

Arkadiusz Borowiec

Bariery informatyzacji polskiego systemu zamówień publicznych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 88, 347-355

2012

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ARKADIUSZ BOROWIEC

Politechnika Poznańska

BARIERY INFORMATYZACJI POLSKIEGO SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

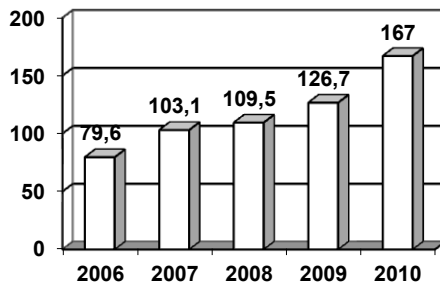
Wprowadzenie

Zgodnie z nowym podejściem do zamówień publicznych informatyzacja tej dziedziny jest obszarem o ogromnym potencjale dla wdrażania innowacyjnych rozwiązań w gospodarce, jak również dla poprawy jakości usług świadczonych przez administrację¹. Zgodnie z preambułą dyrektywy klasycznej jak i sektorowej Unii Europejskiej elektroniczne środki komunikacji powinny być traktowane na równi z formą pisemną². Niektóre natomiast tryby lub towarzyszące im procesy powinny być prowadzone jedynie w formie elektronicznej. Dotyczy to przede wszystkim takich rozwiązań jak licytacja elektroniczna, aukcja elektroniczna i dynamiczny system zakupów.

Jak wynika z danych przekazywanych przez zamawiających, polski rynek zamówień publicznych co roku wykazuje tendencję wzrastającą. Przykładowo, w roku 2010 wartość tego rynku można było oszacować na około 167 mld zł, co stanowi przyrost w stosunku do roku 2009 aż o 32%. Dynamikę wzrostu rynku zamówień publicznych przedstawiono na rysunku 1. W tym świetle niewielkie wykorzystanie środków elektronicznych w polskim systemie zamówień publicznych musi martwić i jest podstawą do próby odpowiedzi na pytanie o bariery uniemożliwiające szersze ich wykorzystanie w procedurach przetargowych.

¹ Ministerstwo Gospodarki, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*. Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 8.04.2008.

² Dyrektywa 2004/17/WE oraz 2004/18/WE.



Rys. 1. Wartość rynku zamówień publicznych w latach 2006–2010

Źródło: opracowanie własne.

W związku z tym, na podstawie badań własnych oraz ich analizy porównawczej z danymi literaturowymi, w artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie dotyczące najważniejszych barier uniemożliwiających szerszą informatyzację systemu zamówień publicznych w Polsce. Przedstawione wyniki stanowią kontynuację badań przeprowadzonych przez autora w roku 2009.

Badania przeprowadzono zarówno wśród wykonawców, jak i zamawiających. Łącznie w badaniu wzięły udział 94 osoby, z których udział zamawiających stanowił 75%. W celu weryfikacji badań posłużono się testem niezależności chi-kwadrat.

1. Zastosowanie elektronicznych rozwiązań w systemie zamówień publicznych

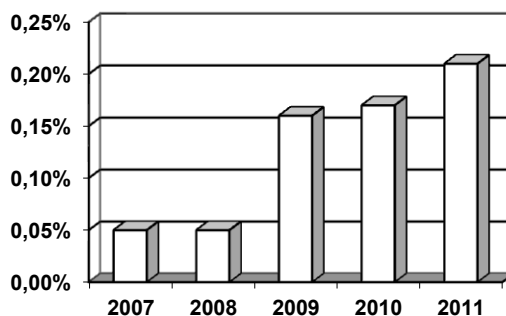
Polska ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje następujące sposoby wykorzystania narzędzi elektronicznych:

- samodzielne zamieszczanie przez zamawiających ogłoszeń na stronie Urzędu Zamówień Publicznych w Biuletynie Zamówień Publicznych,
- zamieszczanie na stronie internetowej zamawiającego informacji o planowanych w ciągu 12 miesięcy zamówieniach lub umowach ramowych,
- możliwość przekazywania między uczestnikami systemu zamówień publicznych drogą elektroniczną oświadczeń, zawiadomień, wniosków i innych dokumentów, jeśli dopuści to zamawiający,
- możliwość składania ofert drogą elektroniczną za zgodą zamawiającego (opatrzonej bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu),
- konieczność zamieszczania przez zamawiającego na stronie internetowej specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Poza tymi rozwiązaniami ustawa przewiduje specjalny tryb udzielania zamówień publicznych – licytację elektroniczną, dogrywkę, w sytuacji kiedy złożono

oferty tak samo ocenione przez zamawiającego – aukcję elektroniczną oraz tzw. dynamiczny system zakupów.

Niestety rozwiązania te nie są zbyt popularne w systemie zamówień publicznych w Polsce. O ile liczba zamieszczonych w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń co roku wykazuje tendencję wzrastającą, o tyle ilość licytacji i aukcji elektronicznych wykazuje pewną stagnację. Na rysunku 2 pokazano dynamikę zmian ilości licytacji elektronicznych w ostatnich kilku latach.



Rys. 2. Ilość postępowań w trybie licytacji elektronicznej (procentowo) w latach 2007-2011

Źródło: opracowanie własne.

Co prawda jak wynika z danych, ilość postępowań przeprowadzanych w trybie licytacji elektronicznej rośnie z roku na rok, jednak procentowo wykazuje bardzo niewielki przyrost. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy ankietowani wskazali przede wszystkim brak odpowiednich narzędzi informatycznych do przeprowadzenia tego typu postępowań (tylko jedna bezpłatna platforma licytacji elektronicznych w Polsce), brak orientacji w procedurach wynikających z zastosowania tego trybu oraz niedostateczną wiedzę w tym zakresie.

Wspomniane wyniki są o tyle niepokojące, że jak wskazują dane Urzędu Zamówień Publicznych za 2010 rok, platforma licytacji elektronicznych przyniosła łącznie ponad 23 mln zł oszczędności w stosunku ceny wywoławczej do ceny zamknięcia licytacji. Ceny ofert uzyskanych w wyniku licytacji były średnio o 22% niższe niż ustalone przez zamawiających ceny wywoławcze. Największe oszczędności zanotowano w licytacji, w której cena wywoławcza podana przez zamawiającego wynosiła 13 737 200,00, a cena oferty najkorzystniejszej wyniosła 11 000 000,00 zł, a zatem oferta najkorzystniejsza okazała się tańsza o 19,93%³.

Jeśli chodzi o dynamiczny system zakupów, to również nie jest to rozwiązanie, z którego polscy zamawiający często korzystają. Przykładowo w roku 2009

³ Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 roku*, Warszawa, kwiecień 2011, s. 51.

zamieścili oni tylko 10 ogłoszeń dotyczących ustanowienia tego systemu, a w 2010 tylko o 3 ogłoszenia więcej.

Należy również nadmienić, że od 2010 roku Urząd Zamówień Publicznych udostępnił subskrypcję ogłoszeń zamieszczonych w Biuletynie Zamówień Publicznych. Usługa ta skierowana jest do przedsiębiorców zainteresowanych codziennym otrzymywaniem pocztą elektroniczną we wczesnych godzinach porannych wyników wyszukiwania interesujących przedsiębiorcę informacji o wszczętych przetargach.

Innymi dostępnymi narzędziami są: elektroniczna klasyfikacja kodów CPV, CPC, usług priorytetowych i niepriorytetowych oraz forum dyskusyjne, które umożliwiała swobodną wymianę wiedzy i informacji pomiędzy osobami zaangażowanymi w system zamówień publicznych, pracownikami zamawiających, wykonawców i osobami prywatnymi.

2. Bariery informatyzacji polskiego systemu zamówień publicznych w świetle badań empirycznych

Jak już na wstępie wspomniano, aby zdiagnozować główne bariery informatyzacji polskiego systemu zamówień publicznych, przeprowadzono badania na próbie 94 zamawiających i wykonawców. Wykazały one, że występuje stosunkowo duża niewiedza podmiotów biorących udział w przetargach publicznych na temat procedur związanych z elektronicznymi procedurami.

Nadal niestety ankietowani wskazują niski kontakt z procedurami elektronicznymi. W przeprowadzonym badaniu tylko 37% ankietowanych odpowiedziało na to pytanie pozytywnie. Co ciekawe, mimo wcześniej wymienionych rozwiązań wykorzystujących elektroniczne procedury w zamówieniach publicznych częściej do stosowania tych procedur przyznają się wykonawcy (55%). Wskazują też oni częściej narzędzia elektroniczne jako podstawę do walki z korupcją.

Nieco inne bariery związane z informatyzacją systemu zamówień publicznych wskazują jako najważniejsze zamawiający, a inne wykonawcy. W tabeli 1 przedstawiono najczęściej powtarzające się odpowiedzi dotyczące barier wskazywanych przez te grupy respondentów.

Jak widać, w ocenie wykonawców największą barierą we wprowadzaniu dalszej informatyzacji systemu zamówień publicznych jest brak podpisu elektronicznego, natomiast wśród zamawiających dominuje przekonanie, że wina za taki stan rzeczy leży po stronie ich braku wiedzy informatycznej oraz braku specjalistycznych szkoleń.

Tabela 1

Bariery związane z informatyzacją polskiego systemu zamówień publicznych wskazywane przez zamawiających i wykonawców

Rodzaj bariery	% wskazań wykonawcy	% wskazań zamawiający
Brak wiedzy informatycznej	6%	22%
Brak znajomości procedur dotyczących elektronicznych procedur	8%	14%
Brak podpisu elektronicznego	46%	4%
Brak odpowiedniego sprzętu komputerowego	4%	12%
Brak szkoleń związanych z problematyką elektronicznych procedur w zamówieniach publicznych	14%	20%
Zbyt duży koszt wdrożenia procedur elektronicznych	6%	4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Analizując odpowiedzi wykonawców i zamawiających, można wyróżnić cztery rodzaje barier informatyzacji polskiego systemu zamówień publicznych: ekonomiczne, techniczne, legislacyjne oraz organizacyjno-edukacyjne. Jeśli chodzi o barierę ekonomiczną, to stanowi ją w ocenie ankietowanych przede wszystkim wspomniany brak podpisu elektronicznego. Ankietowani wskazują przy tym, że rozwiązanie takie powinno być dostępne nie tylko dla podmiotów gospodarczych, ale dla wszystkich obywateli (np. w dowodzie osobistym). Istotną też barierą ekonomiczną jest cena specjalistycznych szkoleń, z których mogliby korzystać zarówno wykonawcy, jak i zamawiający. Podkreślić jednak należy że często ankietowani nie mają zaufania do podpisu elektronicznego i obawiają się o bezpieczeństwo w sieci.

Najważniejszą barierą natury technicznej w opinii ankietowanych było wykorzystanie na szerszą skalę platformy licytacji elektronicznych, która w ich ocenie nie funkcjonuje zbyt efektywnie. Wykonawcy w tym zakresie narzekali przede wszystkim na problemy techniczne (związane przykładowo z przestojami w pracy), natomiast zamawiający na brak większej ilości niekomercyjnych platform⁴. Obydwie grupy respondentów wskazywały ponadto na potrzebę stworzenia kompleksowego systemu informatycznego, który mógłby umożliwić współpracę administracji publicznej z otoczeniem.

Wśród barier legislacyjnych można wymienić te, które są związane z niejasnością przepisów dotyczących elektronicznych procedur przetargowych. W związ-

⁴ Platforma Urzędu Zamówień Publicznych jest jedyną bezpłatną platformą w Polsce.

ku z tym w opinii ankietowanych najważniejszą czynnością w tym zakresie powinno być ich doprecyzowanie.

Jeśli chodzi o najważniejsze bariery natury organizacyjno-edukacyjnej to w opinii ankietowanych stanowią je przede wszystkim: brak profesjonalnych szkoleń oraz duże trudności w skorzystaniu z konsultacji wiarygodnych specjalistów (np. telefonicznie). Respondenci wskazywali również na brak własnych kompetencji w tym zakresie i dostrzegli konieczność powiększenia swojej kadry o nowych, odpowiednio wyedukowanych pracowników. Z badania wynika bowiem, że tylko 5% ankietowanych ocenia swoją wiedzę jako bardzo dobrą, a 65% jako dobrą.

Należy stwierdzić, że przeprowadzone badania w dużej mierze są zbieżne z badaniami przeprowadzonymi przez Urząd Zamówień Publicznych⁵. Okazuje się, że głównymi barierami w upowszechnieniu e-zamówień są: brak wiedzy oraz negatywne nastawienie pracowników instytucji zamawiających, zarówno na szczeblu wykonawczym, jak i kierowniczym, do ogólnej koncepcji elektronizacji zamówień publicznych. Bariery te wynikają z nieznanomości przepisów prawa krajowego (Pzp) dotyczących procedur elektronicznych, ale także z nieopanowania umiejętności korzystania z narzędzi elektronicznych (np. platform na stronach www). Nieznajomość rozwiązań elektronicznych oraz obawy przed ich stosowaniem są wzajemnie powiązane. Jeden problem pociąga za sobą drugi. Ignorancja dotycząca funkcjonowania narzędzi elektronicznych rodzi sytuację, w której pracownicy instytucji zamawiających pozostają w błędnym przeświadczeniu, że brak podpisu elektronicznego uniemożliwia stosowanie procedur elektronicznych. E-zamówienia pociągają za sobą znaczne koszty, procedury elektroniczne nie są pewne i bezpieczne oraz mogą prowadzić do naruszenia tajemnic przedsiębiorstwa, wycieku danych osobowych itd.

W opinii ankietowanych eliminacja wspomnianych barier może przyczynić się w dłuższej perspektywie przede wszystkim do:

- usprawnienia procedur (28%),
- wzrostu konkurencyjności (12%),
- korzyści ekonomicznych (22%),
- większej przejrzystości postępowania (8%).

Podsumowanie

Zgodnie z nowym podejściem do zamówień publicznych informatyzacja tego systemu jest jednym z priorytetów i najważniejszych stymulatorów rozwoju kraju. Szczególnie znaczenie ma przy tym informatyzacja urzędów oraz instytucji publicz-

⁵ Urząd Zamówień Publicznych, *XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2009.

nych. W przypadku zamówień publicznych należy zauważyć, że szersze zastosowanie technologii informacyjnych związane jest przede wszystkim z wykorzystaniem w procedurach przetargowych narzędzi elektronicznych.

Zamawiający powinni także zwrócić uwagę na korzyści płynące z wprowadzenia elektronicznych zamówień publicznych. Zasadniczo największą korzyścią wydaje się znaczne poprawienie efektywności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego związane w głównej mierze ze znacznym obniżeniem ceny nabywanych towarów.

Nie bez znaczenia pozostaje także szybkość procedury udzielenia zamówienia publicznego przy skorzystaniu ze środków elektronicznych. W tabeli 2 przedstawiono średni czas udzielenia zamówienia publicznego w różnych trybach.

Tabela 2

Średni czas trwania postępowania o zamówienie publiczne

Tryb zamówienia	Średni czas trwania postępowania (w dniach)
Przetarg nieograniczony	33
Przetarg ograniczony	91
Negocjacje z ogłoszeniem	59
Dialog konkurencyjny	101
Licytacja elektroniczna	32

Źródło: Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 roku*, Warszawa 2011, s. 23.

W końcu warto także zwrócić uwagę na obniżenie kosztów całej procedury udzielenia zamówienia publicznego. Według różnych szacunków obniżenie kosztów, które mogą uzyskać zamawiający, sięgać może nawet od 20–30%. Wskazując na kolejne zalety zastosowania elektronicznych procedur w zamówieniach publicznych, należy także zaznaczyć kreowanie wizerunku administracji publicznej jako nowoczesnej, wspierającej innowacyjne pomysły i rozwiązania⁶.

Bardzo ważną korzyścią przy wykorzystaniu elektronicznych procedur w zamówieniach publicznych jest eliminacja barier geograficznych. Wykonawcy zyskują również na przejrzystości procedur, ponieważ zminimalizowane jest ryzyko

⁶ A. Borowiec, *Uwarunkowania dotyczące rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw w oparciu o zamówienia publiczne*, w: *Budowa scenariuszy transformacji wiedzy wspierających innowacyjną Wielkopolskę*, red. M. Wyrwicka, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań 2011, s. 171.

występowania zjawisk korupcyjnych, a co za tym idzie zapewniona jest konkurencyjność postępowania.

Mimo opisanych wyżej barier związanych z wprowadzeniem do polskiego systemu zamówień publicznych narzędzi elektronicznych należy podkreślić pozytywny stosunek respondentów biorących udział w badaniu do jego informatyzacji. Wydaje się jednak, że zdecydowanie większą inicjatywę w tym zakresie powinni wykazywać zamawiający.

Zarówno z przeprowadzonych badań własnych, jak i badań Urzędu Zamówień Publicznych wynika, że o ile elektroniczne środki udzielania zamówień publicznych nie są obowiązkowe, to są w znikomym stopniu stosowane przez organy administracji państwowej. Wydaje się więc, iż w celu eliminacji tej bariery należałoby wprowadzić do ustawodawstwa przepisy, które motywowałyby zamawiających do korzystania z tych środków, a ponadto zaliczyć licytację elektroniczną do grupy trybów podstawowych.

Innymi narzędziami eliminującymi bariery wprowadzania elektronicznych rozwiązań do systemu zamówień publicznych wskazywanymi przez ankietowanych w przeprowadzonym badaniu były: uproszczenie procedur oraz lepsze oprogramowanie.

Reasumując należy stwierdzić, że coraz szersze stosowanie informatycznych narzędzi jest procesem nieuniknionym. Mając na względzie wszystkie zalety, które z niego wynikają, należy przypuszczać, że uświadomienie ich przedsiębiorcom, jak również urzędnikom może zaowocować eliminacją wszystkich najważniejszych barier dotyczących informatyzacji zamówień publicznych. Musi to jednak iść w parze ze wsparciem ze strony państwa.

Literatura

1. Borowiec A. (red.), *Informatyzacja polskiego systemu zamówień publicznych – stan obecny, oczekiwania, bariery*, Raport z realizacji projektu UŁ i UZP, Warszawa–Łódź 2008.
2. Borowiec A., *Uwarunkowania dotyczące rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw w oparciu o zamówienia publiczne*, w: *Budowa scenariuszy transformacji wiedzy wspierających innowacyjną Wielkopolskę*, red. M. Wyrwicka, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań 2011.
3. Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.
4. Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

5. Ministerstwo Gospodarki, *Nowe podejście do zamówień publicznych. Zamówienia publiczne a małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje i zrównoważony rozwój*. Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 8.04.2008.
6. Urząd Zamówień Publicznych, *XV-lecie systemu zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa 2009.
7. Urząd Zamówień Publicznych, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2010 roku*, Warszawa, kwiecień 2011.
8. www.uzp.gov.pl.

COMPUTERIZATION BARRIERS OF POLISH PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM

Summary

Under the new approach to the computerization of public procurement in this area is an area of great potential for implementation of innovative solutions in the economy as well as for improving the quality of services provided by the administration. In this light, low use of electronic means in the Polish public procurement system needs to worry about and is the basis for attempts to answer the question about barriers to their wider use in tendering procedures. Therefore, in the article based on personal research and comparative analysis of the literature attempts to answer the question about the main barriers to greater computerization of the public procurement system in Poland.

Translated by Arkadiusz Borowiec