

# Arkadiusz Borowiec

---

## Wykorzystanie narzędzi elektronicznych w procesie udzielania zamówień publicznych w Polsce w świetle badań empirycznych

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 58, 429-436

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*ARKADIUSZ BOROWIEC*

Politechnika Poznańska

arkadiusz.borowiec@put.poznan.pl

**WYKORZYSTANIE NARZĘDZI ELEKTRONICZNYCH  
W PROCESIE UDZIELANIA ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W POLSCE  
W ŚWIELE BADAŃ EMPIRYCZNYCH**

**Wprowadzenie**

Postępująca informatyzacja społeczeństw obejmująca zarówno życie społeczne jak i publiczne wymusza we współczesnych gospodarkach podejmowanie działań, które mają na celu wykorzystanie narzędzi elektronicznych dla usprawnienia funkcjonowania aparatu publicznego we wszystkich jego obszarach. Jednym z ważniejszych obszarów, w których występuje coraz szersze wykorzystanie elektronicznych środków przekazu informacji, są zamówienia publiczne. Należy podkreślić, że system elektronicznego zarządzania zamówieniami publicznymi bardzo dobrze wpisuje się w całokształt koncepcji e-rządu, którego założeniem jest nie tylko usprawnienie komunikacji na linii obywatel-państwo, ale także wprowadzenie do relacji między tymi podmiotami elementów quasi-komercyjnych i odejście od prostego władztwa państwa nad jednostką na rzecz umożliwienia większej współpracy między nimi.<sup>1</sup> Co więcej elektroniczne formy zarządzania mieniem publicznym mogą zagwarantować oprócz znacznych bezpośrednich oszczędności w toku postępowania przetargowego także większą przejrzystość jego przebiegu, co ma bardzo istotny wpływ na zapewnienie rzetelnego i uczciwego gospodarowania oraz ułatwienie kontroli.

---

<sup>1</sup> D. Adamski, *Rząd elektroniczny we Wspólnocie Europejskiej*, e-Biuletyn 2/2004.

Z punktu widzenia ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>2</sup> najczęściej wykorzystywanymi procedurami, w których pojawiają się narzędzia elektroniczne, są licytacja i aukcja elektroniczna. Poza tym, obowiązujące przepisy dopuszczają wykorzystanie przez zamawiających tzw. dynamicznego systemu zakupów a także nakładają na nich obowiązek publikowania na stronie internetowej ogłoszenia o przetargu oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Wprawdzie jedną z podstawowych zasad postępowania przetargowego jest zasada pisemności, niemniej jednak ustawa dopuszcza możliwość porozumiewania się pomiędzy uczestnikami drogą elektroniczną.

W związku z tym, w artykule zaprezentowano najpopularniejsze narzędzia elektroniczne wykorzystywane w zamówieniach publicznych, wskazując na ich zalety wynikające z zastosowania. Przedstawiono również wyniki badań własnych przeprowadzonych wśród zamawiających i oferentów, które określają stopień znajomości i zastosowania narzędzi elektronicznych w procedurach przetargowych przez te podmioty. W artykule zaprezentowano również rozwiązania i dobre praktyki krajów wykorzystujących w większym zakresie niż Polska procedury elektroniczne.

Badania dotyczące wykorzystania narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych przeprowadzono na 105 podmiotach. Zastosowana metoda kwotowa zapewnia wystarczająco duży udział obiektów w próbie, aby późniejsze analizy porównawcze i wnioski były istotne statystycznie. W celu weryfikacji wyników badań i określenia zależności zastosowano test niezależności chi-kwadrat.

## **1. Narzędzia elektroniczne w systemie zamówień publicznych**

Technologie informatyczne znaleźć można praktycznie na każdym etapie prowadzonego postępowania przetargowego. Jak już wspomniano, do najczęściej wykorzystywanych narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych należą licytacja oraz aukcja elektroniczna. Oprócz tego zamawiający zobligowany jest przepisami ustawy publikować treść ogłoszenia o przetargu na stronie internetowej a także umieścić na niej specyfikację istotnych warunków zamówienia. Za zgodą zamawiającego i po zamieszczeniu odpowiedniego zapisu w specyfikacji oferty mogą porozumiewać się z zamawiającym poza formą pisemną również drogą elektroniczną lub z wykorzystaniem faksu. Z praktyki wynika, że są to bardzo często wykorzystywane metody komunikacji, które nie tylko przyspieszają proces kontaktowania się, ale są też znacznie wygodniejsze dla obydwu stron postępowania. Za-

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, z 2008 r. Nr 171, poz. 1058, Nr 220, poz. 1420 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 101, Nr 65, poz. 545, Nr 91, poz. 742, Nr 157, poz. 1241, Nr 206, poz. 1591, Nr 219, poz. 1706 i Nr 223, poz. 1778.

mawiający zgodnie z przepisami ustawy jest zobowiązany do publikowania ogłoszeń o przetargach w wersji elektronicznej w Biuletynie Zamówień Publicznych. Można więc postawić tezę, że narzędzia elektroniczne mogą skutecznie wspierać zamówienia publiczne na każdym etapie postępowania. Nadmienić należy, że zamawiający może również skorzystać z dynamicznego systemu zakupów.

Ustawa Prawo zamówień publicznych oprócz podstawowych trybów udzielania zamówienia (jakimi są przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, a dla zamawiających sektorowych również negocjacje z ogłoszeniem) przewiduje także licytację elektroniczną. Licytacja taka jest odrębnym trybem udzielania zamówienia, w którym za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej, umożliwiającego wprowadzenie niezbędnych danych w trybie bezpośredniego połączenia z tą stroną, wykonawcy składają kolejne korzystniejsze oferty (postąpienia) podlegające automatycznej klasyfikacji. Wykorzystanie tego trybu jest nieskomplikowane, gdyż oferty, które się w nim składa, nie wymagają podpisu elektronicznego.

W przeciwieństwie do licytacji elektronicznej aukcja elektroniczna nie jest odrębnym trybem udzielania zamówienia publicznego. Aukcja jest swego rodzaju tzw. dogrywką, którą zamawiający może przeprowadzić po spełnieniu określonych przesłanek. Zasadniczo zamawiający może przeprowadzić aukcję elektroniczną jeżeli w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem przeprowadzenie takiej aukcji przewidziano w ogłoszeniu o zamówieniu. Zamawiający przeprowadza aukcję po dokonaniu czynności oceny ofert. Warunkiem przeprowadzenia aukcji jest złożenie co najmniej trzech ofert niepodlegających odrzuceniu. W przeciwieństwie do licytacji elektronicznej, w przypadku aukcji oferenci muszą jednak dysponować podpisem elektronicznym.

## **2. Wykorzystanie narzędzi elektronicznych w świetle badań empirycznych**

Zgodnie z danymi publikowanymi na stronie Urzędu Zamówień Publicznych pomimo zalet, jakie daje wykorzystanie narzędzi elektronicznych w postępowaniach przetargowych, ich wykorzystanie jest bardzo małe. Wskazuje na to niski odsetek postępowań prowadzonych w trybie licytacji elektronicznej (0,16% wszystkich postępowań) oraz tylko 14 ogłoszeń dotyczących ustanowienia dynamicznego systemu zakupów.<sup>3</sup>

W związku z tym przeprowadzono badania empiryczne wśród zamawiających i oferentów, które stanowiły próbę wyjaśnienia braku chęci tych interesariuszy systemu zamówień publicznych do stosowania narzędzi elektronicznych w procedurach przetargowych. Badaniem objęto 105 podmiotów, z których zdecydowaną

---

<sup>3</sup> Dane na dzień 31.12.2009 r.

większość (89%) - jako podmiot mający możliwość zastosowania procedur elektronicznych - stanowili zamawiający.

Wśród rodzajów wykonywanej działalności po stronie zamawiającego w badaniu najczęściej występowały jednostki samorządu terytorialnego (55%). W pozostałych przypadkach były to jednostki zarządzania nieruchomościami, jednostki wojskowe, uczelnie wyższe, jednostki służby zdrowia, przedsiębiorstwa transportu miejskiego i jednostki ubezpieczeń społecznych. Po stronie oferentów najczęściej występowały przedsiębiorstwa budowlane oraz usługowe.

Na pytanie dotyczące kontaktu z procedurami elektronicznymi w zamówieniach publicznych tylko 34% ankietowanych odpowiedziało pozytywnie. Co ciekawe odsetek pozytywnych odpowiedzi był wyższy u oferentów (50%) niż u zamawiających (32%). Wynikać to może z faktu, iż oferenci są bardziej otwarci na konkurencyjne i eliminujące korupcję rozwiązania legislacyjne. Jak bowiem wykazują badania, średnio aż 83% oferentów uważa, że w polskim systemie zamówień publicznych mamy do czynienia z praktykami korupcyjnymi.<sup>4</sup> Według wskazań tych samych ankietowanych zastosowanie narzędzi elektronicznych eliminuje te praktyki z postępowań przetargowych. Taki wynik może też świadczyć o niechęci wśród zamawiających do wprowadzania nowych rozwiązań w procedurach zamówieniowych co niejednokrotnie potwierdzają oni w rozmowach bezpośrednich.

Tylko jeden badany podmiot, i to po stronie oferentów, odpowiedział, że stopień wykorzystania procedur elektronicznych w jego działalności wynosi 20-30%. Pozostałe podmioty korzystające z narzędzi elektronicznych deklarowały 0-10% ich udziału w całokształcie swojej działalności. Taki odsetek odpowiedzi uzasadnia prezentowaną statystykę Urzędu Zamówień Publicznych. O ile wśród zamawiających otrzymany wynik potwierdza ogólną niechęć do wykorzystania nowoczesnych rozwiązań, o tyle nie powinien on dziwić, jeśli chodzi o oferentów. Informatyzacja społeczeństwa wymusza bowiem w większym stopniu wśród firm sektora prywatnego orientację we wszelkiego typu nowinkach technicznych i częściej w związku z tym upatrują one swojej szansy na rynku dzięki ich wdrożeniu i zastosowaniu w bieżącej działalności.

Bardzo interesujących odpowiedzi dostarczyło pytanie dotyczące przyjaznych przepisów prawnych sprzyjających zastosowaniu narzędzi elektronicznych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Aż 57% badanych respondentów wypowiedziało się w tej kwestii pozytywnie. Potwierdza to ogólne przekonanie, że polskie przepisy prawne dają dużą szansę na wykorzystanie procedur elektronicznych w zamówieniach publicznych. Warto podkreślić, że nastroje pozytywne w tym przypadku częściej towarzyszyły wypowiedziom zamawiających. Pozytywny odsetek odpo-

---

<sup>4</sup> A. Borowiec, *Pożądanie kierunki zmian w polskim systemie zamówień publicznych w aspekcie przeciwdziałania praktykom korupcyjnym – współczesne koncepcje przeciwdziałania negatywnym zjawiskom*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 573, Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, Szczecin 2009, s. 66.

wiedzi na pytanie, czy przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych sprzyjają wykorzystaniu narzędzi elektronicznych w procedurach przetargowych, w przypadku tej grupy ankietowanych wyniósł 61%. Świadczyć to może o znacznie lepszej znajomości prawa, do którego stosowania zamawiający są zobowiązani w codziennej pracy, a z drugiej strony uzyskany wynik potwierdza istniejącą zwłaszcza wśród małych i średnich przedsiębiorców barierę prawną przejawiającą się w niezrozumieniu i niestosowaniu przepisów.

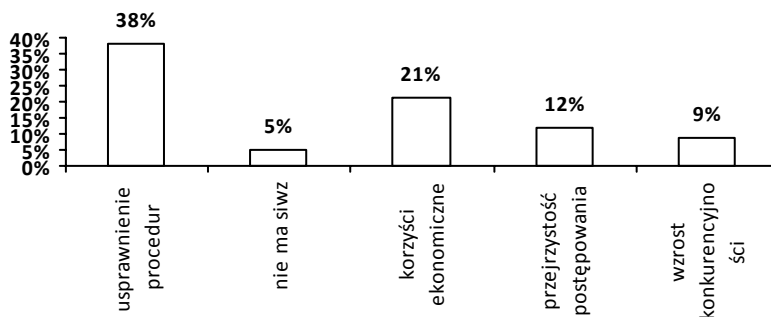
Z zagadnieniem przyjaznych przepisów związane było kolejne pytanie zadane zamawiającym i oferentom: o korzyści wynikające w związku z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych. W tym przypadku 51% badanych stwierdziło, że ich wykorzystanie jest korzystne. Znacznie częściej jednak odpowiedź pozytywną wskazywali zamawiający (55%) niż oferenci (25%). Wynika to prawdopodobnie z przyspieszenia procedur i w związku z tym oszczędności czasu, który wiąże się z ich zastosowaniem. Fakt ten dostrzegli przede wszystkim ci zamawiający, którzy wykorzystują w swoich procedurach narzędzia elektroniczne. Wśród oferentów odpowiedzi były bardzo podobne. Największe korzyści z zastosowania narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych widzą ci oferenci, którzy najczęściej korzystali z tej formy dostępu do systemu.

Wśród najczęściej pojawiających się korzyści wskazywanych przez zamawiających pojawia się usprawnienie procedur, przejrzystość postępowania oraz wymierne korzyści ekonomiczne, jakie uzyskuje się dzięki elektronicznym przetargom. Zwłaszcza korzyści ekonomiczne są w tym miejscu bardzo istotne, gdyż należy pamiętać, że pieniądze, które wydaje się z budżetu państwa, zawsze wzbudzają szczególne zainteresowanie opinii publicznej. Na potwierdzenie tej tezy można przywołać najbardziej spektakularne wyniki związane z udzielaniem zamówień publicznych w trybie licytacji elektronicznej do końca października 2009 roku. Największe oszczędności uzyskano podczas licytacji L-98-2009 dotyczącej budowy masztów oświetlenia na stadionie. Przy cenie wywoławczej 3 088 000 zł oszczędności wyniosły aż 1 408 000 zł. W przypadku zaś licytacji L-120-2009 dotyczącej remontu dróg i chodników przy cenie wywoławczej 1 659 000 zł oszczędności wyniosły 819 169,05 zł. Średnio dzięki zastosowaniu samego trybu licytacji elektronicznej uzyskano 22,63% oszczędności<sup>5</sup>. Klasyfikację najczęściej wskazywanych korzyści przez zamawiających, które są związane z zastosowaniem narzędzi elektronicznych w postępowaniach przetargowych przedstawiono na rysunku 1.

W opinii oferentów największymi korzyściami związanymi z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych w przetargach były: przeciwdziałanie korupcji, większa przejrzystość postępowań oraz przestrzeganie zasady uczciwej konkurencji przez zamawiających.

---

<sup>5</sup> Urząd Zamówień Publicznych, Elektroniczne platformy Urzędu Zamówień Publicznych – aukcje i licytacje elektroniczne, materiały konferencyjne.

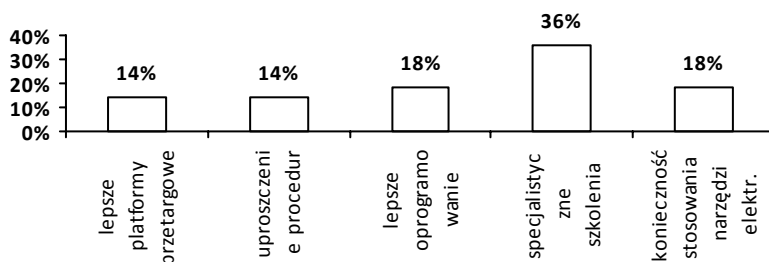


Rys. 1. Najczęściej powtarzające się korzyści wśród zamawiających związane ze stosowaniem narzędzi i procedur elektronicznych w zamówieniach publicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wśród problemów z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych najczęściej wskazywanymi przez ankietowanych były: brak zainteresowania nowoczesnymi rozwiązaniami ze strony zamawiających, problemy związane z podpisem elektronicznym, zawieszanie się systemu klasyfikującego oferty i słaby serwer obsługujący przetargi elektroniczne, brak wiedzy oferentów i zamawiających, brak zachęty ze strony ustawodawcy do stosowania rozwiązań opartych na narzędziach elektronicznych, brak szkoleń w tym zakresie oraz skomplikowana procedura na platformie aukcyjnej. Analizując przedstawiony problem należy także podkreślić zgodność odpowiedzi oferentów i zamawiających.

Klasyfikacja odpowiedzi na pytanie, co należałoby poprawić w procedurach zamówieniowych, aby zwiększyć wykorzystanie narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych, przedstawiona została na rysunku 2.



Rys. 2. Rozwiązania służące zwiększeniu dostępu do narzędzi elektronicznych w postępowaniach przetargowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Klasyfikacja ta wydaje się odzwierciedlać w szerokim zakresie stan wiedzy zamawiających i oferentów, który zadeklarowali w badaniu ankietowym. Z badania wynika, że tylko 6% ankietowanych ocenia swoją wiedzę jako bardzo dobrą, 86% jako dobrą, a 8% jako dostateczną. Żaden ankietowany nie ocenił natomiast swojej wiedzy na ocenę niedostateczną. Sytuacja ta wyjaśnia z jednej strony brak wiedzy wśród ankietowanych, która dotyczy szczegółów związanych z przetargami elektronicznymi, a z drugiej wskazuje na świadomość dalszego ich kształcenia.

## **Podsumowanie**

Nowe techniki dokonywania zakupów za pomocą elektronicznych środków komunikacji i wymiany informacji mogą zwiększyć efektywność procesu udzielania zamówienia publicznego przez obniżenie kosztów transakcji, oszczędność pieniędzy i czasu zarówno wykonawców, jak i zamawiających. Wrześniowa nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych wprowadzająca m.in. radykalne zmiany zasad stosowania licytacji elektronicznej a także uruchomienie przez Urząd Zamówień Publicznych bezpłatnej platformy przetargowej z równoczesnym rozpoczęciem szkoleń przez urząd w tym zakresie, mogą się przyczynić do zrewolucjonizowania polskich przetargów.

Na tym tle warto przyjrzeć się doświadczeniom krajów zachodnich w zakresie wykorzystania w procedurach zamówieniowych narzędzi elektronicznych. W Wielkiej Brytanii oszczędności z tym związane sięgają około 500 mln funtów rocznie. System wykorzystuje katalogi elektroniczne, w których znajdują się produkty o określonym standardzie i cenie. Oszczędności uzyskiwane przy zakupach towarów i usług wynoszą średnio 8%, a obniżka kosztów obsługi zakupów 70%. Duński Portal Zamówień Publicznych (DO-IP) jako pierwszy w Europie osiągnął pełną funkcjonalność jeszcze na początku 2002 r. Obniżka kosztów zarówno zamawiających jak i dostawców jest możliwa dzięki całkowitej lub częściowej automatyzacji przepływu informacji pomiędzy systemem e-zamówień, systemem realizacji zamówień u dostawcy oraz systemem płatności. Elektroniczne zamówienia publiczne w Niemczech są realizowane przez portale administracji rządowej, aukcje elektroniczne i elektroniczne rynki. Przejście na elektroniczny system zamówień publicznych daje oszczędności rzędu średnio 10%. Fiński system elektronicznych zamówień publicznych Sentteri jest zorganizowany przez państwową fińską izbę handlową. Sentteri odpowiada za cały proces e-zamówień publicznych, poczynając od ogłoszenia przetargu, poprzez zebranie ofert, ich ocenę, złożenie zamówienia, optymalizację dostaw oraz dokonywanie elektronicznych płatności. Według szacunków izby używanie systemu Sentteri może dać oszczędności rzędu 1,5 mld euro rocznie (około 8% wartości zamówień).

Jak więc widać, Polska powinna korzystać z dobrych praktyk i rozwijając infrastrukturę komunikacyjną w coraz większym stopniu stosować elektroniczne narzędzia komunikacji w zamówieniach publicznych. Potrzebna jest tylko dobra wola interesariuszy postępowania przetargowego oraz wsparcie organów państwa celem powszechności stosowania tych narzędzi.

## Literatura

1. Adamski D., *Rząd elektroniczny we Wspólnocie Europejskiej*, e-Biuletyn 2/2004.
2. Borowiec A., *Pożądane kierunki zmian w polskim systemie zamówień publicznych w aspekcie przeciwdziałania praktykom korupcyjnym – współczesne koncepcje przeciwdziałania negatywnym zjawiskom*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 573, Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, Szczecin 2009.
3. Urząd Zamówień Publicznych, *Elektroniczne platformy Urzędu Zamówień Publicznych – aukcje i licytacje elektroniczne*, materiały konferencyjne.
4. Ustawa Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2007r. Nr 223, poz. 1655, z 2008 r. Nr 171, poz. 1058, Nr 220, poz. 1420 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 101, Nr 65, poz. 545, Nr 91, poz. 742, Nr 157, poz. 1241, Nr 206, poz. 1591, Nr 219, poz. 1706 i Nr 223, poz. 1778.

## USE OF ELECTRONIC TOOLS IN THE PROCESS OF PROCUREMENT IN POLAND IN THE LIGHT OF EMPIRICAL STUDIES

### Summary

The article presents the most popular tools used in electronic procurement, pointing to their advantages resulting from the application. Also presented their research results conducted among contracting authorities and bidders, which indicate the degree of knowledge and use of electronic tools for procurement by these entities. The article also includes solutions and good practices using the countries to a greater extent than Poland electronic procedures. Studies on the use of electronic tools in the procurement was conducted on 105 subjects.

*Translated by Arkadiusz Borowiec*