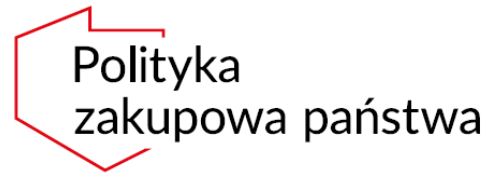




Ministerstwo
Rozwoju i Technologii



Polityka
zakupowa państwa

POLSKA

Umowa o usługi doradcze świadczone na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów w zakresie wsparcia Polski przy wdrażaniu Polityki zakupowej państwa (P179835)

PRZEDMIOT USŁUGI 3

Raport z oceny stanu wyjściowego w zakresie aktywności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MMŚP) na rynku zamówień publicznych w Polsce

Czerwiec 2024

Zmieniony w sierpniu i listopadzie 2024

Wyłączenie odpowiedzialności

Niniejszy raport został sporządzony przez pracowników Banku Światowego. Ustalenia, interpretacje i wnioski zawarte w dokumencie niekoniecznie odzwierciedlają poglądy dyrektorów wykonawczych Banku Światowego lub rządów, które oni reprezentują. Bank Światowy nie gwarantuje prawidłowości danych zawartych w niniejszym raporcie i nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek błędy, pominięcia lub rozbieżności w podanych informacjach, a także nie ponosi odpowiedzialności w związku z wykorzystaniem lub niewykorzystaniem informacji, metod, procesów lub wniosków zawartych w dokumencie. Granice państw, kolory, nominały i inne informacje pokazane na mapach zawartych w dokumencie nie stanowią próby jakiegokolwiek osądu ze strony Banku Światowego dotyczącego statusu prawnego jakiegokolwiek terytorium lub uznania, czy akceptacji granic.

Klauzula dotycząca praw autorskich

Treści zawarte w niniejszej publikacji są chronione prawami autorskimi. Kopiowanie i/lub przekazywanie części dokumentu bez zezwolenia może stanowić naruszenie obowiązujących przepisów.

Aby uzyskać zgodę na powielanie lub przedruk jakiegokolwiek części dokumentu, należy przesłać stosowny wniosek wraz z pełnymi informacjami na adres: (i) Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, Polska lub (ii) Biuro Banku Światowego w Warszawie (ul. Emilii Plater 53, WFC 15 piętro, 00-113 Warszawa).

Niniejszy raport został udostępniony w czerwcu 2024 roku, zmieniony w sierpniu i listopadzie 2024 r., w ramach Umowy o usługi doradcze świadczone na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów w zakresie wsparcia Polski przy wdrażaniu Polityki zakupowej państwa (P179835), zawartej pomiędzy Skarbem Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanym przez Ministra Rozwoju i Technologii Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz Ministerstwa Rozwoju i Technologii Rzeczypospolitej Polskiej oraz Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju. Umowa weszła w życie z dniem 21 grudnia 2022 r. Odpowiada to Przedmiotowi usługi 3 w ramach Komponentu III Mikro, małe i średnie Przedsiębiorstwa (MMŚP), działania: *(i) analiza dostępu i udziału MMŚP w rynku zamówień publicznych oraz (ii) przygotowanie wybranych not technicznych (przewidywane dwie) z rekomendacjami dotyczącymi tematów, które zostaną określone przez Bank w porozumieniu z Klientem na podstawie wyników wspomnianej analizy, w tym propozycji ram monitorowania w oparciu o doświadczenia międzynarodowe, na potrzeby monitorowania i oceny dostępu i udziału MMŚP w rynku zamówień publicznych w Polsce.*

Podziękowania

Niniejszy raport został sporządzony pod kierunkiem Carmen Călin (Współliderka zespołu zadaniowego / Specjalistka ds. zamówień) przez Tanię Ghossein (Starsza specjalistka ds. sektora prywatnego) i Eleanorę Ryan (Ekspertka międzynarodowa / Specjalna doradczyni ds. danych, monitorowania i oceny), przy cennym wkładzie Barbary Allison (Ekspertka międzynarodowa / Specjalna doradczyni ds. kadrowych), Alastaira Merrilla (Międzynarodowy ekspert ds. zamówień), Renaty Beaty Korzeniewskiej (Konsultantka Banku Światowego) i Piotra Bogdanowicza (Ekspert ds. zamówień publicznych). Zespół pragnie podziękować Oldze Katarzynie Kucharskiej (Asystentka programu) za nieocenione wsparcie. Raport został napisany pod kierunkiem Simona Chenjerani Chirwa (Menadżer ds. Zamówień Publicznych na Region Europy i Azji Centralnej) oraz Marcusa Bernharda Heinza (Przedstawiciel Banku Światowego na Polskę i kraje bałtyckie).

Zespół chce podziękować pracownikom Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju i Technologii: Panu Przemysławowi Grosfeldowi (Zastępca dyrektora), Panu Wojciechowi Rachubce (Starszy specjalista), Panu Mariuszowi Cioskowi (Koordynator) oraz Panu Łukaszowi Malinowskiemu (Główny specjalista).

Zespół pragnie również podziękować przedstawicielom interesariuszy, którzy znaleźli czas na udział w grupach fokusowych, wywiadach i misjach Banku Światowego zorganizowanych w ramach projektu.

Spis treści

Podsumowanie	10
1. Kontekst i wprowadzenie	15
2. Ramy prawne opisujące zasady wsparcia dla MMŚP	17
3. Dlaczego zwiększenie udziału MMŚP w zamówieniach publicznych ma znaczenie? 18	
3.1 Dotychczasowa obecność MMŚP na rynku zamówień publicznych	18
3.2 Korzyści płynące z pobudzenia konkurencji	19
4. Ustalenia	21
4.1 Poziom konkurencji wśród MMŚP nie jest optymalny i różni się w zależności od sektora	21
4.2 Główne bariery dla partycypacji MMŚP w zamówieniach publicznych	24
5. Dobre praktyki i przykłady z innych krajów	34
6. Jak zapewnić równe szanse dla MMŚP: zalecenia	36
TEMAT 1: Profesjonalizacja zamówień publicznych.....	37
TEMAT 2: Sprawny przepływ środków pieniężnych	40
TEMAT 3: Szkolenia dla podmiotów gospodarczych	41
TEMAT 4: Rozpatrywanie odwołań i rozstrzyganie sporów	42
TEMAT 5: Dane, nadzór i monitorowanie.....	43
Wnioski	45
Załącznik 1. Analiza danych z platformy e-Zamówienia	46
1.1 Dane.....	46
1.2 Ograniczenia dotyczące danych.....	46
1.3 Przegląd	46
1.4 Konkurencja.....	46
1.5 Aktywność MMŚP na rynku zamówień publicznych.....	50
1.6 Analiza sektorowa.....	52
Wybrane fragmenty analizy ogłoszeń o postępowaniach zakończonych zawarciem umowy, w podziale na sektory	61
1.1 Metodologia.....	61
1.2 Definicje sektorów	61
1.3 Aktywność MMŚP w zamówieniach publicznych według sektorów	62
1.4 Poziom konkurencji w zależności od sektora	63
Pola danych w ogłoszeniach o wyniku postępowania	66
Załącznik 2. Przykłady z innych krajów	69
1. Irlandia.....	69
2. Indie.....	69
2.1 Ramy prawne i instytucjonalne.....	69
2.2 Instrumenty wsparcia dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw zainteresowanych rynkiem zamówień publicznych.....	70
2.3 Efekty polityki	72
3. Albania.....	73
4. Litwa	74

Załącznik 3. Informacja na temat rozwijania potencjału wykonawców	76
Załącznik 4. Informacja na temat nadzorowania i monitorowania systemu w oparciu o lepsze gromadzenie danych	80
Bibliografia	85

Spis grafik:

Rys. 1 Wydatki na zamówienia publiczne w sektorze instytucji rządowych i samorządowych jako odsetek PKB i wydatków publicznych ogółem, 2007, 2019 i 2021 r.....	16
Rys. 2 Dlaczego silna obecność MŚP w zamówieniach publicznych ma znaczenie.....	19
Rys. 3 Postępowania, w których zgłosił się tylko jeden oferent (państwa członkowskie UE)22	
Rys. 4 Odsetek ofert od MMŚP i spoza sektora MMŚP w 15 sektorach gospodarki o najwyższej sumarycznej wartości udzielonych zamówień, dane za lata 2011-2020, Polska ..	23
Rys. 5 Publikacja danych zakupowych sprzyja realizacji kilku celów.....	26
Rys. 6 Polska może znacząco usprawnić dostęp do danych dotyczących zamówień publicznych	27
Rys. 7 Szytywne kryteria kwalifikacji wykonawców mogą być przeszkodą nie do pokonania dla MMŚP z krótszym stażem	30
Rys. A1 Łączna liczba postępowań według informacji podanej w ogłoszeniach o wyniku postępowania w kolejnych latach	46
Rys. A2 Sumaryczna wartość zamówień według informacji podanej w ogłoszeniach o wyniku postępowania w kolejnych latach	46
Rys. A3 Liczba MMŚP i liczba dostawców będących MMŚP w poszczególnych sektorach.	62
Rys. A4 Odsetek zamówień udzielonych MMŚP (kwotowo), w podziale na sektory	63
Rys. A5 Liczba udzielonych zamówień według sektora i poziomu konkurencji	64
Rys. A6 Odsetek udzielonych zamówień (kwotowo) według sektora i poziomu konkurencji	64
Rys. A7 Liczba postępowań w podziale na sektory, w których złożono co najmniej 3 oferty i odrzucono wszystkie z wyjątkiem jednej	65
Rys. A8 Udział MŚP w zamówieniach publicznych według zgłoszeń na portalu Sambandh, 2017-18 oraz 2022-23	73

Spis tabel:

Tabela 1 Zalecenia odnośnie do kierunków polityki	13
Tabela 2 Unijna definicja MMŚP	18
Tabela 3 Proponowane działania na rzecz poprawy dostępu MMŚP do zamówień publicznych	35
Tabela A1 Łączna liczba postępowań według informacji podanej w ogłoszeniach o wyniku postępowania w kolejnych latach	46
Tabela A2 Sumaryczna wartość zamówień w milionach złotych według informacji podanej w ogłoszeniach o wyniku postępowania w kolejnych latach	46
Tabela A3 Łączna liczba oraz sumaryczna wartość udzielonych zamówień w zależności od liczby otrzymanych ofert (wyłącznie postępowania zakończone udzieleniem zamówienia)..	47
Tabela A4 Poziom konkurencji dla postępowań ogółem oraz dla tych zakończonych udzieleniem zamówienia.....	48
Tabela A5 Liczba postępowań według odsetka otrzymanych ofert, które zostały odrzucone	48
Tabela A6 Łączna liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia oraz sumaryczna wartość udzielonych zamówień w przypadku, gdy odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej, według liczby otrzymanych ofert.....	49
Tabela A7 Liczba ofert z rażąco niską ceną lub kosztem według liczby takich zdarzeń w puli postępowań ogółem i wśród postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia.....	49
Tabela A8 Łączna liczba i sumaryczna wartość postępowań według liczby ofert otrzymanych od MŚP (wyłącznie postępowania zakończone udzieleniem zamówienia).....	50

Tabela A9 Postępowania zakończone udzieleniem zamówienia – łączna liczba i sumaryczna wartość według wielkości dostawcy	52
Tabela A10 Udzielone zamówienia na roboty budowlane – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według liczby ofert otrzymanych od MMŚP	52
Tabela A11 Udzielone zamówienia na roboty budowlane – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według wielkości przedsiębiorstwa	53
Tabela A12 Liczba postępowań o udzielenie zamówienia na roboty budowlane według odsetka otrzymanych ofert, które zostały odrzucone.....	54
Tabela A13 Udzielone zamówienia na roboty budowlane – liczba postępowań oraz wartość zamówień w przypadku, gdy odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej, według liczby otrzymanych ofert	54
Tabela A14 Udzielone zamówienia na usługi informatyczne – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według liczby ofert otrzymanych od MMŚP	55
Tabela A15 Postępowania zakończone udzieleniem zamówienia w sektorze usług IT – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według wielkości przedsiębiorstwa.....	55
Tabela A16 Liczba postępowań o udzielenie zamówienia na usługi IT według odsetka otrzymanych ofert, które zostały odrzucone	56
Tabela A17 Udzielone zamówienia na usługi IT – liczba postępowań oraz wartość zamówień w przypadku, gdy odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej, według liczby otrzymanych ofert	56
Tabela A18 Udzielone zamówienia na urządzenia medyczne – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według liczby ofert otrzymanych od MMŚP	56
Tabela A19 Postępowania zakończone udzieleniem zamówienia w sektorze urządzeń medycznych – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według wielkości przedsiębiorstwa	57
Tabela A20 Liczba postępowań o udzielenie zamówienia na urządzenia medyczne według odsetka otrzymanych ofert, które zostały odrzucone.....	57
Tabela A21 Udzielone zamówienia na urządzenia medyczne – liczba postępowań oraz wartość zamówień w przypadku, gdy odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej, według liczby otrzymanych ofert	58
Tabela A22 Udzielone zamówienia w sektorze gospodarki odpadami – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według liczby ofert otrzymanych od MMŚP ..	58
Tabela A23 Postępowania zakończone udzieleniem zamówienia w sektorze gospodarki odpadami – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według wielkości przedsiębiorstwa	59
Tabela A24 Liczba postępowań o udzielenie zamówienia w sektorze gospodarki odpadami według odsetka otrzymanych ofert, które zostały odrzucone	59
Tabela A25 Udzielone zamówienia w sektorze gospodarki odpadami - liczba postępowań oraz wartość zamówień w przypadku, gdy odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej, według liczby otrzymanych ofert.....	60
Tabela A26 Dane zakupowe z portalu Sambandh, 2017-18 oraz 2022-23.....	72

Akronimy i skróty

c.z.	Centralny zamawiający
CSA	Akademia Kompetencji Rynkowych (ang. <i>Commercial Skills Academy</i>)
DG	Dyrektor Generalny
EBOR	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
HR	Zasoby ludzkie (ang. <i>Human Resources</i>)
JST	Jednostki samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KIO	Krajowa Izba Odwoławcza
MMŚP	Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa
MRiT	Ministerstwo Rozwoju i Technologii
NACE	Statystyczna klasyfikacja działalności gospodarczej w Unii Europejskiej (<i>Nomenclature of Economic Activities</i>)
NGO	Organizacja pozarządowa (ang. <i>Non-Governmental Organization</i>)
NSIC	<i>National Small Industries Corporation</i>
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. <i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>)
OGP	<i>Office of Government Procurement</i>
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PKB	Produkt krajowy brutto
PPC	<i>Public Procurement Commission</i>
PZ	Polityka zakupowa państwa
RAS	Usługi doradcze świadczone na zasadzie zwrotu poniesionych kosztów (ang. <i>Reimbursable Advisory Services</i>)
SIGMA	<i>Support for Improvement in Governance and Management</i>
UE	Unia Europejska
Pzp	Prawo zamówień publicznych
UZP	Urząd Zamówień Publicznych
ZP	Zamówienia publiczne

Podsumowanie

Zamówienia publiczne odgrywają istotną rolę w realizacji strategicznego celu Unii Europejskiej (UE), jakim jest budowa gospodarki opartej na wiedzy, która będzie najbardziej konkurencyjna i dynamiczna na świecie, z uwzględnieniem korzyści płynących ze zrównoważonego wzrostu gospodarczego i spójności społecznej oraz z poszanowaniem środków pochodzących z pieniędzy podatników. Zamówienia publiczne stanowią 14% PKB UE, trudno zatem przecenić ich znaczenie dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju, włączenia społecznego, innowacyjności i konkurencyjności. Poprawa dostępu do rynków zamówień jest jednym ze strategicznych założeń przyjętej przez Komisję Europejską w 2017 r. strategii zamówień publicznych¹. Szereg przepisów dyrektyw UE z 2014 r. w sprawie zamówień publicznych ma na celu uproszczenie procedur zamówieniowych, aby wesprzeć ten ogólny cel, a w szczególności zwiększyć udział MŚP w zamówieniach publicznych zgodnie z ich ogólnym znaczeniem w gospodarce, a także budować zaufanie między uczestnikami rynku. Aktywna obecność mikro, małych i średnich przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych sprzyja konkurencji i innowacyjności.

W Unii Europejskiej obowiązują szczegółowe kryteria klasyfikacji firm do sektora MMŚP w oparciu o liczbę zatrudnionych i wskaźniki finansowe². Dzięki ich zastosowaniu możemy mieć pewność, że specjalne mechanizmy wsparcia i zachęty trafiają faktycznie do mniejszych firm, którym z natury rzeczy trudniej jest konkurować z większymi podmiotami rynkowymi. Kryteria te pomagają w skutecznym ukierunkowaniu polityki i zasobów w celu wspierania wzrostu i innowacji w sektorze MMŚP.

Polskie firmy z sektora MMŚP mogą wiele skorzystać na reformie dostępu do zamówień publicznych: szerszy dostęp do zamówień to szansa na wzrost nie tylko dla MMŚP, ale dla całej krajowej gospodarki. Niemal 99,9 % ogółu przedsiębiorstw w Polsce (2,2 mln podmiotów gospodarczych) to MMŚP, zatem jest to sektor kluczowy dla tworzenia miejsc pracy i pobudzania dynamiki gospodarczej³. Wyrównując szanse MMŚP i przedsiębiorstw o bardziej ugruntowanej pozycji, reforma powinna doprowadzić do większej konkurencji w przetargach publicznych i wygenerować korzystniejszą relację jakości do ceny przy wydawaniu środków publicznych.

Zgodnie z założeniami unijnej strategii zamówień publicznych, Polityka zakupowa państwa (PZ) na lata 2022-2025 stawia ambitny cel: funkcja zamówień publicznych ma ulec przekształceniu z administracyjnej na strategiczną, poprzez podjęcie działań w trzech zasadniczych obszarach, takich jak: (i) profesjonalizacja; (ii) rozwój potencjału małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP); oraz (iii) zrównoważone i innowacyjne zamówienia publiczne. W PZ zidentyfikowano również sektory priorytetowe, takie jak budownictwo, usługi informatyczne, urządzenia medyczne i gospodarka odpadami⁴, w przypadku których

¹ Communication from the Commission to the Institutions: Making Public Procurement work in and for Europe, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25612>

² Zalecenie Komisji 2003/361, https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-definition_en.

³ Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sbs_sc_ovw/default/bar?lang=en

⁴ Dla każdego sektora zastosowano następujące definicje CPV:

- dla budownictwa, wszystkie kody w dziale 45000000-7 Roboty budowlane
- dla usług informatycznych, wszystkie kody w dziale 72000000-5 Usługi informatyczne: konsultacyjne, opracowywania oprogramowania, internetowe i wsparcia
- dla urządzeń i materiałów medycznych, wszystkie kody w grupie 33100000-1 Urządzenia medyczne
- dla gospodarki odpadami, wszystkie kody w dziale 90000000-7 Usługi odbioru ścieków, usuwania odpadów, czyszczenia/sprzątania i usługi ekologiczne.

zamawiający są zobowiązani zorganizować cały proces zakupowy w taki sposób, aby zapewnić MŚP realną możliwość ubiegania się o wykonanie zamówienia.

Polska administracja publiczna należy do najbardziej zdecentralizowanych w UE. W rozbudowanych strukturach samorządowych regionalnego i lokalnego szczebla funkcjonuje ok. 14 tys. instytucji zamawiających zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W 2022 r. w zamówieniach udzielonych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych zawarto ponad 140 tys. umów na łączną kwotę 274,8 mld zł (58,8 mld euro), co odpowiada prawie 9% produktu krajowego brutto (PKB) w tymże roku.

W ustawie Prawo zamówień publicznych z 2019 r., a także w PZ przewidziano specjalne mechanizmy adresowane do MŚP, które mają obniżyć bariery uczestnictwa w postępowaniach przetargowych i zapewnić równy dostęp do zamówień publicznych. W 2022 r. w Polsce 55% zamówień powyżej progów unijnych trafiło do firm z sektora MŚP⁵, co nie odbiega od średniej UE (56%). Jednak MŚP złożyły oferty tylko w 58% postępowań, w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 66%, co wskazuje na pogorszenie sytuacji w Polsce od 2019 r. Chociaż udział MŚP w puli udzielonych zamówień pozostaje wysoki, konkurencja jest niska⁶, a skala partycypacji MŚP różni się znacznie w zależności od sektora – od 98% w usługach rolniczych do 28% w usługach finansowych.

Prezentowana analiza opiera się na danych zebranych z kilku źródeł w celu zidentyfikowania głównych barier dla udziału MŚP w rynku zamówień publicznych w Polsce. Były to:

- **Spotkania i sesje fokusowe z interesariuszami**
 - Wizyta w Warszawie we wrześniu - październiku 2023 r. w celu realizacji spotkań z przedstawicielami ministerstw i instytucji zamawiających oraz przedstawicielami sektora prywatnego, w tym stowarzyszeń branżowych MŚP;
 - Dwie rundy konsultacji przy „okrągłym stole” z przedstawicielami sektora prywatnego w celu szczegółowego zbadania kwestii poruszonych podczas misji;
- **Analiza danych** z pobranych z platformy e-Zamówienia „Ogłoszeń o wyniku postępowania”, opublikowanych od 01.01.2021 r. do 30.10.2023 r. Dodatkowo pozyskano dane Eurostatu, które również uwzględniono w analizie.
- **Przegląd dostępnej literatury przedmiotu i raportów** Komisji Europejskiej, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i UZP (oraz innych podmiotów).

W trakcie analizy zidentyfikowano następujące główne bariery dla udziału MŚP w przetargach publicznych w Polsce: brak pełnych, zaktualizowanych i wiarygodnych pakietów danych dotyczących zamówień publicznych; niewyważony podział ryzyka; restrykcyjne kryteria kwalifikacji wykonawców i wyboru ofert; rozbudowane wymogi proceduralne, dokumentacyjne i finansowe; opóźnienia w płatnościach i wyzwania związane z przepływem środków pieniężnych; oraz nieprzewidywalne mechanizmy odwoławcze:

- 1) **Podział ryzyka.** Postanowienia i kary umowne w zamówieniach publicznych często przenoszą prawie całe ryzyko na dostawcę, co ogólnie zniechęca wykonawców do

⁵ Są to progi ustanowione na szczeblu UE dla celów publikacji ogłoszeń przetargowych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/thresholds_en

⁶ Wskaźniki obrazujące stan konkurencji na przestrzeni lat zestawiono w sprawozdaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego: https://public.tableau.com/app/profile/eca.public.procurement/viz/eca_dashboard_17002195654680/Story?publi sh=yes

ubiegania się o zamówienia publiczne, ale w szczególnie dotkliwy sposób uderza w firmy z sektora MMŚP ze względu na ryzyko finansowe. Według zebranych informacji kwoty kar nie zawsze są proporcjonalne do wartości zamówienia i są stosowane w sposób represyjny.

- 2) **Kryteria kwalifikacji wykonawców i kryteria wyboru oferty, które nie gwarantują równych szans i warunków konkurencji.** Kryteria kwalifikacji wykonawców są często nadmiernie restrykcyjne, a kryteria wyboru oferty są często zdominowane przez jeden element – cenę; są niejasne lub nieadekwatne do specyfiki zamówienia.
- 3) **Nadmiernie rozbudowane procedury, dokumentacja i wymagania finansowe.** Jedną z często podnoszonych kwestii była liczba procedur i dokumentów wymaganych przez zamawiających. Formalności w zamówieniach publicznych są nie do uniknięcia, jako że zamawiający dysponuje środkami publicznymi, aczkolwiek jednak tam, gdzie to możliwe warto byłoby uprościć język, ukrócić biurokrację i usprawnić procedury.
- 4) **Opóźnienia w płatnościach i wyzwania związane z przepływem środków pieniężnych.** Mimo że ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje płatności zaliczkowe i częściowe, a Polityka zakupowa państwa zachęca zamawiających do stosowania rozwiązań wykraczających poza minimalne wymogi prawne, nadal w wielu przypadkach MMŚP długo czekają na realizację płatności.
- 5) **Przewlekłe i mało przyjazne mechanizmy odwoławcze.** Rozstrzygnięcie sporów w sprawach dotyczących decyzji o udzieleniu zamówienia i późniejszego przebiegu realizacji zamówienia jest zazwyczaj kosztowne, a efekt końcowy trudny do przewidzenia, szczególnie w przypadku mniejszych dostawców, jak zauważyło kilka MMŚP spotkanych podczas realizacji projektu.
- 6) **Brak pełnych, zaktualizowanych i wiarygodnych pakietów danych dotyczących zamówień publicznych.** Jedną z kluczowych luk zidentyfikowanych w pomiarze postępów we wdrażaniu PZ jest brak pełnych, rzetelnych i aktualnych danych.

Autorzy raportu wyodrębnili kilka obszarów interwencji na rzecz szerszej partycypacji MMŚP w zamówieniach publicznych w Polsce (Tabela 1). Prawo zamówień publicznych i Polityka zakupowa państwa już teraz tworzą solidne ramy prawne i programowe pozwalające maksymalnie wykorzystać potencjał zamówień publicznych dla dobra obywateli i państwa przy jak najszerszym udziale MMŚP. Dla uzupełnienia obrazu w raporcie przedstawiono wybrane praktyki zastosowane z bardzo dobrym skutkiem w takich krajach jak Indie, Irlandia czy Litwa jako inspirację na przyszłość.

Warto pamiętać, że indywidualne zalecenia co do usuwania kolejnych ograniczeń są ze sobą powiązane. Przedstawione tutaj rekomendacje wpisują się w szerszy kontekst zaleceń sformułowanych w ramach pozostałych komponentów projektu. Jedno zalecenie może odnosić się do wielu wyzwań, a chcąc skutecznie zaadresować jedno wyzwanie trzeba czasem wdrożyć kilka zaleceń. Dzięki takiemu podejściu możemy mieć pewność, że poszczególne aspekty wyzwań związanych z zamówieniami publicznymi - prawne, finansowe, operacyjne – zostaną zaadresowane w skoordynowany sposób w oparciu o zintegrowane działania polityczne i strategiczne decyzje. Holistyczne podejście skutkuje powstaniem bardziej solidnego i odpornego systemu zamówień publicznych.

Tabela 1 Zalecenia odnośnie do kierunków polityki

Temat	Zalecenie
Profesjonalizacja zamówień publicznych	Należy rozważyć zlecenie przez Urząd Zamówień Publicznych (UZP) specjalnego programu szkoleniowego w celu poprawy zdolności instytucji zamawiających, we współpracy z innymi kluczowymi interesariuszami zaangażowanymi w postępowania zakupowe.
	Wdrożenie zalecenia dotyczącego zapewnienia dodatkowych zasobów dla UZP w celu wsparcia profesjonalizacji zamówień publicznych powinno uwzględniać dodatkowy nakład pracy związany z przeszkoleniem zamawiających w obszarze większej partycypacji MŚP w procesach zakupowych.
	Oprócz wdrożenia ogólnego programu szkoleniowego na rzecz rozwoju umiejętności i kompetencji w zakresie zamówień publicznych, Ministerstwo powinno rozważyć zlecenie szkoleń specjalistycznych. Dwa z priorytetowych sektorów – budownictwo i usługi informatyczne – uznaje się na arenie międzynarodowej za szczególnie wymagające pod względem specyficznej wiedzy i umiejętności.
	Zastosowanie podejścia opartego na ocenie ryzyka dla uproszczenia procedur i wymagań odnośnie do dokumentacji tak, by były one adekwatne do wartości przedmiotu zamówienia oraz związanego z nim ryzyka.
Kwestie przepływu środków pieniężnych	Efektywne wykorzystanie płatności zaliczkowych i częściowych, aby zlikwidować niepotrzebne wyzwania związane z przepływem środków pieniężnych, które są czynnikiem zniechęcającym potencjalnych dostawców.
	Egzekwowanie przestrzegania przez instytucje zamawiające ustawowych terminów płatności na rzecz wykonawców w celu rozwiązania kwestii opóźnień w płatnościach zgłaszanych przez MMŚP w trakcie realizacji projektu.
	Nakładanie kar i odsetek za zwłokę, by wyeliminować opóźnienia.
Szkolenia dla przedsiębiorców	Ministerstwo Rozwoju i Technologii, we współpracy z PARP i przedstawicielami MMŚP, powinno przeprowadzić inwentaryzację obecnie dostępnych szkoleń i form wsparcia oraz zaprojektować i wdrożyć program na kolejne pięć lat (co najmniej), uwzględniając informację zwrotną od MŚP, dotychczasowe działania i najlepsze praktyki międzynarodowe.
	Ustanowienie komórek wsparcia dla MMŚP w ramach istniejących instytucji (np. UZP, duże instytucje zamawiające, itp.).
Mechanizmy odwoławcze i rozstrzyganie sporów	Zlecenie kompleksowego przeglądu zasad odwoływania się od decyzji przetargowych i zasad rozstrzygania sporów zgodnie z założeniem, że koszty działań odwoławczych i środków prawnych powinny być adekwatne do wartości zamówienia; a system powinien wzbudzać zaufanie wykonawców i zamawiających.

Dane, nadzór i monitorowanie	<p>Tak jak zalecono w raporcie dotyczącym zielonych zamówień publicznych (kolejny komponent tego samego projektu), dane z wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego powinny być gromadzone centralnie, raporty zbiorcze z najważniejszymi parametrami (tzw. dashboardy) powinny być przekazywane odpowiednim organom, a bazowe informacje i wskaźniki powinny być udostępniane publicznie.</p> <p>Przeprowadzenie szkoleń dla rozwoju kompetencji UZP w zakresie analizy danych.</p>
	<p>Przegląd dotychczasowych ustaleń dotyczących koordynacji i komunikacji w systemie zamówień publicznych, w szczególności na linii rząd – samorządy, pod kątem wdrażania rozwiązań adresowanych do MMŚP.</p>

Należy przystąpić do konsultacji z głównymi interesariuszami systemu zamówień publicznych celem uzgodnienia kolejności działań oraz mechanizmów koordynacji w ramach kolejnej Polityki zakupowej państwa, która ma zostać zatwierdzona przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii do końca 2025 r. W raporcie nie przedstawiono harmonogramu ani kolejności działań, niemniej jednak szczególną uwagę należy zwrócić na temat profesjonalizacji oraz danych, nadzoru i monitorowania systemu, jako że te dwa zagadnienia są kluczem do całościowej poprawy funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce.

1. Kontekst i wprowadzenie

Ustawa Prawo zamówień publicznych (Pzp) z 2019 r., która obowiązuje od 1 stycznia 2021 r.⁷, określa nowe, strategiczne podejście administracji publicznej do obecności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MMŚP) na rynku zamówień publicznych. Jednym z głównych założeń ustawy jest doprowadzenie do wzrostu zainteresowania rynkiem zamówień publicznych wśród mikro, małych i średnich podmiotów gospodarczych, a także zwiększenie aktywności MMŚP już obecnych na tym rynku.

Ustawa z 2019 r. oraz PZ zawierają szereg rozwiązań na rzecz szerszej partycypacji MMŚP w zamówieniach publicznych. Ustawa stanowi podstawę prawną dla Polityki zakupowej państwa (PZ), której pierwszą edycję przyjęto styczniu 2022 r. PZ na lata 2022-2025 obowiązuje wszystkie centralne organy administracji rządowej i podmioty podległe administracji centralnej, natomiast nie jest obowiązkowa dla pozostałych zamawiających. Przewidziane w PZ rozwiązania mają obniżyć bariery, wyrównywać szanse i zapewnić MMŚP sprawiedliwy i otwarty dostęp do rynku zamówień publicznych. Niniejszy raport ma charakter pomocy technicznej, a jego celem jest wsparcie Polski poprzez identyfikację tzw. wąskich gardeł zniechęcających MMŚP do stawania do przetargu publicznego oraz przedstawienie zaleceń co do możliwych sposobów poprawy sytuacji.

W skali globalnej to właśnie administracja publiczna tworzy największy rynek, porównywalny do jednej piątej światowego PKB (World Bank 2017). Globalna wartość tego rynku wynosi 13 bilionów dolarów, przy czym co trzeci dolar wydany przez administrację publiczną trafia do firm będących wykonawcami⁸. W ciągu ostatniej dekady w krajach OECD o wysokim dochodzie wydatki na zamówienia publiczne (liczone jako odsetek PKB) znacznie wzrosły – z 11,8% PKB w 2007 r. do 12,9% PKB w 2021 r. Unia Europejska i Polska nie są tu wyjątkiem. W krajach OECD-UE wydatki na zamówienia publiczne wzrosły z 13,7% PKB w 2019 r. do 14,8% PKB w 2021 r.

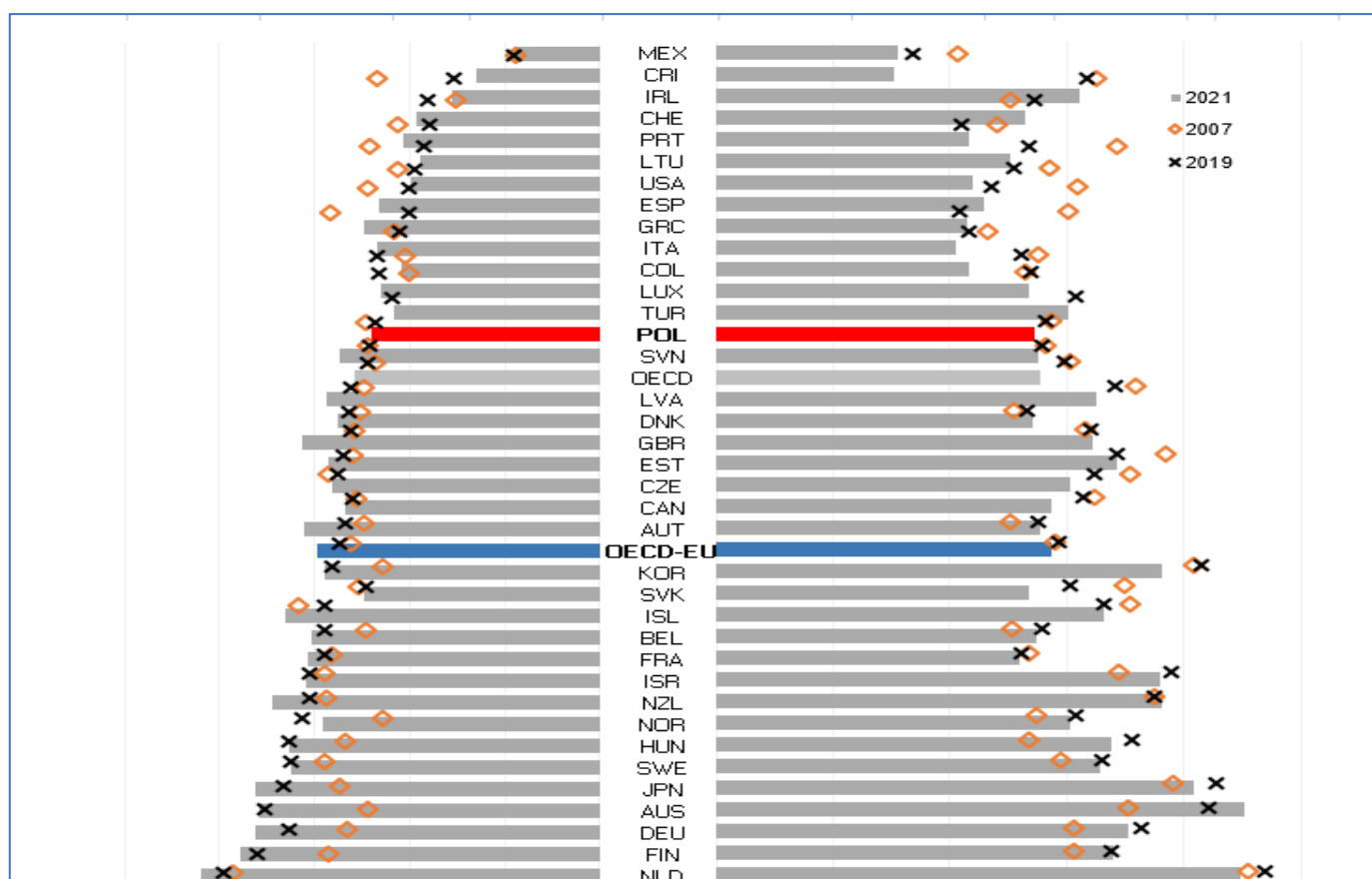
W Polsce w 2022 r. w postępowaniach realizowanych w trybie Pzp podpisano ponad 140 tys. kontraktów o wartości 274,8 mld zł (58,8 mld euro), co stanowi prawie 9% produktu krajowego brutto (PKB) w tymże roku. Łączna wartość rynku zamówień publicznych, z uwzględnieniem zamówień udzielanych w trybie pozaustawowym, była jeszcze wyższa i wyniosła 698,3 mld zł (149,4 mld euro), tj. ok. 22,7% polskiego PKB⁹.

⁷ Głównym aktem prawnym regulującym tematykę zamówień publicznych w Polsce jest ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2021 r. Postanowienia tej ustawy stanowią wdrożenie następujących dyrektyw unijnych: 2014/24/EU; 2014/25/EU; 2009/81/EC; 89/665/EEC; i 92/13/EEC.

⁸ <https://www.open-contracting.org/impact/evidence/> i *World Bank 2017*

⁹ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/pl.pdf

Rys. 1 Wydatki na zamówienia publiczne w sektorze instytucji rządowych i samorządowych jako odsetek PKB i wydatków publicznych ogółem, 2007, 2019 i 2021 r.



Źródło: Dane z rachunków narodowych OECD (baza danych)¹⁰

W związku z tym reformy ułatwiające dostęp do zamówień publicznych mogą być dla MMŚP okazją do wygenerowania wzrostu, a jednocześnie przyczynić się do rozwoju krajowej gospodarki. Wyrównując szanse MMŚP i przedsiębiorstw o bardziej ugruntowanej pozycji, reforma powinna pobudzić konkurencję w przetargach publicznych i poprawić relację jakości do ceny przy wydawaniu środków publicznych.

Zamówienia publiczne odgrywają istotną rolę w realizacji strategicznego celu Unii Europejskiej (UE), jakim jest budowa gospodarki opartej na wiedzy, która będzie najbardziej konkurencyjna i dynamiczna na świecie, z uwzględnieniem korzyści płynących ze zrównoważonego wzrostu gospodarczego i spójności społecznej oraz z poszanowaniem środków publicznych. Zgodnie z założeniami unijnej strategii zamówień publicznych¹¹, PZ stawia ambitny cel: funkcja zamówień publicznych ma ulec przekształceniu z administracyjnej na strategiczną, poprzez podjęcie działań w trzech zasadniczych obszarach, takich jak: (i) profesjonalizacja; (ii) rozwój potencjału MMŚP; oraz (iii) zrównoważone i innowacyjne zamówienia publiczne.

Polska administracja publiczna należy do najbardziej zdecentralizowanych w UE. W rozbudowanych strukturach samorządowych regionalnego i lokalnego szczebla funkcjonuje

¹⁰ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2023_ce2208f6-en

¹¹ [Making Public Procurement work in and for Europe, COM\(2017\) 572](#)

ok. 14 tys. zamawiających¹² zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Na jednostki samorządu terytorialnego (JST) przypada spora część wydatków na rynku zamówień publicznych. Decentralizacja w naturalny sposób wpływa na kształt ram prawnych i programowych – zarówno na etapie projektowania, jak i wdrażania polityki.

Centralnym organem odpowiedzialnym za nadzór nad funkcjonowaniem systemu zamówień publicznych w Polsce jest Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (UZP), pełniący zadania wyznaczone przepisami Pzp (art. 469). Prezes UZP pełni wiodącą rolę w realizacji PZ. Z racji doświadczenia i wiedzy obsługujący Prezesa UZP Urząd Zamówień Publicznych jest uznanym autorytetem w dziedzinie zamówień publicznych; odgrywa też kluczową rolę w skutecznym wdrażaniu postanowień PZ. Do zadań Prezesa UZP należy wydawanie opinii w sprawie stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz wszelkich innych kwestiach mających dotyczących systemu zamówień publicznych, a także kontrolowanie postępowań (kontrole ex-ante i kontrole doraźne) oraz dokonywanie analiz funkcjonowania systemu zamówień publicznych. W 2020 r. UZP opracował materiały szkoleniowe dla zamawiających dotyczące promowania udziału MŚP w zamówieniach publicznych¹³. UZP udostępnia również na platformie e-Zamówienia bogaty wybór materiałów informacyjnych dotyczących funkcjonowania i korzystania z systemu e-Zamówienia zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców¹⁴.

2. Ramy prawne opisujące zasady wsparcia dla MMŚP

Jak zaznaczono powyżej, ustawa Prawo zamówień publicznych, która obowiązuje od 2021 r., oraz oparta na tej ustawie Polityka zakupowa państwa, która weszła w życie w styczniu 2022 r., są głównymi aktami prawnymi regulującymi system zamówień publicznych w Polsce. Rada Ministrów przyjęła Politykę zakupową państwa w formie uchwały; jest to dokument o charakterze średniookresowej strategii przyjmowanej przez Radę Ministrów raz na 4 lata. Zarówno w Pzp, jak i w PZ przewidziano szereg rozwiązań mających na celu zwiększenie partycypacji MMŚP w rynku zamówień publicznych poprzez obniżanie barier, wyrównywanie szans i zapewnienie MMŚP sprawiedliwego dostępu do zamówień publicznych. Na szczególną uwagę zasługują postanowienia takie jak:

- a. **Podział zamówienia na części:** postanowienia art. 91 ust. 1 i 2 Pzp są dla zamawiających zachętą do dzielenia zamówienia na części, co ma przyciągnąć oferentów z sektora MMŚP. Postanowienia tego artykułu umożliwiają mniejszym firmom składanie ofert na realizację części większego projektu, o który w przeciwnym razie nie byłyby w stanie skutecznie konkurować ze względu na brak adekwatnych zasobów lub kwalifikacji. Dzięki rozbiciu zamówienia na mniejsze, łatwiejsze w zarządzaniu części, MMŚP mogą konkurować na równi z większymi przedsiębiorstwami.
- b. **Uprozczone procedury dla zamówień o niskiej wartości:** Pzp (art. 266-310) wprowadza uproszczone procedury dla zamówień poniżej progów unijnych.

¹² EC (2016), "Poland country profile", in *Public Procurement – Study on Administrative Capacity in the EU*, na stronie: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/pl.pdf ; <https://ezamowienia.gov.pl/en/public-reports/>

¹³ MŚP w zamówieniach publicznych, UZP 2020 r. (link archiwalny: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0018/45720/MsP-w-zamowieniach-publicznych.pdf)

¹⁴ <https://ezamowienia.gov.pl/pl/komponent-edukacyjny/>

Uproszczone procedury pozwalają na usprawnienie i przyspieszenie procesu udzielania zamówień publicznych o wartości poniżej progów.

- c. **Stosowanie środków komunikacji elektronicznej:** Pzp nakazuje stosowanie środków komunikacji elektronicznej do składania ofert i innych dokumentów przetargowych¹⁵. Środki komunikacji elektronicznej są dla MMŚP ułatwieniem, ponieważ zmniejszają wyzwania logistyczne i obniżają koszty (w porównaniu do konieczności składania dokumentów w formie papierowej). Zwiększa się również przejrzystość i efektywność postępowania.
- d. **Konsorcja i wspólne przedsięwzięcia:** PZ promuje współpracę na bazie konsorcjów i wspólnych przedsięwzięć inicjowanych w gronie MMŚP lub z udziałem MMŚP i dużych podmiotów¹⁶. Dzięki takim formom współpracy MMŚP mogą skorzystać z zasobów i wiedzy większego partnera, podnosząc tym samym swoją konkurencyjność i zdolność do ubiegania się o większe i bardziej skomplikowane zamówienia.

W PZ wyznaczono również sektory o kluczowym znaczeniu dla MMŚP; są to m.in. urządzenia medyczne, usługi informatyczne i powiązane, meble (włącznie z biurowymi), sprzęt transportowy i produkty pomocnicze dla transportu, usługi naprawcze i konserwacyjne, usługi odbioru ścieków, usuwania odpadów, czyszczenia/sprzątania i usługi ekologiczne, roboty budowlane, usługi rolnicze, maszyny przemysłowe, konstrukcje i materiały budowlane. Zgodnie z PZ, w przypadku każdego zamówienia w sektorze priorytetowym zamawiający powinien tak zorganizować postępowanie, by MŚP były w stanie ubiegać się o realizację przedmiotu zamówienia¹⁷.

3. Dlaczego zwiększenie udziału MMŚP w zamówieniach publicznych ma znaczenie?

3.1 Dotychczasowa obecność MMŚP na rynku zamówień publicznych

W Polsce klasyfikacja MMŚP opiera się na wymiernych kryteriach odnoszących się do liczby zatrudnionych i wskaźników finansowych, zgodnie z zaleceniem Komisji 2003/361¹⁸. Zestawienie kryteriów znajduje się w Tabeli 2 poniżej:

Tabela 2 Unijna definicja MMŚP

Kategoria	Liczba zatrudnionych	Roczne obroty lub suma bilansowa
Mikro	Mniej niż 10 osób	Nie przekracza 2 mln euro
Małe	Mniej niż 50 osób	Nie przekracza 10 mln euro
Średnie	Mniej niż 250 osób	Nie przekracza 50 mln euro (obroty) albo 43 mln euro (suma bilansowa)

Źródło: Komisja Europejska

¹⁵ Art. 61 Pzp.

¹⁶ Rozdział V pkt 3 PZ.

¹⁷ Rozdział VII pkt 4 PZ

¹⁸ Zalecenie Komisji 2003/361, https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-definition_en

Dzięki zastosowaniu kryteriów możemy mieć pewność, że specjalne mechanizmy wsparcia i zachęty trafiają faktycznie do mniejszych firm, którym w przeciwnym razie byłoby trudniej konkurować z dużymi korporacjami. Kryteria są pomocne w skutecznym ukierunkowaniu polityki i zasobów w celu wspierania wzrostu i innowacji w sektorze MMŚP. Rozmiary tego sektora są w Polsce mniejsze niż w innych krajach UE. Wśród wszystkich państw członkowskich UE, Polska ma najmniejszą liczbę małych i średnich przedsiębiorstw w przeliczeniu na mieszkańca¹⁹, chociaż dominują one w krajobrazie biznesowym w kraju, stanowiąc prawie 99,9% ogółu przedsiębiorstw.

Same mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające mniej niż 10 osób) stanowią 97% wszystkich firm w kraju (OECD 2022)²⁰. Ze względu na swoją liczbę stanowią krwiobieg gospodarki i mają duże znaczenie dla tworzenia miejsc pracy, innowacji i rozwoju gospodarczego. Borykają się jednak z wieloma wyzwaniami, które osłabiają ich pozycję konkurencyjną na rynku zamówień publicznych; wkład tych firm w PKB jest znacznie wyższy niż ich udział w puli przyznanych kontraktów publicznych. Wyzwania stają się bardziej dotkliwe w przypadku małych podmiotów, które nie są w stanie przewyższać obciążeń regulacyjnych i wysokich kosztów transakcyjnych.

3.2 Korzyści płynące z pobudzenia konkurencji

Silna aktywność MŚP na rynku zamówień publicznych jest kluczowa z kilku powodów i może mieć pozytywny wpływ na sektor prywatny, publiczny i całą gospodarkę (Rys. 2).

Rys. 2 Dlaczego zwiększony udział MŚP w zamówieniach publicznych ma znaczenie?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie różnych źródeł

¹⁹ Small and Medium Enterprises in Poland – Obstacles and Development, <https://www.politykainsight.pl/multimedia/resource/res/20105186>

²⁰ Financing SMEs and Entrepreneurs 2022, An OECD Scoreboard, https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurs-2022_e9073a0f-en

Dowody wskazują, że rozwiązania mające na celu wyrównanie szans dla MMŚP faktycznie skutkują zwiększeniem ich obecności na rynku zamówień publicznych – tak na etapie ubiegania się o zamówienie, jaki i na etapie udzielania zamówienia. W UE można zaobserwować korelację między wzrostem liczby postępowań z podziałem przedmiotu zamówienia na części a wzrostem liczby zamówień udzielanych MMŚP, przy czym związek ten jest najsilniejszy w mniejszych państwach członkowskich. W kilku publikacjach wykazano również, że dostęp do rynków publicznych stymuluje wzrost MMŚP²¹.

Co więcej, dowody wskazują, że zamówienia publiczne mogą być dźwignią dla podażowej polityki poprawy konkurencyjności firm – np. w zakresie dostępu do finansowania – ponieważ generują popyt na ich produkty, a tym samym wspierają ich rozwój i stymulują ogólny wzrost wydajności²². Gdy w Stanach Zjednoczonych zreformowano system płatności skracając terminy z 30 do 15 dni, po upływie czterech lat zanotowano niemal 7% wzrost rocznej puli wynagrodzeń w firmach korzystających z szybszej realizacji płatności, przy czym wzrost w znacznej mierze wynikał z zatrudnienia nowych pracowników²³.

Korzyści z większej partycypacji MMŚP w rynku zamówień publicznych odczuwa również sektor publiczny i gospodarka. MMŚP często oferują bardziej konkurencyjną cenę ze względu na niższe koszty ogólne (w porównaniu do dużych oferentów). Może to skutkować oszczędnościami u zamawiających oraz korzystniejszą relacją jakości do ceny, przy jednoczesnym zachowaniu dobrych efektów²⁴. Lokalne MMŚP często lepiej trafiają w potrzeby danej społeczności i lepiej rozumieją miejscowe wyzwania, przez co są w stanie zaoferować bardziej trwałe rozwiązania dopasowane do specyfiki danego rynku.

MMŚP zgłaszają rozmaite bariery dostępu do rynku zamówień publicznych; chcąc je obniżyć konieczne jest zastosowanie pakietu rozwiązań „szytych na miarę”. Bariery mogą przybierać formę braków informacyjnych, finansowych, regulacyjnych i kompetencyjnych. Specyficzne dla MMŚP przeszkody i niedoskonałości rynku występują na wszystkich etapach postępowania: słaba komunikacja i znikoma ilość informacji o możliwości przystąpienia do przetargu; nadmiernie rozbudowana dokumentacja na etapie składania oferty; stroniczne kryteria na etapie wyboru wykonawcy; czy mało dogodne warunki płatności na etapie realizacji umowy. Usuwając te bariery za pomocą konkretnych rozwiązań można zmaksymalizować zarówno liczbę MMŚP uczestniczących w postępowaniach, jak i – z czasem – wartość zamówień udzielanych tym MMŚP²⁵.

Doświadczenia MMŚP w procesie zamówień publicznych mogą być barometrem funkcjonowania administracji pod względem aspektów takich jak odpowiedzialność i rozliczanie za wyniki, równe traktowanie, zdolność reagowania na rozwój sytuacji, itp. Wiele działań prezentowanych w kolejnych podrozdziałach raportu pod hasłem wsparcia

²¹ U.S. Small Business Administration, 2014; Stake, 2013; Eei et al., 2012; Kaspar and Puddephatt, 2012; World Bank Group, 2016.

²² Hoekman, B., Saab, M. and Tas, B., 2019. *Bolstering SME participation in public procurement*.

²³ Barrot and Nanda, (2017), *Can Paying Firms More Quickly Affect Aggregate Employment?*. Harvard Business School Entrepreneurial Management Working Paper, (17-004).

²⁴ Dokumenty dotyczące szacowania wartości potencjalnych oszczędności wynikających ze wzrostu konkurencji poprzez zwiększenie udziału MŚP: Tomáš Hanák, Petra Muchová, *Impact of Competition on Prices in Public Sector Procurement*, Procedia Computer Science, Volume 64, 2015. Pokazuje to związek między liczbą oferentów a różnicą między oczekiwaną ceną a ceną udzielonego zamówienia.

Matilla-García, M., & Vega, P. (2024). *An empirical analysis of the impacts of competition on procurement costs*. Applied Economics, 1-16, <https://doi.org/10.1080/00036846.2024.2382934> (dostępne w ramach subskrypcji).

²⁵ Fazekas, (2021), *SME participation in public procurement in Poland*, Government Transparency Institute, March 24, 2021.

MMŚP będzie sprzyjać lepszemu funkcjonowaniu systemu zamówień w administracji publicznej z perspektywy dostawców rozmaitej wielkości.

4. Ustalenia

W niniejszym raporcie przedstawiamy ustalenia z oceny aktywności MMŚP na polskim rynku zamówień publicznych. W pracach analitycznych uwzględniono różne metody i źródła badawcze²⁶, w tym analizę danych zastanych, wywiady z ekspertami z sektora publicznego i prywatnego, dyskusje w grupach fokusowych oraz warsztaty i przegląd danych dotyczących zamówień publicznych, aby na tej podstawie zarysować krajobraz zamówień publicznych w Polsce i przedstawić zalecenia co do krytycznie ważnych czynników decydujących o partycypacji MMŚP.

Członków zespołu poproszono również, by bardziej szczegółowo przyjrzeni się aktywności przetargowej MMŚP w trzech wybranych sektorach, które wpisują się w priorytety Polityki zakupowej państwa (budownictwo, usługi informatyczne, urządzenia medyczne), a następnie sformułowali szczegółowe zalecenia dla tych sektorów. Sektor gospodarki odpadami również został uwzględniony w analizie, ze względu na fakt, iż w trakcie misji, kolejnych spotkań i grup fokusowych był on kilkakrotnie wymieniany jako szczególnie wymagający. **Pierwszym krokiem w procesie oceny partycypacji MMŚP w rynku zamówień publicznych jest pogłębiona analiza obecnego stanu rzeczy.** W tym celu pozyskano dane z ogłoszeń o udzielonych zamówieniach, opublikowane na portalu e-Zamówienia w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 października 2023 r.. Pakiety danych dostępnych na rządowym portalu e-Zamówienia nie dają jednak pełnego obrazu, gdyż brakuje wiarygodnego, kompletnego zbioru danych, a do tego jakość danych jest niezadowolająca, w szczególności pod względem informacji o wielkości przedsiębiorstwa²⁷. W rezultacie uzgodnienie całkowitych wartości w zbiorze danych z wartościami w opublikowanych raportach UZP okazało się niewykonalne. Tym niemniej poniżej przytaczamy orientacyjne dane na temat udzielonych zamówień, które mogą być pomocne w podejmowaniu decyzji i kształtowaniu kierunków polityki. Szczegółowy opis analizy danych dotyczących zamówień publicznych przedstawiono w załączniku 1.

4.1 Poziom konkurencji wśród MMŚP nie jest optymalny i różni się w zależności od sektora

W Polsce w 2022 r. 55% zamówień o wartości przekraczającej progi unijne trafiło do firm z sektora MMŚP²⁸, co nie odbiega od średniej UE (56%), jednak oferty od MMŚP otrzymano tylko w 58% postępowań powyżej progu, w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 66 procent²⁹. W obu przypadkach sytuacja w Polsce uległa pogorszeniu od 2019

²⁶ Dowody leżące u podstaw niniejszej analizy pochodzą z czterech głównych źródeł: misji zespołu w Warszawie w dniach 28 września - 5 października 2023 r.; dwóch grup fokusowych w lutym 2024 r. z MŚP z różnych sektorów gospodarki; analizy danych pochodzących z ogłoszeń o wyniku postępowania opublikowanych na platformie e-Zamówienia w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 października 2023 r.; oraz przeglądu piśmiennictwa na temat zamówień publicznych w Polsce i za granicą.

²⁷ Są to najlepsze i najbardziej aktualne dane, jakie były dostępne, ale należy je traktować z ostrożnością. UZP potwierdził, że dane te nie zostały zweryfikowane i trudno je uznać za kompletne, ponieważ nie uwzględniają informacji o ogłoszeniach wysłanych inną drogą niż platforma e-Zamówienia.

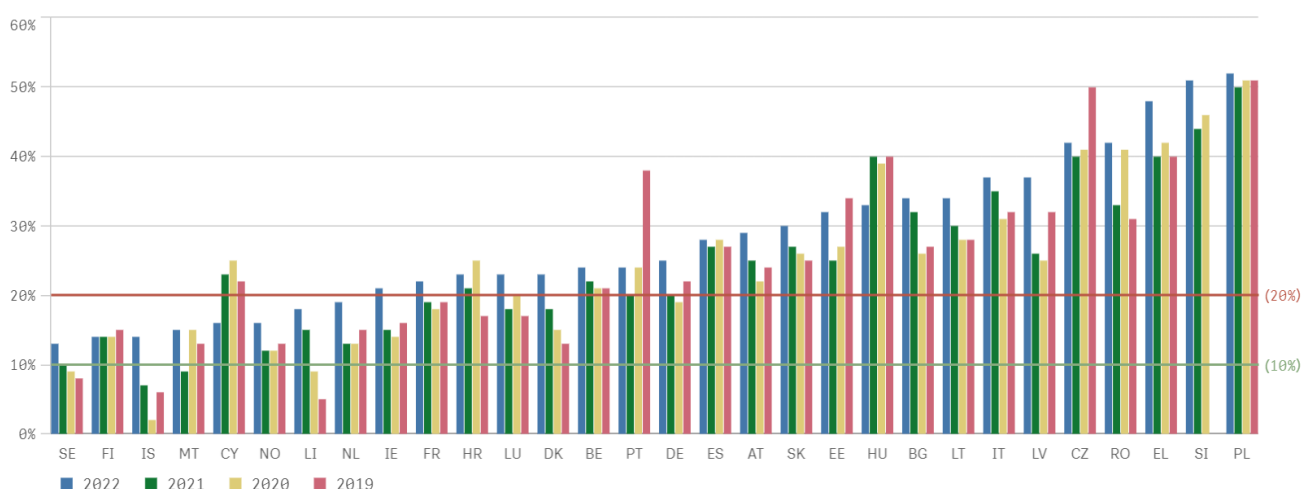
²⁸ Istnieje kilka progów w zależności od rodzaju i zakresu umowy lub organu: https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/thresholds_en

²⁹ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/poland_en

roku³⁰. Postępowania o udzielenie zamówienia poniżej progu unijnego są ujęte w rocznym sprawozdaniu Prezesa UZP: w 2022 r.³¹ 71% zamówień i 81% ich całkowitej wartości zostało udzielonych MMŚP. W raporcie Komisji Europejskiej (KE) z 2019 r. dotyczącym partycypacji MMŚP w zamówieniach publicznych w państwach członkowskich³² Polska jest wymieniona jako jeden z czterech wiodących krajów UE (wraz z Węgrami, Łotwą i Włochami) pod względem udziału MMŚP w udzielonych zamówieniach poniżej wartości progowej. W opartym na rozmaitych źródłach danych raporcie KE podano, że udział zamówień poniżej progów UE udzielonych MMŚP w latach 2011-2017 wyniósł 87% pod względem liczby i 79% pod względem łącznej wartości. Według przeanalizowanego na potrzeby tego projektu zbioru danych z ogłoszeń o wyniku postępowania, do MMŚP trafiło 79,7% zamówień stanowiących 82,3% całkowitej wartości zakupów.

Pomimo stosunkowo wysokiej partycypacji MMŚP (w porównaniu z innymi krajami) w Polsce obserwuje się niskie wskaźniki konkurencji, tzn. składanych jest niewiele ofert lub często zwyciężają ci sami oferenci. Wzrost partycypacji MMŚP w zamówieniach publicznych jest jednym z głównych priorytetów PZ jako sposób na pobudzenie konkurencji na rynku oraz uzyskanie szerszych korzyści gospodarczych. W porównaniu z innymi państwami członkowskimi UE (Rys. 3), Polska notuje najwyższy odsetek postępowań powyżej progów UE, w których zgłosił się tylko jeden oferent – 52% w 2022 r.³³.

Rys. 3 Postępowania, w których zgłosił się tylko jeden oferent (państwa członkowskie UE)



Źródło: Tablica wyników jednolitego rynku (https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en)

W sprawozdaniu Prezesa UZP za rok 2022³⁴ stwierdzono, że w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego o wartości poniżej progu unijnego składano średnio 2,43 oferty. W zbiorze danych z ogłoszeń o wyniku postępowania przeanalizowanych na potrzeby niniejszego projektu wystąpiły pewne oczywiste błędy w zarejestrowanych danych liczbowych dotyczących złożonych ofert, ale mediana liczby ofert złożonych we wszystkich

³⁰ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en

³¹ <https://www.gov.pl/web/uzp/sprawozdanie-prezesa-uzp-za-2022-rok-przyjete-przez-rade-ministrow>

³² European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Bas, P., Hausemer, P., Kruger, T. et al., *Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it – Final report*

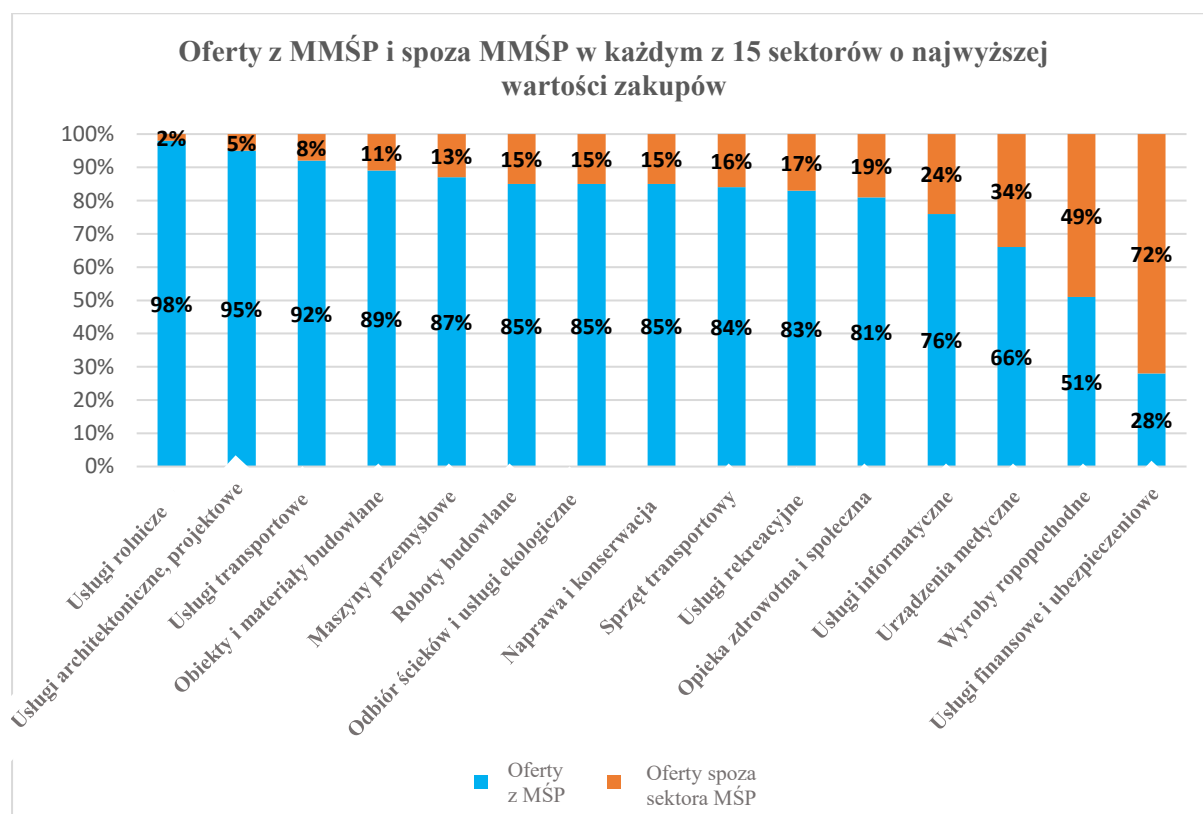
³³ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/poland_en

³⁴ <https://www.gov.pl/web/uzp/sprawozdanie-prezesa-uzp-za-2022-rok-przyjete-przez-rade-ministrow>

postępowaniach, które zakończyły się udzieleniem zamówienia, wyniosła 2, a w 62,2% postępowań złożono nie więcej niż dwie oferty, co wskazuje na niski poziom konkurencji, biorąc pod uwagę dużą liczbę MMŚP w krajowej gospodarce.

Aktywność MMŚP na rynku zamówień publicznych różni się znacznie w zależności od sektora. W niedawnej publikacji z 2021 r.³⁵ przeanalizowano dane dotyczące 817 296 zamówień udzielonych na podstawie ogłoszeń opublikowanych w unijnym dzienniku elektronicznym *Tenders Electronic Daily* (TED) w latach 2011-2020. Zidentyfikowano 15 sektorów zakupowych o najwyższych sumarycznych wydatkach i zbadano odsetek ofert pochodzących od MMŚP dla każdego sektora (w analizowanym okresie). Wyniki przedstawiono na Rys. 4 poniżej. Jak widać, MMŚP złożyły aż 98% puli ofert w przypadku usług rolniczych i zaledwie 28% w przypadku usług finansowych i ubezpieczeniowych. Warto zauważyć, że większość ogłoszeń publikowanych w unijnym TED przekracza progi UE, co może być skorelowane z niższym udziałem MMŚP z uwagi na skalę zamówienia.

Rys. 4 Odsetek ofert od MMŚP i spoza sektora MMŚP w 15 sektorach gospodarki o najwyższej sumarycznej wartości udzielonych zamówień, dane za lata 2011-2020, Polska



Źródło: *Tenders Electronic Daily*, Fazekas and Regős 2021

Patrząc na ujęte w niniejszym raporcie sektory priorytetowe przez pryzmat danych z ogłoszeń o udzielonych zamówieniach, obejmujące zarówno postępowania poniżej, jak i powyżej progu UE, widzimy, że w okresie od stycznia 2021 r. do października 2023 r. MMŚP złożyły więcej ofert na usługi informatyczne i urządzenia medyczne niż w latach

³⁵ *SME participation in public procurement in Poland*, Mihály Fazekas, Nóra Regős (Government Transparency Institute), March 24, 2021.

2011-2020 (procentowo). Wydaje się również, że odsetek ofert składanych przez MMŚP w przypadku zamówień na usługi budowlane i w sektorze gospodarki odpadami utrzymuje się na dotychczasowym, wysokim poziomie. Jak wspomniano powyżej, szczególną uwagę poświęcamy tutaj sektorom priorytetowym, tj. budownictwu, usługom informatycznym i wyrobom medycznym. Sektor gospodarki odpadami był kilkakrotnie wymieniany podczas misji, kolejnych spotkań i grup fokusowych jako szczególnie wymagający i dlatego został również ujęty w analizie. Należy zwrócić uwagę na ograniczenia danych z ogłoszeń o udzielonych zamówieniach, jak wyjaśniono w sekcji 1.2 załącznika 1. Jak piszą Fazekas i Regós w swoim raporcie z 2021 r.³⁶ (Rys. 4), opartym na danych z lat 2011-2020, odsetek ofert złożonych przez MMŚP był niższy niż w przypadku zamówień udzielonych w latach 2021-2023; przy czym wzrost liczby ofert złożonych w sektorach priorytetowych wygląda następująco:

- 95% w przypadku zamówień na roboty budowlane;
- 87% w przypadku zamówień na odbiór ścieków i usługi ekologiczne³⁷;
- 85% w przypadku zamówień na usługi informatyczne; a także
- 76% w przypadku zamówień na urządzenia medyczne.

Odsetek ofert złożonych przez MMŚP przekłada się na wyniki pod względem liczby i wartości zamówień udzielonych w poszczególnych sektorach. I tak, z danych o wynikach udzielonych zamówień w latach 2021-23, obejmujących zarówno postępowania poniżej, jak i powyżej progu UE wynika, że MMŚP udzielono:

- 88,7% zamówień na roboty budowlane, tj. 88,7% sumarycznej wartości;
- 79,5% zamówień na odbiór ścieków i usługi ekologiczne, tj. 67,1% sumarycznej wartości;
- 66,2% zamówień na usługi informatyczne, tj. 50,3% sumarycznej wartości; a także
- 70,9% zamówień na urządzenia medyczne, tj. zaledwie 24,6% sumarycznej wartości, co sugeruje, że w tej branży do MMŚP trafiają zamówienia o mniejszej wartości.

Analiza danych z ogłoszeń o udzielonych zamówieniach pozwoliła zidentyfikować pewne powtarzające się schematy zasługujące na pogłębioną analizę; w szczególności chodzi tu o przypadki, gdy złożono znaczną liczbę ofert, lecz wszystkie z wyjątkiem jednej zostały odrzucone (załącznik 1). Aby zrozumieć sposób funkcjonowania rynku, zwłaszcza w sektorach priorytetowych, konieczne byłoby zbadanie przynajmniej próbek dokumentacji przetargowej i indywidualnych ofert.

4.2 Główne bariery dla partycypacji MMŚP w zamówieniach publicznych

Z powyższej analizy danych, spotkań z przedstawicielami sektora prywatnego i publicznego oraz grup fokusowych wyłonił się jasny i zasadniczo spójny obraz głównych barier dla partycypacji MMŚP w zamówieniach publicznych. Dodatkowo przeprowadzono analizę danych z wcześniejszych raportów, takich jak badanie UZP z 2019 r., które wskazują na mnogość czynników skutkujących całkowitym lub częściowym brakiem udziału przedsiębiorstw w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

³⁶ Tamże.

³⁷ Należy pamiętać, że definicja sektorów opiera się na kodach CPV, zgodnie z wyjaśnieniem przedstawionym w Załączniku 1. W przypadku gospodarki odpadami może ona obejmować dodatkowe rodzaje działalności gospodarczej, ale gospodarka odpadami jest jej głównym elementem.

a) Brak pełnych, zaktualizowanych i wiarygodnych pakietów danych dotyczących zamówień publicznych

W międzynarodowych kręgach rośnie świadomość roli i znaczenia danych jako niezbędnego punktu wyjścia dla reformy zamówień publicznych. Dostępność rzetelnych, aktualnych i kompletnych danych na temat przebiegu procesu zakupowego na każdym etapie postępowania ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia zakładanych celów (Rys. 5), takich jak lepszy ład zarządczy, pobudzenie konkurencji, zapobieganie korupcji i zapewnienie lepszych usług publicznych.

Po pierwsze, przejrzystość wydatków daje wgląd w to, jak wydawane są środki publiczne, co pozwala obywatelom, organizacjom społecznym i środkom masowego przekazu monitorować działania administracji i rozliczać urzędników z podjętych decyzji. Przejrzystość buduje zaufanie do instytucji rządowych, ogranicza korupcję i niegospodarność, a w efekcie prowadzi do ogólnej poprawy wyników w projektach publicznych³⁸. Większe zaufanie społeczne do zamówień publicznych zachęci również przedsiębiorstwa, w tym MMŚP, do udziału w nich.

Po drugie, dostęp do szczegółowych danych dotyczących zamówień publicznych umożliwia urzędnikom i decydom wysokiego szczebla podejmowanie świadomych decyzji. Mogą analizować wcześniejsze postępowania pod kątem dobrych praktyk, powtarzających się błędów i obszarów do poprawy, a także zrozumieć wpływ środków wprowadzonych w celu zwiększenia udziału MMŚP w zamówieniach publicznych. Umożliwia to skuteczne podejmowanie decyzji w celu wprowadzania dalszych ulepszeń. Analiza danych ułatwia prowadzenie polityki sprzyjającej efektywnym i skutecznym procesom zakupowym. Co więcej, kontrola publiczna to skuteczny środek odstraszący przed praktykami korupcyjnymi. Tam, gdzie dane dotyczące zamówień publicznych są otwarte i dostępne, trudno ukryć zakulisowe działania, co zniechęca do podejmowania prób oszustwa. Badania wykazały, że kraje charakteryzujące się przejrzystym systemem zamówień publicznych mają niższy poziom korupcji i wyższy poziom zaufania publicznego³⁹. Ponadto analiza danych może pomóc wykryć nieprawidłowości i sygnały ostrzegawcze wskazujące na korupcję lub oszustwo. Ułatwia również ocenę dostawców na podstawie obiektywnych parametrów, takich jak cena i terminowość dostaw. Dzięki rzetelnym danym łatwiej jest zidentyfikować schematy takie jak stale wygrywający oferenci, zawyżone ceny lub uporczywe przesuwanie terminu realizacji zamówienia. Jest to podejście proaktywne, która pozwala zminimalizować ryzyko nieprawidłowości i zapewnić poprawność procesów zakupowych.

³⁸ World Bank, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption*, <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/publication/enhancing-government-effectiveness-and-transparency-the-fight-against-corruption>

³⁹ Open Contracting Partnership, *Open Contracting: A Key Tool for Economic Growth*, <https://www.opencontracting.org>

Rys. 5 Publikacja danych zakupowych sprzyja realizacji kilku celów



Źródło: opracowanie własne

Sytuacja w Polsce

Jedną z zasadniczych luk w procesie wdrażania PZ jest brak pełnego, rzetelnego i aktualnego zbioru danych. W 2022 r. UZP uruchomił elektroniczną platformę e-Zamówienia⁴⁰ i udostępnia ją nieodpłatnie zamawiającym, wykonawcom i opinii publicznej, a także organom kontrolnym. Zamawiający mają obowiązek publikować online m.in. ogłoszenie wszczynające postępowanie oraz ogłoszenie o udzieleniu zamówienia, ale wiele instytucji zamawiających korzysta w tym celu z komercyjnych platform zakupowych i niejednokrotnie odmawia przejścia na portal e-Zamówienia, przede wszystkim z obawy o niezawodność i funkcjonalność tej platformy. Zewnętrzne platformy wykorzystywane są również do przygotowywania rocznych sprawozdań z działalności zakupowej, które następnie przekazywane są do UZP. Treść ogłoszeń precyzują przepisy⁴¹; w przypadku ogłoszenia o wyniku postępowania zamawiający ma obowiązek podać zbiorczą informację o otrzymanych ofertach. W niektórych krajach organy nadzoru mają dostęp do szczegółowych informacji o wszystkich zakończonych postępowaniach oraz tych będących w toku, włącznie z pełną informacją o wartości ofert i o oferentach, za pośrednictwem centralnej bazy danych. Taki efekt można osiągnąć albo zaciągając dane z innych platform, albo rozbudowując platformę e-Zamówienia w sposób zgodny z oczekiwaniami zamawiających, a następnie zobowiązać ich do korzystania z platformy. Tym sposobem UZP miałby łatwy dostęp do danych w celu monitorowania sytuacji na bieżąco, a obciążenie sprawozdawcze zamawiających uległoby zmniejszeniu.

Na platformie *Open Tender*⁴², która pozwala wyszukiwać i analizować dane dotyczące zamówień publicznych z 35 krajów, Polska ma wynik przejrzystości na poziomie 53,3 (na 100 możliwych), zatem istnieje przestrzeń do optymalizacji publikacji danych zakupowych i eliminacji luk w zakresie danych (Rys. 5). Przejrzystość systemu zamówień publicznych ocenia się na podstawie dostępności kluczowych informacji, takich jak tryb

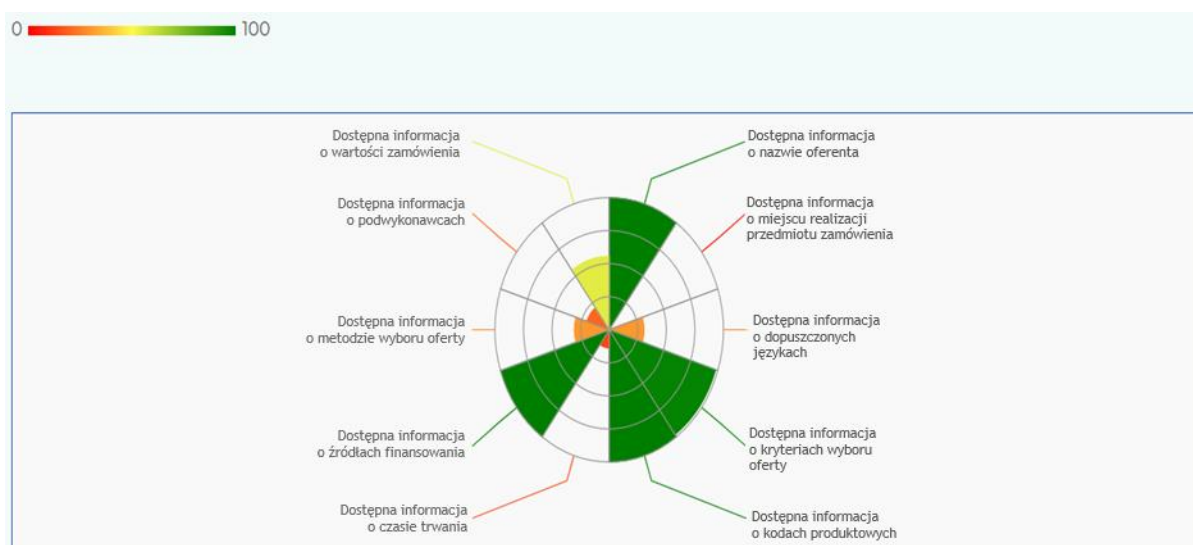
⁴⁰ <https://ezamowienia.gov.pl/pl/>

⁴¹ <https://www.dziennikustaw.gov.pl/D2020000243901.pdf>

⁴² <https://opentender.eu/pl/dashboards/transparency>

postępowania, nazwa oferenta i wartość zamówienia. Zidentyfikowane luki nie uwzględniają błędów ani niespójności danych, co stanowi kolejny temat do rozważenia.

Rys. 6 Polska może znacząco usprawnić dostęp do danych dotyczących zamówień publicznych



Źródło: platforma Open Tender

b) Brak podejścia ważonego ryzykiem

W sferze zamówień publicznych ważne jest zachowanie delikatnej równowagi na linii dostawca – zamawiający. Zamówienia publiczne to znacznie więcej niż zakup towarów i usług – jest to złożony ekosystem, w którym zarządzanie ryzykiem odgrywa kluczową rolę. Bez zrównoważonej alokacji ryzyka na linii dostawca-zamawiający trudno jest stworzyć sprawiedliwe warunki sprzyjające rozwojowi konkurencji, a jednocześnie zabezpieczyć ciągłość dostaw towarów i usług dla społeczeństwa.

Fundamentalnym wyzwaniem dla osiągnięcia tej równowagi jest podział ryzyka. Zamawiający, czyli zazwyczaj organ administracji publicznej, dąży do ograniczenia ryzyka związanego z realizacją projektu, jakością i przekroczeniem budżetu. W związku z tym często przenosi znaczną część ryzyka na dostawcę, stosując w tym celu rygorystyczne warunki umowne, rękojmię i gwarancję wykonania. Chociaż podejście to chroni zamawiających przed potencjalnymi zobowiązaniami, może w niezamierzony sposób „odstraszyć” MMŚP od ubiegania się o zamówienie.

Pomimo swojej elastyczności i innowacyjności, MMŚP często nie dysponują odpowiednimi zasobami finansowymi i siłą przetargową, które pozwoliłyby im zaabsorbować nadmierne ryzyko. W obliczu uciążliwych zobowiązań umownych i rygorystycznych kryteriów kwalifikacji firmom z sektora MMŚP trudniej jest konkurować z większymi podmiotami o ugruntowanej pozycji. W konsekwencji często rezygnują z ubiegania się o zamówienie, a tym samym pozbawiają zamawiających potencjalnych korzyści związanych z charakterystyczną dla MMŚP innowacyjnością, różnorodnością i znajomością lokalnej specyfiki.

Aby sprostać temu wyzwaniu konieczna jest zmiana paradygmatu w praktykach zakupowych i stosowaniu przepisów. Zamawiający powinni przyjąć bardziej zrównoważone podejście do alokacji ryzyka, z uwzględnieniem potencjału i ograniczeń MMŚP. Wiąże się to

z opracowaniem ram zamówień sprzyjających przejrzystości, elastyczności i proporcjonalności w zarządzaniu ryzykiem.

Sytuacja w Polsce

Postanowienia i kary umowne często przenoszą niemal całe ryzyko na dostawcę. Zniechęca to wykonawców do ubiegania się o zamówienia publiczne, szczególnie w przypadku MMSP, które zazwyczaj mają mniejszą zdolność do absorpcji ryzyka finansowego. Według doniesień kwoty kar nie zawsze są proporcjonalne do wartości zamówienia, a kary są stosowane w sposób represyjny – na przykład zamawiający nakłada przez długi czas kary dzienne bez informowania dostawcy o tym, że doszło do naruszenia. Wielu rozmówców wskazywało również, że z uwagi na niewspółmiernie stosowane klauzule karne potencjalni dostawcy są zmuszeni podnieść cenę ofertową, aby skompensować sobie ryzyko finansowe, a zatem zmiana podejścia na bardziej zrównoważone mogłaby przynieść zamawiającym korzyści w postaci obniżki kosztów. W 2018 r. UZP opublikował raport na temat stosowania kar umownych⁴³ na bazie ankiet wypełnionych przez 61 zamawiających w odniesieniu do postępowań rozstrzygniętych w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 października 2017 r. Odpowiedzi wskazują na bardzo szerokie stosowanie kar umownych, do tego stopnia, że według doniesień część zamawiających nie chciała wypełnić ankiety, gdyż udzielenie odpowiedzi na szczegółowe pytania dotyczące tysięcy nałożonych kar miało być zbyt uciążliwe. W raporcie stwierdzono, że kary umowne spełniają swoją funkcję prewencyjną, ale zwrócono również uwagę na potrzebę zachowania równowagi i ryzyko dławienia konkurencyjności przez zbyt represyjne podejście. Z kolei w raporcie UZP z badania dotyczącego niskiej konkurencyjności w zamówieniach publicznych z 2019 r.⁴⁴, omawiającego wyniki ankiety przeprowadzonej wśród 965 wykonawców, z których 85% stanowiły MMSP czytamy, że „ograniczenie wysokości kar umownych i żądanych odszkodowań” to jedno z ważnych rozwiązań, które mogłoby zachęcić przedsiębiorstwa do częstszego ubiegania się o zamówienie publiczne.

Wydaje się, że dla wielu zamawiających najważniejsze jest zachowanie zgodności z literą prawa i trzymanie się dotychczasowych, ustalonych praktyk, co nie sprzyja rozwiązaniu kwestii nadmiernych kar umownych i kryteriów nieprzyjaznych dla MMSP. Podane przez rozmówców przykłady klauzul karnych i kryteriów wstawianych do dokumentacji na zasadzie „kopiuj-wklej” sugerują brak pewności co do własnych kompetencji i deficyt umiejętności wśród osób zajmujących się zamówieniami publicznymi, zapewne pracującymi pod presją. Zwrócono uwagę, że mniejszym instytucjom zamawiającym, w szczególności gminom, może brakować potencjału i zdolności przy bardziej złożonych i wymagających zamówieniach, np. na roboty budowlane lub usługi informatyczne, dlatego uciekają się do kopiowania zapisów z poprzednich postępowań albo z przetargów organizowanych przez innych zamawiających. Rozmówcy wspominali również o odpowiedzialności prawnej ciążyącej na urzędnikach publicznych – jest to kolejny powód silnej niechęci zamawiających do podejmowania ryzyka. Pełna analiza przepisów regulujących osobistą odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych wykracza poza zakres niniejszego opracowania, ale postanowienia ustawy z dn. 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa⁴⁵ zostały szczegółowo przeanalizowane w artykule badawczym opublikowanym w 2020

⁴³ [Raport dotyczący stosowania kar umownych w zamówieniach publicznych, UZP, Marzec 2018 r.](#)

⁴⁴ [Raport z badania dotyczącego niskiej konkurencyjności w zamówieniach publicznych, UZP, Październik 2019 r.](#)

⁴⁵ [Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa \(tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 1169\)](#)

r.⁴⁶ w *International Review of Administrative Sciences*. W artykule tym przeanalizowano procedury i praktyczne aspekty stosowania ustawy i stwierdzono, co następuje: „Obowiązujące przepisy nie pomagają polskim obywatelom. Stanowią raczej źródło dodatkowych utrudnień dla systemu administracji publicznej”. Autorzy artykułu zalecają przegląd przepisów i proponują kilka potencjalnych rozwiązań.

c) Kryteria kwalifikacji wykonawców i kryteria wyboru oferty, które nie gwarantują równych szans i nie sprzyjają konkurencji na rynku

Kryteria kwalifikacji można porównać do strażnika, który decyduje, jacy wykonawcy mogą ubiegać się o zamówienie. W zamierzeniu mają służyć jakości, rzetelności i zgodności z przepisami, ale nadmiernie restrykcyjne kryteria kwalifikacji mogą w sposób niezamierzony wykluczać wykonawców, w szczególności MMŚP, z udziału w postępowaniu. Narzucając wysokie wymagania co do kwoty obrotów lub gwarancji finansowych zamawiający nieumyślnie wykluczają z rynku zamówień publicznych MMŚP o ograniczonych zasobach finansowych. Na podobnej zasadzie, wymogi związane z wcześniejszym doświadczeniem lub prowadzeniem dużych projektów mogą być niekorzystne dla mniejszych lub początkujących wykonawców, którzy działają od niedawna albo specjalizują się w niszowych rynkach. Dlatego warto nieco znuansować podejście pod kątem wielkości, skali i specjalizacji MMŚP.

Kryteria kwalifikacji wykonawców to temat zasługujący na szczególną uwagę. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, restrykcyjne kryteria kwalifikacji korelują z występowaniem tylko jednej oferty, co może świadczyć o zakłócaniu konkurencji. Badanie przeprowadzone niedawno na Węgrzech przez *Government Transparency Institute*⁴⁷ wskazuje na strategię ograniczania konkurencji poprzez sporządzanie warunków przetargowych i kryteriów kwalifikacji pod konkretnych, faworyzowanych dostawców. Takie praktyki przybierają formę wąskich kryteriów kwalifikacji wykonawców; zawężonego, opisu „jedynego w swoim rodzaju” przedmiotu zamówienia; nadmiernych wykluczeń; punktacji premiującej bardzo nietypowe, specyficzne doświadczenie; a także wymogu nieracjonalnie szerokiego doświadczenia w dotychczasowej działalności (np. wcześniejszych obrotów). Stanowi to zakłócenie warunków konkurencji i nieproporcjonalnie mocno uderza w mniejsze podmioty. To samo badanie wykazało pozytywną korelację między ukróceniem biurokratycznych wymogów (np. autodeklaracja stojącego do przetargu zamiast oficjalnego certyfikatu) a niższym prawdopodobieństwem złożenia tylko jednej oferty w postępowaniu.

Wcześniejsze badanie przeprowadzone przez tę samą instytucję w 2018 r. (Rys. 7) ujawnia korelację między stopniowym wzrostem liczby kontraktów a oczekiwanym sukcesem MMŚP według wieku, potwierdzając tym samym, że restrykcyjne kryteria kwalifikacji dotyczące minimalnej liczby lat doświadczenia lub uprzednio otrzymanych kontraktów rządowych mogą zakłócać warunki konkurencji i „wycinać” krócej działające MMŚP, które często są ambasadorem innowacyjnych rozwiązań. Badanie pokazuje, że im dłużej dostawcy prowadzą działalność, tym wygrywają kontrakty rządowe o wyższej wartości. Ma to nieproporcjonalnie silny wpływ na dostawców w sektorach takich jak usługi informatyczne czy zaopatrzenie w urządzenia medyczne, gdzie innowacje skutkują lepszą relacją jakości do ceny w zakupach publicznych. Co więcej, zmiany technologiczne w tych sektorach zachodzą w takim tempie, że atut doświadczenia zdecydowanie traci na znaczeniu.

⁴⁶ Chaba, D. (2020). *Public officials' liability: a case study on Poland*. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 169-182, <https://doi.org/10.1177/0020852318758366>

⁴⁷ https://www.govtransparency.eu/wp-content/uploads/2024/05/Katona-Fazekas_HU_text-miningPP-corruption240417_GTIpublish240430final.pdf

Rys. 7 Szytywne kryteria kwalifikacji wykonawców mogą być przeszkodą nie do pokonania dla MMŚP z krótszym stażem



Źródło: Government Transparency Institute 2024 – Mihály Fazekas

Przyjęcie bardziej zniuansowanego podejścia, które zapewnia, że kryteria kwalifikacji uwzględniają wielkość, skalę i specjalizację MMŚP, skalę i złożoność kontraktu, a nie uniwersalne standardy, ma zatem kluczowe znaczenie dla uniknięcia zakłóceń na rynku. Bank Światowy wskazuje, że jest to kierunek, w którym podąża UE, wprowadzając maksymalny pułap dla wymaganych obrotów MMŚP (nie więcej niż dwukrotność wartości zamówienia)⁴⁸.

Z kolei kryteria oceny ofert premiujące przede wszystkim najniższą cenę z reguły szkodzą innowacyjności i dalekowzroczności⁴⁹. Gdy w procesie oceny brane są pod uwagę również inne aspekty oferty, takie jak jakość, atuty merytoryczne, korzyści środowiskowe lub te związane ze zrównoważonym rozwojem, zarządzanie ryzykiem, elementy innowacyjne i koszty całego cyklu życia, zamawiający może wybrać ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie, czyli podjąć wyważoną decyzję o udzieleniu zamówienia, która zapewni najlepszą relację jakości do ceny. Co najważniejsze, przy ustalaniu kryteriów kwalifikacji trzeba pamiętać o równym traktowaniu, uczciwej konkurencji oraz przejrzystości⁵⁰.

Sytuacja w Polsce

Kryteria kwalifikacji wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego są często zbyt restrykcyjne, a kryteria wyboru oferty zbyt mocno skoncentrowane na cenie, niejasne lub nieadekwatne do danego zamówienia. W opinii rozmówców, kryteria kwalifikacji wykonawców niejednokrotnie narzucają sztywne oczekiwania co do wcześniejszego doświadczenia, poziomu obrotów i innych podobnych parametrów, co wyklucza wielu dostawców, którzy mogliby z powodzeniem zrealizować zamówienie. Wykluczanie nowo powstałych firm może szkodzić innowacyjności i ograniczać konkurencję.

⁴⁸ World Bank Group (2016)

⁴⁹ European Federation of Engineering Consultancy Associations (EFCA), 2020, *How To Derive MEAT Criteria*, Brussels, https://www.efcanet.org/sites/default/files/2020-01/MEAT%20booklet_final.pdf

⁵⁰ SIGMA, 2016, *Public Procurement Tender Evaluation and Contract Award, Brief 9*, OECD Publishing, Paris, <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-9-200117.pdf>

Rozmówcy stwierdzili również, że kryteria wyboru oferty często ograniczają się wyłącznie albo niemal wyłącznie do ceny, bez zwracania należytej uwagi na jakość. Podobne refleksje znajdziemy w raporcie UZP z 2019 r.⁵¹, w którym napisano: „wielu respondentów jako powód braku zainteresowania udziałem w zamówieniach publicznych podaje przekonanie, że kryterium, które faktycznie decyduje o wyborze najkorzystniejszej oferty, jest cena”. Z kolei w konkluzji raportu UZP stwierdzono, iż „jasne i proste wymagania” sprzyjają większej konkurencji. Idąc dalej, rozmówcy zwracali uwagę, że zamawiający niepotrzebnie koncentrują się na kwestii nakładów i żądają szczegółowych informacji o sposobie realizacji zamówienia, zamiast skupić się na oczekiwanych efektach. **Zdaniem naszych rozmówców sporadycznie może się zdarzyć, że kryteria powstają niejako „na zamówienie” faworyzowanego dostawcy**, ale częściej są po prostu kopiowane z poprzedniej procedury przetargowej bez przemyślenia, czy faktycznie pasują do obecnej sytuacji. W opinii rozmówców kryteria dla usług informatycznych, będących jednym z priorytetowych sektorów projektu, często są przestarzałe i nie nadążają za postępem technologicznym. Wyrażano również obawy, że kryteria w sektorze gospodarki odpadami premiuje głównie cenę, co utrudnia wykonawcom skuteczne konkurowanie z operatorami należącymi do jednostek samorządu terytorialnego.

d) Nadmiernie rozbudowane procedury, dokumentacja i wymagania finansowe

Uproszczenie procedur i wymagań to ruch, który pozwoli zrealizować dwa cele za jednym zamachem: zamawiającym zapewni optymalne rezultaty, a potencjalnych konkurentów zachęci do partycypacji w zamówieniach publicznych. Skomplikowana i nadmiernie rozbudowana biurokracja i nieprzejednany formalizm postępowania przetargowego generują koszty, odstraszać potencjalnych oferentów, którzy z racji skromnych zasobów nie są w stanie zaangażować tak dużo czasu i starań^{52,53}. Mowa tu o uciążliwych wymogach rejestracji oferty, składaniu ofert w dwóch egzemplarzach lub w formie papierowej, obszernej dokumentacji na etapie kwalifikacji i składania oferty i/lub zbyt krótkich ramach czasowych na przygotowanie oferty – są to okoliczności, które zwiększają koszty administracyjne związane ze złożeniem konkurencyjnej oferty w odpowiedzi na zamówienie z administracji publicznej. Już sama ilość informacji i liczba dokumentów, jakie należy złożyć bywa przytłaczająca nawet dla najbardziej doświadczonych oferentów, a co dopiero dla MMŚP. Jak pokazują wyniki badań prowadzonych na terenie Stanów Zjednoczonych, wysiłek związany z dopełnieniem wymogów regulacyjnych kosztuje małą firmę co najmniej 36% więcej niż przedsiębiorstwo duże albo średniej wielkości (w przeliczeniu na jednego pracownika)⁵⁴. Oprócz uproszczenia procedur przetargowych i wymogów dotyczących dokumentacji, istotne jest zapewnienie zainteresowanym podmiotom wystarczającej ilości czasu na zapoznanie się ze szczegółami zamówienia i przygotowanie adekwatnej i konkurencyjnej oferty.

Na podobnej zasadzie, stosowane wymogi finansowe – takie jak wadium i gwarancja należytego wykonania – powinny być odpowiednio wyważone, aby chroniąc zamawiającego na wypadek niewywiązania się z umowy przez wykonawcę nie zakłócały konkurencji na skutek wykluczenia kwalifikujących się dostawców o skromniejszych

⁵¹ [Raport z badania dotyczącego niskiej konkurencyjności w zamówieniach publicznych, UZP, Październik 2019 r.](#)

⁵² World Bank, 2022, *A Global Stocktake of Development in Public Procurement*, IBRD, Washington DC, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/764a0f6f3e4dc13bc1f836a12436028d-0350012022/original/GPP-STS-Jan19.pdf>

⁵³ *Public Spend Forum, 2021, Barriers to Entry in Public Sector Markets*, <https://govshop.com/blog/public-sector-barriers-to-entry-survey/>

⁵⁴ Crain, N. and Crain, M., 2010, *The Impact of Regulatory Costs on Small Firms, U.S. Small Business Administration*, <https://dair.nps.edu/handle/123456789/3664>

zasobach⁵⁵. Z uwagi na ograniczone zasoby, MMŚP szczególnie mocno odczuwają ciężar wymogów finansowych związanych z udziałem w przetargu publicznym i realizacją kontraktu rządowego, takich jak m.in. opłaty rejestracyjne, koszty sporządzenia dokumentacji przetargowej czy gwarancje finansowe. Dlatego wysokość wadium i gwarancji umownych nie powinna być zaporowa, a zdeponowane kwoty powinny być zwracane bez zbędnej zwłoki. W kilku krajach władze zdecydowały się usunąć finansowe bariery wejścia na rynek zamówień publicznych i zwolniły MMŚP z obowiązku wpłacania wadium (w całości lub w części): na taki krok zdecydowały się Egipt i Boliwia. Inne kraje, np. Mauritius i Filipiny, zastąpiły wadium oświadczeniem, które stanowi niepieniężne zabezpieczenie oferty w formie oświadczenia notarialnego składanego pod przysięgą przez oferenta zobowiązującego się do podpisania umowy, jeśli zostanie on wybrany przed końcem wyznaczonego w dokumentacji przetargowej okresu ważności oferty. W oświadczeniu oferent zgadza się na automatyczną dyskwalifikację z ubiegania się o jakiegokolwiek przyszłe zamówienia rządowe przez określony czas, jeśli wycofa swoją ofertę, nie podpisze umowy przed końcem okresu ważności oferty lub nie będzie w stanie zapewnić gwarancji wykonania (o ile ma zastosowanie). Z kolei w Australii i Singapurze w ogóle nie stosuje się gwarancji wykonania w formie instrumentu finansowego, co zapewnia dostawcom większą elastyczność⁵⁶.

Sytuacja w Polsce

W trakcie konsultacji przedstawiciele sektora prywatnego często podnosili kwestię procedur i dokumentacji wymaganej od wykonawców biorących udział w postępowaniu. Jest to powszechna bolączka wykonawców w wielu krajach. Kwestia ta jest związana raczej ze sposobem wdrażania przepisów i procedur niż z samą treścią ustawodawstwa. Odnosi się do aspektów, które niekoniecznie są określone w prawie, ale wynikają z praktyki, tj. złożonych dokumentów, mylących wymogów technicznych (kilkakrotnie wspomniano o wymogach dotyczących podpisów cyfrowych) i nadmiernie nakazowych umów. Formalności w zamówieniach publicznych są nie do uniknięcia, jako że zamawiający dysponuje środkami publicznymi, niemniej jednak tam, gdzie to możliwe warto byłoby uprościć język, ukrócić biurokrację i usprawnić procedury. Podobne tezy znajdziemy w raporcie UZP z 2019 r.: ponad jedna czwarta ankietowanych MMŚP wskazała w nim na „wymóg zapoznania się z obszerną, skomplikowaną dokumentacją, która różni się w zależności od zamawiającego prowadzącego postępowanie” jako jeden z głównych czynników zniechęcających do udziału w postępowaniu.

Ponadto, choć szersze wykorzystanie komunikacji elektronicznej do przekazywania dokumentów ma wiele zalet, uczestnicy wywiadów wskazują na dość powszechne trudności związane ze stosowaniem podpisu elektronicznego przez nowych uczestników rynku; przy czym niedopełnienie tego wymogu skutkuje odrzuceniem oferty. W efekcie wykonawcy niejednokrotnie decydują się zatrudnić zawodowych pośredników i doradców biegłych w obsłudze systemu zamówień publicznych, co podnosi koszty transakcyjne oferentów, a w szczególności mniejszych firm i nowych uczestników rynku.

Wśród potencjalnych czynników zniechęcających MMŚP do ubiegania się o zamówienia publiczne wymieniono także konieczność wpłacenia wadium oraz zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

⁵⁵ DCED, 2017, *Technical Report: Policies That Promote SME Participation in Public Procurement*, IBRD, Washington DC, <https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-SME-Procurement-Report.pdf>

⁵⁶ World Bank, 2017, *Benchmarking Public Procurement*, IBRD, Washington DC, <http://documents.worldbank.org/curated/en/121001523554026106/Benchmarking-Public-Procurement-2017-Assessing-Public-Procurement-Regulatory-Systems-in-180-Economies.pdf>.

e) Opóźnienia w płatnościach i wyzwania związane z przepływem środków pieniężnych

Opóźnienia w płatnościach i brak wsparcia finansowego to dla sektora prywatnego poważne utrudnienie, jeżeli chodzi o uczestnictwo i utrzymanie się na rynku zamówień publicznych. Dotyczy to w szczególności MMŚP, które borykają się z problemem ograniczonych przepływów pieniężnych. Ma to również kluczowe znaczenie w przypadku zamówień, w których płatności są realizowane w ratach, ponieważ opóźnienie płatności na jednym etapie może prowadzić do opóźnień w realizacji kolejnego etapu. Terminowa i niezawodna realizacja płatności zmniejsza ryzyko handlowe dostawcy i buduje zaufanie do administracji publicznej. Badania wykazały, że opóźnienia w płatnościach mają znaczący negatywny wpływ na przedsiębiorstwo. Jak wynika z analizy danych dotyczących zamówień publicznych w UE, 38% firm uważa opóźnienia w płatnościach za jedną z głównych przeszkód⁵⁷. Opóźnienia w płatnościach są również skorelowane z wyższymi wskaźnikami znikania firm z rynku⁵⁸, wyższym prawdopodobieństwem bankructwa i niższymi wskaźnikami wzrostu gospodarczego⁵⁹. W niektórych krajach w przypadku opóźnienia w płatnościach zamawiający wnosi na rzecz wykonawcy karne opłaty – ma to zmotywować jednostki publiczne do terminowej realizacji płatności i zrekompensować dostawcy czas oczekiwania.

Sytuacja w Polsce

Mimo że ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje płatności zaliczkowe i częściowe, a Polityka zakupowa państwa zachęca zamawiających do stosowania rozwiązań wykraczających poza minimalne wymagania prawne, **jak zostało wskazane podczas konsultacji z sektorem prywatnym nadal zdarza się wiele przypadków, w których MMŚP długo czekają na realizację płatności.** Wynika to przede wszystkim z procedury weryfikacji i zatwierdzania dokumentacji towarzyszącej wnioskowi o płatność, która może prowadzić do opóźnień. Oficjalny termin realizacji faktury to 30 dni, ale rozmówcy zgłaszali, że zamawiający często spóźniają się z wypełnianiem protokołów, bez których dostawca nie może przedłożyć faktury do zapłaty. Podnoszono też kwestię utrudnień w ubieganiu się o waloryzację, skądinąd zapisaną w przepisach, ponieważ część zamawiających kwestionuje wszelkie wnioski o waloryzację należności i żąda od dostawcy dowodów wzrostu ponoszonych kosztów, co również może prowadzić do opóźnień w płatnościach. Nie są to nowe zagadnienia: już w raporcie UZP z 2019 r.⁶⁰ podkreślono, że „gwarantowana waloryzacja cen/kosztów” oraz „zastosowanie zaliczek i płatności częściowych” to zdaniem ankietowanych rozwiązania idące w dobrym kierunku, które dodatkowo pobudzają konkurencję.

f) Przewlekłe i mało przyjazne mechanizmy odwoławcze

Sprawiedliwy, transparentny mechanizm rozpatrywania skarg zwiększa zaufanie do procesu udzielania zamówień, ponieważ zwiększa prawdopodobieństwo, że zamówienie zostanie przeprowadzone w bezstronny i przejrzysty sposób; poza tym wysoki poziom zaufania sprzyja konkurencji. Chociaż niezadowolony oferent powinien mieć prawo do złożenia skargi

⁵⁷ Vincze, M., Mathis, J., Dumitrescu, A., Erbilgic, A., Coscia, E., and Megliola, M., 2010, *Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU*, EU Publications, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14808/attachments/1/translations/en/renditions/native>

⁵⁸ Connell, W., 2014, *The Economic Impact of Late Payments*, European Commission Economic Paper no. 35, European Commission, Brussels, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp531_en.pdf

⁵⁹ Checherita-Westphal, C., Klemm, A., and Viefers, P., 2015, *Governments' Payment Discipline: The Macroeconomic Impact of Public Payment Delays and Arrears.* IMF Working Paper 2015/013, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Governments-Payment-Discipline-The-Macroeconomic-Impact-of-Public-Payment-Delays-and-Arrears-42617>

⁶⁰ [Raport z badania dotyczącego niskiej konkurencyjności w zamówieniach publicznych, UZP, Październik 2019 r.](#)

na każdym etapie procesu (zarówno przed, jak i po udzieleniu zamówienia), możliwość ta nie zawsze stanowi integralną część procedury.

Skuteczne mechanizmy odwoławcze wymagają ustanowienia niezależnego organu i procesu odwoławczego, terminowego rozstrzygnięcia odwołań, zapisania prawnie obowiązujących terminów realizacji kolejnych etapów procesu odwoławczego, odpowiednich środków ochrony prawnej i mechanizmów egzekwowania decyzji. Umożliwiając pokrzywdzonemu oferentowi złożenie skargi lub odwołania jeszcze przed podpisaniem umowy dajemy mu szansę na zdobycie zamówienia i promujemy sprawiedliwe i uczciwe traktowanie wszystkich oferentów. Z perspektywy zamawiającego skuteczne mechanizmy odwoławcze mogą być instrumentem, który ułatwia rozliczanie funkcjonariuszy publicznych z ich zadań i podejmowanych decyzji.

Sytuacja w Polsce

W opinii naszych rozmówców **rozstrzygnięcie sporów dotyczących zarówno decyzji o udzieleniu zamówienia, jak i przebiegu realizacji umowy jest procesem kosztownym, a ostateczny rezultat jest trudny do przewidzenia, szczególnie w przypadku mniejszych dostawców, którzy wskazali to jako wyzwanie podczas konsultacji z sektorem prywatnym.** Obecny mechanizm z udziałem Krajowej Izby Odwoławczej⁶¹ jest przez wiele MMŚP postrzegany jako zbyt drogi w przypadku kontraktów o niższej wartości, pojawiło się także kilka głosów wskazujących na niespójności i brak konsekwencji w orzeczeniach końcowych. Kwestię kosztów rozstrzygają przepisy z 2020 r.⁶²: dla zamówień poniżej progów unijnych opłata wynosi 7 500 zł w przypadku dostaw i usług oraz 10 tys. zł w przypadku robót budowlanych. Strony niezadowolone z rozstrzygnięcia Krajowej Izby Odwoławczej mogą skierować sprawę do sądu. Z ankiety przeprowadzonej w 2023 r. przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii wśród zamawiających wynika, że klauzule arbitrażowe i pozasądowe rozstrzygnięcie sporów to mechanizmy rzadko stosowane.

5. Dobre praktyki i przykłady z innych krajów

W swoim raporcie z 2019 r. na temat aktywności MMŚP na rynku zamówień publicznych⁶³ KE przedstawia aż trzynaście rozwiązań na rzecz zwiększenia obecności MMŚP na rynkach zamówień publicznych w państwach członkowskich, w podziale na cztery obszary tematyczne: warunki, procedury, podnoszenie świadomości i zachęty. Zestawiamy je poniżej w Tabeli 3. W raporcie stwierdzono, że w 2018 r. w Polsce stosowane były pewne rozwiązania z pierwszych trzech obszarów (warunki, procedury, podnoszenie świadomości); a jako przykład dobrej praktyki podano szkolenia, wytyczne i wsparcie w zakresie zamówień publicznych zapewniane MMŚP przez PARP.

⁶¹ <https://www.gov.pl/web/uzp/krajowa-izba-odwolawcza>

⁶² <https://dziennikustaw.gov.pl/D2020000243701.pdf>

⁶³ [European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Bas, P., Hausemer, P., Kruger, T. et al., *Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it – Final report*](#)

Tabela 3 Proponowane działania na rzecz poprawy dostępu MMŚP do zamówień publicznych

Warunki	Procedury	Podnoszenie świadomości	Zachęty
<ul style="list-style-type: none"> • Terminowe i dogodne warunki płatności dla MŚP • Poprawa przejrzystości procesu zakupowego • Zachęcanie do monitorowania/ustalania celów w zakresie zamówień 	<ul style="list-style-type: none"> • Promowanie e-zamówień • Uproszczone procesy i wymogi dotyczące dokumentacji • Zachęcanie do dzielenia zamówień na części • Zachęcanie do składania ofert wspólnych/tworzenia konsorcjów • Obniżone wymagania ekonomiczne i finansowe • Zachęcanie do zawierania umów podwykonawstwa z MMŚP • Stosowanie przyjaznych dla MMŚP kryteriów wyboru 	<ul style="list-style-type: none"> • Rozpowszechnianie informacji i poradnictwo dla MŚP • Szkolenie osób odpowiedzialnych za obszar zamówień 	<ul style="list-style-type: none"> • Wsparcie finansowe dla MŚP/zamawiających

Źródło: *European Commission Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it, 2019*

W 2021 r. Komisja Europejska opublikowała analizę potrzeb MŚP w zakresie zamówień publicznych⁶⁴, która powstała z udziałem MMŚP z pięciu krajów, w tym Polski, przy użyciu narzędzi metodologicznych umożliwiających „pozyskanie informacji w drodze ukrytej obserwacji”. **Podobnie jak we wcześniejszym opracowaniu na ten temat z 2019 r., w analizie z 2021 r. jest mowa o interwencjach takich jak rozwój potencjału instytucji zamawiających; wytyczne i wsparcie dla MŚP; lepsze narzędzia cyfrowe oraz uproszczenie i standaryzacja praktyk zamówieniowych.** Analiza z 2021 r. wykazała, że im więcej autentycznego dialogu między MMŚP a zamawiającymi z administracji publicznej, tym wyższy poziom zaufania MMŚP do systemu. Ostatecznie w omawianym opracowaniu znalazło się dziesięć proponowanych interwencji publicznych przypisanych do pięciu obszarów.

W 2018 r. OECD opublikowała raport na temat obecności MŚP na rynku zamówień publicznych⁶⁵. Wśród proponowanych przez OECD interwencji znajdziemy: wytyczne i szkolenia mające zwiększyć potencjał urzędników; rozwój zdolności MMŚP do ubiegania się o zamówienia publiczne; a także nawiązywanie i pielęgnowanie partnerskich relacji z MMŚP. **Dodatkowo, OECD w swoim raporcie podkreśla, że bardzo ważne jest wdrażanie rozwiązań na wszystkich szczeblach administracji i odpowiednia koordynacja działań.**

⁶⁴ [SME Needs Analysis in Public Procurement, European Commission, February 2021](#)

⁶⁵ [SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, OECD 2018](#)

W specjalnym sprawozdaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) z 2023 r. w sprawie konkurencji w zamówieniach publicznych⁶⁶ stwierdzono, że skala udziału MŚP generalnie nie wzrosła od 2014 r., mimo że było to jedno z najważniejszych założeń przy nowelizacji dyrektyw. ETO stwierdził, że na poziomie UE procedury zakupowe są o połowę dłuższe niż w 2011 r.; formalności po stronie zamawiających oraz wykonawców są nadal postrzegane jako duże obciążenie; a jednolity europejski dokument zamówienia (JEDZ)⁶⁷ i e-formularze⁶⁸ na razie nie przyniosły spodziewanych korzyści. W swoich zaleceniach ETO pisze przede wszystkim o potrzebie zwiększenia konkurencji, adresując je nie tyle do państw członkowskich, ile do Komisji Europejskiej; choć akurat rekomendacje odnoszące się do wypełnienia luk w danych, aktualizacji narzędzi do monitorowania oraz pogłębionych analiz w państwach członkowskich przyniosłyby wiele ulepszeń w zamówieniach publicznych, w tym w obszarze aktywizacji MMŚP.

W załączniku 2 omówiono przykłady z wybranych krajów, które zdecydowały się zaważać o większy udział MMŚP w zamówieniach publicznych. Irlandia, która podobnie jak Polska należy do UE i funkcjonuje w podobnych ramach politycznych, może się pochwalić wyższymi wskaźnikami udziału i sukcesu MŚP na rynku zamówień powyżej progów UE. Warto zauważyć, że oprócz ugruntowanych rozwiązań w zakresie szkolenia i wspierania MMŚP w obszarze zamówień publicznych Irlandia zainwestowała również znaczne środki w profesjonalizację swoich kadr, czego doskonałym przykładem jest Akademia Kompetencji Rynkowych⁶⁹, która ma doprowadzić do usprawnienia przebiegu publicznych projektów inwestycyjnych realizowanych przez poszczególne instytucje zamawiające; a także we wdrożenie perspektywicznej, opartej na współpracy strategii kadrowej w oparciu o wielokrotnie nagradzany zespół ds. nauki i rozwoju w tamtejszym Urzędzie Zamówień Publicznych.

6. Jak zapewnić równe szanse dla MMŚP: zalecenia

Niezależnie od tego, czy chodzi o nadmierne stosowanie kar umownych, nieadekwatne kryteria kwalifikacji wykonawcy i wyboru oferty czy stawianie ceny przed jakością, opisane wyżej obawy sprowadzają się w zasadzie do tego, w jaki sposób poszczególni zamawiający decydują się realizować postanowienia ustawy Prawo zamówień publicznych. **Zidentyfikowano kilka obszarów, w których warto podjąć kierunkowe interwencje, by zwiększyć udział MMŚP w rynku zamówień publicznych.**

Warto pamiętać, że indywidualne zalecenia co do usuwania kolejnych ograniczeń są ze sobą powiązane. Jedno zalecenie może odnosić się do wielu wyzwań, a chcąc skutecznie zaadresować jedno wyzwanie trzeba czasem wdrożyć kilka zaleceń. Dzięki takiemu podejściu możemy mieć pewność, że poszczególne aspekty wyzwań związanych z zamówieniami publicznymi – prawne, finansowe, operacyjne – zostaną zaadresowane w skoordynowany sposób w oparciu o zintegrowane działania polityczne i strategiczne decyzje. Holistyczne

⁶⁶ [European Court of Auditors Special Report 28/2023: Public Procurement in the EU – Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021](#)

⁶⁷ https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/digital-procurement/european-single-procurement-document-and-ecertis_en

⁶⁸ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/73a78487-cc8b-11ea-adf7-01aa75ed71a1#:~:text=eForms%20are%20a%20EU%20legislative%20standard%20for%20procurement,on%20Tenders%20Electronic%20Daily%2C%20the%20European%20public%20procurement>

⁶⁹ <https://www.gov.ie/en/publication/39075-commercial-skills-academy/>

podejście skutkuje powstaniem bardziej solidnego i odpornego systemu zamówień publicznych.

TEMAT 1: Profesjonalizacja zamówień publicznych

Postęp w tej dziedzinie wymaga zmiany schematów postępowania i kultury organizacyjnej u zamawiających. W oddzielnym raporcie poświęconym profesjonalizacji zamówień publicznych (w ramach bieżącego projektu) przedstawiono odnośne zalecenia, przy czym wiele z nich wpływa również na partycypację MMŚP. W szczególności można rozważyć następujące działania.

Zalecenie 1: UZP, we współpracy z kluczowymi interesariuszami rynku zamówień publicznych, **powinien rozważyć zlecenie specjalnego programu szkoleniowego dedykowanego instytucjom zamawiającym.**

Szkolenie powinno się wpisywać w priorytety aktualnej i kolejnej edycji PZ (po 2026 r.), ze szczególnym uwzględnieniem luk kompetencyjnych po stronie zamawiających w obszarach takich jak:

a. Zbilansowanie ryzyka na linii dostawca – zamawiający, a także proporcjonalne stosowanie kar umownych. Dostosowując klauzule i wymagania umowne do skali i możliwości MMŚP, zamawiający mogą obniżyć bariery wejścia na rynek i zmotywować MMŚP do partycypacji. Jednym z przydatnych rozwiązań są mechanizmy podziału ryzyka, takie jak płatności częściowe, umowy oparte na wynikach⁷⁰ oraz konsorcja, dzięki którym można bardziej sprawiedliwie rozłożyć ciężar ryzyka między dostawcę a zamawiającego. Aby lepiej zrozumieć obecny stan rzeczy pod względem stosowanych praktyk i rozeznaczyć luki w zarządzaniu ryzykiem i nakładaniu kar w ramach procesu udzielania zamówień, UZP mógłby zebrać informacje i opinie od zamawiających, prawników i dostawców i na tej podstawie zidentyfikować obszary do poprawy.

Przeprowadzenie szkoleń dla kadr pod kątem rozpoznawania, oceny i ograniczania ryzyka w całym cyklu życia zamówienia, z naciskiem na zrównoważony rozkład ryzyka między dostawcę i zamawiającego. Oferowanie wskazówek na temat proporcjonalnego stosowania kar, formułowania adekwatnych klauzul umownych, ustanawiania realistycznych standardów wykonania i egzekwowania kar w sposób proporcjonalny do wagi naruszenia.

Należy się też upewnić, że specjaliści ds. zamówień publicznych potrafią interpretować ramy prawne w obszarze zamówień publicznych, w tym przepisy ustawowe i wykonawcze, oraz są zaznajomieni z najlepszymi międzynarodowymi praktykami co do alokacji ryzyka i stosowania kar.

Znajdująca się w Polityce zakupowej państwa matryca kompetencji dla specjalistów ds. zamówień publicznych zawiera opis poziomów biegłości oraz umiejętności i obowiązków specjalistów ds. zamówień publicznych w kilku obszarach, m.in. zarządzania ryzykiem i kontroli wewnętrznej.

⁷⁰ Zgodnie z umowami opartymi na wynikach, wykonawcy otrzymują stałe stawki ryczałtowe (zazwyczaj miesięczne) pod warunkiem, że osiągną i utrzymają jasno określone wskaźniki wydajności przez cały okres obowiązywania umowy. Dokument źródłowy: World Bank paper, *Assessing Economic Efficiency of Long-Term Road Asset Management Strategies* (2022), https://documents1.worldbank.org/curated/en/099235011182219257/pdf/P1679330af035007e0829505bcfd724025b.pdf?_gl=1*unuh9v*_gcl_au*MTMzMjU5OTMyNy4xNzE2MjcyNTg4

- b. Dobór adekwatnych kryteriów **kwalifikacji wykonawców**, z naciskiem na odpowiedni poziom konkurencji i innowacyjności. W tym celu należy opanować następujące kompetencje:
- Wdrażanie elastycznych kryteriów kwalifikacji wykonawców, z uwzględnieniem specyfiki i ograniczeń MMŚP (np. dopuszczenie alternatywnych form poświadczania zdolności i potencjału)
 - Udoskonalenie procesu kwalifikacji pod kątem większej przejrzystości i równego traktowania, tj. m.in. jasne informowanie o kryteriach, przekazywanie informacji zwrotnych oferentom, których oferty nie zostały wybrane, oraz tworzenie warunków do dialogu i współpracy między MMŚP a zamawiającymi.
- c. Włączenie do **kryteriów wyboru i oceny** analizy kosztów cyklu życia przedmiotu zamówienia. Zamawiający powinni być przeszkoleni w zakresie stosowania rachunku kosztów cyklu życia tam, gdzie jest to zasadne, zwłaszcza gdy koszty eksploatacji i/lub utrzymania w określonym okresie użytkowania przedmiotu zamówienia są szacowane jako znaczne w porównaniu z kosztem początkowym i mogą różnić się w zależności od oferty. Kalkulacja kosztów cyklu życia byłaby rozpatrywana na zasadzie kosztów bieżących netto, gdzie koszty byłyby dodawane do ceny ofertowej, wyłącznie do celów oceny. Analiza kosztów cyklu życia może być szczególnie przydatna do porównywania ofert pod kątem całkowitych kosztów, a także z perspektywy względnych implikacji kosztowych alternatywnych rozwiązań technologicznych i innowacyjnych zaproponowanych przez oferentów (np. zakup czy leasing, renowacja czy przebudowa, zakup/leasing sprzętu czy zlecenie usługi). Jest to szczególnie istotne m.in. w sektorze wyrobów medycznych, gdzie innowacje, choć nie gwarantują najniższej ceny ofertowej, mogą z czasem wygenerować lepszy stosunek jakości do ceny, a także w sektorze budowlanym. Warto zauważyć, że dyrektywa 2014/24/UE definiuje rachunek kosztów cyklu życia i zachęca do jego stosowania na etapie udzielania zamówienia, jako narzędzia do uzyskania „oferty najkorzystniejszej ekonomicznie”.
- d. **Sprawne i skuteczne rozstrzygnięcie sporów** pojawiających się na etapie realizacji zamówienia, na tyle na ile to możliwe w oparciu o nieformalne i pozasądowe procedury rozwiązywania sporów. UZP powinien rozważyć szkolenia i warsztaty dla zamawiających w zakresie takich technik rozwiązywania sporów, z naciskiem na wczesne interwencje, umiejętności komunikacyjne i strategie zarządzania konfliktem.

Powołanie punktów lub osób kontaktowych do moderowania dialogu, rozwiązywania problemów i reagowania w razie sporu, aby można było go zakończyć w sposób terminowy i skuteczny, zanim dojdzie do niepotrzebnej eskalacji. Promowanie mediacji, postępowania pojednawczego lub spotkań moderowanych jako nieformalnych i dobrowolnych mechanizmów rozwiązywania sporów, aby strony mogły zbadać wzajemnie akceptowalne rozwiązania przy wsparciu neutralnej strony trzeciej. Unikanie konfliktów to również działania podejmowane ex-ante, takie jak rozwijanie u zamawiających kompetencji niezbędnych do sporządzania czytelnych i jednoznacznych warunków umownych, przydzielania ról i zadań oraz nakreślenia realistycznych oczekiwań.

Zalecenie 2: Wdrożenie zalecenia dotyczącego **zapewnienia dodatkowych zasobów dla UZP w celu wsparcia profesjonalizacji** zamówień publicznych powinno również uwzględniać dodatkową pracę, jaką trzeba będzie wykonać w związku ze szkoleniem zamawiających w obszarze większej partycypacji MMŚP w procesach zakupowych. W ankiecie UZP z 2019 r. za jedno z kluczowych zaleceń uznano „zapewnienie zamawiającym większej swobody w negocjowaniu warunków umownych”. Pozwoli to rozwiązać problem braku umiejętności

negocjowania warunków umów przez funkcjonariuszy publicznych. Szczegółowe zalecenia dotyczące profesjonalizacji kadr w zamówieniach publicznych znajdują się w oddzielnej analizie przygotowanej w ramach niniejszego projektu pomocy technicznej.

Zalecenie 3: Oprócz wdrożenia ogólnego programu szkoleniowego w celu podniesienia umiejętności i kompetencji w zakresie zamówień publicznych MRiT powinno rozważyć zlecenie szkoleń specjalistycznych. Dwa z priorytetowych sektorów – budownictwo i usługi informatyczne – uznaje się na arenie międzynarodowej za szczególnie wymagające pod względem specyficznej wiedzy i umiejętności. W niektórych krajach działają specjalne programy, takie jak irlandzka Akademia Kompetencji Rynkowych (*Commercial Skills Academy*), które mogą być inspiracją dla Polski przy tworzeniu specjalistycznych szkoleń, w tym programów sektorowych (**załącznik 2**).

Zalecenie 4: Zastosowanie podejścia opartego na ocenie ryzyka do **uproszczenia procedur i wymagań odnośnie do dokumentacji** tak, by były one adekwatne do wartości przedmiotu zamówienia oraz związanego z nim ryzyka. W raporcie UZP z 2019 r.⁷¹ kwestie „uproszczenia procedur i ograniczenia formalności” oraz „zmniejszenia liczby wymaganych dokumentów” uznano za istotne dla pobudzenia konkurencji. Instytucje zamawiające mają do dyspozycji cały wachlarz metod usprawniających procedury przetargowe i ofertowanie. W przypadku zamówień o niskiej wartości mogą na przykład zidentyfikować i wyeliminować lub ograniczyć uciążliwe wymogi informacyjne i dokumentacyjne dla zarejestrowanych dostawców, które generują koszty administracyjne i wydłużają czas przygotowania oferty. Szczególną uwagę należy zwrócić na odchudzenie dokumentacji (np. wymagania w obszarze kryteriów wyboru), zaświadczeń i zezwoleń; zastosowanie znormalizowanego i zrozumiałego języka oraz wyeliminowanie działań, które i tak wymagają powielenia lub powtarzania. Nie powinno być tak, że pomyślne spełnienie wymogów dokumentacyjnych związanych ze złożeniem oferty wymaga wcześniejszego doświadczenia zawodowego w systemie zamówień publicznych.

Co więcej, UZP powinien opublikować aktualną standardową dokumentację przetargową wraz z opisem dobrych praktyk dotyczących sporządzania umów, aby ułatwić życie oferentom i zademonstrować zamawiającym, jak powinien wyglądać podział ryzyka na linii zamawiający – dostawca. Należy zdecydowanie zachęcać do korzystania z tych dokumentów, a nawet możliwie szybko wprowadzić obowiązek ich stosowania, aby uniknąć rozbieżności w stosowaniu PZ. Kolejne rozwiązanie to zezwolenie na wcześniejszą identyfikację dostawców (w oparciu o kryteria wyboru) na początkowych etapach procesu przetargowego i wymaganie od wybranych oferentów dostarczenia dokumentów do weryfikacji dopiero na końcowych etapach, zgodnie z art. 126 Pzp. Decydenci mogliby rozważyć rozdzielenie tych wymogów w celu zmniejszenia obciążeń dla oferentów, którzy musieliby przedłożyć dokumenty kwalifikacyjne dopiero po zakończeniu oceny ofert i wyborze zwycięskiej oferty.

Polski rząd planuje wprowadzenie mechanizmu certyfikacji mającego na celu ułatwienie realizacji jednego z głównych priorytetów PZ związanego ze wsparciem MMŚP. 16 kwietnia 2024 r. projekt ustawy o certyfikacji wykonawców zamówień publicznych został skierowany przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. 23 i 24 lipca 2024 r. odbyły się konsultacje z interesariuszami w celu omówienia kluczowych kwestii, które zostaną udokumentowane w zmienionej wersji projektu ustawy. Pod

⁷¹ [Raport z badania dotyczącego niskiej konkurencyjności w zamówieniach publicznych, UZP, Październik 2019 r.](#)

koniec grudnia 2024 r. projekt ustawy skierowany został do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

TEMAT 2: Sprawny przepływ środków pieniężnych

Stosując płatności zaliczkowe i częściowe (o ile nie stwarzają one ryzyka finansowego dla pomyślnej realizacji zamówienia) zamawiający mogą złagodzić przeszkody w postaci ograniczeń finansowych i sprawić, że MMŚP nie będą rezygnować z udziału w zamówieniach publicznych z powodu możliwych do uniknięcia problemów z przepływem środków pieniężnych. Aby rozwiązać tę kwestię zamawiający mogą zastosować płatności zaliczkowe, wypłacając dostawcy część wartości zamówienia z góry, niezwłocznie po udzieleniu zamówienia. Drugim rozwiązaniem problemów z płynnością MMŚP są płatności częściowe, kiedy to wykonawca otrzymuje zapłatę po zrealizowaniu każdego kolejnego etapu projektu.

Chcąc stawić czoła wyzwaniom związanym z przepływem środków pieniężnych i zmniejszyć obciążenie finansowe podmiotów gospodarczych, warto rozważyć kilka niżej opisanych działań.

Zalecenie 1: Efektywne wykorzystanie płatności zaliczkowych i częściowych, aby potencjalnych dostawców nie zniechęcały niepotrzebne wyzwania związane z przepływem środków pieniężnych. Drogą do celu jest podnoszenie świadomości zamawiających co do korzyści płynących z korzystania z ułatwień w płatnościach, nie pomijając jednak związanego z nimi ryzyka. Przemysłane stosowanie zaliczek i płatności częściowych wymaga od zamawiających umiejętnego zarządzania ryzykiem i znajomości zabezpieczeń finansowych. Instytucje zamawiające muszą dochować należytej staranności podczas oceny kondycji finansowej i dotychczasowych osiągnięć wykonawców, aby rozważnie rozporządzać środkami publicznymi. Potrzebne będą jasne ramy umowne i mierniki pozwalające mierzyć postępy, aby ograniczyć potencjalne ryzyko niewywiązania się z umowy czy opóźnień w realizacji. UZP mógłby rozważyć specjalne moduły szkoleniowe dla zamawiających z tematyki zarządzania ryzykiem przy stosowaniu mechanizmów wsparcia finansowego na rzecz MMŚP.

Zalecenie 2: Zapewnienie przestrzegania ustawowych terminów płatności dla wykonawców. Rozważenie przeglądu całego łańcucha procesu płatności pod kątem przyczyn opóźnień. Aby zidentyfikować docelowe obszary wymagające poprawy warto zmapować obecnie stosowany proces zatwierdzania zmian umownych i płatności okresowych pod względem liczby kroków, jakie muszą wykonać obie strony umowy, czyli z jednej strony organ administracji publicznej lub ministerstwo, a z drugiej wykonawca. Dopiero znając przyczyny opóźnień można przystąpić do usuwania tzw. „wąskich gardeł” tak, aby kolejne etapy i procedury były finalizowane w przewidzianych przepisami terminach. W czasie między zakończeniem realizacji zamówienia a wypłatą należności należy informować wykonawcę o statusie płatności, aby złagodzić niepewność towarzyszącą oczekiwaniu. W ten sposób zmniejszamy również bariery informacyjne i poprawiamy przejrzystość na etapie zarządzania realizacją umowy.

Zalecenie 3: Nakładanie kar i odsetek w przypadku zwłoki w realizacji płatności. Chcąc przyspieszyć realizację płatności dla dostawców można zastosować kary za zwłokę. Powszechnie stosowanym mechanizmem są np. odsetki za zwłokę w wymiarze analogicznym do oprocentowania w przypadku pożyczek komercyjnych. Wymiar odsetek za zwłokę można ustalić już w momencie podpisania umowy, w momencie przekroczenia terminu płatności lub w oparciu o ustalony cykl, np. na początku każdego kwartału podatkowego. Alternatywnie,

stopę odsetek można zapisać w umowie lub zastosować przewidziany przepisami ryczałt. Nakładając na zamawiających kary za zwłokę zapobiegamy opóźnieniom na przyszłość, motywując wszystkich do przestrzegania nakazanych prawem terminów. Warto też rozważyć utworzenie w UZP specjalnej infolinii dla MMŚP do zgłaszania przypadków niedotrzymania terminu płatności; byłby to dodatkowy bodziec do terminowej realizacji płatności przez zamawiających.

TEMAT 3: Szkolenia dla podmiotów gospodarczych

Nie brakuje przekonujących dowodów z Polski i z innych krajów, że szkolenia z zamówień publicznych i inne tego typu formy wsparcia dla podmiotów gospodarczych skutkują większą partycypacją i sukcesami w zdobywaniu zamówień publicznych. Programy te dają MMŚP dobrą orientację w procesie zamówień publicznych i poprawiają ich konkurencyjność. Dowody potwierdzające korzyści płynące z oferty szkoleń i rozwoju potencjału odnoszą się do wskazówek dotyczących poruszania się po kolejnych etapach procesu zamówień publicznych, poprawy potencjału biznesowego, znajomości wymagań zakupowych i budowania skutecznych strategii przetargowych⁷².

Szkolenia prowadzone przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) wymieniono jako przykład dobrej praktyki zarówno w raporcie OECD z 2018 r.⁷³, jak i w raporcie KE z 2019 r.⁷⁴. PARP angażuje się w szkolenia i rozwój potencjału MŚP poprzez rozmaite inicjatywy mające zachęcić do szkoleń pracodawców; jednym z przykładów są Sektorowe Rady ds. Kompetencji, powołane w celu identyfikacji zapotrzebowania na kompetencje i opracowania wytycznych dla instytucji edukacyjnych i pracodawców⁷⁵.

W 2023 r. PARP opublikowała ocenę instrumentów szkoleniowych i doradczych dla MMŚP⁷⁶, wskazując na istotne korzyści dla firm biorących udział w takich programach. Raport PARP zawiera rekomendacje dotyczące wymagań wobec osób szkolących, zdalnego formatu realizacji szkoleń, tworzenia szkoleń adresowanych do MMŚP już uczestniczących w zamówieniach publicznych w Polsce oraz kontynuacji działań szkoleniowych i doradczych w zakresie międzynarodowych zamówień publicznych. Ponadto, jak wynika z wyżej wspomnianego raportu OECD z 2018 r., PARP oferuje również szeroką gamę publikacji, które mają pomóc przedsiębiorcom wchodzącym na rynek zamówień publicznych: „Nowe podejście do zamówień publicznych”; „Innowacyjne zamówienia publiczne w Polsce”; „Zamówienia publiczne a innowacyjność MŚP”; „Innowacyjna przedsiębiorczość w Polsce: Odkryty i ukryty potencjał polskiej innowacyjności”; oraz „Czy twoja firma jest innowacyjna? Jak poszukiwać innowacji w sektorze usług? Podpowiedzi dla MŚP”⁷⁷.

⁷² Israel, B. (2021). *Unlocking public procurement from corruption: examining the role of ethical training and education in selected LGAs, Tanzania*. European Journal of Education Studies, 8(1), 51–63.

Saastamoinen, J., Reijonen, H., & Tammi, T. (2017). *The role of training in dismantling barriers to SME participation in public procurement*. Journal of Public Procurement, 17(1), 1-30.

Mauro, C., Ancarani, A., & Hartley, T. (2020). *Unravelling SMEs' participation and success in public procurement*. Journal of Public Procurement, 20(4), 377-401.

⁷³ *Financing SMEs and Entrepreneurs 2022*, An OECD Scoreboard, https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurs-2022_e9073a0f-en

⁷⁴ European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Bas, P., Hausemer, P., Kruger, T. et al., *Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it – Final report*

⁷⁵ <https://www.parp.gov.pl/component/site/site/sektorowe-rady-ds-kompetencji#osystemierad>

⁷⁶ [Ex-post evaluation of training and advisory instruments for activities 2.2 and 2.21 POWER addressed to enterprise staff - Public Procurement, PARP 2023](#)

⁷⁷ https://www.oecd.org/en/publications/smes-in-public-procurement_9789264307476-en/full-report.html

Ponadto w listopadzie 2023 r. Ministerstwo Rozwoju i Technologii zainicjowało cykl jednodniowych warsztatów na temat zamówień publicznych dla MMŚP⁷⁸ z zamiarem przeprowadzenia co najmniej 32 warsztatów przed upływem dwóch lat.

Zalecenie 1: Szkolenia powinny być opracowywane i promowane we współpracy z podmiotem, który cieszy się zaufaniem MMŚP. Ministerstwo Rozwoju i Technologii powinno współpracować z **PARP lub innym podmiotem, który cieszy się zaufaniem MMŚP⁷⁹ oraz przedstawicielami MMŚP, aby zinwentaryzować wszystkie obecnie oferowane szkolenia i formy wsparcia** o tematyce zamówień publicznych, a następnie opracować i wdrożyć co najmniej pięcioletni program w tej dziedzinie, uwzględniając informacje zwrotne od samych MMŚP, wnioski z dotychczasowych działań na terenie kraju oraz najlepsze praktyki międzynarodowe. Udział przedstawicieli MMŚP w procesie projektowania i nadzorowania szkoleń i form wsparcia daje większą pewność, że poruszone zostaną najważniejsze zagadnienia, a także sprzyja wzajemnemu zrozumieniu między sektorem MMŚP a administracją publiczną, co zalecają KE i OECD. Jednakże, każdy program szkoleniowy wymagałby solidnego planu komunikacji i promocji, co wymaga czasu.

W załączniku 3 omówiono bardziej szczegółowo merytoryczne aspekty związane z projektowaniem programu na rzecz budowy potencjału podmiotów gospodarczych w Polsce. Zalecamy również zapoznanie się z przykładami międzynarodowymi, takimi jak te w Irlandii i Indiach (załącznik 3).

Zalecenie 2: Utworzenie ośrodków wsparcia dla MMŚP. Powołanie specjalnej komórki organizacyjnej albo podmiotu zajmującego się adresowanymi do MMŚP programami wsparcia w zakresie zamówień publicznych usprawniłoby komunikację między sektorem publicznym i prywatnym i pomogło ujednoczyć przekaz na styku różnych jednostek administracji publicznej. Ośrodki wsparcia funkcjonują już w kilku krajach. Na przykład w kanadyjskim Urzędzie Zamówień Publicznych (PSPC) wyodrębniono Biuro ds. MŚP, które pełni rolę doradczą⁸⁰. Biuro ds. MŚP przekazuje organom administracji publicznej wiedzę na temat obaw i wyzwań, z jakimi borykają się MMŚP w federalnych procesach zakupowych. Współpracuje też ze środowiskiem MŚP, analizując kluczowe wyzwania i bariery zniechęcającego firmy do partycypacji oraz formułuje rekomendacje co do doskonalenia narzędzi i procesów zamówieniowych. Na swojej stronie internetowej PSPC zamieszcza dodatkowe informacje pod hasłem „Pomoc dla MŚP”⁸¹. Oferuje również bezpłatne seminaria i sesje indywidualne dla zainteresowanych dostawców i prowadzi infolinię dla dostawców, aby odpowiadać na pytania dotyczące procesu zamówień i dostępnych narzędzi.

TEMAT 4: Rozpatrywanie odwołań i rozstrzyganie sporów

Niezależna weryfikacja, terminowe rozpatrywanie skarg i zapisane w przepisach ramy czasowe dają wykonawcom poczucie, że ich skarga zostanie rozpatrzona bez zbędnej zwłoki. To bardzo ważne, by firmy miały zaufanie do mechanizmów odwoławczych pozwalających zakwestionować zapadające w procesie zamówień publicznych decyzje, a także do procedur

⁷⁸ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/rusza-cykl-szkolen-dla-msp-na-temat-zamowien-publicznych>

⁷⁹ Ankieta przeprowadzona wśród MMŚP mogłaby pomóc zidentyfikować podmioty, które cieszą się ich największym zaufaniem. MŚP, które odniosły sukces w pozyskiwaniu zamówień publicznych, mogłyby podzielić się swoimi doświadczeniami i wyjaśnić korzyści biznesowe.

⁸⁰ https://www.oecd.org/en/publications/smes-in-public-procurement_9789264307476-en/full-report.html

⁸¹ www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/pme-sme/index-eng.html

rozstrzygnięcia sporów, jakie mogą się pojawić w przebiegu realizacji zamówienia. Jest to szczególnie istotne w przypadku MMSP, które zazwyczaj dysponują ograniczonymi środkami na pokrycie kosztów doradztwa prawnego i reprezentacji prawnej.

Mamy przykłady krajów, które podjęły wysiłki w celu stworzenia skutecznego mechanizmu składania skarg, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii kosztów, które mogą działać odstraszająco na MSP. I tak na przykład w Kosowie i Czarnogórze opłata wynosi 1% szacunkowej wartości zamówienia publicznego, ale nie więcej niż 5 tys. i 20 tys. euro (odpowiednio). W Macedonii Północnej opłata wynosi od 100 do 400 euro (oprócz opłaty administracyjnej). W Serbii obowiązuje skala ruchoma w zależności od wartości zamówienia i etapu procedury przetargowej (najniższa opłata wynosi około 510 euro, podczas gdy najwyższa stanowi równowartość 0,1% szacunkowej wartości zamówienia lub ceny oferowanej przez zwycięskiego oferenta)⁸².

Kolejny przykład to Albania, gdzie w 2020 r. przeprowadzono kolejną reformę mechanizmu skarg i odwołań, z zastosowaniem całego pakietu rozwiązań na rzecz większej przejrzystości systemu i obniżenia kosztów transakcyjnych ponoszonych przez podmioty gospodarcze:

- Projekt nowego elektronicznego systemu składania skarg przez Internet;
- Zamieszczanie nowych skarg na stronie internetowej albańskiego Urzędu Zamówień Publicznych (PPC);
- Aktualizowanie informacji w czasie rzeczywistym w formacie nadającym się do odczytu maszynowego;
- Publikowanie comiesięcznych biuletynów zawierających szczegółowe informacje na temat złożonych skarg i decyzji podjętych przez PPC, w tym decyzji, od których wniesiono odwołanie do sądu;
- Koszt opracowania systemu internetowego nie przekroczył dwóch milionów dolarów.

Dodatkowe informacje na temat reformy i jej skutków można znaleźć w **załączniku 2**.

Zalecenie: Ministerstwo Rozwoju i Technologii, w porozumieniu z UZP i innymi organami centralnymi, powinno **zlecić kompleksowy przegląd zasad odwoływania się od decyzji w postępowaniu przetargowym** i zasad rozstrzygnięcia sporów dotyczących wszelkich tematów, jakie mogą się pojawić w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia; zgodnie z założeniem, że koszt działań odwoławczych i środków prawnych powinien być adekwatny do wartości zamówienia; a system powinien cieszyć się zaufaniem zarówno wykonawców, jak i zamawiających. Przegląd może obejmować analizę czasu trwania postępowania, kosztów związanych ze złożeniem skargi i odwołania, ochrony prawnej, itd.

TEMAT 5: Dane, nadzór i monitorowanie

Każdy program reformy zamówień publicznych wymaga podejścia międzysystemowego i musi opierać się na wiarygodnych i precyzyjnych danych. Chcąc dodatkowo wzmocnić ramy reformy zamówień publicznych warto wdrożyć jak najsprawniejsze mechanizmy koordynacyjno-komunikacyjne pomiędzy poszczególnymi organami rządowymi oraz pomiędzy administracją rządową a JST. Kolejnym pilnym zadaniem jest zapewnienie dostępu do kompleksowych, rzetelnych i aktualnych danych, na bazie których organy i grupy odpowiedzialne za nadzór nad systemem zamówień publicznych będą mogły monitorować

⁸² OECD et al., 2019

postępy i decydować o kierunku i kształcie dalszych interwencji, które mogą się okazać niezbędne w celu usunięcia elementów blokujących i rozwiązania ewentualnych problemów.

W załączniku 4 znajdują się szczegółowe zalecenia dotyczące skutecznego mechanizmu nadzoru i monitorowania. Oto najważniejsze propozycje do rozważenia.

Zalecenie 1: Zgodnie z zaleceniami zawartymi w opracowanym na potrzeby niniejszego projektu raporcie dotyczącym zielonych zamówień publicznych, **dane z wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego powinny być gromadzone centralnie**, dashboards z najważniejszymi parametrami powinny być przekazywane odpowiednim organom, a bazowe informacje i wskaźniki powinny być również udostępniane publicznie.

Proponujemy rozważyć kilka elementów:

- Zaprojektowanie systemów gromadzenia/raportowania danych zgodnych z międzynarodowymi standardami publicznego ujawniania informacji, np. **Open Contracting Data Standards**. W Polsce publikuje się część danych dotyczących zamówień publicznych, ale nie jest to jeszcze zakres ujawnień na rekomendowanym poziomie⁸³. Istotna jest również **interoperacyjność** danych pod kątem innych systemów, takich jak choćby ewidencja beneficjentów rzeczywistych czy rejestry wydatków rządowych i samorządowych.
- Gromadzenie **zdezagregowanych danych** na temat każdego postępowania o udzielenie zamówienia i udzielonego zamówienia oraz uwzględnienie „wielkości przedsiębiorstwa” w wykazie danych wymaganych do celów analitycznych. Przez dezagregację rozumiemy m.in. informacje o datach i trybach otwarcia ofert, kryteriach oceny i metodologii punktacji, jednostce zamawiającej, trybie udzielenia zamówienia, grupach produktów, wydatków, lokalizacji projektu, wskaźników wykonania, itp.
- Prowadzenie szkoleń dla rozwoju kompetencji UZP w zakresie analizy danych.
- Wykorzystanie zdezagregowanych danych wymaganych od instytucji zamawiających do analizy udziału MŚP i wprowadzania **pozytywnych bodźców** (np. publikowanie wyników poszczególnych instytucji w układzie porównawczym, udostępnianie danych opinii publicznej).
- Regularny dopływ aktualnych i rzetelnych danych do naliczania wartości wskaźników.
- Grupa zarządzająca wyższego szczebla składająca się z kluczowych decydentów w celu analizy wniosków z przeglądu i wdrażania działań korygujących.
- Długoterminowe śledzenie, analiza i wizualizacja danych w czasie rzeczywistym jako podstawa podejmowania szybkich i świadomych decyzji.

Zalecenie 2: MRiT powinno przeprowadzić **kompleksowy przegląd dotychczasowych ustaleń dotyczących koordynacji i komunikacji** w systemie zamówień publicznych, zwłaszcza pod kątem koordynacji i komunikacji między administracją centralną a JST, w celu poszerzenia partycypacji MŚP i realizacji pozostałych priorytetów PZ. Należy dążyć do tego, aby odpowiednie organy uczestniczyły w przeglądzie zbiorczych raportów (dashboardsów) i w razie braku postępów były w stanie reagować i wprowadzać korekty.

⁸³ <https://www.open-contracting.org/worldwide/#/>

Wnioski

Polska przyjęła szereg działań zapisanych w Pzp i PZ, aby zachęcić MMŚP do aktywności na rynku zamówień publicznych poniżej i powyżej progów UE oraz wesprzeć MMŚP w tych wysiłkach. Niemniej jednak wciąż pozostaje sporo miejsca dla reform. W Polsce ustanowiono kompleksowe ramy prawne, ale ich skuteczne wdrażanie pozostaje kwestią otwartą. W wyniku badań i wywiadów z kluczowymi interesariuszami zidentyfikowano szereg zagadnień wymagających uwagi. Opisane powyżej luki to najważniejsze obszary, w których występują bariery dla uczestnictwa MMŚP w zamówieniach publicznych.

Fundamentem wysiłków na rzecz poprawy przejrzystości, a tym samym zwiększenia zaufania do systemu zamówień publicznych powinno być wykorzystanie pełnego potencjału platformy e-Zamówienia. Gdy dodamy do tego nowy impuls rozwoju potencjału w postaci intensywnej profesjonalizacji, szkoleń i standardów kompetencji, a także inicjatywy pozwalające na bezpośredni rozwój potencjału MMŚP, możemy wprawić w ruch mechanizm napędzający coraz lepsze rezultaty i tym samym zainicjować kolejną fazę PZ.

Bank Światowy pragnie nadal wspierać Polskę we wzmacnianiu systemu zamówień publicznych, w tym we wdrażaniu reform zalecanych w niniejszym raporcie. Jednorazowe działania będą w wielu przypadkach niewystarczające: szeroka partycypacja MMŚP w rynku zamówień publicznych to temat, który powinien być stale obecny na agendzie MRiT, UZP i pozostałych interesariuszy.

Załącznik 1. Analiza danych z platformy e-Zamówienia

1.1 Dane

1. Dane z „Ogłoszeń o wyniku postępowania” opublikowanych na platformie e-Zamówienia w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 października 2023 r. pobrano i oczyszczono, uzyskując 349 727 obserwacji w 79 polach danych. Pełna lista pól danych znajduje się w ostatniej części załącznika. W analizie uwzględniono tylko wybrane aspekty aktywności MMŚP na rynku zamówień publicznych w Polsce.

1.2 Ograniczenia dotyczące danych

1.4 Konkurencja

6. Poniżej przedstawiono całkowitą liczbę i wartość udzielonych zamówień w zależności od łącznej liczby otrzymanych ofert dla 257 511 postępowań zakończonych zawarciem umowy.

Tabela A3 Łączna liczba oraz sumaryczna wartość udzielonych zamówień w zależności od liczby otrzymanych ofert (wyłącznie postępowania zakończone udzieleniem zamówienia)

Liczba otrzymanych ofert	Liczba postępowań	Sumaryczna wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
0	1 284	1 650,1
1	100 798	138 587,8
2	54 110	86 449,9
3	36 054	74 653,3
4	22 839	51 303,3
5	14 177	35 755,5
6	8 502	16 522,0
7	5 497	12 717,0
8	3 501	5 034,4
9	2 107	2 178,9
10	1 446	3 772,7
11	970	973,2
12	652	862,7
13	446	309,8
14	289	229,6
15	212	163,0
16	152	142,6
17	115	68,0
18	88	82,8
19	58	25,6
20	46	5,6
21	61	6,1
22	25	6,1
23	14	1,8
24	21	4,4
25	11	1,5
26	9	1,5
27	6	1,1
29	5	0,7
30	7	2,4
32	4	0,9
33	1	0,6
34	1	0,4
35	1	0,2
36	1	0,0
38	1	0,1
40	2	4,3
41	2	0,2
45	2	0,9
50	1	0,2
146 500**	1	0,3
(puste pole)	3 992	2 585,8
Ogółem	257 511	434 107,2

7. Liczba 146 500 ofert otrzymanych w ramach jednego postępowania w Tabeli A3 wydaje się niepoprawna. W Tabeli A3 wskazano 3 992 postępowania, w przypadku których pole dotyczące łącznej liczby otrzymanych ofert było puste. Kwestię 1 284 postępowań, w przypadku których liczba otrzymanych ofert wynosi zero trudno jest zinterpretować, ponieważ niejednokrotnie podano niezerowe liczby dla liczby ofert od MMŚP i/lub dla otrzymanych ofert z najniższą i najwyższą ceną. Jeśli zinterpretujemy puste pola jako zera i pominiemy liczbę 146 500 ofert dla jednego postępowania, całkowita liczba ofert otrzymanych we wszystkich postępowaniach zakończonych udzieleniem zamówienia wyniesie 674 143. Niezależnie od kwestii jakości danych, w Tabeli A4 poniżej podsumowano poziom konkurencji.

Tabela A4 Poziom konkurencji dla postępowań ogółem oraz dla tych zakończonych udzieleniem zamówienia

	Wszystkie postępowania	Postępowania zakończone udzieleniem zamówienia
Mediana liczby otrzymanych ofert	2	2
Odsetek postępowań, w których otrzymano mniej niż 3 oferty	68,4%	62,2%

8. W ogłoszeniach o wyniku postępowania odnotowano liczbę ofert, które zostały odrzucone. W Tabeli A5 poniżej przedstawiono liczbę ofert odrzuconych w stosunku do liczby ofert otrzymanych. W niemal 82% postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia nie odrzucono ani jednej oferty, ale nadal zanotowano sporo postępowań z wysokim odsetkiem odrzuconych ofert.

Tabela A5 Liczba postępowań według odsetka otrzymanych ofert, które zostały odrzucone

Oferty odrzucone jako odsetek ofert otrzymanych	Liczba zdarzeń spośród wszystkich postępowań⁸⁴	Liczba zdarzeń poza pulą z postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia
0	249 930	211 079
0,1% - 10%	745	726
10,1% - 20%	7 591	7 246
20,1% - 30%	6 476	6 018
30,1% - 40%	10 463	9 467
40,1% - 50%	13 588	11 554
50,1% - 60%	1 411	1 305
60,1% - 70%	3 264	2 786
70,1% - 80%	1 721	1 481
80,1% - 90%	425	356
90,1% - 100%	7 056	205
Ponad 100%**	15	12
Nie dotyczy (liczba otrzymanych ofert wynosi zero lub pole jest puste)	47 042	5 276
Ogółem	349 727	257 511

9. Podczas sesji fokusowych i dodatkowych spotkań pojawiła się sugestia, że niektórym zamawiającym sporadycznie zdarza się odrzucić wszystkie otrzymane oferty z wyjątkiem

⁸⁴ Obejmuje to również unieważnione postępowania.

jednej, by w ten sposób zmanipulować wynik postępowania. W Tabeli A6 podano liczbę i łączną wartość postępowań, w których wpłynęły co najmniej dwie oferty, a wszystkie oprócz jednej zostały odrzucone. Oczywiście taki bieg rzeczy równie dobrze może być słuszny i uzasadniony, szczególnie gdy otrzymano niewiele ofert. Przypadki, w których otrzymano większą liczbę ofert, a wszystkie oprócz jednej zostały odrzucone, wydają się sporadyczne: tylko w 5,6% postępowań, w których wszystkie oferty oprócz jednej zostały odrzucone złożono co najmniej pięć ofert. Mimo wszystko odrzucone oferty to potencjalny temat do dalszych badań.

Tabela A6 Łączna liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia oraz sumaryczna wartość udzielonych zamówień w przypadku, gdy odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej, według liczby otrzymanych ofert

Liczba otrzymanych ofert	Liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia, w których odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej	Łączna wartość zamówień (w mln zł) udzielonych w postępowaniach, w których odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej
2	8 073	10 389,7
3	2 063	4 824,8
4	768	1 379,2
5	327	931,9
6	161	249,0
7	79	87,3
8	37	54,4
9	18	34,3
10	12	15,6
11	4	1,7
12	6	1,2
13	5	1,7
14	1	0,0
41	1	0,0
Ogółem	11555	17 971,0

10. Kolejne interesujące nas pole danych zawiera informację o liczbie ofert o rażąco niskiej cenie lub koszcie (w opinii zamawiającego). Dane te zestawiono w Tabeli A7 poniżej.

Tabela A7 Liczba ofert z rażąco niską ceną lub kosztem według liczby takich zdarzeń w puli postępowań ogółem i wśród postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia

Liczba ofert z rażąco niską ceną lub kosztem	Liczba zdarzeń w puli postępowań ogółem	Liczba zdarzeń w puli postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia
0	286 706	235 994
1	13 700	11 660
2	3 226	2 935
3	1 194	1 114
4	545	516
5	253	238
6	162	152
7	82	80
8	51	49
9	31	28
10	20	17

Liczba ofert z rażąco niską ceną lub kosztem	Liczba zdarzeń w puli postępowań ogółem	Liczba zdarzeń w puli postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia
11	11	9
12	9	9
13	3	3
14	1	1
15	1	1
16	2	2
17	1	1
18	1	1
32	1	1
246 do 4 193 808**	74	66
(puste pole)	43 653	4 634
Ogółem	349 727	257 511

11. Przy pogłębionej analizie stosunkowo wysokich wskaźników odrzuconych ofert warto szukać powtarzających się wzorców i schematów zachowania wśród zamawiających. Zbiór danych zawiera 15 837 unikalnych nazw instytucji zamawiających (pole z nazwą organizacji) i 16 248 unikalnych numerów identyfikacyjnych instytucji zamawiających (pole z numerem identyfikacyjnym organizacji). Spośród nich, 1 517 instytucji zamawiających zgłosiło 50 lub więcej postępowań o udzielenie zamówienia w zbiorze danych. W tej puli 1 517 instytucji zamawiających 75 odrzuciło wszystkie oferty z wyjątkiem jednej w przypadku co najmniej 10% prowadzonych postępowań, a 11 odrzuciło wszystkie oferty z wyjątkiem jednej w przypadku co najmniej 15% prowadzonych postępowań.

1.5 Aktywność MMŚP na rynku zamówień publicznych

12. W Tabeli A8 zestawiono dane na temat liczby i wartości postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia według liczby ofert otrzymanych od MMŚP.

Tabela A8 Łączna liczba i sumaryczna wartość postępowań według liczby ofert otrzymanych od MŚP (wylącznie postępowania zakończone udzieleniem zamówienia)

Liczba ofert otrzymanych od MMŚP	Liczba postępowań	Sumaryczna wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
0	23 945	28 331,1
1	89 413	130 438,1
2	51 048	92 104,3
3	33 964	67 046,8
4	21 119	49 777,0
5	12 681	27 970,2
6	7 496	12 454,2
7	4 800	10 756,4
8	2 971	4 091,2
9	1 778	1 736,5
10	1 271	3 431,2
11	808	795,1
12	511	648,4
13	389	212,9
14	246	173,2
15	151	100,5
16	117	81,3
17	101	51,6
18	71	62,2

Liczba ofert otrzymanych od MMŚP	Liczba postępowań	Sumaryczna wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
19	50	24,4
20	45	8,0
21	53	3,4
22	18	5,6
23	11	1,5
24	19	4,1
25	10	1,7
26	3	0,3
27	2	0,5
28	1	0,2
29	3	0,1
30	6	1,8
32	5	1,0
33	1	0,6
35	1	0,2
38	1	0,1
40	2	5,0
41	1	0,0
45	1	0,7
50	5	1,7
80	1	3,4
112	1	0,3
190000**	1	0,2
18073864**	1	0,1
(puste pole)	4 389	3 780,3
Ogółem	257 511	434 107,2

13. Podane w Tabeli A8 liczby mówiące o 190 000 i 18 073 864 ofert od MMŚP otrzymanych w ramach dwóch postępowań są prawdopodobnie błędem. Nie jest oczywiste czy puste pola dotyczące liczby ofert otrzymanych od MMŚP to przeoczenie, czy też zamawiający chcieli w ten sposób zasugerować zero. Założywszy, że są to wartości zerowe i pomijawszy dwa postępowania z 190 000 i 18 073 864 zarejestrowanymi ofertami od MMŚP, w postępowaniach, które zakończyły się udzieleniem zamówienia złożono 608 610 ofert od MMŚP, co stanowi ponad 90% wszystkich złożonych ofert.

14. Z zastrzeżeniem wyżej wymienionych problemów z jakością danych, a także wcześniejszych uwag co do możliwych problemów z danymi dotyczącymi wielkości przedsiębiorstwa, w Tabeli A9 zestawiono ogólne wyniki postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia według liczby i wartości w zależności od wielkości zwycięskiego dostawcy. Przedsiębiorstwom z sektora MMŚP udzielono zamówienia w 79,7% postępowań, co stanowi 82,3% sumarycznej wartości udzielonych zamówień.

Tabela A9 Postępowania zakończone udzieleniem zamówienia – łączna liczba i sumaryczna wartość według wielkości dostawy

Wielkość przedsiębiorstwa	Liczba postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
Mikroprzedsiębiorstwo	82 344	73 909,9
Małe przedsiębiorstwo	79 741	164 455,9
Średnie przedsiębiorstwo	43 134	118 897,4
Puste pole – domniemanie dużego przedsiębiorstwa	52 292	76 844,1
Ogółem	257 511	434 107,2

1.6 Analiza sektorowa

15. Jednym z zadań w ramach komponentu poświęconego MMŚP jest rozeznanie, w jaki sposób można pobudzić aktywność MMŚP na rynku zamówień publicznych w trzech wybranych sektorach gospodarki, jakimi są: budownictwo, usługi informatyczne oraz urządzenia medyczne. W trakcie sesji fokusowych i dodatkowych spotkań kilkakrotnie wspomniano też o szczególnych wyzwaniach w sektorze gospodarki odpadami. Mając to na uwadze zbadaliśmy zbiór danych pod kątem sytuacji bazowej w czterech wymienionych sektorach, posiłkując się w tym celu głównym kodem CPV zapisanym w polu 4.5.3 ogłoszenia o wyniku postępowania. Zastosowaliśmy następujące definicje CPV dla każdego sektora:

- Budownictwo – wszystkie kody w dziale 45000000-7 Roboty budowlane
- Usługi informatyczne – wszystkie kody w dziale 72000000-5 Usługi informatyczne: konsultacyjne, opracowywania oprogramowania, internetowe i wsparcia
- Urządzenia medyczne – wszystkie kody w grupie 33100000-1 Urządzenia medyczne
- Gospodarka odpadami – wszystkie kody w dziale 90000000-7 Usługi odbioru ścieków, usuwania odpadów, czyszczenia/sprzątania i usługi ekologiczne.

1.6.1 Budownictwo

16. W Tabeli A10 przedstawiono liczbę postępowań i wartość udzielonych zamówień w zależności od liczby ofert otrzymanych od MMŚP w zakończonych udzieleniem zamówienia postępowaniach na roboty budowlane. W ponad 97% postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia otrzymano co najmniej jedną ofertę od MMŚP, przy czym kwotowo stanowi to ponad 98% sumarycznej wartości udzielonych zamówień.

Tabela A10 Udzielone zamówienia na roboty budowlane – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według liczby ofert otrzymanych od MMŚP

Liczba ofert otrzymanych od MMŚP	Liczba postępowań	Sumaryczna wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
0	1373	4 815,6
1	22 157	71 284,9
2	20 248	74 298,4

Liczba ofert otrzymanych od MMŚP	Liczba postępowań	Sumaryczna wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
3	15 811	56 820,2
4	10 523	44 319,7
5	6 543	25 229,7
6	3 972	10 850,9
7	2 485	9 845,6
8	1 425	3 574,5
9	869	1 479,6
10	530	3 182,4
11	319	651,0
12	191	573,6
13	145	169,8
14	85	141,7
15	44	63,1
16	29	40,6
17	26	39,5
18	19	38,0
19	16	20,5
20	11	3,5
21	2	0,9
22	6	2,1
24	5	2,6
25	1	0,3
29	1	0,0
30	5	1,4
32	1	0,1
35	1	0,2
40	2	5,0
50	1	0,5
80	1	3,4
(puste pole)**	1 050	1 098,1
Ogółem	87 897	308 557,2

17. Jak pokazano w Tabeli A11, MMŚP generalnie odnoszą sukcesy w sektorze budowlanym w zamówieniach publicznych. Zwycięski wykonawca jest wskazany jako MMŚP w ponad 88% postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia, co stanowi również ponad 88% pod względem wartości.

Tabela A11 Udzielone zamówienia na roboty budowlane – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według wielkości przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
Mikroprzedsiębiorstwo	30 519	52 475,4
Małe przedsiębiorstwo	34 197	128 844,6
Średnie przedsiębiorstwo	13 210	92 483,8
Puste pole – domniemanie dużego przedsiębiorstwa	9 971	34 753,3
Ogółem	87 897	308 557,2

18. Żadna oferta nie została odrzucona w około 78% postępowań o udzielenie zamówienia na roboty budowlane, które zakończyły się podpisaniem umowy. Tabela A12 zawiera dane na temat liczby postępowań według odsetka odrzuconych ofert.

Tabela A12 Liczba postępowań o udzielenie zamówienia na roboty budowlane według odsetka otrzymanych ofert, które zostały odrzucone

Odsetek otrzymanych ofert, które zostały odrzucone	Liczba postępowań
0	68 986
0,1% - 10%	294
10,1% - 20%	3 503
20,1% - 30%	2 701
30,1% - 40%	4 203
40,1% - 50%	4 281
50,1% - 60%	626
60,1% - 70%	1 148
70,1% - 80%	637
80,1% - 90%	159
90,1% - 100%	81
Ponad 100%**	5
Niezdefiniowany	1 273
Ogółem	87 897

19. Tabela A13 zawiera dane na temat postępowań o udzielenie zamówienia na roboty budowlane, w przypadku których odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej. W 7,0% takich postępowań złożono co najmniej pięć ofert.

Tabela A13 Udzielone zamówienia na roboty budowlane – liczba postępowań oraz wartość zamówień w przypadku, gdy odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej, według liczby otrzymanych ofert

Liczba otrzymanych ofert	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
2	2 737	7 660,2
3	770	4 000,5
4	279	1 164,8
5	147	733,6
6	73	227,9
7	38	74,6
8	14	49,0
9	8	30,2
10	3	12,8
11	3	1,6
13	1	0,3
Łącznie	4 073	13 955,3

1.6.2 Sektor usług informatycznych

20. W Tabeli A14 przedstawiono liczbę postępowań i wartość udzielonych zamówień w zależności od liczby ofert otrzymanych od MMŚP w zakończonych udzieleniem zamówienia postępowaniach na usługi IT. W 72,5% postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia otrzymano co najmniej jedną ofertę od MMŚP, przy czym kwotowo stanowi to ponad 56,2% sumarycznej wartości udzielonych zamówień.

Tabela A14 Udzielone zamówienia na usługi informatyczne – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według liczby ofert otrzymanych od MMŚP

Liczba ofert otrzymanych od MMŚP	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
0	823	859,3
1	1 822	1 092,2
2	375	203,3
3	194	50,9
4	115	36,2
5	91	17,6
6	47	5,9
7	40	5,4
8	41	7,2
9	29	4,6
10	22	1,8
11	23	3,1
12	12	1,4
13	7	0,8
14	10	0,9
15	3	0,7
16	2	0,2
17	3	0,4
18	4	0,4
19	5	0,6
20	4	0,6
21	2	0,1
22	1	0,1
29	1	0,0
(puste pole)	257	258,4
Ogółem	3 933	2 552,3

21. Jak pokazano w Tabeli A15, udział MMŚP w rynku zamówień publicznych w sektorze usług IT jest niższy w porównaniu do średniej dla całej gospodarki. W przypadku usług IT MMŚP wygrały przetarg w nieco ponad 66% postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia, nieznacznie przekraczając próg 50% sumarycznej wartości udzielonych zamówień. Jak pokazano w Tabeli A9 powyżej, biorąc pod uwagę wszystkie zamówienia publiczne, MMŚP wygrały przetarg w 79,7% postępowań, co stanowiło 82,3% całkowitej wartości zamówienia.

Tabela A15 Postępowania zakończone udzieleniem zamówienia w sektorze usług IT – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według wielkości przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
Mikroprzedsiębiorstwo	868	244,3
Małe przedsiębiorstwo	1 035	434,5
Średnie przedsiębiorstwo	701	603,9
Puste pole – domniemanie dużego przedsiębiorstwa	1 329	1 269,6
Ogółem	3 933	2 552,3

22. Żadna oferta nie została odrzucona w około 82,9% postępowań o udzielenie zamówienia na usługi IT, które zakończyły się podpisaniem umowy. Tabela A16 zawiera dane na temat liczby postępowań według odsetka odrzuconych ofert, natomiast z Tabeli A17 wynika, że zidentyfikowano tylko jedno postępowanie o udzielenie zamówienia na usługi IT, w którym zgłoszono otrzymanie więcej niż 5 ofert i odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej.

Tabela A16 Liczba postępowań o udzielenie zamówienia na usługi IT według odsetka otrzymanych ofert, które zostały odrzucone

Odsetek otrzymanych ofert, które zostały odrzucone	Liczba postępowań
0	3 260
0,1% - 10%	14
10,1% - 20%	68
20,1% - 30%	72
30,1% - 40%	98
40,1% - 50%	110
50,1% - 60%	15
60,1% - 70%	22
70,1% - 80%	8
80,1% - 90%	1
90,1% - 100%	3
Niezdefiniowane	262
Ogółem	3 933

Tabela A17 Udzielone zamówienia na usługi IT – liczba postępowań oraz wartość zamówień w przypadku, gdy odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej, według liczby otrzymanych ofert

Liczba otrzymanych ofert	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
2	80	28,8
3	14	3,2
4	4	1,5
11	1	0,2
Ogółem	99	33,7

1.6.3 Sektor urzędzeń medycznych

23. W Tabeli A18 przedstawiono liczbę ofert otrzymanych od MMŚP w zakończonych udzieleniem zamówienia postępowaniach, których przedmiotem były urządzenia medyczne, w ujęciu liczbowym i kwotowym. W 77,1% postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia otrzymano co najmniej jedną ofertę od MMŚP, przy czym kwotowo stanowi to 90,7% sumarycznej wartości udzielonych zamówień.

Tabela A18 Udzielone zamówienia na urządzenia medyczne – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według liczby ofert otrzymanych od MMŚP

Liczba ofert otrzymanych od MMŚP	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
0	2747	953,4
1	7302	8 975,6
2	1346	411,5
3	493	68,0
4	215	17,0

Liczba ofert otrzymanych od MMŚP	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
5	126	10,2
6	56	3,4
7	28	1,7
8	16	1,0
9	10	0,8
10	14	1,1
11	5	0,4
12	3	0,6
13	8	0,4
14	4	0,3
15	2	0,2
16	1	0,1
17	3	0,1
18	1	0,0
19	1	0,0
20	1	0,0
22	1	0,1
23	1	0,1
112	1	0,3
1807386488**	1	0,1
(puste pole)	109	19,4
Ogółem	12 495	10 465,9

24. Jak pokazano w Tabeli A19, z MMŚP podpisano umowę w 70,9% postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia, ale kwotowo stanowi to zaledwie 24,6% sumarycznej wartości udzielonych zamówień.

Tabela A19 Postępowania zakończone udzieleniem zamówienia w sektorze urzędzeń medycznych – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według wielkości przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
Mikroprzedsiębiorstwo	2 132	658,2
Małe przedsiębiorstwo	3 419	784,0
Średnie przedsiębiorstwo	3 305	1 130,0
Puste pole – domniemanie dużego przedsiębiorstwa	3 639	7 893,7
Ogółem	12 495	10 465,9

25. Żadna oferta nie została odrzucona w 95,9% postępowań o udzielenie zamówienia na urzędzenia medyczne, które zakończyły się podpisaniem umowy. Tabela A20 zawiera dane na temat liczby postępowań według odsetka odrzuconych ofert, natomiast Tabela A21 pokazuje pięć postępowań o udzielenie zamówienia na urzędzenia medyczne, w których zgłoszono otrzymanie pięciu lub więcej ofert i odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej.

Tabela A20 Liczba postępowań o udzielenie zamówienia na urzędzenia medyczne według odsetka otrzymanych ofert, które zostały odrzucone

Odsetek otrzymanych ofert, które zostały odrzucone	Liczba postępowań
0	11 988

Odsetek otrzymanych ofert, które zostały odrzucone	Liczba postępowań
0,1% - 10%	6
10,1% - 20%	26
20,1% - 30%	38
30,1% - 40%	64
40,1% - 50%	179
50,1% - 60%	8
60,1% - 70%	26
70,1% - 80%	16
80,1% - 90%	2
90,1% - 100%	8
Ponad 100%	134
Niezdefiniowane**	12 495
Ogółem	11 988

Tabela A21 Udzielone zamówienia na urządzenia medyczne – liczba postępowań oraz wartość zamówień w przypadku, gdy odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej, według liczby otrzymanych ofert

Liczba otrzymanych ofert	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
2	161	81,7
3	21	44,1
4	9	1,5
5	3	0,4
6	2	0,3
Ogółem	196	128,0

1.6.4 Sektor gospodarki odpadami

26. W Tabeli A22 przedstawiono liczbę ofert otrzymanych od MMŚP w zakończonych udzieleniem zamówienia postępowaniach w sektorze gospodarki odpadami, w ujęciu liczbowym i kwotowym. W 88,9% postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia otrzymano co najmniej jedną ofertę od MMŚP, a łączna wartość tych zamówień stanowi 71,6% sumarycznej wartości udzielonych zamówień.

Tabela A22 Udzielone zamówienia w sektorze gospodarki odpadami – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według liczby ofert otrzymanych od MMŚP

Liczba ofert otrzymanych od MMŚP	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
0	1 084	3 641,9
1	6 285	6 264,2
2	2 275	1 507,0
3	1 245	736,0
4	707	303,1
5	402	225,2
6	250	287,2
7	174	242,9
8	128	38,5
9	81	45,3
10	64	15,6
11	36	10,4

Liczba ofert otrzymanych od MMŚP	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
12	31	7,5
13	19	5,2
14	14	3,5
15	10	2,4
16	7	1,9
17	3	0,7
18	2	0,5
19	1	0,6
20	3	0,9
21	1	0,4
23	1	0,6
(puste pole)	376	205,3
Ogółem	13199	13 546,6

27. Jak pokazano w Tabeli A23, z MMŚP podpisano umowę w 79,5% postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia, co stanowi 67,1% całkowitej wartości udzielonych zamówień.

Tabela A23 Postępowania zakończone udzieleniem zamówienia w sektorze gospodarki odpadami – łączna liczba postępowań i sumaryczna wartość zamówień według wielkości przedsiębiorstwa

Wielkość przedsiębiorstwa	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
Mikroprzedsiębiorstwo	3 187	2 248,6
Małe przedsiębiorstwo	3 748	3 200,0
Średnie przedsiębiorstwo	3 563	3 642,3
Puste pole – domniemanie dużego przedsiębiorstwa	2 701	4 455,8
Ogółem	13 199	13 546,6

28. Żadna oferta nie została odrzucona w 83,9% postępowań o udzielenie zamówienia w sektorze gospodarki odpadami, które zakończyły się podpisaniem umowy. Tabela A24 zawiera dane na temat liczby postępowań według odsetka odrzuconych ofert, natomiast Tabela A25 pokazuje, że w sektorze gospodarki odpadami zidentyfikowano dziesięć postępowań, w których zgłoszono otrzymanie pięciu lub więcej ofert i odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej.

Tabela A24 Liczba postępowań o udzielenie zamówienia w sektorze gospodarki odpadami według odsetka otrzymanych ofert, które zostały odrzucone

Odsetek otrzymanych ofert, które zostały odrzucone	Liczba postępowań
0	68 986
0,1% - 10%	294
10,1% - 20%	3 503
20,1% - 30%	2 701
30,1% - 40%	4 203
40,1% - 50%	4 281
50,1% - 60%	626
60,1% - 70%	1 148
70,1% - 80%	637

Odsetek otrzymanych ofert, które zostały odrzucone	Liczba postępowań
80,1% - 90%	159
90,1% - 100%	81
Ponad 100%**	5
Niezdefiniowane	1 273
Ogółem	87 897

Tabela A25 Udzielone zamówienia w sektorze gospodarki odpadami - liczba postępowań oraz wartość zamówień w przypadku, gdy odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej, według liczby otrzymanych ofert

Liczba otrzymanych ofert	Liczba postępowań	Wartość udzielonych zamówień (w mln zł)
2	312	248,4
3	58	48,5
4	15	3,8
5	6	2,2
6	1	0,3
7	1	1,9
9	2	1,5
Ogółem	395	306,7

Wybrane fragmenty analizy ogłoszeń o postępowaniach zakończonych zawarciem umowy, w podziale na sektory

1.1 Metodologia

1. W pierwszej części niniejszego załącznika przedstawiono ogólny opis analizy danych z ogłoszeń o wyniku postępowania opublikowanych w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 października 2023 r. Dodatkowo, chcąc szczegółowo zbadać obecność MMŚP i poziom konkurencji w sektorach priorytetowych (budownictwo, usługi informatyczne, urzędnia medyczne, gospodarka odpadami), dane z 257 509 ogłoszeń o wyniku postępowania z oznaczeniem "postępowanie/część postępowania zakończone zawarciem umowy", przesłano do Microsoft Power BI jako wsad do interaktywnego raportu.

2. W dialogu z Ministerstwem Rozwoju i Technologii zidentyfikowano szereg zapisów, które zdecydowanie odbiegały od normy i prawdopodobnie stanowiły błąd, ponieważ zapisana wartość zamówienia nie wpisywała się w zakres najniższych i najwyższych zarejestrowanych wartości ofertowych. Aby uniknąć przekłamań w interaktywnym raporcie, dane dotyczące wartości zamówienia zostały zmodyfikowane w następujący sposób:

jeśli kwota umowy > 99 wartość najwyższej oferty, kwota umowy została zastąpiona
wartością najwyższej oferty*

3. Mnożnik „99” wybrano w celu wychwycenia wartości, w których nieprawidłowo pominięto przecinek dziesiętny lub które wydawały się bardziej odbiegać od tej wartości. Wówczas za wartość zamówienia uznano wartość najwyższej, a nie najniższej oferty, aby uniknąć nadmiernej korekty. Łącznie dokonano korekt 10 614 wartości. Nowe kwoty zamówienia należy jednak traktować poglądowo, a zadaniem numer jeden jest poprawa wiarygodności gromadzonych danych (co postulujemy także w innym miejscu opracowania).

4. Interaktywny raport Power BI umożliwia szczegółową eksplorację danych na temat nabywców i dostawców w poszczególnych sektorach; pozwala też zejść do poziomu umowy. Z racji problemów z jakością danych jest to raczej ćwiczenie poglądowe mające pokazać potencjał analizy danych, a nie twardy dowód, na podstawie którego można wyciągać konkretne wnioski. Poniżej przedstawiamy skrót ustaleń, jakie wyłoniły się z analizy Power BI, przy czym są one jedynie podstawą dla dalszych interesujących pytań. Ostatecznym źródłem danych dotyczących zamówień publicznych w Polsce na tym etapie pozostają doroczne sprawozdania UZP.

1.2 Definicje sektorów

5. Podobnie jak dla potrzeb wyżej opisanej analizy, sektory zdefiniowano według kodów CPV w następujący sposób:

- Budownictwo – wszystkie kody w dziale 45000000-7 Roboty budowlane;
- Usługi informatyczne – wszystkie kody w dziale 72000000-5 Usługi informatyczne: konsultacyjne, opracowywania oprogramowania, internetowe i wsparcia;
- Urzędnia medyczne – wszystkie kody w grupie 33100000-1 Urzędnia medyczne;
- Gospodarka odpadami – wszystkie kody w dziale 90000000-7 Usługi odbioru ścieków, usuwania odpadów, czyszczenia/sprzątania i usługi ekologiczne.

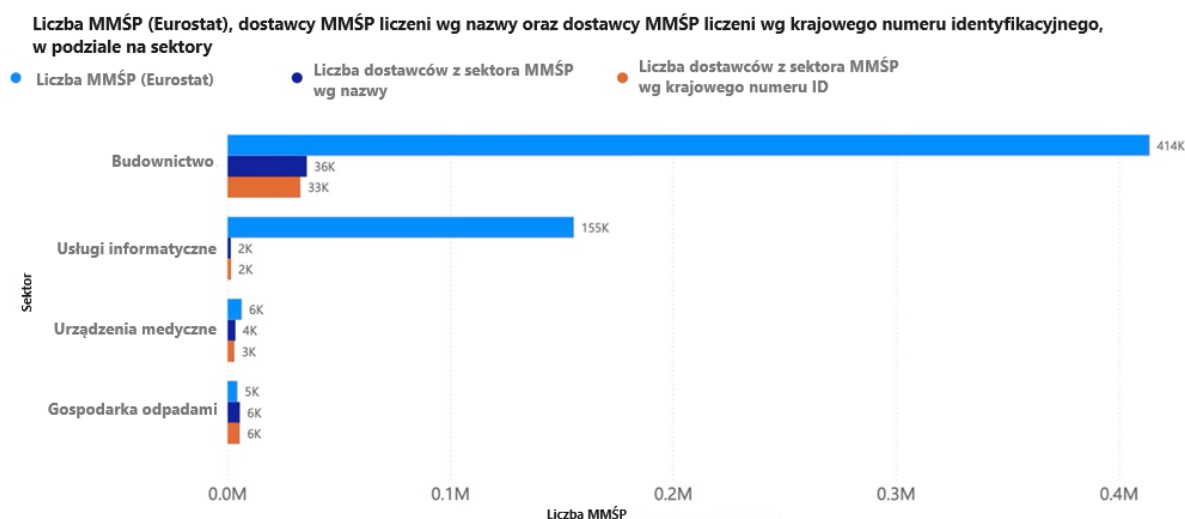
1.3 Aktywność MMŚP w zamówieniach publicznych według sektorów

6. Na Rys. A3 pokazano dane Eurostatu dotyczące liczby MMŚP działających w Polsce w 2022 r. w różnych sektorach gospodarki w porównaniu z liczbą MMŚP, którym udzielono zamówienia publicznego według zbioru danych z ogłoszeń o wyniku postępowania. Porównanie jest przybliżone, ponieważ Eurostat definiuje sektory na podstawie kodów NACE (statystyczna klasyfikacja działalności gospodarczej w UE), które nie stanowią idealnego odwzorowania kodów CPV. Zawarte w ogłoszeniach o wyniku postępowania dane dotyczące krajowego numeru identyfikacyjnego dostawcy są niekompletne, więc dla celów porównawczych dostawców z sektora MMŚP zliczono posiłkując się zarówno nazwą, jak i krajowym numerem identyfikacyjnym.

7. Kolejne wyzwanie polega na tym, że w sektorze gospodarki odpadami liczba dostawców MMŚP pracujących dla sektora publicznego zidentyfikowanych na bazie ogłoszeń o wyniku postępowania przewyższa liczbę MMŚP według Eurostatu. Powodem może być rozbieżność definicji NACE i CPV i/lub przeszacowanie liczby dostawców MMŚP na skutek niedoskonałej jakości danych w zbiorze ogłoszeń o wyniku postępowania. Poza tym, wielu dostawców w sektorze gospodarki odpadami to przedsiębiorstwa należące w całości do samorządu, przez co – jak zasugerowano – Eurostat może nie klasyfikować takich przedsiębiorstw jako MMŚP.

8. Pomimo wyzwań po stronie danych mocne dowody zdają się sugerować, iż w sektorze urządzeń medycznych i gospodarki odpadami mamy sporo dostawców będących MMŚP, natomiast w budownictwie i usługach IT odsetek dostawców z sektora MMŚP jest znacznie niższy. Może to wynikać ze znacznie większego znaczenia sektora publicznego jako nabywcy w sektorze urządzeń medycznych i gospodarki odpadami.

Rys. A3 Liczba MMŚP i liczba dostawców będących MMŚP w poszczególnych sektorach

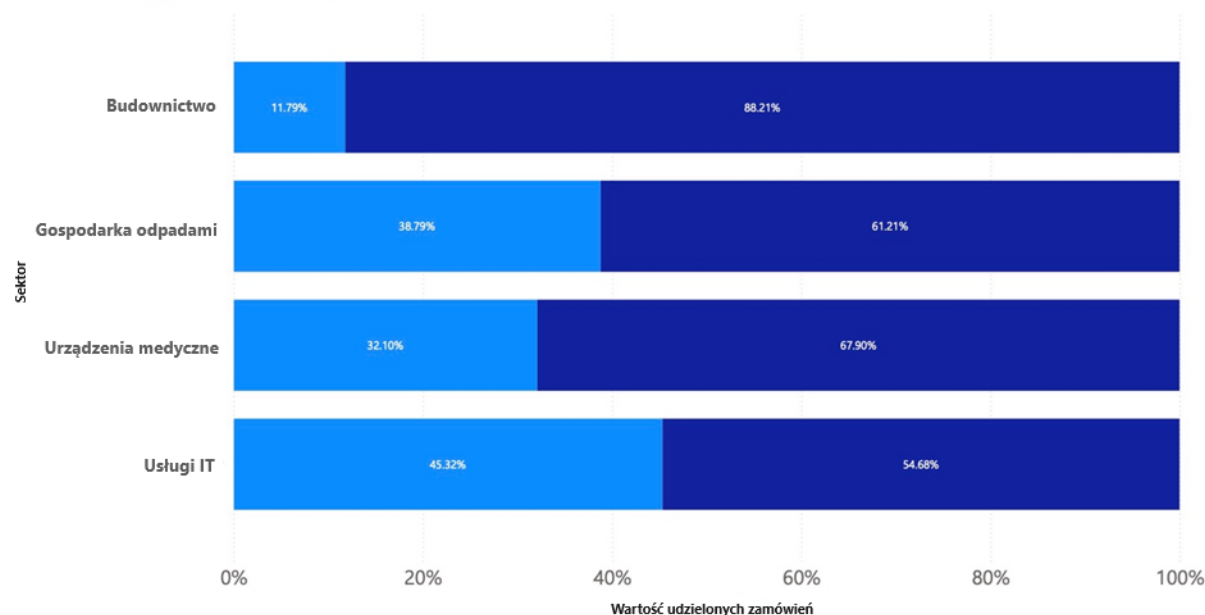


9. Na Rys. A4 przedstawiono odsetek sumarycznej wartości zamówień udzielonych MMŚP w czterech sektorach. I tak, w budownictwie na MMŚP przypada ponad 88% zamówień (kwotowo), podczas gdy w usługach IT jest to poniżej 55%. To ostatnie jest szczególnie uderzające, ponieważ porównanie z danymi Eurostatu na Rys. A3 sugeruje, że w Polsce w branży usług IT działa wiele MMŚP, które w ogóle nie ubiegają się o zamówienia publiczne.

Rys. A4 Odsetek zamówień udzielonych MMŚP (kwotowo), w podziale na sektory

Odsetek udzielonych zamówień (kwotowo) w podziale na sektory i status MMŚP

Wielkość firmy ● Duża lub nieznaną ● MMŚP



1.4 Poziom konkurencji w zależności od sektora

10. Na Rys. A5 poniżej przedstawiono liczbę zamówień udzielonych w każdym z sektorów na podstawie ogłoszeń o wyniku postępowania na tle danych o poziomie konkurencji, w podziale na kategorie takie jak:

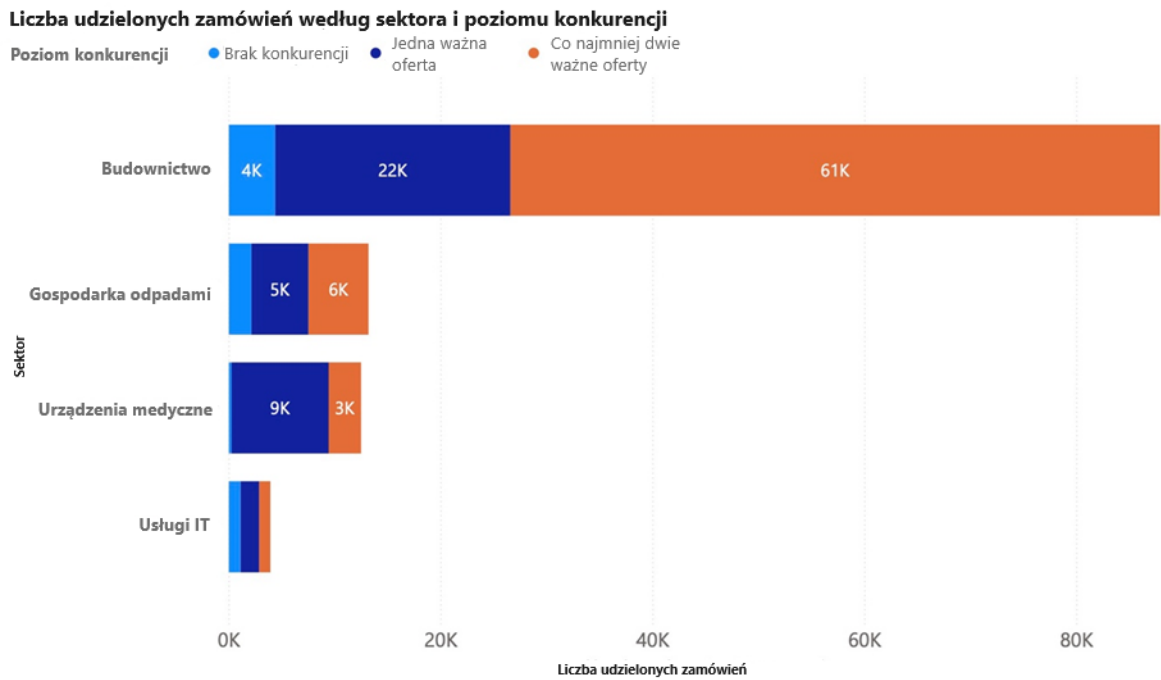
- Brak konkurencji – w przypadku zamówień zwolnionych ze stosowania zasady konkurencyjności;
- Jedna ważna oferta lub co najmniej dwie ważne oferty – w przypadku zamówień udzielanych z zachowaniem zasady konkurencyjności.

11. Odsetek zamówień udzielonych na podstawie dwóch lub więcej ważnych ofert jest znacznie wyższy w budownictwie niż w pozostałych trzech sektorach. Większa konkurencja w sektorze budowlanym jest również wyraźnie widoczna na Rys. A7, który pokazuje odsetek sumarycznej wartości zamówień udzielonych w każdym sektorze w zależności od poziomu konkurencji.

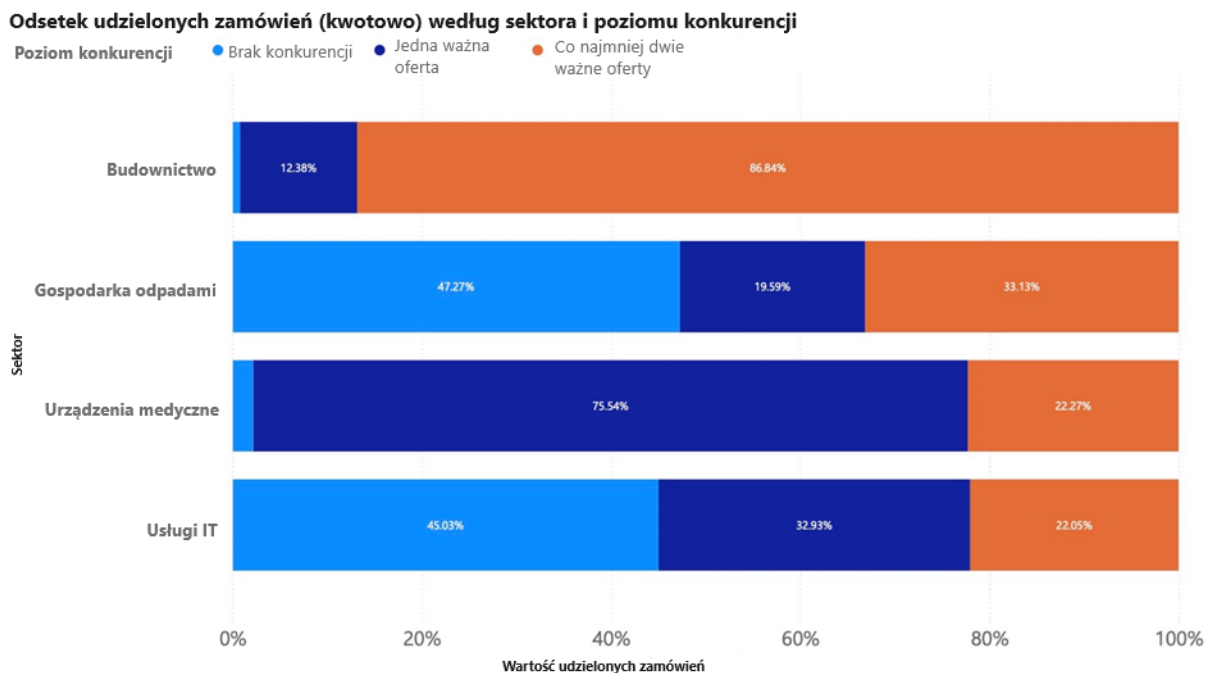
12. Na Rys. A5 i Rys. A6 pokazano, że wysoki odsetek zamówień (zarówno liczbowo, jak i kwotowo) w sektorze urządzeń medycznych jest udzielany na podstawie jednej ważnej oferty. Zasugerowano, że może to przynajmniej po części wynikać z odmiennej specyfikacji urządzeń różnych producentów, co z czasem może skutkować zablokowaniem i ograniczeniem konkurencji.

13. Jak można wnioskować na podstawie Rys. A6, zarówno w sektorze usług IT, jak i w sektorze gospodarki odpadami niemal połowa zamówień (kwotowo) została udzielona bez stosowania zasady konkurencyjności.

Rys. A5 Liczba udzielonych zamówień według sektora i poziomu konkurencji



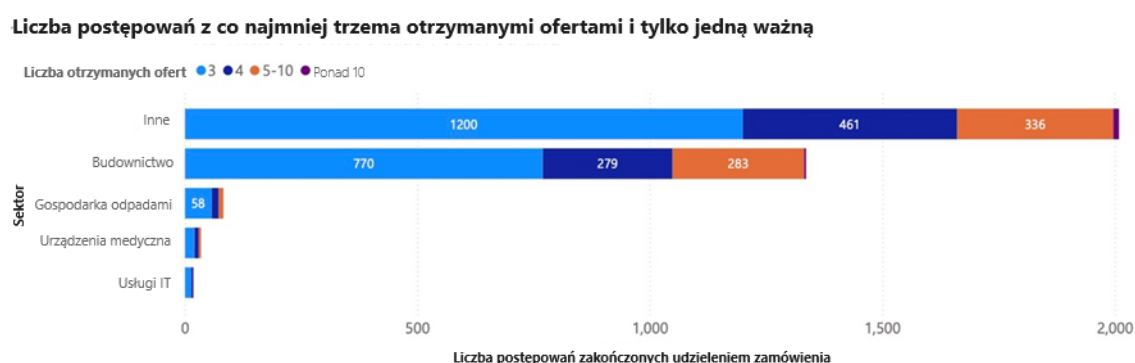
Rys. A6 Odsetek udzielonych zamówień (kwotowo) według sektora i poziomu konkurencji



14. Wreszcie, z informacji zwrotnej zebranej podczas spotkań i sesji fokusowych wynika, że może dochodzić do zakłócenia konkurencji na skutek zbyt restrykcyjnych kryteriów kwalifikacji dostawców i wykluczenia dużej części ofert. Tę pierwszą kwestię można zbadać jedynie poprzez analizę próbki dokumentacji przetargowej, ale w ogłoszeniu o wynikach postępowania znajdziemy informację o liczbie ofert otrzymanych i ofert odrzuconych. Na Rys. A7 poniżej przedstawiono liczbę udzielonych zamówień w każdym z sektorów dla scenariusza

co najmniej trzech otrzymanych ofert i odrzucenia wszystkich z wyjątkiem jednej. Następnie uszeregowano dane według liczby otrzymanych ofert. Liczba postępowań, w których odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej, nie jest wysoka w porównaniu z ogólną liczbą postępowań w każdym sektorze, ale nie jest też bez znaczenia. Możliwe więc, że mamy tu do czynienia z praktykami zagrażającymi konkurencji, ale jakość danych nie daje możliwości potwierdzenia takiej tezy. Warto byłoby powtórzyć analizę w późniejszym terminie, po podjęciu działań mających na celu poprawę jakości danych. Jeśli wówczas nadal zaobserwuje się znaczną liczbę postępowań, w których odrzucono wszystkie oferty z wyjątkiem jednej, wskazane będzie dalsze zbadanie tematu pod kątem rozwiązań takich jak skuteczniejsze edukowanie oferentów, bardziej jednoznaczna specyfikacja lub zmiana zachowania niektórych nabywców.

Rys. A7 Liczba postępowań w podziale na sektory, w których złożono co najmniej 3 oferty i odrzucono wszystkie z wyjątkiem jednej



Pola danych w ogłoszeniach o wyniku postępowania

Pole oryginalne	Maszynowe tłumaczenie na j. angielski
clientType	clientType
orderType	orderType
tenderType	tenderType
noticeType	noticeType
noticeNumber	noticeNumber
bzpNumber	bzpNumber
isTenderAmountBelowEU	isTenderAmountBelowEU
publicationDate	publicationDate
orderObject	orderObject
cpvCode	cpvCode
submittingOffersDate	submittingOffersDate
procedureResult	procedureResult
organizationName	organizationName
organizationCity	organizationCity
organizationProvince	organizationProvince
organizationCountry	organizationCountry
organizationNationalId	organizationNationalId
organizationId	organizationId
tenderId	tenderId
objectId	objectId
1.1.) Rola zamawiającego	1.1.) Role of the ordering party
1.2.) Nazwa zamawiającego:	1.2.) Name of the ordering party:
1.4) Krajowy Numer Identyfikacyjny:	1.4) National Identification Number:
1.5) Adres zamawiającego	1.5) Ordering party's address
1.5.1.) Ulica:	1.5.1.) Street:
1.5.2.) Miejscowość:	1.5.2.) Location:
1.5.3.) Kod pocztowy:	1.5.3.) Postal code:
1.5.4.) Województwo:	1.5.4.) Voivodeship:
1.5.5.) Kraj:	1.5.5.) Country:
1.5.6.) Lokalizacja NUTS 3:	1.5.6.) NUTS 3 location:
1.5.7.) Numer telefonu:	1.5.7.) Telephone number:
1.5.9.) Adres poczty elektronicznej:	1.5.9.) E-mail address:
1.5.10.) Adres strony internetowej zamawiającego:	1.5.10.) Ordering party's website address:
1.6.) Adres strony internetowej prowadzonego postępowania:	1.6.) Website address of the proceedings:
1.7.) Rodzaj zamawiającego:	1.7.) Type of ordering party:

Pole oryginalne

- 1.8.) Przedmiot działalności zamawiającego:
- 2.1.) Ogłoszenie dotyczy:
- 2.2.) Ogłoszenie dotyczy usług społecznych i innych szczególnych usług:
- 2.3.) Nazwa zamówienia albo umowy ramowej:
- 2.4.) Identyfikator postępowania:
- 2.5.) Numer ogłoszenia:
- 2.6.) Wersja ogłoszenia:
- 2.7.) Data ogłoszenia:
- 2.8.) Zamówienie albo umowa ramowa została ujęta w planie postępowania:
- 2.11.) Czy zamówienie albo umowa ramowa dotyczy projektu lub programu wspieranego ze środków Unii Europejskiej:
- 2.13.) Zamówienie/umowa ramowa było poprzedzone ogłoszeniem o zamierzeniu/ogłoszeniem o zamiarze zawarcia umowy:
- 2.14.) Numer ogłoszenia:
- 3.1.) Tryb udzielenia zamówienia wraz z podstawą prawną
- 4.2.) Zamawiający udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania:
- 4.3.) Wartość zamówienia:
- 4.4.) Rodzaj zamówienia:
- 4.5.1.) Krótki opis przedmiotu zamówienia
- 4.5.3.) Główny kod CPV:
- 5.1.) Postępowanie zakończyło się zawarciem umowy albo unieważnieniem postępowania:
- 6.1.) Liczba otrzymanych ofert lub wniosków:
- 6.1.3.) Liczba otrzymanych od MŚP:
- 6.1.4.) Liczba ofert wykonawców z siedzib w państwach EOG innych niż państwo zamawiającego:
- 6.1.5.) Liczba ofert wykonawców z siedzib w państwie spoza EOG:

Maszynowe tłumaczenie na j. angielski

- 1.8.) Subject of the ordering party's activities:
- 2.1.) The announcement concerns:
- 2.2.) The notice applies to social and other specific services:
- 2.3.) Name of the order or framework agreement:
- 2.4.) Procedure identifier:
- 2.5.) Advertisement number:
- 2.6.) Announcement version:
- 2.7.) Date of announcement:
- 2.8.) The order or framework agreement is included in the action plan:
- 2.11.) Does the contract or framework agreement concern a project or program co-financed by the European Union:
- 2.13.) The order/framework agreement was preceded by a notice of order/announcement of intention to conclude a contract:
- 2.14.) Advertisement number:
- 3.1.) Procedure for awarding the contract along with the legal basis
- 4.2.) The ordering party awards the contract in parts, each of which is the subject of separate proceedings:
- 4.3.) Order value:
- 4.4.) Type of order:
- 4.5.1.) Brief description of the subject of the order
- 4.5.3.) Main CPV code:
- 5.1.) The proceedings ended with the conclusion of an agreement or the cancellation of the proceedings:
- 6.1.) Number of offers or applications received:
- 6.1.3.) Number received from SMEs:
- 6.1.4.) Number of offers from contractors based in EEA countries other than the contracting authority's country:
- 6.1.5.) Number of offers from contractors based in a non-EEA country:

Pole oryginalne

6.1.6.) Liczba ofert odrzuconych, w tym liczba ofert zawierających cenę lub koszt:

6.1.7.) Liczba ofert zawierających cenę lub koszt:

6.2.) Cena lub koszt oferty z najniższą ceną lub kosztem:

6.3.) Cena lub koszt oferty z najwyższą ceną lub kosztem:

6.4.) Cena lub koszt oferty wykonawcy, któremu udzielono zamówienia:

6.5.) Do wyboru najkorzystniejszej oferty zastosowano aukcję elektroniczną:

6.6.) Oferta wybranego wykonawcy jest ofertą wariantową:

7.1.) Czy zamówienie zostało udzielone wykonawcom wspólnie ubiegającym się o udzielenie zamówienia:

7.2.) Wielkość przedsiębiorstwa wykonawcy:

7.3.) Dane (firmy) wykonawcy, któremu udzielono zamówienia:

7.3.1) Nazwa (firma) wykonawcy, któremu udzielono zamówienia:

7.3.2) Krajowy Numer Identyfikacyjny:

7.3.3) Ulica:

7.3.4) Miejscowość:

7.3.5) Kod pocztowy:

7.3.6.) Województwo:

7.3.7.) Kraj:

7.4.) Czy wykonawca przewiduje powierzenie wykonania części zamówienia podwykonawcom?:

8.1.) Data zawarcia umowy:

8.2.) Wartość umowy/umowy ramowej:

8.3.) Okres realizacji zamówienia albo umowy ramowej:

Maszynowe tłumaczenie na j. angielski

6.1.6.) Number of rejected offers, including the number of offers with an abnormally low price or cost:

6.1.7.) Number of offers containing an abnormally low price or cost:

6.2.) Price or cost of the offer with the lowest price or cost:

6.3.) Price or cost of the offer with the highest price or cost:

6.4.) Price or cost of the offer of the economic operator who has been awarded the contract:

6.5.) An electronic auction was used to select the most advantageous offer:

6.6.) The selected contractor's offer is a variant offer:

7.1.) Whether the contract was awarded to economic operators jointly applying for the contract:

7.2.) Size of the contractor's enterprise:

7.3.) Details (company) of the contractor to whom the order was awarded:

7.3.1) Name (company name) of the economic operator to whom the contract was awarded:

7.3.2) National Identification Number:

7.3.3) Street:

7.3.4) Location:

7.3.5) Postal code:

7.3.6.) Voivodeship:

7.3.7.) Country:

7.4.) Does the contractor plan to entrust the performance of part of the order to subcontractors?:

8.1.) Date of conclusion of the contract:

8.2.) Value of the contract/framework agreement:

8.3.) Period of execution of the order or framework agreement:

Załącznik 2. Przykłady z innych krajów

1. Irlandia

Republika Irlandii od ponad dekady podejmuje kroki na rzecz aktywizacji MŚP na rynku zamówień publicznych, wdrażając m.in. środki znane z wielu państw członkowskich UE. Irlandzki Urząd Zamówień Publicznych (OGP) koncentruje się zwłaszcza na wyzwaniach związanych ze skutecznym udzielaniem zamówień publicznych na projekty inwestycyjne: chodzi nie tylko o udział MŚP, ale szerzej o dobry stosunek jakości do ceny oraz efektywność. W odpowiedzi na te wyzwania w 2019 r. z inicjatywy OGP powstała Akademia Kompetencji Rynkowych (CSA).

Misją Akademii jest szkolenie menedżerów usług publicznych z wiodących tematów, umiejętności rynkowych i najlepszych praktyk w zakresie skutecznej realizacji projektów w całym cyklu życia. Twórcy Akademii wyszli z założenia, że projekty oparte na procedurach zamówień publicznych są często skomplikowane i pomimo najlepszego planowania pełne nieprzewidzianych zwrotów akcji, dlatego urzędnicy potrzebują kompetencji rynkowych, aby szybko i skutecznie reagować w trudnych sytuacjach.

W myśl ambitnych założeń Narodowego Planu Rozwoju na lata 2018-2027, początkowym celem Akademii było zabezpieczenie szkoleń w zakresie planowania, zamawiania i zarządzania publicznymi projektami inwestycyjnymi. W IV kwartale 2019 r. Akademia uruchomiła pilotażowy program szkoleniowy składający się z pięciu modułów, obejmujący kluczowe umiejętności rynkowe w zakresie zarządzania publicznymi projektami inwestycyjnymi. Program powstał na bazie autentycznych przykładów i doświadczeń krajowych organów odpowiedzialnych za roboty publiczne (*Office of Public Works*), gospodarkę wodną (*Irish Water*) oraz infrastrukturę transportową (*Transport Infrastructure Ireland*), a także Rady Hrabstwa Cork, a w realizację modułów szkoleniowych zaangażowano szereg dostawców.

Akademia Kompetencji Rynkowych działa z dużym rozmachem; projekty kursów szkoleniowych powstają przy udziale Grupy Doradczej i dodatkowo Grupy ds. Budownictwa; zasiadają w nich przedstawiciele różnych resortów i organów administracji rządowej. W najnowszej wersji katalogu szkoleniowego⁸⁵ dostępne są kursy na poziomie podstawowym, średnio zaawansowanym i eksperckim, a także wydarzenia branżowe i szkolenia dla kadry kierowniczej wyższego szczebla w dziedzinie zarządzania publicznymi projektami budowlanymi.

2. Indie

2.1 Ramy prawne i instytucjonalne

Ustawę o rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw z 2006 r.⁸⁶ (ustawa z 2006 r.) przyjęto, by zaadresować wszystkie główne czynniki mające wpływ na funkcjonowanie MŚP na rynku. Ustawa z 2006 r. ma wspierać rozwój i konkurencyjność MŚP. Zastosowana w niej definicja MŚP różni się jednak od definicji unijnej, opartej na liczbie pracowników i wartości obrotów. Zgodnie z ww. ustawą w Indiach:

- przedsiębiorstwa produkcyjne⁸⁷, w przypadku których wartość inwestycji w środki trwałe:

⁸⁵ [OGP Commercial Skills Academy Training Prospectus](#)

⁸⁶ [The Micro, Small and Medium Enterprises Development Act 2006](#)

⁸⁷ Ścisłe rzecz biorąc, chodzi o produkcję lub wytwarzanie dóbr w branżach ujętych w załączniku do ustawy z 1951 r.: [First Schedule to the Industries \(Development and Regulation\) Act 1951](#)

- nie przekracza 2,5 mln rupii (ok. 125 tys. zł) – należą do kategorii mikro przedsiębiorstw;
- mieści się w przedziale 2,5 mln – 50 mln rupii (ok. 2,5 mln zł) – należą do kategorii małych przedsiębiorstw;
- mieści się w przedziale 50 mln – 100 mln rupii (ok. 5 mln zł) – należą do kategorii średnich przedsiębiorstw;
- przedsiębiorstwa usługowe, w przypadku których wartość inwestycji w środki trwałe:
 - nie przekracza 1 mln rupii (ok. 50 tys. zł) – należą do kategorii mikro przedsiębiorstw;
 - mieści się w przedziale 1 mln – 20 mln rupii (ok. 1 mln zł) – należą do kategorii małych przedsiębiorstw;
 - mieści się w przedziale 20 mln – 50 mln rupii (ok. 2,5 mln zł) – należą do kategorii średnich przedsiębiorstw.

9 maja 2007 r. dawne Ministerstwo Przemysłu Drobego oraz dawne Ministerstwo Przemysłu Rolnego i Wiejskiego połączono w Ministerstwo ds. Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw. W Indiach odpowiedzialność za promocję i rozwój MMŚP spoczywa w głównej mierze na władzach stanowych, natomiast Ministerstwo ma te wysiłki wspierać poprzez kształtowanie polityki, wdrażanie programów i monitorowanie ich realizacji. Jednym z zadań Ministerstwa jest promowanie udziału MŚP w zamówieniach publicznych.

Ministerstwo ściśle współpracuje z założoną w 1955 r. spółką skarbu państwa o nazwie *National Small Industries Corporation* (NSIC), której misją jest promowanie rozwoju MMŚP na terenie kraju. NSIC wdraża rozmaite programy i projekty za pośrednictwem 9 delegatur, 39 oddziałów, 12 pododdziałów, 5 ośrodków usług technicznych, 3 ośrodków dodatkowych usług technicznych, 2 parków technologii programistycznych, 23 biur rozwoju biznesu i jednego biura zagranicznego. Obsługuje dwa kluczowe programy związane z zamówieniami publicznymi:

- **Konsorcja przetargowe i marketing**, czyli program, w ramach którego NSIC tworzy konsorcja mikro i małych przedsiębiorstw (MŚP) wytwarzających ten sam produkt w celu połączenia ich zdolności produkcyjnych, a także uczestniczy w przetargach w imieniu MŚP albo konsorcjów, a w przypadku konsorcjów rozdziela zamówienia między indywidualne MŚP na miarę ich mocy produkcyjnych;
- **Portal internetowy (*Single Point Registration for Government Purchase*)**, na którym rejestrują się MŚP (<https://www.nsicspronline.com>) zainteresowane adresowanymi do nich instrumentami polityki zakupowej państwa (patrz niżej).

2.2 Instrumenty wsparcia dla mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw zainteresowanych rynkiem zamówień publicznych

Na mocy ustawy z 2006 r.⁸⁸, w 2012 r. wydano zarządzenie (zarządzenie z 2012 r.) wprowadzające w życie szereg instrumentów promujących aktywność MŚP na rynku zamówień publicznych:

⁸⁸ [2012 Order under the Micro, Small and Medium Enterprises Development Act](#)

- Każde centralne ministerstwo, urząd i centralne przedsiębiorstwo sektora publicznego (CPSU)⁸⁹ zobowiązano do realizacji rocznego celu w postaci co najmniej 20 procent zamówień⁹⁰ z sektora MŚP, przy czym cel ten obowiązuje od 1 kwietnia 2015 r.;
- Ministerstwa, urzędy i CPSU mają w swoich sprawozdaniach rocznych uwzględniać wyznaczone i zrealizowane cele w obszarze zamówień;
- W 20-procentowej puli zamówień dla MŚP, 4 punkty procentowe (tj. 20% z 20%) przypada na MŚP należące do przedsiębiorców pochodzących z grup nieuprzywilejowanych z uwagi na przynależność do określonej kasty lub grupy etnicznej (tzw. grupy SC/ST);
- W przypadku gdy najniższą cenę zaproponował oferent inny niż MŚP, MŚP z ceną do 15% wyższą od najniższej ma prawo dostarczyć co najmniej 25% wartości zamówienia, pod warunkiem, że obniży swoją cenę do poziomu najniższej ceny; a w przypadku gdy więcej niż jedno MŚP podało cenę do 15% wyższą od najniższej, dostawy będą dzielone proporcjonalnie do ilości zamówienia;
- W stosownych przypadkach ministerstwa, urzędy i CPSU zobowiązano do opracowania programów rozwoju dostawców lub organizacji spotkań dla nabywców i dostawców, a także do przeprowadzenia specjalnych programów rozwoju dostawców lub organizacji spotkań dla nabywców i dostawców adresowanych do przedsiębiorców z grup nieuprzywilejowanych (tzw. grupy SC/ST);
- W stosownych przypadkach ministerstwa, urzędy i CPSU zobowiązano do zawierania z MŚP cyklicznych umów o stałej stawce;
- Należy obniżyć koszty transakcyjne dla MŚP poprzez zapewnienie dostępu do e-zamówień i zwolnienie MŚP z obowiązku wpłacania zaliczki (odpowiednik wadium);
- Ministerstwa, urzędy i CPSU zobowiązano do sporządzania rocznych planów zamówień i publikowania ich na stronach internetowych;
- NSIC zobowiązano do prowadzenia programów informacyjnych obejmujących większą liczbę przedsiębiorców z grup nieuprzywilejowanych (w ramach programów tworzenia konsorcjów), a także do otwarcia specjalnego okienka na portalu rejestracyjnym dla przedsiębiorców z tych grup społecznych;
- Stworzono wykaz 358 pozycji zakupowych „zarezerwowanych” do zakupu wyłącznie od MŚP;
- W Ministerstwie ds. Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw miała zostać powołana specjalna komórka ds. skarg i zażaleń w celu rozstrzygania podnoszonych przez MŚP zastrzeżeń wobec ministerstw, urzędów i CPSU, w tym stosowania nieuzasadnionych wymagań stawiających MŚP w niekorzystnej sytuacji; oraz
- Specjalna komisja pod auspicjami Ministerstwa ds. Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw miała dokonywać przeglądu 358 pozycji zakupowych

⁸⁹ Centralne przedsiębiorstwa sektora publicznego to spółki z udziałem skarbu państwa, w których rząd Indii posiada co najmniej 51% kapitału zakładowego.

⁹⁰ Z wyłączeniem importu uzbrojenia dla celów obronnych.

zarezerwowanych dla MŚP, rozpatrywać wnioski od pozostałych ministerstw, urzędów i CPSU o zwolnienie z 20-procentowego celu i monitorować postępy, w tym analizować powody podawane przez ministerstwa, urzędy i CPSU jako uzasadnienie dla braku realizacji celów.

W 2018 r. przyjęto kolejne rozporządzenie⁹¹ (rozporządzenie z 2018 r.), które weszło w życie z dniem 1 kwietnia 2019 r. Na mocy tego rozporządzenia:

- Docelową wartość zamówień od MŚP obowiązującą wszystkie ministerstwa, urzędy i CPSU podniesiono z 20% do 25%; oraz
- W ramach 25-procentowego celu rocznego wydzielono cel cząstkowy w wysokości 3 punktów procentowych dla zamówień udzielanych MŚP będących własnością kobiet.

2.3 Efekty polityki

W 2017 r. indyjskie Ministerstwo ds. Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw uruchomiło portal Sambandh⁹² celem lepszego monitorowania zamówień udzielanych MŚP. Z danych publikowanych na portalu wynika, że o ile ministerstwa i urzędy prowadzą bardzo ograniczoną sprawozdawczość, spółki z udziałem skarbu państwa (CPSU) spisują się dużo lepiej. Jak można wnioskować na podstawie danych od organów, które faktycznie złożyły sprawozdania, odsetek zamówień udzielonych MŚP wzrósł z 22,6% w latach 2017-18 do 34,9% w latach 2022-23; odsetek zamówień udzielonych MŚP będących własnością kobiet wzrósł z 0,2% w latach 2018-19 do 1,3% w latach 2022-23; natomiast odsetek zamówień udzielonych MŚP będących własnością przedsiębiorców z grup nieuprzywilejowanych (SC/ST) wzrósł z 0,5% w latach 2017-18 do 0,9% w latach 2022-23 (Tabela A26 poniżej).

Tabela A26 Dane zakupowe z portalu Sambandh, 2017-18 oraz 2022-23

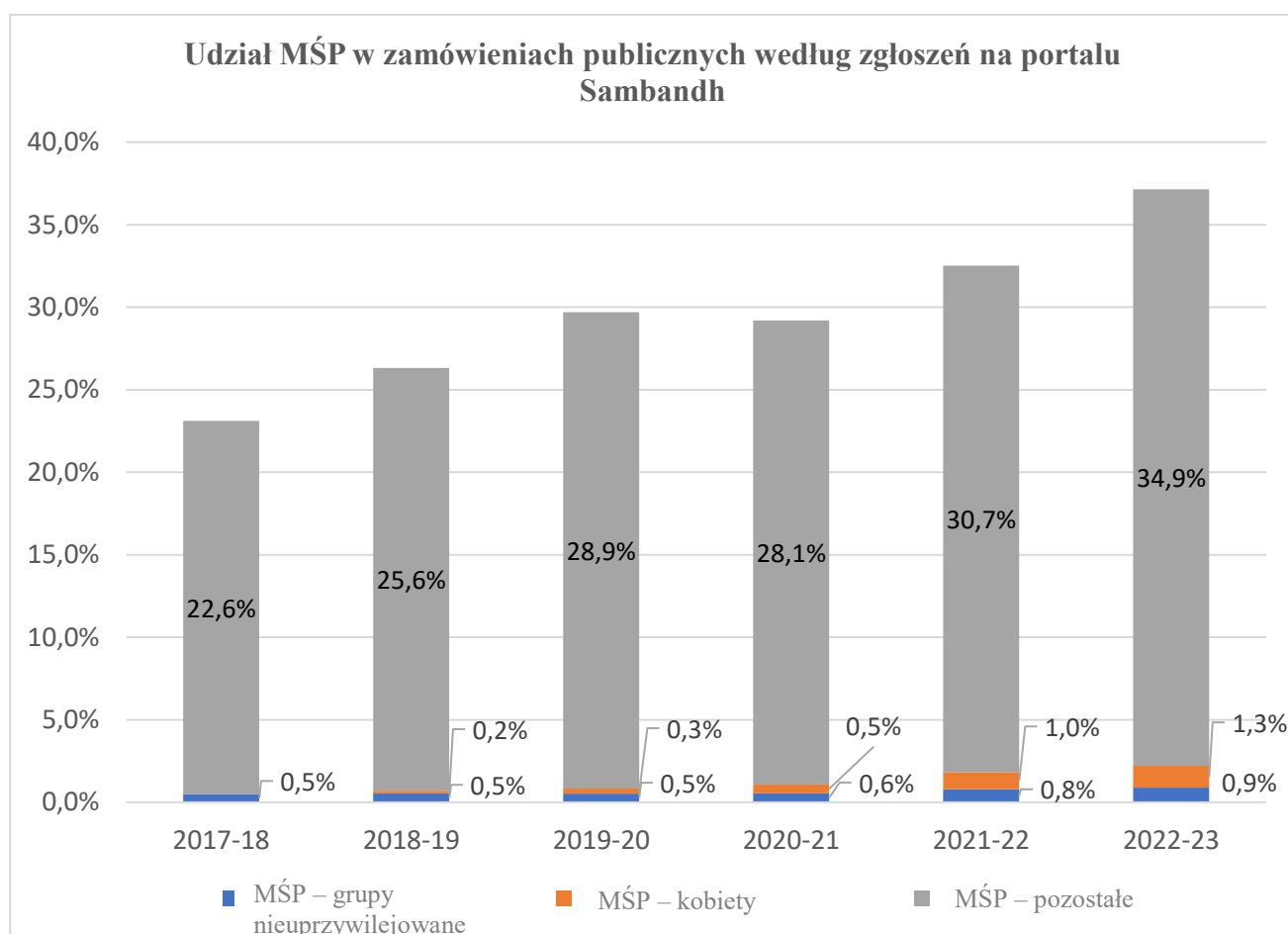
Rok	Zamówienia ogółem (w mln rupii)	Zamówienia od MŚP			Sprawozdanie złożyły następujące podmioty
		MŚP ogółem (w mln rupii)	MŚP grupy nieuprzywilejowane (SC/ST) (w mln rupii)	MŚP należące do kobiet (w mln rupii)	
2017-18	1 140 420,5	263 574,6	5 447,2	-	169 spółek SP 1 ministerstwo 1 urząd
2018-19	1 534 845,1	403 997,0	8 247,1	2 325,6	166 spółek SP 0 ministerstw 0 urzędów
2019-20	1 314 606,8	390 371,3	6 914,3	3 935,1	152 spółki SP 0 ministerstw 0 urzędów
2020-21	1 394 198,1	407 176,7	7 685,3	7 492,0	161 spółek SP 0 ministerstw 0 urzędów
2021-22	1 653 830,4	537 785,8	13 025,0	17 132,7	162 spółki SP 0 ministerstw 0 urzędów

⁹¹ [2018 Order under the Micro, Small and Medium Enterprises Development Act](#)

⁹² <https://sambandh.msme.gov.in>

Rok	Zamówienia ogółem (w mln rupii)	Zamówienia od MŚP			Sprawozdanie złożyły następujące podmioty
		MŚP ogółem (w mln rupii)	MŚP grupy nieuprzywilejowane (SC/ST) (w mln rupii)	MŚP należące do kobiet (w mln rupii)	
2022-23	1 742 567,4	647 276,0	15 453,6	23 156,8	166 spółek SP 0 ministerstw 2 urzędy

Rys. A8 Udział MŚP w zamówieniach publicznych według zgłoszeń na portalu Sambandh, 2017-18 oraz 2022-23



3. Albania

Albański Urząd Zamówień Publicznych wprowadził nowy elektroniczny system składania skarg dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia oraz zarządzania procesem składania skarg. Wszystkie nowe skargi są publikowane na urzędowej stronie internetowej⁹³, a informacje o kolejnych etapach procesu rozpatrywania skarg są podawane na bieżąco w formacie nadającym się do odczytu maszynowego. Dostępne są kopie PDF decyzji

⁹³ <https://kpp.al/en/Ankesa>

począwszy od 2010 r., a w swoim miesięcznym biuletynie⁹⁴ urząd podaje m.in. szczegółowe informacje o złożonych skargach, podjętych decyzjach i sprawach wniesionych do sądu.

Decyzja w sprawie systemu zapadła, gdy w lipcu 2020 r. mianowano nowego prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w Albanii. Przed wprowadzeniem systemu elektronicznego skargi składano w formie papierowej, mimo że Albania korzystała z e-zamówień w pozostałej części procesu zawierania umów od 2009 r. System oddano do użytku w październiku 2021 r., a koszt powstania systemu oraz czteroletniego wsparcia technicznego nie przekracza 2 mln dolarów.

Opłata za rozpatrzenie skargi stanowi 0,5% wartości zamówienia, co ma zniechęcać do nadużyć. Opłata jest zwracana, jeśli skarga zostanie uwzględniona. Średni czas rozpatrywania skargi skrócił się z 20 dni w 2020 r. do 12 dni do 2022 r. Ponadto odsetek decyzji urzędu, od których wniesiono odwołanie do sądu, spadł z 9,8% w 2020 r. do 4 – 5% w lipcu 2022 r. Według danych z urzędowej strony internetowej, w 2023 r. wydano 851 decyzji, a tylko 26 zostało zaskarżonych do sądu (tj. nieco ponad 3%)

Według wyników ankiet przeprowadzonych przez albański Urząd Zamówień Publicznych, 93% z 55 ankietowanych firm jest zdania, że większa przejrzystość jest zachętą do stawiania do przetargu, a 82% deklaruje, że dzięki elektronicznemu systemowi rozpatrywanie skargi i podejmowanie decyzji w ich sprawie miało bardziej sprawiedliwy przebieg.

Albański Urząd Zamówień Publicznych stwierdził, że proces rozpatrywania skarg może być źródłem cennych spostrzeżeń i lekcji na przyszłość – zarówno pod względem często spotykanych wyzwań w procesie zamówień publicznych, jak i pod względem wsparcia wykonawców w formułowaniu skarg. W tym celu odbyło się wiele bezpośrednich i zdalnych spotkań dla zamawiających i wykonawców; przewidziano także program sesji szkoleniowych i konferencji⁹⁵ adresowanych do nowych firm i praktyków w obszarze zamówień publicznych.

4. Litwa

Sporządzona przez Komisję Europejską tabela wyników jednolitego rynku w zakresie dostępu do zamówień publicznych z 2023 r.⁹⁶ pokazuje, że Litwa jest jednym z liderów w UE pod względem obecności MŚP na rynku zamówień publicznych: w 91% postępowań powyżej progów UE notuje się udział MŚP, a 94% ofert w postępowaniach zakończonych udzieleniem zamówienia pochodzi od MŚP. Liczby te pokazują radykalną poprawę od 2017 r., czyli pierwszego roku, dla którego tabela wyników UE zawiera wskaźniki udziału MŚP. W 2017 r. w ok. 30% postępowań powyżej progów UE uczestniczyli wykonawcy z sektora MŚP, a około 78% ofert na te zamówienia pochodziło od MŚP.

Litwa dokonała transpozycji dyrektywy 2014/24/UE w nowej ustawie o zamówieniach publicznych, która weszła w życie 1 maja 2017 r.⁹⁷ W 2019 r. Komisja Europejska opublikowała raport⁹⁸ dotyczący aktywności MŚP i instrumentów stosowanych w tym obszarze przez państwa członkowskie (raport KE z 2019 r.). Na tym etapie Litwa była już w grupie krajów o najwyższym udziale MŚP w postępowaniach powyżej progu – zarówno pod względem liczby, jak i wartości zamówień udzielonych MŚP. W raporcie KE z 2019 r. czytamy również, że przypadająca na MŚP pula stanowiąca kwotowo 84,4% ogółu zamówień powyżej

⁹⁴ <https://kpp.al/en/Buletin>

⁹⁵ <https://kpp.al/en/Trajnime>

⁹⁶ https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en

⁹⁷ [OECD Public Governance Reviews: SMEs in Public Procurement – Practices and Strategies for Shared Benefits](#), październik 2018 r.

⁹⁸ [Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it - 697/PP/GRO/IMA/18/1131/10226](#)

progę zdecydowanie przewyższa udział MŚP pod względem obrotów przedsiębiorstw⁹⁹ (ok. 68,7%).

W raporcie KE z 2019 r. stwierdzono również, że Litwa, wraz z Cyprzem i Łotwą, wprowadziła tylko jeden instrument aktywizacyjny, a mianowicie dokonała transpozycji dyrektyw UE do prawa krajowego. W raporcie odnotowano kilka specyficznych okoliczności, które mogą przynajmniej częściowo wyjaśniać duże różnice między krajami pod względem mobilizacji i sukcesów MŚP w zamówieniach publicznych, takie jak:

- wielkość kraju – bardzo małe kraje wykazują ograniczone zapotrzebowanie na bardzo duże zamówienia na roboty budowlane;
- obowiązujący w danym kraju model zamówień publicznych – np. wysoki poziom decentralizacji może ograniczać agregację popytu i prowadzić do większej liczby zakupów poniżej progów UE;
- przedmiot zamówienia – np. wysoki odsetek zamówień publicznych na roboty budowlane może skutkować niższym odsetkiem MŚP liczonym według wartości zamówienia; oraz
- różne praktyki w przetargach ogłaszanych na określone rodzaje towarów lub usług.

Jednym z przykładów opisanych w raporcie KE z 2019 r. jest skłonność polskich i litewskich zamawiających do publikowania wyników dostaw leków w podziale na części obejmujące pojedyncze produkty, co może skutkować dużą liczbą zamówień udzielonych dużym firmom farmaceutycznym. Nie jest jasne, w jaki sposób ta obserwacja odnosi się do wysokiego odsetka zamówień udzielanych MŚP na Litwie. Warto jednak zauważyć, że tabela wyników jednolitego rynku KE z 2023 r. pokazuje, że odsetek ponadprogowych postępowań o udzielenie zamówienia w częściach spadł na Litwie do 9%, co stanowi czwarty najniższy poziom w UE, znacząco niższy od 29% zanotowanych w 2020 r. (w tabeli wyników jednolitego rynku za lata 2017-2019 brakuje danych z Litwy dotyczących postępowań przewidujących udzielenie zamówienia w częściach).

⁹⁹ W raporcie KE z 2019 r. zauważono, że opiera się to na obrotach gospodarki przedsiębiorstw niefinansowej według klasy wielkości zatrudnienia, zgodnie z danymi Eurostatu.

Załącznik 3. Informacja na temat rozwijania potencjału wykonawców

W niniejszej informacji staramy się wyjaśnić, w jaki sposób odpowiednio zaprojektowany program budowania potencjału wykonawców może przyczynić się do zwiększenia aktywności MMŚP i generalnie do pobudzenia konkurencji na rynku zamówień publicznych. Wskazujemy na liczne dowody, w tym szkolenia z różnych źródeł, ankiety wśród wykonawców oraz zasoby internetowe przygotowane na zlecenie administracji rządowej. Cytujemy wyniki badań, które sugerują, że programy na rzecz rozwoju potencjału prowadzone z bezpośrednim zaangażowaniem nabywców mogą mieć znaczący, pozytywny wpływ na uzyskiwane wyniki; zalecamy też, by dotychczasowe inicjatywy połączyć w jeden spójny program wyposażony w mechanizm nadzoru oraz wyeliminować istniejące luki – dzięki temu wykonawcom będzie łatwiej dołączyć do grona graczy na rynku zamówień publicznych.

Opis zagadnienia

1. Zwiększenie udziału MMŚP i pobudzenie konkurencji w zamówieniach publicznych wymaga wieloaspektowego podejścia. Trzeba nie tylko usprawnić i ujednoczyć procedury oraz zadbać o to, by zarówno kryteria udzielania zamówień, jak i postanowienia umowne były adekwatne i proporcjonalne, a warunki płatności ułatwiały sprawny przepływ środków pieniężnych do MMŚP, ale również (a może przede wszystkim) rozwijać potencjał wykonawców w zakresie zamówień publicznych. Przy pomocy dobrze zaprojektowanego programu rozwoju potencjału wykonawców można skutecznie promować korzyści biznesowe wynikające z zamówień publicznych i poszerzać kompetencje wykonawców niezbędne do składania profesjonalnych, konkurencyjnych ofert; a także doprowadzić ich do takiego punktu, gdy będą w stanie skutecznie ubiegać się o zamówienia na arenie międzynarodowej.

Opis aktualnego stanu rzeczy

2. W ostatnich latach w Polsce zorganizowano wiele szkoleń z zamówień publicznych dla wykonawców. Szkolenia dla MMŚP prowadzone przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) podano jako przykład dobrej praktyki zarówno w raporcie OECD z 2018 r.¹⁰⁰, jak i w raporcie Komisji Europejskiej z 2019 r.¹⁰¹ (oba raporty dotyczą aktywności MMŚP na rynku zamówień publicznych). Z kolei w listopadzie 2023 r. polskie Ministerstwo Rozwoju i Technologii uruchomiło serię jednodniowych szkoleń na temat zamówień publicznych dla MMŚP¹⁰², organizowanych przez kolejne dwa lata. Z wywiadów wiadomo, że sektor prywatny także oferuje szkolenia o tej tematyce.
3. Prowadzone są cykliczne badania opinii wykonawców, a zebrane uwagi przekładają się na kształt reformy zamówień publicznych, w szczególności na postanowienia Polityki zakupowej państwa. Uczestnicy wywiadów deklarowali, że niektóre większe instytucje zamawiające prowadzą dialog z rynkiem i mają ugruntowane relacje z dostawcami, ale nie do końca wiadomo, skąd potencjalni nowi dostawcy mieliby się dowiedzieć o ścieżkach kontaktu z nabywcami z sektora publicznego.

¹⁰⁰ [SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, OECD 2018](#)

¹⁰¹ [European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Bas, P., Hausemer, P., Kruger, T. et al., Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it – Final report](#)

¹⁰² <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/rusza-cykl-szkolen-dla-mssp-na-temat-zamowien-publicznych>

4. Na tworzonej obecnie na zlecenie Ministerstwa Rozwoju i Technologii platformie wymiany wiedzy znajdzie się miejsce dla materiałów adresowanych do wykonawców, takich jak inicjatywy networkingowe czy informacje o możliwości tworzenia konsorcjów. Oprócz szkoleń dla specjalistów ds. zamówień publicznych, na platformie prowadzone będą również zdalne szkolenia dla wykonawców.
5. W PZ jest mowa o zespole ds. zamówień organizacji międzynarodowych, powołanym przy ministrze właściwym ds. gospodarki w celu koordynowania promocji międzynarodowych zamówień w administracji rządowej. Pozycja i sukcesy polskich wykonawców w zamówieniach międzynarodowych nie są przedmiotem tego opracowania i nie były szczegółowo omawiane podczas misji, ale warto zaznaczyć, że na stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii znajdują się wskazówki co do udziału w zamówieniach organizacji międzynarodowych oraz przydatne linki (m.in., UE, Bank Światowy, ONZ, OECD). Ponadto, Urząd Zamówień Publicznych publikuje wytyczne dotyczące procedur udzielania zamówień w niektórych krajach UE, a zaktualizowane wytyczne na temat niemieckiego i czeskiego rynku zostały opublikowane odpowiednio w maju i czerwcu 2024 r.

Opis dowodów potwierdzających skuteczność oddziaływania

6. W 2023 r. PARP opublikowała ocenę działań szkoleniowo-doradczych poświęconych tematyce krajowych i międzynarodowych zamówień publicznych¹⁰³. Jak wynika z oceny, uczestnicy (przedsiębiorstwa) odnieśli wymierne korzyści, m.in. o 15 punktów procentowych wyższy odsetek udzielonych zamówień oraz o 9 punktów procentowych większą pulę zamawiających, dla których zrealizowano zamówienia (w stosunku do konkurencji). Oto garść najważniejszych zaleceń co do przyszłych działań szkoleniowych i doradczych, jakie sformułowano na podstawie analizy:
 - Szkolenie powinno być dostępne zarówno zdalnie, jak i w kontakcie bezpośrednim;
 - Potrzebne są szkolenia i doradztwo dla przedsiębiorców, którzy mają już pewne doświadczenie w zakresie zamówień publicznych; oraz
 - Należy kontynuować działania szkoleniowe i doradcze w zakresie międzynarodowych zamówień publicznych.
7. Międzynarodowe badania naukowe dotyczące skuteczności programów rozwoju dostawców koncentrują się głównie na inicjatywach podejmowanych przez nabywców z sektora prywatnego. Można jednak założyć, że płynące z tych badań wnioski będą miały zastosowanie do działań związanych z rozwojem dostawców prowadzonych przez sektor publiczny. Generalnie uważa się, że programy rozwoju dostawców mogą mieć znaczący, pozytywny wpływ na wyniki. Należy zauważyć, że zgodnie z polskim i ogólnym prawem zamówień publicznych UE, programy rozwoju dostawców są zwykle prowadzone przez organy centralne, a nie przez same instytucje zamawiające.
8. Saghiri i Wilding (2021)¹⁰⁴ przeanalizowali efekty dwóch rodzajów programów rozwoju dostawców, to znaczy programów oceny/certyfikacji oraz programów wsparcia/bezpośredniego zaangażowania na rzecz rozwoju dostawców. Te pierwsze

¹⁰³ [Ewaluacja ex-post instrumentów szkoleniowo-doradczych dla działań 2.2 i 2.21 POWER skierowanych do kadr przedsiębiorstw - Zamówienia Publiczne, PARP 2023](#)

¹⁰⁴ [Saghiri, S., Wilding, R. 2021, "On the effectiveness of supplier development programs: the role of supply-side moderators" Technovation, Volume 103, May 2021, Article number 102234](#)

zazwyczaj polegają na dokonywaniu regularnych audytów obecnych i potencjalnych dostawców pod kątem ich potencjału i zdolności do spełnienia przewidywanych wymagań, często w połączeniu z publikacją wymagań i oczekiwań. Te drugie obejmują proaktywne interwencje mające poszerzać kompetencje potencjalnych dostawców. Saghiri i Wilding zbadali również dodatkowo wpływ pięciu czynników po stronie podażowej, takich jak: wielkość dostawcy i jego udział w rynku, poziom zaawansowania produktu, integracja na linii nabywca-dostawca, systemy zarządzania stosowane przez dostawcę. Badanie danych ilościowych oparto na internetowej ankiecie przeprowadzonej wśród 1 329 firm z siedzibą w Wielkiej Brytanii, z których 93% stanowiły małe i średnie przedsiębiorstwa.

9. Ostatecznie Saghiri i Wilding doszli do wniosku, że programy wsparcia/bezpośredniego zaangażowania na rzecz rozwoju dostawców są skuteczniejsze i/lub wywierają większy wpływ na rezultaty niż programy oceny/certyfikacji dostawców. Programy wsparcia to m.in. doradztwo i szkolenia, czyli to, co już jest realizowane lub planowane w Polsce. W przypadku tego typu programów stwierdzono ponadto, że znaczący wpływ na poprawę rezultatów mają aż cztery z pięciu czynników po stronie podaży (wszystkie z wyjątkiem udziału dostawcy w rynku). Szczególnie korzystne oddziaływanie ma integracja na linii nabywca-dostawca, co warto mieć na uwadze przy dalszych pracach nad programami rozwoju dostawców. Saghiri i Wilding wyjaśniają, że kwestia integracji została obszernie opisana w literaturze przedmiotu, a kluczowe cechy wspólne dla prawie wszystkich badań to wymiana informacji oraz wspólne podejmowanie decyzji i planowanie. Badania potwierdzają płynące z różnych krajów praktyczne doświadczenia co do istotności systematycznych, owocnych kontaktów między nabywcami i dostawcami. Rozwój takich kontaktów powinien być częścią każdego programu budowy potencjału dostawców na rynku zamówień publicznych.
10. Trzeba również zaznaczyć, że dobrze zaprojektowany program budowy potencjału dostawców może mieć znaczący wpływ na realizację pozostałych priorytetów reformy zamówień publicznych. W niedawno opublikowanym niezależnym przeglądzie zrównoważonych zamówień publicznych w Szkocji (2002-2022)¹⁰⁵ stwierdzono, że tamtejszy program rozwoju dostawców¹⁰⁶ okazał się kluczem do pomyślnego rozwoju zrównoważonych zamówień publicznych. Szkocki program opisano następującymi słowami: „oparty na współpracy, proaktywny program w dziedzinie zamówień publicznych i rozwoju gospodarczego...[który] ma na celu wspieranie społeczności dostawców pod kątem gotowości do udziału w postępowaniach oraz rozwoju ich potencjału i fachowej wiedzy, tak aby mogli z powodzeniem konkurować na rynku zamówień publicznych”. Program jest adresowany do wszystkich podmiotów gospodarczych, nie tylko MMŚP. Wdrożeniem zajmują się wspólnie szkockie organy władzy rządowej i samorządowej, a wśród form wsparcia znajdują się wytyczne, webinaria szkoleniowe i spotkania z nabywcami (zdalne i bezpośrednie). Dodatkowo opracowano internetowy zestaw wskazówek pod nazwą *Supplier Journey*¹⁰⁷, który zawiera szczegółowy opis wszystkich etapów postępowania widzianych z perspektywy dostawcy – od oceny rynku po zarządzanie realizacją umowy. Przy tworzeniu programu i opracowywaniu wskazówek uwzględniono zarówno opinie i oczekiwania dostawców, jak i strategiczne założenia dotyczące priorytetów zamówień publicznych na przyszłość.

¹⁰⁵ [Independent Review: Scotland's journey of achieving sustainable procurement outcomes \(2002-2022\)](#)

¹⁰⁶ <https://www.sdpscotland.co.uk>

¹⁰⁷ <https://www.supplierjourney.scot>

Wnioski

11. Polska może pochwalić się wieloma udanymi działaniami w zakresie rozwoju potencjału dostawców – część z nich jest w toku, a niektóre zostały niedawno zakończone. Dla optymalnych rezultatów warto pamiętać o tym, by:
 - zadbać o koordynację w skali całej administracji, najlepiej zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym – dzięki temu wytyczne i szkolenia obejmą wszystkie elementy, jakie wykonawca będzie musiał wziąć pod uwagę, aby skutecznie ubiegać się o zamówienia publiczne i z powodzeniem je realizować;
 - prowadzić szeroko zakrojoną komunikację z przedstawicielami świata biznesu – dzięki temu firmy będą poinformowane o możliwościach rozwoju, a beneficjenci korzystający z jednej formy pomocy (wskazówek, wydarzeń, szkoleń) będą wiedzieli, gdzie szukać innych dostępnych form wsparcia;
 - uwzględnić pomoc dla wykonawców w zakresie udziału w międzynarodowych zamówieniach publicznych jako kolejny krok na ścieżce rozwoju;
 - skoordynowany program doradczo-szkoleniowy miał charakter długoterminowej interwencji ze stałymi rocznymi inwestycjami;
 - myślą przewodnią programu była współpraca nabywców i dostawców w tym sensie, że dostawcy powinni mieć swój wkład w projektowanie samego programu, a jednym z filarów programu były wydarzenia zbliżające dostawców i nabywców z różnych sektorów i obszarów geograficznych.
12. Działania związane z rozwojem bazy dostawców nie muszą ograniczać się do MMŚP, ale głos MMŚP powinien mocno wybrzmieć przy projektowaniu programu, tak aby program odpowiadał w pełni na ich potrzeby, a także na potrzeby większych podmiotów gospodarczych.

Załącznik 4. Informacja na temat nadzorowania i monitorowania systemu w oparciu o lepsze gromadzenie danych

W niniejszej informacji przeanalizowano kluczowe elementy podejścia opartego na danych w celu poprawy wyników w obszarze zamówień publicznych, takie jak: ramy zarządzania, ramy wyników, dostępność dobrej jakości danych oraz zespół posiadający odpowiednie kompetencje w zakresie zamówień publicznych i analityki. Rozpoznano też obecne ograniczenia co do zakresu i ścisłości danych, struktur zarządczych i zdolności analitycznych oraz przedstawiono zalecenia dotyczące tych obszarów, opierając się (w stosownych przypadkach) na przykładach z innych krajów.

Opis zagadnienia

1. W międzynarodowych kręgach rośnie świadomość roli i znaczenia danych jako niezbędnego punktu wyjścia dla reformy zamówień publicznych. Trudno liczyć na skuteczną analizę danych bez spełnienia pewnych warunków wstępnych, w tym dostępu do rzetelnych, aktualnych i kompletnych danych. Niniejsza informacja zawiera analizę obecnej sytuacji w Polsce oraz proponowane ramy monitorowania i oceny wszystkich trzech komponentów projektu, a także wnioski płynące z najlepszych międzynarodowych praktyk.

Opis aktualnego stanu rzeczy

2. Jako że korzystanie z portalu e-Zamówienia nie jest obowiązkowe, dostępne są jedynie dane, które instytucje zamawiające są zobowiązane udostępniać centralnie. Instytucje zamawiające są zobowiązane do przekazywania rocznych sprawozdań do UZP, ale są to dane zagregowane. Jedynym źródłem danych o postępowaniach na potrzeby bieżącego przeglądu były ogłoszenia o wyniku postępowania z Biuletynu Zamówień Publicznych, pobrane za pośrednictwem interfejsu API. Publikacja ogłoszeń o wynikach w Biuletynie Zamówień Publicznych stanowi wymóg ustawy w przypadku postępowań o udzielenie zamówienia powyżej progu krajowego (130 tys. zł), ale poniżej progów unijnych. W przypadku postępowań powyżej progów unijnych instytucje zamawiające muszą publikować ogłoszenia na unijnej platformie *Tenders Electronic Daily* (TED), ale mają możliwość wyboru kanału komunikacji. W związku z tym w Polsce nie ma pełnego zestawu danych dotyczących postępowań o wartości powyżej progów UE.
3. Zauważono problemy z jakością danych z ogłoszeń o wyniku postępowania za okres między 1 stycznia 2021 r. a 30 października 2023 r., które wykorzystano do niniejszej analizy. Mowa m.in. o brakujących lub ewidentnie nieprawidłowych wartościach udzielonych zamówień, niepełnej informacji na temat dostawców oraz sprzecznych danych odnoszących się do wielkości dostawcy. Problemy te dotyczą dość dużej próby danych i istotnie obniżają ich wartość analityczną.
4. Ogłoszenia o wyniku postępowania zawierają wymagane prawem informacje, w tym wiele przydatnych danych o przebiegu postępowania. Nie ma w nich jednak pełnej informacji o złożonych ofertach, w tym o wartości wszystkich ofert ani danych identyfikacyjnych oferentów. Tam, gdzie stosowanie elektronicznej platformy zamówień jest obowiązkowe tego rodzaju informacje są dostępne, co umożliwia pogłębioną analizę funkcjonowania systemu zamówień publicznych i jego składowych.
5. Oprócz danych o postępowaniu brakuje też danych dotyczących płatności na poziomie krajowym, nie ma więc bezpośredniego źródła informacji na temat płatności dokonanych

w ramach każdego udzielonego zamówienia. Brakuje też centralnej ewidencji danych pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi, która byłaby pomocna przy monitorowaniu postępów profesjonalizacji. Dostępne są natomiast dane dotyczące odwołań rozpatrywanych przez Krajową Izbę Odwoławczą, co jest bardzo pomocne.

6. W PZ jest mowa o ramach monitorowania i oceny w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej do 2025 r.
7. Zakres obecnego przeglądu nie obejmuje badania dostępnych zdolności analitycznych, zatem ten temat nie został uwzględniony podczas misji ani w wywiadach.

Opis dowodów potwierdzających skuteczność oddziaływania

8. W literaturze przedmiotu mamy coraz więcej doniesień na temat wykorzystania analityki danych w zamówieniach i zakupach, w tym w zamówieniach publicznych. Obszary badawcze to np. wykorzystanie analizy danych do zwalczania nadużyć finansowych i korupcji (systemy „czerwonej flagi” reagujące w czasie rzeczywistym¹⁰⁸) albo wpływ przejrzystej publikacji danych zamówieniowych¹⁰⁹ na rezultaty. Duguay, Rauter i Samuels (2023)¹¹⁰ przeanalizowali historyczne dane *Tenders Electronic Daily* z Portalu Otwartych Danych UE¹¹¹ i platformy Opentender¹¹² do oceny wpływu przejrzystej publikacji danych dotyczących zamówień publicznych na realizację zamówień rządowych. Z obu zbiorów danych wynika, że przy polityce otwartych danych rośnie liczba konkurencyjnych ofert, ale rośnie także liczba zmian w umowach z administracją publiczną. Badacze stwierdzili, że wzrost liczby zmian w umowach wynika z usztywnienia podejścia do zamówień publicznych. Jak widać, analiza danych ma wiele zastosowań w kształtowaniu polityki i praktyki zamówień publicznych.
9. Hallikas, Immonen i Brax (2021)¹¹³ ocenili wpływ analityki danych na wydajność łańcucha dostaw w sektorze prywatnym, wykorzystując dane z badania fińskich firm wytwórczych i usługowych. Stwierdzono, że zarówno wewnętrzna, jak i zewnętrzna analiza danych poprawia wydajność łańcucha dostaw. Jak dotąd nie zidentyfikowano równoważnego badania dotyczącego zamówień publicznych, ale w sektorze publicznym odpowiednikiem wewnętrznej analizy danych byłoby zbadanie danych dotyczących bieżącego funkcjonowania oraz wydajności zamawiających, natomiast odpowiednikiem zewnętrznej analizy danych byłoby zbadanie danych dotyczących rynków i dostawców.
10. W 2020 r. Bank Światowy opublikował raport na temat wykorzystania analityki danych w dziedzinie zamówień publicznych¹¹⁴. W raporcie zaprezentowano cztery potencjalne zastosowania analizy danych w tym obszarze:

¹⁰⁸ Decarolis, F., Giorgiantonio, C. Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders. *EPJ Data Sci.* 11, 16 (2022). <https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-022-00325-x>

¹⁰⁹ Por. np. [Open Contracting Partnership: Impact and Evidence](#)

¹¹⁰ Duguay, Raphael and Rauter, Thomas and Samuels, Delphine, The Impact of Open Data on Public Procurement (March 13, 2023). <https://ssrn.com/abstract=3483868> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3483868>

¹¹¹ <https://data.europa.eu>

¹¹² <https://opentender.eu>

¹¹³ Hallikas, J., Immonen, M., Brax, S. (2021). Digitalizing procurement: the impact of data analytics on supply chain performance. *Supply Chain Management*.

¹¹⁴ World Bank. 2022. Using Data Analytics in Public Procurement Operational Options and a Guiding Framework. © Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/37467>

- zasilana danymi diagnoza systemu zamówień publicznych w celu monitorowania ogólnej skuteczności systemu, wyłapywania problemów i uzasadniania zmian w polityce i strategii;
 - ocena wpływu konkretnych działań lub strategii zakupowych;
 - opracowanie zrównoważonych, interaktywnych narzędzi monitorowania danych (niezbędnych dla pozostałych zastosowań); oraz
 - ocena i poprawa jakości i transparentności danych dotyczących zamówień publicznych – jakość i transparentność danych to warunek wstępny dla wszelkich prac analitycznych.
11. W swoim raporcie Bank Światowy zwraca również uwagę na potencjalne korzyści płynące z powiązania danych dotyczących zamówień publicznych z innymi danymi administracyjnymi, na przykład danymi podatkowymi lub danymi dotyczącymi płatności; znaczenie otwartych danych i spójnych standardów, takich jak *Open Contracting Data Standard*¹¹⁵; oraz znaczenie źródeł danych innych niż postępowania zamówieniowe administracji publicznej – takich jak na przykład dane dotyczące skarg, audytów, sankcji, ankiet i realizacji umów. Wreszcie, Bank Światowy opublikował podręcznik do analizy danych administracji publicznej (*Government Data Analytics Handbook*), który zawiera rozdział poświęcony analizie danych z zamówień publicznych¹¹⁶. Znajdziemy tam rzetelny przegląd analityki danych i zalecenia co do wykorzystania danych przy kształtowaniu polityki zamówień publicznych. W obu publikacjach Banku Światowego jest mowa o konieczności zbudowania fachowego zespołu o adekwatnych kompetencjach analitycznych; bez tego trudno będzie na dłuższą metę utrzymać podejście oparte na danych.
12. Ogólny wpływ i efekty wykorzystania analityki danych w zamówieniach publicznych to zagadnienie wymagające dalszych badań, ale w praktyce najczęściej zależy od sposobu wykorzystania wyników analizy. Pozytywny wpływ można osiągnąć jedynie poprzez wykorzystanie danych w procesie podejmowania decyzji – niezależnie od tego, czy dotyczy to konkretnych inicjatyw, czy diagnozy systemowej. Dlatego mechanizmy analityczne powinny być wbudowane w ramy zarządzania.

Wnioski

13. Wnioskując z informacji o obecnym stanie rzeczy w Polsce istnieje pole do działania, jeżeli chodzi o lepsze wykorzystanie analityki danych w zamówieniach publicznych, w szczególności w następujących obszarach:
- ustanowienie odpowiedniej struktury zarządczej dla kontroli i interpretacji analiz, udzielania porad ministrom i urzędnikom wyższego szczebla oraz kierowania programem prac;
 - wdrożenie zrewidowanych ram monitorowania i oceny w perspektywie po 2025 r. oraz powołanie niezależnego zespołu badawczego do przeprowadzenia oceny wpływu inwestycji w profesjonalizację zamówień publicznych, zgodnie z tym, co zapisano w opracowaniach sporządzonych w ramach niniejszego projektu: „Wytyczne dla kolejnych etapów wdrażania mechanizmu monitorowania

¹¹⁵ <https://standard.open-contracting.org>

¹¹⁶ [The Government Analytics Handbook: Leveraging Data to Strengthen Public Administration](#) – zob. rozdział 12.

zielonych zamówień publicznych (ZZP) w Polsce” („Wytyczne monitorowania ZZP”) oraz „Wdrożenie ram monitorowania profesjonalizacji zamówień publicznych oraz udziału MMŚP” („Ramy monitorowania P&MMŚP”);

- rozwiązanie kwestii jakości danych w Biuletynie Zamówień Publicznych, z wykorzystaniem zaleceń dotyczących automatycznej kontroli jakości danych i regularnych audytów danych (patrz „Wytyczne monitorowania ZZP”);
- prowadzenie pełnej, ogólnokrajowej ewidencji wszystkich postępowań powyżej progów UE z dostępem dla celów analitycznych – albo w formie centralnej krajowej bazy danych, albo w formie danych pobieranych z unijnej platformy TED;
- pozyskanie dodatkowych danych na temat aspektów środowiskowych i zrównoważonych zamówień publicznych, udziału MMŚP oraz kadr zamówieniowych, z myślą o kompleksowym monitorowaniu postępów we wdrażaniu priorytetów PZ (patrz „Wytyczne monitorowania ZZP” i „Ramy monitorowania P&MMŚP”).

14. Większość z tych zagadnień omówiono szczegółowo w innych wspomnianych dokumentach, ale kwestia zarządzania wymaga dalszych wyjaśnień. Potrzebna będzie grupa zarządzająca wyższego szczebla, składająca się z osób posiadających fachową wiedzę i całościowy ogląd systemu, aby nadzorować pracę zespołu analitycznego, interpretować wyniki i w razie potrzeby doradzać ministrom i innym urzędnikom wyższego szczebla. Grupa powinna mieć mocną pozycję, w przeciwnym razie nie będzie mogła skutecznie doradzać. W tym celu w innych krajach albo tworzy się specjalną grupę wyższego szczebla do nadzorowania analizy danych dotyczących zamówień publicznych, albo takie zadanie powierza się już istniejącej grupie zarządzającej wysokiego szczebla. Tak czy inaczej grupa musi mieć czas i zasoby na zapoznanie się z ustaleniami analityków i sformułowanie wniosków. W Polsce działa już powołana ustawą Rada Zamówień Publicznych, która doradza Prezesowi UZP. Zgodnie z art. 500 ustawy Prawo zamówień publicznych z 2019 r., do zadań Rady należy „wyrażanie opinii w szczególnie istotnych sprawach systemu zamówień, przedstawionych jej przez Prezesa Urzędu”, ale nie jest jasne, czy Rada mogłaby doradzać komukolwiek innemu niż Prezes UZP ani czy byłaby w stanie dodatkowo nadzorować funkcję analizy danych (zważywszy na inne obowiązki Rady). Gdyby trzeba było powołać odrębną grupę, być może konieczne będą dalsze zmiany legislacyjne.
15. Do realizacji wszystkich wymienionych działań potrzeba zespołu o odpowiednich zasobach i zdolnościach analitycznych. Co do szczegółowej charakterystyki kompetencji członków zespołu, wiele zależy od planu pracy i wyznaczonych zadań. Wdrożenie propozycji zawartych w zaproponowanych dokumentach („Wytyczne monitorowania ZZP” i „Ramy monitorowania P&MMŚP”) oraz rozwiązanie problemu jakości i kompletności danych prawdopodobnie wymagałoby pracy 3-4 analityków danych przez co najmniej dwa lata. W tym czasie zespół musiałby dopracować wskaźniki, wdrożyć mechanizmy gwarantujące bezpieczeństwo danych i ustalić wartości bazowe. Zespół prawdopodobnie będzie potrzebował wsparcia innych działów administracji w zakresie zmian w przepisach w celu uzyskania dostępu do wszystkich niezbędnych danych oraz zmian w systemach administracyjnych w celu wdrożenia kontroli jakości danych i nowych zbiorów danych.
16. Na koniec warto wspomnieć o innych działaniach, które co prawda nie są w perspektywie krótkoterminowej niezbędne, ale są wysoce zalecane, ponieważ pomogą wykorzystać

dane dotyczące zamówień publicznych w optymalny sposób. Do tej kategorii należą zadania takie jak:

- publikowanie danych dotyczących zamówień publicznych zgodnie z powszechnie przyjętymi standardami (OCDS) oraz dostarczanie dodatkowej dokumentacji i wytycznych dotyczących interfejsu programowania aplikacji, jak zapisano w „Wytycznych monitorowania ZZP”;
- utworzenie centralnej ewidencji wszystkich płatności umownych na bazie systemów finansowych u zamawiających; oraz
- poszerzenie zbioru danych dotyczących postępowań poprzez utworzenie centralnego rejestru wszystkich danych dotyczących ofert złożonych w postępowaniach powyżej progu krajowego, w tym zamówień powyżej progów UE.

Bibliografia

Bajpai, Rajni; Myers, C. Bernard. (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency : The Fight Against Corruption (English)*. Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption>

Barrot, J. N., & Nanda, R. (2017). *Can Paying Firms More Quickly Affect Aggregate Employment?*. Harvard Business School Entrepreneurial Management Working Paper, (17-004).

CEPR. (2022) *Policy and SME participation in public procurement*. [Link](#)

Chaba, D. (2020). *Public officials' liability: a case study on Poland*. International Review of Administrative Sciences, 86(1), 169-182. <https://doi.org/10.1177/0020852318758366>

COM. (2017). [Making Public Procurement work in and for Europe, COM\(2017\) 572](#)

Crain, N. and Crain, M., 2010, The Impact of Regulatory Costs on Small Firms, U.S. Small Business Administration. <https://dair.nps.edu/handle/123456789/3664>

Decarolis, F., Giorgiantonio, C. (2022) *Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders*. EPJ Data Sci. 11, 16. <https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-022-00325-x>

Donor Committee for Enterprise Development. (2017). *Technical Report: Policies that Promote SME Participation in Public Procurement*. <https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-SME-Procurement-Report.pdf>

Duguay, R, Rauter, T. and Samuels, Delphine. (2023). *The Impact of Open Data on Public Procurement*. <https://ssrn.com/abstract=3483868> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3483868>

Eei, Khu Say; Husain, Wahidah; and Mustaffa, Norlia. (2012). *Survey on Benefits and Barriers of E Procurement: Malaysian SMEs Perspective*. International Journal on Advanced Science Engineering Information Technology, Vol. 2 (6). Pp. 14-19.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). (2020) *Civil society data-driven procurement monitoring*. [EBRD](#)

European Commission. (2016). "Poland country profile", in *Public Procurement – Study on Administrative Capacity in the EU*". [Link](#)

European Commission. (2020). *Analysis of SMEs' participation in public procurement and the measures to support it*. [Link](#)

European Commission. (2021). *An analysis of SMEs' needs in public procurement*. [Link](#)

European Court of Auditors. (2023). *Analysis of SMEs' participation in public procurement and the measures to support it*. [Link](#)

European Federation of Engineering Consultancy Associations. (2020). *How To Derive MEAT Criteria*, Brussels. [Link](#)

Fazekas, M., Regős, N. (2021). *SME participation in public procurement in Poland*, Government Transparency Institute, March 24, 2021

Hallikas, J., Immonen, M., Brax, S. (2021). Digitalizing procurement: the impact of data analytics on supply chain performance. *Supply Chain Management*

Hoekman, B., Saab, M., & Tas, B. (2019). *Bolstering SME participation in public procurement in Lebanon*.

Israel, B. (2021). *Unlocking public procurement from corruption: examining the role of ethical training and education in selected LGAs, Tanzania*. *European Journal of Education Studies*, 8(1), 51–63

Kaspar, Lea and Puddephatt, Andrew. (2012). *Benefits of Transparency in public procurement for SMEs: General lessons for Egypt*. Global Partners and Associates.

Katona, Eszter, and Mihály Fazekas. (2024). *Hidden barriers to open competition: Using text mining to uncover corrupt restrictions to competition in public procurement*. Government Transparency Institute. [Link](#)

Kruger, T. et al., *Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it – Final report*

Mauro, C., Ancarani, A., & Hartley, T. (2020). *Unravelling SMEs' participation and success in public procurement*. *Journal of Public Procurement*, 20(4), 377-401.

OECD. (2018). *Public Governance Reviews: SMEs in Public Procurement – Practices and Strategies for Shared Benefits*. [Link](#)

OECD et al. (2019). *Public procurement (Dimension 5b) in the Western Balkans and Turkey*, in *SME Policy Index: Western Balkans and Turkey 2019: Assessing the Implementation of the Small Business Act for Europe*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2570c626-en>.

OECD. (2020). *Inclusive Entrepreneurship Policies, Country Assessment Notes – Poland*. [Link](#)

OECD. (2021). *Public Procurement in the State of Mexico: Enhancing Efficiency and Competition*. [OECD iLibrary](#)

Open Contracting Partnership. *Open Contracting: A Key Tool for Economic Growth*. <https://www.open-contracting.org>

Palaric, E., Thijs, N., Hammerschmid, G., (2018). *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*, Publications Office.

Public Spend Forum. (2021). *Barriers to Entry in Public Sector Markets*. [Link](#)

Raport dotyczący stosowania kar umownych w zamówieniach publicznych. (2018).
<https://www.gov.pl/attachment/611d9a1f-bd4f-4cd6-940e-7aea27629e8b>

Saastamoinen, J., Reijonen, H., & Tammi, T. (2017). *The role of training in dismantling barriers to SME participation in public procurement*. Journal of Public Procurement, 17(1), 1-30.

Saghiri, S., Wilding, R. (2021). *On the effectiveness of supplier development programs: the role of supply-side moderators*. Technovation, Volume 103, May 2021, Article number 102234.

SIGMA. (2016). *Public Procurement Tender Evaluation and Contract Award*, Brief 9, OECD Publishing, Paris.
<https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-9-200117.pdf>

Stake, Johan. (2013). *SME Participation and Success in Public Procurement*. Södertörn University, Stockholm.

World Bank Group. (2016). *Benchmarking Public Procurement 2017: Assessing Public Procurement in Regulatory Systems in 180 Economies*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2022). *Using Data Analytics in Public Procurement Operational Options and a Guiding Framework*. [World Bank Report](#)

World Bank. (2022). *A Global Stocktake of Development in Public Procurement*, IBRD, Washington DC.
<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/764a0f6f3e4dc13bc1f836a12436028d-0350012022/original/GPP-STS-Jan19.pdf>