważalne, bo artykułowało je ponad 30% badanych), to w pomiarze bieżącym głosy negatywne ujawniły się znacznie silniej. Blisko połowa przedstawicieli sektora MSP (46%) nie zgodziła się bowiem ze stwierdzeniem, że obowiązujące procedury gwarantują, że zostanie wybrany najlepszy wykonawca (odsetek o 13 punktów procentowych wyższy niż w pomiarze z 2011 roku, różnica istotna statystycznie, i o 8 punktów wyższy niż w pomiarze z 2012 roku). Często kwestionowano także fakt, że wykonawcy wybierani są w sposób przejrzysty (42%, różnice o odpowiednio 8 i 11 punktów w porównaniu do poprzednich pomiarów). Ta wątpliwa wiara w „sprawiedliwość” i „przewidywalność” procedur zamówień publicznych, nasilająca się wraz z kolejnymi latami, wydaje się być istotną barierą mentalną zniechęcającą do udziału w rynku potencjalnych wykonawców.

Jak widać, dominujące przekonania na temat rynku mają charakter negatywny. Jedyną względnie szeroko podzielaną opinią (52%) o neutralnym zabarwieniu jest opinia o znaczeniu rynku jako ważnej części gospodarki. Badani z sektora MSP wątpią jednak w to, aby ta część gospodarki mogła być wyłącznym źród-

dłem satysfakcjonującego przychodu – 49% z nich sądzi, że większość wykonawców „żyje” głównie z rynku komercyjnego, traktując zamówienia publiczne jako uzupełnienie tego pierwszego. Spora część badanych (43%) uważa przy tym, że rynek jest otwarty – może na nim działać praktycznie każde przedsiębiorstwo. Brak istotnych barier wejścia na rynek nie jest tożsamy z łatwością funkcjonowania na rynku i spełniania oczekiwań publicznych zamawiających – podobnie często (41%) uważano bowiem, że rynek zamówień publicznych jest bardziej wymagający niż rynek komercyjny. Prawdopodobnie z powodu tego „elitarnego” rysu rynku 42% przedsiębiorstw MSP było zdania, że obecność na rynku zamówień publicznych podnosi rangę firmy.

W przypadku pozostałych stwierżeń, dotyczących ekonomicznej opłacalności rynku oraz pewności zapłaty za zrealizowane zamówienia, opinie sektora były zróżnicowane, przy braku dominacji w rozkładzie opinii jednego rodzaju ocen. **Jednak w porównaniu z pierwszym pomiarem w sposób istotny statystycznie wrósł odsetek przedstawicieli sektora MSP wyrażających się negatywnie o obydwu tych aspektach** (odsetek ten był także wyższy niż w pomiarze z 2012 roku, jednak różnice nie były istotne statystycznie). Obecnie co piąty przedsiębiorca (w pomiarze z 2011 roku – 13%, z 2012 roku – 14%) jest zdania, że z rynku zamówień publicznych nie da się dobrze żyć. Co dziesiąty zaś (w poprzednich pomiarach odpowiednio 4% i 7%) uważa, że jest to rynek, który nie gwarantuje pewności zapłaty za wykonaną pracę. Zmiany te zapewne wywołane zostały przez często pojawiające się w ostatnim czasie informacje medialne o różnych losach zamówień publicznych, zdominowanych przez kryterium niskiej ceny i o konsekwencjach prymatu najniższej ceny dla uczestniczących w realizacji zamówienia wykonawców i podwykonawców.

Tabela 5. Proszę ocenić czy zgadza, czy nie zgadza się Pan(i) z następującymi stwierżeniami.

	[1] Całkowicie się nie zgadzam + [2] Raczej się nie zgadzam			[3] Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam			[5] Całkowicie się zgadzam + [4] Raczej się zgadzam			Średnia		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Rynek zamówień publicznych kojarzy mi się z biurokracją i skrajnym formalizmem	9%	8%	13% B	23%	29%	25%	68%	63%	62%	3,9	3,8	3,8
Rynek zamówień publicznych stanowi ważną część gospodarki	12%	11%	10%	32%	40%	35%	56%	49%	56%	3,6	3,5	3,6
Przewagą rynku komercyjnego nad rynkiem zamówień publicznych jest możliwość budowania relacji z zamawiającym, dzięki czemu klienci zadowoleni z usług wykonawcy zlecają mu kolejne zamówienia	16% AB	7%	7%	26%	34%	30%	58%	58%	63%	3,7	3,7	3,8
Na rynku zamówień publicznych rządzi niska cena, w związku z czym produkty / usługi kupowane na rynku zamówień publicznych są gorszej jakości niż produkty / usługi kupowane na rynku komercyjnym	19%	14%	22% B	33%	41%	38%	48%	45%	41%	3,5	3,5 A	3,3
Większość wykonawców „żyje” głównie z rynku komercyjnego, rynek zamówień publicznych może być jedynie dodatkiem	14%	12%	13%	36%	41%	35%	49%	49%	52%	3,5	3,5	3,5

cd. tabeli 5.

	[1] Całkowicie się nie zgadzam + [2] Raczej się nie zgadzam			[3] Ani się zgadzam, ani się nie zgadzam			[5] Całkowicie się zgadzam + [4] Raczej się zgadzam			Średnia		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
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	13%	9%	12%	34%	41%	35%	52%	50%	53%	3,5	3,6	3,5
Rynek zamówień publicznych jest bardziej wymagający niż rynek komercyjny	27%	25%	18%	32%	35%	36%	41%	40%	46%	3,3	3,2	3,4
Obecność na rynku zamówień publicznych podnosi rangę przedsiębiorstwa	22%	20%	16%	36%	42%	40%	42%	38%	43%	3,3	3,2	3,4
Rynek zamówień publicznych to rynek, z którego można nieźle żyć	21% A	14%	13%	39%	44%	47%	39%	41%	40%	3,3	3,3	3,3
Praktycznie każde przedsiębiorstwo może działać na rynku zamówień publicznych	28%	34%	34%	28%	35%	32%	43% B	31%	34%	3,1	2,9	3,0
Rynek zamówień publicznych to rynek, gdzie nie trzeba obawiać się o zapłatę za wykonaną pracę	22%	18%	22%	44%	44%	36%	34%	39%	42%	3,1	3,2	3,3
Wykonawcy zamówień publicznych wybierani są w sposób przejrzysty	42% B	31%	34%	35%	43%	40%	23%	27%	25%	2,7	2,9	2,9
Obowiązujące na rynku zamówień publicznych procedury gwarantują, że zostanie wybrany zawsze najlepszy wykonawca	46% A	38%	33%	29%	36%	41% C	25%	26%	25%	2,7	2,7	2,8

Źródło: Badania ilościowe MSP (ogół przedsiębiorców), 2011 (N=1091), 2012 (N=1007), 2013 (N=1003). ABC – różnice istotne statystycznie.

Przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych oceniali rynek mniej krytycznie niż przedstawiciele całego sektora MSP, choć generalnie wzorzec oceny w obydwu grupach wyglądał podobnie. Mimo dużego zróżnicowania opinii w przypadku większości ocenianych stwierdzeń częściej wyrażano aprobatę niż kwestionowano ich prawdziwość. Przedsiębiorcy działający na rynku, a więc mający z nim bezpośrednie doświadczenia, **dostrzegali rangę rynku jako ważnej części gospodarki (72%), a także rangę, jaką rynek przydaje funkcjonującym na nim przedsiębiorcom (62%).** Często zgadzali się jednak z faktem, że przewagą rynku komercyjnego jest możliwość budowania relacji z zamawiającym, co trudno powiedzieć o rynku zamówień publicznych (63%). Również i w tej grupie jednak dość często (58%) przypisywano rynkowi skrajny formalizm i wysoki poziom biurokratyzowania.

Negatywne aspekty rynku, takie jak: orientacja na cenę i brak możliwości „dogadania się” z zamawiającym w razie problemów, wykonawcy zauważali podobnie często jak ogół przedstawicieli MSP (ok. 50%).

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. Jednak wykonawcy do przejrzystości procedur wyboru wykonawców podchodzili z większą ufnością niż statystyczny przedstawiciel sektora MSP (24% wykonawców zgodziło się ze stwierdzeniem, że procedury gwarantują, że zostanie wybrany zawsze najlepszy wykonawca, a 34% było przeciwnego zdania; w grupie przedstawicieli MSP odsetki te wyniosły odpowiednio: 25% i 46%).

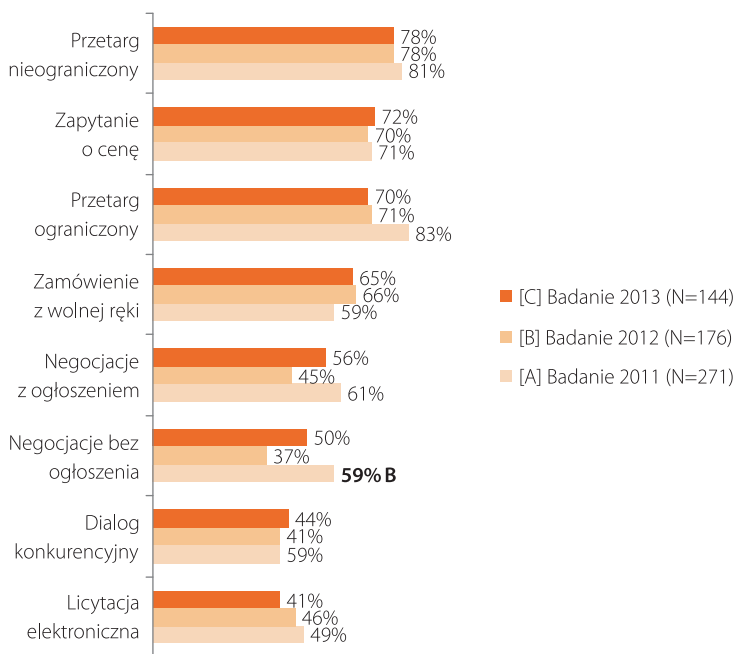
Pozytywnym faktem jest to, że w porównaniu z zeszłorocznym pomiarem, kiedy wśród przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych radykalnie spadło zaufanie do rynku jako dającego gwarancję zapłaty za wykonaną pracę⁶³, można mówić o stopniowym przywróceniu zaufania. Poziom tej ufności nie wrócił jednak jeszcze do odnotowanego w pierwszym pomiarze – wówczas ze stwierdzeniem, że na rynku nie trzeba obawiać się o zapłatę, zgodziło się 55% wykonawców, a obecnie – 43%. W konsekwencji, w badaniu z 2013 roku wykonawcy częściej podkreślali znaczenie rynku jako ważnej części gospodarki (62%, w pomiarze z 2012 roku – 38%).

4.3.2. Tryby udzielania zamówień publicznych – znajomość i preferencje

Przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych w pomiarze w 2013 roku, podobnie jak w obydwu poprzednich pomiarach, wykazali się wysokim poziomem znajomości najbardziej popularnych trybów udzielania zamówień publicznych (wykres 24).

Do najbardziej znanych trybów nadal należą przetargi: nieograniczony (78%) i ograniczony (70%) oraz zapytanie o cenę (72%). Na kolejnych miejscach znalazło się zamówienie z wolnej ręki, które wskazało 65% badanych. Rzadziej deklarowano znajomość pozostałych trybów: negocjacje z ogłoszeniem (56%), negocjacje bez ogłoszenia (50%), dialog konkurencyjny (44%), licytacja elektroniczna (41%).

Wykres 24. Proszę powiedzieć, czy zna Pan(i) następujące tryby udzielania zamówień publicznych?



Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

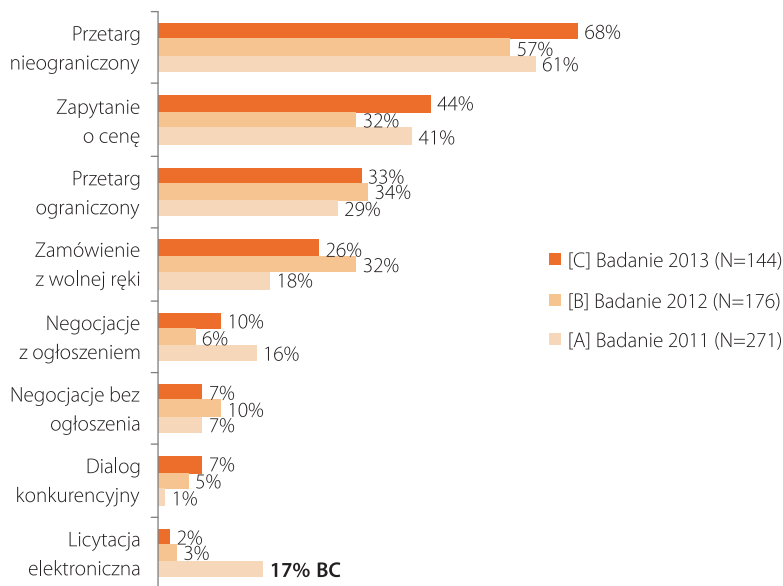
⁶³ Ten spadek zaufania był prawdopodobnie efektem przedstawianych w tamtym okresie w mediach doniesień o przedsiębiorcach (podwykonawcach), którzy mimo wykonania swojej pracy nie otrzymali zapłaty i budzących obawy historiach o upadłościach spowodowanych „nieudźwignięciem” przez wykonawców ciężaru finansowego kontraktów.

Przedstawiona wyżej **hierarchia znajomości trybów udzielania zamówień publicznych jest niemal identyczna jak w poprzednich pomiarach**, z niewielkimi przetasowaniami kolejności trybów relatywnie mniej znanych. Poziom ich znajomości jest jednak zasadniczo taki sam. Jedyną odnotowaną na przestrzeni ostatnich trzech lat różnicą istotną statystycznie jest znacznie niższa znajomość w 2012 roku negocjacji bez ogłoszenia (37%) w porównaniu z rokiem 2011 (59%). Wynik uzyskany w 2013 roku (50%) wskazuje jednak, że była to chwilowa zmiana poziomu znajomości tego trybu.

Mimo braku stwierdzenia istotności statystycznej daje się jednak zauważyć **tendencja systematycznego spadku znajomości znajdującego się w centrum uwagi niniejszego projektu trybu elektronicznego, tj. licytacji elektronicznej**. Tryb ten, należący w pierwszym pomiarze do najmniej znanych, utrzymał ten status także w pomiarze bieżącym, przy czym poziom jego znajomości jest obecnie niższy (41%) niż w badaniu w 2011 roku (49%). Za odnotowanym wynikiem stoi śladowa i jednocześnie malejąca na przestrzeni ostatnich trzech lat popularność stosowania tego trybu przez zamawiających.

Również praktyczne doświadczenia wykonawców z poszczególnymi trybami udzielania zamówień publicznych przedstawiają się podobnie jak w poprzednich pomiarach (wykres 25). **Trybem, z jakim przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych mieli najczęściej do czynienia w praktyce, nadal był przetarg nieograniczony**. Był to jedyny tryb, z którym do czynienia miała kiedykolwiek większość ankietowanych (68%). Na kolejnych miejscach znalazły się: zapytanie o cenę (44%), przetarg ograniczony (33%) oraz zamówienie z wolnej ręki (26%). Rzadziej natomiast badani deklarowali doświadczenie z takimi trybami jak: negocjacje bez ogłoszenia (10%), negocjacje z ogłoszeniem (7%), dialog konkurencyjny (7%). **Najrzadziej zaś, podobnie jak w ubiegłorocznym pomiarze, wykonawcy mieli do czynienia z licytacją elektroniczną (2%, odsetek ten był istotnie statystycznie mniejszy niż w pomiarze z 2011 roku).**

Wykres 25. Czy Pana(i) firma kiedykolwiek ubiegała się o zamówienie publiczne, którego wykonawcą był wyłaniany w trybie...?



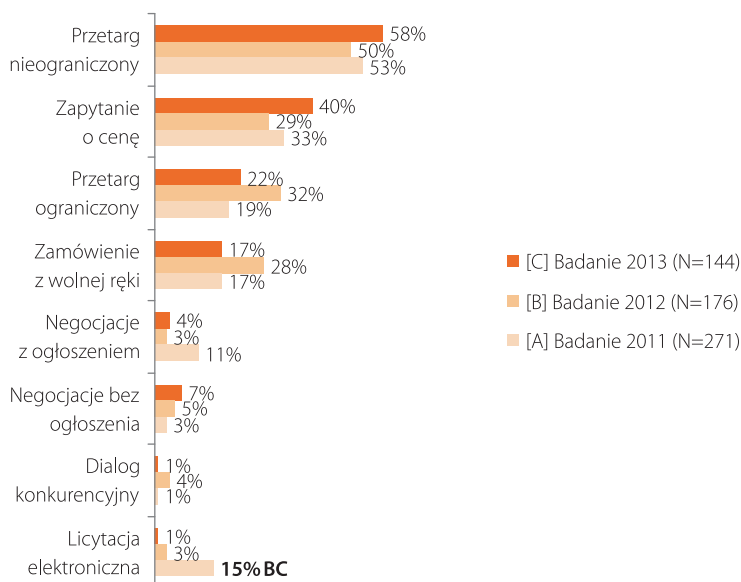
Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Doświadczenia wykonawców z korzystaniem z trybów udzielania zamówień publicznych były zbliżone w różnych grupach respondentów, aczkolwiek z przetargiem nieograniczonym częściej miały do czynienia

przedsiębiorstwa przemysłowe i działające w budownictwie (ok. 90%) oraz firmy średnie (73%), częściej reprezentujące te właśnie sekcje gospodarki. Z kolei wśród firm usługowych ponadprzeciętnie popularny był tryb zapytania o cenę (48%), co nie dziwi, gdyż jest to tryb zarezerwowany dla powszechnie dostępnych usług i dostaw, o ustalonych standardach jakościowych. Z zapytaniem o cenę częściej do czynienia miały w związku z tym także firmy mikro i małe (odpowiednio 43% i 57%), które częściej niż średnie działają w branżach usługowych.

Podobnie przedstawiała się lista doświadczeń wykonawców z poszczególnymi trybami udzielania zamówień publicznych w poprzedzającym badaniu roku 2012 (wykres 26). Jest ona jednocześnie zbliżona jak w dwóch poprzednich pomiarach (z wyjątkiem licytacji elektronicznej, z którą wykonawcy mieli do czynienia znacznie rzadziej niż w pierwszym pomiarze). Najczęściej ubiegano się o zamówienia udzielane w trybie przetargu nieograniczonego (58%), najrzadziej natomiast spotykano się z dialogiem konkurencyjnym i licytacją elektroniczną (po 1%, w przypadku licytacji elektronicznej odsetek ten był istotnie statystycznie niższy niż w pomiarze z 2011 roku).

Wykres 26. A czy w roku 2010/2011/2012 ubiegaliście się Państwo o zamówienie publiczne, którego wykonawca był wyłaniany w trybie...?

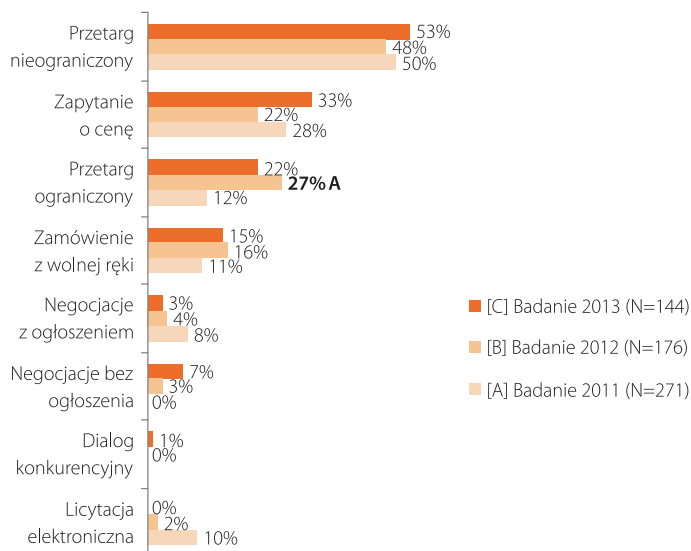


Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Analiza doświadczeń z poszczególnymi trybami udzielania zamówień publicznych w zależności od klasy wielkości przedsiębiorstwa oraz obszaru jego działalności wykazała podobne prawidłowości jak wyżej opisane. O zamówienia udzielane w trybie przetargu nieograniczonego częściej ubiegali się w 2012 roku firmy z branż przemysłowej i budowlanej (ok. 90%) oraz podmioty średniej wielkości (71%). Z kolei z zapytaniem o cenę częściej miały do czynienia firmy mikro (39%) i małe (55%) oraz o profilu usługowym (48%).

Także wskazania trybów, w których wykonawcy kiedykolwiek złożyli zwycięską ofertę, odwzorowują hierarchię trybów ze względu na stopień ich powszechności (wykres 27). Badani przedsiębiorcy najczęściej uzyskiwali zamówienia, w których wykonawca był wyłaniany w trybie przetargu nieograniczonego. Sukces w postępowaniu realizowanym w tym trybie zadeklarowało 53% przedsiębiorców. Na kolejnych miejscach znalazły się zapytanie o cenę (33%) oraz przetarg ograniczony (22%). Nie odnotowano przy tym żadnych istotnych statystycznie różnic w stosunku do ubiegłego roku.

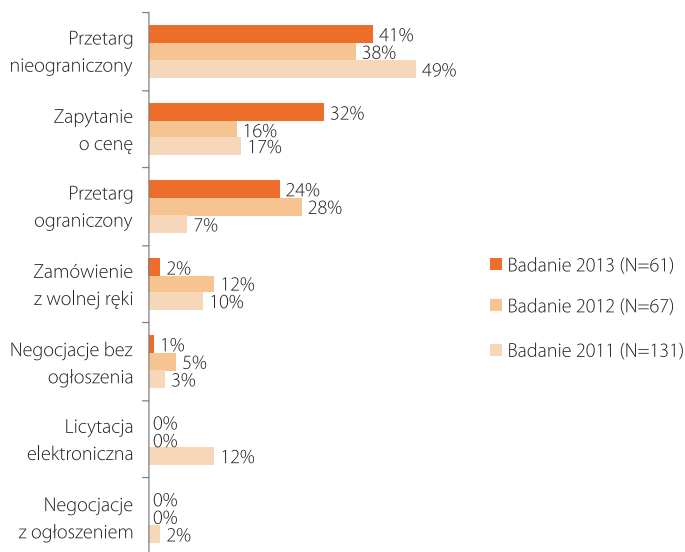
Wykres 27. Proszę wskazać te tryby, w ramach których Państwa oferta została kiedykolwiek uznana za najlepszą ofertę.



Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Nie uległy większym zmianom także preferencje wykonawców wobec poszczególnych trybów udzielania zamówień publicznych (wykres 28). Najczęściej preferowanym trybem okazał się przetarg nieograniczony, który wymieniło 41% badanych. Na drugim miejscu uplasowało się zapytanie o cenę (32%) oraz przetarg ograniczony (24%; w poprzednim pomiarze kolejność tych dwóch była odwrotna). Pozostałe tryby wskazywano jako preferowane sporadycznie bądź wcale.

Wykres 28. 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).

Respondentów zapytano także o powody swoich preferencji. Liczba wskazujących na poszczególne tryby jest niewielka, stąd możliwości analizy są mocno ograniczone, nawet w przypadku najczęściej wskazywanego (przez 25 osób) przetargu nieograniczonego. Wybór tego trybu najczęściej jednak uzasadniano czytelnością i przejrzystością rządzących nim procedur oraz jego otwartością (dostępnością dla wszystkich).

Poprosiliśmy również badanych o wskazanie trybów, które są przez nich najmniej lubiane. Wyniki nie różniły się istotnie od wyników z poprzedniego pomiaru, chociaż na pierwszy plan wysunęły się tryby darzone największą sympatią. **Najczęściej mówiono o niechęci wobec przetargu nieograniczonego (41%) oraz zapytania o cenę (18%).** W poprzednim pomiarze także były one wskazywane jako najmniej preferowane, ale z niższym odsetkiem wskazań (odpowiednio 25% i 18%). Podobnie często w obu pomiarach wymieniano także przetarg ograniczony (ok. 20%). Niezależnie jednak od odnotowanych różnic (nie istotnych statystycznie) trzy wymienione wyżej tryby w każdym pomiarze na przestrzeni ostatnich trzech lat zajmowały najwyższe miejsca w rankingu najmniej preferowanych. Fakt, że te same tryby jednocześnie zdobywały pozycję najbardziej lubianych, świadczy o istnieniu wielu czynników kształtujących preferencje wykonawców wobec procedur zamówień publicznych. Sam tryb wydaje się w świetle uzyskanych wyników nie mieć istotnego znaczenia. Bardziej istotne – przy rynku zdominowanym przez jeden tryb przetargu nieograniczonego – są inne czynniki. Zaznaczyć należy, że mają one różne znaczenie dla różnych wykonawców (np. ten sam przetarg nieograniczony może być dla jednego wykonawcy atrakcyjny z powodu otwartości procedury, a dla innego nieatrakcyjny z powodu będącej skutkiem tej otwartości liczby konkurentów). Analiza danych pokazuje, że do czynników tych należy zaliczyć: sposób konstrukcji kryteriów udziału w postępowaniu, kryteria wyboru najlepszej oferty, prostota postępowania, stopień jego formalizacji, przekładający się na pracochłonność, liczba konkurentów, czas trwania postępowania. Właśnie te bowiem kwestie pojawiały się wśród rozproszonych wskazań uzasadniających preferencje wykonawców wobec poszczególnych trybów.

4.3.3. Ocena informacji o zamówieniach publicznych

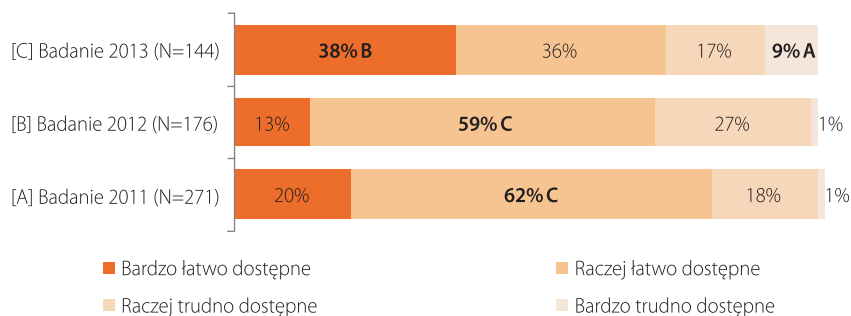
a. Ogłoszenia o zamówieniach publicznych

W pomiarze z 2013 roku utrzymała się zasadniczo pozytywna ocena dostępności ogłoszeń o zamówieniach publicznych (wykres 29). **Blisko trzy czwarte wykonawców, podobnie jak w poprzednich pomiarach, uznało, że ogłoszenia o zamówieniach publicznych są łatwo lub bardzo łatwo dostępne. Wzrósł jednak w sposób istotny statystycznie odsetek wykonawców przekonanych o bardzo łatwym dostępie do ogłoszeń – obecnie wynosi on 38%, a w poprzednich pomiarach nie przekraczał 20%.** Trudno o jednoznaczne wyjaśnienie przyczyn odnotowanej różnicy. Być może jej źródłem jest fakt, że dla przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych w pomiarze z 2013 roku rynek ten częściej przedstawiał duże znaczenie. Taka postawa wobec rynku musi oznaczać bardziej aktywne wykorzystywanie źródeł informacji o rynku. Wykonawcy są zatem prawdopodobnie bardziej zorientowani w istniejących źródłach informacji o zamówieniach publicznych (wiele z nich jest publicznie dostępnych dla każdego zainteresowanego), w związku z czym korzystniej oceniają ich dostępność.

Podobnie jak w obydwu poprzednich pomiarach najmniej korzystnie dostęp ogłoszeń o zamówieniach publicznych oceniali wykonawcy z sektora mikroprzedsiębiorstw. Co czwarty z nich wyraził opinię, że ogłoszenia są trudno dostępne, w tym co dziesiąty ocenił je jako bardzo trudno dostępne. Naturalnym wyjaśnieniem odnotowanej różnicy jest wielkość zatrudnienia, a także 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. Przedsiębiorstwa te częściej specjalizują się w zamówieniach publicznych (posiadają działy dedykowane obsłudze tego rynku), 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 komercyjnego⁶⁴.

Wykres 29. Jak ocenia Pan(i) dostęp do ogłoszeń o zamówieniach publicznych? Czy informacje te są...?



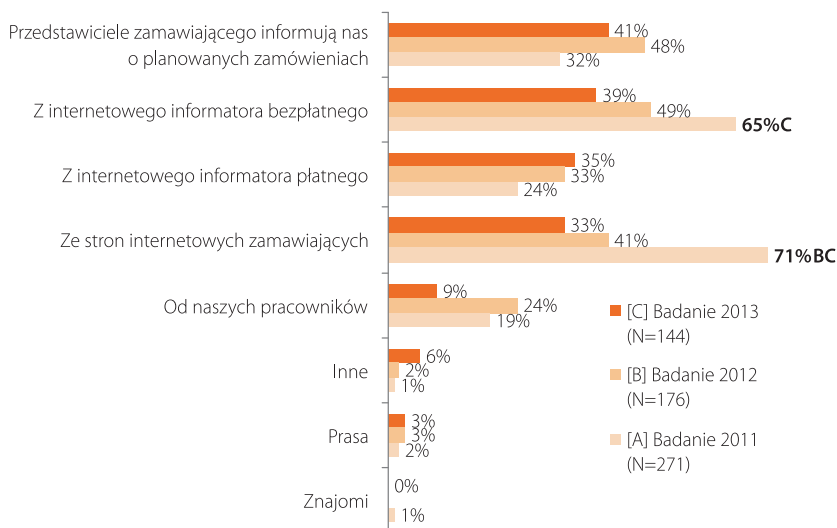
Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Wykorzystywane przez wykonawców źródła informacji o ogłoszeniach o zamówieniach publicznych są różnorodne (wykres 30). Należą do nich: informacje przekazane przez zamawiającego, internetowe informatory bezpłatne i płatne, strony internetowe zamawiających. W pomiarze z 2013 roku uzyskały one zbliżoną liczbą wskazań (33–41%), w związku z czym trudno któregoś z nich przypisać znaczenie priorytetowe. **W porównaniu z poprzednimi pomiarami, zwłaszcza z pierwszym, na znaczeniu straciły internetowe informatory bezpłatne oraz strony www zamawiających. Częściej natomiast wykonawcy sięgają po internetowe informatory płatne oraz informacje uzyskane bezpośrednio od przedstawicieli zamawiającego.** Źródła te należy ocenić jako cechujące się większą trafnością i większym stopniem personalizacji (dostosowania do potrzeb użytkownika), gwarantujące tym samym większą efektywność wyszukiwania ogłoszeń o zamówieniach publicznych. Obserwowane zmiany to zatem działania ukierunkowane na osiągnięcie większej skuteczności i ekonomizacji wysiłku związanego z pozyskiwaniem informacji o rynku.

Wskazując źródła informacji o ogłoszeniach o zamówieniach publicznych żaden z badanych 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 z nazwy.

⁶⁴ Takie przypadki spotykamy również w firmach średniej wielkości, ale są one rzadsze niż w mikro i małych przedsiębiorstwach.

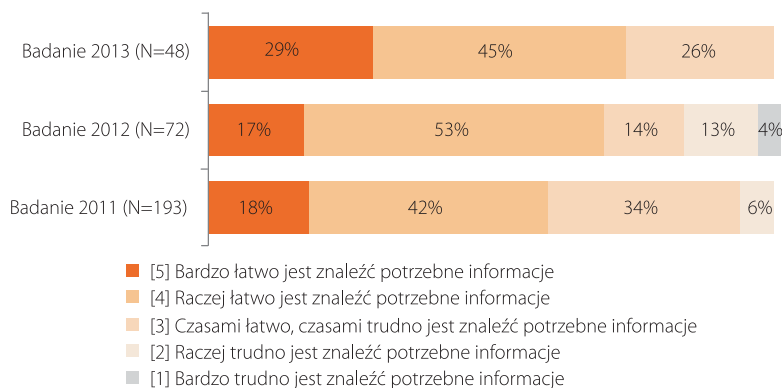
Wykres 30. Skąd Państwo dowiadujecie się o ogłoszeniach o zamówieniach publicznych?



Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Większość przedsiębiorców deklarujących swoją obecność na rynku zamówień publicznych korzystnie oceniła łatwość wyszukiwania informacji o zamówieniach publicznych na stronach internetowych zamawiających (wykres 31). Pozytywne oceny wystawiło 74% respondentów (w tym 29% zdecydowanie pozytywnie). **W porównaniu z poprzednimi pomiarami ocena łatwości dotarcia do tych informacji jest korzystniejsza**, co wyraża się w wyższym odsetku respondentów oceniających te informacje jako bardzo łatwo dostępne oraz braku opinii o dużym stopniu trudności ich znalezienia (różnice nie są jednak istotne statystycznie). Ponownie przyczyną odnotowanej zmiany może być fakt, że w próbie wykonawców z pomiaru w 2013 roku częściej mieliśmy do czynienia z przedsiębiorcami strategicznie zorientowanymi na rynek zamówień publicznych. Wykonawcy, dla których strumień publicznych pieniędzy jest warunkiem biznesowego funkcjonowania, nabyli odpowiednie kompetencje w wyszukiwaniu ogłoszeń o zamówieniach publicznych i osiągnęli biegłość w nawigowaniu po stronach internetowych zamawiających.

Wykres 31. 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

Podobnie jak w poprzednich pomiarach **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. Zauważalna jest także, licząca około kilkunastu procent, grupa wykonawców zgłaszających zastrzeżenia wobec jakości tych dokumentów.

W SIWZ najlepiej oceniono (tabela 6) spójność, zrozumiałość, precyzję oraz praktyczną użyteczność informacji (82-86% ocen pozytywnych⁶⁵). Relatywnie gorzej, choć także przy zdecydowanej przewadze opinii pozytywnych (70%), oceniono kompletność informacji. Respondenci przyznający oceny zdecydowanie pozytywne stanowili od 21 do 28% w zależności od ocenianego aspektu.

W porównaniu z poprzednimi pomiarami poprawiły się opinie na temat praktycznej przydatności informacji zawartych w SIWZ – odsetek oceniających ten aspekt zdecydowanie pozytywnie wzrósł z ok. 10% w poprzednich pomiarach do 28%.

Grupa wykonawców nie usatysfakcjonowanych jakością SIWZ liczyła w zależności od ocenianego aspektu od 6% (spójność) do 15% (wyczerpujący charakter informacji).

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

	Zrozumiałe			Spójne			Wyczerpujące			Precyzyjne			Praktyczne		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
[4] Zdecydowanie tak	28%	32%	19%	21%	12%	13%	22%	15%	12%	23%	8%	11%	28% AB	10%	8%
[3] Raczej tak	55%	52%	76% BC	65%	67%	75%	48%	59%	62%	59%	67%	61%	56%	73%	76% C
[2] Raczej nie	8%	8%	4%	6%	8%	8%	14%	15%	18%	7%	9%	20%	8%	9%	8%
[1] Zdecydowanie nie	0%	1%	0%	0%	1%	1%	1%	2%	3%	3%	7%	1%	0%	3%	3%
Trudno powiedzieć	9%	7%	1%	8%	12% A	2%	14%	9%	5%	8%	9%	6%	8%	6%	5%

Źródło: Badanie ilościowe MSP 2011 (N=271), MSP 2012 (N=176), MSP (N=144) (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

W ocenie Opisu Przedmiotu Zamówienia również przeważały oceny pozytywne⁶⁶ (tabela 7). Podobnie jak w przypadku SIWZ najbardziej korzystnie oceniono następujące aspekty: spójność, zrozumiałość, precyzję i praktyczną przydatność informacji zawartych w Opisie Przedmiotu Zamówienia (79-83% ocen pozytywnych, w tym ok. 20% zdecydowanie pozytywnych). Ponownie relatywnie niżej ocenianym aspektem OPZ była kompletność informacji (69% ocen pozytywnych, w tym 10% zdecydowanie pozytywnych). Nie odnotowano różnic w porównaniu do poprzedniego pomiaru.

Głosy krytyczne wobec jakości OPZ zgłosiło nie więcej niż 20% wykonawców. Najczęściej dotyczyły one kompletności informacji (17%) oraz ich praktycznej przydatności (13%).

⁶⁵ Odsetek odpowiedzi twierdzących („zdecydowanie tak” oraz „raczej tak”) na pytanie „Czy informacje umieszczane w SIWZ są zrozumiałe/spójne/wyczerpujące/precyzyjne/praktyczne?”

⁶⁶ Odsetek odpowiedzi twierdzących („zdecydowanie tak” oraz „raczej tak”) na pytanie „Czy informacje umieszczane w OPZ są zrozumiałe/spójne/wyczerpujące/precyzyjne/praktyczne?”

W ocenie SIWZ i OPZ nie stwierdzono większych różnic pomiędzy przedsiębiorstwami wyróżnionymi na podstawie klasy wielkości, doświadczenia na rynku zamówień publicznych czy branży, przy czym nieco lepiej omawiane wymiary oceniali mikroprzedsiębiorcy.

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

	Zrozumiałe			Spójne			Wyczerpujące			Precyzyjne			Praktyczne		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
[4] Zdecydowanie tak	18%	20%	15%	22%	22%	10%	10%	19%	14%	17%	22%	11%	16%	19%	13%
[3] Raczej tak	65%	66%	74%	60%	64%	81% BC	59%	59%	61%	65%	57%	59%	64%	66%	70%
[2] Raczej nie	5%	6%	9%	5%	5%	5%	15%	11%	16%	4%	10%	22% C	12%	8%	12%
[1] Zdecydowanie nie	0%	1%	1%	0%	0%	0%	2%	2%	5%	1%	1%	1%	1%	1%	2%
Trudno powiedzieć	12%	6%	2%	12%	9%	4%	14%	9%	4%	13%	11%	8%	8%	7%	4%

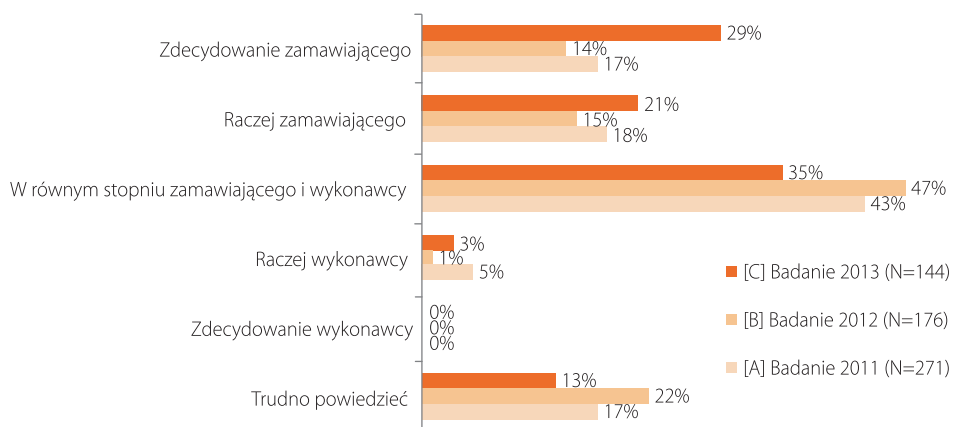
Źródło: Badanie ilościowe MSP 2011 (N=271), MSP 2012 (N=176), MSP 2013 (N=144) (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

4.3.4. Ocena umów na realizację zamówień publicznych

Kierunek oceny umów na realizację zamówień publicznych przez przedsiębiorców aktywnych był taki sam jak w obydwu poprzednich pomiarach i wskazywał na uprzywilejowanie zamawiających w kształtowaniu wzajemnych stosunków prawnych. W pomiarze z 2013 roku przekonania na temat tej uprzywilejowanej pozycji zamawiających wyrażane były częściej niż w poprzednich pomiarach, choć różnice nie były istotne statystycznie (wykres 32). Prymat interesów zamawiającego w umowach na realizację zamówień publicznych dostrzegł co drugi wykonawca, w tym blisko 30% z nich stwierdziło, że umowy zdecydowanie lepiej zabezpieczają interesy zamawiającego. W poprzednich pomiarach na takim stanowisku stało nie więcej niż 35% wykonawców, w tym opinię o zdecydowanej przewadze interesów zamawiającego wyraziło nie więcej niż 17%. Opinie na temat analizowanej kwestii uległy więc pogorszeniu, aczkolwiek należy zaznaczyć, że zmiana nie była istotna statystycznie. Jego przyczyną może być ponownie fakt większego udziału w próbie przedsiębiorców przypisujących bardzo duże znaczenie rynkowi zamówień publicznych jako jednemu ze źródeł przychodów. Mieliśmy zatem do czynienia z przedsiębiorcami posiadającymi większe doświadczenia z rynkiem, a w związku z tym posiadającymi częstszą styczność z obowiązującymi na nim umowami. Można sądzić, że dzięki temu dysponowali oni bardziej trafną, bo opartą na szerszym przekroju doświadczeń, uogólnioną opinią o umowach. Nie można wykluczyć, że publiczna dyskusja na temat wzorcowej umowy o udzielenie zamówienia publicznego oraz lepszego zabezpieczenia praw wykonawców mogła być czynnikiem wzmacniającym krytycyzm i oczekiwanie wykonawców w kierunku większej symetrii umów.

Opinię, że umowy na realizację zamówień publicznych nie faworyzują żadnej ze stron, wyraził co trzeci badany. Co ósmy wykonawca nie potrafił natomiast jednoznacznie ocenić omawianych umów.

Wykres 32. 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).

Podobnie jak w dwóch poprzednich pomiarach opinie badanych były zróżnicowane ze względu na wielkość przedsiębiorstwa. Stanowisko o nierównowadze stron w umowach na rzecz wzmocnienia pozycji zamawiających najczęściej wyrażali przedstawiciele firm średnich (62%), prowadzących większą liczbę zamówień publicznych, a w związku z tym posiadających częstszą styczność z umowami na ich realizację. Z drugiej strony, firmy średnie posiadają też znacznie większe powiązania z rynkiem komercyjnym oraz odznaczają się wyższym poziomem kultury prawnej. Należy zatem uznać, że ich opinie o nierównowadze stron w umowach na realizację zamówień publicznych formułowane są w oparciu o znane im i obowiązujące na rynku komercyjnym reguły opisujące sposób układania współpracy między partnerami biznesowymi (bodaj najważniejszą z nich jest zrównoważenie praw i obowiązków obydwu stron umowy).

Skrajnie negatywną opinię o umowach wyrazili także wykonawcy z sektora budownictwa. Aż 94% z nich uznało, że umowy faworyzują zamawiających, w tym połowa badanych wyraziła tę opinię w sposób zdecydowany. Tak duży poziom krytycyzmu wynikać może ze skali ryzyka, którym obciążeni są wykonawcy realizujący zamówienia na roboty budowlane. Źródłem tego ryzyka jest zarówno wielkość kontraktów, znacznie wyższa w przypadku robót budowlanych niż usług i dostaw, jak również podatność tego typu zamówień na wpływ różnego typu nieprzewidywalnych czynników ekonomicznych (np. wzrost cen surowców) i związanych z samym przebiegiem realizacji zamówienia. Umowy na realizację zamówienia publicznego, zakładając niezmienną wynagrodzenia wykonawcy i bardzo ograniczone możliwości zmiany umowy w trakcie jej realizacji, czynników tych nie brały pod uwagę. Krytycyzm w ocenie umów mogły także wzmagać nieudane inwestycje infrastrukturalne z ostatnich lat, realizowane w oparciu o ustawę Prawo zamówień publicznych. Jednym z czynników, które przyczyniły się do tych niepowodzeń, był w opiniach środowiska firm budowlanych (np. uczestniczących w konsultacjach społecznych projektu wzorcowej umowy na roboty budowlane, opracowywanej przez UZP⁶⁷), właśnie brak elastyczności umów (brak możliwości ich zmian, stałość wynagrodzenia wykonawcy, brak zaliczek przyczyniający się do problemów z płynnością finansową itp.).

Uzyskane dane nie pozwalają jednak na postawienie hipotezy, że sytuacja w zakresie kształtowania wzajemnych stosunków między wykonawcami a zamawiającymi w umowach o udzielenie zamówienia publicznego uległa pogorszeniu. Wyniki pomiaru z 2013 roku pokazują bowiem, że z różnymi niekorzyst-

nymi zapisami w umowach, stawiającymi wykonawców w mniej korzystnej pozycji, wykonawcy mieli do czynienia nieco rzadziej niż w poprzednich pomiarach. Można więc sądzić, że zmienia się (na gorsze) nie tyle obiektywna sytuacja w analizowanym obszarze, co oczekiwania i oceny wykonawców w związku ze wzrostem świadomości własnych praw.

Sytuacja jest jednak ciągle daleka od doskonałości. **Z różnymi niekorzystnymi regulacjami w umowach na realizację zamówienia publicznego nadal miała bowiem do czynienia większość wykonawców – od 66% do 84% w zależności od ocenianego aspektu, choć odsetki te były o kilka lub kilkanaście punktów procentowych niższe niż w poprzednich pomiarach (tabela 8).**

Najczęściej, podobnie jak i we wcześniejszych pomiarach, wykonawcy mieli w umowach do czynienia z napiętymi terminami realizacji zamówień. Z takimi warunkami realizacji umowy zetknęło się kiedykolwiek 84% badanych (w poprzednich pomiarach ponad 90%), w tym aż 39% regularnie lub często. Odnotowana w poprzednim badaniu poprawa sytuacji w tym zakresie, wyrażająca się spadkiem odsetka wykonawców regularnie lub często stykających się z nierealistycznym oszacowaniem czasu realizacji zamówienia (z 51% w pomiarze w 2011 roku do 30% w pomiarze z 2012 roku) miała zatem charakter epizodyczny. Problem napiętych terminów realizacji zamówień nadal należy uznać za poważny.

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 70% wykonawców, z czego jedna czwarta (24%) często lub regularnie. W poprzednich pomiarach na ten problem skarżyło się znacznie więcej wykonawców – ok. 90% (różnice nie są jednak istotne statystycznie), zaś w przypadku pomiaru z 2011 roku większa była grupa badanych stykających się z nim regularnie lub często (37%). Zatem także w tym przypadku mamy do czynienia z poprawą warunków działania wykonawców, co nie zmienia faktu, że sytuacja nadal pozostawia wiele do życzenia.

Nieco 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 problemem do czynienia 66% badanych, w tym 14% regularnie lub często) oraz z wysokimi odsetkami karnymi (odpowiednio 65% i 18%). Tu także notujemy umiarkowaną poprawę sytuacji – zmniejszył się bowiem o około 10 punktów procentowych odsetek wykonawców kiedykolwiek mających z tymi problemami do czynienia (różnice nie są istotne statystycznie), na tym samym poziomie pozostał jednak odsetek tych, którzy stykają się z nimi regularnie lub często.

Ponownie najbardziej krytyczną ocenę zapisów umów na realizację zamówień publicznych wyrazili przedstawiciele firm średnich oraz sektora budownictwa. Częściej niż pozostałe kategorie przedsiębiorstw regularnie lub często stykali się oni z poszczególnymi niekorzystnymi warunkami realizacji umów, zwłaszcza z napiętymi terminami realizacji umów oraz brakiem możliwości zmiany umowy pod wpływem ważnych okoliczności. Regularne lub częste doświadczenia związane z napiętymi harmonogramami były udziałem blisko 60% firm średnich i aż 80% firm budowlanych. Częsty lub regularny kontakt z umowami nie poddającymi się zmianie nawet pod wpływem ważnych okoliczności posiadało ok. 40% wykonawców reprezentujących podmioty średniej wielkości i zbliżony odsetek firm budowlanych. Opinie grupy największych wykonawców, mających większe doświadczenie z rynkiem, w tym też z zamówieniami rynku komercyjnego, trudno bagatelizować, podobnie jak głos wykonawców realizujących największe, często o dużym stopniu ryzyka, ale i o strategicznym znaczeniu dla państwa, zamówienia budowlane.

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

	Regularnie			Często			Od czasu do czasu			Rzadko			Nigdy		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Napiętymi terminami realizacji zamówienia	9%	3%	18% B	30%	27%	33%	25%	45%	35%	19%	16%	9%	16%	9%	5%
Wysokimi odsetkami karnymi	4%	2%	5%	14%	20%	16%	22%	32%	26%	25%	19%	25%	35%	26%	28%
Mało precyzyjnymi zapisami, dającymi pole do różnych interpretacji	4%	2%	5%	10%	14%	10%	13%	38% C	26%	38%	23%	34%	34%	22%	25%
Brakiem możliwości zmiany umowy pod wpływem ważnych okoliczności	6%	3%	2%	18%	25%	35%	17%	30%	27%	28%	29%	21%	30%	13%	14%

Źródło: Badanie ilościowe MSP 2011 (N=271), MSP 2012 (N=176), MSP (N=144) (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

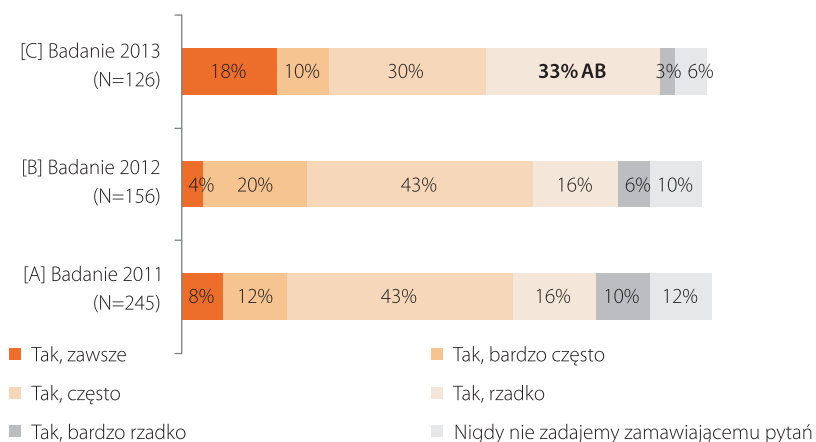
4.3.5. Komunikacja z zamawiającymi na etapie przygotowania ofert

Zgodnie z ustawą Pzp wykonawcy mają prawo zadawania pytań dotyczących treści SIWZ 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 odnotowanych w poprzednich pomiarach.

Wiedza o możliwości zadawania pytań nie jest czysto teoretyczna i przekłada się na praktykę funkcjonowania na rynku zamówień publicznych. Podobnie jak w poprzednich pomiarach odsetek nie korzystających z możliwości zadawania pytań jest niewielki – w badaniu z 2013 roku wyniósł on tylko 6% (wykres 33). Pozostali wykonawcy wprowadzili instytucję zapytań do codziennej praktyki funkcjonowania na rynku zamówień publicznych, w tym dla blisko 60% jest to praktyka niemal rutynowa – zadają pytania często, bardzo często lub zawsze, w tym 18% zawsze. Nie odnotowano większych różnic w porównaniu do poprzednich pomiarów.

Wiedza o możliwości zadawania pytań była skorelowana z wielkością firmy, jej stażem rynkowym oraz uczestnictwem w szkoleniach na temat zamówień publicznych. O istnieniu tej możliwości nie wiedziało 13% mikroprzedsiębiorców, 7% firm małych i tylko 2% podmiotów średniej wielkości. W grupie nie uczestniczących w szkoleniach na temat zamówień publicznych wskaźnik „niewiedzy” wyniósł 18% (wśród firm – uczestników szkoleń tylko 1%). Nieznajomości analizowanego rozwiązania sprzyjał także staż firmy na rynku zamówień publicznych – nie znało go 19% firm o krótszym niż 5 lat stażu na rynku zamówień publicznych (wśród firm działających na tym rynku ponad 15 lat – tylko 1%). Ta ostatnia zmienna miała także wpływ na częstotliwość korzystania z możliwości zadawania pytań zamawiającym – wśród firm o najkrótszym stażu 28% zawsze lub bardzo często kieruje pytania do zamawiających, wśród firm o stażu najdłuższym – 46%. Odnotowane różnice mogą wynikać z większych kompetencji doświadczonych podmiotów, które z większą łatwością diagnozują ewentualne obszary problemowe wynikające z zapisów dokumentacji przetargowej.

Wykres 33. Czy ubiegając się o zamówienie publiczne korzystacie Państwo z możliwości zadawania pytań zamawiającemu?



Źródło: Badanie ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy mają świadomość możliwości zadawania pytań zamawiającym). ABC – różnice istotne statystycznie.

Respondentów zapytano także o to, jakich zagadnień dotyczą zgłaszane przez nich pytania. Również w tym przypadku nie nastąpiły istotne zmiany w porównaniu z poprzednimi pomiarami. Najczęściej proszono o wyjaśnienie kwestii związanych z opisem przedmiotu zamówienia (49%), podanie jego szacunkowej wartości (46%), wyjaśnienie kwestii dotyczących harmonogramu (41%) oraz wymogów formalnych pod adresem wykonawcy (38%). Utrzymała się zarejestrowana w poprzednim pomiarze obserwacja, że firmy mikro, a także w mniejszym stopniu małe, rzadziej w kontaktach z zamawiającymi poruszały kwestie związane z opisem przedmiotu zamówienia i sposobem wykonania zamówienia.

Podobnie jak w obydwu poprzednich pomiarach wykonawcy pozytywnie ocenili informacje uzyskiwane od zamawiających w odpowiedzi na zadawane pytania (tabela 9). Niemal wszyscy stwierdzali, że udzielane odpowiedzi są przydatne, spójne, zrozumiałe, precyzyjne, praktyczne i wyczerpujące. Relatywnie rzadko były to jednak noty zdecydowanie pozytywne. Najwyższy odsetek takich not (46%) dotyczył oceny przydatności uzyskiwanych informacji, w przypadku pozostałych aspektów wynosił on około 25%. W ocenie jakości odpowiedzi zamawiających na zadawane im pytania nie odnotowano różnic w porównaniu do poprzednich pomiarów.

Tabela 9. Czy odpowiedzi udzielane przez zamawiającego są zazwyczaj...?

	Zdecydowanie tak			Raczej tak			Raczej nie			Zdecydowanie nie			Trudno powiedzieć		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Przydatne	46%	16%	27%	53%	75%	73%	0%	8% A	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Spójne	25%	32% A	9%	73%	61%	84% B	1%	3%	5%	0%	4%	0%	1%	0%	2%
Zrozumiałe	26%	24%	14%	73%	68%	80%	1%	7%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Precyzyjne	23%	19%	15%	73%	71%	77%	2%	3%	6%	0%	2%	0%	1%	5%	2%
Praktyczne	28%	24%	21%	68%	71%	75%	2%	5%	2%	1%	0%	2%	1%	0%	1%
Wyczerpujące	23%	21% A	12%	73%	72% A	63%	2%	4%	17%	0%	0%	1%	1%	3%	7%

Źródło: Badanie ilościowe MSP 2011 (N=217), MSP 2012 (N=140), MSP (N=118) (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, którzy deklarują zadawanie pytań zamawiającym). ABC – różnice istotne statystycznie.

Instytucja „wyjaśnienia treści SIWZ” może służyć nie tylko uzyskaniu odpowiedzi na zadawane pytania. Daje ona także możliwość zgłoszenia wniosków czy wątpliwości dotyczących zamówienia. Dlatego respondentów zapytano również o to, czy zgłaszają zamawiającym swoje wnioski i zastrzeżenia dotyczące przedmiotu zamówienia i warunków jego realizacji. Większość wykonawców MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych deklaruje podejmowanie prób wyjaśniania wszelkich wątpliwości, jakie nasuwają się po zapoznaniu się z dokumentacją przetargową (tabela 10). Sytuacja w tym zakresie jest zasadniczo stabilna od pierwszego pomiaru w 2011 roku. Nadal **dominującym wzorem zachowań jest zgłaszanie uwag w celu wyjaśnienia bądź zmiany różnych aspektów SIWZ lub OPZ – postępuje tak około 70% wykonawców** (kiedykolwiek zgłosili oni swoje uwagi). **Jeśli są one zgłaszane, to z niską częstotliwością – od czasu do czasu lub rzadko, co pozytywnie świadczy o ogólnej jakości dokumentacji przetargowej** (skoro potrzeba ich wyjaśnień lub ingerencji w ich treść jest okazjonalna).

Nie odnotowano przy tym różnic w częstotliwości zgłaszania zastrzeżeń w zależności od rodzaju analizowanej kwestii. Wszystkie te kwestie: merytoryczny kształt zamówienia, czas przeznaczony na jego realizację, warunki umowy, warunki udziału w postępowaniu podobnie często stają się przedmiotem uwag wykonawców zgłaszanych do zamawiających. Kiedykolwiek takie uwagi zgłosiło od 65% badanych w przypadku warunków udziału w postępowaniu do 73% w przypadku warunków umowy. Opisywane kwestie podobnie często stają się stałym przedmiotem uwag wykonawców (tj. uwag zgłaszanych regularnie lub często) – od 12% w przypadku warunków udziału w postępowaniu do 18% w przypadku czasu przeznaczonego na realizację zamówienia. Ten ostatni odsetek jednak nieznacznie wzrósł (o 6 punktów procentowych) w porównaniu z ostatnim pomiarem, co koresponduje z większą częstotliwością dostrzegania napiętych harmonogramów jako problemu w realizacji zamówień.

Ponownie firmy budowlane oraz podmioty średniej wielkości wyróżniają się ponadprzeciętną aktywnością w kierowaniu do zamawiających pytań i uwag dotyczących różnych aspektów dokumentacji przetargowej.

Tabela 10. Czy zdarza się Państwu zgłaszać zamawiającemu – na etapie przygotowania oferty – zastrzeżenia dotyczące:...

	Regularnie			Często			Od czasu do czasu			Rzadko			Nigdy		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Merytorycznego kształtu zamówienia	4%	0%	2%	11%	13%	7%	24%	34%	20%	29%	27%	32%	32%	26%	40%
Czasu przeznaczonego na realizację zamówienia	0%	0%	2%	18%	11%	11%	18%	40% A	22%	33%	24%	42% B	30%	25%	22%
Warunków umowy	0%	4%	2%	14%	13%	6%	26%	29%	34%	33%	30%	41%	27%	24%	17%
Warunków udziału w postępowaniu	0%	0%	0%	12%	11%	6%	15%	34% C	23%	38%	28%	39%	35%	27%	32%

Źródło: Badanie ilościowe MSP 2011 (N=271), MSP 2012 (N=176), MSP 2013 (N=144) (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Interesująca jest także analiza sposobów postępowania zamawiających z otrzymywanymi od wykonawców uwagami/zastrzeżeniami. Uzyskane dane pokazują, że **około 90% przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych przynajmniej raz odnotowało sukces w postaci uwzględnienia przez zamawiającego zgłoszonych wniosków** (tabela 11). Ze skutecznie wniesionymi uwagami wyko-

nawcy mieli zazwyczaj do czynienia w mniej niż połowie przypadków ich zgłaszania (od 37 do 45% w zależności od przedmiotu uwagi). Nie można tu zatem mówić o pełnej skuteczności, ale też nie ma powodu przyjmować wszelkich wniosków wykonawców za uzasadnione.

W porównaniu do obydwu poprzednich pomiarów stwierdzono niekorzystne zmiany reakcji zamawiających na zgłaszane zastrzeżenia. W tych obszarach, w których – co do zasady – to wykonawców należy uznać za posiadających wyższe kompetencje merytoryczne, tj. merytorycznego kształtu zamówienia i czasu przeznaczanego na realizację zamówienia, **odnotowaliśmy wzrost odsetka wykonawców, których zastrzeżenia nigdy lub prawie nigdy nie zostały uwzględnione.** W pomiarze z 2013 roku co siódmy – ósmy wykonawca przyznał, że jego uwagi dotyczące kształtu merytorycznego zamówienia lub czasu jego realizacji są zawsze lub prawie zawsze odrzucane. Poczucie co najmniej połowicznej skuteczności (uwagi są uwzględniane w połowie przypadków lub częściej) w tych obszarach ma tylko 43% wykonawców, co – biorąc pod uwagę ich wspomniane wyżej wyższe kompetencje merytoryczne, poparte doświadczeniem praktycznej działalności w danym obszarze – nie wydaje się być odsetkiem wysokim. Na ten fakt statystyczny należy także spojrzeć w kontekście rzadkiego korzystania przez zamawiających z pomocy ekspertów zewnętrznych w opracowywaniu założeń postępowania, w tym opisu przedmiotu zamówienia. Uzasadnione wydaje się pytanie, wobec sytuacji polegania w opracowywaniu merytorycznego kształtu zamówienia przede wszystkim na sobie, czy zamawiający odpowiednio często posiłkują się zastrzeżeniami zgłaszanymi przez wykonawców w celu optymalizacji kształtu zamówienia (w trakcie trwania postępowania, kiedy takie możliwości istnieją).

Tabela 11. 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		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Merytorycznego kształtu zamówienia (2013 N=57) (2012 N=83) (2011 N=77)	29%	3%	18% B	14%	73% CA	39%	43%	21%	34%	15%	3%	9%
Czasu przeznaczanego na realizację zamówienia (2013 N=52) (2012 N=90) (2011 N=96)	16%	3%	14% B	27%	57% CA	34%	45%	35%	47%	12%	5%	4%
Warunków umowy (2013 N=59) (2012 N=80) (2011 N=113)	23%	13%	20%	22%	56% CA	14%	44%	28%	52% B	11%	4%	14% B
Warunków udziału w postępowaniu (2013 N=40) (2012 N=80) (2011 N=78)	29%	2%	18% B	24%	58% CA	29%	37%	33%	41%	10%	8%	12%

Źródło: Badanie ilościowe MSP 2011, MSP 2012, MSP 2013 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych, zgłaszający zastrzeżenia co do kształtu zamówienia na etapie oferty). ABC – różnice istotne statystycznie.

4.4. Stosowanie środków ochrony prawnej

Nastąpił wzrost świadomości zmiany zapisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w zakresie procedury protestów i odwołań (nowelizacja styczeń 2010). Wydaje się, że mamy w tym przypadku do czynienia z funkcją czasu, a więc im dłuższy okres od nowelizacji, tym większa wiedza o wprowadzonych zmianach. W badaniu w roku 2013 na pytanie, czy respondent słyszał o wspomnianej zmianie prawa pozytywnie odpowiedziało 61% badanych i było to o 19 p.p. więcej niż w roku 2012 oraz o 11 p.p. więcej niż w 2011 roku (różnice te nie były istotne statystycznie). Należy zaznaczyć, że w przeciwieństwie do

poprzednich pomiarów (2011 i 2012) obecnie świadomość zmian procedur dotyczących protestów i odwołań była na zbliżonym poziomie we wszystkich grupach przedsiębiorstw wyróżnionych na podstawie wielkości zatrudnienia, podczas gdy wcześniej notowaliśmy wyraźną przewagę wiedzy po stronie podmiotów średniej wielkości.

Wzrost świadomości zmian w zakresie odwołań i protestów nie przełożył się jednak na wyraźne zmiany korzystania przez przedsiębiorców z instytucji ochrony prawnej. Można mówić nawet o niewielkim spadku odsetka firm decydujących się na skorzystanie z zapisów dotyczących środków ochrony prawnej. Wśród badanych podmiotów – przedsiębiorstw aktywnych na rynku zamówień publicznych – tylko 2% wniosło w okresie ostatniego roku odwołanie do KIO, również 2% przystąpiło do postępowania odwoławczego po stronie wnoszącego odwołanie, a 3% po stronie zamawiającego; 1% respondentów powiedziało, że złożyło skargę do sądu, bo odwołanie zakończyło się niepowodzeniem. Również mało popularne było informowanie zamawiającego o niezadowoleniu z podjętej przez niego czynności. Zrobiło tak 3% ankietowanych. Ze względu na niewielki odsetek podmiotów mających praktyczne doświadczenia z instytucją ochrony prawnej w zamówieniach publicznych bardziej szczegółowe analizy, tj. uwzględniające wielkości przedsiębiorstwa, branżę czy lokalizację były bezzasadne i dlatego zostały pominięte. Niemniej, chcemy zaznaczyć, że podobnie jak w latach ubiegłych najczęściej sięgano po środki ochrony prawnej z powodu odrzucenia oferty oraz wykluczenia z postępowania⁶⁸.

Korzystając z procedury odwoławczej przedsiębiorcy starali się wspomagać pomocą ekspertów zewnętrznych. W przypadku odwołań do KIO byli to głównie specjaliści w obszarze, którego dotyczył przedmiot zamówienia, rzadziej radcowie prawni właściwi ds. związanych z zamówieniami publicznymi⁶⁹. Z kolei przystępując do postępowania, czy to po stronie wnoszącego odwołanie, czy to po stronie zamawiającego, przedsiębiorcy częściej sięgali po pomoc radców prawnych niż ekspertów związanych z obszarem, którego dotyczyło zamówienie⁷⁰.

Znikomy odsetek przedsiębiorców (5%) chciał skorzystać z instytucji ochrony prawnej, ale ostatecznie z tego zrezygnował (wykres 34). Było to o 7 p.p. mniej niż w roku 2012 i praktycznie tyle samo, co w roku 2011 (różnica -1 p.p.). Najczęstszym powodem rezygnacji był brak wiary w sukces, brak czasu oraz lęk przed reakcją zamawiających (obawa przed niekorzystnym traktowaniem w innych postępowaniach). Ponadto, oprócz tych barier mówiono również o niewielkich kompetencjach i braku środków na finansowanie działań związanych z procedurą odwoławczą. Wypowiedzi respondentów były zbliżone do odnotowanych w poprzednich pomiarach, przy czym należy zaznaczyć, że liczba badanych, którzy mogli opowiedzieć o swoich doświadczeniach związanych z rezygnacją ze skorzystania ze środków ochrony prawnej jest zbyt mała, aby móc przeprowadzić dokładne analizy porównawcze czy też analizy różnicowań pomiędzy różnymi kategoriami przedsiębiorstw⁷¹.

Analizując przyczyny zaniechania wniesienia odwołania lub przystąpienia do postępowania odwoławczego można zaobserwować duży wpływ czynników subiektywnych, które można przypisać negatywnym stereotypom dotyczącym sprawności funkcjonowania instytucji państwa („i tak się nie wygra”, „jeżeli wygramy, to będziemy szykanowani w kolejnych postępowaniach”). W mniejszym stopniu (choć również są ważne) oddziaływały bariery obiektywne, które zarówno można przypisać błędom systemowym, np. zbyt kosztownym procedurom, na które stać tylko niektóre przedsiębiorstwa. Jednak wątpliwa wiara w sukces odwołania może wydatnie zmniejszać chęć do ponoszenia kosztów związanych z procedurą odwoławczą nawet w przypadku tych firm, które na to stać.

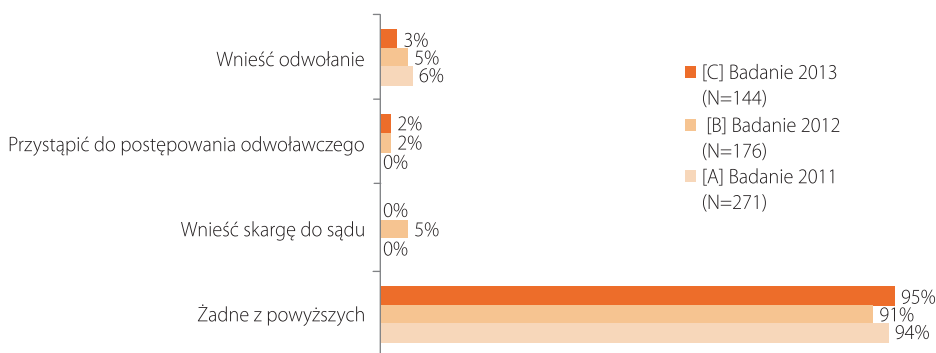
⁶⁸ Należy jednak zwrócić uwagę, że w świetle Pzp są to – w postępowaniach poniżej progów unijnych (a te, jak wiadomo, dominują) – dwie z czterech czynności, wobec których przysługuje odwołanie. Przy czym jedna z tych czterech czynności dotyczy wyboru przez zamawiającego trybów rzadko stosowanych: negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki lub zapytania o cenę, można więc założyć, że właśnie z tego powodu rzadko staje się przedmiotem zastrzeżeń wykonawców.

⁶⁹ Odwrócenie sytuacji z badania w roku 2012, gdzie zdecydowanie częściej deklarowano wspomaganie się radcami prawnymi niż ekspertami ds. przedmiotu zamówienia. W badaniu z 2011 roku sięganie po pomoc zewnętrzną (niezależnie od jej typu) było rzadkim zjawiskiem.

⁷⁰ Podobnie jak w 2012 r.

⁷¹ W 2011 r. było to n=16, w 2012 r. n=8, a w 2013 n=4.

Wykres 34. Czy były takie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w których Pana(i) firma chciała:...

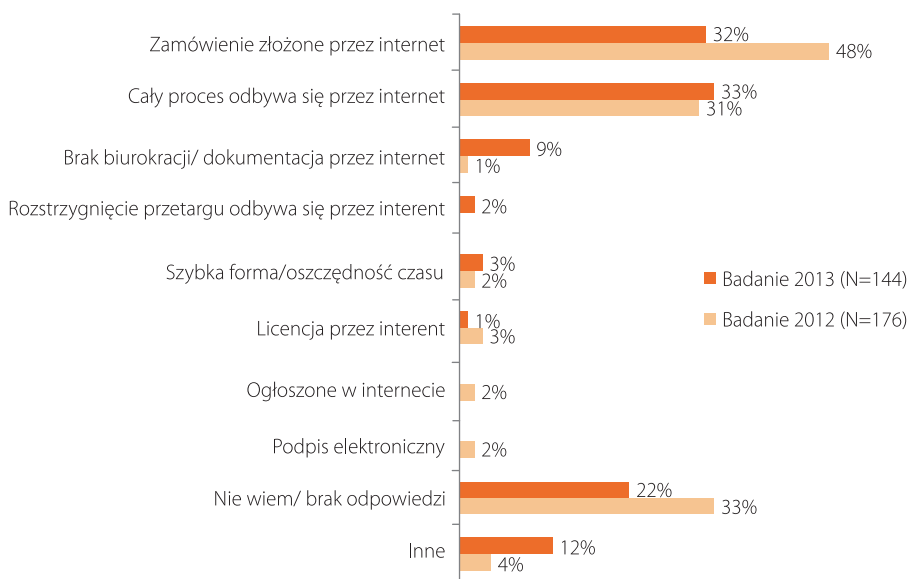


Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

4.5. Udział w zamówieniach elektronicznych

Podobnie jak w roku 2012 sprawdziliśmy, co kojarzy się przedsiębiorcom aktywnym na rynku zamówień publicznych z pojęciem „elektroniczne zamówienia publiczne”. Uzyskane wyniki były zbliżone do notowanych rok wcześniej (wykres 35). **„Elektroniczne zamówienia publiczne” były najczęściej łączone z kanałem komunikacji – „Internetem” (32%) oraz z digitalizacją całego zamówienia** (cały proces zamówienia odbywa się przez Internet – 33%). Rzadko występowały inne wypowiedzi, przy czym jeżeli się pojawiały, to głównie dotyczyły spodziewanych benefitów, tj. „braku biurokracji/cała dokumentacja jest w formie cyfrowej”, „szybka forma/oszczędność czasu”.

Wykres 35. Co Pan(i) rozumie pod pojęciem „elektroniczne zamówienia publiczne”?

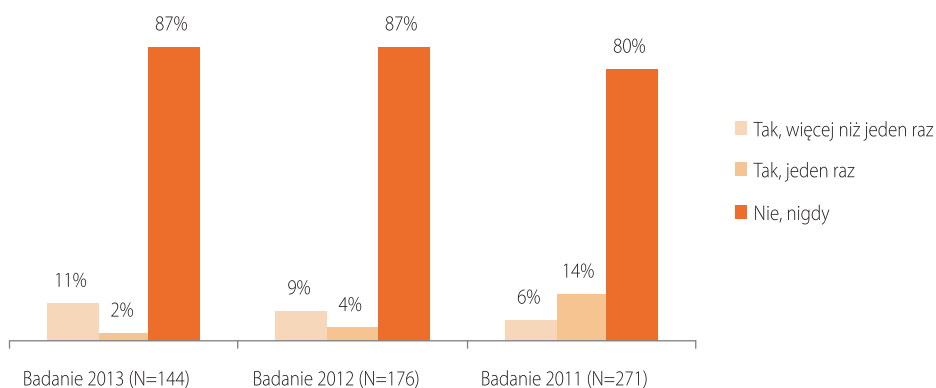


Źródło: Badanie ilościowe MSP 2012 i MSP 2013 (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych).

Poprosiliśmy badanych, aby podzielili się swoimi doświadczeniami związanymi z uczestnictwem w zamówieniach publicznych, w których zastosowano elektroniczny tryb postępowania (licytacja elektroniczna) lub jednym z elementów postępowania była aukcja elektroniczna.

Świadomość istnienia licytacji elektronicznej miało 41% badanych i był to wynik o kilka p.p. niższy od zanotowanego w dwóch poprzednich badaniach, aczkolwiek różnica nie była istotna statystycznie. Również na poziomie zbliżonym do notowanego w 2012 roku utrzymał się odsetek wykonawców posiadających doświadczenie związane z licytacją elektroniczną. O zamówienie prowadzone w tym trybie ubiegało się kiedykolwiek 2% badanych (w roku 2012 – 3%)⁷². Również nie odnotowano istotnych zmian pod względem doświadczenia z zamówieniami, w których zastosowano aukcję elektroniczną (wykres 36). W roku 2013 odsetek respondentów posiadających takie doświadczenie wyniósł 13% (taki sam poziom jak w 2012 r., ale o 7 p.p. mniejszy od notowanego w roku 2011).

Wykres 36. Czy braliście 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).

Przedsiębiorcy posiadający doświadczenie z aukcją elektroniczną w większości mówili, że aukcja podoba im się bardziej od tradycyjnego sposobu wyłaniania wykonawcy. Taką opinię wyraziło 86% z nich i był to wynik zbliżony do odnotowanego w roku 2011, a jednocześnie wyraźnie różnił się od wyników z badania przeprowadzonego w roku 2012. Wówczas to większość badanych mówiła, że bardziej podoba im się tradycyjny sposób. Należy jednak pamiętać, że w każdym z badań mamy do czynienia z bardzo małą liczbą ankietowanych, którzy posiadają doświadczenie z „elektronicznymi zamówieniami publicznymi” i właśnie ta niewielka liczebność może stać za obserwowaną fluktuacją nastawienia wobec aukcji elektronicznej.

Sprawdziliśmy również, jakie rozwiązania (usprawnienia) związane z elektroniczną platformą zamówień publicznych są postrzegane przez przedsiębiorców pod kątem ich użyteczności. Wyniki w niewielkim stopniu różniły się od uzyskanych w poprzednich badaniach (tabela 12). Z reguły rozwiązania, które były wcześniej oceniane jako najbardziej użyteczne również w badaniu 2013 roku utrzymywały taką ocenę. Wyjątek dotyczył możliwości „przesyłania przez strony wniosków, zawiadomień, informacji drogą elektroniczną”. W 2012 roku pozytywnie takie rozwiązanie oceniło 80% badanych, a w 2013 roku już „tylko” 68%⁷³, przy czym w dalszym ciągu było to jedno z najlepiej ocenianych rozwiązań.

⁷² W roku 2011 było to 17%.

⁷³ W roku 2011 nie pytano o to rozwiązanie.

Generalnie, badani najczęściej za najbardziej użyteczne uważali: możliwość kierowania pytań do zamawiającego drogą elektroniczną (74% stwierdzeń „bardzo użyteczne” lub „raczej użyteczne”); elektroniczną bazę dokumentów typu: odpis z KRS, zaświadczenie z ZUS, wykonawca składa jedynie ofertę w sposób tradycyjny (69%), wspomniane we wcześniejszym akapicie przekazywanie przez strony wniosków i zawiadomień drogą elektroniczną; zamówienia umożliwiające składanie ofert i wszystkich dokumentów (załączników do ofert) drogą elektroniczną (67%). Na podstawie powyższego widać wyraźnie, że największą użytecznością w opiniach przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych charakteryzują się rozwiązania, które prowadzą do ekonomizacji czasu postępowania (skrócenie postępowania) oraz ograniczające biurokrację. Jednakże zwraca uwagę fakt, że niemal wszystkie z najlepiej ocenianych rozwiązań stanowią te, które w mniejszej lub większej skali można obecnie napotkać na rynku zamówień publicznych. Gorsze oceny użyteczności uzyskały natomiast te rozwiązania, które obecnie praktycznie nie występują i badanym być może trudno było ad hoc przełożyć je na konkretne zyski dla przedsiębiorstwa ubiegającego się o zamówienie publiczne. Były to: w pełni elektroniczny proces udzielania zamówień publicznych – wszystkie czynności (składanie ofert, oświadczeń, wniosków, zawiadomień, informacji roboczych) odbywają się drogą elektroniczną (61%); zamówienia umożliwiające elektroniczną licytację innych aspektów realizacji zamówienia, np. czasu realizacji; oferta/wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu składane są w sposób tradycyjny (50%)⁷⁴; zamówienia umożliwiające elektroniczną licytację ceny; oferta/wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu składane są w sposób tradycyjny (49%).

Tabela 12. Jak z punktu widzenia Pana(i) firmy ocenia Pan(i) użyteczność następujących rozwiązań?

	2013 (n=144)	2012 (n=176)	2011 (n=271)
Zamówienia umożliwiające składanie ofert i wszystkich dokumentów (załączników do ofert) drogą elektroniczną			
Bardzo użyteczne + raczej użyteczne	67%	73%	68%
Raczej nieużyteczne + zdecydowanie nieużyteczne	11%	19%	22%
Zamówienia umożliwiające elektroniczną licytację ceny, oferta/wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu składane są w sposób tradycyjny			
Bardzo użyteczne + raczej użyteczne	49%	67%	64%
Raczej nieużyteczne + zdecydowanie nieużyteczne	22%	22%	25%
Zamówienia umożliwiające elektroniczną licytację innych aspektów realizacji zamówienia, składane są w sposób tradycyjny			
Bardzo użyteczne + raczej użyteczne	50%	67%	58%
Raczej nieużyteczne + zdecydowanie nieużyteczne	21%	19%	32%
Istnieje elektroniczna baza dokumentów typu odpis z KRS, zaświadczenia z Urzędu Skarbowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; wykonawca składa jedynie ofertę w sposób tradycyjny			
Bardzo użyteczne + raczej użyteczne	69%	70%	63%
Raczej nieużyteczne + zdecydowanie nieużyteczne	8%	16%	24%
Możliwość kierowania pytań do zamawiającego drogą elektroniczną			
Bardzo użyteczne + raczej użyteczne	74%	73%	78%
Raczej nieużyteczne + zdecydowanie nieużyteczne	5%	13%	9%
Przekazywanie przez strony wniosków, zawiadomień, informacji drogą elektroniczną			
Bardzo użyteczne + raczej użyteczne	68%	80%	Nie badano
Raczej nieużyteczne + zdecydowanie nieużyteczne	11%	8%	
W pełni elektroniczny proces udzielania zamówień publicznych – wszystkie czynności (składanie ofert, oświadczeń, wniosków, zawiadomień, informacji roboczych) odbywają się drogą elektroniczną			
Bardzo użyteczne + raczej użyteczne	61%	73%	Nie badano
Raczej nieużyteczne + zdecydowanie nieużyteczne	16%	13%	

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

⁷⁴ W tym przypadku ocena użyteczności była o 8 p.p. niższa niż w roku 2011 i o 17 p.p. mniejsza od oceny z roku 2012.

Nie odnotowano większych różnic pomiędzy przedsiębiorstwami wyróżnionymi ze względu na klasę wielkości – hierarchia użyteczności była zbliżona we wszystkich typach firm. Aczkolwiek w mikroprzedsiębiorstwach zazwyczaj z mniejszą pewnością wyrażano się co do użyteczności analizowanych rozwiązań. Widać to wyraźnie w przypadku elektronizacji dokumentów (wykonawca składa jedynie ofertę w sposób tradycyjny). Rozwiązanie to podobało się ponad 80% badanych z firm małych i średnich i 67% respondentom z podmiotów mikro. Również w firmach mikro rzadziej niż w pozostałych, jako użyteczną oceniano możliwość elektronicznej licytacji ceny (wnioski o dopuszczenia w postępowaniu składany jest w sposób tradycyjny). Aprobata dla tego rozwiązania wykazało 48% badanych z firm mikro i 60% z większych podmiotów.

4.6. Udział w zamówieniach innowacyjnych i potencjał do ich realizacji

Podobnie jak w latach poprzednich sprawdziliśmy, co przedsiębiorcy obecnie lub kiedyś aktywni na rynku zamówień publicznych kojarzą z pojęciem „innowacyjne zamówienia publiczne”⁷⁵. Uzyskane wyniki w niewielkim stopniu różniły się od odnotowanych we wcześniejszych pomiarach (tabela 13). Zwykle atrybuty, które były silnie kojarzone z interesującym nas pojęciem w ubiegłych latach, także w roku 2013 były uznawane za najlepiej oddające istotę „innowacyjności zamówień publicznych” i analogicznie te, które poprzednio słabo były z takimi zamówieniami kojarzone, również takimi pozostały. Niemniej, odnotowano pewne zmiany. W roku 2013 silniej niż rok wcześniej⁷⁶ łączono „innowacyjne zamówienia” z: digitalizacją procesu postępowania, zamawianiem produktów i usług będących nowością w skali kraju, współpracą pomiędzy zamawiającym a wykonawcami przy przygotowywaniu specyfikacji technicznej oraz zamówieniami, których przedmiotu nie można określić bez wcześniejszych konsultacji z potencjalnymi wykonawcami.

Za pojęcia najlepiej (średnia ocen 5 pkt. lub więcej) oddające ideę „innowacyjnych zamówień publicznych” uznano:

- zamówienia promujące innowacje;
 - zamówienia, gdzie relatywnie duże znaczenie ma ekologia (ekologiczne wykonanie, zastosowanie ekologicznych materiałów);
 - zamówienia realizowane za pośrednictwem platformy elektronicznej (przez Internet).
- „Innowacyjne zamówienia publiczne” były również silnie kojarzone (średnia ocen 4,6-4,8) z:
- zamawianiem produktów i usług będących nowością w skali kraju;
 - zamówieniami, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną;
 - zamówieniami, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wносить swoje własne rozwiązania).

W umiarkowanym stopniu (średnia ocen 4,1-4,4) zgadzano się z tym, że omawiany typ zamówień publicznych może być reprezentowany przez:

- zamówienia sprzętu IT, technologii komputerowych;
- zamówienia, gdzie waga ceny jest relatywnie niska;
- zamówienia, których efekty są widoczne w długim terminie;
- zamówienia ukierunkowane na długą współpracę z wykonawcą;
- zamówienia, w których urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa.

⁷⁵ Badanym przedstawiono listę 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”.

⁷⁶ Oceny z roku 2013 były jednocześnie zbliżone do ocen z roku 2011.

Przedstawiciele MSP mają zatem względnie stałe opinie na temat „innovacyjnych zamówień publicznych”. Łączą je silnie albo z procesem wyłaniania wykonawcy, który zdecydowanie różniłby się od obecnie stosowanych (całkowita elektronizacja), albo patrzą na „innovacyjne zamówienia” bezpośrednio przez pryzmat produktowy – zamawiane mają być innowacyjne produkty. Innowacyjność jest również silnie kojarzona z ekologią, przy czym można przypuszczać, że mamy w tym przypadku do czynienia z efektem skutecznego uwewnętrznienia treści dotyczących zagadnień ekologicznych, które od kilku lat często obecne są w przestrzeni publicznej. Nieco słabiej natomiast z „innovacyjnymi zamówieniami publicznymi” związane są przez badanych różne modyfikacje procesu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Tabela 13. Proszę powiedzieć, z czym kojarzą się Panu(i) innowacyjne zamówienia publiczne?

	[1] Zdecydowanie się nie kojarzy + [2]			[3]+[4]+[5]			[7] Zdecydowanie się kojarzy + [6]			Średnia		
	2013 (C)	2012 (B)	2011 (A)	2013 (C)	2012 (B)	2011 (A)	2013 (C)	2012 (B)	2011 (A)	2013 (C)	2012 (B)	2011 (A)
Zamówienia, których celem jest promowanie innowacji	8%	9%	6%	46%	67%	53%	47%	24%	41%	5,3 B	4,5	5 B
Zamówienia, gdzie relatywnie duże znaczenie ma ekologia (ekologiczne wykonanie, zastosowanie materiałów ekologicznych)	8%	11%	6%	47%	54%	67%	46%	36%	27%	5,1	4,7	4,7
Zamówienia realizowane za pośrednictwem platformy elektronicznej (przez Internet)	14%	9%	4%	44%	62%	60%	43%	29%	36%	5	4,6	5,1 B
Zamówienia produktów będących nowością w skali kraju	19%	9%	5%	35%	64%	55%	45%	26%	41%	4,8	4,1	5,1 B
Zamówienia, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną	14%	13%	7%	52%	62%	62%	35%	25%	30%	4,7	4,4	4,7
Zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wносить swoje własne rozwiązania)	15%	11%	7%	54%	65%	71%	30%	24%	23%	4,6	4,4	4,7
Zamówienia sprzętu IT, technologii komputerowych	22%	12%	5%	48%	69%	72%	30%	19%	22%	4,4	4,4	4,7
Zamówienia, gdzie waga ceny jest relatywnie niska	19%	14%	20%	55%	65%	65%	26%	21%	14%	4,4	4,1	4
Zamówienia, których efekty są widoczne w długim terminie	22%	11%	11%	51%	60%	65%	27%	28%	25%	4,2	4,5	4,4
Zamówienia ukierunkowane na długą współpracę z wykonawcą	17%	8%	6%	63%	69%	67%	19%	22%	27%	4,2	4,5	4,7
Zamówienia, w których urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa	24%	12%	11%	48%	65%	68%	27%	22%	21%	4,1	4,4	4,4

Źródło: Badania ilościowe MSP 2011 (N=371), MSP 2012 (N=291) i MSP 2013 (N=208) (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych obecnie lub w przeszłości). ABC – różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w latach poprzednich zweryfikowaliśmy również, czy podmioty aktywne na rynku zamówień publicznych (obecnie lub w przeszłości) byłyby zainteresowane udziałem w postępowaniach, w których zastosowano by różne elementy sprawiające, że dane zamówienia w mniejszym lub większym stopniu mogłyby być uznane za innowacyjne. W pytaniu wykorzystano te same stwierdzenia jak w pytaniu dotyczącym skojarzeń z pojęciem „innovacyjne zamówienia publiczne”, z tym że chęć udziału w danym zamówieniu była badana przy zastosowaniu 4 – stopniowej skali ocen: 4 – zdecydowanie zainteresowany, 3 – raczej zainteresowany, 2 – raczej niezainteresowany, 1 – zdecydowanie niezainteresowany. Odnotowane wyniki były

zbliżone do wyników z lat 2011-2012 (wykres 37). Należy jednocześnie zaznaczyć, że w każdym z analizowanych aspektów uwidoczniło się mniejsze zainteresowanie ze strony wykonawców w przeszłości aktywnych na rynku zamówień publicznych. Przyjmujemy, że był to efekt generalnie niechęci do omawianego rynku podmiotów, które się z niego wycofały. Stąd częściej (niż w firmach aktywnych) przedstawiciele tych firm mówili, że nie są zainteresowani udziałem w zamówieniach wykorzystujących poszczególne rozwiązania.

Badani przede wszystkim byliby zainteresowani udziałem w zamówieniach, które byłyby ukierunkowane na długą współpracę z wykonawcą. Odsetek deklaracji „zdecydowanie zainteresowany” lub „raczej zainteresowany” wyniósł 82% i było to zdecydowanie więcej niż w przypadku innych ocenianych rozwiązań (16 p.p. przewagi nad kolejnym najlepiej ocenianym). Prawdopodobnie za takim rozkładem odpowiedzi kryje się jedna z większych (przynajmniej po stronie wykonawców) bolączek związanych z funkcjonowaniem zamówień publicznych. O ile w przypadku rynku komercyjnego zadowolony klient ponawia zakup produktu/usługi, to na rynku zamówień publicznych nie jest to oczywiste. Każdorazowa konieczność stosowania procedur określanych przez ustawę Prawo zamówień publicznych oraz silny nacisk na parametry cenowe zamówienia sprawiają, że trudno mówić o nawiązaniu długotrwałej współpracy. W takiej sytuacji działanie na rynku zamówień publicznych jest obciążone dużą niepewnością i ryzykiem biznesowym. Jak wspomniano już wcześniej, rozwiązanie to budziło większe zainteresowanie firm aktywnych na rynku zamówień publicznych (86%, wobec 73% w przypadku firm, które się z tego rynku wycofały).

Na drugim miejscu uplasowały się zamówienia realizowane za pośrednictwem platformy elektronicznej (przez Internet), którymi deklaratywnie zainteresowanych było 66% badanych (ale 72% wśród aktywnych na rynku), na trzecim zaś zamówienia, gdzie waga ceny jest relatywnie niska (62%, ale 71% wśród aktywnych na rynku). Wysoki odsetek wykonawców zainteresowanych tymi rozwiązaniami nie dziwi, albowiem jedno z nich może ograniczać tak negatywnie przez wykonawców ocenianą biurokratyzację rynku, drugie, zwiększa zyskowność i umożliwia zdobycie kapitału na inwestycje w technologie czy zwiększenie zatrudnienia. Zainteresowanie postępowaniami „jakościowymi” można również interpretować jako miernik udziału przedsiębiorstw budujących swoją przewagę konkurencyjną w oparciu o fundament najniższej ceny. Jak się okazuje, wśród aktywnych na rynku zamówień publicznych takich podmiotów jest około 29%. Taki bowiem odsetek przedstawicieli MSP zadeklarował, że nie byłby zainteresowany udziałem w postępowaniach, gdzie waga ceny jest relatywnie niska. Było to 6 p.p. mniej niż w poprzednich pomiarach i może wskazywać na to, że walka cenowa na rynku zamówień publicznych przybrała tak znaczne rozmiary, iż stała się problemem dla części firm, które poprzednio względnie dobrze na tym polu sobie radziły.

Dopiero na kolejnych miejscach znalazły się rozwiązania kierujące się w stronę innowacyjności produktowej, tj. zamówienia, których celem jest promowanie innowacji (61%)⁷⁷ oraz zamówienia, gdzie relatywnie duże znaczenie ma ekologia (60%)⁷⁸. Niemniej, badane przedsiębiorstwa relatywnie rzadko uważają się za firmy innowacyjne, a więc siłą rzeczy muszą wykazywać mniejsze zainteresowanie zamówieniami, w których być może trudno będzie im wykazać się przewagą konkurencyjną na poziomie produktu czy też sposobu jego wykonania.

Nieco ponad połowa badanych zadeklarowała zainteresowanie: zamówieniami, których efekty są widoczne w długim terminie (55%)⁷⁹, o ponad 10 p.p. mniej niż w poprzednich badaniach); zamówieniami produktów będących nowością w skali kraju (54%)⁸⁰, o 24 p.p. mniej niż w 2011 roku, ale poziom zbliżony do notowanego w 2012 roku); zamówieniami, w których potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną (54%)⁸¹, o blisko 20 p.p. mniej niż w poprzednich badaniach); zamówieniami, w których urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów

⁷⁷ 62% obecnie aktywni, 32% w przeszłości aktywni.

⁷⁸ 68% obecnie aktywni, 32% w przeszłości aktywni.

⁷⁹ 62% obecnie aktywni, 32% w przeszłości aktywni.

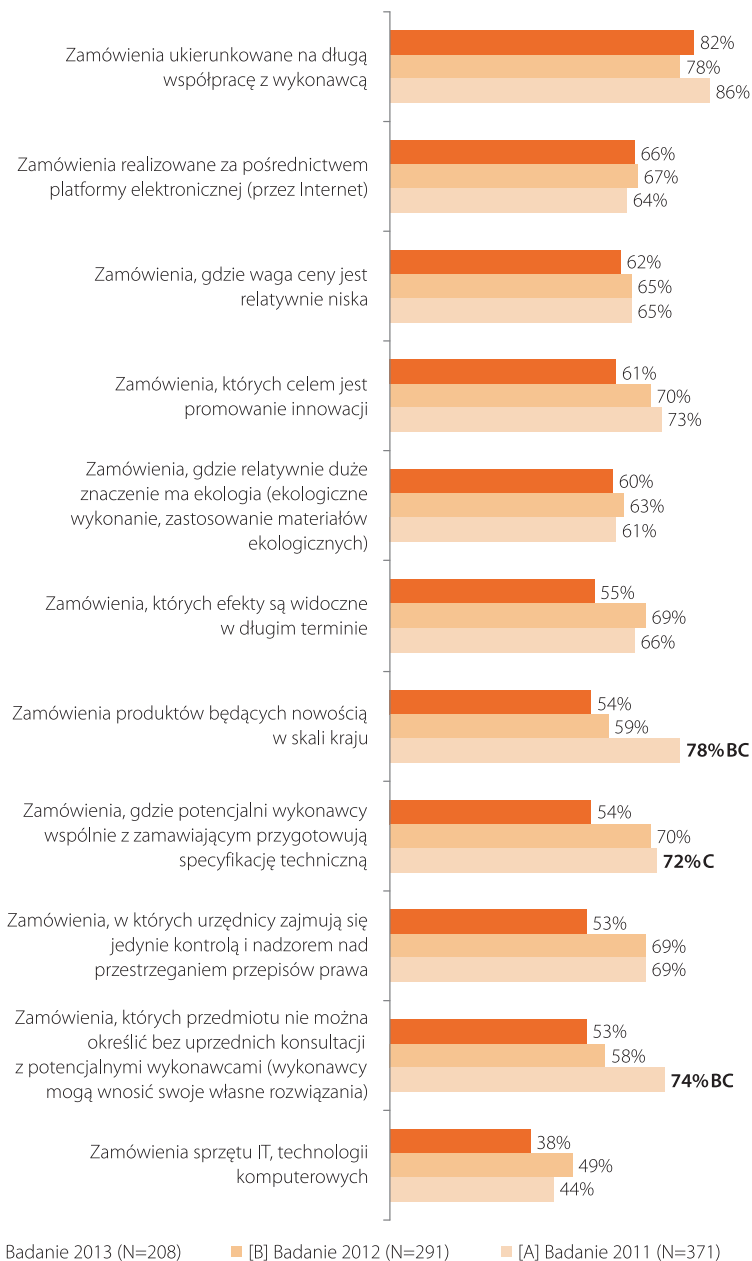
⁸⁰ 63% obecnie aktywni, 32% w przeszłości aktywni.

⁸¹ 62% obecnie aktywni, 37% w przeszłości aktywni.

prawa oraz zamówieniami, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (po 53%⁸², o blisko 20 p.p. mniej niż w poprzednich badaniach).

Najmniejszym zainteresowaniem cieszyły się zamówienia dotyczące sprzętu lub technologii IT (38%)⁸³.

Wykres 37. W jakim stopniu Pana(i) firma był(a)by zainteresowana udziałem w zamówieniach...? (odpowiedzi „zdecydowanie zainteresowany(a)” + „raczej zainteresowany(a)”)



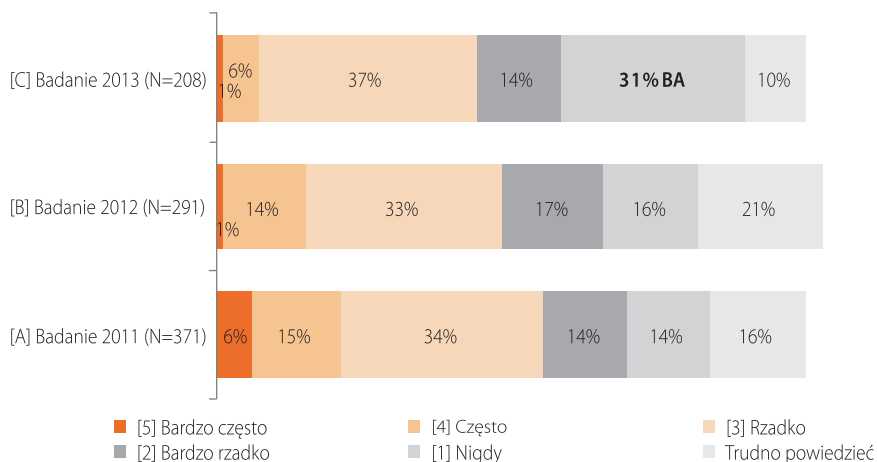
Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych obecnie lub w przeszłości). ABC – różnice istotne statystycznie.

⁸² 62% obecnie aktywni, 32% w przeszłości aktywni.

⁸³ 44% obecnie aktywni, 24% w przeszłości aktywni.

Sprawdziliśmy, czy badani przedsiębiorcy mają do czynienia z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi. Na potrzeby badania przyjęliśmy, że za takie zamówienia będziemy uważać te, których celem jest „wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań”. Uzyskane wyniki różniły się od wyników z roku 2012 i 2011 (wykres 38). Przede wszystkim znacząco częściej przedsiębiorcy deklaruowali, że w ich obszarze działalności nigdy nie spotkali się z takimi zamówieniami (31% – dwukrotnie więcej niż w poprzednich badaniach, różnica istotna statystycznie). Zwraca również uwagę, że systematycznie ubywa przedsiębiorców, którzy z takimi zamówieniami mieli do czynienia bardzo często lub często – 22% (2011), 14% (2012) i 7% (2013).

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). ABC – różnice istotne statystycznie.

Doświadczenie z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi różniło się w zależności od branży. Najwięcej przedsiębiorstw, które kiedykolwiek spotkały się z takimi zamówieniami, działało w budownictwie (96%), a następnie w przemyśle (81%). Wartość tego wskaźnika dla usług wyniosła 46%. Także pod względem częstości doświadczeń z innowacyjnymi zamówieniami na pierwszym miejscu uplasowały się firmy działające w budownictwie⁸⁴. Ponad jedna czwarta z nich (29%) spotyka się z takimi zamówieniami często lub bardzo często. W pozostałych branżach analogiczne doświadczenia miało nie więcej niż 4% firm.

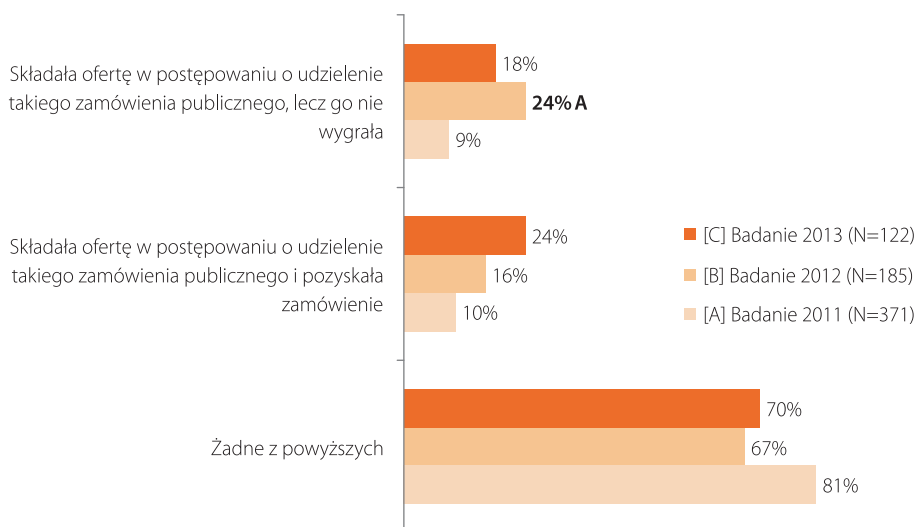
Przedsiębiorców, którzy zetknęli się kiedykolwiek z zamówieniami publicznymi na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług, rozwiązań, poprosiliśmy o odpowiedź na pytanie, czy przystąpili do takiego postępowania. Uzyskany wynik był zbliżony do odnotowanego w 2012 roku (wykres 39). Mniej niż połowa (42%) przedsiębiorców obecnie lub w przeszłości aktywnych na rynku zamówień publicznych ubiegało się o takie zamówienie, w tym 24% odnotowało sukces, a 18% porażkę. W grupie wykonawców obecnie działających na rynku zainteresowanie postępowaniami na wykonanie innowacyjnych zamówień było jednak znacznie niższe (tabela 14) – ubiegało się o nie jedynie 22% przedsiębiorców, w tym 16% z pozytywnym skutkiem, a 6% bez powodzenia. Wykonawcy, którzy wycofali się z rynku, deklaruowali

⁸⁴ Przedstawiciele tej branży często krytycznie wypowiadają się na temat polityki najniższej ceny, ale również najczęściej deklarują, iż spotykają się z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi. Paradoksalnie nie ma w tym sprzeczności. Można bowiem sobie wyobrazić zamówienia, gdzie zapisy OPZ wskazują na konieczność realizacji zamówienia z zastosowaniem określonej, nowoczesnej technologii, a jednocześnie najlepsza oferta jest wyłaniana na podstawie wyłącznie cenowego kryterium.

większą aktywność w próbach pozyskiwania zamówień innowacyjnych (ubiegało się o nie 42%) i częstsze sukcesy (38% uzyskało zamówienie). Podobne zjawisko zaobserwowano w pomiarze z 2012 roku, jednak w pomiarze z 2011 roku to obecnie działający na rynku wykonawcy byli bardziej zainteresowani pozyskaniem zamówień innowacyjnych niż ci, którzy się z rynku wycofali.

Przeciętnie w badaniu w 2013 roku podmiot obecnie aktywny na rynku zamówień publicznych 2,1 razy nieskutecznie ubiegał się o zamówienie na wykonanie znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Wartość ta była taka sama jak w roku 2012 i większa niż w roku 2011 (1,2). Jednocześnie średnio 4,9 razy jego starania o uzyskanie takiego zamówienia zostały zwieńczone sukcesem. Było to więcej niż w latach poprzednich (1,6 – 2012, 2,7 – 2011).

Wykres 39. Powiedział(a) Pan(i), że słyszał(a) Pan(i) o zamówieniach publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Czy zdarzyło się, że Państwa firma...?



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). ABC – różnice istotnie statystycznie.

Tabela 14. Powiedział(a) Pan(i), że słyszał(a) Pan(i) o zamówieniach publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Czy zdarzyło się, że Państwa firma...?

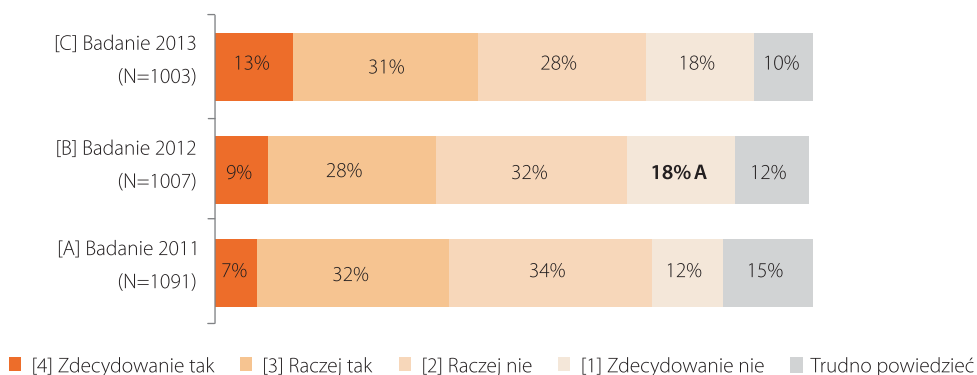
	Badanie 2013		Badanie 2012		Badanie 2011	
	Obecnie aktywni (N=75)	W przeszłości aktywni (N=47)	Obecnie aktywni (N=108)	W przeszłości aktywni (N=78)	Obecnie aktywni (N=271)	W przeszłości aktywni (N=101)
Szkładała ofertę w postępowaniu o udzielenie takiego zamówienia publicznego, lecz go nie wygrała	6%	36%	21%	28%	12%	2%
Szkładała ofertę w postępowaniu o udzielenie takiego zamówienia publicznego i pozyskała zamówienie	16%	38%	15%	17%	9%	13%
Żadne z powyższych	78%	58%	71%	62%	79%	85%

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).

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.

O innowacyjności branży było przekonanych 44% ogółu respondentów z sektora MSP (wykres 40). Było to nieznacznie więcej niż w roku 2012 (38%) i 2011 (39%). Podobnie jak w latach ubiegłych najczęściej branża była zaliczana do innowacyjnych przez przedstawicieli firm średniej wielkości (w zależności od pomiaru połowa lub nieco ponad połowa deklaracji w tej grupie przedsiębiorstw). Jednakże w przeciwieństwie do lat 2011-2012 nie wystąpił tym razem wyraźny związek innowacyjności z wielkością przedsiębiorstwa. O ile w poprzednich latach im większe było przedsiębiorstwo, tym częściej twierdzono, że branża jest innowacyjna, to w roku 2013 przedstawiciele firm mikro częściej niż małych mówili o innowacyjności. Trudno jednoznacznie wyjaśnić przyczynę odnotowanej zmiany.

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). ABC – różnice istotne statystycznie.

Uzyskane dane pokazują, że w dwóch pierwszych pomiarach reprezentantów branż innowacyjnych nieco częściej można było spotkać wśród przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych niż wśród ogółu MSP (w 2011 roku odsetki te wyniosły odpowiednio 43% do 39%, a w 2012 roku 40% do 38%). W pomiarze z 2013 roku tendencja ta uległa odwróceniu. Przedstawiciele innowacyjnych branż częściej spotykaliśmy wśród ogółu MSP – 44% niż wśród wykonawców aktywnych na rynku zamówień publicznych (40%). Z roku na rok firmy reprezentujące innowacyjne branże coraz częściej zasilają szeregi tych, którzy działali na rynku zamówień publicznych, ale się z niego wycofali⁸⁵.

Na przestrzeni lat 2011-2013 nie odnotowano większych zmian w postrzeganiu innowacyjności własnej firmy (wykres 41) – 44% badanych MSP twierdziło, że ich firmę można nazwać innowacyjną, to jest taką, w której często powstają udoskonalone lub nowe produkty, usługi lub rozwiązania (o około 5 p.p. więcej niż w poprzednich latach). Należy jednocześnie zaznaczyć, że tylko 10% badanych było o tym zdecydowanie przekonanych (wynik zbliżony do roku 2012 i o 5 p.p. większy niż w 2011 roku).

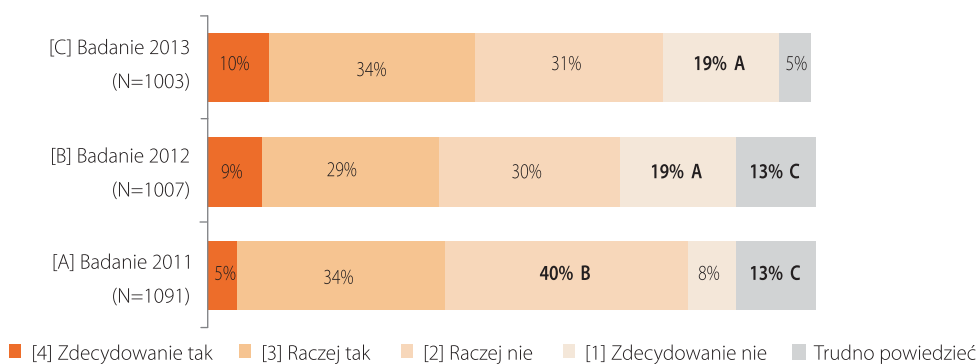
Podobnie jak w przypadku oceny całej branży, także o innowacyjności własnej firmy najczęściej mówili przedstawiciele firm średniej wielkości. Deklaracje innowacyjności przedsiębiorstwa często występowały także w grupie firm budowlanych (53%), a następnie usługowych (44%) i przemysłowych (34%). A zatem wyniki różniły się od notowanych w poprzednich latach. W roku 2012 o innowacyjności najczęściej mówili

⁸⁵ Znamienne jest, że wykonawcy, którzy wycofali się z rynku zamówień publicznych, w zdecydowanej większości (ok. 80%) uczynili to w latach 2010-2012. Wskazują na to wyniki pomiarów z 2012 i 2013 roku, w których pytanie to było zadawane.

przedstawiciele przemysłu (nieco ponad połowa, przy ponad jednej trzeciej dla pozostałych branż), w roku 2011 natomiast wyniki dla wszystkich branż były na zbliżonym poziomie (około 40%).

Ocena innowacyjności własnej firmy jeszcze wyraźniej niż ocena innowacyjności branży pokazuje fakt, że atrakcyjność rynku zamówień publicznych dla firm innowacyjnych z roku na rok maleje. Przede wszystkim notujemy systematyczne zmniejszanie się odsetka firm innowacyjnych w grupie podmiotów aktywnych na rynku zamówień publicznych. W roku 2011 było ich 53%, w 2012 – 45%, zaś w 2013 roku, jak już wspomniano, odsetek ten wyniósł 36%. Uzyskane dane pokazują także, że w pomiarze z 2013 roku grupą bardziej innowacyjnych firm są statystyczni przedstawiciele sektora MSP niż przedsiębiorcy działający na rynku zamówień publicznych (odsetek respondentów, którzy uznali swoje firmy za innowacyjne wyniósł w tych grupach odpowiednio 43% i 36%). W latach ubiegłych zaś wyższym poziomem deklarowanej innowacyjności cechowali się wykonawcy aktywni na rynku zamówień publicznych (swoje firmy jako innowacyjne określiło 53% wykonawców w 2011 roku i 45% w 2012 roku, podczas gdy wśród ogółu MSP odsetki te wyniosły odpowiednio 39% i 38%). O ile zatem w dwóch pierwszych pomiarach rynek zamówień publicznych przyciągał firmy ponadprzeciętnie innowacyjne, to w pomiarze z 2013 roku na rynku pozostały firmy o mniejszym poziomie innowacyjności niż typowy dla sektora MSP.

Wykres 41. Czy Pana(i) firmę można nazwać innowacyjną, tj. często powstają w niej udoskonalone lub nowe produkty, usługi lub rozwiązania?



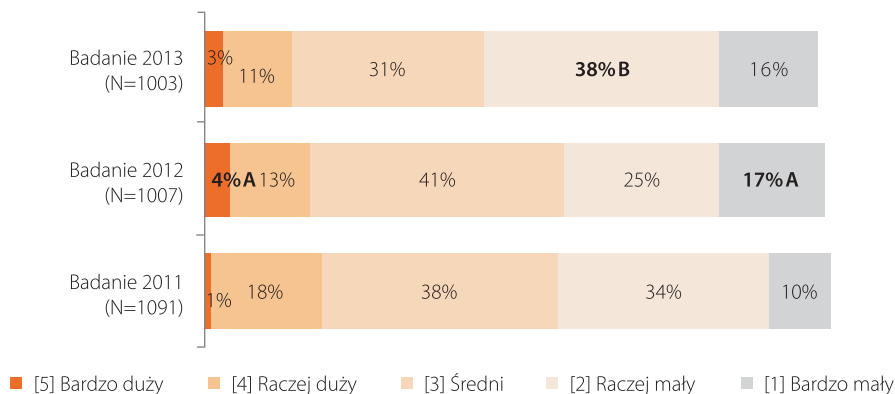
Źródło: Badania ilościowe MSP (ogół badanych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Względnie dobrym ocenom innowacyjności branży i przedsiębiorstwa towarzyszył mniejszy optymizm co do możliwości realizacji innowacyjnych zamówień publicznych⁸⁶. Mniej niż jedna piąta (15%) respondentów stwierdziło, że ich firma posiada duży lub bardzo duży potencjał do realizacji takich zamówień, a nieco ponad połowa (istotnie więcej niż w roku 2012), iż ten potencjał jest mały lub bardzo mały (wykres 42). Zdolność do realizacji zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań najlepiej oceniali przedsiębiorcy aktywni na rynku zamówień publicznych (19%), a także reprezentanci firm średniej wielkości (24%). Również w latach poprzednich wyróżniały się te dwie grupy. Niemniej, należy zaznaczyć, że na przestrzeni lat 2011-2013 systematycznie maleje odsetek podmiotów aktywnych na rynku zamówień publicznych, które deklarują zdolność do realizacji innowacyjnych zamówień. W roku 2011 było takich podmiotów 26%, w roku 2012 – 23%. Jest to zapewne związane z faktem, że w tym okresie w gronie wykonawców maleje odsetek firm, które określają się jako innowacyjne (skoro firmy rzadziej uważają się za innowacyjne, to rzadziej także przypisują sobie zdolność do realizacji innowacyjnych zamówień publicznych). Jednym z czynników przyczyniających się do tego stanu – spadku odsetka firm innowacyjnych wśród wyko-

⁸⁶ Podobne zjawisko mogliśmy obserwować w pomiarach w latach 2011-2012.

nawców (a w konsekwencji spadku w tej grupie odsetka firm posiadających zdolność realizacji innowacyjnych zamówień publicznych) jest polityka najniższej ceny, obniżająca atrakcyjność rynku publicznych zamówień dla przedsiębiorstw o relatywnie wysokich kosztach wytwarzania produktów/świadczenia usług.

Wykres 42. 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). ABC – różnice istotne statystycznie.

Korzystne opinie na temat własnej zdolności do realizacji innowacyjnych zamówień badani opierali głównie (86%) na doświadczeniu i stabilizacji przedsiębiorstwa. Wyraźniej częściej niż w latach ubiegłych (14% wobec około 2% w latach 2011-2012) uważali, że zdolność ta jest pochodną wszechstronności firmy.

Z kolei negatywna ocena zdolności do realizacji innowacyjnych zamówień bazowała najczęściej na braku wiary we własne siły, przy czym łączyło się to z przekonaniem o zbyt małej wielkości firmy oraz zbyt krótkim stażu rynkowym (46%). Jedna piąta respondentów twierdziła, że nie ma dostępu do nowych technologii, ale często nie wynikało to z problemów finansowych, ale generalnie ze specyfiki branży (opiera się ona na ugruntowanych standardach, rzadko pojawiają się innowacje). Jednocześnie 17% badanych powiedziało, że nie widzi potrzeby ubiegania się o innowacyjne zamówienia. Był to jedyny element, który istotnie różnił uzyskany wynik od wyników z lat ubiegłych (analogiczną postawę wówczas prezentowało około 5% badanych).

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

Odsetek przedsiębiorców MSP deklarujących, że kiedykolwiek rozważali wejście na rynek zamówień publicznych wyniósł 13% i było to o około 3 p.p. więcej niż w poprzednich latach. Zmiana jednak nie była istotna statystycznie. Zainteresowanie rynkiem zamówień publicznych w firmach wyróżnionych na podstawie klasy wielkości było zbliżone do odnotowanego w badaniach z lat 2011-2012 i wahał się w zależności od liczby pracujących od 11% do 15%. Również podobnie jak w roku 2012 najczęściej zainteresowanie omawianym rynkiem wyrażali przedsiębiorcy z branży budowlanej (25%, wobec około 10% w pozostałych branżach), co można tłumaczyć ogólnie niekorzystną sytuacją w budownictwie powodującą, że inwestor publiczny znacząco zyskuje na atrakcyjności⁸⁷.

⁸⁷ W roku 2011 również o wejściu na rynek zamówień publicznych najczęściej mówili przedstawiciele budownictwa. Jednak różnica pomiędzy nim, a pozostałymi branżami wynosiła około 3 p.p., zaś sam poziom zainteresowania nieznacznie przekraczał 10%.

Analiza barier wejścia na rynek zamówień publicznych pokazuje, że są one budowane w dużej mierze na stereotypach (wykres 43), ale trudno również przedsiębiorcom odmówić słuszności, gdy wskazują na konkretne problemy (ewidentnie występujące na rynku) skutkujące ich nieobecnością na rynku zamówień publicznych.

Najczęściej wskazywana bariera – zbyt małe przedsiębiorstwo (72%) – stanowi przykład oddziaływania stereotypu oraz realnych warunków funkcjonowania firmy. Fałszywym założeniem jest, że rynek zamówień publicznych dyskryminuje najmniejsze podmioty, ale jednocześnie faktem jest, iż większemu podmiotowi łatwiej poruszać się na rynku. Oczywiście można stwierdzić, że podobna zależność występuje również na rynku komercyjnym, jednakże na nim obowiązuje zdecydowanie mniejszy formalizm, co z pewnością jest ułatwieniem dla podmiotów mikro (nie muszą angażować swoich i tak szczyptych zasobów do obsługi „biurokratycznej” zamówienia). Inną kwestią jest rynek działania. Zdecydowanie łatwiej w budownictwie działać większemu podmiotowi, ale w przypadku rynku usług przewaga wynikająca z wielkości zatrudnienia z pewnością jest już mniej wyrazista. Należy zaznaczyć, że na problem wielkości najczęściej wskazywali przedsiębiorcy z firm zatrudniających nie więcej niż 9 osób (74%), chociaż takie głosy pochodziły również z firm małych (38%) i średniej wielkości (29%).

Druga pod względem częstości wskazań bariera – zbyt mała konkurencyjność przedsiębiorstwa (18%) – wydaje się silniej powiązana z obszarem realnej oceny możliwości firmy niż z odseparowanym od faktów wizerunkiem samego rynku. Wydaje się bowiem, że łatwiej jest apriorycznie założyć, że przedsiębiorstwo jest zbyt małe, niż przyznać, że nie posiada ono odpowiednich kompetencji. Oczywiście nie oznacza to, że stereotypy nie odgrywają w tym przypadku znaczenia, ale jedynie to, iż ich znaczenie może być mniejsze od oceny opartej na skonkretyzowanych przesłankach.

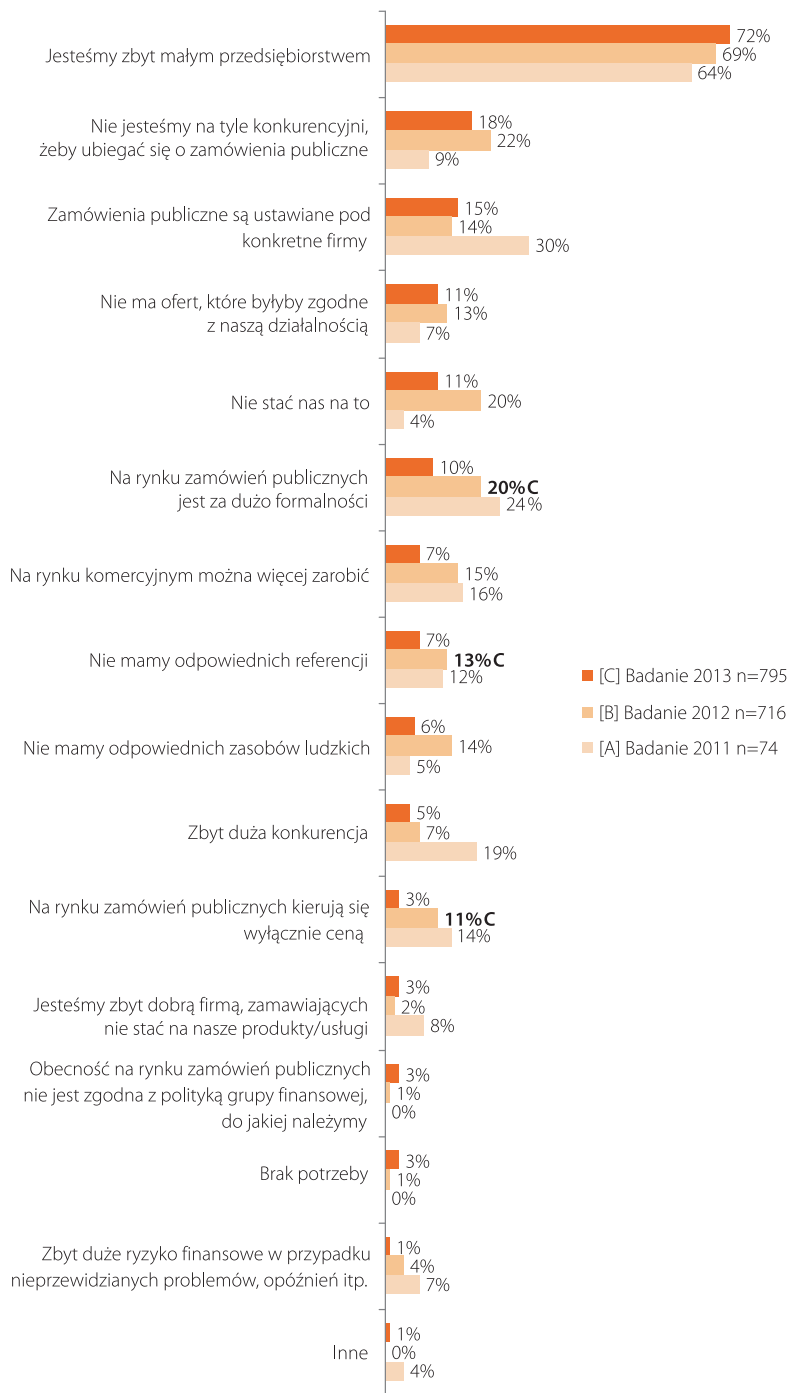
Trzecim powodem nieobecności na rynku było przeświadczenie, że rynek nie jest konkurencyjny, tj. zamówienia publiczne są ustawiane pod konkretne firmy (15%). Trudno określić, w jakim stopniu to stwierdzenie bazuje na rzeczywistym obrazie rynku, a na ile jest ono powielaniem obiegowych opinii. Biorąc pod uwagę wyniki badania wydaje się, że w wypowiedziach respondentów może być nieco prawdy. Około jedna trzecia (31%) przedsiębiorców aktywnych na rynku zamówień publicznych powiedziała bowiem, że często spotyka się z „ustawianiem przetargów”, a 42% ma z tym rzadko do czynienia. Niemniej należy pamiętać, że rangę przetargu „ustawionego” może u wielu respondentów zyskiwać każde lub prawie każde postępowanie, które dla nich nie zakończyło się sukcesem. Psychologicznie łatwiej bowiem usprawiedliwić porażkę przez wskazanie na niedozwoloną praktykę niż przyznać się do błędów na etapie przygotowywania oferty. Zakładamy również, że przeświadczenie o niezgodnych z prawem praktykach zamawiających może być pochodną błędów procesu oceny oferty, kiedy np. dobra w przeświadczeniu wykonawcy oferta uzyskuje niekorzystną punktację. Za taką tezę przemawia fakt, że opinie o nielegalnych praktykach były zdecydowanie częstsze w firmach tworzących nowe lub znacząco udoskonalone produkty, usługi lub rozwiązania (90% spotkało się z inkryminowaną praktyką, podczas gdy w pozostałych przedsiębiorstwach taką opinię wyraziło 59% badanych).

Na kolejnych miejscach, ze wskazaniem około jednej dziesiątej badanych, znalazły się: brak ofert rynku zamówień publicznych zgodnych z działalnością przedsiębiorstwa, zbyt duża formalności oraz stwierdzenie, że przedsiębiorcy nie stać na funkcjonowanie na rynku zamówień publicznych. O ile faktem jest, że nie każde przedsiębiorstwo działa w zakresie wpisującym się w zapotrzebowanie zamawiających, jak również to, że rynek jest sformalizowany, to warto się zastanowić, co kryje się za stwierdzeniem, iż przedsiębiorstwa nie stać na działanie na rynku zamówień publicznych. Wydaje się, że czynnikiem obniżającym opłacalność funkcjonowania na rynku zamówień publicznych jest konieczność poniesienia dużych nakładów na pozyskanie zamówienia. Do tych nakładów należy włączyć nie tylko czas poświęcony na przygotowanie zwycięskiej oferty, ale również nieopłacony wysiłek przygotowania ofert, które nie zostały uznane za najkorzystniejsze.

Inne bariery wejścia na rynek zamówień publicznych były wskazywane znacznie rzadziej i wydaje się, że można było również odnotować wpływ spowolnienia gospodarczego na postrzeganie rynku. O ile w roku 2011 i 2012 na niską opłacalność finansową rynku zamówień publicznych wskazało 15-16% badanych, to w 2013 roku o motywie finansowym wspomniało już tylko 7% (odpowiedzi, że na rynku komercyj-

nym można więcej zarobić). Jednak problem niskiej rentowności zamówień publicznych mógł być także wyrażany przez twierdzenie, że przedsiębiorstwa nie stać na działanie na rynku zamówień publicznych.

Wykres 43. Z jakich powodów nie jesteście Państwo obecni na rynku zamówień publicznych?

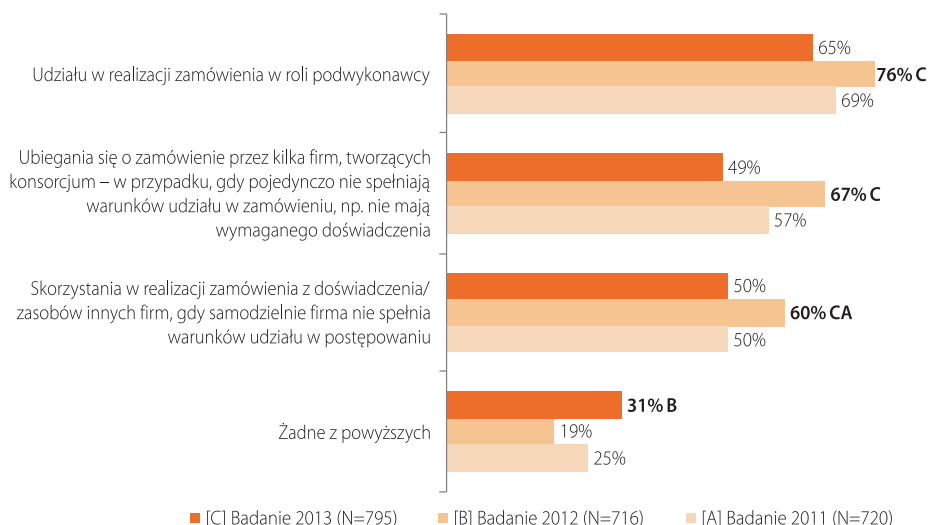


Źródło: Badania ilościowe MSP (przedsiębiorstwa, które rozważały wejście na rynek zamówień publicznych, ale ostatecznie nie weszły na ten rynek). ABC – różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w latach ubiegłych zapytaliśmy badanych o znajomość kilku rozwiązań, które teoretycznie mogą zwiększać możliwość wejścia na rynek zamówień publicznych. Odnotowane wyniki były gorsze (mniejszy poziom wiedzy) od wyników z roku 2012 i zbliżone do notowanych w roku 2011 (wykres 44). Wydaje się, że zmniejszenie poziomu wiedzy na temat omawianych rozwiązań można powiązać z mniejszym natężeniem informacji medialnych dotyczących zamówień publicznych. Należy przypomnieć, że badanie w roku 2012 było realizowane w momencie, gdy przez media przetoczyła się dyskusja dotycząca problemów wykonawców (i podwykonawców) z realizacją dużych projektów infrastrukturalnych (głównie dotyczyło to kwestii budowy autostrad).

Badani najczęściej deklarowali, że słyszeli o możliwości udziału w realizacji zamówienia w roli podwykonawcy (65%). O możliwości ubiegania się o zamówienie w ramach konsorcjum oraz skorzystania z doświadczenia/zasobów innych podmiotów, gdy samodzielnie firma nie spełnia warunków udziału w postępowaniu, wiedziała połowa respondentów. Podobnie jak w latach ubiegłych stan wiedzy różnił się w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Wraz ze wzrostem liczby pracowników częściej deklarowano znajomość poszczególnych rozwiązań ułatwiających wejście na rynek zamówień publicznych. W najmniejszym stopniu dotyczyło to jednak świadomości istnienia instytucji podwykonawcy, w tym przypadku poziom wiedzy we wszystkich firmach był zbliżony i wahał się od 65% do 69%. Wiedza o konsorcjum czy wykorzystywaniu doświadczenia/zasobów innej firmy była natomiast znana około połowie firm mikro i małych oraz w nieco mniej niż dwóch trzecich firm średniej wielkości.

Wykres 44. Czy słyszał(a) Pan(i) o tym, że w zamówieniach publicznych istnieje możliwość:...?



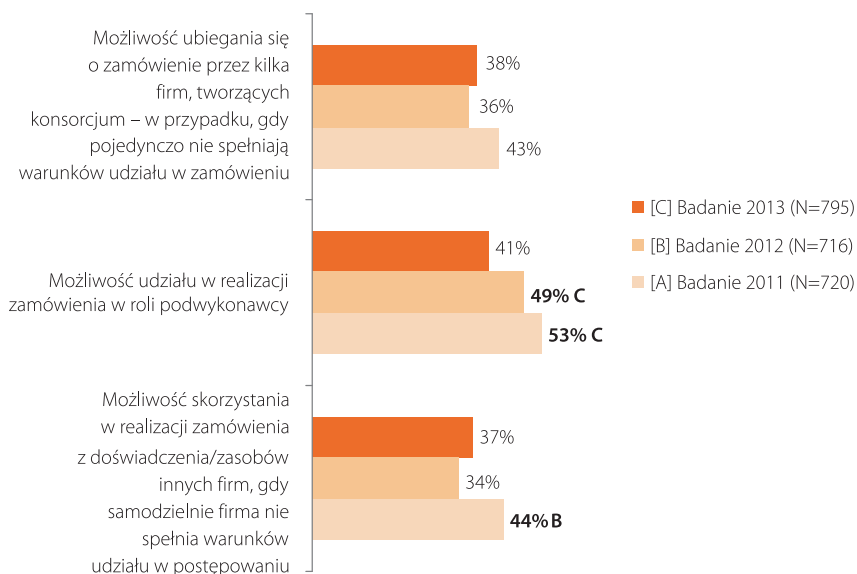
Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Omawiane rozwiązania w stosunkowo niewielkim stopniu mogłyby skłonić przedsiębiorców MSP do wejścia na rynek zamówień publicznych (wykres 45). Niewykluczone, że w grę (oprócz generalnie braku potrzeby) mogą wchodzić czynniki, np. kulturowe, które sprawiają, iż przedsiębiorcy niechętnie wchodzą w relacje konsorcyjne. Można również stwierdzić, że w przypadku relatywnie niewielkiej skłonności do działania jako podwykonawca barierą są negatywne doświadczenia firm podwykonawczych (były szeroko opisywane przez media). Należy jednocześnie podkreślić, że ze względu na dominujący na polskim rynku zamówień publicznych sposób wylaniania wykonawcy podwykonawstwo często staje się ekonomicznie nieopłacalne⁸⁸. Z kolei za niewielką

⁸⁸ Nie jest tajemnicą, że kryterium 100% ceny sprawia, że ubiegający się o zamówienia poszukują jak najtańszych podwykonawców. Często prowadzi to do poważnych problemów, bo okazuje się, że trudno znaleźć podwykonawców skłonnych do pracy za niewielkie wynagrodzenie.

chęcią do skorzystania z zasobów/doświadczeń innych podmiotów może stać zarówno niewielka wiedza (lub ograniczone kompetencje do wykorzystania tej możliwości), jak również zbyt wąska sieć kontaktów biznesowych i kulturowa bariera współpracy. W sumie możliwość udziału w konsorcjum stanowiła zachętę dla 38% badanych, podwykonawstwo było atrakcyjne dla 41% (istotne statystycznie zmniejszenie się odsetka wskazań w stosunku do roku 2012 i 2011), a skorzystanie z zasobów/doświadczeń innych podmiotów dla 37% respondentów.

Wykres 45. Czy te rozwiązania skłaniałyby Pana/Panią do udziału w rynku zamówień publicznych, czy też raczej nie? (odpowiedzi Zdecydowanie tak + Raczej tak)



Źródło: Badania ilościowe MSP (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Stosunkowo niewielka skłonność do skorzystania z opisywanych powyżej ułatwień nie była natomiast efektem ugruntowanych (złych) doświadczeń własnych przedsiębiorców. W badanej grupie zaledwie po 4% badanych kiedykolwiek udostępniła doświadczenie/zasoby innym podmiotom, czy występowała w roli podwykonawcy. Był to niemal taki sam poziom jak w roku 2011 i istotnie mniejszy niż w roku 2012, kiedy to zasoby lub doświadczenie udostępniła 10% podmiotów, a 14% było kiedykolwiek podwykonawcą.

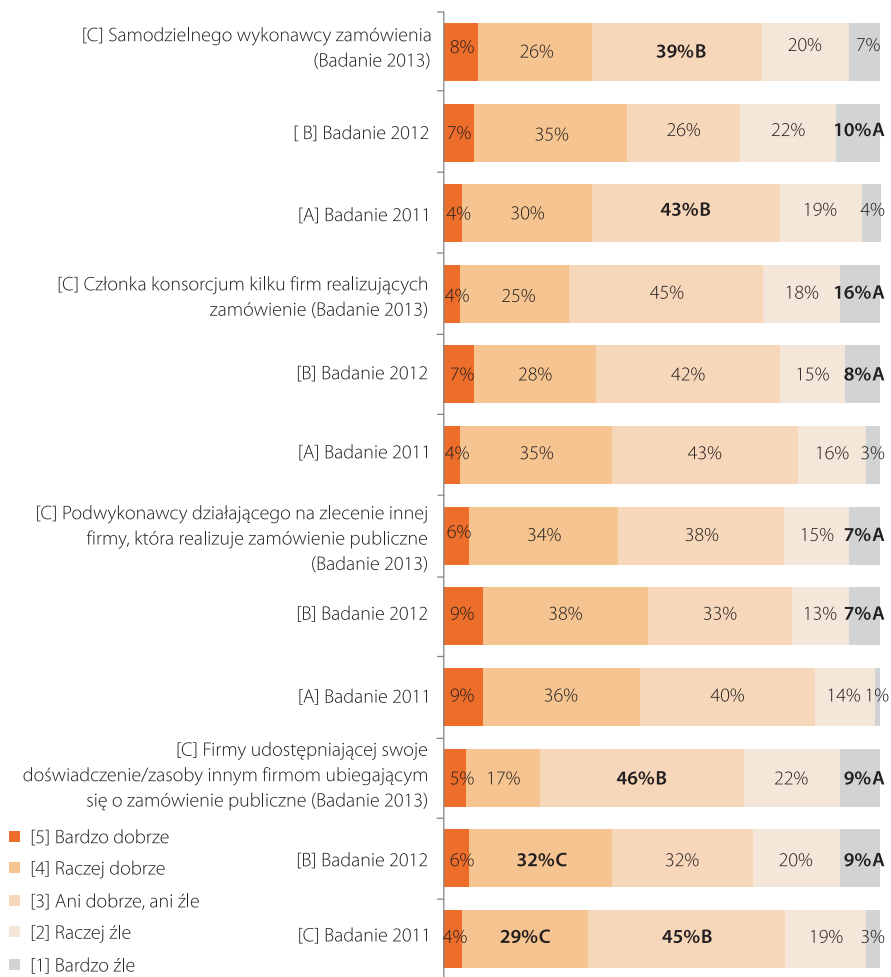
Przedstawiciele podmiotów, które nigdy nie działały na rynku zamówień publicznych, zostali poproszeni o ocenę potencjału własnego przedsiębiorstwa do realizacji zamówień publicznych w różnych rolach – od samodzielnego wykonawcy do firmy udostępniającej własne doświadczenie lub zasoby innym podmiotom (wykres 46). Uzyskane wyniki pokazują, że w stosunku do lat poprzednich nastąpiło zmniejszenie odsetka przedsiębiorców, którzy pozytywnie oceniają (niezależnie od ewentualnej roli w postępowaniu) zdolność do funkcjonowania na rynku zamówień publicznych (zazwyczaj nie były to jednak różnice istotne statystycznie). Tak jak w poprzednich badaniach najlepszą opinię wyrażano na temat własnych zasobów technicznych, a więc potencjalnej możliwości samodzielnego wykonania zamówienia (34% ocen bardzo dobrze lub raczej dobrze) lub wykonywania zamówienia w roli podwykonawcy (40%). Gorzej oceniana była zdolność do tworzenia konsorcjów (30%); najgorzej natomiast możliwość udostępniania przez firmę doświadczeń lub zasobów (21%). Biorąc pod uwagę, że sam potencjał techniczny⁸⁹ był relatywnie często oceniany korzystnie, można założyć, iż badani mówiąc o udostępnianiu doświadczeń lub zasobów raczej krytycznie odnosili się do tego pierwszego elementu. Można sądzić, że niska ocena potencjału do

⁸⁹ Zdolność do samodzielnego wykonania lub występowania w roli podwykonawcy.

udostępniania doświadczeń wynikała z braku odpowiednich referencji lub też z nieznaności instytucji udostępniania doświadczeń lub zasobów.

Opinie badanych w przeciwieństwie do poprzednich lat w niewielkim stopniu były powiązane z wielkością przedsiębiorstwa. Zwykle nieznacznie gorzej potencjał swojej firmy oceniali przedstawiciele firm mikro (najgorzej zdolność do udostępniania doświadczenia lub zasobów – 22%⁹⁰), niemniej różnice pomiędzy nimi a pozostałymi przedsiębiorstwami nie były istotne.

Wykres 46. Proszę teraz ocenić potencjał Pana(i) firmy do realizacji zamówień publicznych w roli: ...?



Źródło: Badania ilościowe MSP 2011 (N=720), MSP 2012 (N=716), MSP 2013 (N=795). Podmioty nieaktywne na rynku zamówień publicznych. ABC – różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w ubiegłych latach respondentom zadano bardziej szczegółowe pytania dotyczące ich potencjału do działania na rynku zamówień publicznych (tabela 15). Pytaliśmy o aspekty finansowe, organizacyjne i techniczne firmy. W porównaniu do poprzednich badań można było zaobserwować zmniejsze-

⁹⁰ Ale również w przypadku firm średnich aspekt ten uzyskał mało pozytywnych ocen (27%). Często natomiast dobrze wypowiadali się o możliwości udostępniania doświadczenia lub zasobów respondenci z małych przedsiębiorstw (35%).

nie się odsetka przedsiębiorstw korzystnie oceniających własny potencjał. Dotyczyło to większości ocenianych aspektów, przy czym należy zaznaczyć, iż zmiany z reguły następowały poprzez przesunięcia z ocen raczej dobrych w kierunku ocen ambiwalentnych.

Respondenci korzystnie oceniali najbardziej podstawowy wymiar zdolności formalnej do ubiegania się o zamówienie, a więc posiadanie zaświadczeń koniecznych do załączenia do oferty, np. KRS, ZUS, etc. (53% ocen pozytywnych). Wyraźnie gorzej wyglądała natomiast możliwość przekroczenia bariery formalnej w postaci posiadania niezbędnych referencji. Odsetek ankietowanych pozytywnie oceniających ten aspekt wyniósł 39% i był wyraźnie mniejszy niż w latach poprzednich (49% w 2012 roku i 43% w 2011 roku, różnice istotne statystycznie). Również często problemem dla przedsiębiorców byłaby konieczność sięgania po porady prawników związane z zamówieniami publicznymi (38% pozytywnych ocen).

Problem braku referencji może być związany z brakiem potrzeby zwracania się do własnych klientów z prośbą o wystawienie referencji – na rynku komercyjnym posiadanie odpowiednich referencji nie jest warunkiem nawiązania współpracy biznesowej, wystarczające jest posiadanie odpowiedniego doświadczenia (bez potrzeby dokumentowania go referencjami). Natomiast samo doświadczenie rynkowe było często oceniane przez przedsiębiorców korzystnie (78% ocen pozytywnych).

Korzystnie oceniano zdolność do realizacji zamówienia – wykonania zamawianej usługi/dostawy/roboty budowlanej (69%).

Wyraźnie gorsze oceny dotyczyły natomiast zdolności do przygotowania oferty (30% ocen pozytywnych), możliwości wnoszenia wadium (28%) oraz inicjowania tworzenia konsorcjów lub udziału w takich konsorcjach (31%).

Tabela 15. A jak ocenia Pan(i) potencjał Pana(i) firmy do realizacji zamówień publicznych pod względem następujących aspektów?

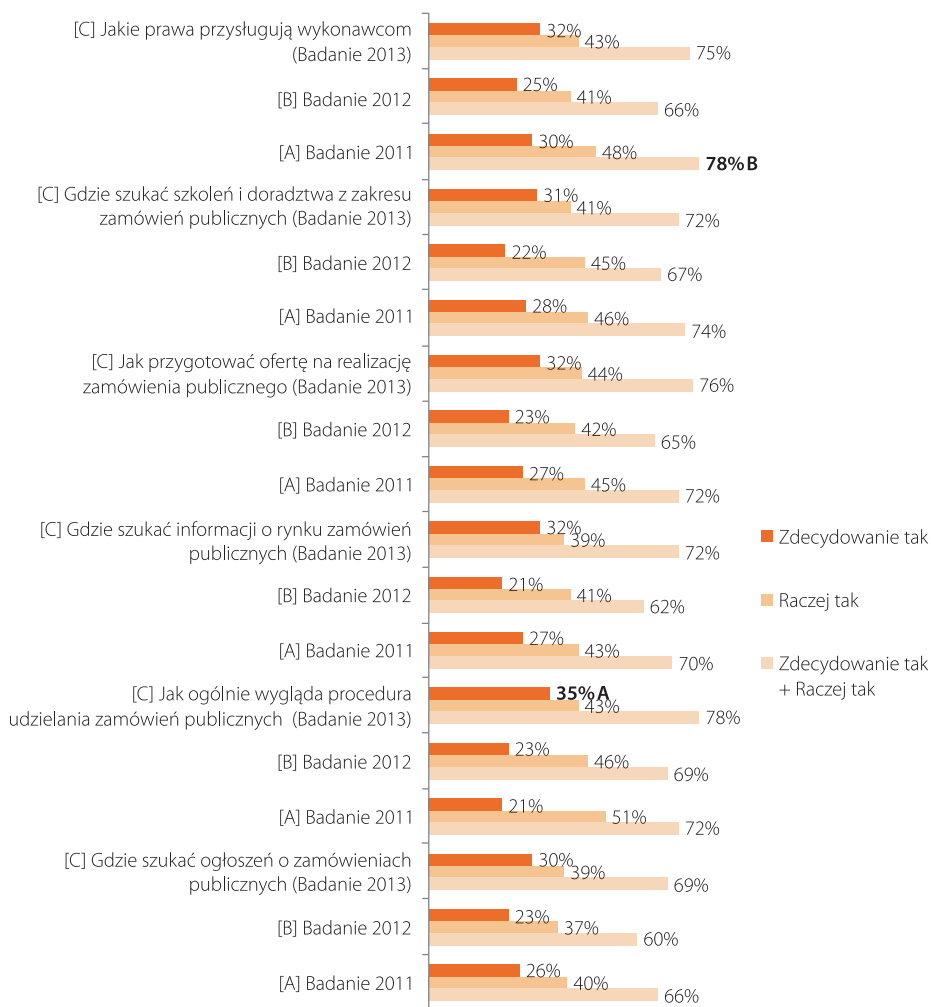
	[5] – Bardzo dobrze			[4] – Raczej dobrze			[3] – Ani dobrze, ani źle			[2] – Raczej źle			[1] – Bardzo źle		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Gromadzenie aktualnych zaświadczeń koniecznych do załączenia do oferty (np. z KRS, ZUS, Urzędu Skarbowego)	21%	22%	17%	32%	45%	51%	37% A	27%	22%	8%	6%	11%	2%	0%	0%
Realizacja zamówienia – wykonanie zamawianej usługi/dostawy/roboty budowlanej	18% A	11%	7%	28%	41% C	39% C	39%	29%	36%	8%	12%	15%	7%	7%	4%
Doświadczenie rynkowe	16% A	14% A	7%	45%	52% C	55% C	27%	19%	28%	9%	8%	9%	4%	7%	2%
Umiejętność przygotowania oferty na realizację zamówienia publicznego	15%	10%	7%	25%	30%	31%	42%	40%	43%	13%	11%	15%	5%	8%	4%
Posiadanie listów referencyjnych od klientów, potwierdzających doświadczenie rynkowe	13%	12%	7%	26%	37% C	37% C	40%	32%	41%	15%	12%	14%	7% A	6% A	1%
Dostęp do porad prawnych związanych z zamówieniami publicznymi	8%	5%	3%	30%	30%	35%	44%	41%	37%	12%	17%	21%	7%	8%	4%
Możliwość wnoszenia wadium	7%	7% A	2%	21%	22%	29% C	46%	45%	35%	15%	18%	24%	11%	8%	10%
Inicjowanie tworzenia konsorcjów firm wspólnie realizujących zamówienie publiczne lub możliwość udziału w takich konsorcjach	6%	4%	4%	25%	26%	28%	47%	36%	41%	12%	22%	23%	9%	12% A	4%

Źródło: Badanie ilościowe MSP 2011 (N=720), MSP 2012 (N=716) i MSP 2013 (N=795) (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Gdyby podmioty nieobecne na rynku zamówień publicznych zdecydowały się wejść na ten rynek, wówczas większość z nich potrzebowałaby wsparcia doradczego (wykres 47). Deficyt wiedzy dotyczył każdego analizowanego obszaru i sytuacja w tym zakresie nie uległa większym zmianom w porównaniu z ubiegłymi latami w największym stopniu – wiedzy w zakresie praw, jakie przysługują wykonawcom, procedury udzielania zamówienia publicznego (po 78% odpowiedzi, że porady byłyby potrzebne). Niemal równie często (76%) zgłaszano potrzebę zwiększenia wiedzy z zakresu przygotowywania ofert. Nieco rzadziej, ale w dalszym ciągu były to obszary wskazywane przez większość badanych, zgłaszano potrzebę uzyskania porad związanych z: poszukiwaniem szkoleń i doradztwa z zakresu zamówień publicznych, poszukiwaniem generalnie informacji o zamówieniach publicznych (72%), poszukiwaniem ogłoszeń o zamówieniach publicznych (69%).

Problem deficytu informacji występował intensywniej po stronie mikroprzedsiębiorców. W zależności od analizowanego obszaru porad potrzebowałyby od około dwóch trzecich do trzech czwartych badanych. W firmach małych i średniej wielkości było to powyżej połowy, ale mniej niż dwie trzecie.

Wykres 47. Czy gdyby Pana(i) firma zdecydowała się wejść na rynek zamówień publicznych, potrzebował(a) by Pan(i) porad dotyczących następujących tematów...?



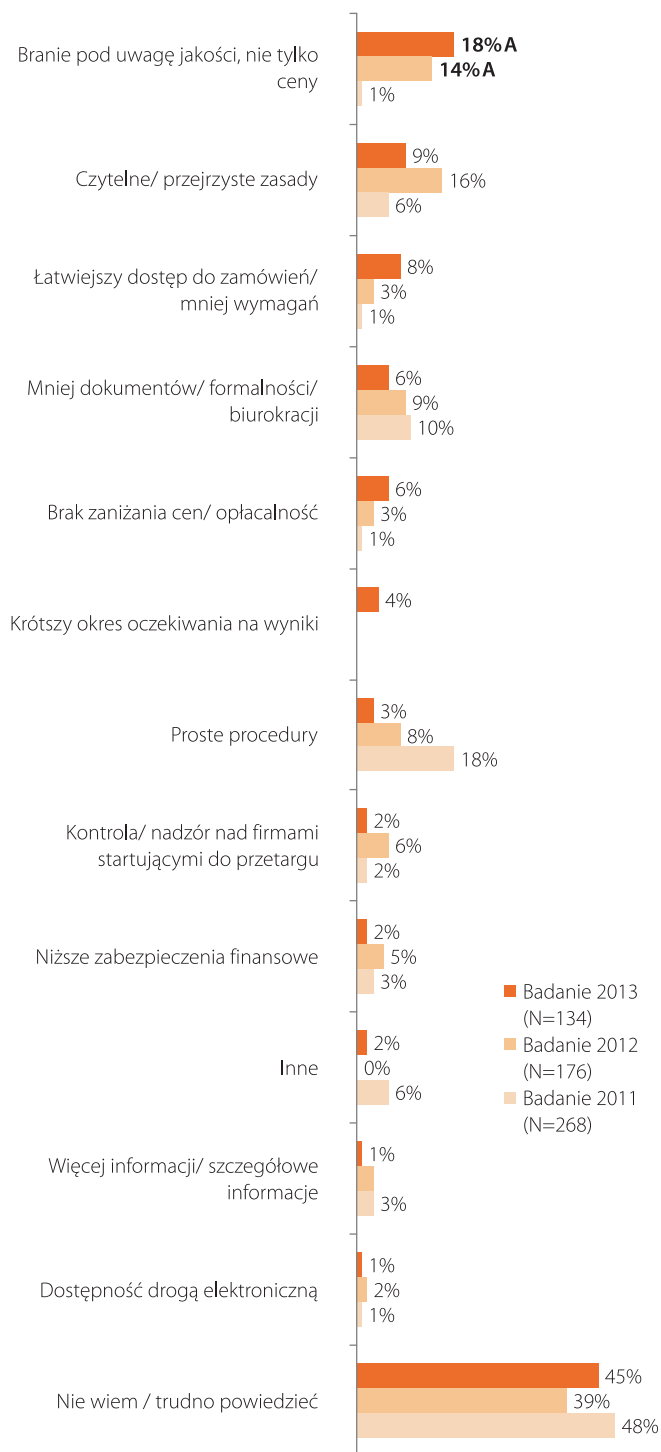
Źródło: Badanie ilościowe MSP 2011 (N=720), MSP 2012 (N=716) i MSP 2013 (N=795) (wykonawcy nieaktywni na rynku zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

4.8. Pożądane zmiany w funkcjonowaniu rynku zamówień publicznych

Postulaty zmian funkcjonowania rynku zamówień publicznych były zbliżone do zgłaszanych w poprzednich latach (wykres 48). Przedstawiciele MSP aktywnych na rynku zamówień publicznych najczęściej mówili o konieczności kierowania się przez zamawiających innymi kryteriami niż 100% cena (18%). Na kolejnych miejscach znalazły się propozycje odnoszące się do zmian w obszarze proceduralno-biurokratycznym, tj.: wprowadzenie czystych i przejrzystych zasad (9%), ułatwienie dostępu do zamówień przez stosowanie mniej uciążliwych wymogów formalnych (8%), ogólnie zmniejszenie liczby dokumentów, formalności, biurokracji (6%). Taki sam odsetek respondentów wnioskował również o zwiększenie opłacalności funkcjonowania na rynku zamówień publicznych. Można przez to rozumieć dwie kwestie. Pierwszą jest urealnienie budżetów zamówień, drugą natomiast korzystanie przez zamawiających z zapisów ustawy Prawo zamówień publicznych, które dają im możliwość wykluczenia wykonawców posługujących się rażąco niską ceną oraz odchodzenie od bardzo częstego stosowania jednego kryterium oceny ofert. Inne działania były sugerowane przez pojedynczych respondentów i dotyczyły zwiększenia kontroli nad firmami startującymi w przetargach, zmniejszenia wysokości zabezpieczeń finansowych, przekazywania bardziej szczegółowych informacji na temat zamówień i zwiększenia liczby zamówień dostępnych drogą elektroniczną.

Należy podkreślić, że podobnie jak w poprzednich latach liczna grupa (45%) wykonawców nie potrafiła przedstawić propozycji zmian na omawianym rynku.

Wykres 48. 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). ABC – różnice istotne statystycznie.

5. Rynek zamówień publicznych oczami zamawiających

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

Podobnie jak w obydwu poprzednich pomiarach 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 latach ubiegłych – 10%. W przypadku robót budowlanych zamawiający mogą się pochwalić mniejszym doświadczeniem. Zamówień tego typu nie realizuje 29% badanych instytucji (w pomiarze z 2011 roku – 25%, z 2012 roku – 29%).

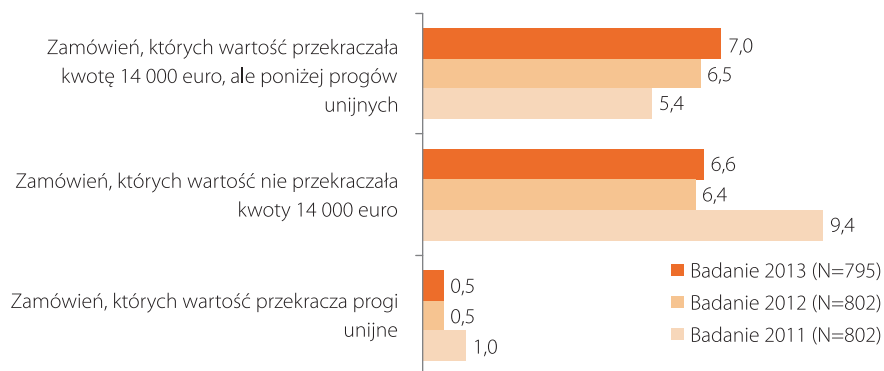
Podobnie jak w poprzednich latach dostawy i usługi należały także do postępowań ogłaszanych z relatywnie większą częstotliwością niż roboty budowlane: ponad jedna trzecia instytucji zadeklarowała częste zamawianie dostaw i usług, w przypadku robót budowlanych – jedna na pięć instytucji. Odnotowane różnice odzwierciedlają strukturę rynku – w 2012 roku wśród udzielonych zamówień 39% stanowiły dostawy, 36% – usługi i 25% – roboty budowlane (struktura ta jest bardzo zbliżona do tej z lat ubiegłych).

Średnia liczba postępowań ogłoszonych przez zamawiających w 2012 (wykres 49) **była zbliżona do poprzedniego pomiaru i wyniosła 14,1** (w poprzednim pomiarze 13,5, rok wcześniej – 15,8). Obserwacja ta jest spójna z danymi statystycznymi publikowanymi przez Urząd Zamówień Publicznych. Zgodnie z nimi w 2012 roku liczba udzielonych zamówień była nieznacznie wyższa (o 1,2%) niż w 2011 roku, co miało przełożenie na liczbę ogłaszanych postępowań w skali poszczególnych instytucji. W porównaniu zaś z rokiem 2010 liczba zamówień udzielonych w 2012 roku była niższa o 3,6%, co również znalazło swoje odzwierciedlenie w badaniu zamawiających.

Podobnie jak w poprzednich pomiarach liderem pod względem liczby ogłaszanych postępowań były instytucje systemu ochrony zdrowia (19,3 ogłoszonych postępowań w 2012 roku).

W średniej liczbie ogłaszanych postępowań ze zbliżoną częstotliwością pojawiały się zarówno zamówienia o wartości nie przekraczającej 14 tys. euro (średnia 6,6), jak i te, których wartość przekraczała 14 tys. euro (średnia 7,0). Incydentalne były zamówienia, których wartość przekraczała progi unijne (średnia 0,5). Struktura zamówień ze względu na ich wartość była podobna jak w latach ubiegłych.

Wykres 49. Ile w 2010/2011/2012 roku w Pana(i) instytucji było: zamówień, których wartość przekraczała kwotę 14 tys. euro, zamówień, których wartość nie przekraczała kwoty 14 tys. euro, zamówień, których wartość przekraczała progi unijne? Średnie.



Uzyskane dane potwierdzają odnotowaną w poprzednich pomiarach obserwację 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 niskim stopniu przyjazności wobec MSP przeciętna liczba ogłoszonych w roku 2012 zamówień wyniosła ok. 9. 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 27,8. W grupie podmiotów o zerowej aktywności w obszarze elektronicznych zamówień publicznych przeciętnie prowadzono w 2012 roku 11,6 postępowań, zaś w podmiotach o najwyższym poziomie aktywności – 17,1. Podmioty o bardzo niskiej i niskiej aktywności w zakresie zamówień innowacyjnych ogłaszały średnio około 9,5 postępowań, podczas gdy wśród najbardziej innowacyjnych zamawiających było to około 23 postępowań.

Odsetek rozstrzygniętych postępowań wśród postępowań ogłoszonych utrzymał się na nieco wyższym poziomie – 95% niż w ubiegłych latach (92%). Przeciętna liczba rozstrzygniętych postępowań w 2012 roku wyniosła 13,4 (spośród ogłoszonych 14,1).

W pomiarze z 2013 roku w porównaniu z pomiarem ubiegłorocznym nieznacznie wzrósł odsetek instytucji, które w roku poprzedzającym badanie nie rozstrzygnęły co najmniej jednego z ogłoszonych postępowań – z 22% do 25% (w pomiarze z 2011 roku wyniósł 28%).

Przyczyny braku rozstrzygnięcia postępowań były jednak zasadniczo podobne jak w latach poprzednich i dotyczyły w pierwszej kolejności czynników leżących po stronie zamawiających (wykres 50). Do najczęstszych dwóch przyczyn braku rozstrzygnięcia należało proponowanie przez oferentów ceny przewyższającej budżet zamówienia (47%)⁹¹ oraz brak chętnych do realizacji zamówienia (44%). Ten ostatni odsetek był niższy niż w poprzednich latach (o 10 p.p. niższy niż w badaniu z 2012 roku), co może wynikać ze zwiększonego zainteresowania wykonawców zamówieniami publicznymi w związku z osłabieniem koniunktury na rynku komercyjnym (mniejszej selektywności w wyborze zamówień, która powoduje, że istnieje grono zainteresowanych zamówieniami, które w poprzednich latach nie zyskałyby uwagi wykonawców). Kolejny dość często wskazywany powód to zmiana potrzeb zamawiających, zmuszająca do unieważnienia postępowania (17%). Na fakt popełnienia błędów w dokumentacji postępowania, powodujący konieczność unieważnienia postępowania, wskazało 9% badanych i był to odsetek dwukrotnie niższy niż w badaniu z 2012 roku. Po 9% wskazań uzyskały powody leżące po stronie wykonawców: odrzucenie wszystkich ofert i wykluczenie wszystkich wykonawców.

Składaniu przez wykonawców ofert cenowych przekraczających budżet, jaki zamawiający przewidział na realizację zamówienia, sprzyja nieujawnianie przez zamawiających – nawet na prośbę wykonawców – szacunkowej wartości zamówienia w przypadku postępowań, w których stosowano pozacenowe kryteria wyboru wykonawców⁹². Należy także założyć, że znaczna część wykonawców nie dysponuje wiedzą na temat tego, że z zapytaniem o szacunkową wartość zamówienia można wystąpić do zamawiającego. Nie wiedząc o istnieniu takiej możliwości wykonawcy ci składają oferty pozbawieni wyobrażenia o kwocie, jaką zamawiający przewidział na realizację zamówienia. Kwota ta nie jest wprawdzie tożsama z szacunkową

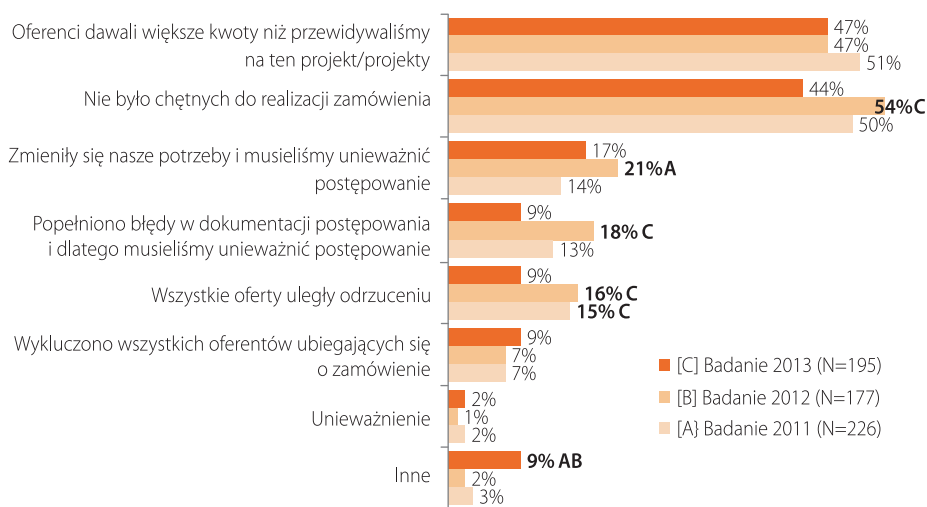
⁹¹ A zatem mogło dochodzić do niedoszacowania wartości zamówienia, oferenci mogli nie korzystać z możliwości wglądu do protokołu postępowania. W końcu niewykluczone również jest, że część tych sytuacji była następstwem braku informacji o cenie w protokole postępowania.

⁹² Zamawiający udostępniają protokół, ale ze względu na to, że nie muszą do niego wpisywać wartości szacunkowej, z możliwości tej korzystają.

wartością zamówienia, jednakże jedynym sposobem orientacyjnego rozeznania się w jej wielkości – wobec obowiązku jej ujawnienia dopiero bezpośrednio przed otwarciem ofert – jest zapoznanie się z wartością szacunkową. Praktyka nieujawniania szacunkowej wartości zamówienia⁹³ w ogłoszeniu o zamówieniu lub – co gorzej – nawet na prośbę wykonawcy wydaje się więc przynosić wyłącznie negatywne skutki w postaci nieuzasadnionej straty czasu na obsługę unieważnionego postępowania po stronie zamawiającego oraz bezproduktywnego wysiłku – zwykle kilku – wykonawców na przygotowanie i złożenie ofert. Trudno dopatrzeć się w niej jakichkolwiek korzyści. Nie wydaje się bowiem, aby ujawnianie szacunkowej wartości zamówienia mogło – przy założeniu dokonania rzetelnego oszacowania ceny zamówienia – skutkować uzyskaniem nieracjonalnie wysokich cen ofertowych. Obawy związane z uzyskaniem cen przekraczających poziom rynkowy należy także oceniać w kontekście tego, że według statystyk UZP w 87% postępowań wybierana jest oferta z ceną najtańszą (niestety UZP nie dysponuje narzędziami pozwalającymi na analizę relacji między ceną szacunkową a ceną wybranej oferty, chociaż obserwacje rynku wskazują, że jest to niemal zawsze cena niższa niż szacunkowa⁹⁴).

Niepokojący 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 – 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.

Wykres 50. Dlaczego nie wszystkie ogłoszone postępowania zostały rozstrzygnięte?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy nie zakończyli podpisaniem umowy w 2010/2011/2012 roku przynajmniej jednego ogłoszonego postępowania). Badani mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź, dlatego procenty nie sumują się do 100. ABC – różnice istotne statystycznie.

⁹³ Przy założeniu, że jest ona powiązana z kwotą, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia.

⁹⁴ Na przykład średni udział ceny wybranej oferty w szacunkowej wartości zamówienia na podstawie 21 ogłoszeń o rozstrzygnięciu postępowania z dn. 18.10.2013 r., opublikowanych w jednym z portali monitorujących przetargi, wyniósł 85%.

Jednak nawet postępowania rozstrzygnięte nie zawsze kończą się 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 poprzednich latach – 11%. 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.

Skala nieprawidłowości stwierdzanych w prowadzonych postępowaniach przez organy kontrolne nie była wysoka, jednak wyższa niż w poprzednich pomiarach. Do nieprawidłowości stwierdzonych przez organy kontrolne w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przyznało się 5% zamawiających (w poprzednich pomiarach 2-3%). Stosunkowo rzadko jednak stwierdzone nieprawidłowości skutkowały unieważnieniem postępowania (3%) lub rozwiązaniem zawartej już umowy (6%).

Zapytaliśmy badanych również o stosowane kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty. Jak wynika z analizy wyników badań jakościowych wchodzących w skład pomiaru z 2011 roku, jak również ubiegłorocznych wyników badań ilościowych wykonawców, kwestia ta budzi wśród uczestników rynku i w dyskursie publicznym duże, niemające kontrowersje. Mimo ogólnej akceptacji postulatu racjonalności wydatkowania środków publicznych wykonawcy oraz niektórzy zamawiający uważają, że kryterium najniższej ceny stosowane jest w zamówieniach publicznych zdecydowanie zbyt często⁹⁵. Problemy wynikające z wyłaniania wykonawców w oparciu o najniższą cenę często nagłaśniane były w mediach na przestrzeni lat 2011-2013. W praktyce stosowania zamówień publicznych w tym okresie nic nie zmieniło się w zakresie kryterium cenowego – według danych UZP odsetek postępowań, w których cena była jedynym kryterium wyboru oferty, nawet nieznacznie wzrósł z 91% w latach 2010 i 2011 do 92% w 2012 roku. Nieznaczny spadek odsetka zamówień, w których zamawiający stosowali inne niż cena kryteria wyboru oferty widać także w ich deklaracjach (wykres 51). W pomiarze w 2013 roku odsetek zamówień, w których stosowano kryteria pozacenowe, zamawiający oszacowali następująco: dla usług – 7%, dla dostaw – 4,5%, dla robót budowlanych – 2,9%.

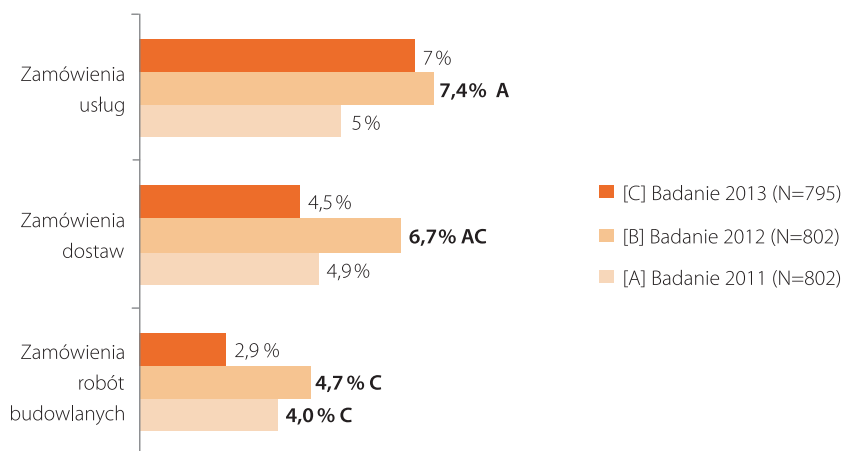
Szacowane przez zamawiających odsetki postępowań z zastosowaniem kryteriów pozacenowych są niższe niż notowane w sprawozdaniach o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych Urzędu Zamówień Publicznych. Według danych UZP jedynie w 8% postępowań poniżej progów unijnych zastosowano kryteria inne niż cena. Odsetek ten był zróżnicowany w zależności od rodzaju zamówienia: najniższy dla robót budowlanych – 5%, nieco wyższy – dla dostaw (7%), najwyższy – dla usług (13%).

Możliwą przyczyną rozbieżności między szacunkami zamawiających a danymi UZP 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, co – wśród ogółu publicznych zleceń – jeszcze bardziej zwiększa znaczenie czynnika ekonomicznej konkurencyjności.

Jak wspomniano, szacunki zamawiających były niższe niż w latach ubiegłych (z wyjątkiem usług, w których do kryteriów pozacenowych skłaniano się rzadziej niż w 2011 roku, ale częściej niż w 2010 roku), co odpowiada trendom obserwowanym w statystykach UZP opisujących rynek.

⁹⁵ 18% wykonawców i 8% zamawiających w spontanicznych odpowiedziach na pytanie o zmiany, jakie należałoby wprowadzić w rynku zamówień publicznych mówiło o konieczności odejścia od stosowania wyłącznie kryterium cenowego na rzecz kryterium jakości. Co dziesiąty wykonawca mówił także o tym, że rynek zamówień publicznych ze względu na kryterium najniższej ceny zaniża opłacalność ekonomiczną działalności biznesowej. Ponadto 49% zamawiających uznało, że kupowane towary i usługi są gorszej jakości niż na rynku komercyjnym.

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



Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

Wyniki badania pokazują, że skłonność do stosowania kryteriów pozacenowych jest powiązana z instytucjonalnymi zasobami wiedzy na temat zamówień publicznych. Organizacje oceniające tę wiedzę jako wystarczającą częściej stosowały kryteria pozacenowe niż te, które przyznawały się do deficytów w wiedzy. Wiedza ta sprzyja kształtowaniu się świadomości na temat znaczenia wyboru wykonawców w oparciu o kryteria jakościowe, merytoryczne. Należy sądzić, że wyposaża ona w instrumenty niezbędne dla przeprowadzenia takiego postępowania, w tym także w umiejętności ustalenia pozacenowych kryteriów wyboru wykonawców.

Częstotliwość stosowania kryteriów pozacenowych była także wyższa w instytucjach posiadających wyodrębnione komórki ds. zamówień publicznych. Zależność ta jest związana z czynnikiem wiedzy, bowiem należy zakładać, że wraz z wyższym poziomem specjalizacji w strukturze organizacyjnej rośnie również poziom kompetencji pracowników w obszarze ich specjalizacji.

Z opisanych wyżej powodów kryteria pozacenowe wyraźnie częściej wykorzystywano także w instytucjach centralnych.

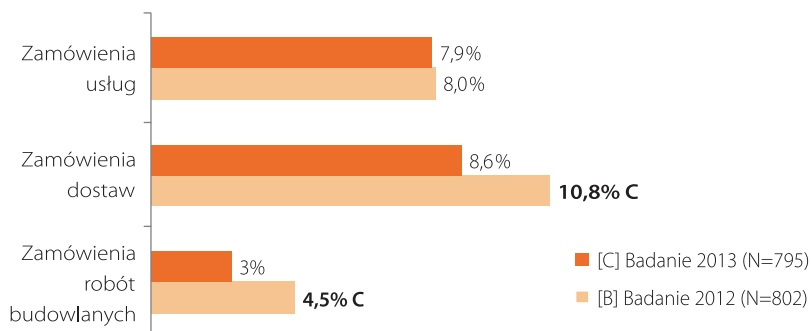
Chcemy jednak zaznaczyć, że brakiem dostatecznej wiedzy nie należy jednak tłumaczyć unikania przez zamawiających stosowania kryteriów jakościowych. Jak pokazują wyniki przeprowadzonych badań, rotacja wśród pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi jest zjawiskiem marginalnym. A zatem założenie, że to brak odpowiednich kompetencji decyduje o stosowaniu niemal wyłącznie kryterium cenowego byłoby równoznaczne z zanegowaniem zdolności zamawiających do nabywania wiedzy. Wydaje się, że relatywnie dużą rolę (oprócz ewentualnego braku kompetencji) mogą odgrywać inne czynniki, na które wskazują obserwacje Urzędu Zamówień Publicznych: niedostrzeżenie przez zamawiających korzyści płynących ze stosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert, większa czasochłonność przygotowania i przeprowadzenia postępowania wykorzystującego kryteria pozacenowe, obawy zamawiających przed zakwestionowaniem zastosowanych kryteriów pozacenowych przez organy kontrolujące prawidłowość wydatkowania środków publicznych⁹⁶.

Do rzadkości należały także – podobnie jak w poprzednich pomiarach – postępowania, w których zamówienia są dzielone na części – odsetek takich postępowań wśród postępowań prowadzonych w 2012

⁹⁶ J. Sadowy (red.), *Kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego – przykłady i zastosowanie*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2011, s. 5-6.

roku zamawiający oszacowali na ok. 8% w przypadku dostaw i usług i 3% w przypadku robót budowlanych⁹⁷ (wykres 52). Rozwiązania tego typu wykorzystywały częściej, co rozumiały, instytucje prowadzące większą liczbę postępowań (odsetek zamówień dzielonych na części rośnie wraz z liczbą postępowań) oraz placówki opieki zdrowotnej w przypadku zamówień dostaw (podobne zależności odnotowano w poprzednich pomiarach).

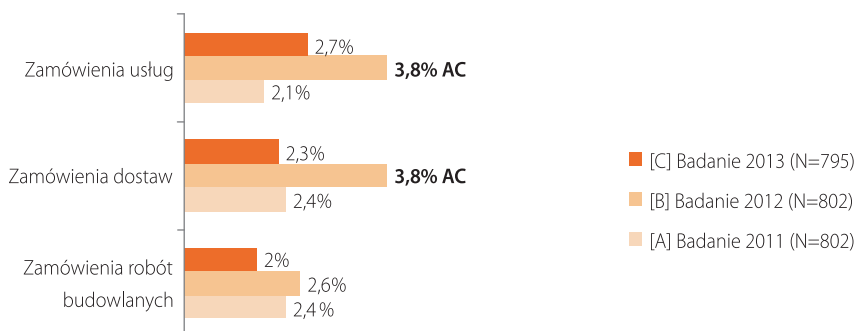
Wykres 52. W jakiej części prowadzonych postępowań w 2012/2011 roku zamówienie zostało podzielone na części? Proszę wyrazić w procentach.



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w poprzednich pomiarach sporadycznie dopuszczano możliwość składania ofert wariantowych (wykres 53). W zależności od typu zamówienia odsetek takich postępowań wahał się od 2% w przypadku robót budowlanych do 2,7% w przypadku usług i dostaw. Składanie ofert wariantowych częściej umożliwiały przedsiębiorstwa państwowe (tabela 16). Przedsiębiorstwa państwowe to jednocześnie ten typ instytucji, w których na przestrzeni lat 2010-2012 liczba postępowań z możliwością składania ofert wariantowych systematycznie wzrastała.

Wykres 53. W jakiej części prowadzonych postępowań w 2012/2011/2010 roku dopuszczono możliwość składania ofert wariantowych? Proszę wyrazić w procentach.



Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

⁹⁷ Niewielka liczba takich zamówień może wynikać z ograniczeń ustawowych, obaw przed działaniem instytucji kontrolnych. Prawdopodobnie też dlatego na dzielenie zamówienia na części najczęściej decydują się zamawiający charakteryzujący się wysokimi kompetencjami w zakresie zamówień publicznych.

Tabela 16. W jakiej części prowadzonych postępowań w 2012/2011/2010 roku dopuszczono możliwość składania ofert wariantowych? Proszę wyrazić w procentach.

	Instytucje centralne	Instytucje samorządowe	Instytucje oświatowe	Przedsiębiorstwo państwowe	Ochrona zdrowia	Inne
Zamówienia usług						
Badanie 2013	3%	2,4%	3%	4,4%	0%	2,5%
Badanie 2012	6,1%	3,6%	2,1%	3,3%	2,4%	7,3%
Badanie 2011	1,6%	2,7%	2,7%	1,8%	2,2%	0,3%
Zamówienia dostaw						
Badanie 2013	2,2%	2%	2,3%	3,9%	0,4%	2%
Badanie 2012	5,3%	3,3%	3,7%	3,4%	4,7%	4,9%
Badanie 2011	1,6%	2,2%	6%	1,5%	3,1%	0,5%
Zamówienia robót budowlanych						
Badanie 2013	2,7%	1,1%	1,2%	4,3%	2%	2,2%
Badanie 2012	4,6%	2,8%	2,6%	1,7%	1,2%	1,3%
Badanie 2011	2,4%	2,5%	2,9%	2%	2,3%	2,2%

Źródło: Badania ilościowe zamawiających: 2011 – N=802, 2012 – N=802, 2013 – N=795.

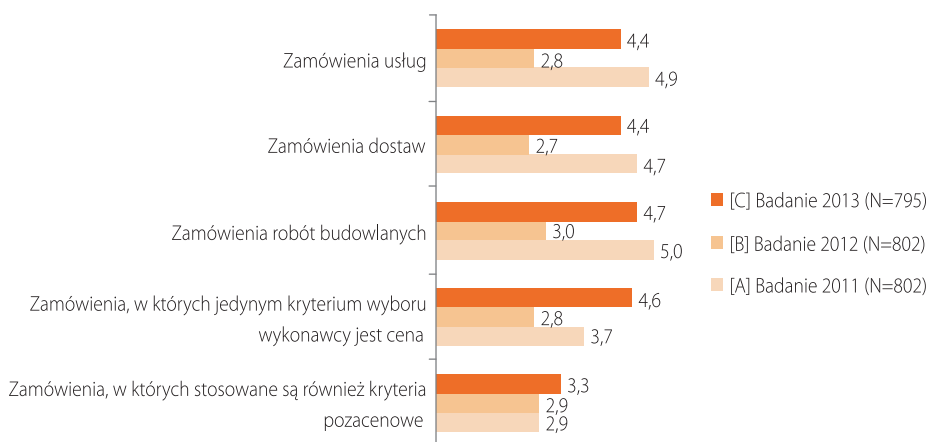
W porównaniu z pomiarem z 2012 roku deklarowany przez zamawiających czas zapewniany wykonawcom na przygotowanie ofert uległ wydłużeniu, zbliżając się do poziomu notowanego w 2011 roku (wykres 54). W przypadku wszystkich typów zamówień (usługi, dostawy, roboty budowlane) wynosi on obecnie – według deklaracji zamawiających – około 4,5 tygodnia, czyli około 32 dni. Dane te, w jeszcze większym stopniu niż w zeszłorocznym pomiarze, odbiegają jednak od rzeczywistego czasu trwania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Średni czas trwania postępowania (łącznie z przygotowaniem oferty i jej oceną) o wartości poniżej progów unijnych (które wśród ogółu postępowań stanowią zdecydowaną większość) to według danych UZP 31 dni – od ogłoszenia do rozstrzygnięcia postępowania. Deklarowany przez zamawiających czas zapewniany wykonawcom na przygotowanie ofert konsumowałby go zatem w całości. Dla przykładu, średni czas przewidziany na składanie ofert w 35 ostatnich postępowaniach wyszukanych w jednej z bezpłatnych wyszukiwarek przetargów wyniósł 14 dni.

Trudno jednoznacznie przesądzić o powodach uzyskania takiego, mało realistycznego wyniku. Oczywiście zawyżone szacunki wynikają na pewno częściowo z faktu, że zamawiający wypowiadali się o całym spektrum udzielanych zamówień, w tym tych o wartości powyżej progów unijnych (czas trwania postępowań jest w tym przypadku znacznie dłuższy, a więc i czas przewidziany na przygotowanie ofert). Na pewno jednak nie można odmówić badanym wiedzy na temat praktyk własnej instytucji w tym zakresie – niemal wszyscy badani są bowiem zaangażowani w formalną obsługę zamówień (znaczna część z nich – 80% – dodatkowo od strony merytorycznej).

Zastanawiający jest także fakt, że czas przewidziany na składanie ofert jest krótszy w przypadku postępowań, w których przewidziano pozacenowe kryteria wyboru ofert (średnio 3,3 tygodnia) niż wówczas, gdy jedynym kryterium wyboru najlepszej oferty jest cena (4,6 tygodnia). Podobna relacja miała jednak miejsce także w pomiarze z 2011 roku. Jedynym nasuwającym się wyjaśnieniem tej różnicy może być większa czasochłonność postępowań z kryteriami pozacenowymi, zarówno na etapie przygotowania postępowania (m.in. zdefiniowanie kryteriów), jak i – prawdopodobnie – na etapie realizacji zamówienia. Powoduje to, że zamawiający, działając w bardziej napiętych ramach czasowych, skracają w ramach postępowań czas przewidziany na przygotowanie ofert (mieszcząc się oczywiście w przewidzianych ramach ustawowych)⁹⁸.

⁹⁸ Należy jednocześnie zaznaczyć, że przez swoje działania zamawiający istotnie ograniczają możliwość zadawania pytań. A okazji do ich zadania jest z pewnością więcej w przypadku postępowań wykorzystujących pozacenowe kryteria oceny oferty.

Wykres 54. Ile wynosi przeciętny czas (w tygodniach), jaki Państwa instytucja zapewnia wykonawcom na przygotowanie ofert?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających.

5.2. Obsługa zamówień publicznych

5.2.1. Wielkość i struktura zasobów ludzkich

Struktury organizacyjne zamawiających, dedykowane do obsługi zamówień publicznych, cechują się dużą stabilnością na przestrzeni ostatnich trzech lat. Nie są one jednak jednolite. Zamawiający różnią się przede wszystkim pod względem posiadania odrębnych komórek właściwych do spraw zamówień publicznych. Komórki takie nadal posiada nieco mniej niż połowa badanych instytucji (42%). Nadal obserwujemy także dość oczywisty związek między istnieniem takich komórek a aktywnością zamawiającego w udzielaniu zamówień publicznych. Wśród zamawiających zlecających rocznie najmniejszą liczbę postępowań (należących pod względem liczby postępowań do pierwszej i drugiej grupy kwartylowej⁹⁹, czyli prowadzących mniej niż 7 postępowań w ostatnim roku) odrębne komórki posiadało 27% badanych instytucji. Odsetek ten wzrastał wraz z liczbą udzielanych postępowań (9-21 postępowań – 46%, ponad 21 postępowań – 68%). Podobnie jak w obydwu poprzednich pomiarach najwyższy odsetek zamawiających posiadających odrębne komórki do spraw zamówień publicznych odnotowano w placówkach ochrony zdrowia (62%), co ma związek z większą liczbą prowadzonych przez nie postępowań.

W przypadku 58% zamawiających sprawami zamówień publicznych zajmują się wyłącznie oddelegowani pracownicy innych komórek. Taki model obsługi zamówień szczególnie często jest obserwowany w instytucjach oświatowych (68%) i samorządowych (61%).

Liczba osób pracujących w komórkach zajmujących się zamówieniami publicznymi w dalszym ciągu oscyluje wokół 3, choć w bieżącym pomiarze była nieco niższa (średnio 2,5 osoby) niż w dwóch poprzednich (2011 – 2,8, 2012 – 3,0). Zdziwienie budzi fakt, że liczba osób pracujących w komórkach ds. zamówień

⁹⁹ Grupy kwartylowe zostały wyznaczone przez podział respondentów na 4 grupy ze względu na liczbę prowadzonych postępowań. W pierwszej grupie znajdują się instytucje, które prowadziły 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 między zamawiającymi różniącymi się pod względem aktywności w udzielaniu zamówień publicznych.

wień publicznych w niewielkim stopniu jest uzależniona od liczby prowadzonych postępowań. Średnia dla dwóch pierwszych grup kwartylowych wyniosła 2,1 osoby, podczas gdy średnia dla trzeciej i czwartej grupy to 2,4 osoby. Może to świadczyć o nieefektywnej alokacji zasobów ludzkich w instytucjach zamawiających. Problem ten widać w odpowiedziach na pytanie o występowanie problemu deficytu kadrowego. Choć generalnie większość badanych nie widziała takiego problemu, to jednak w grupach prowadzących najmniej postępowań (pierwsza i druga kwartylowa) o wystarczających zasobach ludzkich mówili niemal wszyscy badani, a w trzeciej i czwartej grupie było to już „tylko” 90% i 80%.

Struktura pracowników ze względu na rodzaj wykonywanych przez nich obowiązków jest podobna jak w poprzednich latach (tabela 17). W składzie typowego działu zamówień publicznych dominują osoby, które zajmują się zarówno obsługą formalną, jak i merytoryczną zamówienia (średnio 1,7 osób). Osoby o wąskim obszarze specjalizacji stanowią mniejszość, przy czym nieco większy udział w strukturze zatrudnienia mają pracownicy do spraw obsługi formalnej (średnio 0,5) niż pracownicy, których wyłączną rolą jest obsługa merytoryczna zamówień (średnio 0,3). Jak zatem widać, w komórkach ds. zamówień publicznych w instytucjach zamawiających ceniona jest wszechstronność. Relatywny deficyt pracowników merytorycznych jest zaś rekompensowany częstym korzystaniem z pomocy pracowników merytorycznych innych komórek. Praktyki takie mają miejsce w podobnej jak w pomiarze ubiegłorocznym liczbie instytucji (34%, odsetek ten był wyższy w pierwszym pomiarze – 43%). Liczba pracowników wspierających działy zamówień publicznych, po wzroście w pomiarze z 2012 roku (do 23,5; wzrost może być związany z większą liczbą udzielanych zamówień), wróciła jednak do swego poziomu z pomiaru z 2011 roku i wyniosła 13. Korzystanie z pomocy pracowników innych działów jest – podobnie jak obydwu wcześniejszych pomiarach – tym częstsze, im większa jest liczba udzielanych zamówień publicznych (odpowiednio 14%, 21%, 28% i 54% w kolejnych grupach kwartylowych).

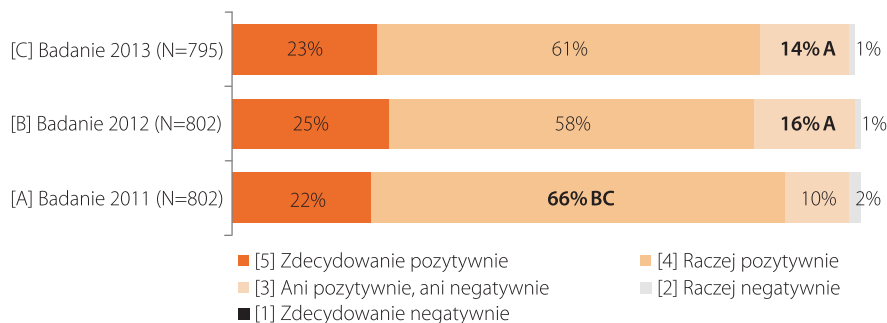
Utrzymała się obserwowana w poprzednich pomiarach tendencja, że w instytucjach, w których nie ma odrębnych komórek do spraw zamówień publicznych, w związku z czym obsługują je oddelegowani pracownicy innych komórek, zasoby kadrowe są nieznacznie mniejsze niż w instytucjach o bardziej sformalizowanych strukturach organizacyjnych. Średnia liczba pracowników innych komórek oddelegowanych do obsługi zamówień publicznych wyniosła 1,5 (tyle samo jak w pierwszym pomiarze i nieznacznie mniej niż w drugim). Wykonywane przez nich zadania mają jednak podobny charakter jak u zamawiających posiadających odrębne działy do spraw zamówień publicznych. Najczęściej – podobnie jak w poprzednich pomiarach – pracownicy łączą obsługę formalną i merytoryczną (średnia liczba osób wykonujących tego typu zadania to 1,5), rzadziej specjalizują się wyłącznie w jednym obszarze – formalnym lub merytorycznym – zamówień publicznych.

Tabela 17. Liczba pracowników obsługujących zamówienia publiczne

	Instytucje posiadające wyodrębnione komórki do spraw zamówień publicznych			Instytucje, w których zamówienia publiczne obsługują oddelegowani pracownicy innych komórek		
	[C] 2013 (N=336)	[B] 2012 (N=293)	[A] 2011 (N=338)	[C] 2013 (N=459)	[B] 2012 (N=509)	[A] 2011 (N=464)
Średnia liczba pracowników, w tym:	2,5	3,0 C	2,8	2,1	2,4 C	2,4 C
Pracownicy, których rolą jest wyłącznie obsługa formalna zamówienia	0,5	0,8 C	0,7 C	0,3	0,3	0,4 BC
Pracownicy, których rolą jest wyłącznie obsługa merytoryczna zamówienia	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5 BC
Pracownicy, którzy zajmują się zarówno obsługą formalną, jak i merytoryczną zamówienia	1,7	1,9	1,8	1,5	1,7 AC	1,5

Ocena współpracy z komórkami/pracownikami merytorycznymi do spraw przedmiotu zamówienia jest podobna jak w latach ubiegłych – kształtując się na dosyć wysokim poziomie (wykres 55). Pozytywnie oceniło ją ponad 80% badanych, w tym około 25% przyznało oceny zdecydowanie pozytywne. Podobny rozkład ocen uzyskaliśmy w roku ubiegłym (w pierwszym pomiarze odsetek pozytywnych ocen był o 4 punkty procentowe wyższy). Respondenci zgłaszający zastrzeżenia najczęściej podnosili te same kwestie co w badaniach zeszłorocznych: zarzuty dotyczące braku wiedzy/znajomości przepisów przez pracowników merytorycznych i przygotowywania niedokładnych opisów przedmiotu zamówienia (po 17%).

Wykres 55. Jak ocenia Pan(i) współpracę z komórkami/pracownikami merytorycznymi, właściwymi do spraw przedmiotu zamówienia?



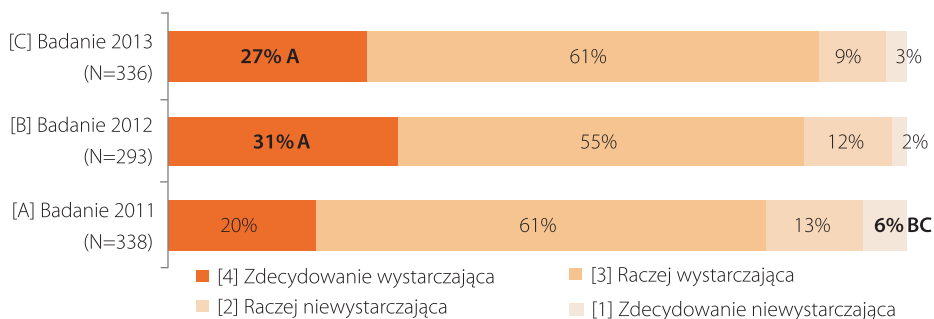
Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

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 bardzo korzystnie (wykres 56). Blisko 90% zamawiających uznaje instytucjonalne zasoby kadrowe za wystarczające, w tym 27% za zdecydowanie wystarczające. Ten ostatni odsetek, podobnie jak i zeszłoroczny, był istotnie statystycznie wyższy niż w pierwszym pomiarze. Opinię o niewystarczających zasobach wyraziło 12% badanych (w tym tylko 3% stwierdziło, że są one zdecydowanie niewystarczające; w porównaniu z pierwszym pomiarem był to odsetek istotnie statystycznie niższy).

Jak już wspomniano wcześniej deficyty kadrowe były częściej zgłaszane – podobnie jak w latach ubiegłych – przez zamawiających prowadzących wiele postępowań (powyżej 21; wskazał na nie co piąty z tej grupy badanych).

Wyniki wszystkich pomiarów wskazują zatem na dopasowanie w instytucjach zamawiających liczby zadań z zakresu zamówień publicznych do posiadanych zasobów kadrowych, choć zastanawiające są niewielkie różnice liczby zatrudnionych do obsługi zamówień publicznych niezależnie od liczby prowadzonych postępowań. Sytuacja w tym zakresie w dwóch ostatnich pomiarach uległa przy tym znaczącej poprawie – blisko 30% instytucji, o około 10 punktów procentowych więcej niż wcześniej, określa swoje zasoby jako zdecydowanie wystarczające. Wydaje się to mieć związek ze zmniejszeniem się liczby postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w latach 2011 i 2012 (na co wskazują zarówno dane UZP, jak i deklaracje respondentów) oraz znaczącym zmniejszeniem ich wartości, co może mieć potencjalny wpływ na zmniejszenie się stopnia pracochłonności ich obsługi.

Wykres 56. Czy liczba osób pracujących w komórce zajmującej się zamówieniami publicznymi, w stosunku do liczby prowadzonych postępowań jest: ...?



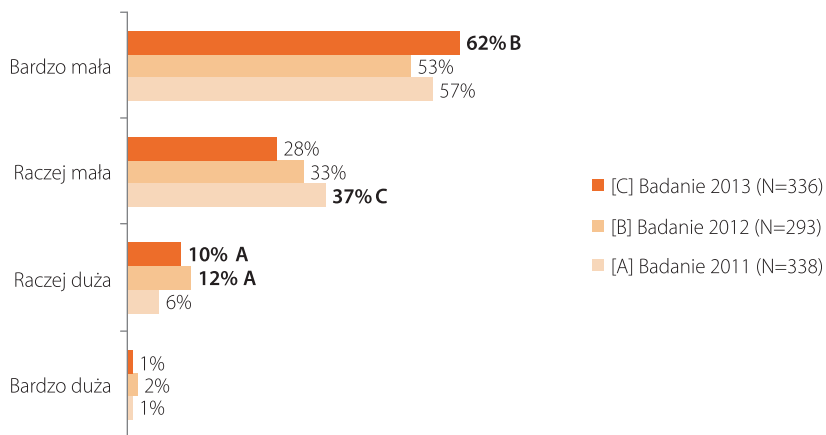
Źródło: Badania ilościowe zamawiających (zamawiający posiadający komórki do spraw zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

Deklaracje zamawiających pokazują jednakże, że obciążenie pracowników obsługujących zamówienia publiczne prowadzonymi postępowaniami było w pomiarze z 2013 roku podobne jak w pierwszym pomiarze – na jednego pracownika przypadało w ciągu roku 5,6 postępowań. Liczba ta jest jednak wyższa niż w ostatnim pomiarze, kiedy na jednego pracownika działu zamówień publicznych przypadały 4,5 postępowań. Ten wzrost liczby prowadzonych postępowań nie spowodował jednak istotnego pogorszenia oceny adekwatności wielkości zasobów kadrowych do liczby prowadzonych postępowań.

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, o które firma się ubiegała, wyniosła na jednego pracownika 4,1 (w roku ubiegłym – 4,2, a w pomiarze z 2011 roku – 3,6), zaś przeciętna liczba pozyskanych zamówień – 2,5 (w roku ubiegłym – 2,8, w pomiarze z 2011 roku – 2,3). Warto podkreślić, że wykonawcy ci działają jednak przede wszystkim na rynku komercyjnym – rynek zamówień publicznych stanowi mniejszą część ich obrotów, a zatem przedstawione dane nie obrazują pełnego ich obciążenia. 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.

Dla działów obsługi zamówień publicznych – oprócz satysfakcjonującego poziomu zatrudnienia – typowa jest także niewielka rotacja pracowników. Podobnie jak w dwóch poprzednich pomiarach respondenci w zdecydowanej większości (90%) stwierdzili, że jest to zjawisko o skali raczej lub bardzo małej (wykres 57). Wprawdzie najwięcej deklaracji na temat bardzo małej lub raczej małej skali rotacji zebrano w pierwszym pomiarze (94%), to jednak pomiar bieżący przyniósł najwięcej wskazań na bardzo małą skalę zjawiska (62%, o 9 punktów procentowych więcej niż w pomiarze z 2012 roku, różnica istotna statystycznie, i 5 punktów procentowych więcej niż w pierwszym pomiarze). Ogólnie rzecz biorąc stabilizacja zatrudnienia w działach obsługi zamówień publicznych utrzymuje się na przestrzeni całego badanego okresu, a w pomiarze z 2013 roku jeszcze bardziej się umocniła. Skłonność pracowników do zmiany miejsca zatrudnienia mogą hamować zjawiska kryzysowe na rynku pracy. Problem rotacji dotyka co dziesiątego zamawiającego, częściej tych zlokalizowanych w dużych miastach, liczących ponad 200 tys. mieszkańców. Najczęstsze przyczyny rotacji wynikały z rezygnacji pracowników z pracy, motywowanych przyczynami ekonomicznymi, a także ze zmian organizacyjnych w instytucji.

Wykres 57. Czy rotacja (wymiana) pracowników w komórce zajmującej się zamówieniami publicznymi w Pana(i) instytucji jest:...?:

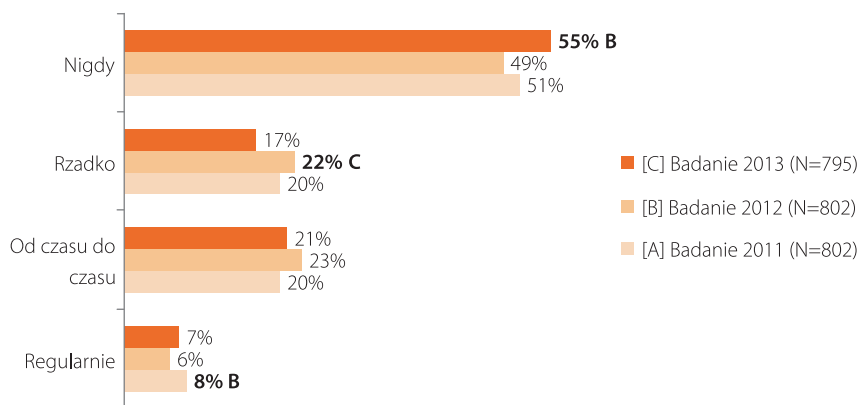


Źródło: Badanie ilościowe zamawiających (zamawiający posiadający komórki do spraw zamówień publicznych). ABC – różnice istotne statystycznie.

W bieżącym pomiarze, po odnotowanym w ubiegłym roku spadku, wrócił do poziomu z pierwszego pomiaru (w 2011 roku) odsetek instytucji, które zatrudniają prawników-specjalistów od prawa zamówień publicznych. Wynosi on obecnie 22%. Odsetek instytucji zatrudniających prawników – specjalistów od prawa zamówień publicznych, podobnie jak i w poprzednich pomiarach, wyraźnie wzrasta wraz z liczbą prowadzonych postępowań. W grupie prowadzących najmniejszą liczbę postępowań wynosi on 11%, podczas gdy wśród najbardziej aktywnych (ponad 21 postępowań rocznie) – 40%. Na wysokim poziomie pozostaje on również wśród zamawiających posiadających wyodrębnione komórki do spraw zamówień publicznych (32%). Średnia liczba zatrudnianych prawników – specjalistów od prawa zamówień publicznych utrzymuje się na tym samym poziomie jak w latach ubiegłych i wynosi średnio 1,5. Co ciekawe, liczba zatrudnianych prawników w bardzo niewielkim stopniu zależy od aktywności instytucji w udzielaniu zamówień publicznych (w grupie instytucji najmniej aktywnych wynosi 1,3; w grupie instytucji najbardziej aktywnych – 1,5). Prawdopodobnie wynika to z faktu, że instytucje – niezależnie od ich wielkości – zatrudniają z reguły 1-2 prawników do realizacji szeroko rozumianej pomocy prawnej, w tym w zakresie prawa zamówień publicznych. To powoduje, że opisane wyżej zróżnicowanie nie jest duże.

Mimo rzadkiego zatrudniania prawników nadal nie jest częstą praktyką korzystanie z zewnętrznych usług prawnych. Sytuacja w tym zakresie przedstawia się podobnie jak w obydwu wcześniejszych pomiarach, choć wzrósł o 6 punktów procentowych odsetek instytucji nigdy nie korzystających z zewnętrznych usług prawnych (wykres 58). Takie instytucje w badanej próbie dominowały i nadal dominują – jest ich 55%. Z zewnętrznych usług prawnych korzysta 45% zamawiających, w tym regularnie robi to tylko 7% zamawiających. Odsetek korzystających jest najniższy w grupie zamawiających o najniższej aktywności na rynku zamówień publicznych (z zewnętrznych usług prawnych w ogóle nie korzysta 59%, a regularnie korzysta tylko 4%). Ta grupa zamawiających, jak wyżej wspomniano, najrzadziej zatrudnia też prawników – specjalistów ds. zamówień publicznych (11%). Większość z instytucji prowadzących relatywnie niewielką liczbę postępowań o udzielenie zamówienia publicznego jest trwale pozbawionych pomocy prawnej.

Wykres 58. Jak często, jeżeli w ogóle, Pana(i) instytucja korzysta z zewnętrznych usług prawniczych związanych z zamówieniami publicznymi?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

Ta polityka, z jednej strony ekonomicznie racjonalna, tworzy jednak trwałe bariery w podnoszeniu kwalifikacji (uczeniu się przez doświadczenie współpracy z prawnikami) przez pracowników placówek działających na rynku zamówień mniej aktywnie. Warto dodać, że ponadprzeciętnie rzadkie korzystanie z zewnętrznych usług prawniczych cechuje zamawiających o niskim stopniu przyjazności wobec MSP (61%) i niskim stopniu innowacyjności w udzielaniu zamówień publicznych (65%). Trudno przesądzić o kierunku istniejącej zależności (czy to brak wiedzy – w wyniku braku kontaktu z ekspertami – wpływa na niski stopień przyjazności wobec MSP i niską aktywność w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych czy też odwrotnie, niechętna MSP i innowacyjnym zamówieniom postawa zamawiających skutkuje niską skłonnością do korzystania z zewnętrznych usług prawniczych). Bezsprzeczne pozostaje jednak fakt, że czynniki te współwystępują, tworząc dosyć odporny na ewentualną zmianę, trwały syndrom niskiego zaangażowania w poprawę jakości stosowania prawa zamówień publicznym, uwarunkowany niewielką aktywnością w tym zakresie. Ta niewielka aktywność w udzielaniu zamówień stanowi zarówno obiektywną, jak i subiektywną barierę w podejmowaniu działań samodoskonalących.

Wyniki badania – niezmiennie począwszy od pierwszego pomiaru w 2011 roku – potwierdzają, że wśród pracowników obsługujących zamówienia publiczne po stronie zamawiających przewagę liczebną mają kobiety nad mężczyznami. W strukturze działów zamówień publicznych kobiety stanowią nadal około 63% (średnio 1,6 spośród 2,5 pracowników). Wśród pracowników wspomagających obsługę zamówień publicznych w 41% organizacji także dominują kobiety, a w co trzeciej jest ich tyle samo co mężczyzn (w pomiarze zeszłorocznym dominacja kobiet w tej grupie pracowników była nieco wyższa – 49%). Także wśród respondentów udzielających wywiadu przeważają, tak jak w poprzednich latach, kobiety (63%). W pomiarze bieżącym większą równowagę cechowała się jednak struktura płci kierowników działów ds. zamówień publicznych. O ile w poprzednim pomiarze działy te były częściej kierowane przez kobiety (65%, odsetek ten odpowiadał udziałowi kobiet w ogólnej strukturze zatrudnienia w działach obsługujących zamówienia publiczne), to w pomiarze bieżącym kierownikami działów były podobnie często kobiety, jak i mężczyźni.

5.2.2. Zasoby wiedzy, podnoszenie kwalifikacji

Nie odnotowano żadnych zmian w ocenie wiedzy organizacji na temat zamówień publicznych w porównaniu z poprzednimi pomiarami (wykres 59). Niemal wszyscy zamawiający (94%) nadal oceniają wiedzę swoich instytucji na temat zamówień publicznych jako wystarczającą, chociaż większość z nich (69%)

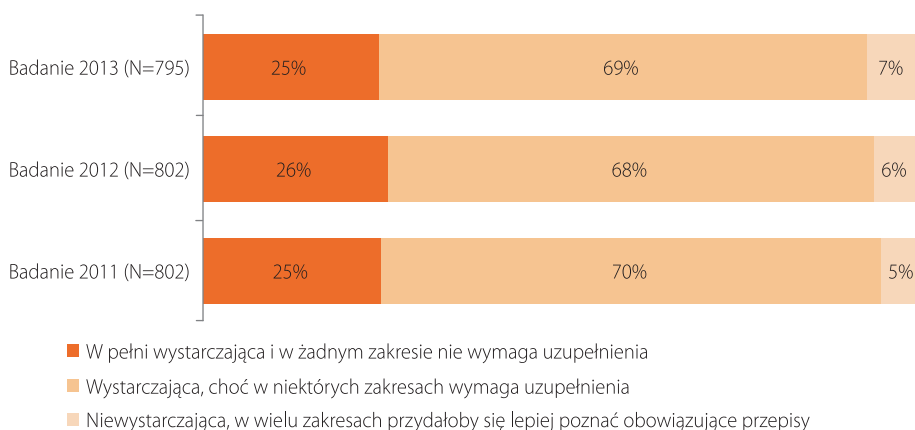
przyznaje, że wiedza ta w pewnych zakresach wymaga uzupełnienia. Do deficytów wiedzy w wielu zakresach przyznało się jedynie 7% zamawiających.

Zaobserwowano pewne zależności między samooceną wiedzy a najważniejszymi zmiennymi opisującymi organizacyjną praktykę udzielania zamówień publicznych. Po pierwsze, lepiej poziom wiedzy organizacji oceniali zamawiający z największym doświadczeniem w udzielaniu zamówień (mierzonego liczbą prowadzonych postępowań). Co trzeci z nich określił wiedzę organizacji jako w pełni wystarczającą, nie wymagającą uzupełnienia. Z powodu dużej aktywności w udzielaniu zamówień ponadprzeciętnie dobrze swoją wiedzę ocenili także instytucje ochrony zdrowia. Dwie trzecie najbardziej aktywnych publicznych zlecniodawców dostrzega jednak konieczność uzupełnienia wiedzy w pewnych zakresach. Ten krytycyzm w ocenie wiedzy najbardziej aktywnych zamawiających wynika zapewne z faktu, że w miarę kumulacji wiedzy w danym obszarze rośnie świadomość deficytów tej wiedzy i umiejętność wskazania obszarów niedostatecznie zgłębionych. Z kolei w instytucjach o najniższym poziomie aktywności wiedzę jako w pełni wystarczającą oceniło 21% badanych, a 12% stwierdziło, że wymaga ona uzupełnienia w wielu zakresach.

Na deklarowany poziom kompetencji miał wpływ również typ struktury organizacyjnej – posiadanie odrębnej komórki do spraw zamówień publicznych lub „rozproszony” sposób obsługi zamówień. Zamawiający o wyspecjalizowanych w zamówieniach publicznych strukturach częściej oceniali poziom wiedzy jako wystarczający, niewymagający uzupełnień (32%) i tylko 3% z nich stwierdziło, że wiedza jest niewystarczająca (w instytucjach cechujących się „rozproszonym” sposobem obsługi odsetki te wyniosły odpowiednio 19% i 9%).

Opisywane zróżnicowania nie są jednak duże – w każdej grupie zamawiających dominującym modelem oceny wiedzy jest ocena pozytywna, z częstą jednakże tendencją ku dostrzeganiu (raczej drobnych) deficytów kompetencji w wybranych obszarach. Można więc wnioskować – w związku z tym, że generalnie wszyscy zamawiający są usatysfakcjonowani ze swojego poziomu wiedzy (najwyższy odsetek negatywnych ocen to 12% w grupie instytucji prowadzących niewielką liczbę postępowań) – 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. Wydaje się w związku z tym, że samoocena wiedzy zamawiających nieco zamazuje obraz rzeczywistego potencjału kompetencyjnego 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).

Wykres 59. Czy ogólnie rzecz biorąc wiedza na temat zamówień publicznych w Pana(i) instytucji jest...?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających.

W celu oceny zasobów kadrowych instytucji biorących udział w badaniu ich reprezentantom zadano pytanie o ich staż zawodowy. Sytuacja w tym zakresie jest bardzo stabilna na przestrzeni ostatnich trzech lat (poza rejestrowanym w podawanym stażu upływem czasu, nie przekraczającym jednego roku między pomiarami), co potwierdza jednocześnie, że rotacja pracowników zamówień publicznych nie jest problemem zamawiających. Reprezentujący instytucję pracownicy udzielający wywiadu legitymują się dużym doświadczeniem zawodowym, liczącym średnio około 20 lat, w tym 8-letnim doświadczeniem w zamówieniach publicznych. Warto zauważyć, że publicznych zamawiających w niewielkim stopniu dotyka problem niedoświadczonych, początkujących pracowników. Tylko bowiem 1% ankietowanych przedstawicieli zamawiających posiada doświadczenie w zamówieniach publicznych krótsze niż 2 lata. Oczywiście należy tu liczyć się z preselekcją respondentów do wywiadu (poszukiwano osób posiadających wiedzę na temat zamówień instytucji), jednak ta preselekcja musiała być wydatnie ograniczona przez fakt, że w 60% instytucji zamówienia obsługuje maksymalnie dwóch pracowników. Wybór respondenta do wywiadu był zatem w sporej części instytucji ograniczony. Wszystkie badane instytucje, niezależnie od ich aktywności w udzielaniu zamówień publicznych, zatrudniają pracowników o podobnie długim stażu zawodowym w zamówieniach publicznych (choćby nieznacznie wyróżniają się tu pracownicy instytucji najbardziej aktywnie działających na tym polu).

Podobnie jak w pomiarze z ubiegłego roku, większość zamawiających deklaruje systematyczne uzupełnianie wiedzy na temat zamówień publicznych. Najczęściej odbywa się to w wyniku udziału w szkoleniach (wykres 60). Odsetek instytucji szkolących pracowników wyniósł 84% i był o kilka punktów procentowych wyższy niż w latach ubiegłych. Ten wzrost wydaje się wynikać z niedawnej nowelizacji prawa zamówień publicznych (w lutym 2013), co spowodowało wzmożone zainteresowanie informacjami na temat wprowadzonych zmian. Z tego samego powodu zresztą nieco bardziej popularne niż w poprzednim pomiarze stały się wszystkie metody podnoszenia kwalifikacji w obszarze zamówień publicznych (nie były to jednak różnice istotne statystycznie). Nie zmieniła się jednak hierarchia ich ważności. Na drugim miejscu pod względem popularności uplasowały się *ex equo* śledzenie portali branżowych oraz lektura branżowych czasopism (po 79%). Niewiele rzadziej w uzupełnianiu wiedzy na temat zamówień publicznych stosowane są nieformalne konsultacje z kolegami z innych instytucji (75%). Relatywnie najrzadziej wykorzystywanym rozwiązaniem nadal są konsultacje z prawnikami (65%; należy jednak pamiętać, że w 22% badanych instytucji jest zatrudniony prawnik).

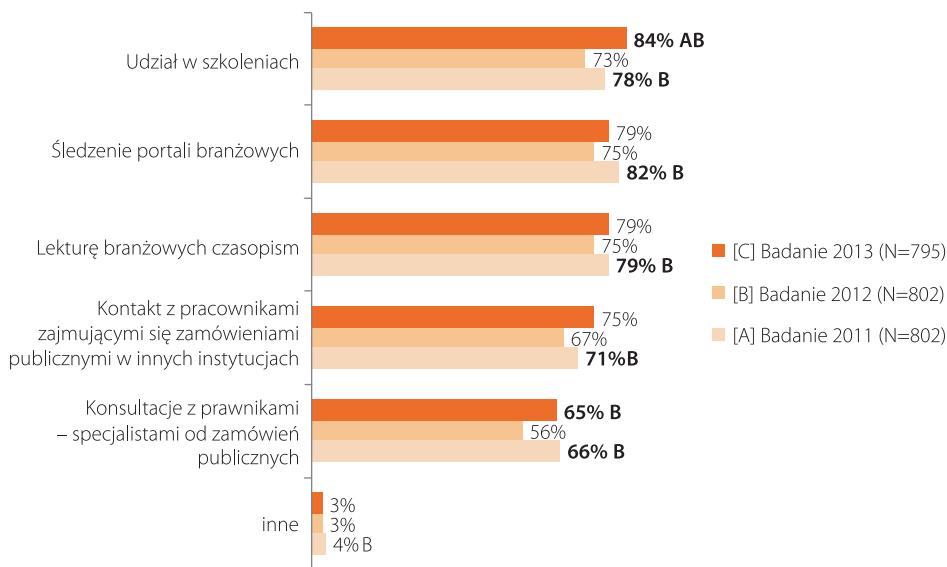
Po stabilnym pod względem legislacyjnym 2012 roku, kiedy wszystkie inicjatywy doszkalające obserwowane nieco rzadziej niż rok wcześniej, częstość ich podejmowania wróciła do poziomu z 2011 roku. Zamawiający doszkalali się wówczas aktywnie, w związku z – jak należy zakładać – wielokrotnymi istotnymi zmianami prawa zamówień publicznych w 2010 roku. Wydaje się, że także zmiana ustawy z 2012 roku wywołała podobny efekt. Wyniki badań jakościowych prowadzonych w pierwszym pomiarze pokazały bowiem, 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. Należy jednak podkreślić, że skala podejmowania różnego rodzaju działań pogłębiających wiedzę zamawiających była – nawet w stabilnym 2012 roku (i poprzedzającym go 2011) – bardzo duża¹⁰⁰.

Utrzymała się odnotowana w latach ubiegłych zależność polegająca na tym, że wszystkie działania doszkalające 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 szkolenia (69%) i konsultacje koleżeńskie z pracownikami innych instytucji (63%), zaś najmniej

¹⁰⁰ Niewątpliwie wpływ na częste prowadzenie szkoleń ma również fakt, że są one w administracji jednym z nielicznych elementów systemu motywacyjnego.

popularne – konsultacje z prawnikami (50%). W najbardziej aktywnej grupie zamawiających działania doszktałające podejmowało od 80% do 91% instytucji w zależności od rodzaju działania.

Wykres 60. 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. ABC – różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w latach ubiegłych odnotowano także zależność polegającą na częstszym podejmowaniu działań doszktałających 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 doszktałających wahał się od 51% do 72% w zależności od działania, zaś wśród zamawiających najbardziej przyjaznych – od 84% do 96%. Zaobserwowano także, tak jak w latach ubiegłych, 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 80% do 94%) niż zamawiający najmniej aktywni w tym obszarze (od 46 do 73%). Uzyskane dane potwierdzają zatem istnienie związku (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. Bardziej aktywne w podejmowaniu działań doszktałających były także instytucje samorządowe.

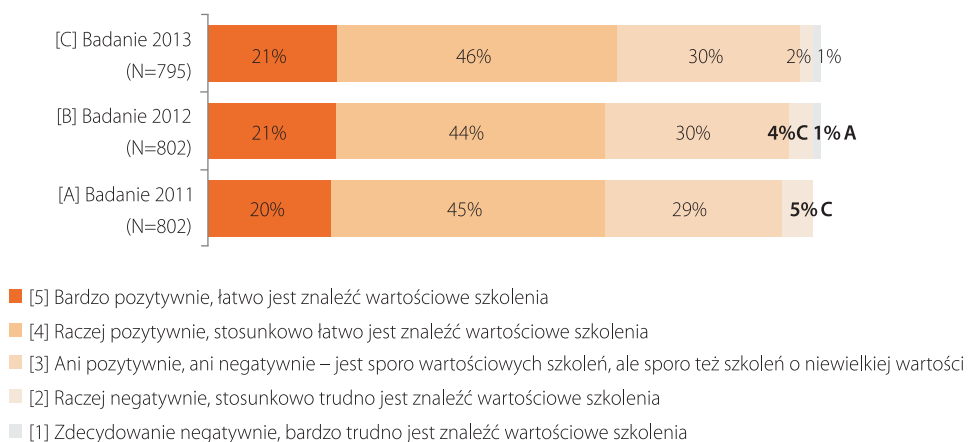
O ile w pomiarze z 2012 roku 62% przedstawicieli badanych instytucji zadeklarowało, że w okresie dwóch lat poprzedzających badanie zorganizowało szkolenia na temat zamówień publicznych, to w 2013 roku było to 76% (różnica istotna statystycznie). Przyczyną również tego stanu rzeczy wydaje się zasygnalizowana wyżej zmiana prawa zamówień publicznych w 2012 roku.

Częstotliwość korzystania ze szkoleń w okresie ostatnich dwóch lat poprzedzających badanie podlega wpływowi podobnych zmiennych jak wyżej opisane, podobnie jak i w poprzednich pomiarach. Szkolenia najrzadziej miały miejsce w podmiotach organizujących najmniejszą liczbę postępowań (54%), w instytucjach oświatowych (64%) oraz w tych, które cechowały się najmniej przyjazną postawą wobec

MSP (62%) i najmniej zorientowanych innowacyjnie (61%). Najczęściej natomiast ze szkoleń korzystały instytucje o największej liczbie prowadzonych postępowań (90%), najbardziej przyjazne wobec sektora MSP (90%) oraz aktywne w obszarze zamówień innowacyjnych (88%).

W ocenie rynku szkoleniowego nie odnotowano żadnych zmian w porównaniu z poprzednimi pomiarami (wykres 61). Nadal dominowały pozytywne oceny rynku – około dwie trzecie badanych uznało, że bardzo lub raczej łatwo jest znaleźć wartościowe szkolenia. Typowy dla oceny oferty szkoleniowej jest jednak liczny odsetek opinii ambiwalentnych (30%), świadczących o dostrzeganiu w ofercie szkoleniowej z zakresu zamówień publicznych zarówno dobrych, jak i złych produktów. Negatywne opinie na temat dostępnej oferty szkoleniowej wyraziło tylko 3% badanych. Podobnie jak w latach ubiegłych korzystne oceny rynku szkoleniowego były częściej udziałem zamawiających najbardziej aktywnych w udzielaniu zamówień publicznych oraz najczęściej korzystających ze szkoleń.

Wykres 61. Jak Pan(i) ocenia rynek szkoleniowy, jeżeli chodzi o szkolenia dotyczące funkcjonowania na rynku zamówień publicznych?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystyczne.

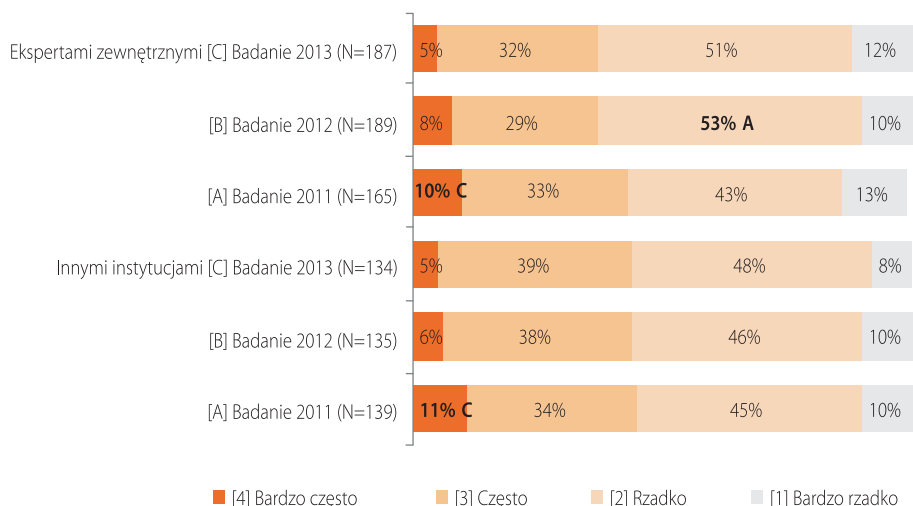
5.2.3. Korzystanie z zewnętrznych usług doradczych

Na przestrzeni ostatniego roku nie zaszły żadne zmiany w skali korzystania przez zamawiających z zewnętrznych usług doradczych (wykres 62). W dalszym ciągu nieco ponad jedna piąta zamawiających współpracuje na etapie przygotowania postępowania z ekspertami zewnętrznymi (w 2012 roku – 24%; w 2011 roku – 21%). Nieco rzadziej deklarowano współpracę z innymi instytucjami (18%, w poprzednich pomiarach – 17%). Ponadprzeciętną skłonność do współpracy odnotowano – podobnie jak w latach ubiegłych – wśród instytucji przyznających się do niewystarczającej wiedzy na temat zamówień publicznych. Można więc sądzić, że w ich przypadku współpraca ta ma służyć eliminacji instytucjonalnych deficytów wiedzy.

Także częstotliwość podejmowanej współpracy pozostała na zasadniczo tym samym, niezbyt wysokim poziomie. Współpraca z ekspertami zewnętrznymi w 37% instytucji w ogóle ją podejmujących ma miejsce często lub bardzo często (odsetek ten jest dokładnie taki sam jak w zeszłym roku, choć w porównaniu z pierwszym pomiarem jest on o 5 punktów procentowych niższy). Częstą lub bardzo częstą współpracę z innymi instytucjami deklaruje zaś, podobnie jak w ubiegłym roku, 44% zamawiających (odsetek ten jest zbliżony jak w poprzednich pomiarach). Częstotliwość współpracy z ekspertami zewnętrznymi

i innymi instytucjami była wyższa wśród zamawiających oceniających swoją wiedzę na temat zamówień publicznych jako niewystarczającą.

Wykres 62. Jak często współpracujecie Państwo z ...?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających (zamawiający współpracujący z ekspertami zewnętrznymi lub innymi instytucjami). ABC – różnice istotne statystycznie.

Profil ekspertów zewnętrznych, z którymi zamawiający nawiązują współpracę, jest nieco inny niż w poprzednich pomiarach (tabela 18). Na pierwszy plan wysunęły się bowiem potrzeby nawiązywania współpracy z ekspertami z zakresu prawa, w tym prawa zamówień publicznych. Tendencja do nawiązywania współpracy z ekspertami zewnętrznymi pod wpływem deficytów wiedzy w dziedzinach merytorycznych, związanych z przedmiotem zamówienia była w bieżącym pomiarze znacznie słabiej widoczna, choć podobnie często współpracowano z ekspertami z dziedziny budownictwa oraz niektórych obszarów merytorycznych o wysokim stopniu specjalizacji (ekonomia, doradztwo techniczne, architektura itp.).

Tabela 18. Jakie dziedziny/obszary wiedzy reprezentują eksperci, z którymi Państwo współpracujecie?

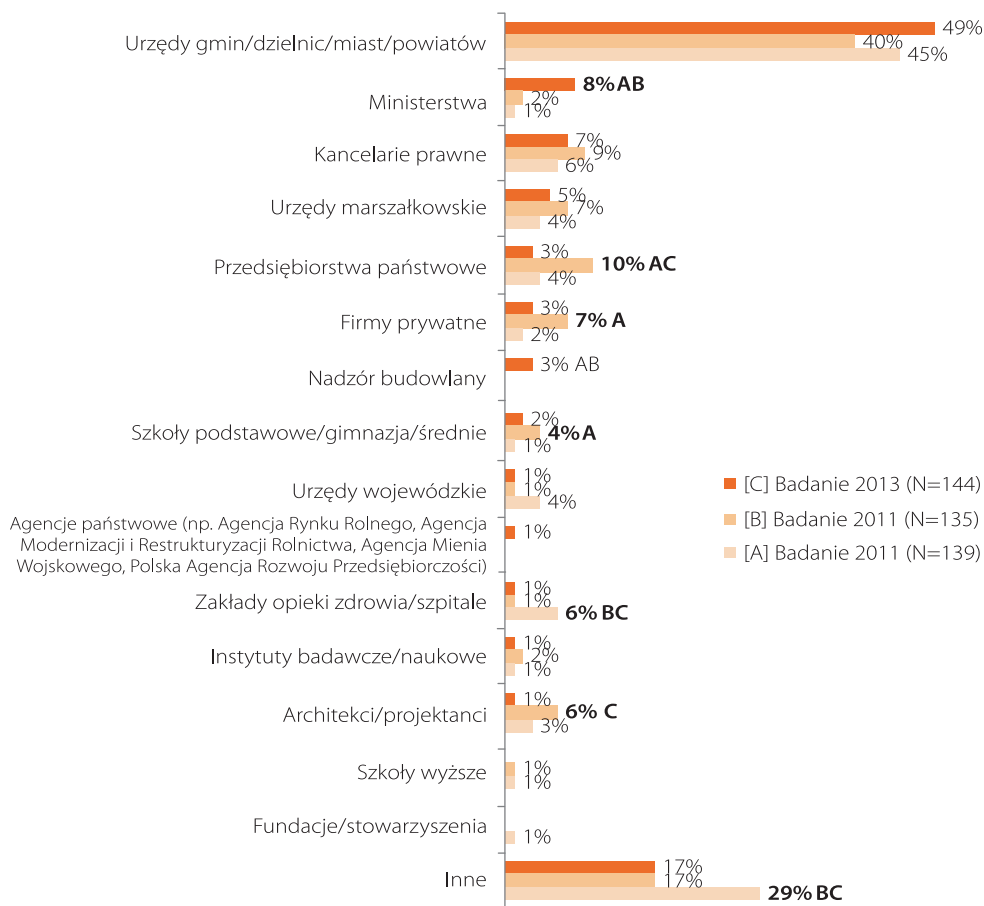
	[C] Badanie 2013 (N=187)	[B] Badanie 2012 (N=189)	[C] Badanie (N=165)
Prawo	33%	41%	35%
Zamówienia publiczne	19% AB	0%	0%
Budownictwo	16%	19%	15%
Doradztwo merytoryczne	8%	30% C	39% BC
Ekonomia/ finanse	4%	3%	8% BC
Doradztwo techniczne	4% B	1%	5% B
Ubezpieczenia	4%	2%	2%
Architektura/ projekty	4%	5%	2%
Usługi	4% AB		
Inne	7%	8%	7%

Źródło: Badania ilościowe zamawiających (zamawiający współpracujący z ekspertami zewnętrznymi). Badani mogli udzielić więcej niż jedną odpowiedź – procenty nie sumują się do 100. W tabeli pominięto wskazania dla roku 2013 o wartościach poniżej 3%. ABC – różnice istotne statystycznie.

Z kolei instytucje zapraszane do współpracy (wykres 63) to – podobnie jak latach ubiegłych – przede wszystkim urzędy gmin/dzielnic/miast/powiatów (40%). Pozostałe wskazania na typy instytucji są nadal bardzo rozproszone. W bieżącym pomiarze odnotowano wiele drobnych różnic w częstości wskazań na poszczególne typy instytucji, jednak zazwyczaj nie były to różnice istotne statystycznie. Wyjątkiem był wzrost pozycji ministerstw (potwierdzony różnicą istotną statystycznie) w sieci instytucjonalnej współpracy zamawiających.

Dokładna analiza danych potwierdza stwierdzony w latach ubiegłych fakt, że współpracę podejmują instytucje o podobnym profilu lub powiązane ze sobą zadaniami czy relacjami hierarchicznymi. Stąd też wynika wysoka pozycja urzędów jednostek samorządu terytorialnego wśród instytucji zapraszanych do współpracy. Z jednej strony urzędy te mają największy udział wśród publicznych zamawiających (ok. 50%), z drugiej strony – sieć urzędów gminy jest najbardziej rozbudowaną i dostępną ofertą koleżeńską (wyświadczaną jednak przez przedstawiciela określonej instytucji) pomocy w sytuacjach problematycznych związanych ze stosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych.

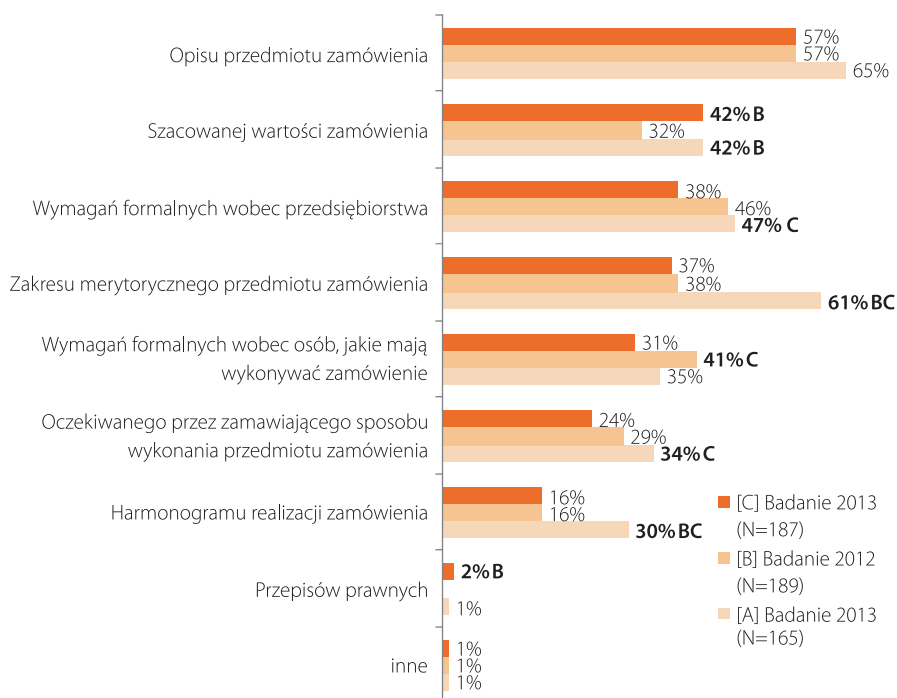
Wykres 63. Z jakimi instytucjami Państwo współpracujecie?



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

Współpraca z ekspertami zewnętrznymi najczęściej dotyczy opisu przedmiotu zamówienia, nieco rzadziej – oszacowania jego wartości, sprecyzowania jego zakresu merytorycznego, ustalenia wymagań formalnych wobec wykonawcy (wykres 64). W porównaniu z latami ubiegłymi, zwłaszcza z pierwszym pomiarem w 2011 roku, obszary tej współpracy ulegały ograniczeniu (odsetki wskazań systematycznie maleją).

Wykres 64. Jakich obszarów dotyczy współpraca z ekspertami zewnętrznymi? Czy dotyczy ona:…?

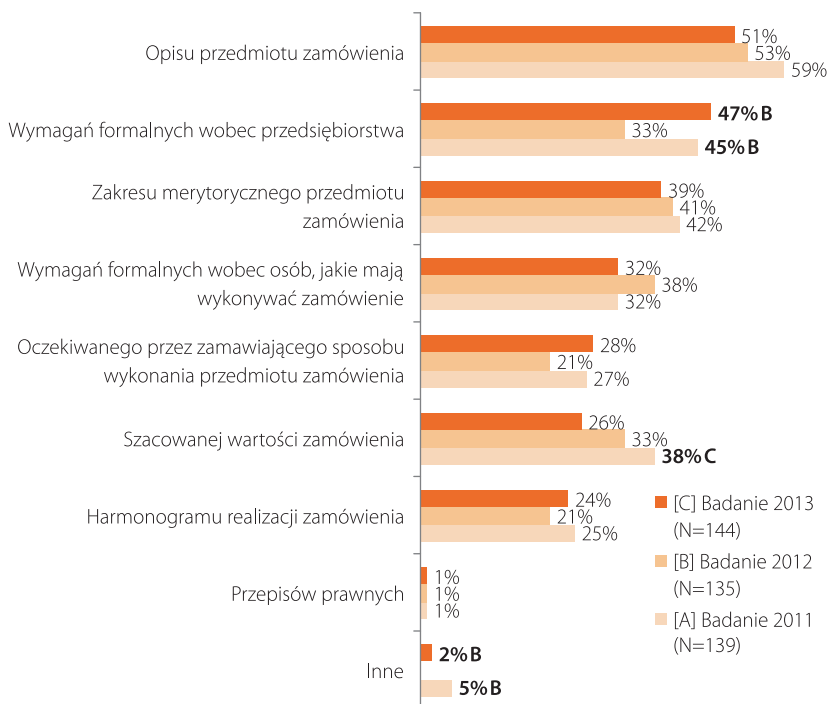


Źródło: Badania ilościowe zamawiających. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. ABC – różnica istotna statystycznie.

Zasadniczo tych samych kwestii: opisu przedmiotu zamówienia, ustalenia wymagań wobec wykonawcy, zakresu merytorycznego zamówienia najczęściej dotyczy także współpraca z innymi instytucjami (wykres 65). W tym przypadku także w niektórych obszarach nastąpiło na przestrzeni lat 2011-2013 ograniczenie współpracy (dotyczy to zwłaszcza szacowanej wartości zamówienia), jednak nie było ono tak wyraźne jak w przypadku kooperacji z ekspertami zewnętrznymi.

Prawdziwa wydaje się – sygnalizowana już wyżej – hipoteza, że współpraca z ekspertami zewnętrznymi odbywa się na zasadach komercyjnych, zaś współpraca z innymi instytucjami (ich przedstawicielami) ma charakter partnerski lub koleżeński. Jest ona zatem nieodpłatna i nie podlega uwarunkowaniom budżetowo-finansowym, którym podlegać może kooperacja z zewnętrznymi, płatnymi ekspertami.

Wykres 65. Jakich obszarów dotyczy współpraca z innymi instytucjami? Czy dotyczy ona: ...?



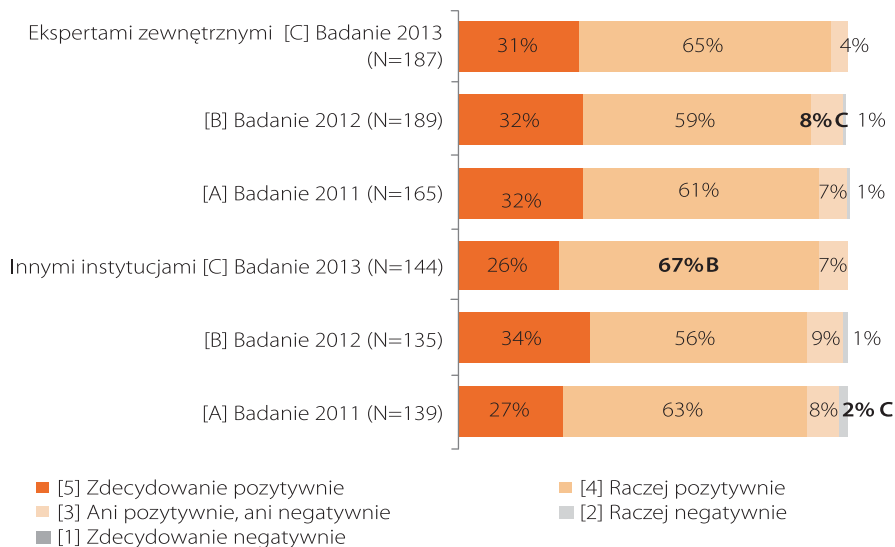
Źródło: Badania ilościowe zamawiających. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. ABC – różnica istotna statystycznie.

Bardzo rzadkim zjawiskiem jest nadal zapraszanie ekspertów zewnętrznych i instytucji do udziału w ocenie ofert. W porównaniu z ubiegłymi latami nie odnotowano tu żadnych zmian – w dalszym ciągu tylko 16% zamawiających zaprasza ekspertów do współpracy na tym etapie postępowania, a 10% inne instytucje. Zamawiający, którzy angażują zewnętrznych ekspertów do oceny ofert, częściej rekrutują się z grupy ponadprzeciętnie przyjaźnie nastawionych do MSP. Z kolei do współpracy z innymi instytucjami na etapie oceny ofert częściej skłaniają się zamawiający zlokalizowani na obszarach wiejskich oraz prowadzący niewielką liczbę postępowań.

Nie są to też nadal praktyki szczególnie popularne. Często lub bardzo często z ekspertami zewnętrznymi współpracuje 39% zamawiających (którzy w ogóle podejmują taką współpracę), z innymi instytucjami – 48%. O ograniczaniu współpracy z ekspertami zewnętrznymi, również w obszarze oceny oferty, świadczy fakt, że odsetek zamawiających często lub bardzo często z nimi współpracujących systematycznie spada na przestrzeni lat 2011-2013 (z 52% w 2011 roku do 39% w pomiarze bieżącym, różnica jest istotna statystycznie). Takich zmian nie odnotowano w przypadku współpracy z innymi instytucjami.

Nie zmieniła się także w porównaniu z poprzednimi pomiarami ocena współpracy z ekspertami i instytucjami zewnętrznymi (wykres 66). Zamawiający w przeważającej większości (około 90%) ocenili ją pozytywnie, w tym również stosunkowo często zdecydowanie pozytywnie. Głosy negatywne zgłosili pojedynczy badani.

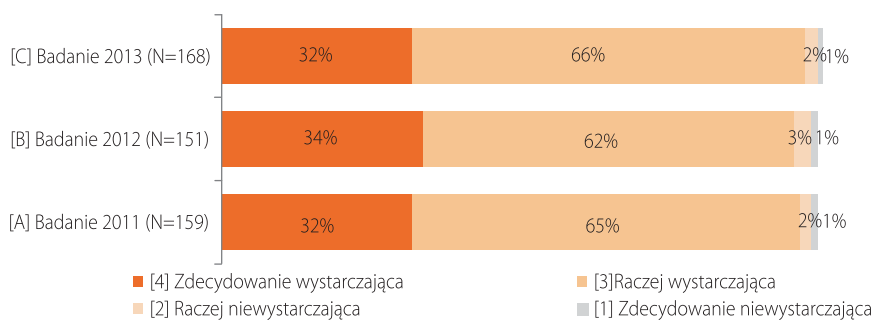
Wykres 66. Jak ocenia Pan(i) jakość współpracy z ekspertami/institucjami?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnica istotna statystycznie.

Rzadka współpraca zamawiających z ekspertami zewnętrznymi i innymi instytucjami jest w ocenie zamawiających, tak jak i w poprzednich latach, w pełni adekwatna do ich potrzeb (wykres 67). Niemal wszyscy badani stwierdzili bowiem, że częstotliwość ich współpracy z ekspertami zewnętrznymi/innymi instytucjami jest wystarczająca. Wyniki bieżącego pomiaru potwierdzają więc hipotezę, że za ograniczony zakres współpracy odpowiada przede wszystkim odczuwany brak potrzeb oraz dobra samoocena własnej wiedzy, a nie bariery finansowe czy proceduralne.

Wykres 67. 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 (tabela 19). 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 sposób postrzegania rynku przez zamawiających jest zasadniczo podobny jak w poprzednich latach, jednak w wielu aspektach opinie zamawiających na temat rynku i rządzących nim regulacji stały się bardziej krytyczne niż w pomiarze zeszłorocznym. 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 blisko dwóch trzecich badanych nadal aktualny jest pogląd, że przepisy Pzp nie zawsze pozwalają na wybór najlepszego wykonawcy (średnia 3,7, ze stwierdzeniem zgodziło się 65%). Jest to jednocześnie pogląd, w stosunku do którego osiągnięto największy konsensus wśród zamawiających. Odsetek badanych zgadzających się z tym wątpliwie świadczącym o jakości prawa zamówień publicznych stwierdzeniem był nawet wyższy niż w pomiarze zeszłorocznym (o 4 punkty procentowe), tym samym wrócił do swojego poziomu z 2011 roku. Co drugi zamawiający nadal uważa, że przepisy ustawy nie są dostosowane do realiów rynkowych (51%, średnia 3,4; dane te są identyczne jak w latach ubiegłych).

Podobnie często wyrażano krytyczny pogląd czyniący ustawę odpowiedzialną za to, że kupowane towary i usługi są gorszej jakości od nabywanych na wolnym rynku (49%, średnia 3,4; brak zmian istotnych statystycznie w stosunku do lat ubiegłych). W porównaniu z poprzednimi pomiarami 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 2,0).

Niski był także – podobnie jak w latach ubiegłych – 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 38% zamawiających, przeciw zaś wyraziło niewiele mniej – 28% (średnia 3,1).

b. Procedury prawa zamówień publicznych i ich stosowanie

Blisko dwie trzecie zamawiających było nadal zdania, że przepisy Pzp zmieniają się zbyt często (64%, średnia 3,8). W porównaniu z poprzednim pomiarem wzrósł odsetek tego rodzaju opinii (o 8 punktów procentowych; różnica była istotna statystycznie), osiągając tym samym poziom zanotowany w pierwszym pomiarze. Ta zmiana poglądów wydaje się być prostym efektem „świeżej” (w momencie realizacji badania) nowelizacji ustawy Pzp (w odróżnieniu od względnie wolnego od poważnych zmian 2011 roku). Należy jednak zauważyć, że teza o zbyt częstych zmianach przepisów jest drugą (oprócz tezy o braku gwarancji wyboru najlepszego wykonawcy), w stosunku do której osiągnięto tak wysoki konsensus (odsetek zgadzających się z pozostałymi stwierdzeniami był niższy). Spora część badanych (60%, średnia 3,6), tak jak w i ubiegłych latach, sądzi, że biurokracja związana z zamówieniami publicznymi zniechęca przedsiębiorców do ubiegania się o zamówienia. Także w przypadku tego stwierdzenia, po okresowej poprawie opinii w zeszłym pomiarze, sytuacja wydaje się wracać do poziomu wyjściowego, zarejestrowanego w pierwszym pomiarze. Niezależnie

od tych drobnych zmian biurokracja utrzymała jednak status istotnej bariery udziału przedsiębiorców w rynku. Podobnego rodzaju ograniczenia występują także po stronie zamawiających – są to skomplikowane, trudne do stosowania przepisy, z czym zgadza się ponad połowa badanych (54%, średnia 3,4). Aprobata dla tego negatywnego stwierdzenia była wyższa niż w latach ubiegłych, co może także wynikać z faktu niedawnej zmiany przepisów Pzp i konieczności ich przyswojenia przez zamawiających. Być może właśnie dostrzegane problemy z nadmierną biurokratyzacją obszaru zamówień publicznych sprawiają, że respondenci często (56% średnia 3,5; dane podobne jak w latach ubiegłych) pozytywnie oceniali pomysł składania dokumentów za pośrednictwem poczty elektronicznej, jako znacznie ułatwiający prowadzenie postępowań.

Dość wysoki poziom poparcia odnotowano także dla stwierdzenia, zgodnie z którym przepisy Pzp powodują, że sektor publiczny rozwija się wolniej niż komercyjny. Odsetek instytucji zgadzających się z tą opinią był wprawdzie nieco niższy w latach ubiegłych (o 5 punktów procentowych, różnica istotna statystycznie), jednak z uwagi na ciężar zarzutu pod adresem Pzp zawarty w tym stwierdzeniu, należy go i tak uznać jako bardzo wysoki (44%, średnia 3,3). Z dużą akceptacją – podobnie jak w dwóch poprzednich pomiarach – 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 niemal identyczne jak w poprzednich pomiarach). Jednak jeżeli przyjrzeć się odpowiedziom na inne pytania dotyczące systemu nadzoru i kontroli (opisane w dalszej części raportu), to negatywny wpływ kontroli na rynek zamówień publicznych staje się mniej jednoznaczny.

Obrońcy przepisów Pzp wydają się być w mniejszości – rzadko bowiem zgadzano się ze stwierdzeniem, że same przepisy Pzp są dobre, problemem jest natomiast ich niewłaściwe stosowanie (31%, średnia 2,9). W porównaniu z poprzednimi pomiarami opinię taką wyrażano rzadziej (o odpowiednio 7 i 4 punkty procentowe, różnice istotne statystycznie), co pokazuje, że wąskie grono obrońców Pzp skurczyło się na przestrzeni lat 2011-2013. Niezmienne jest jednak to, że stwierdzenie nadal budzi duże kontrowersje, wywołując podobnie często akceptację, jak i sprzeciw (ok. jednej trzeciej głosów). **Stosunkowo rzadko zgadzano się także z tezą, że regulacje ustawowe pozwalają na efektywne wydatkowanie środków publicznych (39%, średnia 3,1).** Odsetek ten był jednak jeszcze niższy w poprzednim pomiarze (o 5 punktów procentowych, różnica istotna statystycznie).

Niejednoznacznie w dalszym ciągu oceniano też problem rotacji w działach zamówień publicznych – stwierdzenie o dużej rotacji wśród ponad połowy badanych wywołało opinie ambiwalentne (ani się zgadzam, ani się nie zgadzam), pozostali częściej (26%) zgadzali się z poglądem o dużej rotacji (średnia 3,0). W porównaniu z latami ubiegłymi odsetek dostrzegających – i tak niezbyt dokuczliwy dla publicznych zamawiających – problem rotacji zmalał o blisko 10 punktów procentowych, co należy przypisać trudnej sytuacji na rynku pracy, w której pracownicy cechują się większą niż przeciętna lojalnością wobec swoich pracodawców.

c. Otwartość rynku

W porównaniu z latami ubiegłymi 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 podobne jak w poprzednich pomiarach). 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 latach ubiegłych).

Poparcie zamawiających dla postulatu zwiększenia dostępności informacji o zamówieniach publicznych było podobne jak w roku ubiegłym (53%, średnia 3,4), jednak wyższe niż w pierwszym pomiarze (o 7 punktów procentowych).

Szczegółowa analiza wyników w grupach zamawiających częściowo potwierdziła zeszłoroczne spostrzeżenia, że opinie na temat rynku zamówień publicznych, a zwłaszcza prawa zamówień publicznych, były mniej przychylne w instytucjach najbardziej doświadczonych – prowadzących największą liczbę po-

stępowarów. Tego typu zależności w bieżącym pomiarze odnotowano, jednak dotyczyły one mniejszej liczby stwierdzeń. Nadal wszakże w kluczowych stwierdzeniach opisujących funkcjonowanie rynku z punktu widzenia jego ekonomicznej i społecznej racjonalności odnotowaliśmy prawidłowość, że z nabywaniem doświadczenia w stosowaniu ustawy rośnie przekonanie o jej dysfunkcjonalności. Tacy doświadczeni zamawiający częściej zgadzali się bowiem ze stwierdzeniami, że przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych nie pozwalają wybrać najlepszego wykonawcy oraz że system kontroli zamówień publicznych skłania zamawiających do działania w sposób rutynowy, bezpieczny i do unikania niesprawdzonych rozwiązań. Częściej sądzili także, że przepisy zmieniają się zbyt często. Do takich poglądów częściej skłaniali się również zamawiający cechujący się dużą przyjaznością wobec MSP oraz szczególnie aktywni w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych. Opinie tej grupy instytucji, wykazujących ponadprzeciętny wysiłek, aby mając do dyspozycji trudną materię prawa zamówień publicznych, realizować zamówienia z należytą troską o ich jakość i długofalowe efekty, trudno bagatelizować.

Tabela 19. 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			[5] Zdecydowanie się zgadzam [4] Raczej się zgadzam			Średnia		
	[C]	[B]	[A]	[C]	[B]	[A]	[C]	[B]	[A]	[C]	[B]	[A]
	2013	2012	2011	2013	2012	2011	2013	2012	2011	2013	2012	2011
Przepisy Pzp nie zawsze pozwalają wybrać najlepszego wykonawcę	10%	12% C	12% C	25%	27% A	22%	65% B	61%	66% B	3,7 B	3,7	3,7
Przepisy Pzp zmieniają się zdecydowanie zbyt często	12%	14%	13%	24%	29% AC	23%	64% B	58%	63% B	3,8 B	3,6	3,7 B
Biurokracja związana z zamówieniami publicznymi zniechęca przedsiębiorców do ubiegania się o nie	14%	14%	16%	25%	28% A	22%	60%	57%	62% B	3,6	3,6	3,6
System kontroli zamówień publicznych skłania zamawiających do działania w sposób rutynowy, bezpieczny i unikania niesprawdzonych rozwiązań	12%	12%	11%	31%	30%	27%	58%	58%	61%	3,6	3,6	3,6
Zamówienia publiczne należy przygotowywać w taki sposób, aby ułatwić mikro, małym i średnie przedsiębiorstwom ich wygrywanie	15%	15%	15%	35%	35%	32%	50%	50%	53%	3,4	3,4	3,5
Zamówienia publiczne są dostępne dla wszystkich przedsiębiorców, nikogo nie dyskryminują	18%	18%	16%	28%	26%	25%	56%	56%	57%	3,5	3,5	3,5
Składanie dokumentów za pośrednictwem poczty elektronicznej znacznie ułatwiłoby prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego	14%	13%	15%	29%	31%	29%	56%	55%	56%	3,5	3,5	3,5
Informacja o zamówieniach publicznych powinna być bardziej dostępna dla przedsiębiorców	18%	17%	25% BC	29%	31%	29%	53% A	53% A	46%	3,4 A	3,5 A	3,3
Przepisy Pzp są bardzo skomplikowane i trudno je stosować	19%	21%	22% C	27%	32% AC	26%	54% B	47%	51%	3,4 AB	3,4	3,4
Przepisy Pzp sprawiają, że sektor publiczny rozwija się wolniej od sektora prywatnego	16%	14%	18% B	39%	37%	33%	44%	49% C	49% C	3,3	3,4	3,4
Przepisy Pzp nie są dostosowane do realiów rynkowych	16%	15%	19% BC	34%	35%	33%	51%	49%	49%	3,4	3,4	3,4

cd. tabeli 19.

	[1] Zdecydowanie się nie zgadzam [2] Raczej się nie zgadzam			[3] Ani się zgadzam, ani nie zgadzam			[5] Zdecydowanie się zgadzam [4] Raczej się zgadzam			Średnia		
	[C]	[B]	[A]	[C]	[B]	[A]	[C]	[B]	[A]	[C]	[B]	[A]
	2013	2012	2011	2013	2012	2011	2013	2012	2011	2013	2012	2011
Przepisy Pzp sprawiają, że kupowane towary i usługi są gorszej jakości od nabywanych na wolnym rynku	21%	18%	22% B	30%	34% AC	29%	49%	48%	49%	3,4	3,4	3,3
W rozwiązywaniu problemów i wątpliwości związanych z prowadzonymi przez nas zamówieniami publicznymi często pomagają nam sieć naszych nieformalnych kontaktów z innymi instytucjami	20%	20%	22%	37% AB	31%	28%	43%	49% C	50% C	3,3	3,4 C	3,3
W departamencie zamówień publicznych jest duża rotacja, jak tylko ktoś nauczy się dobrze stosować przepisy Pzp to szybko przechodzi do sektora prywatnego	20% AB	15%	15%	54% AB	49%	47%	26%	37% C	38% C	3	3,3 C	3,3 C
Regulacje ustawy o zamówieniach publicznych pozwalają na efektywne wydawanie publicznych pieniędzy	26%	23%	25%	34%	32%	31%	39%	44% C	42%	3,1	3,2 C	3,2
Stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych pozwala na zaoszczędzenie pieniędzy publicznych, przy zachowaniu wysokiej jakości nabywanych produktów i usług	28%	29%	27%	34%	32%	31%	38%	39%	42%	3,1	3,1	3,1
Przepisy Pzp są bardzo dobre, ale niewielu zamawiających potrafi z nich właściwie skorzystać	32%	30%	29%	37%	35%	33%	31%	35% C	38% C	2,9	3,1 C	3,1 C
Przepisy Pzp dobrze dbają o dobro publiczne, pozwalają na nabywanie najmniejszym kosztem najlepszych towarów i usług	33%	30%	34%	37%	35%	31%	31%	35% C	36% C	2,9	3 C	3

Źródło: Badania ilościowe zamawiających: 2013 (N=795), 2012 i 2011 (N=802). ABC – różnica istotna statystycznie.

5.3.2. Tryby udzielania zamówień publicznych – znajomość i preferencje

Statystyka Urzędu Zamówień Publicznych pokazuje, że najczęściej stosowanym trybem udzielania zamówień publicznych jest w Polsce – należący do procedur otwartych (zapewniających wykonawcom niedyskryminacyjny dostęp) – przetarg nieograniczony. Z drugiej strony, jest to jednak taki tryb, w którego istotę wpisany jest brak konsultacji zamawiającego (często nie będącego profesjonalistą w zakresie udzielanych zamówień) z rynkiem na kluczowym dla tworzenia się koncepcji realizacji zamówienia etapie przed składaniem ofert. Definiowanie najbardziej fundamentalnych oczekiwań i potrzeb następuje więc po stronie, często pozbawionego dostępu do najnowszej wiedzy i rozwiązań zamawiającego. Uważa się, że częste stosowanie trybu przetargu nieograniczonego kosztem trybów negocjacyjnych jest barierą rozwoju zamówień innowacyjnych.

Na przestrzeni lat objętych analizą pozycja przetargu nieograniczonego wśród innych trybów udzielania zamówień publicznych wzrosła. W 2010 roku tryb ten zastosowano w 78% postępowań, w 2011 roku – w 82%, a w 2012 roku – w 84%. Wartość zamówień udzielonych w tym trybie wśród ogółu zamówień także wzrosła – z 60% w 2010 roku do 68% w 2012 roku (w 2011 roku udział ten był taki sam jak w 2012)¹⁰¹. Utrzy-

¹⁰¹ Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 roku, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2013.

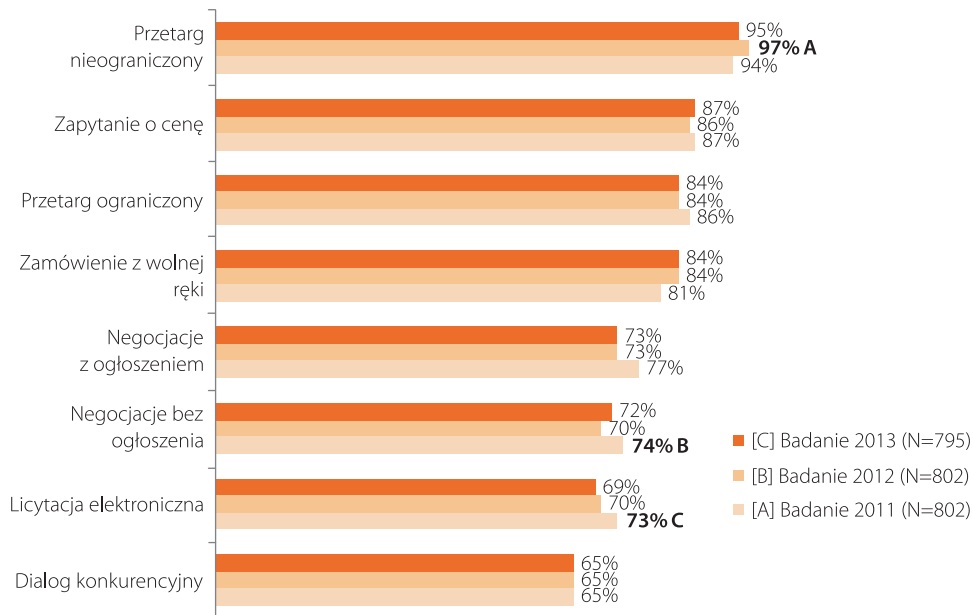
mać w mocy należy zatem wniosek o dużym konserwatyzmie zamawiających pod względem stosowanych trybów udzielania zamówień publicznych i o istnieniu barier w stosowaniu pozostałych trybów postępowań.

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 (wykres 68). 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 95%. Około 70% badanych wskazało jako znane, choćby ze słyszenia, tryby negocjacyjne oraz licytację elektroniczną. Najslabiej znanym trybem okazał się – tak jak w latach ubiegłych – dialog konkurencyjny (65%).

Opisana hierarchia znajomości trybów jest niemal identyczna jak w pomiarze z ubiegłego roku. Na znajomości stracił jedynie nieznacznie przetarg nieograniczony (spadek wskaźnika znajomości z 97% do 95%; różnica istotna statystycznie). Ponadto, w porównaniu z pierwszym pomiarem stracił także tryb licytacji elektronicznej (z 73% do 69%, różnica istotna statystycznie).

Wyniki badania wskazują zatem na spore deficyty wiedzy zamawiających w zakresie znajomości ustawy Prawo zamówień publicznych i na brak postępów w tym zakresie na przestrzeni lat 2011-2013. 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).

Wykres 68. Proszę powiedzieć, czy zna Pan(i), choćby ze słyszenia następujące tryby udzielania zamówień publicznych?



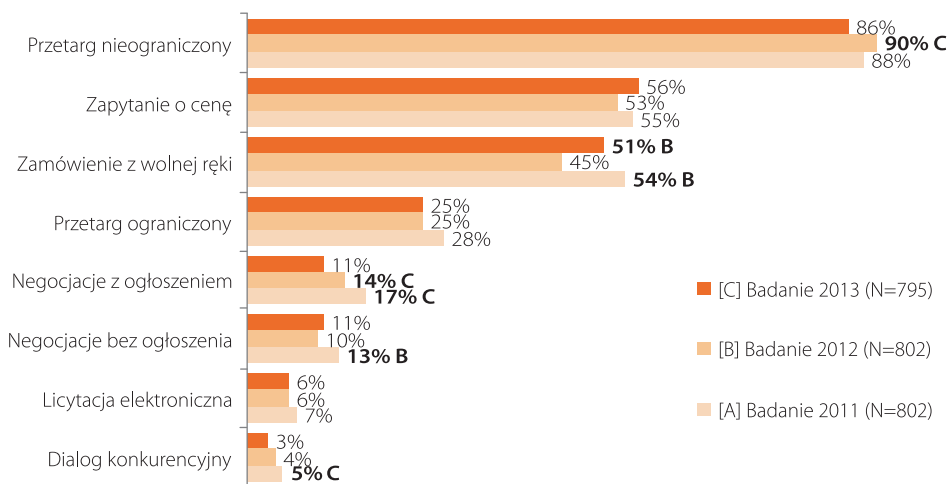
Źródło: Badania ilościowe zamawiających. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. ABC – różnica istotna statystycznie.

deklarują jako znane poszczególne tryby udzielania zamówień publicznych. Szczególnie duża różnica dzieli przy tym instytucje prowadzące najmniej postępowań rocznie, tj. od 1 do 2, od pozostałych. W tej pierwszej grupie zamawiających powszechnie znane (wskaźniki znajomości powyżej 70%) są jedynie przetargi nieograniczony i ograniczony, zapytanie o cenę oraz zamówienie z wolnej ręki. Znajomość pozostałych trybów udzielania zamówień kształtuje się na poziomie około 50%. Lepszą znajomością poszczególnych trybów udzielania zamówień wykazują się także, jak w poprzednich latach, zamawiający ponadprzeciętnie przyjaźni wobec MSP oraz ponadprzeciętnie zorientowani na zamówienia innowacyjne.

Zasadniczo podobnie jak w latach ubiegłych przedstawia się także hierarchia trybów udzielania zamówień publicznych ze względu na zakres doświadczeń z ich stosowaniem (wykres 69). Zdecydowana większość badanych miała kiedykolwiek do czynienia z przetargiem nieograniczonym – 86%. 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 (kiedykolwiek stosowało go 25% zamawiających), pozostałe zaś stosowane były kiedykolwiek przez maksymalnie kilkanaście procent zamawiających. Wśród nich licytacja elektroniczna – wraz z dialogiem konkurencyjnym – należały, tak jak i w latach ubiegłych, do najrzadziej stosowanych.

W porównaniu z pomiarem z zeszłego roku badani deklarowali nieznacznie rzadsze stosowanie przetargu nieograniczonego (różnica istotna statystycznie o 4 punkty procentowe, chociaż – jak wspomniano – według statystyk UZP obserwujemy wzrost popularności tego trybu na przestrzeni lat 2011-2012). Mniejsza grupa badanych miała ponadto do czynienia kiedykolwiek z negocjacjami z ogłoszeniem (różnica istotna statystycznie o 3 punkty procentowe) – na przestrzeni lat 2011-2013 obserwujemy systematyczny spadek popularności tego i tak mało popularnego trybu (na co wskazują także dane UZP). Również dialog konkurencyjny, mający wśród wszystkich trybów najbardziej marginalne znaczenie, jest obecnie rzadziej stosowany niż w pierwszym pomiarze (różnica istotna statystycznie o 2 punkty procentowe, co znajduje też odzwierciedlenie w danych statystycznych Urzędu Zamówień Publicznych). Do swojego poziomu z pierwszego pomiaru, dzięki wzrostowi z 45% w drugim pomiarze do 53% w pomiarze bieżącym, wrócił także odsetek zamawiających, którzy kiedykolwiek udzielili zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki. Według danych UZP ten tryb wśród ogółu postępowań ma udział malejący na przestrzeni lat 2011-2012 (z 14% do 12%), jednak wartościowo nieco zyskał na znaczeniu (z 8% do 10%).

Wykres 69. Czy Pana(i) instytucja kiedykolwiek wyłaniała wykonawców w trybie:...



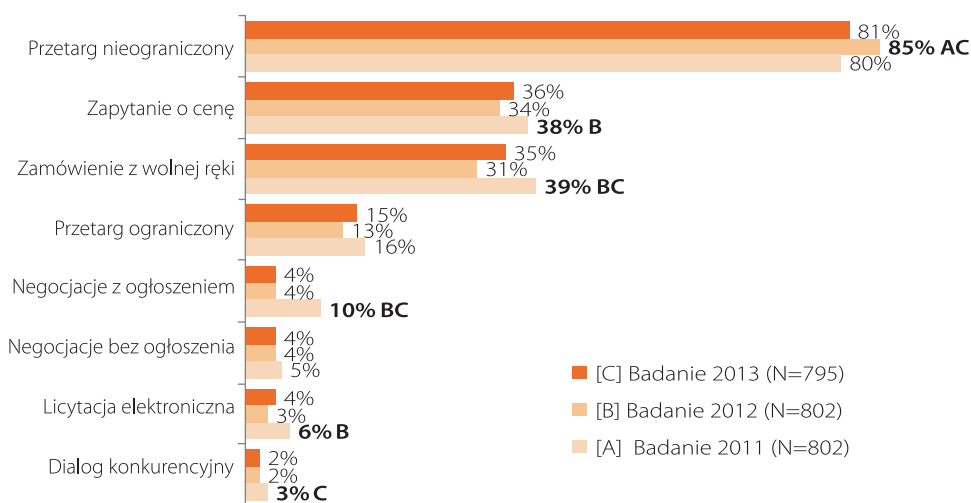
Źródło: Badania ilościowe zamawiających. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. ABC – różnica istotna statystycznie.

Niewiele zmian odnotowano w częstotliwości stosowania poszczególnych trybów udzielania zamówień publicznych w roku poprzedzającym badanie (wykres 70). Czołówka najczęściej stosowanych trybów była, tak jak w poprzednich pomiarach, następująca: przetarg nieograniczony, zapytanie o cenę i zamówienie z wolnej ręki (przy zdecydowanej dominacji tego pierwszego). Pozostałe – z wyjątkiem przetargu ograniczonego – używane były w roku poprzedzającym badanie sporadycznie.

W porównaniu z poprzednim pomiarem rzadziej stosowano tryby: przetargu nieograniczonego (różnica o 4 punkty procentowe, istotna statystycznie), w porównaniu z pierwszym pomiarem mniej popularne było zamówienie z wolnej ręki, negocjacje z ogłoszeniem i dialog konkurencyjny (różnice istotne statystycznie wielkości 1 – 6 punktów procentowych).

Doświadczenia ze stosowaniem poszczególnych trybów są tym częstsze, im większa jest aktywność zamawiających w udzielaniu zamówień publicznych. Jednak, podobnie jak w poprzednich pomiarach, w 2013 roku także w grupie najbardziej aktywnych zamawiających (ponad 21 postępowań w roku poprzedzającym badanie) najmniej popularne w całej populacji tryby miały bardzo wąskie, kilkuprocentowe grono użytkowników. Dotyczy to trybów negocjacyjnych, dialogu konkurencyjnego i licytacji elektronicznej.

Wykres 70. Czy Pana(i) instytucja w 2010 [badanie 2011] / 2011 [badanie 2012] / 2012 [badanie 2013] wyłaniała wykonawców w trybie...?



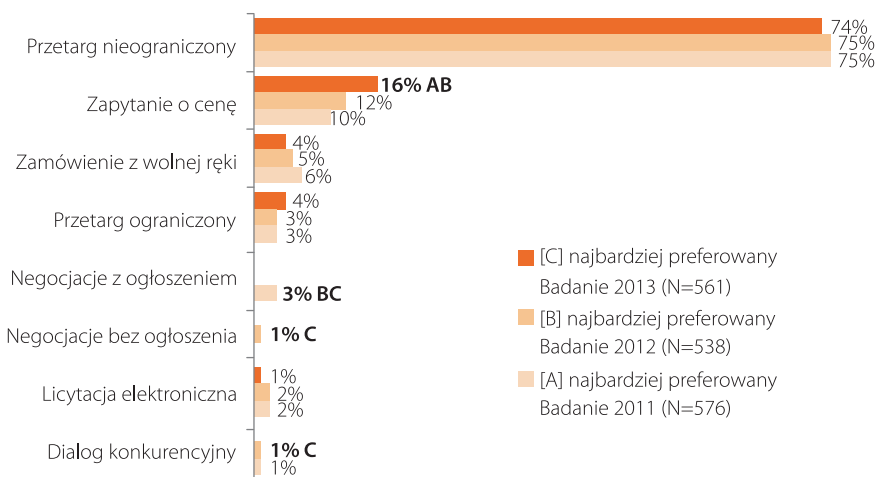
Źródło: Badania ilościowe zamawiających. Badani mogli udzielić więcej niż jednej odpowiedzi – procenty nie sumują się do 100. ABC – różnica istotna statystycznie.

Hierarchia stosowanych trybów udzielania zamówień publicznych odzwierciedla preferencje zamawiających. Preferencje te są na przestrzeni lat 2011-2013 dosyć stabilne (wykres 71). Zdecydowanie najbardziej preferowanym nadal jest przetarg nieograniczony, który uzyskał – tak jak w latach ubiegłych – trzy czwarte zwolenników. Na kolejnym miejscu uplasowało się zapytanie o cenę, jednak ze znacznie mniejszą liczbą głosów – 16%. Ciekawe, że preferencje dla tego trybu udzielania zamówień były wyrażane częściej niż w latach ubiegłych (różnice w stosunku do lat 2011 i 2012 wyniosły odpowiednio 6 i 4 punkty procentowe i były istotne statystycznie). Być może tryb zyskuje na atrakcyjności z powodu swoich walorów, którymi jest względna prostota (obowiązek zastosowania wyłącznie kryterium ceny) oraz możliwość skierowania zapytania do wybranych przez zamawiającego wykonawców, co ogranicza ryzyko wyboru „przypadkowego”, niesprawdzonego wykonawcy. Tryb ten gwarantuje też zamawiające-

mu uniknięcie ewentualnego zarzutu niegospodarności. Spośród pozostałych trybów udzielania zamówień publicznych nieliczne głosy zebrały: zamówienie z wolnej ręki i przetarg ograniczony (po 4%) oraz licytacja elektroniczna (1%).

Żadnych wskazań nie uzyskały tryby zakładające prowadzenie konsultacji z wykonawcami przed udzieleniem zamówienia: negocjacje z ogłoszeniem, negocjacje bez ogłoszenia oraz dialog konkurencyjny (w latach ubiegłych otrzymywały one pojedyncze wskazania). Utrzymała się odnotowana w poprzednich pomiarach zależność polegająca na tym, że przetarg nieograniczony był częściej preferowany przez instytucje prowadzące dużą liczbę postępowań, zaś zapytanie o cenę – przez instytucje mniej aktywne w udzielaniu zamówień publicznych.

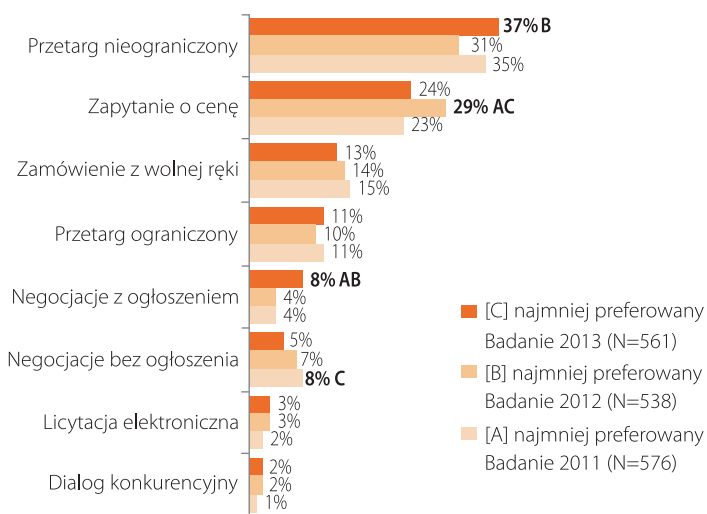
Wykres 71. Który z trybów wyłaniania wykonawców, z jakimi Pan(i) miał do czynienia, jest najbardziej preferowany przez Pana(i) instytucję?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy korzystali przynajmniej z dwóch trybów wyłaniania wykonawców). ABC – różnice istotne statystycznie.

Pod względem liczby głosów negatywnych, to jest wskazań na tryby najmniej lubiane (wykres 72), „liderami” okazały się – podobnie jak w pomiarze z ubiegłego roku – zamówienie z wolnej ręki (37%) oraz – na drugim miejscu – zapytanie o cenę (24%). Ten pierwszy tryb miał nieco więcej przeciwników niż w ostatnim pomiarze (różnica istotna statystycznie o 6 punktów procentowych, ten drugi zaś – wskazywany był nieco rzadziej (różnica istotna statystycznie o 5 punktów procentowych). Nadal dość liczne, porównywalne z poprzednimi pomiarami, grono przeciwników miały również przetargi: ograniczony (13%) i nieograniczony (11%). Pozostałe tryby uzyskały mniejszą liczbę „odrzuceń”, jednak na tle wąskiego zasięgu ich stosowania jest to liczba znacząca (2-8%): negocjacje z ogłoszeniem, negocjacje bez ogłoszenia, licytacja elektroniczna i dialog konkurencyjny.

Wykres 72. 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). ABC – różnica istotna statystycznie.

5.3.3. Ocena umów na realizację zamówień publicznych

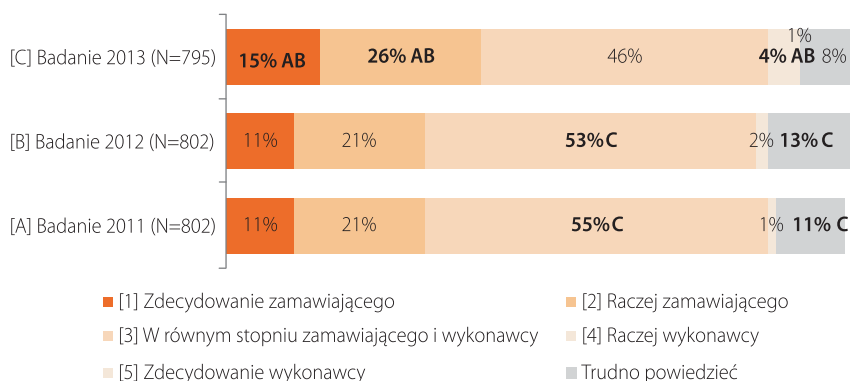
W badaniach realizowanych w pierwszym pomiarze, w 2011 roku, stwierdzono, że jednym z systemowych problemów rynku zamówień publicznych jest nierównowaga relacji między zamawiającymi a wykonawcami, przejawiająca się w pierwszej kolejności w konstrukcji umowy na realizację zamówienia publicznego. Problem ten był dostrzegany przez trenerów i doradców (w badaniach jakościowych) oraz przez wykonawców pozyskujących zamówienia powyżej 14 tys. euro¹⁰², a w znacznie mniejszym stopniu przez zamawiających.

Wyniki badania zamawiających w dwóch pierwszych pomiarach pokazały, że większość instytucji uważało (ok. 55%), że umowy mają konstrukcję „symetryczną” – w równym stopniu zabezpieczają interesy zamawiających i wykonawców. Jedna trzecia zamawiających przyznała, że umowy lepiej zabezpieczają właśnie ich interesy, a około jedna dziesiąta badanych nie miała na ten temat zdania.

Wyniki bieżącego pomiaru pokazują zmianę opinii zamawiających na temat umów (wykres 73). Wzrósł bowiem do 41% (różnica istotna statystycznie) odsetek instytucji dostrzegających prymat w umowach interesów zamawiających nad interesami wykonawców (w tym 15% twierdzi, że umowy te zdecydowanie lepiej zabezpieczają interesy zamawiającego). Tym samym zmalał do 46% udział respondentów, którzy twierdzą, że umowy cechują się równowagą w zabezpieczeniu interesów obydwu stron. Trudno wyjaśnić przyczynę odnotowanej różnicy, jednak pokazuje ona, że stanowisko zamawiających w opisywanej kwestii ulega stopniowej zmianie w kierunku dominujących opinii pozostałych uczestników rynku.

¹⁰² 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 73. Proszę powiedzieć, czyje interesy umowy te zazwyczaj lepiej zabezpieczają? Czy są to interesy...?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnica istotna statystycznie.

Podobnie jak w latach ubiegłych, 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 32% badanych, a wśród zamawiających prowadzących bardzo dużo postępowań (powyżej III kwartyła) – 50%. 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) – 55%. Podobne dane uzyskano w odpowiednio najmniej i najbardziej innowacyjnej grupie zamawiających. 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.

Odpowiedzialność za istniejący stan rzeczy przypisać można nie tylko dążeniu zamawiających do jak najlepszego zabezpieczenia interesu publicznego, ale także wykonawcom, którzy – podobnie jak w poprzednich pomiarach – nadal zbyt rzadko próbują wpływać na kształt merytoryczny i formalny zamówienia, w tym na kształt umowy. Wydaje się, że kwestia braku inicjatywy wykonawców w tym zakresie jest nie tylko efektem braku wiedzy na temat takich możliwości, ale jej możliwym źródłem może być także kwestia niskiej skuteczności takich wysiłków, o czym świadczą wyniki badania wykonawców oraz niżej przedstawione analogiczne dane na temat uwzględniania sugestii wykonawców przez zamawiających (tabela 20).

Odsetek zamawiających, którzy zetknęli się z zastrzeżeniami zgłaszanymi przez wykonawców na etapie przygotowywania oferty co do kształtu formalnego lub merytorycznego zamówienia, był nieco większy niż w latach ubiegłych, choć nie były to duże różnice, wskazujące na jakościową zmianę zachowań wykonawców. Odsetek ten wynosił:

- 68% w przypadku uwag związanych z merytorycznym kształtem zamówienia (różnica istotna statystycznie o 6 punktów procentowych w stosunku do pomiaru z zeszłego roku);
- 65% w przypadku zastrzeżeń pod adresem warunków umowy (różnica istotna statystycznie o 5 punktów procentowych w stosunku do pomiaru z zeszłego roku);

- 63% w przypadku uwag związanych z czasem przeznaczonym na realizację zamówienia (różnica istotna statystycznie o 5-6 punktów procentowych w stosunku do poprzednich pomiarów);
- 58% w przypadku warunków udziału w postępowaniu (odsetek podobny jak w latach ubiegłych).

Mimo niewielkiego wzrostu liczby zamawiających mających kontakt z zastrzeżeniami/sugestiami wykonawców nadal stosunkowo niewiele instytucji (od 21% do 26% w zależności od rodzaju zastrzeżeń) miało regularnie lub często do czynienia z takim działaniem. W porównaniu z poprzednimi latami nie odnotowano tu prawie żadnych różnic – poza uwagami pod adresem czasu realizacji zamówienia, które w bieżącym pomiarze były regularnie zgłaszane częściej niż w latach ubiegłych (4% wskazań na regularne spotkanie się z tego typu uwagami, o 2 punkty procentowe mniej niż w latach ubiegłych, różnica istotna statystycznie).

Tabela 20. Jak często wykonawcy – na etapie przygotowania oferty – zgłaszają zastrzeżenia dotyczące:...?

	Regularnie	Od czasu do czasu	Rzadko	Nigdy
Merytorycznego kształtu zamówienia				
[C] Badanie 2013 (N=795)	2%	24%	42% AB	32%
[B] Badanie 2012 (N=802)	2%	23%	37%	38% C
[A] Badanie 2011 (N=802)	2%	25%	38%	35%
Czasu przeznaczonego na realizację zamówienia				
[C] Badanie 2013	4% AB	18%	41% AB	37%
[B] Badanie 2012	2%	19%	37%	42% C
[A] Badanie 2011	2%	24% BC	31%	43% C
Warunków umowy				
[C] Badanie 2013	3%	21%	41% A	35%
[B] Badanie 2012	2%	21%	37%	40% C
[A] Badanie 2011	3%	23%	36%	38%
Warunków udziału w postępowaniu				
[C] Badanie 2013	2%	19%	37% A	42%
[B] Badanie 2012	2%	17%	36%	45%
[A] Badanie 2011	2%	20%	33%	46%

Źródło: Badanie ilościowe zamawiających. ABC – różnica istotna statystycznie.

Niezmienna pozostaje jednak niewielka skłonność zamawiających do uwzględniania uwag zgłaszanych przez wykonawców – w dalszym ciągu niewiele instytucji w wyniku takich zastrzeżeń zmienia dokumentację przetargową (tabela 21). W zależności od obszaru, którego dotyczyły zastrzeżenia, odsetek badanych deklarujących, że muszą zawsze lub prawie zawsze uwzględnić uwagi podnoszone przez wykonawców, wahał się od 13% (warunki umowy) do 19% (merytoryczny kształt zamówienia) i nie zmienił się w porównaniu do poprzednich lat z wyjątkiem uwag odnośnie warunków udziału w postępowaniu, które – według deklaracji zamawiających – zawsze lub prawie zawsze uwzględniane są przez nich częściej (15%) niż w pomiarze zeszłorocznym (10%, różnica istotna statystycznie).

W sumie – z jakąkolwiek częstotliwością – uwagi wykonawców uwzględnia od 67% (warunki udziału w postępowaniu) do 77% (merytoryczny kształt zamówienia) zamawiających. Odsetki te nie uległy większym zmianom na przestrzeni lat 2011-2013.

Jak widać, około 30% zamawiających, a w przypadku warunków udziału w postępowaniu aż 43%, nigdy nie uwzględniło uwag zgłaszanych przez wykonawców. Pytanie, czy mamy tu do czynienia z bezpodstawnością zastrzeżeń zgłaszanych przez wykonawców czy brakiem elastyczności i otwartości zamawiających na zgłaszane uwagi (o czym wyżej wspomniano), pozostaje nadal otwarte.

Tabela 21. Jak często Państwa instytucja uwzględnia zastrzeżenia wykonawców dotyczące...?

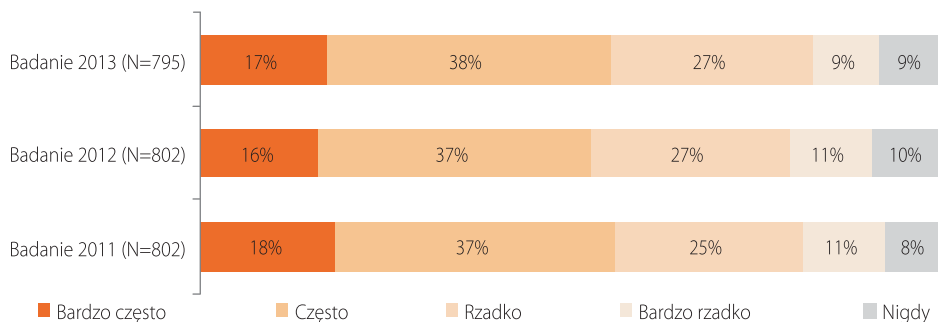
	Zawsze lub prawie zawsze	Mniej więcej w połowie przypadków	W mniej niż połowie przypadków	Nigdy lub prawie nigdy
Merytorycznego kształtu zamówienia				
[C] Badanie 2013 (N=540)	19%	25%	33%	23%
[B] Badanie 2012 (N=501)	16%	33% C	30%	21%
[A] Badanie 2011 (N=520)	18%	33% C	30%	19%
Czasu przeznaczanego na realizację zamówienia				
[C] Badanie 2013 (N=502)	14%	22%	35%	28%
[B] Badanie 2012 (N=466)	12%	27% C	32%	29%
[A] Badanie 2011 (N=459)	13%	31% C	31%	25%
Warunków umowy				
[C] Badanie 2013 (N=515)	13%	22%	38% AB	26%
[B] Badanie 2012 (N=478)	11%	28% C	32%	29%
[A] Badanie 2011 (N=459)	11%	26%	32%	31%
Warunków udziału w postępowaniu				
[C] Badanie 2012 (N=638)	15% B	15%	27% A	43%
[B] Badanie 2012 (N=673)	10%	18%	23%	48% C
[A] Badanie 2011 (N=495)	12%	20% C	23%	45%

Źródło: Badania ilościowe zamawiających (respondenci spotykający się na etapie przygotowywania ofert z zastrzeżeniami lub uwagami zgłaszanymi przez wykonawców). ABC – różnica istotna statystycznie.

5.3.4. Komunikacja z wykonawcami na etapie przygotowania ofert

Odsetek zamawiających prowadzących rozeznanie rynku w celu oszacowania wartości zamówienia nie uległ na przestrzeni lat 2011-2013 istotnym zmianom (wykres 74). Często lub bardzo często prowadzi je ponad połowa badanych instytucji (55%), nieco ponad jedna czwarta robi to rzadko, a około jednej dziesiątej bardzo rzadko (9%). Także 9% badanych powiedziało, że ich instytucja nigdy nie robi rozeznania rynku¹⁰³.

Wykres 74. Jak często robicie Państwo rozeznanie rynku, tj. zwracacie się do potencjalnych wykonawców w celu oszacowania wartości zamówienia?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających.

¹⁰³ 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).

Częstotliwość prowadzenia rozeznania rynkowego była powiązana z doświadczeniem instytucji w zakresie zamówień publicznych. Im więcej postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przypadło na poszczególne podmioty sektora finansów publicznych tym częściej deklarowano, że rozeznanie robi się bardzo często lub często. Wyraźnie najrzadziej o częstym lub bardzo częstym rozeznaniu rynku mówili respondenci należący do pierwszej grupy kwartylowej wyróżnionej na podstawie liczby realizowanych zamówień publicznych – 42%. W pozostałych grupach kwartylowych odsetek analogicznych deklaracji wahał się od 56% (druga grupa kwartylowa) do 62% (czwarta grupa kwartylowa). Rozeznanie rynku częściej również prowadziły instytucje przyjazne wobec MSP (66% najbardziej przyjazne, 42% najmniej przyjazne) oraz zamawiający charakteryzujący się ponadprzeciętną innowacyjnością w obszarze zamówień publicznych (65% najbardziej innowacyjni, 46% najmniej innowacyjni).

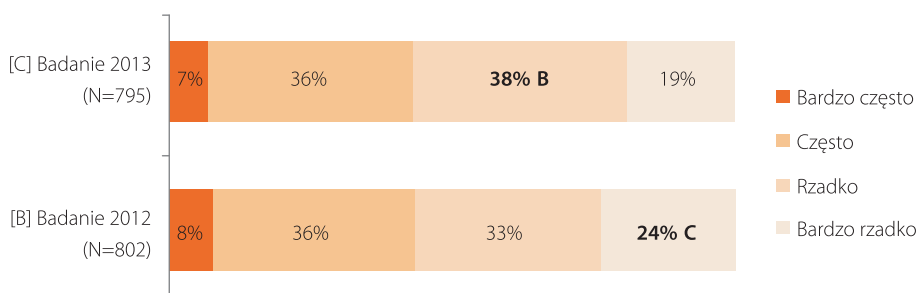
W przypadku różnych typów instytucji zamawiających wyróżniały się instytucje samorządowe (59% bardzo często lub często prowadzi rozeznanie) i ochrony zdrowia (56%). Tuż za nimi uplasowały się instytucje centralne (54%). Nieco rzadziej rozeznanie prowadziły przedsiębiorstwa państwowe (49%), najrzadziej inne podmioty, na które został nałożony obowiązek stosowania ustawy o zamówieniach publicznych (44%).

Zamówienia to jednak nie tylko prawidłowe, a więc uwzględniające realia rynkowe oszacowanie wartości zamówienia, ale również wiedza na temat możliwych sposobów wykonania zamówienia. Wydaje się to ważne zwłaszcza, że zamawiający ze względu na specyfikę wykonywanych zadań nie zawsze mogą mieć bieżący dostęp do informacji o zmianach na rynku. Pod tym względem działania zamawiających wyglądały gorzej niż w przypadku prowadzenia rozeznania rynku. Konsultacje z wykonawcami w celu poznania rynku i dostępnych rozwiązań bardzo często lub często prowadziło 43% badanych (wykres 75). Był to praktycznie taki sam wynik jak w roku 2012¹⁰⁴. Trzeba jednak zauważyć, że stosunku do poprzedniego badania istotnie statystycznie zmniejszył się odsetek instytucji, które bardzo rzadko konsultują z wykonawcami dostępne rozwiązania (spadek z 24% do 19%).

W przypadku omawianego rodzaju rozeznania rynku nie odnotowano współzależności pomiędzy liczbą prowadzonych zamówień a częstością rozeznania. Mniej wyraźne były także różnice wynikające z poziomu innowacyjności instytucji zamawiających. Choć w tym przypadku negatywnie wyróżniały się instytucje mało innowacyjne (35% prowadziło konsultacje często lub bardzo często, podczas gdy w pozostałych grupach wyznaczonych przez poziom innowacyjności było to od 43% do 48%).

Różnice wystąpiły między różnymi typami zamawiających. Konsultacje z wykonawcami w celu poznania rynku i dostępnych rozwiązań najczęściej prowadziły instytucje centralne, przedsiębiorstwa państwowe i ochrona zdrowia (33-39% bardzo często lub często). W przypadku instytucji samorządowych było to 25%, innych instytucji zobowiązanych stosować ustawę Prawo zamówień publicznych 21%, zaś instytucji oświatowych 15%.

Wykres 75. Jak często – na etapie projektowania zamówień – konsultujecie się Państwo z wykonawcami w celu poznania rynku i dostępnych rozwiązań?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających 2012 i 2013. ABC – różnica istotna statystycznie.

¹⁰⁴ W roku 2011 kwestia ta nie była analizowana.

Według zamawiających wykonawcy najczęściej zwracają się do nich z pytaniami dotyczącymi SIWZ oraz SOPZ (90% zamawiających kiedykolwiek otrzymało zapytanie dotyczące zapisów tych dokumentów, tabela 22). Nieco rzadziej zamawiający mieli do czynienia z pytaniami dot. umowy na realizację zamówienia (86%); najrzadziej zapytania odnosiły się do szacunkowej wartości zamówienia (80%). Również pod względem intensywności działań wykonawców (częstości zadawania zapytań) najważniejszym obszarem zainteresowania były kwestie związane z SIWZ i SOPZ (około 40% zamawiających otrzymuje zapytania dot. tych kwestii bardzo często lub często, o około 10-12 p.p. więcej niż w przypadku zapytań dot. szacunkowej wartości zamówienia oraz umowy na realizację zamówienia).

Tabela 22. Jak często potencjalni wykonawcy zwracają się do Państwa z pytaniami dotyczącymi...?

	Bardzo często	Często	Rzadko	Bardzo rzadko	Nigdy
[C] Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia Badanie 2013 (N=795)	5%	36% A	38%	11%	10%
[B] Badanie 2012 (N=802)	6%	32%	38%	14% C	10%
[A] Badanie 2011 (N=802)	7%	32%	36%	14% C	11%
[C] Szczegółowego Opisu Przedmiotu Zamówienia Badanie 2013	6%	35% B	39%	10%	10%
[B] Badanie 2012	5%	29%	39%	15% C	12%
[A] Badanie 2011	6%	32%	36%	14% C	12%
[C] Szacunkowej wartości zamówienia Badanie 2013	2%	25%	37% A	16%	20%
[B] Badanie 2012	3%	25%	37% A	16%	19%
[A] Badanie 2011	4%	26%	32%	19% BC	19%
[C] Umowy na realizację zamówienia Badanie 2013	4%	28% B	39%	15%	14%
[B] Badanie 2012	4%	23%	39%	18%	16%
[A]Badanie 2011	4%	26%	36%	18% C	16%

Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnica istotna statystycznie.

Podobnie jak w poprzednich badaniach doświadczenie zamawiających pokazuje, że największą aktywnością ze względu na zgłaszanie zapytań wykazują się wykonawcy ubiegający się o zamówienie usługi oraz zamówienie dostawy (tabela 23). Rzadziej pytania były kierowane przez wykonawców działających na rynku budowlanym, przy czym należy zaznaczyć, że odnotowane różnice ze względu na typ zamówienia były stosunkowo niewielkie.

Tabela 23. Jak często pytania kierowane przez wykonawców dotyczą następujących postępowań ...?

	Bardzo często	Często	Rzadko	Bardzo rzadko	Nigdy
[C] Zamówienia usług Badanie 2013 (N=795)	4%	32% B	40%	11%	14%
[B] Badanie 2012 (N=802)	4%	27%	39%	13%	16%
[A] Badanie 2011 (N=802)	4%	29%	39%	14% C	14%
[C] Zamówienia dostaw Badanie 2013	4%	30%	40% A	12%	14%
[B] Badanie 2012	5%	28%	39%	14%	15%
[A] Badanie 2011	4%	31%	36%	15% C	14%
[C] Zamówienia robót budowlanych Badanie 2013	4%	25%	33% A	11%	27% A
[B] Badanie 2012	3%	26%	31%	17% C	23%
[C] Badanie 2011	4%	28%	28%	17% C	22%

Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnica istotna statystycznie.

Reakcja zamawiających na działania wykonawców była zróżnicowana (tabela 24). Relatywnie duża grupa przynajmniej raz w skutek interwencji wykonawców musiała dokonać zmiany zapisów SIWZ (68%) oraz SOPZ (64%). Znacznie rzadziej dochodziło do unieważnienia zamówienia (41%).

Jeżeli zamawiający są zmuszani do zmian zapisów w dokumentacji przetargowej lub do unieważnienia postępowania to ma to miejsce rzadko lub bardzo rzadko. Tylko w około jednej dziesiątej badanych instytucji mieliśmy do czynienia z inną sytuacją, a więc zmiany musiały być dokonywane często lub bardzo często. W sumie, często lub bardzo często zmian w SIWZ musiało dokonywać 13% badanych (wzrost istotny statystycznie w stosunku do roku 2011), dokonać zmian SOPZ – 10% (wzrost istotny statystycznie w stosunku do roku 2011), a unieważnić postępowanie – 6%. Zmiany w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego najczęściej musiały być dokonywane w instytucjach prowadzących najwięcej postępowań (czwarta i trzecia grupa kwartylowa), ale co należy podkreślić, w instytucjach tych jednocześnie najrzadziej dochodziło do unieważnienia postępowania. Można wnioskować, że są to instytucje najlepiej przygotowane do prowadzenia postępowań, zaś relatywnie częste zmiany w dokumentacji przetargowej mogą być nie tyle pochodną popełnianych błędów, co większą elastycznością poszczególnych instytucji, które z mniejszymi obawami podchodzą do kwestii proceduralnych i są skłonne do zmian jeżeli miałyby to podnieść jakość zamówienia.

Tabela 24. Jak często w wyniku zapytań kierowanych do Państwa musieliście Państwo...?

	Bardzo często	Często	Rzadko	Bardzo rzadko	Nigdy
Dokonać zmiany zapisów Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia					
[C] Badanie 2013 (N=795)	1%	12% A	37% AB	18%	32%
[B] Badanie 2012 (N=802)	1%	11%	29%	22% C	36%
[A] Badanie 2011 (N=802)	1%	9%	33%	21% C	35%
Dokonać zmiany zapisów Szczegółowego Opisu Przedmiotu Zamówienia					
[C] Badanie 2013	1%	9% A	36% AB	18%	36%
[B] Badanie 2012	2% AC	10% A	27%	22% C	40% C
[A] Badanie 2011	1%	7%	31%	22% C	39%
Unieważnić postępowanie					
[C] Badanie 2013	1%	5%	19% AB	17%	59%
[B] Badanie 2012	2%	6%	15% A	19%	57%
[A] Badanie 2011	1%	5%	13%	20%	62% B

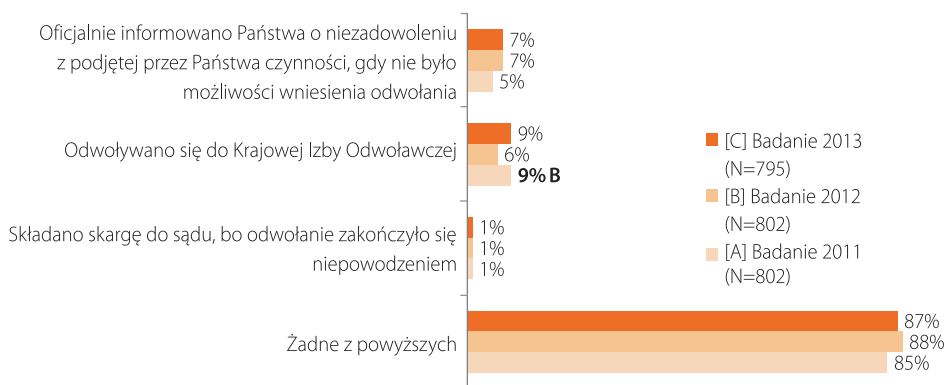
Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

5.3.5. Stosowanie środków ochrony prawnej

Niewielu zamawiających posiada doświadczenie związane ze stosowaniem środków ochrony prawnej po nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych w styczniu 2010 roku (wykres 76). Jedna na dziesięć badanych instytucji była zaangażowana w postępowanie prowadzone przez KIO (istotny statystycznie wzrost w stosunku do roku 2012; poziom analogiczny jak w roku 2011), 1% badanych instytucji brało udział w postępowaniu prowadzonym przez sąd, a 7% zostało oficjalnie poinformowane przez wykonawców o niezadowoleniu z podjętych czynności.

Jak można było oczekiwać doświadczenie ze stosowaniem środków ochrony prawnej było powiązane z liczbą prowadzonych postępowań. Im więcej ich prowadzono, tym częściej deklarowano posiadanie doświadczenia z postępowaniem prowadzonym przez KIO, sąd oraz o byciu poinformowanym o niezadowoleniu wykonawcy z podjętych czynności. W dwóch pierwszych grupach kwartylowych takie doświadczenie miało około 3-4% badanych, w grupie trzeciej 13%, zaś w czwartej grupie kwartylowej już 30% (wynik zbliżony do notowanego w roku 2011 i o 10 p.p. większy niż w roku 2012). Podobną zależność można było obserwować w poprzednich badaniach.

Wykres 76. Czy począwszy od nowelizacji ustawy Pzp w styczniu 2010 roku w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych przez Państwa instytucje:..?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających. Badani mogli udzielić więcej niż jedną odpowiedź dlatego wyniki nie sumują się do 100. ABC – różnica istotna statystycznie.

Nie zmieniła się istotnie statystycznie liczba postępowań, w przypadku których wykonawcy sięgnęli po środki ochrony prawnej – skorzystali z odwołań do KIO lub wnieśli skargę do sądu. Przeciętnie każda badana instytucja zamawiająca 2,4 razy stawała przed KIO (2,2 – 2012 rok, 1,9 – 2011 rok) oraz 1 raz uczestniczyła w postępowaniu prowadzonym przed sądem (1,3 – 2012 rok i 1,7 – 2011 rok). Jednocześnie średnio 2,9 razy była informowana o niezadowoleniu wykonawców z podjętych czynności (2,3 – 2012 rok, 1,8 – 2011 rok).

Doświadczenia badanych instytucji związane z udziałem w postępowaniu przed KIO były najczęściej efektem zaskarżenia przez wykonawców wyłonienia najlepszego oferenta oraz odrzucenia oferty firmy (po 45%). Ponadto często (40%) przyczyną było wykluczenie firmy z powodu niespełniania warunków udziału w postępowaniu (istotny statystycznie – 19 p.p. – wzrost w stosunku do roku 2012). Blisko jeden na dziesięciu zamawiających stawiał się przed KIO w skutek próby podważania przez wykonawcę prawidłowości zapisów SOPZ.

Skarga do sądu była z kolei najczęściej efektem wykluczenia firmy z postępowania z powodu niespełniania warunków udziału w postępowaniu oraz zaskarżenia przez wykonawcę zapisów SOPZ (przyczyny te wskazało po dwóch zamawiających spośród pięciu posiadających doświadczenia z postępowaniem przed sądem wskutek skargi wykonawcy). Jedna badana instytucja była natomiast zaangażowana w spór przed sądem ze względu na zaskarżenie przez wykonawcę wyboru najlepszego oferenta. Nie odnotowano istotnych statystycznie zmian w stosunku do wyników poprzednich badań.

Również nie uległy istotnym zmianom powody informowania zamawiających o niezadowoleniu z podjętych przez nich czynności. Najczęściej (57%) było to wyłonienie najlepszego oferenta. Nieco ponad jedna trzecia (36%) zamawiających została poinformowana o niezadowoleniu ze względu na odrzucenie oferty, a ponad jedna czwarta (27%) ze względu na wykluczenie firmy z powodu niespełniania przez nią warunków postępowania. Około jednej dziesiątej badanych otrzymało natomiast od wykonawców krytyczne opinie dot. zapisów SOPZ.

Nie zmieniła się skuteczność zamawiających w postępowaniach przed sądem, czy KIO. W postępowaniach prowadzonych przez drugą z wymienionych instytucji 70% zamawiających wygrywa zawsze lub prawie zawsze (według deklaracji zamawiających), a 15% w mniej więcej połowie przypadków. Jednocześnie 4% badanych powiedziało, że odnotowało sukces w mniej niż połowie spraw, a 11% nigdy lub prawie nigdy. W przypadku postępowań przed sądem dwóch z pięciu badanych powiedziało, że wygrywa zawsze lub prawie zawsze, również dwóch, że w mniej niż połowie przypadków, a jeden nigdy lub prawie nigdy.

Także w przypadku informowania zamawiających o niezadowoleniu z podjętych przez nich czynności nie nastąpiły istotne zmiany w stosunku do poprzednich pomiarów. Ponad dwie trzecie (71%) instytucji zamawiających wygrywa zawsze lub prawie zawsze, 13% w mniej więcej połowie przypadków, 5% w mniej niż połowie przypadków, a 11% nigdy lub prawie nigdy.

Nie nastąpiły zmiany oceny pracy KIO. Trzech na czterech (77%) zamawiających mających doświadczenie w kontaktach z tą instytucją ocenił ją pozytywnie. Przeciwnego zdania było 23% ankietowanych. Również nie odnotowano istotnych zmian w ocenie pracy sądu. Trzech z pięciu badanych wyraziło się pozytywnie, a dwóch negatywnie.

5.3.6. Nadzór i kontrola funkcjonowania rynku zamówień publicznych

Podobnie jak w roku 2012 respondenci zdecydowanie częściej negatywnie niż pozytywnie wypowiedzieli się na temat procedur kontrolnych (tabela 25). Należy jednak zaznaczyć, że w porównaniu z rokiem ubiegłym nastąpiła poprawa ocen. Częściej mniej krytycznie wypowiedziano się na temat wpływu kontroli na wybór kryteriów oceny ofert, wymuszania stosowania określonych (najprostszych) trybów postępowania, zainteresowania pracowników instytucji/komórek kontrolnych merytorycznymi obszarami zamówienia, czasochłonność kontroli oraz wpływu kontroli na wykonywanie codziennych obowiązków. Ponadto trzeba podkreślić, że oceniając poszczególne obszary wpływu procedur kontrolnych na pracę zamawiających, tak jak w roku ubiegłym często mogliśmy się spotkać z ocenami ambiwalentnymi.

Według nieco ponad połowy badanych (55%) procedury kontrolne „wymuszają” stosowanie wyłącznie kryterium cenowego. Nie zgodziło się z tym 13% respondentów i było to istotnie więcej niż w roku 2012 (różnica 3 p.p.). Jednocześnie około jednej trzeciej zamawiających uznało, że nie ma pod tym względem reguły. O negatywnym wpływie procedur kontrolnych na stosowanie innych niż cena kryteriów oceny najczęściej byli przekonani przedstawiciele instytucji prowadzących najwięcej postępowań¹⁰⁵. W tej grupie (czwarta grupa kwartylowa) ze stwierdzeniem, że „ze względu na procedury kontrolne lepiej stosować wyłącznie cenowe kryterium wyboru najlepszego oferenta” zgodziło się 60% badanych, podczas gdy w pozostałych grupach odsetek analogicznych odpowiedzi wahał się od 51 do 53%.

Połowa zamawiających była zdania, że procedury kontrole sprawiają, iż zamawiający korzystają z najprostszych trybów postępowania, jednocześnie jednak istotnie statystycznie (z 14% do 18%) wzrósł odsetek badanych, którzy się z tym nie zgadzali. Jedna trzecia ankietowanych nie miała w tej sprawie jednoznacznego stanowiska.

Często negatywnie oceniano również sposób kontroli w przypadku odchodzenia zamawiających od standardowych trybów postępowania (innych niż przetarg nieograniczony). 44% badanych powiedziało, że wówczas kontrole są szczególnie czasochłonne. Nie miało takich doświadczeń 16% ankietowanych i było to istotnie więcej niż w roku 2012 (wzrost o 4 p.p.). 40% ankietowanych ani się z tym nie zgadzało, ani zgadzało.

Zdaniem niemal połowy respondentów (48%) osoby prowadzące kontrole nie są zainteresowane przedmiotem zamówienia. Nieco ponad jeden na dziesięciu badanych (13% istotnie statystycznie więcej niż w roku 2012, różnica 3 p.p.) miał odmienną opinię, a 38% zamawiających stwierdziło, że różnie z tym bywa (ani tak, ani nie).

Powyższe wyniki były zgodne z treściami wypowiedzianymi przez uczestników indywidualnych wywiadów pogłębionych (realizowane w roku 2011). Często w procedurach kontrolnych upatrywali oni przyczyn zdominowania polskiego rynku zamówień publicznych przez zamówienia, które w żaden sposób

¹⁰⁵ W przypadku innych obszarów oceny funkcjonowania nadzoru i kontroli na rynku zamówień publicznych nie stwierdzono zależności między liczbą prowadzonych postępowań, a oceną omawianych procedur.

nie mogą być łączone z innowacyjnością, a nawet innowacyjności szkodzące. Należy jednak zaznaczyć, że negatywny wpływ kontroli na innowacyjność zamówień publicznych ujawniony w wynikach badania ilościowego wydaje się słabszy od sugerowanego przez uczestników badania jakościowego.

Nie została potwierdzona szczególna czasochłonność kontroli. W tej kwestii opinie były silnie zróżnicowane. Ponad jedna trzecia (39%) respondentów twierdziła, że procedury kontrolne nie utrudniają wykonywania codziennych obowiązków, a 31% było przeciwnego zdania. Również 31% ankietowanych zajęło w tej kwestii ambiwalentne stanowisko. Analiza ilościowa także nie potwierdziła występowania problemu nadmiernej liczby kontroli, na co również skarżono się w trakcie indywidualnych wywiadów pogłębionych. Ponad połowa respondentów (57%) powiedziała, że liczba kontroli jest do zaakceptowania, a tylko jeden na dziesięć temu zaprzeczył. Ambiwalentnie w tej sprawie wypowiedział się co trzeci badany zamawiający.

Były również obszary, gdzie wyraźnie częściej mogliśmy się spotkać z pozytywną oceną procedur kontrolnych oraz instytucji / osób je realizujących. Połowa badanych uważała, że kontrole pozwalają na wyeliminowanie wszelkich nieprawidłowości. Za ledwie 15% respondentów się z tym nie zgodziło, a 36% ankietowanych nie wypowiedziało się jednoznacznie. Ponadto, blisko połowa (46%) respondentów oceniała osoby prowadzące kontrole jako miłe i przyjazne. Przeciwnego zdania było 10% badanych, a 44% uznało, że nie ma w tym przypadku reguły.

Tabela 25. Proszę powiedzieć, które stwierdzenie lepiej opisuje działania instytucji/komórek kontrolujących postępowania rynku zamówień publicznych, np. Urzędu Zamówień Publicznych, Najwyższej Izby Kontroli, Regionalnej Izby Obrachunkowej?

	Zdecydowanie tak + Raczej tak (2012)		Zdecydowanie nie + Raczej nie (2012)		Ani tak, ani nie (2012)	
	[C] 2013	[B] 2012	[C] 2013	[B] 2012	[C] 2013	[B] 2012
Liczba i czas trwania kontroli w naszej instytucji są do zaakceptowania	57%	53%	10%	12%	33%	34%
Ze względu na procedury kontrolne lepiej stosować wyłącznie cenowe kryterium wyboru najlepszego oferenta	55%	58%	13% B	10%	32%	31%
Wymusza stosowanie najprostszych trybów postępowań	50%	52%	18% B	14%	32%	34%
Procedury kontrolne pozwalają na wyeliminowanie wszelkich nieprawidłowości z praktyki stosowania prawa zamówień publicznych	49%	48%	15%	15%	36%	37%
Pracownicy instytucji / komórek kontrolnych nie są zainteresowani przedmiotem zamówienia, liczą się wyłącznie kwestie formalne	48%	53%	13% B	10%	38%	37%
Osoby prowadzące kontrolę są zwykle miłe, przyjazne	46%	46%	10%	10%	44%	44%
Jest szczególnie czasochłonna jeżeli dotyczy postępowań realizowanych w innych trybach niż przetarg nieograniczony	44%	46%	16% B	12%	40%	42%
Procedury kontrolne nie utrudniają wykonywania codziennych obowiązków	39%	39%	31% B	23%	31%	38%

Źródło: Badanie ilościowe zamawiających 2013 (N=795) i 2012 (N=802). ABC – różnica istotna statystycznie.

Pytanie dotyczące postulowanych przez zamawiających zmian w funkcjonowaniu nadzoru i kontroli na rynku zamówień publicznych nie przyniosło satysfakcjonujących wyników (podobnie jak w roku 2012). Co prawda zmniejszył się istotnie statystycznie odsetek respondentów, którzy nie potrafili spontanicznie przedstawić propozycji zmian (spadek z 74% do 69%), niemniej uzyskane wyniki są odpowiedziami pojedynczych respondentów. Mówili oni przede wszystkim o potrzebie wprowadzenia większej

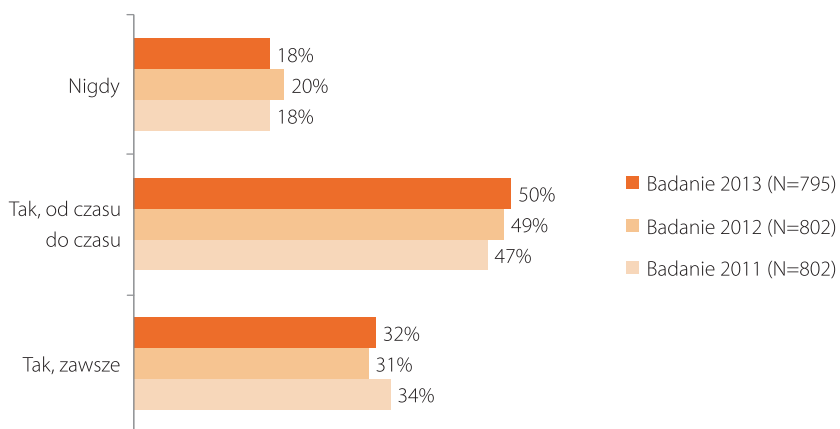
elastyczności po stronie instytucji kontrolujących, zmniejszeniu biurokracji, ograniczeniu czasu kontroli, ograniczeniu zmian w przepisach, powiązaniu kontroli z doradztwem w celu zmniejszenia popełnienia błędów w przyszłości.

5.4. Ocena wykonawców z sektora MSP

5.4.1. Postrzegany udział MSP w rynku zamówień publicznych

Podobnie jak w latach poprzednich około jednej trzeciej zamawiających powiedziało, że zawsze posiada wiedzę na temat wielkości przedsiębiorstw ubiegających się o zamówienie publiczne (wykres 77). Połowa badanych zadeklarowała, że taką wiedzę posiada od czasu do czasu, a nieco poniżej jednej piątej, iż nigdy nie wie jaka jest wielkość przedsiębiorstw składających ofertę w prowadzonych przez instytucje postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Nie odnotowano istotnych zmian w stosunku do wyników badań z lat 2011-2012.

Wykres 77. 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.

Według zamawiających nie zaszły istotne zmiany pod względem zainteresowania zamówieniami publicznymi przez poszczególne typy (wyróżnione ze względu na klasę wielkości) przedsiębiorstw (tabela 26). Najczęściej o zamówienia publiczne ubiegają się przedsiębiorstwa zatrudniające od 10 do 49 osób (95% zamawiających kiedykolwiek miało z nimi do czynienia, a 51% ma z nimi do czynienia często lub bardzo często), następnie firmy o zatrudnieniu do 9 osób (92% kiedykolwiek, 38% często lub bardzo często). Rzadziej w postępowaniach biorą udział większe podmioty – 85% badanych instytucji prowadziło postępowania, w których ofertę złożyły firmy zatrudniające od 50 do 249 pracowników (w 28% instytucji miało to miejsce często lub bardzo często), a 70% miało doświadczenia z firmami zatrudniającymi powyżej 249 osób (15% często lub bardzo często). W porównaniu z wynikami poprzednich badań można było zaobserwować przede wszystkim istotne statystycznie zmniejszenie odsetka respondentów deklarujących, że firmy mikro często składają ofertę w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego (spadek z 35 do 28%; był to poziom zbliżony do notowanego w roku 2011). Ponadto zwiększył się (istotnie statystycznie w stosunku do wyników z lat ubiegłych) odsetek zamawiających twierdzących, że w postępowaniu

ogłoszonym przez ich instytucje nigdy nie brały udziału firmy mikro (z 6% do 8%) oraz firmy małe (z 3% do 5%). Zwiększyła się również grupa respondentów, którzy deklarowali brak wiedzy na temat wielkości firm ubiegających się o zamówienie publiczne.

Tabela 26. Jak często w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego organizowanych przez Państwa instytucję startują przedsiębiorstwa ...?

	Bardzo często	Często	Rzadko	Bardzo rzadko	Nigdy	Nie wiem
Mikro, zatrudniające mniej niż 10 pracowników						
[C] Badanie 2013 (N=795)	10%	28%	25%	9%	8% AB	19% B
[B] Badanie 2012 (N=802)	8%	35% AC	26%	10%	6%	15%
[A] Badanie 2011 (N=802)	8%	29%	26%	12% C	6%	19% B
Małe, zatrudniające od 10 do 49 pracowników						
[C] Badanie 2013	6%	44%	18%	6% AB	5% AB	21% B
[B] Badanie 2012	5%	53%	20%	4%	3%	15%
[A] Badanie 2011	6%	50%	19%	4%	2%	19%
Średnie, zatrudniające od 50 do 249 pracowników						
[C] Badanie 2013	3%	25%	24%	12%	15% A	22% B
[B] Badanie 2012	3%	28%	25%	13%	15% A	17%
[A] Badanie 2011	4%	31% C	23%	11%	12%	20%
Duże, zatrudniające powyżej 249 pracowników						
[C] Badanie 2013	3%	12%	18%	16%	30%	22% B
[B] Badanie 2012	3%	14%	17%	16%	33% A	18%
[A] Badanie 2011	3%	15%	16%	17%	28%	22% B

Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

Według nieco ponad połowy zamawiających zainteresowanie zamówieniami publicznymi poszczególnych kategorii przedsiębiorstw wyróżnionych na podstawie klasy wielkości utrzymuje się na przestrzeni ostatnich 3 lat na stabilnym poziomie (tabela 27). Co prawda w stosunku od poprzednich pomiarów odnotowano istotne statystycznie zmniejszenie się odsetka respondentów mówiących o „takim samym poziomie zainteresowania”, ale było to efektem zwiększania się grupy zamawiających nie potrafiących oszacować zmian zainteresowania przedsiębiorców zamówieniami, a nie wzrostem, czy spadkiem tego zainteresowania. Wyjątek stanowiły opinie na temat przedsiębiorstw małych. W tym przypadku odnotowano istotny statystycznie (w stosunku do pomiarów z lat poprzednich) wzrost odsetka deklaracji, że przedsiębiorstwa te zmniejszyły zainteresowanie zamówieniami publicznymi (z 3 do 5%).

Podobnie jak w latach ubiegłych około jednej piątej respondentów mówiło o wzroście zainteresowania zamówieniami ze strony firm mikro i małych, a około jednej dziesiątej dostrzegало wzrost zainteresowania firm średnich i dużych.

Doświadczenia zamawiających były zróżnicowane w zależności od ilości prowadzonych postępowań. O wzroście zainteresowania ze strony wszystkich grup przedsiębiorstw mówili najczęściej przedstawiciele czwartej grupy kwartylowej, zaś o jego spadku respondenci reprezentujący instytucje prowadzące najmniej postępowań (pierwsza grupa kwartylowa). Niemniej w każdej z grup notowano wyraźną przewagę odsetka badanych mówiących o wzroście zainteresowania niż jego spadku (proporcja zbliżona do odnotowanej dla ogółu badanych). Nie dotyczyło to jedynie opinii na temat zainteresowania zamówieniami publicznymi ze strony przedsiębiorstw dużych – w pierwszej grupie kwartylowej częściej mówiono o zmniejszaniu się zainteresowania niż o jego zwiększaniu (różnica 4 p.p.).

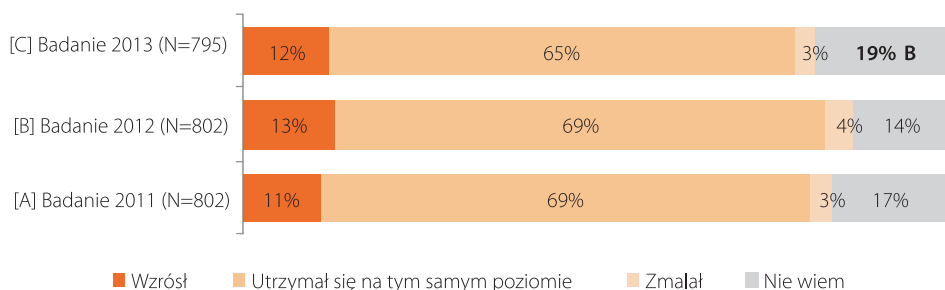
Tabela 27. Czy na przestrzeni ostatnich 3 lat przedsiębiorstwa poszczególnej wielkości wykazują wzrost zainteresowania udziałem w postępowaniach organizowanych przez Pana(i) instytucję, ten sam poziom zainteresowania czy też spadek zainteresowania?

	Wzrost zainteresowania	Ten sam poziom zainteresowania	Spadek zainteresowania	Nie wiem
Przedsiębiorstwa mikro, zatrudniające mniej niż 10 pracowników				
[C] Badanie 2013 (N=795)	20%	53%	5%	22% AB
[B] Badanie 2012 (N=802)	20%	59% C	5%	16%
[A] Badanie 2011 (N=802)	18%	61% C	5%	16%
Przedsiębiorstwa małe, zatrudniające od 10 do 49 pracowników				
[C] Badanie 2013	20%	54%	5% AB	21% AB
[B] Badanie 2012	18%	63% C	3%	16%
[A] Badanie 2011	18%	63% C	3%	16%
Przedsiębiorstwa średnie, zatrudniające od 50 do 249 pracowników				
[C] Badanie 2013	12% B	55%	6%	27% AB
[B] Badanie 2012	9%	62% C	7%	22%
[A] Badanie 2011	10%	63% C	7%	20%
Przedsiębiorstwa duże, zatrudniające powyżej 249 pracowników				
[C] Badanie 2013	7%	51%	8%	34% AB
[B] Badanie 2012	6%	56% C	10% C	27%
[A] Badanie 2011	9% B	58% C	9%	24%

Źródło: Badania ilościowe zamawiających

Stabilny poziom zainteresowania potwierdziły również odpowiedzi na pytanie o zmianę liczby zamówień udzielonych przedsiębiorstwom tworzącym sektor MSP (wykres 78). Nieco ponad jedna dziesiąta badanych powiedziała, że nastąpił wzrost liczby postępowań realizowanych przez MSP, blisko dwie trzecie respondentów twierdziło, iż nie zaszły żadne zmiany, a 3% mówiło o spadku tej liczby. Ocena zmian w horyzoncie ostatnich trzech lat różniła się w zależności od doświadczenia zamawiających. Im więcej postępowań prowadzili, tym częściej mogliśmy usłyszeć o wzroście liczby zamówień udzielanych MSP. W pierwszej grupie kwartylowej mówiło o tym 7% badanych, w drugiej 9%, w trzeciej 15%, w czwartej grupie kwartylowej 22%. Podobną zależność można było obserwować w dwóch poprzednich badaniach.

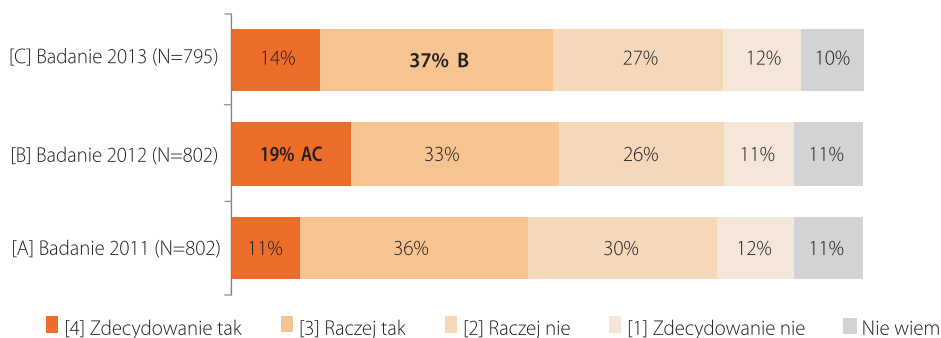
Wykres 78. Czy na przestrzeni ostatnich trzech lat udział zamówień udzielonych przez Państwa instytucję przedsiębiorstwom mikro, małym i średnim, tj. zatrudniającym mniej niż 250 pracowników?



Zamawiający zostali także poproszeni o oszacowanie procentowego udziału przedsiębiorstw MSP w zamówieniach udzielanych przez ich instytucję w roku 2012. Uzyskany wynik pokazuje, że postrzegany udział MSP w rynku publicznym zmniejszył się. Przeciętnie do MSP trafiało blisko 84% zamówień, podczas gdy rok wcześniej było to 87%. Jednocześnie jednak było to nieznacznie więcej niż w roku 2010 (82%). Tym razem nie odnotowano zależności między zamawiającymi wyodrębnionymi na podstawie liczby prowadzonych postępowań, ale stwierdzono różnice ze względu na typ instytucji. Największy udział w zamówieniach MSP posiadały w jednostkach samorządowych, ochrony zdrowia i innych zobowiązanych do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (około 87%). Natomiast w instytucjach centralnych, oświatowych, przedsiębiorstwach państwowych udział ten wahał się od 77% do 80%.

Połowa badanych zamawiających była zdania, że wielkość przedsiębiorstwa ma wpływ na różnice w dostępie do zamówień publicznych – im mniejsze przedsiębiorstwo, tym dostęp ten jest trudniejszy (wykres 79). Podobny wynik odnotowano w roku 2012, jednakże obecnie istotnie statystycznie (z 19% do 14%) zmniejszył się odsetek respondentów będących o tym zdecydowanie przekonanych. Największą zmianę odnotowano w przypadku zamawiających prowadzących najwięcej postępowań (czwarta grupa kwartylowa). W roku 2012 o problemie dostępu do zamówień publicznych mówiło 62% z nich, a rok później już tylko 42%.

Wykres 79. 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?

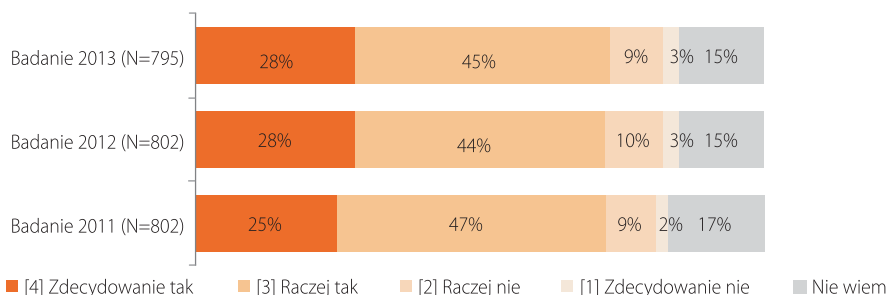


Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnica istotna statystycznie.

Nie zmienił się poziom aprobaty dla idei wspierania MSP w dostępie do rynku zamówień publicznych (wykres 80). **Popierało ją blisko trzy czwarte (73%) ankietowanych, w tym 28% w sposób zdecydowany.** Około jednej dziesiątej zamawiających nie widziało potrzeby wspierania MSP, a 15% nie zajęło w tej sprawie jednoznacznego stanowiska. Podobnie jak w roku 2012 pomysł pomagania przedsiębiorstwom sektora MSP najczęściej był oceniany pozytywnie przez zamawiających prowadzących najwięcej postępowań (77%)¹⁰⁶. Również często potrzebę wsparcia MSP widzieli przedstawiciele instytucji samorządowych (78%, istotny statystycznie wzrost o 7 p.p.). W przypadku pozostałych typów instytucji odsetek analogicznych odpowiedzi wahał się od 66% do 73% z tym, że istotnie zmniejszył się procent przedstawicieli instytucji centralnych pozytywnie wyrażających się na temat wspierania MSP. W roku 2012 było to 81%, a w roku 2013 – 66% (poziom zbliżony do notowanego w roku 2011).

¹⁰⁶ Nie stwierdzono natomiast różnic między innymi grupami wyróżnionymi na podstawie liczby prowadzonych postępowań. Poparcie dla pomocy MSP w uzyskiwaniu zamówień publicznych wynosiło w nich około 70%.

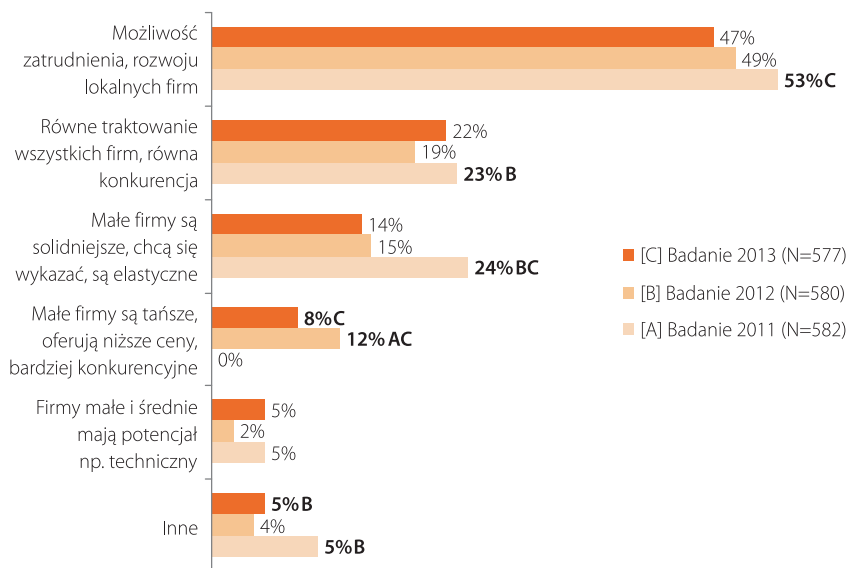
Wykres 80. Czy uważa Pan(i), że należy wspierać mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w dostępie do rynku zamówień publicznych, czy też raczej nie?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających.

Potrzeba wspierania MSP w dostępie do zamówień publicznych była tłumaczona względami społeczno-gospodarczymi, prawnymi oraz bezpośrednim interesem zamawiających (wykres 81). Najczęściej powoływano się na kwestie społeczno-gospodarcze uważając, że przez pomoc MSP może nastąpić poprawa warunków lokalnych w skutek zmniejszenia bezrobocia i rozwoju przedsiębiorczości (47%). Na drugim miejscu uplasowało się przeświadczenie, że wsparcie jest niezbędne ze względu na konieczność równego traktowania firm (22%). Jak można sądzić, nie tyle stoi za tym dążenie do faworyzowania MSP (co byłoby niezgodne z zapisami ustawy Prawo zamówień publicznych), co dążenie do likwidacji istniejących barier dostępu do zamówień (wyniki badania pokazują, że respondenci względnie często uważali, iż wielkość przedsiębiorstwa przekłada się na utrudnienia w dostępie do rynku). Na kolejnych miejscach znalazły się argumenty odwołujące się do bezpośredniego interesu zamawiających. Mówiono, że małe firmy warto wspierać, bo są solidniejsze, chcą się wykazać i są elastyczne (14%) oraz, że firmy te są tańsze, a przez to bardziej konkurencyjne (8%). Wspominano również o sporym potencjale technicznym i innym małych przedsiębiorstw (5%).

Wykres 81. Dlaczego należy wspierać przedsiębiorstwa sektora MSP w dostępie do rynku zamówień publicznych?



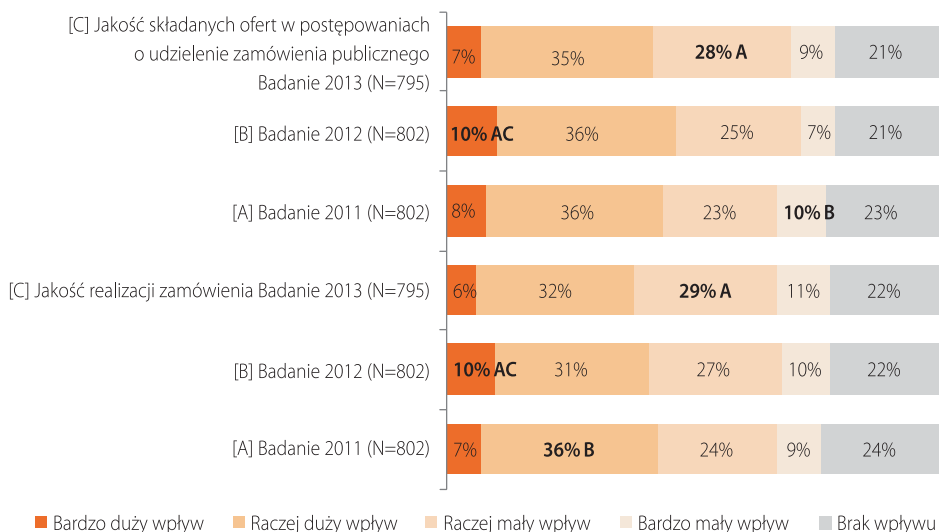
Źródło: Badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy uważają, że należy wspierać przedsiębiorstwa MSP w dostępie do rynku zamówień publicznych). ABC – różnica istotna statystycznie.

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

Większość zamawiających (około 80%, poziom analogiczny do odnotowanego w latach ubiegłych) uważała, że wielkość przedsiębiorstwa ma wpływ na jakość składanych ofert oraz jakość realizacji zamówienia (wykres 82). Mniejsza zgodność opinii dotyczyła natomiast siły tego wpływu. Około 40% respondentów twierdziło, że jest on mały lub bardzo mały i również około 40%, iż jest bardzo duży lub duży. **W porównaniu z rokiem 2012 istotnie statystycznie zmniejszyła się grupa zamawiających twierdzących, że wielkość firmy ma duży wpływ na jakość ofert oraz na jakość wykonania zamówienia.** Jednocześnie zwiększył się odsetek badanych wyrażających opinię, że wpływ wielkości firmy na omawiane elementy jest raczej mały.

Opinie badanych różniły się w zależności od liczby prowadzonych postępowań – im była ona większa, tym częściej mówiono, że wielkość firmy ma wpływ na oba elementy. O istnieniu wpływu mówiło 76% reprezentantów pierwszej grupy kwartylowej, około 80% przedstawicieli z grupy drugiej i trzeciej oraz około 86% badanych z czwartej grupy kwartylowej. Analogiczną zależność obserwowano w poprzednich badaniach, przy czym obecnie była ona nieco bardziej wyrazista. Warto również odnotować, że upatrywanie wpływu wielkości przedsiębiorstwa na jakość oferty i wykonania zamówienia było częściej spotykane w instytucjach charakteryzujących się ponadprzeciętnym poziomem innowacyjności. Przedstawiciele tych instytucji nie tylko częściej mówili, że generalnie omawiana współzmienność wstępuje, ale również częściej niż inni twierdzili, że wpływ ten jest duży lub bardzo duży¹⁰⁷. Biorąc pod uwagę, głosy krytyczne wobec MSP były częściej wyrażane przez doświadczonych badanych, przedstawicieli instytucji charakteryzujących się większą orientacją na jakość zamówień można przyjąć, że oprócz negatywnego stereotypu jakim są obciążone przedsiębiorstwa MSP¹⁰⁸ w grę wchodzi również twarde przesłanki do takiej oceny.

Wykres 82. Czy z Pana(i) punktu widzenia wielkość firmy ma wpływ na...?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnica istotna statystycznie.

¹⁰⁷ Wśród najmniej innowacyjnych o braku wpływu mówiło około jednej czwartej badanych; w grupie ponadprzeciętnie innowacyjnych było to około jednej piątej. O dużym lub bardzo dużym wpływie mówiło około jednej trzeciej badanych z mniej innowacyjnych instytucji, podczas gdy w grupie podmiotów innowacyjnych taka opinia była wyrażona przez około połowę respondentów.

¹⁰⁸ Najczęściej firmy mikro.

Tak, jak w latach poprzednich większość badanych uważała, że im mniejsza wielkość przedsiębiorstwa tym mniejsze możliwości zapewnienia należytego poziomu wykonania zamówienia (tabela 28).

- **Mikroprzedsiębiorstwa** – najkorzystniej oceniono ich zdolność do wykonania zamówienia dostaw oraz usług o wartości poniżej 14 tys. euro. Trzeba jednak podkreślić, że pozytywnie tę zdolność oceniało odpowiednio 40% (dostawy) i 36% badanych (usługi). Wyraźnie gorzej postrzegano je jako potencjalnych wykonawców robót budowlanych o wartości poniżej 14 tys. euro (28%). W przypadku zamówień o większej wartości odsetek badanych uważających, że opisywane przedsiębiorstwa byłyby w stanie je należycie wykonać wahał się od 2% do 8%. W stosunku do wyników poprzedniego badania nastąpiło istotne statystycznie zmniejszenie odsetka respondentów uważających, że mikroprzedsiębiorstwa mogą zapewnić należyte wykonanie zamówień usług (z 43% do 36%, poziom zbliżony do roku 2011) i robót budowlanych (z 5% do 3%, poziom zbliżony do roku 2011).
- **Małe przedsiębiorstwa** – zdecydowanie korzystniejsza ocena niż firm mikro. Przez większość badanych uważane za zdolne do wykonywania zamówień dostaw i usług o wartości poniżej 14 tys. euro (odpowiednio 88% i 83%). Mniej chętnie przyznawano im kompetencje pozwalające na prowadzenie zamówień robót budowlanych o najniższej wartości (42%). W przypadku zamówień powyżej 14 tys. euro, ale poniżej 130/200/400 tys. euro (5 mln euro dla robót budowlanych) najczęściej uznawano, że małe firmy mogą wykonywać zamówienia dostaw (66%), usług (61%). Zdolność do prawidłowego wykonania robót budowlanych przyznało im 41% respondentów. Znacząco gorzej oceniano możliwość wykonywania zamówień o najwyższych wartościach – dostawy (46%), usługi (33%)¹⁰⁹, roboty budowlane (22%).
- **Przedsiębiorstwa średniej wielkości** – zostały ocenione gorzej niż firmy duże, ale znacząco lepiej niż pozostałe podmioty. Zdecydowana większość badanych (powyżej 90%) uważa, że firmy zatrudniające od 50 do 249 pracowników są w stanie wykonać bezproblemowo każde zamówienia, za wyjątkiem tych o najwyższych budżetach (oprócz robót budowlanych, gdzie relatywnie często – 12% – podważano możliwość ich realizacji już przy wartości powyżej 14 tys. euro, ale poniżej 5 mln euro). W przypadku największych zamówień zdolność do ich prawidłowego wykonania przyznawało średnim podmiotom: dla dostaw 82% zamawiających, dla usług – 81%, dla robót budowlanych – 60%.
- **Przedsiębiorstwa duże** – są szczególnie preferowane w przypadku zamówień o największych budżetach, a zwłaszcza dotyczących dostaw (19% zamawiających uznało, że tylko duże firmy są w stanie zapewnić prawidłowe wykonanie) oraz robót budowlanych (40%). Należy podkreślić, że w stosunku do poprzednich wyników nastąpił wzrost (istotny statystycznie) odsetka badanych uważających, że wyłącznie te podmioty gwarantują poprawne wykonanie zamówień dostaw o wartości poniżej 14 tys. euro, usług – zarówno poniżej 14 tys. euro, jak i powyżej tej kwoty (ale poniżej 130/200/400 tys.), robót budowlanych powyżej 14 tys. euro, ale poniżej 5 mln.

Trudno jednoznacznie oceniać uzyskane wyniki. Z jednej strony możemy mówić o istniejącym niebezpieczeństwie niechętnego zlecenia wykonania zamówienia najmniejszym podmiotom, np. poprzez wyznaczanie kryteriów formalnych, które tym podmiotom trudno będzie spełnić. Z drugiej jednak strony nie można również odmówić słuszności zamawiającym, którzy szczególnie w przypadku zamówień o dużej wartości krytycznie patrzą na zdolności realizacyjne mikro i małych przedsiębiorstw. Z pewnością w trudnym do oszacowania zakresie wpływ na takie opinie mają doświadczenia zamawiających, znamienne bowiem jest, że najbardziej krytycznie nastawieni do niewielkich przedsiębiorstw byli przedstawiciele instytucji prowadzących najwięcej postępowań (czwarta grupa kwartylowa). Niemniej, częste podważanie

zdolności najmniejszych podmiotów do realizacji zamówień o wartości nie przekraczającej 14 tys. euro zdaje się również świadczyć o istniejących negatywnych stereotypach dotyczących szczególnie mikroprzedsiębiorstw. Wpływ stereotypu może być silniejszy niż wpływ własnych doświadczeń. Jak bowiem pokazują wyniki badania zamawiający rzadko negatywnie oceniali fachowość najmniejszych podmiotów. Były one co prawda w różnych aspektach określane jako gorsze niż inne firmy, aczkolwiek różnice te nie były tak duże, aby mogły się w tak znaczącej skali przekładać na negatywną ocenę zdolności do wykonywania przez mikroprzedsiębiorstwa zamówień nawet o najmniejszych budżetach.

Tabela 28. 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)		
	2013	2012	2011	2013	2012	2011	2013	2012	2011	2013	2012	2011
Dostawy poniżej 14 tys. euro (Badanie 2012 N=705, Badanie 2011 N=704)	40%	48%	44%	48%	44%	47%	10% B	7%	9%	2% AB	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)	8%	11%	10%	58%	60% A	56%	31%	27%	31% A	4%	2%	2%
Dostawy powyżej 125/193/387 (130/200/400 od stycznia 2012 r.) tys. euro (Badanie 2011 N=705, Badanie 2012 N=704)	4%	6%	6%	32%	35%	32%	46%	42%	47% A	18%	16%	15%
Usługi poniżej 14 tys. euro (Badanie 2011 N=700, Badanie 2012 N=713)	36%	43% AC	38%	47%	42%	47% B	14%	12%	14%	4% A	3% A	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%	8%	53%	58%	56%	33%	31%	33%	6% AB	4% A	2%
Usługi powyżej 125/193/387 (130/200/400 od stycznia 2012 r.) tys. euro (Badanie 2011 N=700, Badanie 2012 N=713)	4%	4%	3%	29%	33% C	30%	48%	45%	50% B	19%	18%	17%
Roboty budowlane poniżej 14 tys. euro (Badanie 2011 N=605, Badanie 2012 N=581)	28%	31% A	26%	49%	48%	53%	20% B	14%	18% B	4%	6%	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)	2%	5% C	3%	39%	41%	38%	47%	42%	50% B	12% A	13% A	8%
Roboty budowlane powyżej 4 milionów 845 tys. (5 mln od stycznia 2012 r.) euro (N=605)	2%	2%	1%	20% A	19%	16%	38%	42%	42%	40%	36%	40%

Źródło: Badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy mają doświadczenie w prowadzeniu postępowań dot. usług, dostaw i robót budowlanych). ABC – różnica istotna statystycznie.

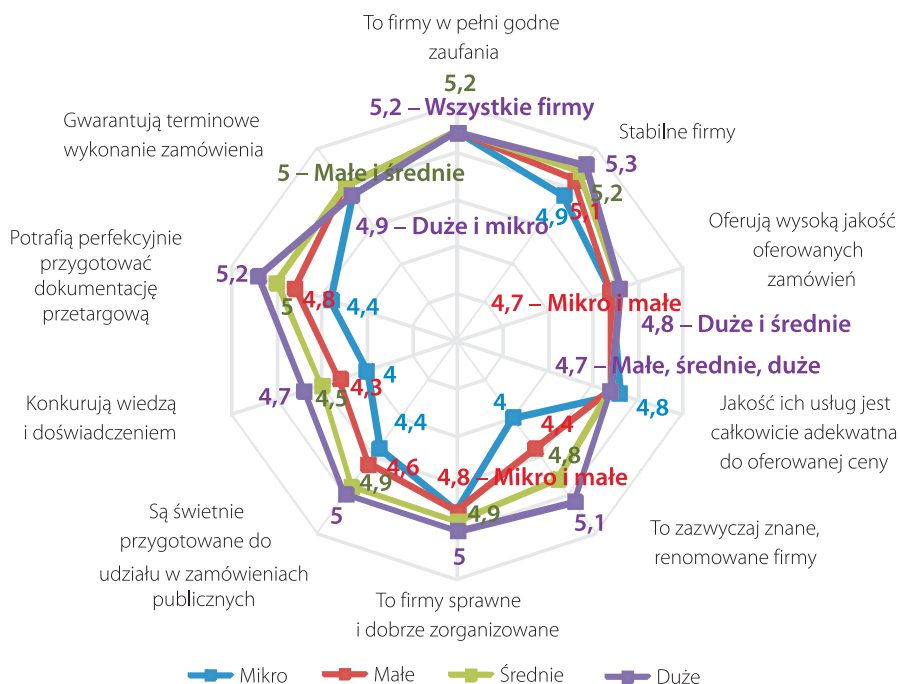
Różnice w postrzeganiu wykonawców w zależności od ich wielkości (liczby zatrudnionych) potwierdzają wyniki wielowymiarowej oceny przedsiębiorstw reprezentujących poszczególne klasy zatrudnienia (wykres 83, tabela 29). Wyniki były zbliżone do notowanych w latach ubiegłych. Ocena poszczególnych wymiarów opisujących przedsiębiorstwa była najkorzystniejsza w przypadku firm największych, najmniej korzystna dla firm mikro, przy czym należy zauważyć, że generalnie pogorszyły się opinie o każdym typie przedsiębiorstwa za wyjątkiem firm mikro, jednak jak wspomniano już wcześniej firmy te nie należały do najlepiej ocenianych. Nie zmienia to jednak faktu, iż mimo różnic pomiędzy poszczególnymi wykonawcami byli oni oceniani dobrze, choć każdej ocenianej grupie przedsiębiorstw daleko było do uzyskania ocen bardzo dobrych.

Największe różnice ocen dotyczą takich aspektów jak: umiejętność przygotowania dokumentacji przetargowej, umiejętność konkurowania wiedzą i doświadczeniem, poziom przygotowania do udziału w zamówieniach publicznych, renoma firmy oraz jej stabilizacja. W każdym z wymienionych obszarów widać było wyraźnie, że im mniejsza firma tym niższa jest jej ocena.

W mniejszym stopniu odnotowana zależność dotyczyła oceny sprawność organizacyjnej. Różnice wartości średnich pomiędzy przedsiębiorstwami wyróżnionymi na podstawie klasy wielkości były stosunkowo niewielkie.

Natomiast minimalne różnice stwierdzono w przypadku oceny: terminowości wykonania zamówienia, jakości usług oraz jej adekwatności do ceny. Należy zaznaczyć, że niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa wszystkie zostały uznane za równe sobie pod względem zaufania, jakie do nich można mieć.

Wykres 83. Proszę pomyśleć o wykonawcach, którym Pana(i) instytucja w roku 2010/2011/2012 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]



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających 2013 (N=795).

Tabela 29. Proszę pomyśleć o wykonawcach, którym Pana(i) instytucja w roku 2010/2011/2012 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													
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	
To firmy w ogóle niegodne zaufania	5,2	5,2	5,2	5,2	5,3	5,2	5,2	5,3	5,3	5,2	5,4	5,3	To firmy w pełni godne zaufania
Niestabilne firmy	4,9	4,9	5,0	5,1	5,2	5,2	5,2	5,3	5,4	5,3	5,4	5,5	Stabilne firmy
Oferują niską jakość realizowanych zamówień	4,7	4,8	4,7	4,7	4,8	4,8	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	4,7	4,8	4,8	4,7	4,8	4,9	4,7	4,9	4,8	Jakość ich usług jest całkowicie adekwatna do oferowanej ceny
To firmy mało znane, nie posiadające renomy	4,0	4,0	4,0	4,4	4,4	4,4	4,8	4,9	4,9	5,1	5,2	5,3	To zazwyczaj znane, renomowane firmy
To firmy niesprawne i źle zorganizowane	4,8	4,8	4,9	4,8	4,9	5,0	4,9	5,0	5,0	5,0	5,1	5,1	To firmy sprawne i dobrze zorganizowane
Zupełnie nie są przygotowane do udziału w zamówieniach publicznych	4,4	4,4	4,4	4,6	4,8	4,8	4,9	5,0	5,0	5,0	5,2	5,4	Są świetnie przygotowane do udziału w zamówieniach publicznych
Konkurują jedynie niską ceną	4,0	4,1	4,0	4,3	4,4	4,4	4,5	4,7	4,7	4,7	4,9	4,9	Konkurują wiedzą i doświadczeniem
Nie potrafią poprawnie przygotować dokumentacji przetargowej	4,4	4,3	4,4	4,8	4,7	4,8	5,0	5,0	5,1	5,2	5,2	5,4	Potrafią perfekcyjnie przygotować dokumentację przetargową
Nie gwarantują terminowego wykonania zamówienia	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	4,9	5,0	5,2	Gwarantują terminowe wykonanie zamówienia

Źródło: Badania ilościowe zamawiających.

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

Zamawiających poproszono o ocenę rozwiązań możliwych do stosowania w praktyce zamówień publicznych i potencjalnie ułatwiających MSP dostęp do rynku zamówień. Następnie te same rozwiązania oceniane były przez zamawiających z punktu widzenia użyteczności dla ich instytucji. Zanim jednak przejdziemy do omówienia oceny użyteczności poszczególnych rozwiązań warto zapoznać się z ich znajomością w grupie zamawiających.

Większość omawianych rozwiązań była znana ponad 90% badanych. Dotyczyło to następujących działań:

- możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu;
- możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów;
- dzielenie zamówienia na części;
- stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert;
- rezygnacja z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne;
- formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie;
- stosowanie różnych form wnoszenia wadium;
- dzielenie płatności na części;
- dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia;
- wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne.

Nieco rzadziej (poziom 90% lub nieznacznie poniżej) kształtowała się świadomość o:

- definiowaniu specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów, ale wymagań funkcjonalnych;
- powiadamianiu potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem;
- wypłaceniu wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia;
- umieszczeniu na stronie internetowej zamawiającego, w miejscu zwanym „profilem nabywcy” wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanym terminie postępowania.

Najmniej upowszechniona była wiedza na temat możliwości realizacji zamówienia w ramach dynamicznego systemu zakupów (83%) oraz możliwości zawierania umowy ramowej (81%).

Ocena użyteczność poszczególnych rozwiązań pod kątem sprzyjania dostępowi MSP do rynku była zbliżona do notowanej w latach ubiegłych (tabela 30). **Badani najczęściej byli przekonani, że MSP byłoby łatwiej wejść/działać na rynku zamówień publicznych w przypadku: ograniczenia stosowania wadium, dzielenia płatności na części, wymagania minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu** (odsetek deklaracji, że rozwiązania te są w bardzo dużym stopniu użyteczne lub raczej w dużym stopniu użyteczne wahał się od 50% do 52%).

Na kolejnych miejscach z odsetkiem pozytywnych odpowiedzi mieszczącym się w przedziale 42%-47%, a więc oceniane bardzo podobnie znalazły się:

- możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów;
- możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu;
- dzielenie zamówienia na części;
- wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia;
- dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia;
- formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie;
- stosowanie różnych form wnoszenia wadium.

Kolejną grupę wyróżnioną pod względem użyteczność dla MSP tworzyły następujące rozwiązania (odsetek ocen pozytywnie oceniających wpływ 32-37%):

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

Badani zamawiający najmniej byli przekonani co do pozytywnego wpływu umów ramowych (28% deklaracji, że są bardzo dużym stopniu użyteczne lub raczej w dużym stopniu użyteczne dla MSP).

Tabela 30. 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			[1] W bardzo małym stopniu [2] W raczej małym stopniu			Nie znam takiego rozwiązania		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Rezygnacja z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne	52%	54%	60% BC	28%	31%	25%	13%	11%	10%	7% AB	3%	4%
Dzielenie płatności na części	50%	52%	55% C	30%	31%	30%	14% A	13%	11%	6% B	4%	5%
Wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne	50%	47%	55% BC	32%	38% AC	30%	14% A	12%	11%	4%	3%	3%
Możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów	47%	47%	48%	33%	37% C	35%	13%	11%	10%	8%	5%	7%
Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu	47%	47%	52% BC	31%	35% AC	29%	14%	13%	13%	9%	5%	6%
Dzielenie zamówienia na części	47%	45%	50% B	31%	34%	30%	14%	16%	14%	8% AB	5%	5%
Wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia	46%	44%	53% BC	27%	33% AC	26%	16% A	15%	13%	11% AB	7%	8%
Dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia	46%	47%	50% C	33%	36%	34%	16% A	14% A	11%	5%	4%	4%
Formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie	46%	43%	49% B	34%	38%	35%	13%	16% AC	12%	7% AB	4%	4%
Stosowanie różnych form wnoszenia wadium	42%	42%	50% BC	33%	37% AC	30%	18%	18%	16%	7%	3%	5%

cd. tabeli 30.

	[5] W bardzo dużym stopniu [4] W raczej dużym stopniu			[3] W umiarkowanym stopniu			[1] W bardzo małym stopniu [2] W raczej małym stopniu			Nie znam takiego rozwiązania		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Powiadamianie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem	37%	37%	40%	33%	39% AC	32%	19%	18%	19%	11% AB	6%	9% B
Umieszczanie na stronie internetowej zamawiającego, w miejscu zwanym „profilem nabywcy” wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanym w terminie następnym 12 miesięcy zamówieniach lub umowach ramowych	36%	35%	Nie badano	34%	39% C	Nie badano	36%	35%	Nie badano	12% B	5%	Nie badano
Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów, ale wymagań funkcjonalnych	34%	34%	39% BC	37%	37%	33%	19%	21%	20%	10% A	8%	7%
Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert	33%	32%	34%	36%	39%	40%	22%	21%	20%	8% A	7%	6%
Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów	32%	32%	35%	34%	37%	33%	17%	20% A	17%	17% B	11%	15% B
Zawieranie umowy ramowej	28%	29%	31%	32%	36%	32%	21%	22%	23%	19%	13%	14%

Źródło: Badania ilościowe zamawiających, 2013 N=795, 2011 i 2012 N=802. ABC – różnica istotna statystycznie.

Poprosiliśmy również badanych o przeprowadzenie oceny wyżej opisanych rozwiązań pod kątem ich użyteczności dla instytucji przez nich reprezentowanych (tabela 31). Wyniki nie różniły się istotnie od odnotowanych w roku ubiegłym. Za najbardziej użyteczne uznano (odsetek odpowiedzi bardzo dobrze i raczej dobrze od 60% do 64%):

- wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających udział w postępowaniu;
- dzielnie zamówienia na części;
- stosowanie różnych form wnoszenia wadium;
- rezygnacja z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne;
- dzielenie płatności na części.

W kolejnej grupie, z odsetkiem pozytywnych odpowiedzi wahającym się od 51% do 59% znalazły się:

- formułowanie warunków postępowania na minimalnym niezbędnym poziomie;
- definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów, ale wymagań funkcjonalnych;
- stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert;
- dopuszczanie podwykonawców do realizacji zamówienia;
- powiadamianie oficjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem;
- możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów;
- możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu;
- umieszczanie na stronie internetowej zamawiającego, w miejscu zwanym „profilem nabywcy” wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanym w terminie następnym 12 miesięcy zamówieniach lub umowach ramowych.

Za najmniej przydatne, ale wciąż przy relatywnie wysokim odsetku odpowiedzi pozytywnych (od 45% do 47%) uznano:

- zawieranie umowy ramowej;
- możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów;
- wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia.

Tabela 31. 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			[1] Bardzo źle [2] Raczej źle		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne	64%	65%	69% BC	31% A	31% A	26%	5%	5%	4%
Dzielenie zamówienia na części	61%	60%	61%	31% A	32% A	24%	8%	8%	15% BC
Stosowanie różnych form wnoszenia wadium	61%	59%	64% B	34% A	36% A	29%	5%	5%	7%
Rezygnacja z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne	60%	62%	63%	32% A	31% A	27%	8%	8%	11% BC
Dzielenie płatności na części	60%	60%	62%	31%	34% A	28%	8%	6%	10% B
Formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie	59%	60%	64% BC	36% A	34% A	29%	4%	6% C	7% C
Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów, ale wymagań funkcjonalnych	56%	55%	57%	38%	37%	35%	6%	8% C	8% C
Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert	56%	56%	58%	37%	37%	33%	7%	7%	9%
Dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia	55%	56%	59%	36% A	35% A	31%	9%	10%	11%
Powiadamianie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem	55%	55%	57%	38% A	38% A	34%	6%	7%	9% C
Możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów	51%	52%	53%	41%	40%	36%	8%	7%	10% B
Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu	51%	51%	51%	35%	37%	36%	14%	12%	13%
Umieszczanie na stronie internetowej zamawiającego, w miejscu zwanym „profilem nabywcy” wstępnego ogłoszenia informacyjnego o planowanym w terminie następnym 12 miesięcy zamówieniach lub umowach ramowych	51%	51%	Nie badano	44%	43%	Nie badano	5%	5%	Nie badano
Zawieranie umowy ramowej	47%	43%	46%	46%	49% A	44%	8%	8%	10%
Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów	47%	50%	47%	48%	44%	45%	5%	6%	8% C
Wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia	45%	46%	42%	36%	38% A	33%	19%	17%	25% BC

Źródło: Badania ilościowe zamawiających (pytanie zadawano respondentom znającym poszczególne rozwiązania. ABC – różnice istotne statystycznie.

Zakres stosowania poszczególnych rozwiązań był bardzo zróżnicowany (tabela 32). Zamawiający najczęściej starali się ograniczać liczbę dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu (59%). Często również (co druga badana instytucja) formułowali warunki udziału w postę-

powaniu na minimalnym niezbędnym poziomie. Niemal równie popularne było: dzielenie płatności na części, dopuszczanie podwykonawców do realizacji zamówienia, dzielenie zamówienia na części (48%). Rzadziej natomiast rezygnowano z wadium w sytuacjach, gdy nie było ono bezwzględnie konieczne (nastąpiło istotne statystycznie zmniejszenie się odsetka instytucji sięgających po to rozwiązanie), dopuszczano możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu (stwierdzono istotne statystycznie zwiększenie się odsetka instytucji korzystających z tego rozwiązania), stosowano różne formy wnoszenia wadium oraz definiowano specyfikację techniczną za pomocą wymagań funkcjonalnych (40-43%). Jeszcze mniej instytucji zamawiających (29-35%) zastosowało w prowadzonych postępowaniach możliwość realizacji zamówienia przez konsorcja, pozacenowe kryteria oceny ofert, czy też powiadamiało potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem. Najrzadziej stosowano natomiast zaliczkę oraz dynamiczny system zakupów (18-21%).

Jeżeli porównać uzyskane wyniki z wynikami z lat poprzednich widać, że nie nastąpiły wyraźne zmiany pod względem sięgania po poszczególne rozwiązania. Te, które były często stosowane w latach 2010-2011, również najczęściej były wykorzystywane w roku 2012 i analogicznie – rozwiązania, jakie najrzadziej można było spotkać na rynku zamówień publicznych w latach 2010-2011, również najrzadziej pojawiały się w roku 2012. Wyjątkiem było zmniejszenie się odsetka instytucji skłonnych do rezygnacji z wadium, gdy to nie jest niezbędne. W roku 2010 to działanie znajdowało się wśród najbardziej popularnych, w 2011 jego stosowanie uległo zmniejszeniu (ale wciąż pozostawało w czołówce), a w roku 2012 znalazło się już w grupie rozwiązań cieszących się umiarkowanym zainteresowaniem ze strony instytucji zamawiających. Wzrósł natomiast odsetek instytucji dopuszczających korzystanie z zasobów innego podmiotu, aczkolwiek w tym przypadku możemy mówić o korekcie popularności tego rozwiązania po spadku w roku 2011 (w roku 2012 stosowano je niemal tak samo często, jak w roku 2010).

Nie jest zaskoczeniem, że stosowanie poszczególnych rozwiązań jest silnie powiązane z liczbą prowadzonych postępowań, a jak można również domniemywać z doświadczeniem (kompetencjami) zamawiających. Praktycznie w przypadku każdego z omawianych ułatwień (potencjalnych) dla MSP odsetek deklarujących ich stosowanie rósł wraz z przyrostem przeciętnej liczby postępowań prowadzonych przez instytucje zamawiającą. W pierwszej grupie kwartylowej odsetek stosujących poszczególne działania wahał się od 16% do 44%, w drugiej grupie od 16% do 49%, w trzeciej grupie od 17% do 64%, a w czwartej grupie kwartylowej od 15% do 78%.

Patrząc na uzyskane wyniki widać wyraźnie, że około połowy zamawiających prowadzi postępowania, gdzie można mówić o dążeniu do otwierania rynku na przedsiębiorstwa MSP. Znacznie gorzej wygląda natomiast kwestia wykorzystania środków publicznych w celu podnoszenia innowacyjności polskiej gospodarki. Problemem zwłaszcza jest rzadkie odchodzenie od kryterium cenowego jako jedyne decydującego o wyborze najlepszej oferty.

Tabela 32. Które z tych rozwiązań były stosowane w Pana(i) instytucji w roku 2012/2011/2010?

	[C] Badanie 2013 (N=778)	[B] Badanie 2012 (N=797)	[A] Badanie 2011 (N=788)
Wymaganie minimalnej liczby dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, nieządanie dokumentów, które nie są konieczne	59%	56%	63% BC
Formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie	51%	50%	57% BC
Dzielenie płatności na części	48%	46%	53% BC
Dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia	48%	48%	53% BC
Dzielenie zamówienia na części	48%	46%	53% BC

cd. tabeli 32.

	[C] Badanie 2013 (N=778)	[B] Badanie 2012 (N=797)	[A] Badanie 2011 (N=788)
Rezygnacja z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne	43%	50% C	57% C
Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu	42% B	37%	40%
Stosowanie różnych form wnoszenia wadium	41%	44%	51% BC
Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów, ale wymagań funkcjonalnych	40%	38%	38%
Możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów	35%	33%	35%
Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert	33%	33%	35%
Powiadomianie potencjalnych oferentów o zamiarze przeprowadzenia postępowania przed jego oficjalnym ogłoszeniem	29%	30%	28%
Zawieranie umowy ramowej	22% A	23% A	18%
Wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia	21%	29% AC	25% C
Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów	18% A	21% AC	14%

Źródło: Badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy zadeklarowali znajomość poszczególnych rozwiązań). ABC – różnice istotne statystycznie.

Badani najczęściej mówili, że opisane powyżej rozwiązania były stosowane w celu zapewnienia dostępu do zamówień publicznych jak największej liczbie wykonawców (80%). Ponad połowa zamawiających (57%) mówiła również o dążeniu do ułatwienia dostępu do zamówień publicznych firmom sektora MSP. Podobne wyniki odnotowaliśmy w latach poprzednich z tym, że obecnie istotnie statystycznie wzrósł odsetek badanych deklarujących podejmowanie ww. działań w celu ułatwienia dostępu do rynku MSP (wzrost o 5 p.p. w stosunku do roku 2012; poziom zbliżony do roku 2011).

Jeżeli natomiast zapytać badanych o znacznie celów, a zatem czy ważniejsze w ich działaniu było zapewnienie dostępu do zamówień publicznych jak największej liczbie podmiotów, czy też wspieranie MSP wówczas okazuje się, że zdecydowanie większą rangę miał ten pierwszy zamiar. O dominującym jego znaczeniu powiedziało niemal dwie trzecie badanych (62%), podczas gdy 17% ankietowanych stwierdziło, że dominowała chęć pomocy MSP. Jednocześnie dla 17% respondentów oba zamiary były ważne w równym stopniu. Również w poprzednich badaniach wyraźnie częściej mówiono o większym znaczeniu zwiększenia liczby firm, które ubiegają się o zamówienia publiczne.

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

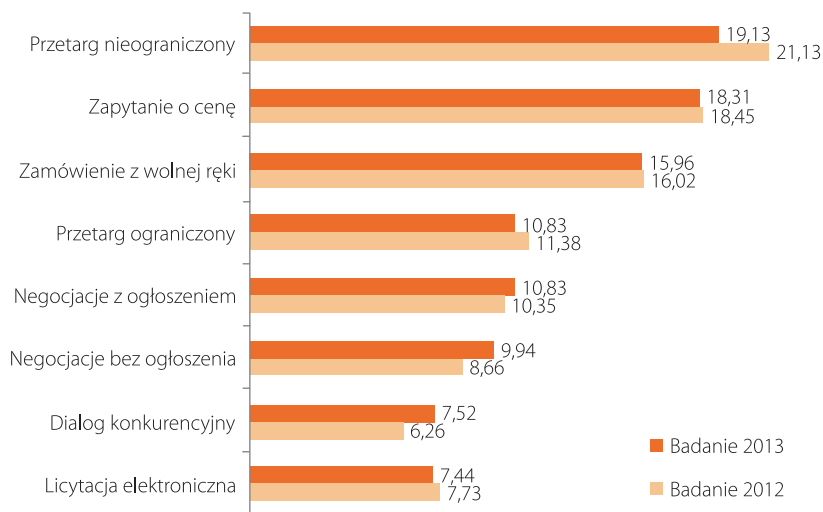
Badani zostali poproszeni o ocenę trybów udzielania zamówień publicznych pod względem ich przyjazności dla MSP. Tryby były zestawiane parami. Zadaniem respondentów było wskazanie tego trybu (w danej parze), który według niego jest bardziej przyjazny MSP¹¹⁰.

Wyniki nie różniły się od odnotowanych w roku 2012, tzn. te same tryby, które wówczas były uznane za najbardziej przyjazne MSP również w badaniu roku 2013 zostały określone jako najbardziej przyjazne (wykres 84). Zauważalne jednak było, że badani z mniejszą pewnością mówili o wysokiej użyteczności przetargu

¹¹⁰ Analogiczną metodę zastosowano w roku 2012. Natomiast w roku 2011 badani przyznawali poszczególnym trybom (również prezentowanym w parach) punkty. Zmiana metody pomiaru była podyktowana dążeniem do ułatwienia zadania respondentom, a przez to zwiększenia poziomu rzetelności uzyskanych wyników. Jak się bowiem okazało zadanie nałożone na respondentów w roku 2011 mogło być dla nich zbyt kłopotliwe.

nieograniczonego (w poprzednim badaniu różnica tego trybu nad drugim w kolejności była bardziej wyraźna). Ponadto, nastąpiła zmiana ocen użyteczności dialogu konkurencyjnego. W roku 2012 był uważany, jako charakteryzujący się najmniejszą użytecznością dla MSP, w roku 2013 za najmniej użyteczne dla MSP uznano licytację elektroniczną.

Wykres 84. Wartość wskaźnika przyjazności trybów postępowań dla MSP



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających 2013 (N=795), 2012 (N=802).

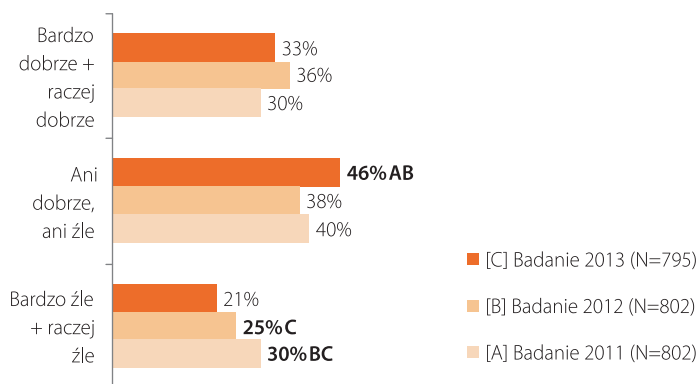
Preferencje badanych były niezależne od typu instytucji czy doświadczenia rynkowego. Oceny zamawiających były powiązane z korzystaniem z poszczególnych trybów. Za najbardziej przyjazne wobec MSP były uznawane tryby najczęściej stosowane (im rzadziej dany tryb był stosowany, tym niższą wartość wskaźnika użyteczności dla MSP uzyskiwał).

5.5. Zamówienia elektroniczne – ocena i potencjał do realizacji

Możemy obserwować systematyczne zmniejszanie się odsetka zamawiających, którzy źle lub bardzo źle oceniają wiedzę własnej instytucji na temat elektronicznych zamówień publicznych (wykres 85). W roku 2011 negatywnie o stanie wiedzy wypowiedziało się blisko dwie trzecie badanych (30%), rok później 25%, a obecnie 21%. Na stabilnym poziomie utrzymuje się odsetek instytucji zamawiających, w których poziom wiedzy jest wysoki (we wszystkich badaniach wynosił około jednej trzeciej). Wzrósł natomiast odsetek respondentów oceniających tę wiedzę przeciętnie (46%, różnica istotna statystycznie w stosunku do badania 2011 r. i 2012 r.).

Ocena wiedzy na temat elektronicznych zamówień publicznych była powiązana z doświadczeniem zamawiających. Im więcej prowadzą oni postępowań, tym częściej mogliśmy usłyszeć pozytywne opinie (26% w pierwszej grupie kwartylowej i 35% w czwartej grupie kwartylowej).

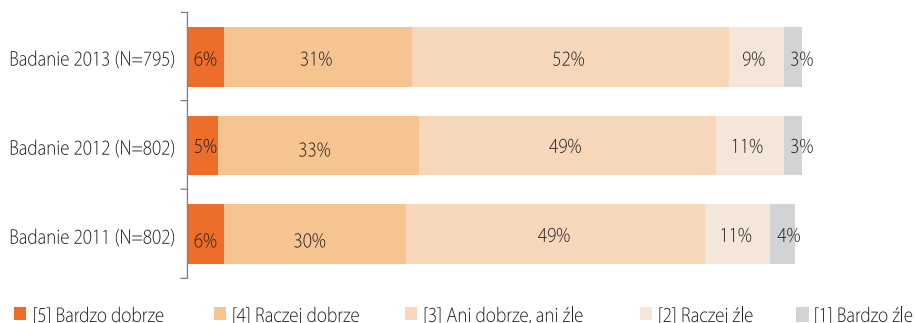
Wykres 85. Jak ocenia Pan(i) poziom wiedzy w Pana(i) instytucji na temat elektronicznych zamówień publicznych?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

Nie zmieniły się istotnie opinie na temat użyteczności elektronicznych zamówień publicznych (wykres 86). Ponad jedna trzecia zamawiających uważało je za użyteczne (ale tylko 6% było o tym zdecydowanie przekonanych); około połowy badanych oceniło elektroniczne zamówienia publiczne niejednoznacznie („ani dobrze, ani źle”), a nieco ponad jedna dziesiąta respondentów miała o nich negatywną opinię. Oceny badanych były pochodną doświadczenia z omawianym typem zamówień oraz generalnie doświadczenia na rynku zamówień publicznych. Pozytywnie o użyteczności zamówień elektronicznych najczęściej wypowiadali się bowiem respondenci, których instytucje charakteryzują się dużą aktywnością w obszarze zamówień elektronicznych (58%) oraz badani prowadzący dużą liczbę postępowań (40% w czwartej grupie kwartylowej). Można zatem przypuszczać, że zmiana postawy zamawiających, w kierunku lepszej oceny użyteczności elektronicznych zamówień publicznych można uzyskać przede wszystkim poprzez zwiększenie zakresu ich stosowania.

Wykres 86. A jak ogólnie rzecz biorąc ocenia Pan(i) użyteczność elektronicznego systemu zamówień dla Pana(i) instytucji?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających.

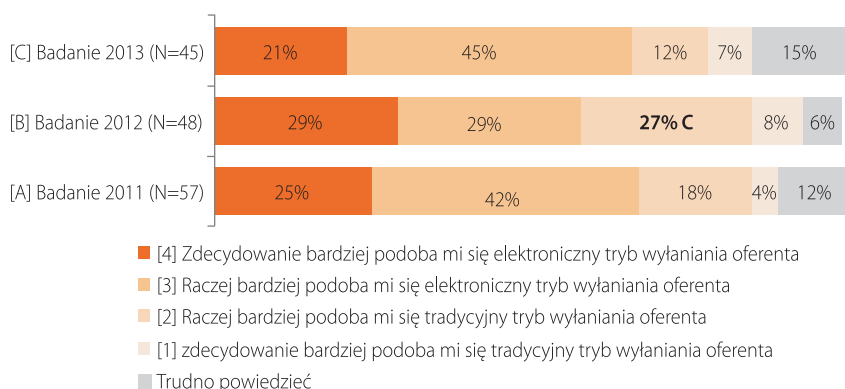
Podobnie jak w latach poprzednich niewielu zamawiających posiadało doświadczenia w prowadzeniu postępowań w trybie licytacji elektronicznej (6%)¹¹¹. Również porównywalna z latami poprzednimi

¹¹¹ Mała liczba badanych mających doświadczenie z licytacją uniemożliwia przeprowadzenie szczegółowych analiz statystycznych np. według typu instytucji, doświadczenia rynkowego, etc.

była częstość stosowania tego trybu – najczęściej (50%) mówiono, że był on stosowany kilka razy, 40% zamawiających skorzystało z niego raz, a 10% wiele razy.

W stosunku do roku 2012 zmieniła się ocena elektronicznego trybu wyłaniania oferenta (powróciła do poziomu notowanego w badaniu w roku 2011, wykres 87). Dwie trzecie respondentów mających doświadczenia z tym trybem stwierdziło, że podoba im się bardziej niż tryby tradycyjne (w tym 21% było o tym zdecydowanie przekonanych). Do 19% (z 35%) zmniejszył się odsetek preferujących tryby tradycyjne (zmiana istotna statystycznie), wzrósł jednocześnie odsetek badanych nie potrafiących jednoznacznie ocenić elektronicznego trybu wyłaniania oferenta w porównaniu z innymi trybami (z 6% do 15%).

Wykres 87. Jak Pan(i) ocenia taki elektroniczny tryb wyłaniania oferenta w porównaniu z tradycyjnym postępowaniem?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy stosowali licytację elektroniczną). ABC – różnica istotna statystycznie.

Przewagą trybu elektronicznego jest według badanych szybkość (45%) i prostota postępowania (39%). Jego atrybutem, ale zauważalnym znacznie rzadziej od dwóch wcześniej wymienionych jest również wygoda stosowania (9%).

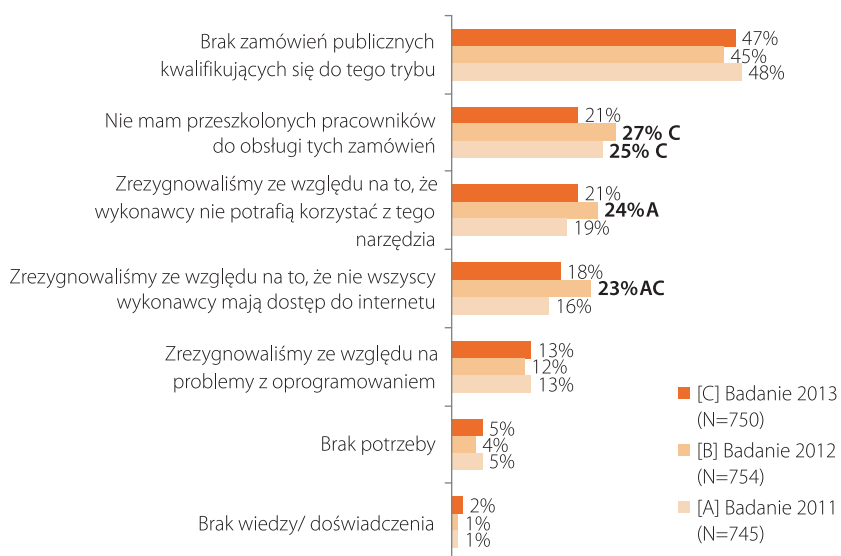
Zamawiający niestosowanie trybu licytacji elektronicznej tłumaczyli przede wszystkim brakiem zamówień publicznych kwalifikujących się do tego trybu (47%, wykres 88). Takie tłumaczenie można przyjąć za wiarygodne, jednakże wątpliwości budzi skala jego występowania. Stosowanie licytacji elektronicznej jest zgodnie z zapisami ustawy Prawo zamówień publicznych ograniczone do zamówień o wartości mniejszej niż kwoty określone na podstawie art. 11 ust. 8 (art. 74 ust. 2 Pzp). Nie jest wiarygodne, aby w przypadku 47% badanych instytucji dominowały zamówienia kwoty te przekraczające. Pewnym wytłumaczeniem mogłoby być dążenie zamawiających do uzyskiwania produktów wysokiej jakości, a zatem odchodzenia od kryterium cenowego jako jedyne decydującego o wyborze najlepszej oferty, jednakże jak wiemy zarówno z wyników przeprowadzonego badania oraz sprawozdań UZP to właśnie postępowania „cenowe” zdecydowanie przeważają na rynku zamówień publicznych. Dlatego można przyjąć, że w rzeczywistości częściej, niż wynika to z deklaracji badanych rolę odgrywają inne czynniki, takie jak brak odpowiednio przeszkolonych pracowników (21% badanych wskazało na ten powód), obawy przed niewystarczającymi umiejętnościami wykonawców (21%), czy przeświadczenia, że nie wszyscy wykonawcy mają dostęp do internetu. Należy jednak zauważyć, że wskazywanie na czynniki zewnętrzne – takie jak: niskie kompetencje informatyczne wykonawców oraz wykluczenie cyfrowe są przesadzone. Poniekąd może być to próba usprawiedliwiania niewielkiej innowacyjności procesowej własnej instytucji. Zgodnie z danymi GUS¹¹² w Polsce w roku 2012 dostęp do internetu

posiadało 93% przedsiębiorstw innych niż firmy mikro. W przypadku tych ostatnich dostęp do internetu w roku 2010 posiadało około 60-70% przedsiębiorstw¹¹³. Trzeba przy tym podkreślić, że informatyzacja jest procesem bardzo dynamicznym, a zatem obecnie wskaźnik dostępu do internetu w grupie firm mikro może być znacznie większy niż w roku 2010¹¹⁴. A nawet jeżeli tak nie jest, to nie wydaje się, aby mogło to decydować o stosowaniu licytacji elektronicznej. Po pierwsze, firmy nieposiadające dostępu do internetu (w przeważającej większości jest to równoznaczne z brakiem komputera) można uznać za niezainteresowane zamówieniami publicznymi¹¹⁵; po drugie, można przyjąć, że stosowanie licytacji elektronicznej mogłoby pełnić funkcję zwiększającą poziom cyfryzacji polskich przedsiębiorstw (wymuszałoby cyfryzację).

Badani mówiąc o przyczynach niestosowania licytacji elektronicznej twierdzili również, że mieli złe doświadczenia związane z oprogramowaniem (13%), nie mieli takiej potrzeby (5%) oraz nie posiadali wystarczającego doświadczenia (2%).

Uzyskane wyniki były podobne do odnotowanych w poprzednich badaniach – powody poprzednio uzyskujące najwięcej wskazań również w 2013 roku były najczęściej wymieniane, te zaś, które były wskazywane najrzadziej również były takimi w latach poprzednich. Niemniej, istotnie statystycznie zmniejszył się odsetek respondentów mówiących o braku odpowiednich kadr, rezygnujących z licytacji elektronicznej ze względu na niskie kompetencje oraz wykluczenie cyfrowe wykonawców.

Wykres 88. Dlaczego nigdy nie stosowaliście Państwo licytacji elektronicznej?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających, (zamawiający, którzy nie stosowali licytacji elektronicznej). ABC – różnice istotne statystycznie.

Badanie pokazało, że nie zmienił się poziom korzystania z aukcji elektronicznej. Tak jak w latach poprzednich instytucje wylaniające w ten sposób najlepszą ofertę były w zdecydowanej mniejszości (6%).

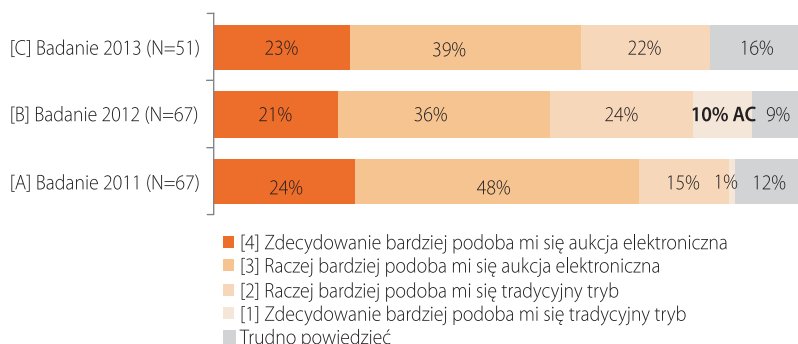
¹¹³ Obliczenia własne, na podstawie *Innowacyjność mikroprzedsiębiorstw w Polsce* (prof. dr hab. Małgorzata Juchniewicz), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

¹¹⁴ Z badań zrealizowanych na zlecenie PARP *Innowacyjność polskich mikroprzedsiębiorstw* (A. Żołnierski) w roku 2005 wynika, że wówczas komputer posiadało około 47% mikroprzedsiębiorstw. Natomiast w roku 2010 komputer stacjonarny miało 75% mikroprzedsiębiorców, zaś 45% deklarowało posiadanie komputera przenośnego (*Innowacyjność mikroprzedsiębiorstw w Polsce*, op.cit.).

¹¹⁵ W tej grupie mogą się prawdopodobnie znajdować np. osoby świadczące pracę w ramach samozatrudnienia, samodzielne praktyki lekarskie, małe punkty handlowe, etc.

Zmianie natomiast uległa ocena aukcji elektronicznej (wykres 89) – istotnie statystycznie zmniejszył się odsetek respondentów mówiących, że bardziej podoba im się tradycyjny sposób wyłaniania wykonawcy (spadek z 34% w roku 2012 do 22%; poziom zbliżony do roku 2011). Jednocześnie na zbliżonym do notowanego w roku 2012 poziomie utrzymał się odsetek zamawiających uważających aukcję elektroniczną za lepszą od tradycyjnych sposobów wyłaniania wykonawcy. Należy jednakże podkreślić, że ze względu na niewielką liczbę badanych mających doświadczenia z aukcją elektroniczną omawiany wskaźnik „preferencji” może się charakteryzować wysoką zmiennością, z czym też mieliśmy do czynienia zarówno w roku 2012, jak i 2013.

Wykres 89. Jak Pan(i) ocenia taki sposób wyboru najkorzystniejszej oferty w porównaniu z tradycyjnym trybem?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy wykorzystywali aukcję elektroniczną). ABC – różnice istotne statystycznie.

Analogicznie do lat poprzednich badani zostali poproszeni o ocenę użyteczności (dla ich instytucji) różnych rozwiązań wchodzących w zakres obszaru elektroniczne zamówienia publiczne¹¹⁶ – od prostego korzystania z poczty elektronicznej w kontaktach z wykonawcami, po bardziej złożone, np. stosowanie podpisu elektronicznego przy zawieranych umowach (wykres 90). Za najbardziej użyteczne została uznana możliwość kierowania pytań do zamawiającego drogą elektroniczną (78%). Na drugim miejscu uplasowało się również rozwiązanie dotyczące usprawnienia komunikacji bezpośredniej pomiędzy stronami postępowania, tj. przekazywanie przez nie oświadczeń, wniosków, zawiadomień, etc. za pośrednictwem internetu (74%). Bardzo często (71-72%) jako użyteczne oceniano również: obowiązek publikowania SIWZ na stronie internetowej (w przypadku każdego postępowania), stworzenie elektronicznego repozytorium (są w nim gromadzone wszystkie dokumenty, wykonawca składa jedynie ofertę w sposób tradycyjny), całkowitą cyfryzację postępowania (wszystkie dokumenty mogą być składane za pośrednictwem internetu).

Na kolejnych miejscach (odsetek wskazań 60-65%) znalazły się: digitalizacja postępowania – dokumenty są przechowywane w wersji elektronicznej i również w takiej wersji są gromadzone, umieszczanie profilu nabywcy na stronie internetowej zamawiającego oraz digitalizacja wszystkich czynności związanych z postępowaniem (składanie ofert, oświadczeń, wniosków, zawiadomień, informacji roboczych). Najrzadziej (52-58%) natomiast mogliśmy usłyszeć o użyteczności takich rozwiązań jak: podpisywanie umów w postaci elektronicznej, elektroniczna licytacja innych aspektów niż cena, elektroniczna licytacja ceny.

Wykres 90. Jak ocenia Pan(i) użyteczność następujących rozwiązań dla Pana(i) instytucji?

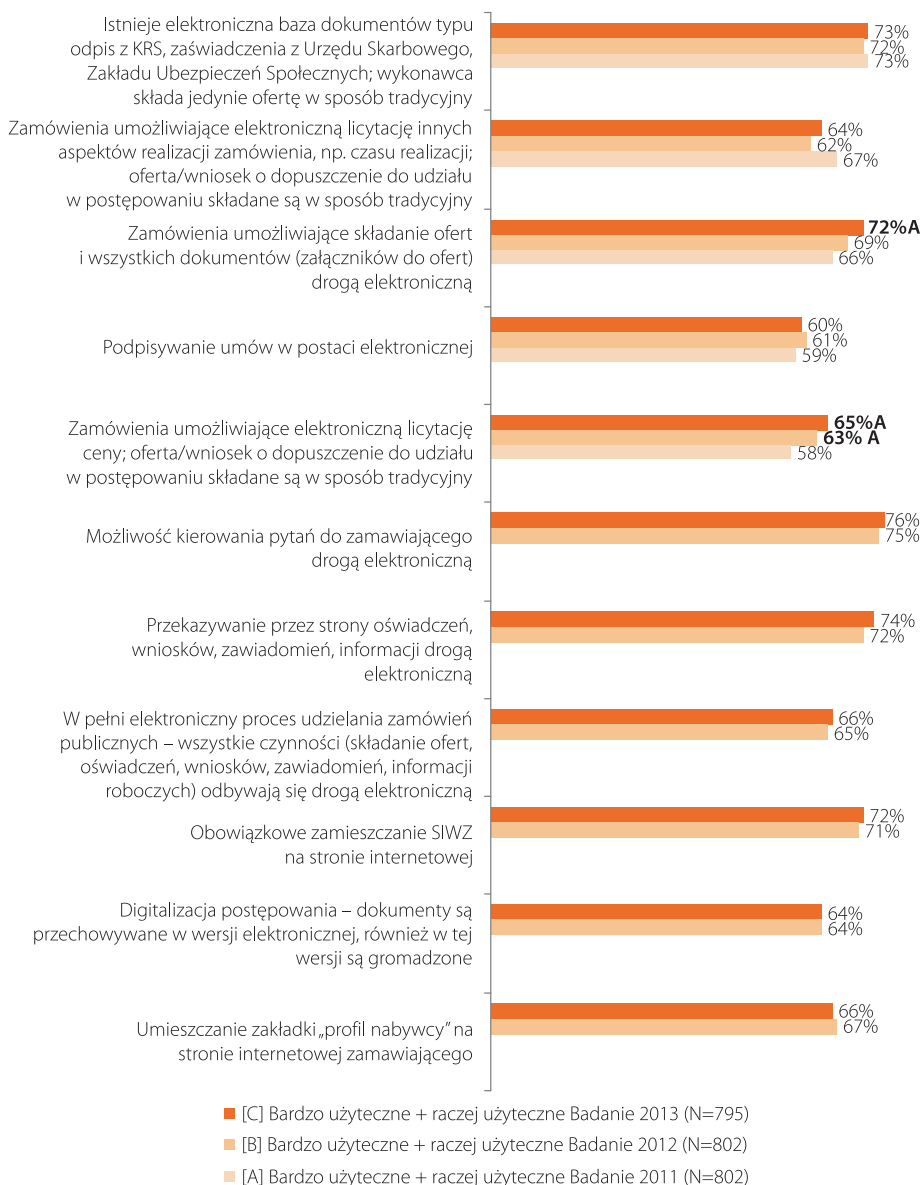


Źródło: Badania ilościowe zamawiających 2012 (N=802). O niektóre aspekty byli pytani wyłącznie respondenci biorący udział w badaniu w roku 2012 oraz respondenci biorący udział w badaniu w roku 2013. ABC – różnice istotne statystycznie.

A jak te rozwiązania były postrzegane z perspektywy ich użyteczności dla MSP (wykres 91)? Otóż zamawiający za najbardziej użyteczne uznawali zazwyczaj te rozwiązania, które według nich dobrze służyłyby również ich instytucjom. Niemniej, należy podkreślić, że elektroniczna zamówień publicznych w świadomości zamawiających może być procesem, który w większym stopniu pomagałby przedsiębiorcom niż instytucjom sektora finansów publicznych. Zwraca bowiem uwagę, że wszystkie (poza jednym) analizo-

wane rozwiązania były oceniane jako użyteczne dla MSP przez około dwóch trzecich badanych lub więcej, podczas gdy oceniając przydatność tych samych rozwiązań dla zamawiających głosy pozytywne były wyrażane przez ponad połowę badanych (ale mniej niż dwie trzecie).

Wykres 91. Jak ocenia Pan(i) użyteczność tych rozwiązań dla wykonawców z sektora MSP?



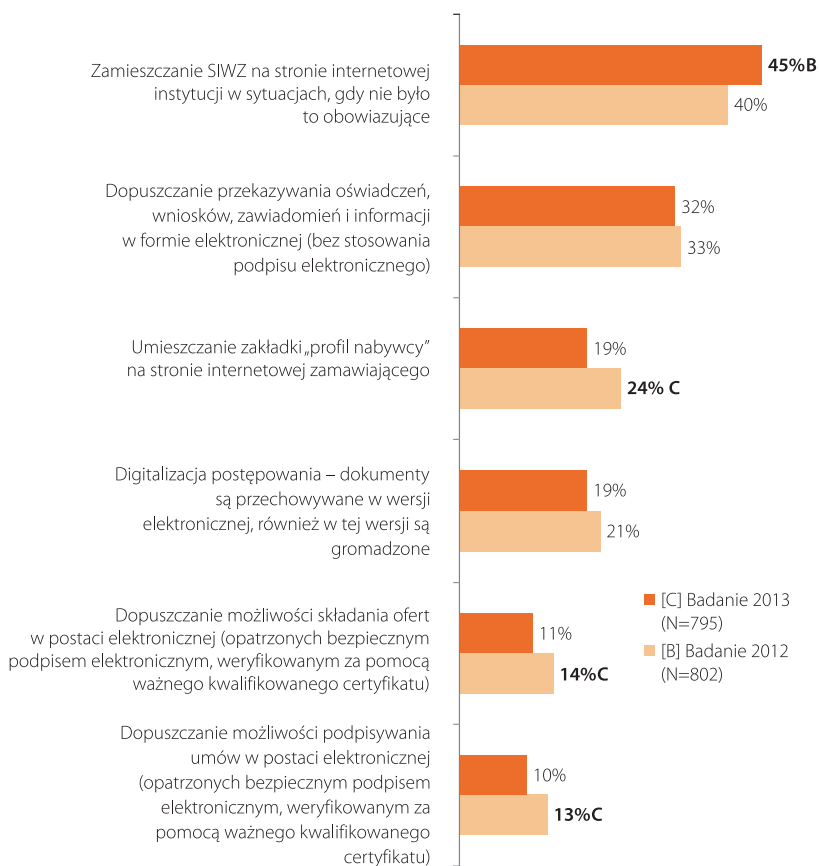
Źródło: Badania ilościowe zamawiających. O niektóre aspekty byli pytani wyłącznie respondenci biorący udział w badaniu w roku 2012 oraz respondenci biorący udział w badaniu w roku 2013. ABC – różnice istotne statystycznie.

Według zamawiających sektorowi MSP najwięcej korzyści przyniosłoby: komunikacja z zamawiającymi za pośrednictwem internetu (przesyłanie pytań drogą elektroniczną oraz przekazywanie w ten sposób innych dokumentów), stworzenie elektronicznego repozytorium (wykonawca składa jedynie ofertę w sposób tradycyjny), składanie ofert drogą elektroniczną, publikowanie na stronach internetowych zama-

wiąjącego SIWZ (w każdym postępowaniu). Wymienione rozwiązania zostały uznane za użyteczne przez 72-76% zamawiających. W przypadku pozostałych rozwiązań o ich użyteczności dla omawianej kategorii przedsiębiorstw było przekonanych około dwóch trzecich ankietowanych. Nie dotyczy to jedynie podpisywania umów w postaci elektronicznej, które pozytywnie w kontekście przydatności MSP zostały ocenione przez 60% badanych. Uzyskane wyniki były zbliżone do poprzednich, z tym jednak, że istotnie statystycznie wzrosło przekonanie o wysokiej użyteczności dla MSP zamówień umożliwiających składanie ofert i załączników drogą elektroniczną oraz zamówień umożliwiających elektroniczną licytację ceny.

Sprawdziliśmy, czy niektóre z omawianych powyżej rozwiązań były stosowane przez zamawiających (wykres 92)¹¹⁷. Najczęściej mieliśmy do czynienia z zamieszczaniem SIWZ na stronie internetowej instytucji w sytuacjach, gdy nie było to obligatoryjne (45%) oraz dopuszczenie do przekazywania oświadczeń, wniosków, zawiadomień i innych informacji w formie elektronicznej, ale bez stosowania podpisu elektronicznego (32%). Inne rozwiązania były stosowane znacznie rzadziej. Digitalizacja postępowania (dokumenty są gromadzone i przechowywane w formie elektronicznej) było działaniem zastosowanym w jednej na pięć badanych instytucji, podobnie jak umieszczanie na stronie internetowej zamawiającego zakładki „profil nabywcy”. Z kolei w jednej dziesiątej analizowanych instytucji dopuszczono możliwość składania ofert w postaci elektronicznej (opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym) oraz podpisywano umowy w postaci elektronicznej (również opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym).

Wykres 92. Proszę powiedzieć, które z następujących rozwiązań były stosowane w Pana(i) instytucji w 2012 roku?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających 2012 i 2013. ABC – różnice istotne statystycznie.

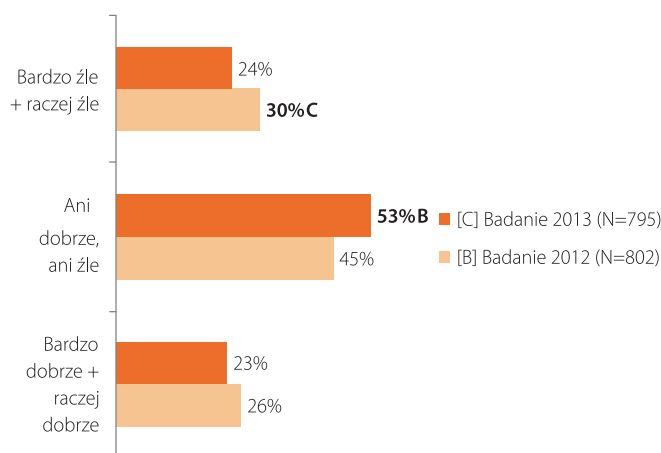
¹¹⁷ Kwestia ta była badana w roku 2012 i 2013.

W porównaniu z poprzednim badaniem częściej (różnice istotne statystycznie) publikowano SIWZ na stronach internetowych zamawiających instytucji, rzadziej natomiast korzystano z „profilu nabywcy”, wprowadzano możliwość złożenia oferty w wersji elektronicznej oraz możliwość podpisywania umów w postaci elektronicznej.

Podobnie jak w roku 2012 poprosiliśmy respondentów również o próbę oceny stopnia przygotowania przedsiębiorstw sektora MSP do udziału w elektronicznych zamówieniach publicznych (wykres 93).

Opinie badanych były podzielone, przy czym uzyskany wynik (podobnie, jak ubiegłoroczny) w dużym stopniu jest pochodną niewielkich doświadczeń zamawiających z elektronicznymi zamówieniami publicznymi. Odzwierciedla on w większym stopniu wyobrażenia na temat sektora MSP, niż jego stan rzeczywisty¹¹⁸. Około połowy badanych (53%) powiedziało, że MSP nie są ani dobrze, ani źle przygotowane, zaś około jednej czwartej (23%), iż są dobrze przygotowane. Zbliżony odsetek respondentów (24%) negatywnie wyraził się o gotowości MSP do funkcjonowania w ramach elektronicznych zamówień publicznych.

Wykres 93. Jak ocenia Pan(i) przygotowanie wykonawców z sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw do udziału w elektronicznych zamówieniach publicznych?



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających 2012 i 2013. ABC – różnice istotne statystycznie.

Ocena ta różnicowała się w zależności od doświadczenia zamawiających z elektronicznymi zamówieniami publicznymi. W grupie najbardziej doświadczonych instytucji¹¹⁹ pozytywnie o przygotowaniu MSP do udziału w elektronicznych zamówieniach publicznych wypowiedziało się 40% respondentów i było to dwukrotnie więcej niż w pozostałych instytucjach zamawiających (przeciętnie doświadczonych na polu elektronicznych zamówień publicznych oraz nieposiadających takiego doświadczenia), jedna trzecia oceniła MSP ambiwalentnie (o 25 p.p. mniej niż w pozostałych instytucjach). Nie odnotowano jednak wyraźnego zróżnicowania w przypadku opinii negatywnych. Źle o przygotowaniu MSP wypowiedziało się 26% badanych o największym doświadczeniu, 25% o doświadczeniu umiarkowanym i 22% zamawiających nie mających doświadczeń z elektronicznymi zamówieniami publicznymi¹²⁰.

Tak jak w latach 2011 i 2012 zamawiający byli podzieleni w opiniach na temat dynamiki rozwoju rynku elektronicznych zamówień publicznych (wykres 94). Przeważał pogląd, że będzie się on rozwijał szybciej niż obecnie (41%), choć rzadkie nie były opinie, iż ten rozwój będzie taki sam jak obecnie (34%). Relatywnie wysoki odsetek

¹¹⁸ Stereotypizację widać wyraźnie jeżeli zestawimy odpowiedzi badanych doświadczonych w prowadzeniu zamówień elektronicznych z niedoświadczonymi. Ci pierwsi znacznie lepiej oceniali MSP.

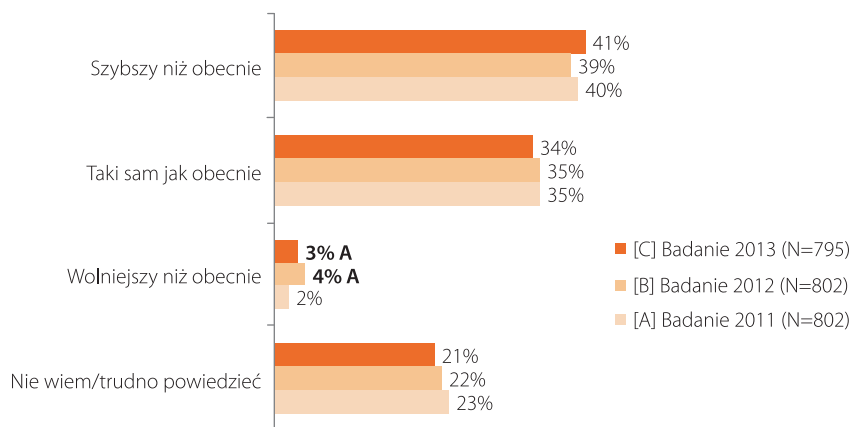
¹¹⁹ Najczęściej stosują elektroniczne zamówienia publiczne.

¹²⁰ Podobną zależność, tj. wzrost ocen pozytywnych wraz z przyrostem doświadczenia związanego z prowadzeniem elektronicznych zamówień publicznych obserwowaliśmy w roku 2012. Była ona jednak mniej wyrazista.

(21%) respondentów nie potrafił odpowiedzieć na zadane pytanie. Bardzo rzadko spodziewano się spadku tempa rozwoju omawianego rynku (3%). Wyniki były zbliżone do notowanych w poprzednich latach.

O szybkim tempie rozwoju najczęściej mówili respondenci reprezentujący instytucje charakteryzujące się dużą aktywnością w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych, najrzadziej zaś respondenci z instytucji o zerowej aktywności we wspomnianym obszarze. Podobną współzmiennność obserwowaliśmy w poprzednich badaniach.

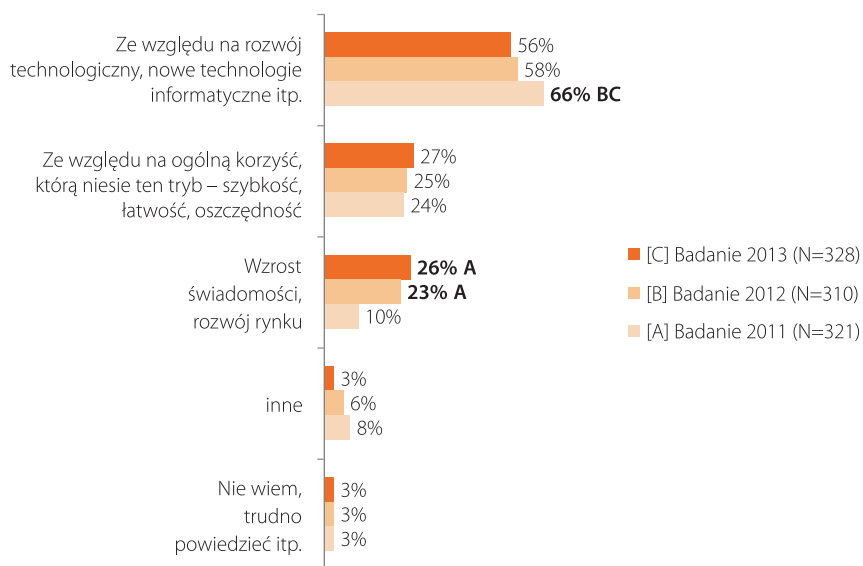
Wykres 94. Czy w najbliższym czasie przewiduje Pan(i), że rozwój rynku elektronicznych zamówień publicznych będzie ...?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

Zamawiający oczekujący szybszego rozwoju rynku zamówień elektronicznych najczęściej argumentowali to rozwojem technologicznym (56%, wykres 95). Około jednej czwartej ankieterowanych mówiło, że będzie to efektem wzrostu świadomości oraz korzyści, jakie te zamówienia mogą przynosić (szybkość, łatwość, oszczędność).

Wykres 95. Dlaczego rozwój zamówień elektronicznych będzie szybszy niż obecnie?



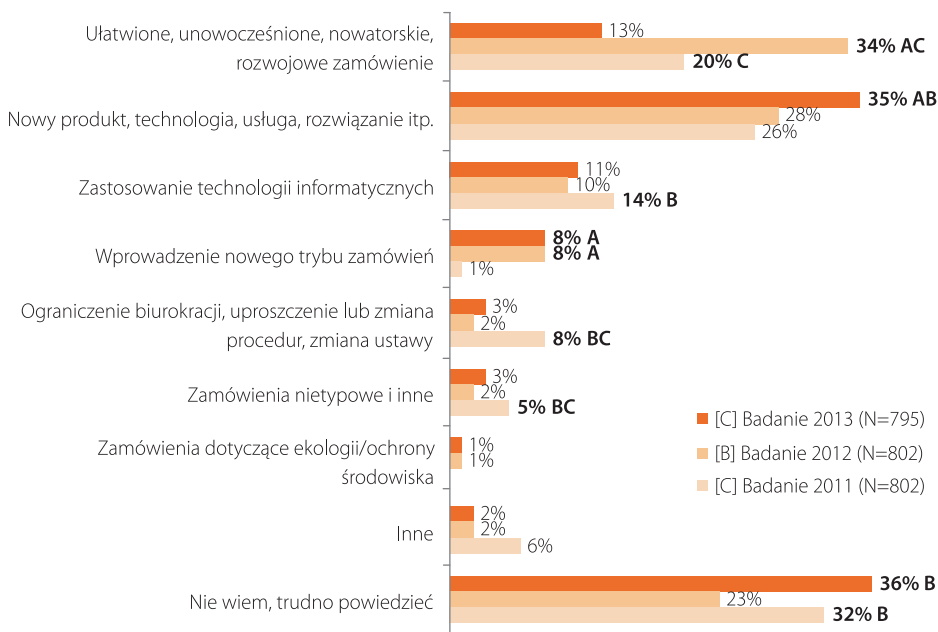
Źródło: Badania ilościowe zamawiających (zamawiający, którzy uważają, że elektroniczne zamówienia będą się rozwijały szybciej niż obecnie). ABC – różnice istotne statystycznie.

Respondenci uważający, że najbliższy czas przyniesie stabilizację tempa rozwoju elektronicznych zamówień mówili z kolei, że będzie to głównie spowodowane brakiem doświadczenia i wiedzy, niewielką otwartością na zmianę (33%, istotny statystycznie, – 8 p.p. – wzrost w stosunku do roku 2012) oraz procedurami, które ograniczają takie zmiany (14%, istotny statystycznie spadek – o 13 p.p. – w stosunku do roku 2012). Wspomniano również o problemach technicznych i finansowych¹²¹ (13%). Tych samych argumentów używały również osoby, które spodziewały się zmniejszenia szybkości rozwoju elektronicznych zamówień publicznych.

5.6. Zamówienia innowacyjne – ocena i potencjał do realizacji

Innowacyjne zamówienia publiczne to dla zamawiających przede wszystkim pojęcie opisujące przedmiot zamówienia „nowy produkt, technologia, usługa, rozwiązanie” (wykres 96). Takie skojarzenie z omawianym terminem miało 35% respondentów i było to o około 10 p.p. więcej niż w poprzednich latach (różnica istotna statystycznie). Wówczas to częściej innowacyjność zamówień publicznych łączono z procesem „ułatwione, unowocześnione, nowatorskie, rozwojowe”, podczas gdy w roku 2013 nieco ponad jedna dziesiąta badanych w taki sposób rozumiała termin innowacyjne zamówienia publiczne (różnica istotna statystycznie zarówno w stosunku do roku 2012, jak i roku 2011). Ponadto, badani innowacyjność zamówień łączyli ze stosowaniem technologii informatycznych (11%). Inne skojarzenia pojawiały się znacznie rzadziej (poniżej 10%). Były to: zamówienia nowego typu, zamówienia ograniczające biurokrację, zamówienia nietypowe, czy dotyczące ekologii i ochrony środowiska. Podobnie jak w latach ubiegłych spory odsetek zamawiających (36%) nie miał żadnych skojarzeń z pojęciem innowacyjne zamówienia publiczne¹²².

Wykres 96. Proszę powiedzieć, co rozumie Pan(i) pod pojęciem innowacyjnego zamówienia publicznego?



Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

¹²¹ Np. koszt podpisu elektronicznego.

¹²² W stosunku do roku 2012 był on większy o 13 p.p. (różnica istotna statystycznie). Również odpowiedzi „trudno powiedzieć / nie wiem” były częstsze niż w roku 2011 (różnica 4 p.p.).

Oprócz pytania otwartego na temat innowacyjnych zamówień publicznych badanym zostało również zadane pytanie zawierające listę stwierdzeń, które opisywały różne aspekty innowacyjnych zamówień publicznych (wykres 97). Zadaniem respondentów była ocena tych stwierdzeń pod kątem ich dopasowania do pojęcia innowacyjne zamówienia publiczne. Ankietowani posługiwali się skalą 1-7, gdzie 1 oznaczało, że dane stwierdzenie zdecydowanie im się nie kojarzy z omawianym pojęciem, a 7, iż zdecydowanie się z nim kojarzy.

Uzyskane wyniki były zbliżone do notowanych w poprzednich latach. Stwierdzenia, które wówczas najczęściej były kojarzone z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi również takimi były w roku 2013 i analogicznie te, które rzadziej badanym się kojarzyły z innowacyjnością zamówień publicznych w roku 2013, także w poprzednich latach rzadziej były uważane za atrybuty innowacyjności. Należy jednak zaznaczyć, że odpowiedzi badanych były bardziej zbliżone do notowanych w roku 2011. Podobnie jak we wspomnianym roku odpowiedzi zamawiających charakteryzowały się większą zachowawczością, tj. stosunkowo rzadko lokowały się na skrajnych punktach skali.

Analizując odpowiedzi ankietowanych widać wyraźnie, że innowacyjność to głównie sfera produktu, zaś na poziomie procesowym jest najsilniej sprowadzana do poziomu kanału komunikacji pomiędzy zamawiającym, a wykonawcami. W mniejszym stopniu mieliśmy do czynienia z postrzeganiem innowacyjności, jako działania zrywającego z dotychczasową „rutyną” zamówień publicznych, a więc zwiększania zakresu zaufania wobec wykonawców (wspólne konsultacje, wspólne przygotowywanie specyfikacji technicznej), odchodzenia od kryterium cenowego (jako dominującego), czy też prowadzenia zamówień publicznych, których cele są dalekosiężne.

Zamawiający uznali, że innowacyjne zamówienia publiczne, to przede wszystkim (średnia ocen 4,8-4,9) zamówienia:

- których celem jest promowanie innowacji;
- realizowane za pośrednictwem platformy elektronicznej (przez internet);
- produktów będących nowością w skali kraju.

Względnie silnie (średnia 4,1-4,5) było również przeświadczenie, że innowacyjne zamówienia to:

- zamówienia sprzętu IT, technologii komputerowych;
- zamówienia kierowane w stronę ekologii (duże znaczenie ma ich ekologiczne wykonanie);
- zamówienia, gdzie potencjalni wykonawcy wspólnie z zamawiającym przygotowują specyfikację techniczną;
- zamówienia, których przedmiotu nie można określić bez uprzednich konsultacji z potencjalnymi wykonawcami (wykonawcy mogą wносить własne rozwiązania).

Najrzadziej (średnia 3,6-3,8) natomiast innowacyjność zamówień publicznych była łączona z:

- długotrwałą współpracą z wykonawcą;
- relatywnie małą wagą kryterium cenowego;
- zamówieniami, których efekty są widoczne w dłuższym horyzoncie czasowym;
- zamówieniami, gdzie urzędnicy zajmują się jedynie kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa.

Wykres 97. 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 się z innowacyjnymi zamówieniami publicznymi, a 7, że zdecydowanie się z tym kojarzy.

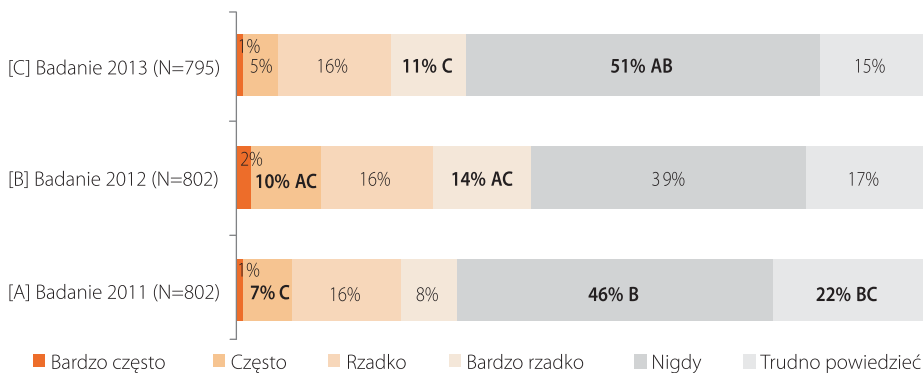


Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

A jak wyglądają w praktyce innowacyjne zamówienia publiczne? Jak wiemy z wyników przeprowadzonych badań słabo pod kątem procesowym (rzadko odchodzi się od standardowych trybów postępo-

wań, rzadko stosuje inne kryteria niż cena, etc.); rzadko, jak się okazuje, innowacyjność jest osiągnięta na poziomie produktowym. Połowa badanych pytanych o to, jak często ich instytucja realizuje zamówienia na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług i rozwiązań, odpowiedziała, że nigdy (wykres 98). Dodatkowo, nieco ponad jedna czwarta, iż realizuje takie zamówienia rzadko lub bardzo rzadko. Jedyne 6% badanych instytucji prowadziło omawiane zamówienia często lub bardzo często. Uzyskane wyniki były zbliżone do notowanych w poprzednich latach. Również wówczas najliczniejszą grupę instytucji zamawiających stanowiły te, które rzadko (bardzo rzadko) lub wcale nie zamawiały udoskonalonych produktów, usług i rozwiązań. Niemniej, w porównaniu do tych badań w roku 2013 odsetek takich instytucji uległ wyraźnemu zwiększeniu (różnica istotna statystycznie).

Wykres 98. 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. ABC – różnice istotne statystycznie.

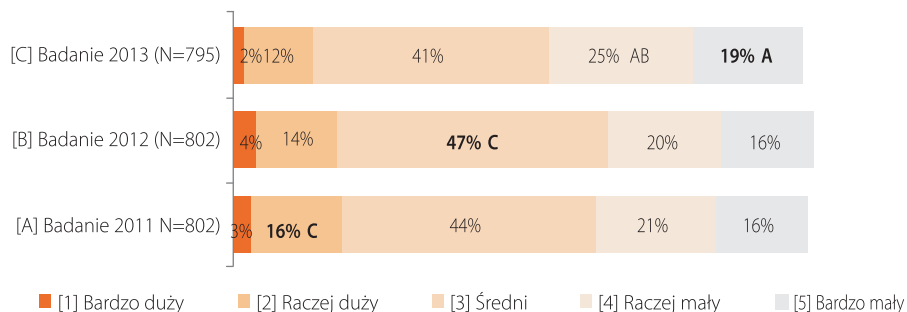
Prowadzenie innowacyjnych zamówień publicznych było powiązane z liczbą realizowanych postępowań, co wydaje się zrozumiałe ze względu na większą ilość okazji do zamawiania udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Z drugiej zaś strony, prowadzenie dużej liczby postępowań przekłada się na większe umiejętności, te z kolei powinny ułatwiać prowadzenie innowacyjnych postępowań. W czwartej grupie kwartylowej (największa liczba postępowań) innowacyjne zamówienia były obecne w 60% instytucji (choć z różną częstotliwością zamawiania), w trzeciej i czwartej grupie kwartylowej takich instytucji było nieco poniżej 50%, w pierwszej grupie kwartylowej 40%. Podobną zależność obserwowaliśmy w poprzednich latach, choć różnice między pierwszą grupą, a trzecią i czwartą była mniej wyrazista.

Podobnie, jak w latach ubiegłych mówiąc o zamawianiu innowacyjnych produktów, usług i rozwiązań respondenci najczęściej mówili, że były to zamówienia nowych urządzeń, nowego sprzętu (38%, istotnie więcej niż w roku 2012, ale również istotnie mniej niż w roku 2011), jeden na pięciu badanych wspominał o zakupie nowych technologii, a nieco ponad jedna dziesiąta ankietowanych (13%, istotnie więcej niż w roku 2011) realizowała innowacyjne zamówienia w obszarze usług. Rzadziej (poniżej 10%) innowacyjne zamówienia dotyczyły robót budowlanych oraz wiązały się z modernizacją, udoskonalaniem już istniejących produktów/technologii.

Pogorszeniu uległy opinie na temat potencjału instytucji do realizacji zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań (wykres 99). Negatywnie oceniło ten potencjał 44% badanych (istotnie więcej niż w roku 2011 i 2012), pozytywnie zaś 14% (istotnie mniej niż w poprzednich latach). Najkorzystniej o potencjale własnej instytucji wypowiadali się przedstawiciele czwartej grupy kwartylowej, a więc respondenci najbardziej doświadczeni (20% pozytywnych,

w pozostałych grupach było to od 10% do 15%). Również doświadczenie wpływało na negatywne oceny. W trzeciej i czwartej grupie kwartylowej było ich około 40% podczas, gdy w drugiej grupie 44%, zaś w pierwszej 54%. Podobną zależność widać było również w latach ubiegłych.

Wykres 99. 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. ABC – różnice istotne statystycznie.

Poprosiliśmy również badanych o **ocenę kilku wymiarów potencjału instytucji do realizacji innowacyjnych zamówień** (tabela 33). Oceny dla poszczególnych wymiarów były korzystniejsze od ogólnej oceny potencjału. Odsetek ocen pozytywnych wahał się w zależności od analizowanego wymiaru od 45% do 52%, przy około jednej dziesiątej ocen negatywnych.

Oceniając potencjał do realizacji innowacyjnych zamówień publicznych zamawiający najlepiej (52% odpowiedzi bardzo duży potencjał lub raczej duży potencjał) wypowiadali się o umiejętności współpracy z wykonawcą w zakresie realizacji zamówienia, przygotowania opisu zamówienia oraz zdefiniowania kryteriów oceny oferty. Biorąc pod uwagę, że około 95% zamówień stanowią postępowania, gdzie o wyborze wykonawcy decyduje wyłącznie cena możemy mówić, że w tym zakresie istnieje niewykorzystany potencjał, jak również można przypuszczać, że rzeczywisty poziom umiejętności definiowania kryteriów oceny ofert może być zdecydowanie niższy od deklarowanego. Nieco gorzej oceniono umiejętność definiowania kryteriów dostępu dla wykonawców (48%), najgorzej zaś umiejętność definiowania kryteriów dostępu dla członków zespołu realizującego zamówienie (42%). Odnotowane wyniki były zbliżone do wyników badania roku 2012, ale korzystniejsze od wyników z roku 2011.

Tabela 33. 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:...

	[5] Bardzo duży			[4] Raczej duży			[3] Średni			[2] Raczej mały			[1] Bardzo mały		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Umiejętność zdefiniowania kryteriów dostępu dla wykonawców	10% A	11% A	7%	38%	37%	41%	42%	42%	44%	8%	8%	7%	3% A	2% A	1%
Umiejętność zdefiniowania kryteriów dostępu dla członków zespołu realizującego zamówienie	9% A	10% A	7%	33%	35%	36%	45%	43%	49%	10% A	9%	7%	3% A	3% A	2%

cd. tabeli 83.

	[5] Bardzo duży			[4] Raczej duży			[3] Średni			[2] Raczej mały			[1] Bardzo mały		
	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011	[C] 2013	[B] 2012	[A] 2011
Umiejętność przygotowania opisu zamówienia	13% A	13% A	9%	38%	34%	38%	39%	42%	44%	7%	8%	6%	3% A	3% A	2%
Umiejętność zdefiniowania kryteriów oceny oferty	12% A	12% A	9%	38%	38%	40%	40%	39%	43% B	7%	8%	7%	3% A	3%	1%
Umiejętność współpracy z wykonawcą w zakresie realizacji zamówienia	15% A	14%	10%	37%	38%	40%	38%	39%	43%	7% A	6%	5%	3% A	3%	1%

Źródło: Badanie ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

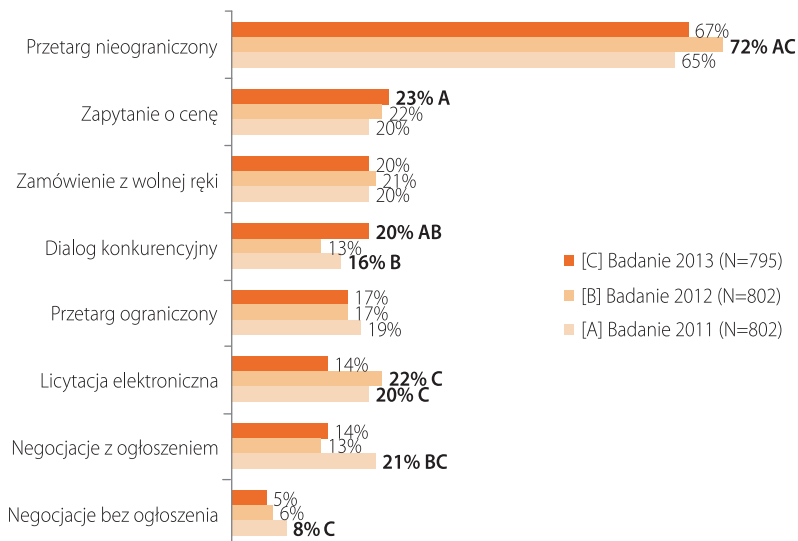
Respondenci proszeni o wskazanie trybów postępowania, które ich zdaniem najbardziej sprzyjają innowacjom najczęściej wymieniali te tryby, które są przez nich dobrze znane – najczęściej z nich korzystają (wykres 100). A zatem mówiono o proinnowacyjności przetargu nieograniczonego (67%), zapytania o cenę (23%), zamówienia z wolnej ręki (20%). Te odpowiedzi świadczą o tym, że innowacyjność zamówień publicznych jest większości zamawiających obca. Trudno bowiem zgodzić się z tym, że przetarg nieograniczony jest bardziej proinnowacyjny od negocjacji z ogłoszeniem, czy bez ogłoszenia lub dialogu konkurencyjnego.

Jedna piąta respondentów proinnowacyjność widziała w dialogu konkurencyjnym, nieco rzadziej w przetargu ograniczonym (17%). W najmniejszym stopniu za sprzyjające innowacyjności uznano: licytację elektroniczną i negocjacje z ogłoszeniem (po 14%) oraz negocjacje bez ogłoszenia (5%).

Opinie różniły w zależności od doświadczenia zamawiających. Przedstawiciele czwartej grupy kwartylowej częściej od pozostałych badanych mówili o proinnowacyjnym charakterze dialogu konkurencyjnego (27%, w pozostałych grupach 13-21%) i negocjacjach z ogłoszeniem (18%, wobec 11-13% w innych grupach). W jeszcze większym stopniu percepcja poszczególnych trybów postępowania w kontekście sprzyjania przez nie innowacyjności różniła się w zależności od poziomu aktywności w obszarze innowacyjnych zamówień. Zamawiający z grupy najbardziej innowacyjnych wyraźnie rzadziej od pozostałych mówili o proinnowacyjności przetargu nieograniczonego (59%, wobec 67-73% w innych grupach). Zdecydowanie częściej natomiast uważali, że trybem sprzyjającym innowacjom jest dialog konkurencyjny (43% wobec 5-21% w innych grupach), negocjacje z ogłoszeniem (24%, 8-14% pozostali).

Wyniki były zbliżone do notowanych w poprzednich latach – tryby uznawane najczęściej oraz najrzadziej za sprzyjające innowacyjności również były tak oceniane w roku 2013. Niemniej, odnotowano pewne różnice. Zmniejszył się odsetek respondentów wskazujących na: przetarg nieograniczony (zmiana istotna statystycznie w stosunku do roku 2012), licytację elektroniczną (spadek istotny w stosunku do wyników z lat 2011-2012), negocjacje z ogłoszeniem oraz bez ogłoszenia (zmiana istotna w stosunku do wyniku z roku 2011). Zwiększeniu natomiast uległ odsetek zamawiających mówiących o proinnowacyjności zapytania o cenę (różnica istotna w stosunku do roku 2011) i dialogu konkurencyjnego (zmiana istotna w stosunku do zarówno badania z roku 2011, jak i 2012).

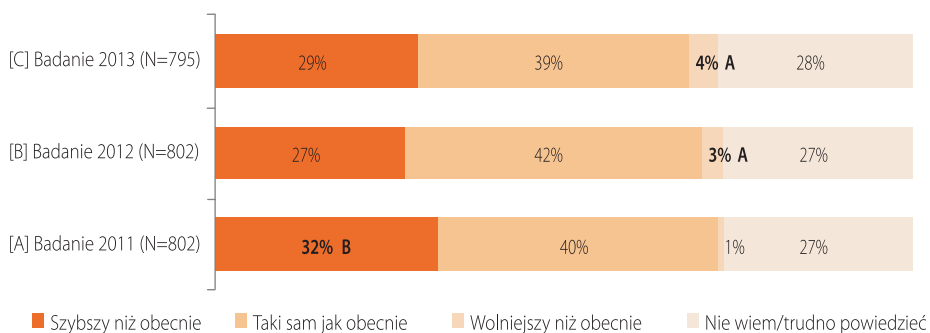
Wykres 100. Które tryby postępowania w największym stopniu sprzyjają realizacji zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań. Proszę wskazać maksymalnie trzy.



Źródło: Badanie ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

Podobnie jak w przypadku zamówień elektronicznych, poprosiliśmy respondentów o oszacowanie tempa rozwoju rynku innowacyjnych zamówień publicznych (wykres 101). Względna większość (39%) zamawiających nie spodziewała się zmian, a ponad jedna czwarta (29%) oczekiwała zwiększenia dynamiki wzrostu. Często też można było spotkać się z brakiem wiedzy umożliwiającej odpowiedź na zadane pytanie (28%). Rzadko mówiono natomiast o wolniejszym tempie rozwoju. Wyniki były zbliżone do odnotowanych w roku 2012.

Wykres 101. 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: Badanie ilościowe zamawiających. ABC – 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, przy czym należy zaznaczyć, że badani częściej niż w poprzednich badaniach twierdzili, że nie wiedzą co zmienić w rynku zamówień publicznych (tabela 34).

Najczęściej mówiono o konieczności uproszczenia procedur i stabilizacji przepisów. Kolejne pod względem częstości wskazań propozycje to: podniesienie progów (mówiono o tym istotnie częściej niż w latach poprzednich), branie pod uwagę innych kryteriów niż wyłącznie cena, zmiana przepisów (w tym radykalne rozwiązanie w postaci zniesienia ustawy Prawo zamówień publicznych), zwiększenie przejrzystości zasad funkcjonowania rynku. Mówiono również o elektroniczacji zamówień publicznych, ułatwieniach dostępu (dla firm), ale też zwiększenia kontroli nad firmami. Należy jednak podkreślić, że większość z wymienionych postulatów była zgłaszana przez pojedynczych badanych.

Postulaty zamawiających były w wielu miejscach zbieżne z postulatami wykonawców z sektora MSP, którzy również często głosili potrzebę zmniejszania dolegliwości związanych z formalizmem postępowań. Różnicą natomiast było zdecydowanie częstsze w grupie wykonawców wysuwanie propozycji odchodzenia od stosowania wyłącznie cenowego kryterium wyboru najlepszej oferty.

Tabela 34. Gdyby miał(a) Pan(i) wprowadzić jakieś zmiany dotyczące funkcjonowania rynku zamówień publicznych, to jakie zmiany Pan(i) by zaproponował(a)?

	[C] Badanie 2013 (N=795)	[B] Badanie 2012 (N=802)	[A] Badanie 2011 (N=802)
Proste procedury/ niezmiennosc przepisów	17%	20% C	18%
Mniej dokumentów/ formalności/ biurokracji	16%	20% C	20% C
Podniesienie progów	9% AB	4%	5%
Branie pod uwagę jakości nie tylko ceny	8%	9%	8%
Likwidacja/ zmiana ustawy o zamówieniach publicznych/ zmiana przepisów	8% A	7% A	4%
Czytelne/ przejrzyste zasady	5%	5%	5%
Dostępność drogą elektroniczną	3%	2%	2%
Łatwiejszy dostęp do zamówień/ mniej wymagań	3%	4% A	2%
Kontrola/ nadzór nad firmami startującymi do przetargu	3% A	2% A	0%
Większa swoboda wyboru/ elastyczność wyboru wykonawców	3%	2%	5% BC
Niższe zabezpieczenia finansowe	1% B	0%	1% B
więcej informacji/ szczegółowe informacje	1%	1%	2% C
Krótszy okres oczekiwania na wyniki/ sprawność przetargów	1%	1%	2%
Realność zamówień	1%	1%	0%
Większe wymagania dla wykonawcy	1%	2%	1%
Równe traktowanie/ szanse dla wykonawców	1%	1%	1%
Możliwość odrzucenia najniżej i najwyżej ceny	1%	1%	1%
Ograniczyć możliwości korzystania z zasobów innych podmiotów	1%	1%	1%
Szkolenia	1% AB	0%	0%
Brak korupcji/ ustawiana przetargów/ uczciwość	0%	1% C	0%
Nie wiem/ brak odpowiedzi	43% A	39%	38%
Inne	3%	5% C	11% BC

Źródło: Badania ilościowe zamawiających. ABC – różnice istotne statystycznie.

6. Rekomendacje

Wyniki przeprowadzonych badań pokazują stosunkowo pesymistyczną perspektywę rynku zamówień publicznych w kontekście celów stawianych przed decydentami tego rynku: kształtowania zamówień publicznych przyjaznych sektorowi MSP, zwiększania innowacyjności zamówień publicznych oraz zamówień publicznych przeprowadzanych drogą elektroniczną. Wyniki badania ujawniają albo pogorszenie sytuacji w analizowanych obszarach na przestrzeni lat 2011-2013, albo rejestrują brak zmian (negatywne zjawiska są obecne na takim samym poziomie jak poprzednio i poziom ten jest wysoki). Niemniej trzeba zauważyć, że upowszechnianie dobrych praktyk sprzyjających osiągnięciu celów projektu „Nowe podejście do zamówień publicznych” jest działaniem czasochłonnym. Wydaje się, iż nie można było się spodziewać, aby w krótkim przeciw okresie jego realizacji zmiana w podejściu do zamówień publicznych mogła być bardzo wyrazista, zwłaszcza że dotyka ona ważnych i trudno poddających się zmianom sfer rynku zamówień publicznych. Zmiana przyzwyczajzeń, czy to po stronie samych zamawiających, czy po stronie instytucji nadzoru i kontroli nie jest łatwa, nie może być szybka, jak również konieczność jej wprowadzenia nie musi być podzielana przez wszystkich uczestników rynku (system działa w miarę sprawnie, zaś zdarzające się problemy są naturalne i zawsze będą występowały z różnym natężeniem). Ponadto, należy zwrócić uwagę na spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego. Choć Polsce udało się uniknąć wejścia w fazę recesji, to jednak będąc włączona do sieci powiązań gospodarki globalnej odczuła ona skutki kryzysu na rynkach światowych. W efekcie doszło do zwiększenia presji na realizację (przez zamawiających) działań oszczędnościowych, a te z kolei nie sprzyjają innowacyjności zamówień publicznych i odchodzeniu od dominacji kryterium cenowego.

Najważniejsze z punktu widzenia celów projektu „Nowe podejście do zamówień publicznych” wydają się następujące wnioski:

- zamawiający konsekwentnie realizują politykę najniższej ceny (dało się nawet zaobserwować niewielki wzrost odsetka zamówień, gdzie stosowano kryterium 100% cena);
- na rynku zdecydowanie dominuje przetarg nieograniczony, zaś po tryby szczególnie sprzyjające innowacyjności sięga się niezwykle rzadko; natomiast instytucja dialogu technicznego została wprowadzona niedawno, więc nie można było się spodziewać, aby jej efekty były widoczne w wynikach badania;
- nie zwiększa się popularność elektronicznych zamówień publicznych;
- zmniejsza się odsetek MSP działających na rynku zamówień publicznych;
- zmniejsza się odsetek przedsiębiorstw pozytywnie oceniających swój potencjał do realizacji zamówień publicznych na nowe lub udoskonalone produkty lub usługi.

Powyżej opisane zjawiska mają miejsce w sytuacji licznych prowadzonych szkoleń (dla zamawiających, w tym w ramach projektu „Nowe podejście do zamówień publicznych”), przy dobrej samoocenie wiedzy zamawiających i przy tylko częściowym potwierdzeniu hipotezy o barierach dla innowacyjności tworzonej przez system kontroli i nadzoru rynku zamówień publicznych.

Także zmiany ustawowe nie tłumaczą sytuacji, w jakiej znajduje się rynek zamówień publicznych. Chociaż należy zaznaczyć, że zmiana ustawy o dyscyplinie finansów publicznych z dnia 19 sierpnia 2011 r., w której zwiększono sankcje związane z nieprzestrzeganiem dyscypliny finansów publicznych (w tym w obszarze zamówień publicznych), mogła umacniać zachowawczą postawę zamawiających.

W 2013 roku mieliśmy również do czynienia z nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych. Wprowadzone zmiany mogą sprzyjać innowacyjności zamówień publicznych, nieco problematyczne jest to, czy będą one sprzyjać MSP, choć przedstawiciele sektora uczestniczący w badaniu wyrazili się o tych zmianach pozytywnie. Niemniej warto przyglądać się praktyce stosowania przepisów art. 22. ust. 5, dającego zamawiającym możliwość dokonania oceny zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności w odniesieniu do jego rzetelności, kwalifikacji, efektywności i doświadczenia. Wobec braku w ustawie jednoznacznych kryteriów dokonywania weryfikacji zdolności wykonawców do należytego wykonania zamówienia pod względem „rzetelności, kwalifikacji, efektywności i doświadczenia” istnieje prawdopodobieństwo, że tego typu weryfikacja może sprzyjać niekorzystnej ocenie podmiotów mikro¹²³ lub innych dysponujących np. krótszą historią działalności (mniejszym doświadczeniem).

Myśląc o poprawie sytuacji na rynku zamówień publicznych, często zastanawiamy się, w jaki sposób poprawić regulujące ten rynek przepisy. Zapominamy przy tym, że to nie one są najważniejsze. Najważniejszy jest czynnik ludzki. To ludzie korzystają lub nie korzystają z określonych przepisów. Skłaniamy się – na podstawie wyników przeprowadzonych badań – ku twierdzeniu, że nie w przepisach, ale w czynniku ludzkim tkwi największy problem rynku zamówień publicznych. Istniejące rozwiązania prawne umożliwiają stosowanie trybów innych niż przetarg nieograniczony, umożliwiają wybieranie wykonawcy na podstawie również kryteriów jakościowych, umożliwiają działanie w sposób sprzyjający najmniejszym podmiotom gospodarczym. Można się zastanawiać, czy ograniczone w przypadku niektórych zamawiających korzystanie z możliwości, jakie daje ustawa PZP w zakresie realizacji zamówień publicznych, nie jest efektem funkcjonujących w sektorze publicznym systemów motywacyjnych. Realizacja zamówienia innowacyjnego będzie zawsze bardziej czasochłonna od działania standardowego, a dodatkowo może przynosić negatywne dla pracownika konsekwencje w postaci uciążliwości kontroli. W sytuacji braku w organizacji bodźców pozytywnych, motywujących do ponadstandardowego wysiłku (lub jeśli są one słabsze od bodźców negatywnych) trudno oczekiwać, aby idea innowacyjnych zamówień publicznych zyskała powszechną akceptację, a przynajmniej wykraczała poza zamówienia, którymi zamawiający jest szczególnie zainteresowany¹²⁴.

Musimy jednocześnie zaznaczyć, że w badaniu nie podejmowano kwestii związanych z wzajemnymi relacjami jednostek sektora finansów publicznych, z systemem podległości kompetencyjnej. Nie możemy więc wykluczyć, że sytuacja rejestrowana na rynku zamówień publicznych jest pożądana, albowiem rynek ten rzeczywiście jest skuteczny w generowaniu (tymczasowych) oszczędności po stronie budżetu państwa, a efektywność ekonomiczna jest celem stojącym zdecydowanie powyżej celów jakościowych. Gdyby jednak tak było, należy zapomnieć o zamówieniach publicznych jako istotnym narzędziu wzmacniającym polską przedsiębiorczość czy innowacyjność polskiej gospodarki.

Nie bez winy są też wykonawcy, choć trzeba zaznaczyć, że nie tworzą oni reguły działania rynku zamówień publicznych, a jedynie dostosowują się do warunków stworzonych przez zamawiających. Niemniej można stwierdzić, że wykonawcy stosunkowo słabo orientują się w zmianach prawnych na rynku zamówień

¹²³ Badanie pokazuje, że ocena przez zamawiających zdolności do wykonania zamówienia jest skorelowana z wielkością przedsiębiorstwa. Im jest ono większe, tym korzystniej zamawiający oceniają jego zdolność do wykonania zamówienia. Niebezpieczeństwo ewentualnej dyskryminacji przedsiębiorstw MSP, zwłaszcza mikro, przez zapisy art. 22 ust. 5 Pzp może wystąpić, jeśli kryteria oceny zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia w odniesieniu do jego rzetelności, kwalifikacji, efektywności będą formułowane w sposób uznaniowy. Niewielka dotychczasowa praktyka stosowania art. 22 ust. 5 Pzp nie pozwala na ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia tego ryzyka.

¹²⁴ W przypadku silnego zaangażowania zamawiającego, w momencie, gdy jest on mocno związany z przedmiotem zamówienia (np. zamawia sprzęt komputerowy, zaś informatyka jest jego pasją lub też jednym z ważniejszych celów polityki na szczeblu lokalnym jest informatyzacja) zamawiający będzie bardziej skłonny do odejścia od bezpiecznych dla niego standardowych procedur. Jeżeli natomiast tego zainteresowania nie ma postępowanie będzie przebiegało raczej w ukierunkowaniu na zachowanie pełnego bezpieczeństwa (wygody), a nie maksymalizowaniu celów, jakim zamówienie ma służyć.

wień publicznych. Nie można również przejść obojętnie wobec faktu zaniżania (poniżej cen rynkowych) wartości wykonania zamówienia. Taka strategia rynkowa sprawia, że w dłuższym horyzoncie tracą na niej wszyscy, choć do jej stosowania zachęca preferowanie przez zamawiających kryterium najniższej ceny, a jeszcze bardziej rzadkie stosowanie przepisów o rażąco niskiej cenie.

W związku z faktem, że wyniki badania zdiagnozowały w większym stopniu problem niesatysfakcjonującej praktyki korzystania z ustawy Prawo zamówień publicznych niż problem niedoskonałości legislacji, rekomendowane przez nas propozycje działań dotyczą przede wszystkim – trudno poddającego się regulacjom – obszaru postaw i sposobów postępowania zamawiających w procesie udzielania zamówień publicznych.

Rozwiązania służące zniesieniu barier dostępu MSP do rynku zamówień publicznych

- Wskazane jest upowszechnianie dobrych praktyk polegających na ograniczaniu wymaganych dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu do minimum. Działania takie należą do kompetencji UZP – jednym z zadań urzędu jest upowszechnienie wiedzy z zakresu zamówień publicznych przez inspirowanie i organizowanie szkoleń, opracowywanie programów szkoleniowych oraz działalność wydawniczą.
- 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 ustaleń dotyczących kryteriów oceny ofert czy opisu przedmiotu zamówienia. 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 zmian w ustawie Pzp polegających na przywróceniu przepisów o zwrocie części wpisu w przypadku nieuwzględnienia odwołania wykonawcy w wyniku orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej. Obecnie fakt, iż w przypadku przegranej całość wpisu od odwołania przepada, odmiennie jak było poprzednio, szczególnie dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw jest istotnym czynnikiem hamującym korzystanie z ochrony ich praw w postępowaniach o zamówienia publiczne. Można rozważyć również wprowadzenie rozwiązań prawnych polegających na tym, by wysokość wpisu od odwołań była bardziej zróżnicowana – łącznie z wprowadzeniem większej liczby progów, „widełek” w zależności od wartości szacunkowej zamówienia (co oznaczałoby także obniżenie wysokości wpisu w postępowaniach o mniejszej wartości), na wzór rozwiązań obowiązujących w postępowaniu cywilnym, np. poprzez zróżnicowanie wysokości wpisu w zależności od szacunkowej wartości zamówienia (im niższa wartość, tym niższy wpis)¹²⁵.
- Należy częściej korzystać z przepisów o rażąco niskiej cenie. Wyniki badania pokazują, że 80% wykonawców spotyka się z problemem zaniżania cen, w tym 41% badanych stwierdziło, że często ma do czynienia z tym problemem. Być może jest to jedna z przyczyn obserwowanego w trakcie realizacji badania wycofywania się przedsiębiorców MSP z rynku zamówień publicznych, w tym

¹²⁵ Rekomendacja nie bazuje bezpośrednio na wynikach niniejszej edycji badania. Sformułowano ją na podstawie badań jakościowych trenerów i doradców, realizowanych w pierwszym pomiarze.

systematycznego zmniejszania się odsetka przedsiębiorstw innowacyjnych w grupie podmiotów aktywnych na rynku zamówień publicznych. Uważamy, że obecne przepisy art. 89 ust. 1 pkt 4 pozwalają na walkę z problemem rażąco niskich cen, ale mogą występować problemy ze zrozumieniem ich wykładni¹²⁶ (opinia prawna dostępna jest na stronie internetowej UZP), jak również z brakiem woli¹²⁷ lub zewnętrznej presji, aby przepis o rażąco niskiej cenie stosować (np. w obawie przed stosowaniem środków odwoławczych, które przysługują wykonawcy, którego oferta została odrzucona). Dlatego prowadząc działania szkoleniowe z zakresu zamówień publicznych warto zwracać uwagę na praktyczne zastosowanie przepisu o rażąco niskiej cenie, pokazywać przykłady, kiedy przepisy te z sukcesem zostały zastosowane. Umiejętne stosowanie przepisów dotyczących rażąco niskiej ceny powinno się także znaleźć wśród „dobrych praktyk” upowszechnianych przez UZP w gronie zamawiających oraz trenerów i doradców z zakresu zamówień publicznych.

- Do rozważenia pozostają także inne rozwiązania eliminujące problem najniższej ceny występujący także w postępowaniach, w których cena nie jest jedynym kryterium oceny oferty. Rekomendujemy wprowadzenie do ustawy Pzp zapisów umożliwiających korzystanie przez zamawiających z rozwiązania polegającego na dopuszczeniu do ostatecznej oceny oferty wyłącznie tych wykonawców, którzy uzyskali określoną liczbę punktów w kryteriach jakościowych/merytorycznych.
- 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 Sprawiedliwości¹²⁸, 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).
- Istotne jest upowszechnienie stosowania przepisów ustawy Pzp o udzielaniu zaliczek wśród instytucji zamawiających¹²⁹, przy czym należałoby dokonać analizy pod kątem ewentualnego negatywnego wpływu przepisów w zakresie dyscypliny finansów publicznych na działania zamawiających. Problem niestosowania zaliczek przez zamawiających ma swoje źródło m.in. w przekonaniu urzędników o ryzykach wiążących się z wcześniejszą wypłatą wynagrodzenia. 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.

¹²⁶ Może być dla części zamawiających trudna w przełożeniu na codzienną praktykę.

¹²⁷ Co również może być pochodną trudności z praktycznym zastosowaniem przepisów.

¹²⁸ ...postanowienia umowy są istotne wówczas, gdy uwzględnienie takiego postanowienia w pierwotnym ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia umożliwiłoby oferentom przedstawienie znacząco odmiennej oferty (sprawa C-496/99); ...udzieleniem nowego zamówienia jest zmiana umowy, która charakteryzuje się cechami w sposób istotnie odbiegającymi od pierwotnego zamówienia i może wskazywać na wolę ponownego negocjowania przez strony ustaleń tego zamówienia (C-454/06).

¹²⁹ 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 a także innych jednostek sektora finansów publicznych, dla których organem założycielskim lub nadzorującym jest jednostka samorządu terytorialnego.

- Należy zachęcać zamawiających do zamieszczania w ogłoszeniach o zamówieniu 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. Ewentualnie zapis o konieczności umieszczenia takiej informacji w ogłoszeniu o zamówieniu powinien znaleźć się w ustawie Prawo zamówień publicznych. Sytuacja, w której szacunkowa wartość zamówienia (i korespondujący z nią – co do zasady – budżet zamawiającego na realizację zamówienia) jest niewiadomą, utrudnia przygotowywanie 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. Dodatkowo poprzez podawanie tej informacji każda ze stron zaoszczędzi czas, który obecnie przeznaczana się na przygotowanie wniosku o przesłanie protokołu postępowania (i odpowiedzi zamawiającego na ten wniosek), w skrajnych przypadkach na przygotowanie oferty, która zostanie odrzucona ze względu na przekroczenie budżetu, jakim dysponuje zamawiający.
- W przypadku zamówień, w których o wyborze oferenta decydują również kryteria merytoryczne, należy ostrożnie stosować najkrótszy, dopuszczany przez ustawę Pzp termin składania ofert. Dotyczy to szczególnie minimalnego terminu dla zamówień dostaw oraz usług (7 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych). Wyznaczanie tak krótkiego terminu może stanowić barierę dostępu do zamówień publicznych dla przedsiębiorstw mikro i małych, dysponują one bowiem ograniczonymi zasobami ludzkimi. Trzeba też zauważyć, że krótki termin na przygotowanie oferty może utrudniać skorzystanie przez wykonawcę z rozwiązań, które mogą sprzyjać dostępowi MSP do rynku zamówień publicznych, np. poprzez tworzenie konsorcjów lub korzystanie z podwykonawstwa.

Rozwiązania służące częstszemu stosowaniu przez zamawiających innych niż cena kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty

- 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 ominięcia takiego przepisu poprzez nadawanie niskiej rangi kryteriom merytorycznym lub stosowanie kryteriów quasi-merytorycznych¹³⁰. Dlatego do rozważenia jest wprowadzenie minimalnego udziału kryteriów merytorycznych w ocenie oferty (np. nie mniej niż 50%). Wydaje się, że w dalszym ciągu zamawiający uzyskiwaliby wówczas oszczędności generowane przez „wymuszanie” na wykonawcach optymalizacji cenowej oferty, z drugiej zaś prowadziłoby to do wzrostu znaczenia innych niż cena atrybutów zamawianych produktów i usług.

¹³⁰ Na przykład ocenianie części oferty na podstawie sztuk produktu, liczby respondentów, na zasadzie im większa liczba, tym większa liczba punktów przyznanych oferentowi.

- Abstrahując od powyższej rekomendacji generalnie warto stworzyć bazę dobrych praktyk zawierającą informacje o postępowaniach, które mogą być szczególnie trudne dla zamawiających (np. sprzętu IT, usług opartych na wiedzy). Możliwość korzystania z takiej bazy byłaby szczególnie cenna dla instytucji peryferyjnych, gdzie podobne zamówienia realizuje się incydentalnie i musi się to wiązać z dużym ryzykiem popełnienia błędu, czy to przy tworzeniu opisu przedmiotu zamówienia, czy przy przygotowywaniu kryteriów oceny oferty.

Rekomendacje służące rozwojowi innowacyjnych zamówień publicznych

- Należy wytworzyć potrzebę realizacji takich zamówień. Potrzeba ta musi być uwewnętrzniana na wszystkich szczeblach zarządzania. Przy czym biorąc pod uwagę system podległości kompetencyjnej w administracji szczególnie ważne jest, aby świadomość konieczności zwiększania liczby zamówień innowacyjnych była obecna na szczeblu menadżerskim średniego szczebla. Ostatecznie to osoby z tej grupy mają możliwość wymagania i egzekwowania określonych zachowań. Jeżeli na tym poziomie problem będzie bagatelizowany, to z całą pewnością bagatelizowany będzie również wśród specjalistów i szeregowych pracowników.
- Należy zmienić system motywacyjny w sektorze finansów publicznych. Jeżeli zamawiający mają się podejmować działań, które są obciążone pewnym ryzykiem, to oprócz świadomości możliwej kary również silna powinna być świadomość możliwej nagrody. 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 się jednak odwoływać do analogii sektora komercyjnego. Stosowane rozwiązania to m.in.:
 - jednorazowe premie finansowe za pomysły, które przyczyniły się do usprawnienia funkcjonowania komórki/przedsiębiorstwa, zwiększenia oszczędności, etc.;
 - podwyżki w przypadku systematycznej pracy charakteryzującej się wysoką jakością. W przypadku pracowników obsługi klienta wskaźnikiem jest wartość finansowa (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.
- Warto monitorować wykorzystywanie nowej instytucji – dialog techniczny (art. 31.a ustawa Pzp). Teoretycznie powinna ona służyć poprawie jakości zamówień. Dlatego warto sprawdzać, czy dialog techniczny jest stosowany oraz ewentualnie, czy nie występują bariery w jego stosowaniu (a jeżeli tak, to jakie). Biorąc pod uwagę, że omawiana instytucja stanowi nowość w prawie zamówień publicznych, a zatem niewielkie są doświadczenia w jej stosowaniu, warto podczas szkoleń oprócz kwestii formalnych poruszać również zagadnienia związane z sytuacjami, w których dialog techniczny byłby szczególnie przydatny.

Rekomendacje służące rozwojowi elektronicznych zamówień publicznych

- Zamówienia elektroniczne powinny być traktowane jako sposób zmniejszenia kosztów zakupu produktów standardowych, związanych np. z funkcjonowaniem instytucji zamawiających (zakup papieru, tonerów, etc.) czy zapewnienia dostępu do dóbr publicznych (np. zakup środków

do utrzymania przejezdności dróg w okresie zimowym), nie zaś jako element innowacyjności zawartej w pojęciu „innowacyjne zamówienia publiczne”. 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, np. osiągnięcie określonego poziomu realizacji zamówień elektronicznych w określonym horyzoncie czasowym (wartości docelowe wskaźników oczekiwanego poziomu realizacji mogłyby być różnicowane ze względu na typ instytucji zamawiającego).

Rekomendacje dotyczące działań podnoszących poziom wiedzy na temat zamówień publicznych

- Należy rozważyć:
 - 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 elektronizacją zamówienia.
 - Szkolenia merytoryczne dla zamawiających. Zamawiający nie muszą być ekspertami w przedmiotach zamówienia, jednak należy zadbać, aby wzrostowi liczby zamówień i poszerzaniu ich zakresu merytorycznego towarzyszył wzrost wiedzy zamawiających na temat przedmiotów zamówienia. Ponadto rynek komercyjny stale się rozwija, co powoduje szybką dekapitalizację wiedzy (np. z zakresu IT).
 - Szkoleniami należy również objąć przedstawicieli sektora MSP. Jak wskazują wyniki badania, wśród wykonawców istnieje bariera kompetencyjna dostępu do rynku zamówień publicznych, wzmocniona przez częste zmiany prawa zamówień publicznych oraz względną nieprzewidywalność rynku, nakazującą z ostrożnością podchodzić do inwestycji w tym zakresie, dotyczących także aktywności szkoleniowej. Postulujemy zatem stworzenie dla MSP zainteresowanych udziałem w rynku zamówień publicznych dostępu do bezpłatnych szkoleń z zakresu zamówień publicznych. Dobrym rozwiązaniem byłoby także stworzenie infolinii na temat zamówień publicznych, gdzie można by było uzyskać podstawowe informacje na temat procedury udzielania zamówień publicznych i rozwiązać pojawiające się wątpliwości (w chwili obecnej wykonawcy takiej porady zasięgnąć mogą jedynie korzystając z płatnej pomocy prawników). Wykonawcy zamierzający wejść na rynek zamówień publicznych (obecnie nieaktywni) potrzebowaliby szeroko zakrojonych informacji o rynku. Powinny one dotyczyć: procedur rynku zamówień publicznych, poszukiwania informacji o rynku i ogłoszeniach zamówień, dostępnych szkoleniach, przysługujących wykonawcom prawach, zasad komunikacji z zamawiającym, a także wsparcia przy przygotowywaniu oferty. W przypadku wykonawców już obecnych na rynku obszarem największych deficytów jest wiedza na temat przysługujących wykonawcom praw, 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.

- 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 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 zamówienie¹³¹. 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.

¹³¹ Np. w formularzu oferty.

7. Załącznik 1. Kobiety i mężczyźni na rynku zamówień publicznych – synteza¹³²

a. Zamawiający

- Zamówienia publiczne po stronie zamawiających są obszarem o większym udziale kobiet niż mężczyzn. Średnio w komórce ds. zamówień publicznych pracowało 1,6 kobiet (mniej o 0,3 niż w roku 2012) i 0,9 mężczyzn (mniej o 0,2 niż w roku 2012).
- Nastąpił wyraźny (istotny statystycznie) spadek odsetka instytucji, w których kobiety sprawują funkcję dyrektora komórki ds. zamówień publicznych. W roku 2013 odsetek ten wynosił 51% i był o 14 p.p. niższy niż rok wcześniej.
- Zmniejszyły się dysproporcje płci w komórkach merytorycznych zajmujących się zamówieniami publicznymi, choć nadal częściej możemy spotkać się z przewagą kobiet wśród pracowników takich komórek – stanowiły one 41% ogółu (w 2012 roku 49%). W około jednej trzeciej (34%, w 2012 roku 20%) komórek utrzymywała się równowaga płci, w jednej piątej przewaga mężczyzn (w 2012 roku 28%)¹³³.
- Podobnie jak w roku 2012 również w pomiarze w roku 2013 wśród respondentów reprezentujących instytucje zamawiające częściej spotykaliśmy kobiety (63%)¹³⁴.
- Podobnie jak w roku 2012 kobiety zajmujące się zamówieniami publicznymi po stronie zamawiających były młodsze od swoich kolegów. Tak jak w poprzednim badaniu największe różnice występowały w najstarszych grupach wiekowych, tj. 50-59 lat oraz 60 lat i więcej. Łącznie w tych grupach znajdowało się 25% badanych kobiet (27% w roku 2012) i 36% mężczyzn (brak zmian w stosunku do 2012 roku). Różnica ta może być skutkiem szybszego nabywania przez kobiety praw emerytalnych.
- Kobiety zajmujące się zamówieniami publicznymi po stronie zamawiających rzadziej od mężczyzn deklarowały posiadanie wykształcenia wyższego (84%, wobec 89% wśród mężczyzn). Jednak różnica ta była efektem większego niż w roku 2012 udziału w próbie odsetka mężczyzn pełniących funkcje kierownicze, bowiem sam odsetek kobiet deklarujących posiadanie wyższego wykształcenia nie uległ zmianie.
- Tak jak w roku 2012 kobiety rzadziej posiadały wykształcenie techniczne (15%, mężczyźni 37%)¹³⁵, częściej posiadały wykształcenie ekonomiczne (35%, mężczyźni 20%)¹³⁶ i humanistyczne (19%, mężczyźni 11%)¹³⁷.
- Nie odnotowano istotnych zmian stażu pracy. Badany reprezentant zamawiających miał przeciętnie przepracowanych około 20,6 lat, podczas gdy dla kobiet było to 19 lat. Także podobnie jak w roku 2012 nie odnotowano wyraźnych zmian stażu pracy w zakresie zamówień publicznych. Dla kobiet wynosił on przeciętnie 7,6 lat, dla mężczyzn 8,4.

¹³² Analiza na podstawie wyników badania przeprowadzonego w 2013 r. Większość informacji zawartych w niniejszym rozdziale opisuje bezpośrednio respondentów, którymi były osoby zajmujące się w badanych instytucjach zamówieniami publicznymi.

¹³³ 5% badanych nie potrafiło odpowiedzieć na zadane pytanie.

¹³⁴ Poziom analogiczny do notowanego w roku 2012.

¹³⁵ W roku 2012 odpowiednio 13% i 41%.

¹³⁶ W roku 2012 odpowiednio 38% i 22%.

¹³⁷ W roku 2012 odpowiednio 21% i 9%.

- Nie nastąpiła zmiana w postrzeganiu przez kobiety wpływu wielkości przedsiębiorstwa na jakość składanej oferty. O dużym lub bardzo dużym wpływie mówiło 41% badanych pań (43% w roku 2012). Wpływ – duży lub bardzo duży – wielkości przedsiębiorstwa na jakość zamówienia dostrzegało 38% badanych kobiet (40% w roku 2012)¹³⁸.
- Nie odnotowano dyskryminacji ze względu na płeć w dostępie do szkoleń z zakresu zamówień publicznych. Uczestniczyło w nich 94% kobiet i 90% mężczyzn. Również w poprzednim badaniu nie stwierdzono, aby kobiety miały ograniczony dostęp do szkoleń.

b. Wykonawcy sektora MSP (próbą reprezentatywną dla ogółu MSP)

- Nie nastąpiły zmiany w strukturze płci pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi w przedsiębiorstwach. Struktura była zrównoważona, przy relatywnie niewielkiej przewadze kobiet. Stanowiły one 53% pracowników działów właściwych ds. zamówień publicznych.
- 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 58% kobiet (54% w roku 2012) i 52% mężczyzn (39% w roku 2012).
- Kobiety częściej posiadały wykształcenie wyższe ekonomiczne (41%, 13% mężczyźni). Mężczyźni natomiast częściej deklarowali posiadanie wykształcenia humanistycznego, w tym prawniczo-administracyjnego (19%, 13% kobiety)¹³⁹ oraz wykształcenia technicznego, informatycznego i ścisłego (68%, 40% kobiety)¹⁴⁰.
- Wśród kobiet (wykonawców) częściej mogliśmy spotkać osoby o stażu pracy w zamówieniach publicznych przekraczającym 10 lat (35%, 21% mężczyźni), przy czym szczególnie duża różnica dotyczyła grupy pracującej w zamówieniach publicznych dłużej niż 15 lat (32% kobiety, 4% mężczyźni). Z kolei wśród mężczyzn częściej mieliśmy do czynienia z grupą osób o stażu od 5 do 10 lat (31%, 19% kobiety). Nie odnotowano natomiast różnic w przypadku grup o najmniejszym stażu na rynku zamówień publicznych (5 lat i mniej). Zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn taki staż deklarowało nieco poniżej połowy badanych. Podobną tendencję mogliśmy obserwować w poprzednim badaniu.
- Podobnie jak w roku 2012 wyniki badania wskazują na to, że kobiety działające na rynku zamówień publicznych mogą mieć utrudniony dostęp do szkoleń. Kiedykolwiek w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych uczestniczyło 26% z nich (w badaniu z 2012 r. 10%), podczas gdy wśród mężczyzn kiedykolwiek uczestniczyło 45% (w badaniu z roku 2012 – 26%)¹⁴¹.
- Być może niski poziom uczestnictwa w szkoleniach (wśród kobiet) jest konsekwencją ich większej wiedzy w zakresie zamówień publicznych. Tylko 1% kobiet stwierdziło, że wiedza jest niewystarczająca i wielu zakresach przydałoby się poznać obowiązujące przepisy. Wśród mężczyzn taką opinię wyraziło 9% badanych. Nieznacznie częściej kobiety niż mężczyźni deklarowały konieczność niewielkiego uzupełnienia wiedzy (wiedza jest wystarczająca, choć niektórych zakresach wymaga uzupełnienia – 74% kobiety, 71% mężczyźni). Zwraca uwagę, że w przeciwieństwie do wyników poprzedniego badania to kobiety częściej deklarowały posiadanie w pełni wystarczającej wiedzy. Stwierdziło tak 25% respondentek (wynik taki sam jak w poprzednim badaniu) i 20% respondentów¹⁴².

¹³⁸ O ile kobiety nie zmieniły swoich postaw, to mężczyźni te postawy bardziej zliberalizowali. Rzadziej niż w roku 2012 upatrywali się wpływu wielkości przedsiębiorstwa na jakość oferty i jakość zamówienia.

¹³⁹ W poprzednim badaniu mężczyźni 11%, kobiety 27%

¹⁴⁰ W poprzednim badaniu mężczyźni 61%, kobiety 28%.

¹⁴¹ W grupie, która kiedykolwiek uczestniczyła w szkoleniach 12% kobiet i 60% mężczyzn brało w nich udział w badaniu w roku 2012.

¹⁴² W badaniu w roku 2012 o w pełni wystarczającej wiedzy mówiło 33% mężczyzn. Być może zmniejszenie się odsetka takich wypowiedzi jest skutkiem ostatniej nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych.

8. Aneks metodologiczny badania zrealizowanego w ramach projektu „Nowe podejście do zamówień publicznych (2013 r.)”

8.1. Informacje o badaniu

8.1.1. Podstawowe cele badania

Podstawowymi celami badania była 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 była 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 2013 roku porównywane są z analogicznymi wynikami z pomiaru przeprowadzonego w 2012 i 2011 roku.

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

8.1.2. Problemy badawcze dotyczące zamawiających

Celem badania było 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 była 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 8.6.2 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 napotykane 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 postępowania, 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 postępowania, kryteriów oceny i warunków udziału w postępowaniu pod względem ich wpływu na rozwój elektronicznych zamówień publicznych.

8.1.3. Problemy badawcze dotyczące wykonawców

Celem badania było udzielenie odpowiedzi 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 postępowania, 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.

8.1.4. Hipotezy badawcze

Hipotezy zostały podzielone na dwie grupy: dotyczące wykonawców i dotyczące zamawiających.

8.1.4.1. 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 czasochłonych 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.

8.1.4.2. 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 „zmienialne”. Instytucja wprowadza zmiany w organizacji swojej pracy tylko w razie konieczności np. zmian legislacyjnych bądź innych krytycznych wydarzeń w życiu organizacji.
9. W działach zajmujących się zamówieniami publicznymi jest duża rotacja pracowników. Zwiększający się udział (w PKB) zamówień publicznych zwiększa popyt na pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi.
10. Zakres współpracy z ekspertami zewnętrznymi w przygotowaniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i realizacji zamówień jest niewielki – ze względu na ograniczenia finansowe, brak potrzeby współpracy oraz niechęć przed wypracowaniem nowych reguł działania.
11. Dobre praktyki związane z prowadzeniem zamówień publicznych są ukryte, wiedzą o nich tylko członkowie zespołów zamówień publicznych wewnątrz instytucji.
12. Zamawiający w bardzo ograniczonym zakresie wymieniają się między sobą dobrymi praktykami. Nie ma utworzonych trwałych sieci powiązań – wymiany doświadczeń pomiędzy zamawiającymi.

8.1.5. Cykliczne badanie ilościowe przedsiębiorców z sektora MSP

Populacją generalną w badaniu były mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa¹⁴³.

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 1003 przedsiębiorstwa (w 2011 roku – 1091, w roku 2012 – 1007)¹⁴⁴. Wyniki badania są reprezentatywne dla ogólnopolskiej populacji MSP.

¹⁴³ Zgodnie z ich definicją z Załącznika I *Definicja małych i średnich przedsiębiorstw* do Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2009 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenia w sprawie włączy blokowych).

¹⁴⁴ Zakładana minimalna wielkość próby miała wynosić N=1000.

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.

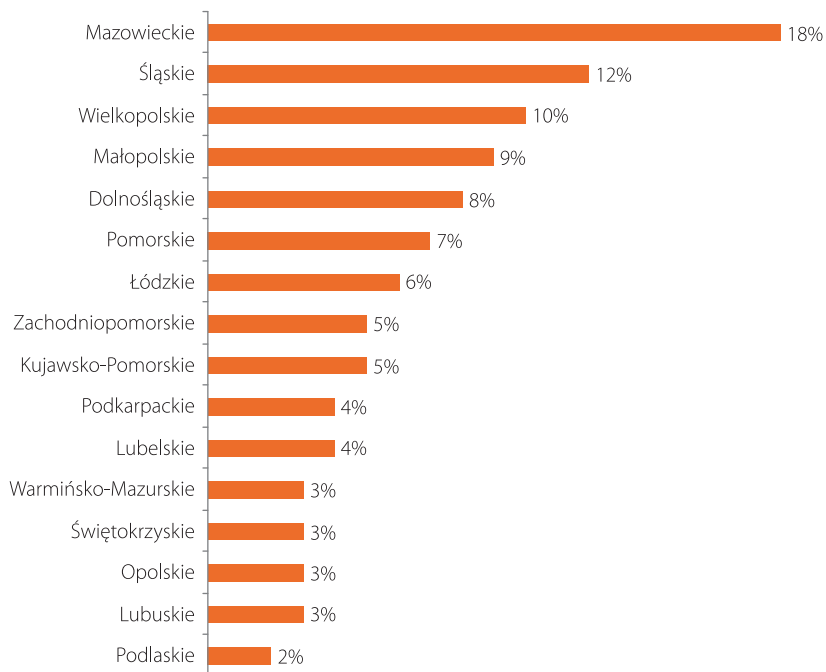
Wykres 102. Struktura próby MSP ze względu na wielkość (N=1003)



Wykres 103. Struktura próby MSP ze względu na branżę (N=1003)



Wykres 104. Struktura próby MSP ze względu na województwo (N=1003)



Zastosowano technikę wywiadu wspomaganego komputerowo (CAPI). Narzędzie badawcze – standaryzowany kwestionariusz wywiadu uległ w 2013 roku nieznacznym modyfikacjom w porównaniu z 2012 rokiem¹⁴⁵.

8.1.5.1. Zmiany w narzędziu badawczym (kwestionariuszu CAPI) MSP

A. Dodano pytania dotyczące:

- Świadomości wejścia w życie nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych

E18b. W lutym bieżącego roku weszła w życie najnowsza nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych. Czy słyszał(a) Pan(i) o tej nowelizacji?

Tak
Nie

- wiedzy o niektórych zmianach w ustawie Prawo zamówień publicznych wprowadzonych w ww. nowelizacji

Czy słyszał(a) Pan(i) o następujących zmianach wprowadzonych przez tę nowelizację? ANKIETER: ODCZYTAĆ.

Tak
Nie

¹⁴⁵ Również niewielkie zmiany wprowadzono w roku 2012 (w stosunku do kwestionariusza z roku 2011).

ROTACJA

- a. Zmiana definicji robót budowlanych i obiektu budowlanego
 - b. Wprowadzenie możliwości oceny przez zamawiającego rzetelności, kwalifikacji, efektywności i doświadczenia wykonawcy w celu zweryfikowania jego zdolności do należytego wykonania zamówienia
 - c. Wprowadzenie możliwości wykluczenia z postępowania wykonawcy uznanego za niezdolnego do wykonania zamówienia
 - d. Modyfikacja przepisów dotyczących wykluczania wykonawców, którzy wyrządzili zamawiającym szkodę
 - e. Wprowadzenie obowiązku wykluczenia wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej
 - f. Wprowadzenie dialogu technicznego jako metody konsultacji zamawiającego z wykonawcami w celu przygotowania specyfikacji zamówienia
 - g. Zmiany przepisów dotyczących zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa
 - h. Wprowadzenie systemu kwalifikowania wykonawców przy udzielaniu zamówień sektorowych
- oceny ww. zmian pod kątem użyteczności dla przedsiębiorców

E18d. A jak ocenia Pan(i) te zmiany? Czy są one:...? ANKIETER:

4. Bardzo użyteczne
 3. Raczej użyteczne
 2. Raczej nieużyteczne
 1. Zdecydowanie nieużyteczne
 9. Trudno powiedzieć (ANKIETER: nie czytać)
- a. Zmiana definicji robót budowlanych i obiektu budowlanego
 - b. Wprowadzenie możliwości oceny przez zamawiającego rzetelności, kwalifikacji, efektywności i doświadczenia wykonawcy w celu zweryfikowania jego zdolności do należytego wykonania zamówienia
 - c. Wprowadzenie możliwości wykluczenia z postępowania wykonawcy uznanego za niezdolnego do wykonania zamówienia
 - d. Modyfikacja przepisów dotyczących wykluczania wykonawców, którzy wyrządzili zamawiającym szkodę
 - e. Wprowadzenie obowiązku wykluczenia wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej
 - f. Wprowadzenie dialogu technicznego jako metody konsultacji zamawiającego z wykonawcami w celu przygotowania specyfikacji zamówienia
 - g. Zmiany przepisów dotyczących zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa
 - h. Wprowadzenie systemu kwalifikowania wykonawców przy udzielaniu zamówień sektorowych

B. Usunięto pytania dotyczące:

- korzystania ze środków ochrony prawnej przed rokiem 2010
- oceny zmian zasad korzystania ze środków ochrony prawnej wprowadzonych nowelizacją ustawy Prawo zamówień publicznych w styczniu 2010 r.¹⁴⁶
- zmian częstości korzystania ze środków ochrony prawnej przed i po styczniu 2010 r.

¹⁴⁶ W tym przypadku usunięto 4 pytania – ocenę wpływu zmiany na zamawiających, na wykonawców oraz pytania o uzasadnienie tych ocen.

Dodatkowo dokonano zmiany technicznej polegającej na wprowadzeniu nowych wartości w PLN do pytań weryfikujących przynależność badanych przedsiębiorstw do sektora MSP. Zmiana była podyktowana zmianą kursu PLN względem euro¹⁴⁷.

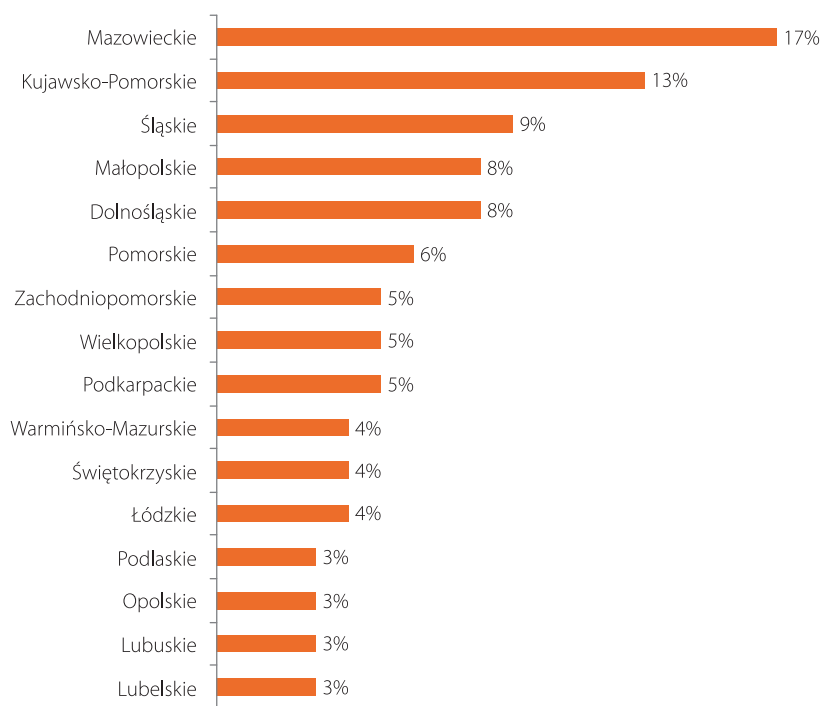
8.1.6. Cykliczne badanie ilościowe zamawiających

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 wyznaczonymi przez regulacje Pzp. A zatem były to przedsiębiorstwa „sektorowe” – działające w sektorze wodnym, energetycznym, transportowym i telekomunikacyjnym¹⁴⁸ 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=795 i była mniejsza o 7 jednostek niż w roku 2012 i 2011.

Wykres 105. Struktura próby zamawiających ze względu na lokalizację (N=795)



¹⁴⁷ Definicja MSP w jej części dotyczącej wielkości finansowych bazuje na wartościach wyrażanych w euro.

¹⁴⁸ Przy czym oprócz działania w wymienionych sektorach musiały spełniać dodatkowe kryteria określone przez Pzp.

Wykres 106. Struktura próby zamawiających ze względu na typ zamawiającego (N=795)



Zastosowano technikę wywiadu wspomaganego komputerowo (CAPI – Computer Assisted Personal Interview). Narzędzie badawcze – standaryzowany kwestionariusz wywiadu uległ w 2013 roku nieznacznym modyfikacjom w porównaniu z 2012 rokiem¹⁴⁹.

8.1.6.1. Zmiany w narzędziu badawczym (kwestionariuszu CAPI) zamawiających

A. Dodano pytania dotyczące:

- świadomości wejścia w życie nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych

G5. W lutym bieżącego roku weszła w życie najnowsza nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych. Czy słyszał(a) Pan(i) o tej nowelizacji?

Tak
Nie

- wiedzy o niektórych zmianach wprowadzonych ww. nowelizacji oraz oceny tych zmian

G6. Czy słyszał(a) Pan(i) o następujących zmianach wprowadzonych przez tę nowelizację? ANKIETER: ODCZYTAĆ.

Tak
Nie

ROTACJA

- a. Zmiana definicji robót budowlanych i obiektu budowlanego
- b. Wprowadzenie możliwości oceny przez zamawiającego rzetelności, kwalifikacji, efektywności i doświadczenia wykonawcy w celu zweryfikowania jego zdolności do należytego wykonania zamówienia

- c. Wprowadzenie możliwości wykluczenia z postępowania wykonawcy uznanego za niezdolnego do wykonania zamówienia
 - d. Modyfikacja przepisów dotyczących wykluczania wykonawców, którzy wyrządzili zamawiającym szkodę
 - e. Wprowadzenie obowiązku wykluczenia wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej
 - f. Wprowadzenie dialogu technicznego jako metody konsultacji zamawiającego z wykonawcami w celu przygotowania specyfikacji zamówienia
 - g. Zmiany przepisów dotyczących zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa
 - h. Wprowadzenie systemu kwalifikowania wykonawców przy udzielaniu zamówień sektorowych
- użyteczności ww. zmian

G7. A jak ocenia Pan(i) te zmiany? Czy są one...? ANKIETER:

- 4. Bardzo użyteczne
 - 3. Raczej użyteczne
 - 2. Raczej nieużyteczne
 - 1. Zdecydowanie nieużyteczne
 - 9. Trudno powiedzieć (ANKIETER: nie czytać)
- a. Zmiana definicji robót budowlanych i obiektu budowlanego
 - b. Wprowadzenie możliwości oceny przez zamawiającego rzetelności, kwalifikacji, efektywności i doświadczenia wykonawcy w celu zweryfikowania jego zdolności do należytego wykonania zamówienia
 - c. Wprowadzenie możliwości wykluczenia z postępowania wykonawcy uznanego za niezdolnego do wykonania zamówienia
 - d. Modyfikacja przepisów dotyczących wykluczania wykonawców, którzy wyrządzili zamawiającym szkodę
 - e. Wprowadzenie obowiązku wykluczenia wykonawców należących do tej samej grupy kapitałowej
 - f. Wprowadzenie dialogu technicznego jako metody konsultacji zamawiającego z wykonawcami w celu przygotowania specyfikacji zamówienia
 - g. Zmiany przepisów dotyczących zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa
 - h. Wprowadzenie systemu kwalifikowania wykonawców przy udzielaniu zamówień sektorowych

B. Usunięto pytania dotyczące:

- świadomości nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych (w zakresie protestów i odwołań, styczeń 2010)
- oceny wpływu ww. na zamawiających i na wykonawców (użyteczność)
- uzasadnienia ww. oceny
- tematyki szkoleń z zakresu zamówień publicznych, w których uczestniczył respondent w okresie ostatnich 6 miesięcy
- tematyki szkoleń w jakich zamawiający zamierza uczestniczyć w okresie najbliższych 6 miesięcy

Ponadto, dokonano zmiany technicznej polegającej na dostosowaniu wartości zamówień (progów) do obowiązujących w momencie badania¹⁵⁰.

8.1.6.2. 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 2010/2011/2012?)¹⁵¹. Jednak w niektórych przypadkach rozstrzygano o stosowaniu danej praktyki na podstawie kilku pytań lub na podstawie innych opinii.

¹⁵⁰ W trakcie całego projektu wartości te zmieniały się.

¹⁵¹ W każdym pomiarze stosowano inną datę. Respondentów badanych w roku 2011 pytano o doświadczenia roku 2010, w 2012 roku pytano o doświadczenia roku 2011, a w 2013 roku o doświadczenia z roku 2012.

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 WIDZANIA PANELU EKSPERTÓW <i>1 – w bardzo małym stopniu świadczy o przyjazności</i> <i>9 – w bardzo dużym stopniu świadczy o przyjazności</i> <i>0 – nie ma związku z przyjaznością wobec przedsiębiorstw MSP</i>
1.	Możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów	8.5
2.	Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu	8.5
3.	Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów – zamawiający i wykonawcy przekazują wówczas oświadczenia, dokumenty, wnioski, zawiadomienia, zaproszenia i inne informacje drogą elektroniczną	4.7
4.	Dzielenie zamówienia na części	7.0
5.	Zawieranie umowy ramowej	3.6
6.	Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów (np. technicznych typu Polska Norma, ISO, itp.), ale wymagań funkcjonalnych (określenie jakie rezultaty chce się uzyskać i pozostawienie w gestii wykonawców sposobów, w jaki rezultat zostanie osiągnięty)	6.6
7.	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 doradcze)	7.4
9.	Rezygnacja z wadium w sytuacjach, gdy nie jest ono bezwzględnie konieczne	8.1
10.	Wypłacanie wykonawcy zaliczki na realizację zamówienia	7.5
11.	Dzielenie płatności na części (płacenie w transzach za wykonanie poszczególnych etapów zamówienia)	7.4
12.	Wymaganie minimalnej (zgodnie z ustawą) liczby oświadczeń i zaświadczeń	7.0
13.	Dopuszczanie udziału podwykonawców w realizacji zamówienia	7.1
14.	Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert	4.4
15.	Formułowanie warunków udziału w postępowaniu na minimalnym niezbędnym poziomie	7.4

Aktywność zamawiających w obszarze elektronicznych zamówień publicznych

L.p.	Rodzaj praktyki	WAGA DANEJ PRAKTYKI DLA oceny aktywności zamawiających w obszarze elektronicznych zamówień publicznych Z PUNKTU WIDZNIIE PANELU EKSPERTÓW <i>1 – w bardzo małym stopniu świadczy o aktywności w tym obszarze</i> <i>9 – w bardzo dużym stopniu świadczy o aktywności w tym obszarze</i> <i>0 – nie ma związku z prowadzeniem elektronicznych zamówień publicznych</i>
1.	Stosowanie licytacji elektronicznej B2. Czy Pana(i) instytucja KIEDYKOLWIEK wyłaniała wykonawców w trybie...? ANKIETER: ODCZYTYWAĆ – licytacja elektroniczna – TAK	8.0
3.	Możliwość realizacji zamówienia w ramach tzw. dynamicznego systemu zakupów – zamawiający i wykonawcy przekazują wówczas oświadczenia, dokumenty, wnioski, zawiadomienia, zaproszenia i inne informacje drogą elektroniczną	3.4
4.	Stosowanie aukcji elektronicznej H5. Czy Pana(i) instytucja prowadziła postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w których wyboru najkorzystniejszej oferty dokonywano w drodze aukcji elektronicznej? PRZYNAJMNIEJ RAZ	6.25
5.	Umożliwianie elektronicznej licytacji innych aspektów realizacji zamówienia niż cena, np. czasu realizacji	7.4
6.	Umożliwianie kierowania pytań do zamawiającego drogą elektroniczną <i>składanie dokumentów za pośrednictwem poczty elektronicznej znacznie ułatwiłoby prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego – ZDECYDOWANIE TAK (opinia nie zachowanie)</i>	7.1

Aktywność zamawiających w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych

Lp.	Rodzaj praktyki	WAGA DANEJ PRAKTYKI DLA aktywności zamawiających w obszarze innowacyjnych zamówień publicznych Z PUNKTU WIDZNIĄ PANELU EKSPERTÓW
1.	Możliwość realizacji zamówienia w konsorcjum kilku podmiotów	6.0
2.	Możliwość dysponowania zasobami innego podmiotu	6.8
3.	Zawieranie umowy ramowej	6.6
4.	Definiowanie specyfikacji technicznej nie za pomocą oficjalnych standardów (np. technicznych typu Polska Norma, ISO, itp.), ale wymagań funkcjonalnych (określenie jakie rezultaty chce się uzyskać i pozostawienie w gestii wykonawców sposobów, w jaki rezultat zostanie osiągnięty)	7.5
5.	Stosowanie pozacenowych kryteriów oceny ofert	7.0
6.	Dopuszczanie możliwości składania ofert wariantowych A12b. W jakiej części prowadzonych postępowań dopuszczono możliwość składania ofert wariantowych? Proszę wyrazić w procentach. – zamówienia usług – zamówienia dostawy – zamówienia robót budowlanych PRZYNAJMNIEJ 2% w którejkolwiek grupie zamówień	7.6
7.	Korzystanie z trybów negocjacyjnych udzielania zamówień publicznych B2. Czy Pana(i) instytucja kiedykolwiek wyłaniała wykonawców w trybie – negocjacje z ogłoszeniem B2. Czy Pana(i) instytucja kiedykolwiek wyłaniała wykonawców w trybie:…? – dialog konkurencyjny B2. Czy Pana(i) instytucja kiedykolwiek wyłaniała wykonawców w trybie:…? – negocjacje bez ogłoszenia KIEDYKOLWIEK korzystała PRZYNAJMNIEJ Z JEDNEGO z tych trybów	7.4
8.	Wykorzystanie instytucji konkursu H12. Które tryby postępowań w największym stopniu sprzyjają realizacji zamówień publicznych na wykonanie nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, usług lub rozwiązań? Proszę wskazać maksymalnie trzy. Dialog konkurencyjny WSKAZANY wśród 3 spośród 8 trybów (OPINIA)	7.1
9.	Współpraca z ekspertami zewnętrznymi w opracowaniu SIWZ, ocenie ofert, odbiorze realizacji zamówienia E17. Czy przygotowując postępowania o udzielenie zamówienia publicznego współpracujecie Państwo – z ekspertami zewnętrznymi – lub innymi instytucjami? WSKAZANE przynajmniej jedno z nich	7.4

Tak jak w roku 2012 do obliczenia użyteczności poszczególnych trybów postępowań wykorzystano metodę MaxDiff⁵².

⁵² W roku 2011 użyteczność mierzono poprzez zestawienia parami i przydzielanie (przez respondenta) każdemu obiektowi w parze maksymalnie 11 punktów zgodnie z jego oceną poszczególnych obiektów (najbardziej użyteczny mógł uzyskać 11 pkt., najmniej użyteczny 0 pkt). W roku 2012 metodę tę zastąpiono metodą MaxDiff, bardziej przyjazną dla respondenta.

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) wyższe. 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.

8.1.7. Analiza wyników badań ilościowych

Wyniki badań ilościowych przeprowadzonych w 2013 roku analizowano pod kątem wielu zmiennych:

- przede wszystkim celem analizy było porównanie tych wyników z analogicznymi wynikami z 2012 i 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.

8.2. Realizacja badania 2013

8.2.1. Harmonogram i zrealizowana próba

Badanie zostało przeprowadzone w następujących terminach:

1. Wykonawcy – 04.04.2013–12.06.2013
2. Zamawiający – 05.04.2013–25.06.2013

Dla obu populacji (wykonawcy, zamawiający) została osiągnięta zakładana wielkość próby.

8.2.2. Problemy realizacji

Badanie wykonawców:

Podstawowym problemem realizacyjnym, który pojawił się podczas badania wykonawców były odmowy wzięcia udziału w badaniu. Firmy odmawiają ze względu na brak czasu osób, które odpowiadają profilowi respondenta (zajmują się zamówieniami publicznymi, posiadają odpowiednią wiedzę i doświadczenie w tym zakresie).

Dużo problemów przysporzyła długość kwestionariusza, który ponadto zawierał wiele trudnych i bardzo detalicznych pytań. Realizacja pojedynczego wywiadu trwała ponad godzinę. Konsekwencją były odmowy udziału w badaniu, ale również respondenci przerywali wywiady.

Badanie zamawiających:

W przypadku zamawiających, w tym w szczególności urzędów, najpoważniejsze problemy z realizacją badania wynikały z istniejących w wielu urzędach zakazów udzielania wywiadów. Urzędnicy często wcześniej chcieli zobaczyć pytania, skonsultować odpowiedzi z przełożonymi, co nie było dozwolone.

Większość urzędników zgadzała się na wywiad pod warunkiem zgody zwierzchnika, kierownika urzędu, co negatywnie wpływało na czas realizacji badania, ale również zdarzało się, że decyzje zwierzchników były negatywne (odmowa udziału w badaniu).

Kwestionariusz był bardzo długi, a pytania szczegółowe, co powodowało odmowy, a także przerywanie wywiadów w trakcie.

Istotne okazały się też problemy z dyspozycyjnością urzędników. Nawet jeśli uzyskano zgodę na realizację wywiadu, to spotkania były wielokrotnie przekładane.

NOTATKI

NOTATKI

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) jest agencją rządową, 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, państwowe jednostki budżetowe, 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 programów operacyjnych: **Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki oraz Rozwój Polski Wschodniej** a także aktywnie uczestniczy w opracowaniu założeń programów pomocowych w perspektywie finansowej 2014–2020.

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 pomoc była skuteczna, przedsiębiorca musi mieć łatwy dostęp do informacji na jej temat. PARP zainicjowała utworzenie (około 170 ośrodków) **Krajowego Systemu Usług dla MSP (KSU)**. KSU oferuje doradztwo dla firm na każdym etapie prowadzenia działalności: od rejestracji działalności, poprzez sprawne prowadzenie i zarządzanie firmą, aż po zawieszenie lub zakończenie działalności.

Działający przy PARP ośrodek sieci **Enterprise Europe Network** współpracujący z blisko 600 organizacjami członkowskimi z ponad 50 krajów, daje szansę przedsiębiorcom na skorzystanie z możliwości rynku ogólnoeuropejskiego. Ośrodek oferuje nieodpłatne, kompleksowe usługi obejmujące informacje, szkolenia i doradztwo, przede wszystkim z zakresu prawa i polityk Unii Europejskiej, prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce i za granicą. Natomiast członkostwo w **TAFIE** (Europejska Sieć Agencji Innowacyjnych) gwarantuje stały dostęp do najlepszych praktyk stosowanych w wiodących europejskich agencjach wspierających innowacyjność.

PARP stale dopasowuje ofertę informacyjno-doradczą do zmieniających się potrzeb przedsiębiorców oraz pojawiających się nowych kanałów komunikacji. Obecnie Agencja na swoich stronach internetowych udostępnia kilkanaście branżowych baz wiedzy, oferujących szkolenia e-learningowe, e-booki, transmisje ze spotkań szkoleniowych i konferencji, informacje na temat możliwości ubiegania się o wsparcie, publikacje, wyniki badań. Z informacji i narzędzi zawartych na portalach PARP korzysta blisko milion internautów miesięcznie.

Zapraszamy do skorzystania z naszych usług!

PARP

ul. Pańska 81/83, 00-834 Warszawa
tel.: + 48 22 432 80 80
faks: + 48 22 432 86 20

biuro@parp.gov.pl

www.parp.gov.pl

Punkt informacyjny PARP

tel.: + 48 22 432 89 91-93
0 801 332 202
info@parp.gov.pl

ISBN 978-83-7633-296-3

Ośrodek Badań nad

Przedsiębiorczością PARP

osrodek_badan@parp.gov.pl

badania.parp.gov.pl