https://doi.org/10.18778/7525-744-1.07

Justyna Wiktorowicz

Rozdział 6. Rynek zamówień publicznych w Polsce i w UE – główne tendencje

Wstęp

Oceny ilościowej rynku zamówień publicznych w Unii Europejskiej dokonuje się zazwyczaj poprzez dane gromadzone w krajowych (bądź federalnych) i unijnym systemie elektronicznym. Istotne znaczenie ma przy tym wartość zamówienia – po przekroczeniu tzw. progów unijnych zamawiający zobligowani są do publikowania informacji o postępowaniu w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej", którego elektronicznym narzędziem jest TED – *Tenders Electronic Daily*.

Najważniejsze źródło danych na temat funkcjonowania polskiego systemu zamówień publicznych stanowią *Sprawozdania o funkcjonowaniu zamówień publicznych* (do 2009 r. – *Sprawozdania z funkcjonowania zamówień publicznych*), przygotowywane corocznie przez UZP. Sprawozdania te opracowywane są na podstawie:

- rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach, do przekazywania których zobowiązuje zamawiających przepis art. 98 ustawy *Prawo zamówień publicznych*,
- ogłoszeń opublikowanych w „Biuletynie Zamówień Publicznych" (BZP), dotyczących zamówień o wartości nie przekraczającej progów unijnych,
- ogłoszeń opublikowanych w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej", obligatoryjnych dla zamówień, których wartość przekraczała progi unijne,
- dokumentacji dotyczącej wydanych decyzji administracyjnych,
- zawiadomień skierowanych do prezesa UZP o wszczęciu postępowania w trybie z wolnej ręki i negocjacjach bez ogłoszenia,
- dokumentacji przeprowadzonych kontroli postępowań,
- dokumentacji spraw odwoławczych i sądowych.

Bieżący monitoring rynku możliwy jest dzięki dokumentom opracowywanym przez Departament Informacji, Edukacji i Analiz Systemowych UZP, udostępnianym z częstotliwością miesięczną lub tygodniową. Są to:

- *Informacja o polskim i europejskim rynku zamówień publicznych* (raporty publikowane od 2007 r. w cyklu tygodniowym),
- „Biuletyn Informacyjny Urzędu Zamówień Publicznych" (raporty publikowane od 2007 r. w cyklu miesięcznym).

Dane dotyczące postępowań realizowanych w poszczególnych krajach UE, ogłaszanych w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej", udostępniane są m.in.

przez Eurostat. Są to jednak dane o bardzo wąskim zakresie i dotyczą jedynie łącznej liczby i wartości postępowań realizowanych w poszczególnych krajach (publikowanych w TED) oraz ich udziału w dochodzie narodowym.

Opierając się na ww. źródłach danych, w niniejszym rozdziale dokonano charakterystyki rynku zamówień publicznych w krajach Unii Europejskiej poprzez najważniejsze mierniki ilościowe określające funkcjonowanie tego rynku. Szczególne miejsce zajmuje analiza dotycząca Polski – dokonana została prezentacja stanu obecnego i analiza historyczna funkcjonowania rynku zamówień publicznych. Zakres czasowy analiz dla Polski obejmuje lata 2004–2010, a zatem okres po wejściu w życie ustawy *Prawo zamówień publicznych*[1]. W zależności od dostępności danych, analiza niektórych zmiennych została rozszerzona lub zawężona do innych okresów. Analizę przeprowadzono na podstawie danych statystycznych pochodzących z Eurostatu, Urzędu Zamówień Publicznych oraz oficjalnych dokumentów Komisji Europejskiej i raportów ewaluacyjnych opracowanych na zlecenie instytucji publicznych.

6.1. Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej w świetle danych statystycznych

W 2009 r. unijny rynek zamówień publicznych szacowano ogółem na 2288 mld euro, z czego zamówienia powyżej progów unijnych, publikowane w „Dzienniku Urzędowym UE" (ogłoszone w TED), sięgały ok. 420 mld euro[2]. Jak pokazuje wykres 10, w ujęciu bezwzględnym rynek zamówień publicznych ma – co zrozumiałe z uwagi na skalę – zdecydowanie najwyższą wartość w Niemczech, we Francji, w Wielkiej Brytanii, a także we Włoszech, w Hiszpanii i w Holandii. Z drugiej strony, warto zwrócić uwagę na pozycję Rumunii, która w rankingu znajduje się w sąsiedztwie małych krajów – Portugalii i Irlandii.

Udział zamówień publicznych w UE publikowanych w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej" sięgał średnio 18,4% i wahał się od ok. 7% w Holandii i Niemczech do 65% w Bułgarii i 74% na Cyprze. W Polsce, pod względem łącznej wartości, udział zamówień powyżej progów unijnych[3] prawie trzykrotnie przekraczał średnią unijną i wyniósł w 2009 r. 45,3%, co plasuje nasz kraj na piątej pozycji (po wspomnianych Cyprze i Bułgarii oraz Łotwie i Malcie). W porównaniu

---

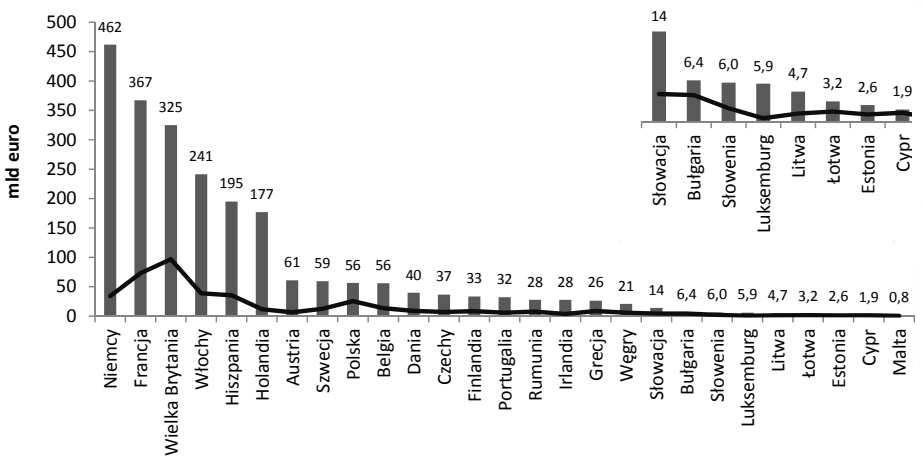
[1] W dniu zakończenia prac nad monografią bardziej aktualne dane nie były dostępne.

[2] *Public Procurement Indicators* 2009, Brussels, 11.11.2010, s. 1, 3.

[3] W „Dzienniku Urzędowym UE" (OJEU) obligatoryjne jest publikowanie ogłoszeń dotyczących zamówień powyżej progów unijnych, z możliwością publikowania ogłoszeń o mniejszej wartości. Ponad połowa zamówień poniżej progów unijnych realizowanych w Luksemburgu i Portugalii publikowanych jest w OJEU, podczas gdy w przypadku Cypru, Polski, Litwy, Łotwy, Włoch, Słowenii i Rumunii odsetek ten nie przekracza 4%. W dalszej części opracowania wymiennie stosowane będą pojęcia: zamówienia publikowane w „Dzienniku Urzędowym UE" (OJEU), zamówienia publikowane w TED, zamówienia powyżej progów unijnych, przy pełnej świadomości omówionych powyżej odstępstw.

z rokiem 2005 nastąpił wzrost wartości rynku o 27% w całej Unii, wobec 45% w Polsce (w odniesieniu do zamówień powyżej progów UE odnotowano wzrost o odpowiednio 31 i 37%). Należy również zauważyć, że w ujęciu bezwzględnym, najwyższa wartość zamówień powyżej progów UE jest charakterystyczna dla Wielkiej Brytanii i Francji (odpowiednio 96,86 i 73,11 mld euro) – por. wykres 10.

Wykres 10. Wartość zamówień publicznych w krajach UE-27 w 2009 r. (w mld euro): ogółem (wykres słupkowy) i powyżej progów unijnych (wykres liniowy)



Źródło: oprac. własne na podstawie *Public Procurement Indicators 2009*, Brussels, 11.11.2010, s. 1, 3

Warto również zwrócić uwagę na szacunki w zakresie wartości unijnego rynku zamówień publicznych, opracowane przez GHK[4]. Wynika z nich, że zagregowana za lata 2006–2008 wartość zamówień ogłoszonych w TED sięgała w UE-27 ok. 876 mld euro (wobec 1137 mld euro według danych Komisji Europejskiej)[5]. Różnica ta wynika z faktu, iż niektórych z zamówień ostatecznie nie zrealizowano (zostały zawieszone, unieważnione lub nie powiodły się).

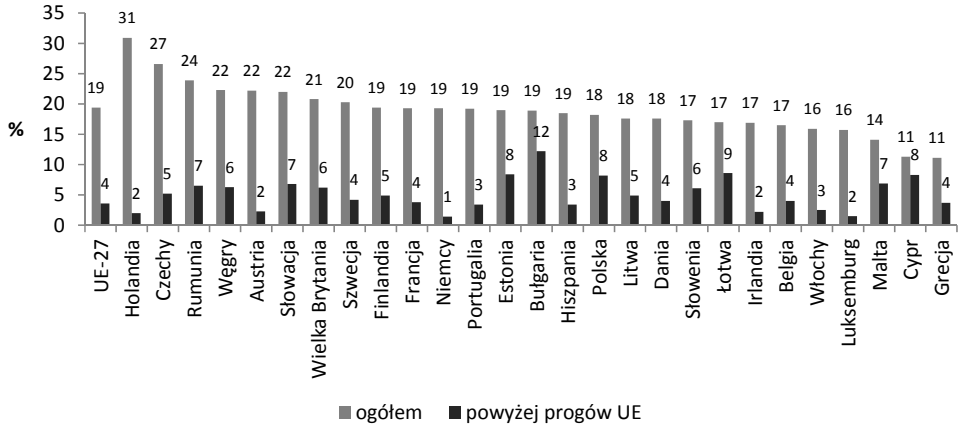
Na wykresie 11 zobrazowano rozkład dwóch wskaźników: „wartość zamówień publicznych ogółem, które zostały przeprowadzone w procedurach otwartych jako % PKB" oraz „wartość zamówień powyżej progów UE, które zostały przeprowadzone w procedurach otwartych jako % PKB" (ten ostatni stanowi oficjalny wskaźnik w zakresie zamówień publicznych, publikowany przez Eurostat).

---

[4] M. P. Vincze i in., *Evaluation of SMEs' Access to Public Procurement Markets in the EU. Final Report*, GHK, Brussels, 09.2010, s. 8.

[5] Do estymacji wartości zamówień zastosowano semiparametryczny estymator PMM (*predictive mean matching*).

Wykres 11. Wartość zamówień publicznych jako procent PKB w krajach UE-27 w 2009 r.



Źródło: oprac. własne na podstawie: Eurostat, [tsier090 - Public procurement. Value of public procurement which is openly advertised, as a percentage of GDP] (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsier090&plugin=1, stan na dzień 20.10.2011 r.) oraz *Public Procurement Indicators 2009*, Brussels, 11.11.2010, s. 9

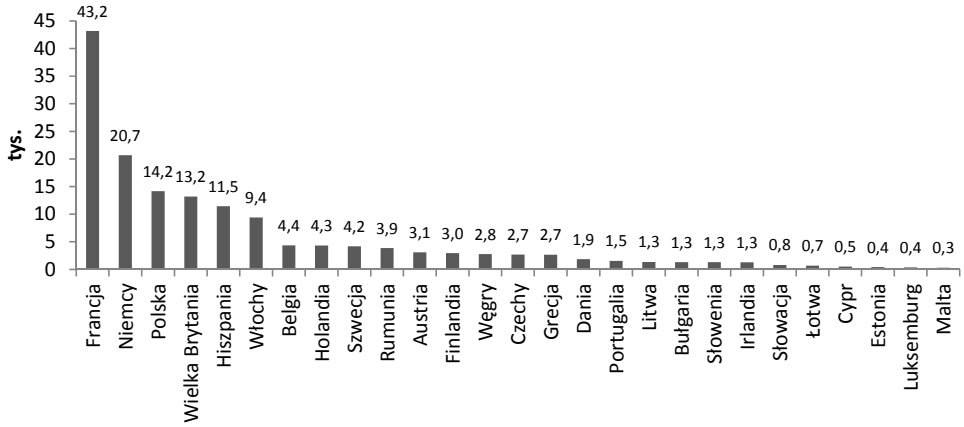
Zamówienia publiczne odgrywają największą rolę w gospodarkach takich krajów członkowskich, jak Holandia (30,9% PKB), Czechy (26,6%) czy Rumunia (23,9%) wobec średniej dla UE-27 rzędu 19,4%. W Polsce wskaźnik ten sięgał w 2009 r. 18,2%[6]. Zdecydowanie najniższy udział w PKB stanowią zamówienia publiczne krajów basenu Morza Śródziemnego – Grecji (11,1%), Cypru (11,3%) i Malty (14,3%), a także Włoch (15,9%).

Z uwagi na istotne zróżnicowanie zamówień powyżej progów UE w poszczególnych krajach, rozkład omawianego wskaźnika w odniesieniu do zamówień publikowanych w TED jest odmienny. Najwyższą wartość odnotowuje się w nowych krajach członkowskich – w Bułgarii (12,2% PKB), krajach nadbałtyckich (ok. 8,5% dla Łotwy i Estonii), na Cyprze (8,3%), wobec średniej dla UE 3,6%. W przypadku Polski wskaźnik ten również należał do wysokich (8,2%).

Gdy analizujemy rynek zamówień publicznych z punktu widzenia liczby zrealizowanych kontraktów o wartości powyżej progów unijnych (por. wykres 12), na plan pierwszy wysuwa się Francja, gdzie w 2009 r. przeprowadzono 43 180 zamówień spełniających to kryterium (co stanowi ok. 28% łącznej liczby dla UE-27, tj. 154 827). Na wysokiej, bo trzeciej, pozycji plasuje się Polska z liczbą 14 161 zamówień powyżej progów UE. W porównaniu z rokiem 2005 nastąpił wzrost tej liczby o 21% w całej Unii, wobec 15% w Polsce.

[6] Wskaźnik ten różni się od oficjalnych danych UZP.

Wykres 12. Liczba zamówień publicznych w krajach UE-27 ogłaszanych w TED w 2009 r. (w tys.)



Źródło: oprac. własne na podstawie *Public Procurement Indicators 2009*, Brussels, 11.11.2010, s. 5

Struktura rynku zamówień publicznych w UE-27 jest względnie zrównoważona – zamówienia na dostawy, usługi i roboty budowlane stanowiły w 2009 r. ok. 30% ogółu zamówień publicznych. W ostatnim dziesięcioleciu zmniejszył się wyraźnie odsetek zamówień na roboty budowlane. Po roku 2005 struktura rodzajowa zamówień nie uległa większym zmianom. Porównując poszczególne kraje, warto wskazać na bardzo wysoki udział zamówień powyżej progów UE na roboty budowlane, jaki występował w Luksemburgu (85% w 2009 r.), Portugalii (60%), Irlandii (57%), Hiszpanii i Grecji (55%) wobec zaledwie 2% na Malcie i 15% w Danii. Z kolei kontrakty na dostawy dominują w strukturze zamówień Malty (92%), Słowenii i Danii (po 41%) oraz Cypru (39%). Kontrakty na usługi odgrywają największe znaczenie w Estonii (57%), Wielkiej Brytanii (46%), Bułgarii i Danii (po 44%)[7].

Porównując strukturę zamawiających można zauważyć, że w ostatnim dziesięcioleciu coraz wyraźniejszy jest trend spadku udziału administracji samorządowej (z ponad 50% w 1999 r. do niespełna 30% w 2009 r.) na korzyść podmiotów prawa publicznego – wzrost z niespełna 10 do ponad 30%[8]. W latach 2006–2009 ponad połowa zamówień zrealizowana została przez podmioty reprezentujące administrację centralną w takich krajach, jak Cypr i Bułgaria, podczas gdy w Finlandii czy Włoszech analogiczny wskaźnik oscyluje wokół 5%. Z kolei administracja samorządowa stanowi główny sektor zamawiających w Finlandii

[7] M. P. Vincze i in., *Evaluation of SMS's...*

[8] *Ibidem*, s. 93–94.

(ok. 50%), Danii (ok. 45%), Wielkiej Brytanii, Irlandii i na Litwie (ok. 30%), natomiast podmioty prawa publicznego i pozostałe jednostki, gdzie indziej nie sklasyfikowane – w Estonii i Słowenii (ok. 50%), we Włoszech, Francji, w Danii, na Słowacji, Litwie i w Polsce (ok. 40%). Zamawiający sektorowi odgrywają największą rolę w zamówieniach Malty (ponad 60%) i Grecji (ok. 50%). Różnice te wynikają przede wszystkim z odmiennego podziału kompetencji jednostek na różnym szczeblu administracyjnym w różnych krajach UE.

Istotne znaczenie ma także ujęcie branżowe rynku zamówień publicznych (według CPV). Dostępne dane, nie wykraczające niestety poza rok 2008, wskazują na największe znaczenie dużej kategorii „maszyny i urządzenia" (26% liczby zrealizowanych zamówień), kolejno notuje się „inne usługi" (24%) i „usługi biznesowe" (19%). Z kolei pod względem wartości dominują „budynki i budowle" (40%)[9]. Analizując te dane należy mieć na uwadze stosunkowo duże znaczenie ogłoszeń, w których nie podano CPV (w 2008 r. było ich ok. 1000).

W krajach UE rośnie znaczenie umów ramowych, zwłaszcza w przypadku zamawiających sektorowych oraz administracji centralnej – w 2009 r. podpisano ich 25 563 (wobec zaledwie 6837 w 2006 r.). Do krajów, które stosują je najczęściej, należy zaliczyć Danię, Holandię, Francję, Rumunię, Słowację, Słowenię i Wielką Brytanię. Co istotne, kontrakty przewidujące umowy ramowe dominowały wśród zamówień w Wielkiej Brytanii, we Francji, w Niemczech i Danii, stanowiąc 25–30% wszystkich zamówień[10]. Na drugim biegunie są takie kraje, jak Luksemburg, Malta, Węgry, Cypr, Polska, Litwa i Grecja, w których umowy ramowe mają marginalne znaczenie. Wiąże się to m.in. z rozwojem instytucji koordynujących centralnie udzielanie zamówień publicznych, które w ostatniej z wymienionych grupie państw w zasadzie nie funkcjonują.

W latach 2005–2009, 73% wszystkich postępowań publikowanych w TED zrealizowano z zastosowaniem przetargu nieograniczonego, przy czym stanowiły one nieco ponad 50% wartości zamówień (por. wykres 13). Według szacunków, w 2010 r. udział ten w ujęciu ilościowym nieco wzrósł – do 76%, w ujęciu wartościowym zaś nieco zmalał (do 49%)[11]. W przypadku 80% wszystkich zrealizowanych tym trybem zamówień ich wartość nie przekraczała 1,3 mln euro. Z kolei przetarg ograniczony, zastosowany został przy większych zamówieniach (mniej więcej co dziesiąte zamówienie w UE-27 zrealizowano w ten sposób). Z punktu widzenia proinnowacyjnego oddziaływania zamówień publicznych warto również zwrócić uwagę na procedury negocjacyjne. Osiem procent postępowań powyżej

---

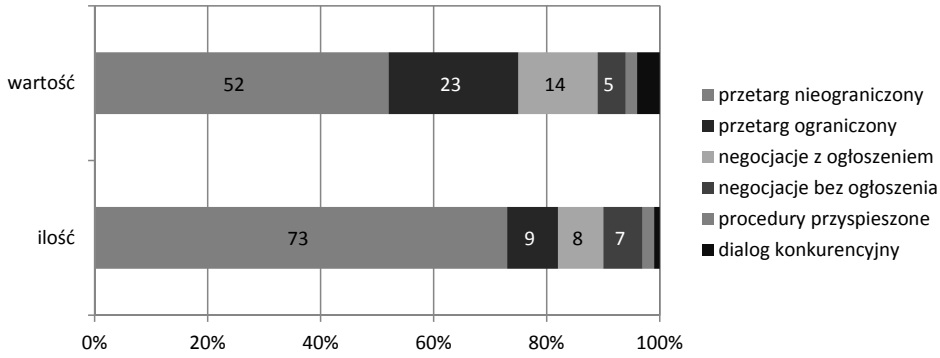
[9] *Ibidem*, s. 12.

[10] Komisja Europejska, *Evaluation Report. Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, draft, Bruksela 2011, s. 99.

[11] PwC, London Economics & Ecorys, *Public Procurement in Europe. Cost and Effectiveness*, Komisja Europejska, Bruksela, 03.2011, s. 16.

progów unijnych zrealizowano z zastosowaniem negocjacji z ogłoszeniem, niespełna 1% trybem dialogu konkurencyjnego. Co więcej, w 2010 r. znaczenie dialogu konkurencyjnego wyraźnie wzrosło – do 8,5% (w roku 2009 wynosiło 5,2%)[12]. Formę tę wykorzystywano raczej do dużych zamówień (stanowiły ok. 20% łącznej wartości zamówień w UE-27). Średnia wartość zamówienia realizowanego w trybie dialogu konkurencyjnego sięgała 40 mln euro wobec średniej ogółem rzędu 3,1 mln euro. Połowa kontraktów zrealizowanych z zastosowaniem dialogu konkurencyjnego opiewała na co najmniej 1,7 mln euro, podczas gdy mediana dla wszystkich procedur sięgała ok. 390 tys. euro. Procedury negocjacyjne stosowane były przede wszystkim w zamówieniach na usługi, przy czym dialog konkurencyjny ma stosunkowo największe znaczenie w sektorze obronnym.

Wykres 13. Struktura rynku zamówień publicznych publikowanych w TED według trybu postępowania w UE-27 – średnia za lata 2005–2009



Źródło: oprac. własne na podstawie Komisja Europejska, *Evaluation Report. Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, draft, Bruksela 2011, s. 111

Zamówienia mogą być oceniane poprzez zastosowanie modelu *price-only* lub kombinacji kryteriów jakościowych i ilościowych (*economically most advantageous tender* – EMAT). W krajach UE-27 przeważają postępowania realizowane z wykorzystaniem EMAT – w ujęciu ilościowym stanowią one ok. 80% postępowań, w ujęciu wartościowym zaś ok. 70%[13].

Procedury zamówień publicznych w Unii Europejskiej są niestety długotrwałe. Średnio rzecz biorąc, postępowania realizowane były w ciągu 108 dni, przy czym Polska, obok Łotwy i Węgier, należy do krajów, w których procedury realizowane są najsprawniej (średnio w ciągu ok. 80 dni). Na drugim biegunie znajdują się Malta i Grecja, gdzie średnia ta sięga odpowiednio 230 i 241 dni[14].

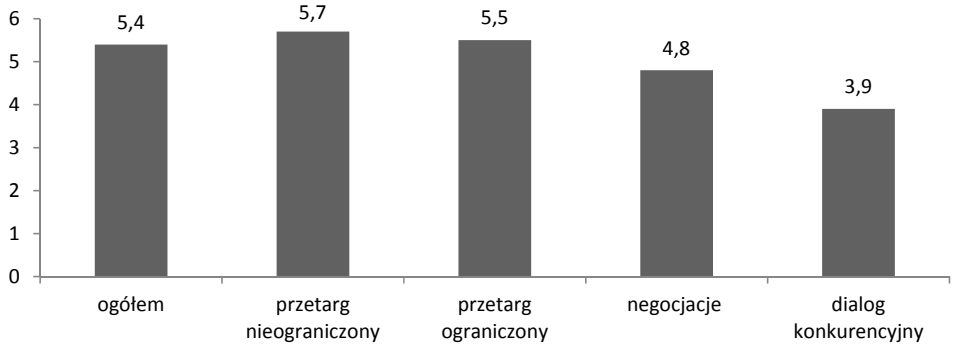
---

[12] *Ibidem*, s. 16–17.
[13] *Ibidem*, s. 18.
[14] Komisja Europejska, *Evaluation Report…*, s. 118.

Konkurencyjność na rynku zamówień publicznych

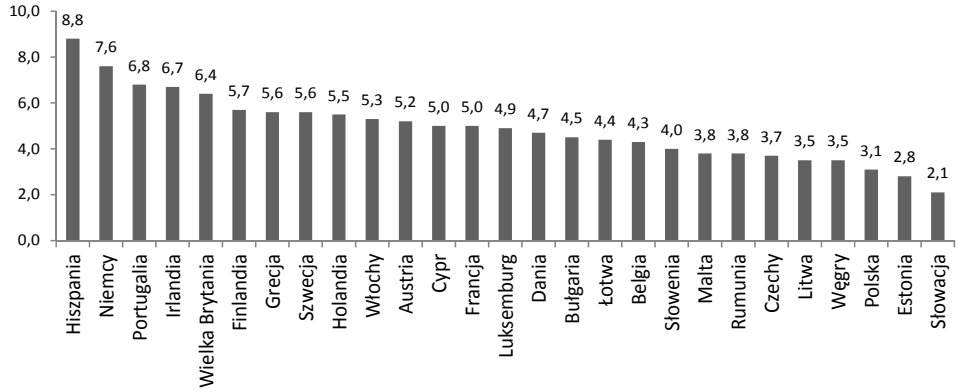
Wśród wskaźników konkurencyjności wymienia się m.in. liczbę ofert na jedno postępowanie. W krajach UE-27 średnia liczba ofert sięgała 5,4, przy czym największą konkurencyjnością charakteryzowały się postępowania realizowane w trybie przetargu nieograniczonego (por. wykres 14).

Wykres 14. Średnia liczba ofert w zamówieniach publicznych publikowanych w TED w UE-27 według trybu postępowania – średnia za lata 2005–2009



Źródło: oprac. własne na podstawie – Komisja Europejska, *Evaluation Report. Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, draft, Bruksela 2011, s. 111

Wykres 15. Średnia liczba ofert w zamówieniach publicznych publikowanych w TED w krajach UE – średnia za lata 2005–2009



Źródło: oprac. własne na podstawie – Komisja Europejska, *Evaluation Report. Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, draft, Bruksela 2011, s. 111

Wyraźne różnice występują pomiędzy poszczególnymi krajami UE (por. wykres 15). Największą konkurencyjnością charakteryzują się postępowania realizowane w Hiszpanii, Niemczech, Portugalii, Irlandii i Wielkiej Brytanii. Polska

plasuje się w końcu rankingu ze średnią 3,1 oferty. Niższą średnią odnotowano jedynie na Słowacji (2,1) i w Estonii (2,8).

Oceniając konkurencyjność w zamówieniach publicznych należy zwrócić uwagę na dostęp MSP do tego rynku. Wzrostowi udziału MSP sprzyja m.in. dzielenie zamówień na części (zadania). Z drugiej strony nie można zapominać, iż dzielenie zamówień wynika zwykle ze specyfiki przedmiotu zamówienia (np. dostawy leków i sprzętu medycznego). Często jest to również wynikiem łączenia kilku mniejszych zamówień. Polska (45%), Słowenia (44%), Francja (42%) i Łotwa (41%) charakteryzują się relatywnie największym udziałem zamówień dzielonych na zadania. Jest to związane z regulacjami krajowych przepisów prawnych, które wprowadzają taki obowiązek w przypadku niektórych zamówień w celu zwiększenia dostępu MSP do rynku zamówień publicznych. Średnia liczba zadań jest przy tym dość silnie zróżnicowana – od 3 w Szwecji, Finlandii i Luksemburgu do nawet 46 na Litwie, 31 w Rumunii, 24 w Bułgarii i 14 w Polsce[15].

Kolejnym ułatwieniem dla MSP jest możliwość wspólnej realizacji zamówienia. W największym stopniu dopuszczają ją Węgry (25% postępowań zrealizowanych w 2009 r.), Hiszpania (22%), Estonia (15%), Niemcy i Włochy (13%), Austria (12%) i Czechy (11%). Dla Polski odsetek ten sięgał w roku 2009 6%[16].

Następny czynnik sprzyjający zwiększeniu udziału MSP w zamówieniach publicznych, a jednocześnie proinnowacyjnemu oddziaływaniu sektora publicznego, stanowi dopuszczanie umów wariantowych. Niemcy (39% postępowań zrealizowanych w 2009 r.), Irlandia (44%), Francja i Wielka Brytania (33%) oraz Belgia (23%) stosują je najczęściej. W Niemczech najchętniej sięga się po nie w robotach budowlanych, podczas gdy np. w Irlandii w dostawach. Warto przy tym podkreślić malejące znaczenie zamówień uwzględniających oferty wariantowe we wszystkich krajach UE.

Zamówienia elektroniczne

Mówiąc o zamówieniach elektronicznych pod uwagę bierze się e-aukcje (którym w polskim ustawodawstwie odpowiada licytacja elektroniczna), elektroniczny profil nabywcy, dynamiczny system zakupów, podpis elektroniczny, infrastrukturę elektroniczną, e-katalogi. Rozwój w tym zakresie jest widoczny we wszystkich krajach UE. Warto przy tym podkreślić, że według szacunków, w 2010 r. znaczenie e-aukcji znacznie wzrosło – w ujęciu wartościowym udział jej wzrósł z niespełna 1 do ok. 3%[17]. Mniejszym zainteresowaniem cieszy się rozwiązanie w postaci elektronicznego profilu nabywcy. Jeśli natomiast chodzi o dynamiczny system zakupów, do 2010 r. wszystkie kraje UE-27 wprowadziły stosowne przepisy, jednakże prawdopodobnie z uwagi na powszechne niezrozumienie tychże przepisów jego znaczenie jest marginalne. Do 2010 r. 18 państw członkowskich wymagało podpisu

---

[15] *Ibidem*, s. 101–103.

[16] *Ibidem*, s. 104.

[17] PwC, London Economics & Ecorys, *Public Procurement in Europe…*

elektronicznego w procedurach e-zamówień. Jak pokazują doświadczenia polskiego systemu zamówień publicznych, wymóg dysponowania podpisem elektronicznym może stanowić barierę rozwoju e-zamówień – rezygnacja z wymogu jego posiadania przez wykonawców zwiększyła zainteresowanie tymi procedurami.

Warto też podkreślić znaczne zmiany w zakresie rozwoju infrastruktury, w tym zwłaszcza portali i platform e-zamówień. Do końca 2010 r. jedynie w Grecji nie wdrożono choćby prostych rozwiązań. Z drugiej strony, w Wielkiej Brytanii i Finlandii wprowadzono system pozwalający na pełną obsługę e-zamówień: od e-powiadomienia do e-płatności[18].

Przy porównaniu wykorzystania e-zamówień przez zamawiających różnego typu, na plan pierwszy wysuwają się podmioty prawa publicznego, wykorzystujące e-zamówienia w największym stopniu (81% tych podmiotów korzysta z ww. procedur). Mniejsze jednostki zamawiające, publikujące mniej niż 10 zamówień rocznie, są w najmniejszym stopniu zainteresowane e-zamówieniami[19]. Syntetyczne porównanie krajów UE pod względem rozwoju e-zamówień plasuje na czołowych pozycjach trzy kraje – Irlandię, Estonię i Luksemburg, które już w roku 2009 osiągnęły pełną możliwość prowadzenia wszelkich procedur *on-line*. Ranking zamykają Belgia, Łotwa, Słowacja i Grecja. Polska uplasowała się na 12 pozycji[20].

Zamówienia publiczne a innowacyjność

Zamówienia publiczne w krajach Unii Europejskiej pozostają – jak dotąd – w niewielkim stopniu powiązane z innowacyjnością. Zgodnie z Innovation Scoreboard (por. rozdz. 3 niniejszej publikacji), do liderów innowacyjności należą Dania, Finlandia, Niemcy, Szwecja i Wielka Brytania, nowe kraje członkowskie zaś, wraz z Portugalią, Grecją, Włochami i Hiszpanią, zaliczane są do „*moderate innovators*", a nawet „*catching-up countries*". Potwierdzają to dane zaprezentowane na wykresie 16, gdzie zestawiono udział wydatków na B+R w PKB (w %) oraz udział zamówień publicznych (ogółem i powyżej progów UE) w PKB (w %). Porównanie wartości omawianych wskaźników dowodzi, że generalnie zamówienia publiczne są w niewielkim stopniu powiązane z nakładami na B+R, a w takich krajach, jak np. Bułgaria, w której zamówienia publiczne mają duże znaczenie w gospodarce, innowacyjność jest bardzo niska. Z kolei w takich krajach, jak np. Szwecja, Niemcy, Dania, Holandia czy Austria, udział nakładów na B+R jest zbliżony do udziału zamówień publicznych powyżej progów UE w PKB.

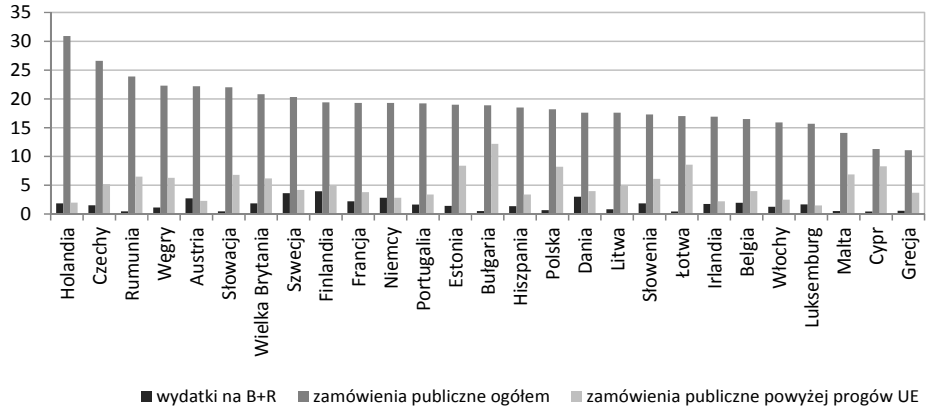
---

[18] Komisja Europejska, *Evaluation of the 2004 Action Plan for Electronic Procurement, Accompanying Document to the Green Paper on Expanding the Use of e-Procurement in the EU*, SEC (2010) 1214.

[19] M. P. Vincze i in., *Evaluation of SMEs'...*, s. 74–75.

[20] Komisja Europejska, *8th Benchmarking Report on eGovernment*, DG INFSO, 2009.

Wykres 16. Zamówienia publiczne a wydatki na B+R – udział w PKB w krajach UE w roku 2009



Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostatu

Dla całej UE siła związku między udziałem wydatków na B+R a udziałem wydatków na zamówienia publiczne w PKB, mierzona współczynnikiem korelacji rang Spearmana, jest niewielka (r_S = 0,267) i zależność ta nie jest istotna statystycznie. Z kolei analogiczna zależność dla zamówień powyżej progów UE jest istotna w sensie statystycznym (p = 0,002), ale ujemna. Podobne relacje obserwowane są wówczas, gdy innowacje mierzone są wskaźnikiem SII (na podstawie metodologii European Innovation Scoreboard). Wyraźnie zaznacza się przy tym różnica między nowymi i starymi krajami członkowskimi. Dla starych krajów członkowskich zależność między innowacyjnością a zamówieniami ogółem jest istotna statystycznie (p = 0,027) i dodatnia – kraje o większym znaczeniu zamówień publicznych są też bardziej innowacyjne[21]. Inaczej jest z nowymi krajami członkowskimi – w ich przypadku omawiane relacje nie są istotne (p = 0,238).

Reasumując, rynek zamówień publicznych w Unii Europejskiej systematycznie się rozwija. Rośnie przy tym znaczenie procedur elektronicznych, podejmowane są działania sprzyjające większemu dostępowi małych i średnich przedsiębiorstw oraz wzrostowi innowacyjności, jednak ich efekty są bardzo słabe, zwłaszcza w naszej części Europy. Podobne trendy obserwuje się również w Polsce. Ich analiza stanowić będzie przedmiot kolejnego punktu niniejszego rozdziału.

6.2. Rozwój rynku zamówień publicznych w Polsce

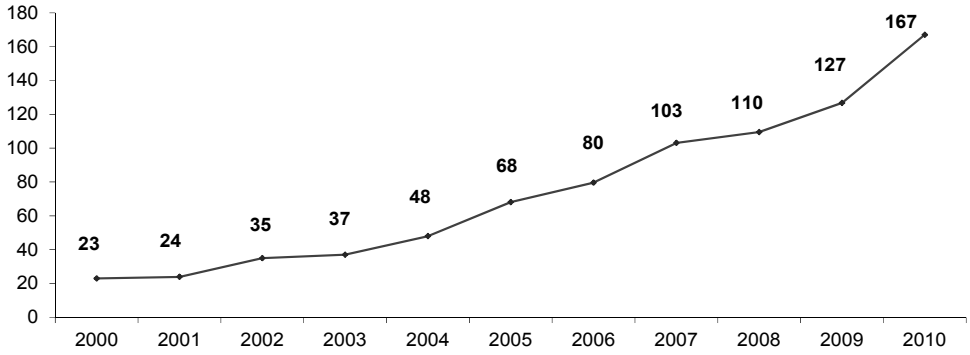
Rynek zamówień publicznych w Polsce jest stosunkowo młody, gdyż dopiero wejście w życie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. rozpoczęło proces tworzenia

[21] Dla wskaźnika „udział nakładów na B+R w PKB" współczynnik korelacji rang Spearmana osiągnął wartość 0,658 (p = 0,027), natomiast dla SII r_S = 0,481 (p = 0,07).

mechanizmów wydatkowania środków publicznych. Obecnie obowiązująca ustawa Pzp była wielokrotnie nowelizowana, co potwierdza ciągłe ewoluowanie rozwiązań w tym zakresie.

Wielkość rynku zamówień publicznych w Polsce systematycznie rośnie – w 2010 r. wartość udzielonych zamówień osiągnęła 167,0 mld zł, czyli ponad siedmiokrotnie więcej niż w roku 2000 (por. wykres 17).

Wykres 17. Wartość udzielonych zamówień publicznych w Polsce w latach 2000–2010 (w mld zł)



Źródło: oprac. własne na podstawie *Sprawozdania o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 r.* (i wcześniejszych), UZP, Warszawa 2011 (i wcześniejsze)

W 2010 r. szacunki oparte na treści rocznych sprawozdań pozwalają na określenie sumy zakontraktowanych kwot zamówień powyżej progów unijnych na poziomie ok. 118,5 mld zł. Z kolei w przypadku postępowań o wartości od 14 000 euro do progów unijnych, wykazana przez zamawiających w rocznych sprawozdaniach kwota przekroczyła 48,5 mld zł[22].

Większość ogłoszeń dotyczących realizowanych w Polsce zamówień publicznych publikowanych jest jedynie w „Biuletynie Zamówień Publicznych". W „Dzienniku Urzędowym UE" publikowanych jest ok. 10% ogłoszeń o zamówieniu, podobny wskaźnik dotyczy ogłoszeń o udzielenie zamówienia. Warto przy tym zauważyć, że obydwa wskaźniki systematycznie rosną (dla przykładu, w 2007 r. udział opublikowanych w TED ogłoszeń o zamówieniu sięgał 8%, a w 2011 r. już 12%[23]). Na podkreślenie zasługuje również fakt, że ogłoszenia polskich zamawiających stanowią prawie połowę wszystkich ogłoszeń nowych krajów członkowskich UE.

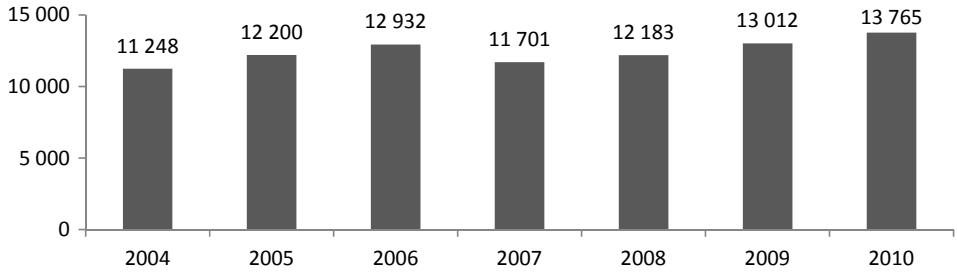
---

[22] *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 r.* (i wcześniejsze), UZP, Warszawa 2011 (i wcześniejsze).

[23] Liczba polskich ogłoszeń o zamówieniu w TED wynosiła: 11 197 w 2007 r., 13 450 w 2008 r., 14 248 w roku 2009 i 18 532 w 2010 r.

Zgodnie z ustawą Pzp podmiotami zobowiązanymi do stosowania procedur udzielania zamówień publicznych są organy państwowe i samorządowe, podmioty prawa publicznego, stowarzyszenia złożone z jednego lub większej liczby takich organów bądź tzw. podmiotów prawa publicznego oraz przedsiębiorstwa działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Z uwagi na fakt, że obowiązek przekazywania rocznych sprawozdań nie dotyczy zamawiających objętych zakresem podmiotowym ustawy Pzp, którzy w danym roku sprawozdawczym nie udzielili zamówień o wartości przekraczającej dolny próg określony w ustawie, tzn. 14 000 euro, liczba podmiotów zobowiązanych do stosowania Pzp, szacowana w 2010 r. na prawie 14 tys. (por. wykres 18), z pewnością jest nieco wyższa.

Wykres 18. Liczba podmiotów zobowiązanych do stosowania procedur Pzp (liczba zamawiających) w Polsce w latach 2004–2010



Źródło: oprac. własne na podstawie *Sprawozdania o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 r.* (i wcześniejszych), UZP, Warszawa 2011 (i wcześniejsze)

Z kolei jeśli chodzi o wykonawców, w 2010 r. zamówienia publiczne otrzymało ok. 80 000 przedsiębiorstw wobec w przybliżeniu 65 000 w roku wcześniejszym i ok. 21 000 w roku 2006[24].

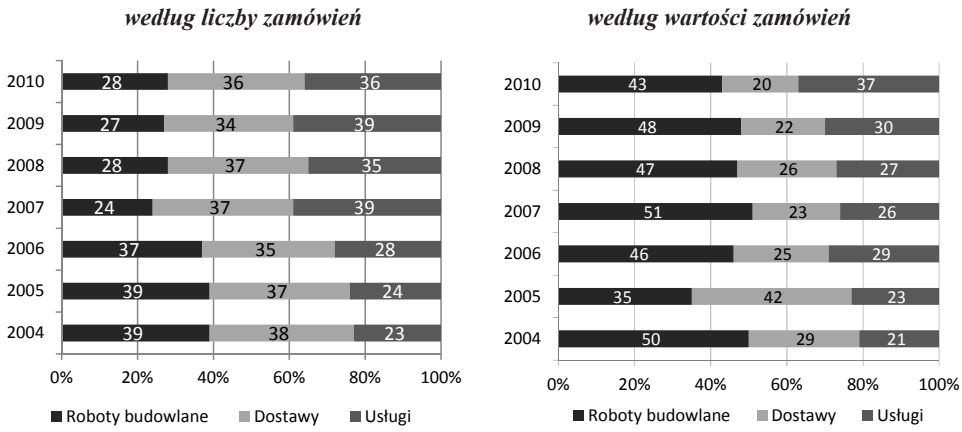
Polskie przedsiębiorstwa i instytucje realizują zamówienia głównie na rynku krajowym. Liczba kontraktów realizowanych w 2010 r. poza granicami Polski sięgała 38 i była niższa niż w latach poprzednich (w latach 2007–2009 było to ponad 50 kontraktów), jednak w 2011 r. nastąpił powrót do wcześniejszego poziomu (również 50 kontraktów). Szacunkowa wartość realizowanych przez polskie przedsiębiorstwa kontraktów zagranicznych sięgała w 2010 r. ok. 50 mln euro. W strukturze zamówień dominowały usługi[25]. Generalnie rzecz biorąc, struktura zamówień według rodzaju zmieniała się i o ile z punktu widzenia liczby zamówień zmiany te nie były zbyt silne, o tyle z punktu widzenia ich wartości fluktuacja w czasie jest spora (por. wykres 19).

---

[24] *Sprawozdanie…*

[25] Opracowano na podstawie „Biuletynów Informacyjnych UZP" z lat 2007–2011.

Wykres 19. Struktura rynku zamówień publicznych (o wartości od 14 tys. euro do progów unijnych) w Polsce w latach 2004–2010



Źródło: oprac. własne na podstawie *Sprawozdania o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 r.* (i wcześniejszych), UZP, Warszawa 2011 (i wcześniejsze)

W badanym okresie wyraźnie zmalało znaczenie dostaw, które w 2004 r. stanowiły 29% ogólnej wartości zamówień w Polsce, rok później było to nawet 42%, a w 2010 r. – tylko 20%. Wyraźnie natomiast rośnie znaczenie usług (zarówno w ujęciu ilościowym, jak i wartościowym). Odmienną strukturę mają zamówienia powyżej progów unijnych – dominują wśród nich dostawy, stanowiące ponad połowę wszczynanych postępowań (według kryterium ilościowego)[26]. Marginalną niemalże rolę odgrywają tu zamówienia na roboty budowlane, stanowiące 6,7% liczby wszczynanych postępowań. Zamówienia na usługi stanowią ok. 40% postępowań powyżej progów unijnych.

Struktura ta jest zróżnicowana terytorialnie – na tle innych województw wyróżnia się województwo mazowieckie, w którym w 2010 r. realizowano 17% wszystkich zamówień (w łącznej wartości zamówień województwo to również dominuje). W czołówce plasują się też województwa śląskie i małopolskie, a także dolnośląskie i wielkopolskie. Z kolei najmniejsze jest znaczenie na rynku zamówień publicznych zarówno małych województw – opolskiego i lubuskiego, jak i większego obszarowo województwa podlaskiego. Generalnie rzecz biorąc, struktura ta jest stabilna w czasie (por. tab. 17).

[26] Odsetek zamówień na dostawy zmalał przy tym z 57% w 2007 r. do 53,59% w 2010 r. Dla usług wskaźnik ten sięgał 39% w 2007 r., 40% w 2008 r., 39,02% w roku 2009 oraz 39,71% w roku 2010. Analogiczne odsetki dla usług kształtowały się na poziomie: 4% (2007 r.), 5% (2008 r.), 5,55% (2009 r.), 6,7% (2010 r.).

Tabela 17

Struktura zamówień publicznych (o wartości od 14 tys. euro do progów unijnych) w Polsce według województw w latach 2007–2010. Stan na koniec roku

Region/województwo	Odsetek liczby postępowań				Odsetek wartości postępowań			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Region centralny	**25**	**24**	**23**	**22**	**27**	**25**	**21**	**21**
Mazowieckie	19	18	18	17	22	18	14	16
Łódzkie	6	6	5	5	5	7	6	5
Region południowo-zachodni	**9**	**10**	**10**	**9**	**10**	**10**	**11**	**11**
Dolnośląskie	7	8	7	7	8	8	8	8
Opolskie	2	2	3	2	2	2	3	3
Region południowy	**20**	**20**	**21**	**21**	**19**	**18**	**18**	**19**
Małopolskie	9	9	10	10	8	8	8	9
Śląskie	11	11	11	11	11	10	10	10
Region północno-zachodni	**14**	**16**	**14**	**15**	**16**	**17**	**16**	**16**
Lubuskie	2	3	2	2	2	3	3	3
Wielkopolskie	8	8	8	8	9	9	9	8
Zachodniopomorskie	4	5	4	5	5	5	4	5
Region północny	**15**	**15**	**15**	**15**	**16**	**15**	**14**	**16**
Kujawsko-pomorskie	5	5	5	5	6	5	5	5
Pomorskie	6	6	6	6	6	6	5	6
Warmińsko-mazurskie	4	4	4	4	4	4	4	5
Region wschodni	**17**	**16**	**16**	**18**	**13**	**16**	**19**	**20**
Lubelskie	6	5	5	6	4	5	5	6
Podkarpackie	5	5	5	6	4	6	6	7
Podlaskie	3	3	3	3	2	2	3	3
Świętokrzyskie	3	3	3	3	3	3	5	4

Źródło: „Biuletyny Informacyjne UZP" z lat 2007–2010, UZP, Warszawa.

Warto się również przyjrzeć strukturze zamówień według rodzaju zamawiającego (por. tab. 18). Zarówno w ujęciu ilościowym, jak i wartościowym największe znaczenie mają w polskim systemie zamówień publicznych jednostki administracji samorządowej. Wiąże się to z zakresem kompetencji powierzonych tym jednostkom administracji publicznej. Znamienny jest przy tym wzrost wspomnianego udziału w ostatnich dwóch latach, co jest efektem intensyfikacji działań współfinansowanych ze środków UE. Administracja samorządowa realizuje przy tym przede wszystkim zamówienia na roboty budowlane i usługi (po ok. 40% zamówień tego typu jednostek).

Tabela 18

Struktura zamówień publicznych (o wartości od 14 tys. euro do progów unijnych) w Polsce według kategorii podmiotów zamawiających w latach 2007–2010. Stan na koniec roku

Kategorie zamawiających	Odsetek liczby postępowań				Odsetek wartości postępowań			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Administracja rządowa centralna	3,56	2,89	2,95	2,94	8,2	4,0	3,99	3,91
Administracja rządowa terenowa	4,51	3,64	3,26	3,46	3,2	2,7	2,32	2,01
Administracja samorządowa	41,27	44,81	46,57	44,99	44,1	53,0	59,94	58,94
Instytucja ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego	6,39	5,55	5,05	4,90	8,0	6,0	4,42	5,74
Organ kontroli państwowej lub ochrony prawa, sąd bądź trybunał	1,42	1,22	0,95	1,04	1,2	1,8	0,68	0,69
Uczelnie publiczne	4,77	5,21	6,17	7,20	3,7	4,1	3,82	4,26
Podmiot prawa publicznego	14,96	14,31	15,14	13,56	0,3	0,2	0,19	0,18
Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej	1,55	1,18	0,94	1,02	8,8	9,8	9,39	8,24
Inny	21,58	21,20	18,97	20,90	22,5	18,5	15,25	16,04

Źródło: „Biuletyny Informacyjne UZP" z lat 2007–2010, UZP, Warszawa.

Warto również zwrócić uwagę na podmioty prawa publicznego[80]. Realizują one dużą liczbę małych postępowań – ich udział w ogólnej liczbie postępowań sięgał w badanym okresie 13,5–15%, podczas gdy udział w ogólnej wartości za-

[27] Pojęcie „podmiotu prawa publicznego" zostało zdefiniowane w art. 1 lit. b każdej z trzech dyrektyw klasycznych prawa wspólnotowego: Dyrektywy Rady 93/36/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącej koordynacji procedur w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy – OJ nr L 199 z 9.08.1993 r., Dyrektywy Rady 92/50/EWG z 18 czerwca 1992 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi – OJ nr L 209 z 9.07.1992 r., Dyrektywy Rady 93/37/EWG z 14 czerwca 1993 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane – OJ nr L 199 z 9.08.1993 r. Podmioty prawa publicznego spełniają łącznie następujące warunki: (1) zostały ustanowione w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, który nie ma charakteru przemysłowego lub handlowego, (2) mają osobowość prawną, (3) finansowane są w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego bądź zarząd podmiotu podlega nadzorowi ze strony państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów prawa publicznego, ponad połowę składu jego organu administracji, zarządu lub nadzoru stanowią osoby mianowane przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego albo przez inne podmioty prawa publicznego. W ustawie Pzp pojęcie to nie pojawia się wprost, jednak zgodnie z wykładnią UZP, są to podmioty (lub związki podmiotów) spełniające warunki art. 3 pkt. 1 ust. 3, tj. inne, niż określone w pkt. 1 (jednostki sektora finansów publicznych), osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb

ledwie 0,2–0,3% (por. tab. 18). W przypadku tej grupy zamawiających trzy na cztery zamówienia dotyczą dostaw[28].

W ujęciu branżowym (według *Wspólnego Słownika Zamówień CPV*) zarówno pod względem liczby, jak i wartości dominują zamówienia na roboty budowlane (dział 45), w tym zwłaszcza na roboty budowlane w zakresie wznoszenia kompletnych obiektów budowlanych lub ich części oraz roboty w zakresie inżynierii lądowej i wodnej (grupa 452). Dla przykładu, w 2008 r. stanowiły one – odpowiednio – 61% ogólnej wartości i 31% ogólnej liczby zamówień[29]. Istotną rolę odgrywają również urządzenia medyczne, farmaceutyki i produkty do pielęgnacji ciała (dział 33), maszyny biurowe i liczące, sprzęt i materiały, z wyjątkiem mebli i pakietów oprogramowania (dział 30), produkty chemiczne (dział 24). Z szacunków struktury branżowej rynku zamówień publicznych wynika, że największe znaczenie mają towary i usługi sekcji F (budownictwo) – w 2008 r. zrealizowano ponad 50 tys. zamówień o łącznej wartości ok. 30 mld zł, sekcji D (przetwórstwo przemysłowe) – ok. 52 tys. zamówień o wartości ok. 10 mld zł. Stosunkowo dużą rolę odgrywają również sekcja K (ok. 16,5 tys. postępowań o łącznej wartości 2,7 mld zł), sekcja O (7,6 tys. postępowań o wartości 1 mld zł) oraz sekcja M (10,7 tys. postępowań, jednak o niewielkiej wartości 419 mln zł). Marginalne wręcz jest znaczenie zamówień publicznych w sekcji B (rybactwo)[30].

Dokonując oceny funkcjonowania rynku zamówień publicznych w Polsce, zwłaszcza w kontekście ich proinnowacyjnego oddziaływania, należy zwrócić uwagę na praktykę polskich podmiotów zamawiających, które zdecydowanie preferują procedury otwarte, w tym zwłaszcza przetarg nieograniczony. Trybem tym realizowanych jest ponad 80% postępowań – zarówno poniżej, jak i powyżej progów unijnych. Tryby, które sprzyjają innowacjom – dialog konkurencyjny, negocjacje – odgrywają marginalną rolę w polskiej praktyce zamówień publicznych, warto jednak podkreślić zwiększenie ich znaczenia (por. tab. 19). Również konkurs, jako procedura poprzedzająca postępowanie prowadzone z wykorzystaniem trybu „negocjacje z ogłoszeniem" lub „zamówienie z wolnej ręki", stosowany jest bardzo rzadko – w 2009 r. wykorzystano go w zaledwie 0,05% postępowań poniżej progów UE i 0,36% postępowań powyżej progów UE.

---

o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty te pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio bądź pośrednio przez inny podmiot: a) finansują je w ponad 50% lub b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji bądź c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego albo zarządzającego.

[28] „Biuletyny Informacyjne UZP" z lat 2007–2010.

[29] Opracowano na podstawie niepublikowanych danych Urzędu Zamówień Publicznych.

[30] W. Starzyńska, *Zamówienia publiczne a kierunki działalności wytwórczej i rozwój innowacyjności*, [w:] A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska, *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii Europejskiej*, UZP, Warszawa 2010, s. 151–172.

Tabela 19

Struktura ilościowa zamówień udzielonych według trybu postępowania i wartości zamówienia w latach 2007–2011

Tryb postępowania	Odsetek postępowań o wartości od 14 000 euro do progów unijnych					Odsetek postępowań o wartości powyżej progów unijnych				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Przetarg nieograniczony	74,41	72,36	68,53	76,24	81,42	76,4	71,80	74,52	83,17	84,79
Przetarg ograniczony	1,99	0,80	0,57	0,41	0,32	6,00	5,30	4,28	3,54	3,49
Negocjacje z ogłoszeniem	0,12	0,07	0,05	0,10	0,08	3,20	2,90	3,75	1,59	2,61
Dialog konkurencyjnyny	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,10	0,10	0,06	0,14	0,13
Negocjacje bez ogłoszenia	0,79	0,42	0,39	0,27	0,14	14,30[a]	19,40[a]	17,12[a]	11,56[a]	8,98[a]
Zamówienie z wolnej ręki	18,12	21,05	25,91	19,19	14,84	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy
Zapytanie o cenę	4,49	5,15	4,35	3,58	3,02	–	–	–	–	–
Licytacja elektroniczna	0,05	0,05	0,16	0,19	0,15	–	–	–	–	–

Uwaga: [a] łącznie z zamówieniami z wolnej ręki; „–” – brak możliwości prawnej.

Źródło: „Biuletyny Informacyjne UZP” z lat 2007–2010, UZP, Warszawa.

Przetarg nieograniczony jest szczególnie często stosowany przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (ponad 80% postępowań realizowanych jest tym trybem). Uczelnie publiczne zdecydowanie częściej niż pozostałe typy jednostek korzystają z zamówień z wolnej ręki (prawie 30% postępowań). Z kolei organy kontroli państwowej lub ochrony prawa, sądy i trybunały, zdecydowanie częściej niż pozostałe jednostki stosują zapytanie o cenę.

Znamienną cechą polskiego systemu zamówień publicznych jest także nagminne posługiwanie się modelem *price only* – w 2010 r. w przypadku aż 91% postępowań cena stanowiła jedyne kryterium wyboru oferty. Wskaźnik ten niepokojąco rośnie – jeszcze w 2005 r. kryterium to wybrało „tylko” 53% zamawiających. Jednocześnie – co napawa optymizmem – rośnie liczba kryteriów przypadająca średnio na jedno postępowanie – z 2,40 kryteriów 2005 r. (a nawet 2,24 w 2006 r.) do 3,72 kryteriów w 2009 r. – por. tab. 20.

Tabela 20

Tendencje w zakresie kryteriów oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w Polsce w latach 2002–2010

Rok	Średnia liczba kryteriów*	Cena jako jedyne kryterium oceny ofert (jako % wszystkich ogłoszonych postępowań)
2003	2,00	51
2004	2,06	29
2005	2,40	53
2006	2,24	64
2007	2,31	87
2008	2,69	89
2009	3,72	90
2010	3,63	91

* Dotyczy wyłącznie postępowań, w których zastosowano model wielokryterialny.

Źródło: *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 r.* (i wcześniejsze), UZP, Warszawa 2011 (i wcześniejsze).

Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy Pzp wyłonienie oferty najkorzystniejszej niekoniecznie oznacza wybór oferty z najniższą ceną. W myśl cytowanego przepisu ofertą najkorzystniejszą jest oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia, albo oferta z najniższą ceną. W myśl ust. 2 art. 91 ustawy Pzp inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia to w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia. Jak wspomniano wcześniej, model wielokryterialny (*economically most advantageous tender*) jest bardzo rzadko stosowany w polskiej praktyce zamówień publicznych. Tocząca się w ostatnim okresie intensywna dyskusja na temat kryteriów oceny ofert w kontekście właściwego zabezpieczenia interesów zamawiającego przynosi argumenty zarówno za, jak i przeciw takiemu podejściu[31]. Wprowadzenie dodatkowych kryteriów oceny ofert nie jest konieczne, jeśli warunki realizacji zamówienia (zwłaszcza opis przedmiotu zamówienia i wzór umowy) są szczegółowo i dobrze opisane. Również zastosowanie odpowiednich warunków udziału w postępowaniu powinno pozwolić na uniknięcie wyboru oferty złożonej przez wykonawcę, który nie zagwarantuje należytego wykonania zamówienia. Ma to znaczenie szczególnie

[31] Wnioski sformułowano na podstawie wyników dyskusji podjętej w trakcie IV Konferencji Naukowej pt. *Nowe podejście do zamówień publicznych – zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności gospodarki i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne*, która odbyła się w czerwcu 2011 r. pod patronatem Prezydenta RP (współorganizatorem konferencji był Urząd Zamówień Publicznych).

wówczas, gdy inne kryteria oceny ofert trudno jest zoperacjonalizować w sposób mierzalny. Z drugiej jednak strony, w bardzo wielu przypadkach możliwe jest zastosowanie obiektywnych, mierzalnych kryteriów oceny ofert, w tym zwłaszcza kosztów eksploatacji przedmiotu zamówienia w całym okresie jego użytkowania, a nie tylko w momencie zakupu, czego jednak zamawiający niepotrzebnie unikają.

Konkurencyjność postępowań

Ocena konkurencyjności rynku zamówień publicznych dokonywana jest najczęściej poprzez wskaźnik „średnia liczba ofert na postępowanie". Średnio rzecz biorąc, w ostatnich latach wartość tego wskaźnika jest niższa niż przed rokiem 2006 (por. tab. 21) – w 2010 r. kształtowała się na poziomie 2,76.

Tabela 21

Średnia liczba ofert na postępowanie w latach 2003–2010

Rok	Ogółem	Roboty budowlane	Dostawy	Usługi
2003	4,01	4,21	x	3,66
2004	3,95	x	4,34	4,34
2005	4,40	4,14	4,68	4,39
2006	3,62	3,24	4,01	3,64
2007	2,29	2,57	2,35	1,94
2008	2,41	3,05	2,40	1,96
2009	2,77	4,16	2,51	2,29
2010	2,76	3,76	2,45	2,57

Źródło: *Sprawozdanie o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 r.* (i wcześniejsze), UZP, Warszawa 2011 (i wcześniejsze).

Największą konkurencyjnością charakteryzują się roboty budowlane, podobna jest natomiast ocena konkurencyjności postępowań na dostawy i usługi. Warto jednak podkreślić, że w obliczu kryzysu gospodarczego rośnie zainteresowanie kontraktami realizowanymi na zlecenie instytucji publicznych i innych podmiotów zobligowanych do stosowania ustawy Pzp, na co wskazuje rosnąca wartość wskaźnika, zwłaszcza w odniesieniu do robót budowlanych (wzrost rzędu ok. 40% w roku 2009) i usług (w porównaniu z rokiem 2008, wzrost o ok. 17% w roku 2009 i o ok. 30% rok później).

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że postępowania są w Polsce realizowane dość sprawnie w porównaniu z innymi krajami UE. W przypadku postępowań poniżej progów UE czas trwania postępowania, liczony od daty publikacji ogłoszenia o zamówieniu do daty zawarcia umowy wskazanej w ogłoszeniu o udzielenie zamówienia wyniósł w 2010 r. 33 dni i był to czas krótszy niż w latach poprzednich. Najkrócej realizowane są postępowania w trybie licytacji elektronicznej (średnio

32 dni), najdłużej zaś – w trybie dialogu konkurencyjnego (101 dni). W przypadku najpopularniejszego trybu – przetargu nieograniczonego – średni czas trwania postępowania sięgał w 2010 r. 91 dni i wzrósł znacznie w porównaniu z latami poprzednimi (w 2009 r. było to 74 dni, a rok wcześniej – 65 dni). Pomimo znacznie dłuższych, wymaganych ustawą Pzp, terminów na złożenie ofert, postępowania o wartości powyżej progów unijnych trwają niewiele dłużej – przetarg ograniczony zajmuje obecnie średnio 99 dni, a dialog konkurencyjny – 215 dni.

Rozwiązania elektroniczne

Polska wprowadziła również rozwiązania elektroniczne w zamówieniach publicznych. W 2005 r. wdrożono Portal Zamówień Publicznych, uwzględniający elektroniczny system bazy danych BZP, forum dyskusyjne, system elektronicznych referencji, CPV w wersji elektronicznej, moduł aukcji elektronicznej (umożliwiający „dogrywkę" w przetargu ograniczonym) oraz moduł zamawiającego, umożliwiający zamawiającym zorganizowanie i usystematyzowanie procesu prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Nadal jednak niewielkie jest znaczenie trybu postępowania, jakim jest licytacja elektroniczna – udział postępowań realizowanych tym trybem to (na koniec 2010 r.) zaledwie 0,19% (a więc było to niespełna 400 postępowań). Warto jednak pokreślić, że wskaźnik ten wzrósł prawie czterokrotnie w porównaniu z rokiem 2007 czy 2008. Ważnym krokiem w kierunku upowszechnienia licytacji elektronicznej było uruchomienie przez UZP w dniu 26 stycznia 2009 r. platformy licytacji elektronicznej (http://licytacje.uzp.gov.pl). Korzystanie z platformy jest bezpłatne zarówno dla zamawiającego, jak i wykonawcy. Warunkiem uczestnictwa jest jedynie dokonanie rejestracji. Jedynym kryterium oceny ofert jest cena. Co ważne, platforma ta nie wymaga posiadania przez wykonawcę podpisu elektronicznego[32]. Zdecydowanie mniejszym zainteresowaniem cieszy się dynamiczny system zakupów (DSZ)[33].

6.3. Podsumowanie

W świetle przytoczonych danych możemy ocenić, że rynek zamówień publicznych w Polsce, pomimo jego krótkiej historii, jest coraz większy – w porównaniu z rokiem 2000 jego wartość wzrosła ponad siedmiokrotnie, w stosunku do

---

[32] J. Wiktorowicz, E. Roszko, *Procedury elektroniczne w zamówieniach publicznych*, [w:] B. Bernaś (red.), *Finanse publiczne i międzynarodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 412–422.

[33] A. Borowicz W. Starzyńska, A. Kubiak, J. Wiktorowicz, E. Roszko-Grzegorek, L. Wendołowski, S. Popławski, S. Kaniewicz, K. Plackowski, W. Michalski, *Informatyzacja polskiego systemu zamówień publicznych – stan obecny, oczekiwania, bariery*, Raport z realizacji projektu UŁ i UZP, Warszawa–Łódź 2008.

2004 r. zaś (czyli momentu wejścia w życie nowej ustawy Pzp) – prawie 3,5-krotnie. W strukturze polskich zamówień publicznych blisko połowę stanowią zamówienia o wartości powyżej progów unijnych, co plasuje nasz kraj na piątej pozycji pod względem ww. wskaźnika, pod względem zaś ogólnej liczby takich zamówień na trzeciej, po Francji i Niemczech. Pod względem wielkości rynku potencjał Polski jest zbliżony do takich krajów, jak Szwecja czy Belgia, wyraźnie przewyższając inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Znaczenie zamówień publicznych w gospodarce jest jednak w Polsce raczej przeciętne – również na tle innych nowych krajów członkowskich (udział zamówień publicznych w dochodzie narodowym jest niższy w porównaniu z Czechami, Rumunią, Węgrami, ze Słowacją, z Estonią czy Portugalią). Polska plasuje się natomiast w końcówce rankingu pod względem konkurencyjności zamówień publicznych – średnia liczba ofert na postępowanie jest prawie 3-krotnie niższa niż w takich krajach, jak Wielka Brytania czy Portugalia. Może to świadczyć o mniejszej dojrzałości podażowej strony polskiego rynku zamówień publicznych. Z drugiej strony, procedury zamówień publicznych przebiegają w Polsce znacznie sprawniej niż w innych krajach UE.

Warto również zwrócić uwagę na zmiany w strukturze zamówień publicznych w Polsce – wyraźnie rośnie bowiem znaczenie usług. Trudno jest natomiast porównywać strukturę podmiotową rynku, jako że w różnych krajach kompetencje poszczególnych grup jednostek są odmienne. W Polsce głównym zamawiającym pozostaje nieprzerwanie administracja samorządowa. Warto zwrócić przy tym uwagę na wysoką średnią wartość postępowań realizowanych przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej i administrację samorządową. W ujęciu branżowym natomiast dominują w Polsce zamówienia na roboty budowlane, w tym zwłaszcza w zakresie wznoszenia kompletnych obiektów budowlanych lub ich części oraz roboty w zakresie inżynierii lądowej i wodnej. Jest to związane z silnym zaangażowaniem władz publicznych w rozwój infrastruktury w Polsce po włączeniu naszego kraju w struktury Unii Europejskiej (przy współfinansowaniu tych inwestycji ze środków funduszy strukturalnych i funduszu spójności).

Podobnie jak w Polsce, w całej UE najpopularniejszym trybem postępowania jest przetarg nieograniczony, jednakże w przeciwieństwie do innych krajów UE znacznie rzadziej stosowane są w Polsce tryby negocjacyjne (negocjacje, dialog konkurencyjny), co stanowi barierę szerszego wykorzystania zamówień publicznych jako stymulatora innowacyjności przedsiębiorstw. Podobnie, bardzo częste w Polsce stosowanie modelu *price only* – w przeciwieństwie do innych krajów UE, w których dominuje model wielokryterialny – stanowi jedną z najważniejszych barier oddziaływania zamówień publicznych na innowacyjność przedsiębiorstw. Pozytywnie – również z punktu widzenia zwiększania innowacyjności – należy natomiast ocenić zmiany związane z wdrożeniem rozwiązań elektronicznych, które powinny się przyczynić także do szerszego włączenia małych i średnich przedsiębiorstw w rynek zamówień publicznych w naszym kraju.

Reasumując, w Polsce – podobnie jak w całej Unii Europejskiej – podejmowane są działania sprzyjające większemu dostępowi małych i średnich przedsiębiorstw oraz wzrostowi innowacyjności, rośnie też znaczenie procedur elektronicznych. Z pewnością jednak niektóre praktyki polskiego rynku zamówień publicznych, w tym zwłaszcza nagminne stosowanie modelu *price only* oraz unikanie trybów negocjacyjnych, stanowią poważne ograniczenie dalszego rozwoju systemu zamówień publicznych w kierunku jednego z najważniejszych instrumentów innowacyjności przedsiębiorstw. Potwierdzają to w sposób ilościowy dane statystyczne zaprezentowane w niniejszym rozdziale. Wnioski te będą rozwinięte w kolejnych rozdziałach, w których przedstawione zostaną wyniki badań ilościowych i jakościowych, przeprowadzonych przez zespół Uniwersytetu Łódzkiego w ramach projektu „Zamówienia publiczne a innowacyjność przedsiębiorstw – stan obecny i perspektywy".