

Arkadiusz Borowiec

Wykorzystanie narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych jako czynnika kierującego popyt na innowacje w opinii zamawiających

Ekonomiczne Problemy Usług nr 113, 11-19

2014

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 Poznańska¹

**WYKORZYSTANIE NARZĘDZI ELEKTRONICZNYCH W ZAMÓWIENIACH
PUBLICZNYCH JAKO CZYNNIKA KREUJĄCEGO POPYT NA INNOWACJE
W OPINII ZAMAWIAJĄCYCH**

Streszczenie

W ustawie Prawo zamówień publicznych ustawodawca kładzie coraz większą wagę na wykorzystanie narzędzi elektronicznych, upatrując w nich ważnego instrumentu pozwalającego na kreowanie popytu na innowacje oraz pozwalającego na uzyskanie znacznych oszczędności finansowych w przeprowadzanych przez zamawiających przetargach. W artykule na tle wyników badań własnych przeprowadzonych w jednostkach udzielających zamówień publicznych przeanalizowano stopień wykorzystania tych narzędzi w aspekcie kreowania popytu na innowacje i zmniejszania kosztów postępowań przetargowych.

Słowa kluczowe: narzędzia elektroniczne, zamówienia publiczne, innowacje

Wprowadzenie

Od kilku lat w krajach Unii Europejskiej, a więc także i w Polsce osoby oraz instytucje odpowiedzialne za system zamówień publicznych starają się stosować narzędzia, które pozwoliłyby na wykreowanie przez zamawiających popytu na bardziej innowacyjne, a przy tym tańsze rozwiązania finansowane z pieniędzy publicznych. Jednym z takich rozwiązań jest wykorzystanie w procedurach przetargowych narzędzi elektronicznych, które znajdują swoje uzasadnienie m.in. w ustawie Prawo zamówień publicznych, która przewiduje następujące sposoby udziela-

¹ Wydział Inżynierii Zarządzania, Katedra Nauk Ekonomicznych.

nia elektronicznych zamówień publicznych²: licytację elektroniczną, aukcję elektroniczną oraz dynamiczny system zakupów.

Niestety mimo interesujących rekomendacji i przykładów stosowania tych narzędzi w krajach wysoko rozwiniętych odsetek ich wykorzystania pozostaje w Polsce na bardzo niskim i niezadawalającym poziomie. Przykładowo tryb licytacji elektronicznej jest corocznie stosowany przez około 0,2% zamawiających (Urząd Zamówień Publicznych 2012, s. 26). Fakt ten sprawia, że warto przyjrzeć się bliżej przyczynom oraz postawom zamawiających związanym z niewykorzystaniem elektronicznych zamówień publicznych jako narzędzia kreującego popyt na innowacje i zmniejszającego koszty prowadzonych postępowań.

W tym celu w artykule przeprowadzono badania ankietowe wśród jednostek zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

1. Metodyka badań ankietowych

Badanie ankietowe przeprowadzono drogą elektroniczną, wysyłając kwestionariusz do 2000 jednostek zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych zlokalizowanych na terenie całego kraju. Ankietę wypełniło i odesłało 255 osób co stanowi prawie 13% populacji, której przesłano kwestionariusze. Zakres czasowy badania obejmował lata 2011–2013.

Wspomniane badanie stanowiło pogłębioną analizę dotyczącą wykorzystywania narzędzi elektronicznych w polskim systemie zamówień publicznych przeprowadzoną na 93 zamawiających w 2009 r. 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.

Kwestionariusz ankietowy liczył łącznie 17 pytań obejmujących charakterystykę respondentów, ocenę rozwiązań elektronicznych stosowanych w ustawie Prawo zamówień publicznych, a także wpływu wykorzystywania tych rozwiązań na poziom innowacyjności uzyskiwanych przez nich zamówień. Wszystkie ankietowane osoby miały kontakt z procedurami dotyczącymi udzielania zamówień publicznych.

² Elektroniczne zamówienia publiczne to wszelkie działania w procesie udzielania zamówienia publicznego, które w miejsce tradycyjnej formy składania oświadczeń i dokumentów pozwalają na wykorzystanie form elektronicznych. Takie rozumienie tego pojęcia jest obecnie powszechne we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

2. Wyniki badań związanych z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych jako czynnika kreującego popyt na innowacje

Najwięcej odpowiedzi, bo ponad połowę, uzyskano od przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (51%). Spośród pozostałych respondentów, którzy wypełnili i odesłali ankietę należy wymienić osoby zatrudnione w jednostkach wojskowych, uczelniach wyższych, jednostkach służby zdrowia, jednostkach zarządzania nieruchomościami, przedsiębiorstwach transportu miejskiego, jednostkach ubezpieczeń społecznych, urzędach skarbowych, jednostkach administracji rządowej oraz policji. Ankietowanych podzielono na 3 przedziały wiekowe: do 30 lat, 31–45 lat i powyżej 45 lat. Każdy z tych przedziałów reprezentowany był podobnym odsetkiem respondentów, odpowiednio 35%, 39%, 26%. Około 34% spośród wszystkich badanych posiadało doświadczenie w zamówieniach publicznych przekraczające 3 lata.

Zdecydowana większość ankietowanych posiadała swoją siedzibę na terenie miast do 500 000 mieszkańców (77%). Pozostali zamawiający pochodzili z terenów miast bardzo dużych. Największą liczbę odpowiedzi według województw stanowiły ankietowane z województw mazowieckiego i wielkopolskiego (po 13,7%) oraz kujawsko-pomorskiego (9,8%). Najmniejszą zaś z województw podlaskiego (2,3%) oraz podkarpackiego (1,6%).

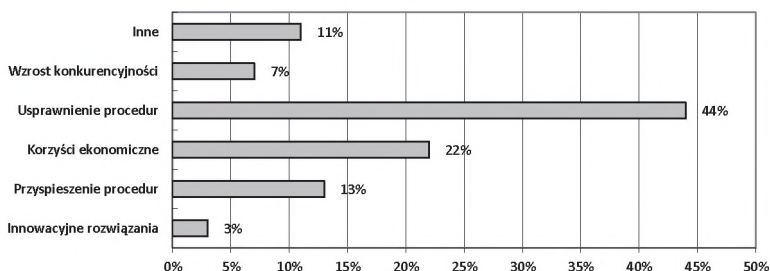
Na pytanie dotyczące kontaktu z elektronicznymi zamówieniami publicznymi pozytywnie odpowiedziało tylko około 26% ankietowanych. Najczęściej wykorzystywane przez nich narzędzia dotyczyły umieszczania ogłoszenia o zamówieniu, a także specyfikacji istotnych warunków zamówienia na stronach internetowych oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych. Tylko jeden zamawiający (Izba Skarbowa w Poznaniu) zadeklarował korzystanie z takich rozwiązań jak licytacja bądź aukcja elektroniczna, natomiast żaden nie wykorzystywał dynamicznego systemu zakupów. Świadczyć to może o faktycznie nikłym zainteresowaniu elektronicznymi procedurami udzielania zamówień publicznych przez polskich zamawiających.

Na pytanie dotyczące eliminowania praktyk korupcyjnych dzięki zastosowaniu elektronicznych narzędzi w systemie zamówień publicznych aż 94% ankietowanych odpowiedziało pozytywnie. Zastosowanie takich procedur powoduje bowiem pełną jawność i przejrzystość postępowania, a także do minimum ogranicza ilość składanych przez wykonawców odwołań.

Interesujące odpowiedzi towarzyszyły pytaniu dotyczącemu oceny przepisów prawnych związanych z wykorzystywaniem elektronicznych narzędzi w zamówieniach publicznych. Ponad połowa respondentów (52%) wskazała na korzystne uregulowania w tym zakresie. Świadczyć to może o perspektywach, które stwarza polski ustawodawca w kontekście szerszego stosowania tych narzędzi. Należy jednak zauważyć duży odsetek negatywnych odpowiedzi (38%), które świadczyć mogą o ugruntowanym przekonaniu ankietowanych, że nie będą oni nigdy stosowali

tych narzędzi. Co ciekawe, 10% respondentów nie miało w tym zakresie zdania, co może dziwić, gdyż to właśnie zamawiający powinni potrafić najlepiej oceniać ustawę jako bezpośredni jej wykonawcy. Odsetek ten może więc świadczyć o braku kompetencji do wykonywania tej profesji bądź braku zainteresowania tematem.

Odpowiedzi dotyczące korzyści z zastosowania elektronicznych narzędzi w procedurach przetargowych przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Korzyści związane ze stosowaniem narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych w opinii zamawiających

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Jak wynika z badań, najwięcej korzyści w związku z zastosowaniem elektronicznych procedur w zamówieniach publicznych ankietowani widzą w usprawnieniu procedur. W kontekście kreowania popytu na dostawy, usługi lub roboty budowlane to ważna odpowiedź, gdyż daje możliwości prowadzenia większej liczby postępowań w krótszym czasie. Przy jej skojarzeniu z liczbą corocznie przeprowadzanych przetargów należy stwierdzić, że w dłuższej perspektywie czasowej wykorzystywanie elektronicznych rozwiązań może okazać się receptą na odciążenie i tak mocno obłożonych pracą urzędników w komórkach zamówień publicznych i zwiększenie wolumenu obrotu na rynku zamówień publicznych w Polsce.

Z drugiej jednak strony należy odróżnić problem usprawnienia procedur od ich przyspieszenia. Usprawnienie procedur polega bowiem m.in. na braku konieczności sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, czy też ocenie ofert przy pomocy platformy komputerowej w zastępstwie zamawiającego, natomiast ich przyspieszenie – na skróceniu liczby dni do wyłonienia najkorzystniejszej oferty. Jak się okazuje, średni czas trwania postępowania w dniach w przypadku trybu licytacji elektronicznej jest bardzo zbliżony do przetargu nieograniczonego. Średni czas postępowania w dniach przedstawiono w tabeli 1.

Martwi natomiast śladowe zainteresowanie zamawiających kreowaniem popytu na innowacyjne zamówienia publiczne poprzez wykorzystywanie narzędzi elek-

tronicznych. W związku z ich wykorzystywaniem nie widzą oni możliwości uzyskania innowacyjnych rozwiązań. Wskazywać to może na małą świadomość zamawiających w zakresie stosowania tych narzędzi, a także nieznaną dokumentów i konsekwencji związanych z ich stosowaniem.

Tabela 1

Średni czas trwania postępowania z zastosowaniem różnych trybów przetargowych

Tryb zamówienia	Średni czas trwania postępowania w dniach			
	Roboty budowlane	Dostawy	Usługi	Średnio
Przetarg nieograniczony	38	31	28	31
Przetarg ograniczony	72	49	51	60
Negocjacje z ogłoszeniem	96	74	69	73
Dialog konkurencyjny	78	62	69	68
Licytacja elektroniczna	35	33	33	33
Średnio	38	31	28	31

Źródło: Urząd Zamówień Publicznych 2012, s. 29.

Warto także wskazać na korzyści ekonomiczne, które wybrali ankietowani. Jak się okazuje licytacja elektroniczna jest jedynym trybem umożliwiającym jednostkom publicznym uzyskać ogromne oszczędności. Przykładowo w 2011 r. platforma licytacji elektronicznych przyniosła zamawiającym łącznie ponad 24 000 000 złotych oszczędności w stosunku cena pierwszej oferty złożonej w licytacji do ceny oferty najkorzystniejszej. Największe oszczędności zanotowano w licytacji, w której cena wywoławcza podana przez zamawiającego wynosiła 9 043 800,51 złotych, a cena oferty najkorzystniejszej wyniosła 4 500 000 złotych, natomiast cena pierwszej oferty złożonej w licytacji wynosiła 8 000 000 złotych, zatem oferta najkorzystniejsza okazała się tańsza od wskazanej przez zamawiającego ceny wywoławczej o 4 543 800,51 złotych, tj. o 50,24%, a od pierwszej oferty złożonej podczas licytacji o 43,75% (Urząd Zamówień Publicznych 2012, s. 57).

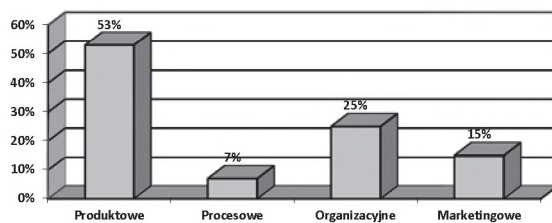
Wśród innych korzyści wskazywanych przez zamawiających w badaniu znalazły się m.in. odpowiedzi dotyczące ograniczenia korupcji, łatwiejszego przestrzegania zasad wynikających z przepisów oraz większej przejrzystości postępowania.

Pomimo dość ostrożnej oceny ankietowanych dotyczącej korzyści w postaci innowacyjnych rozwiązań uzyskiwanych poprzez zastosowanie narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych, uznali oni w 58%, że wykorzystywanie ich w celu wyboru najkorzystniejszej oferty samo w sobie jest innowacyjnym rozwiązaniem. Bardzo podobny odsetek ankietowanych (53%) przyznał, że zastosowanie aukcji czy licytacji elektronicznej może w perspektywie zwiększyć popyt na inno-

wacje zgłaszany przez instytucje publiczne. Zastanawiającym i niepokojącym zarazem wynikiem wydaje się jednak ocena ankietowanych dotycząca wymiany dokumentacji drogą elektroniczną. Prawie połowa z nich (44%) uznała ten sposób za innowacyjny, co musi dziwić, gdyż w krajach rozwiniętych ten sposób obiegu dokumentów jest dzisiaj standardem.

Interesująco kształtują się wyniki badań dotyczące oceny wizerunku instytucji publicznych i jego zmian wywołanych wdrażaniem rozwiązań elektronicznych w systemie zamówień publicznych. Blisko 87% respondentów uznało, że wdrażanie narzędzi elektronicznych przyczynia się do kreowania pozytywnego wizerunku instytucji zamawiającej jako nowoczesnej i innowacyjnej. Nie bez przyczyny bowiem administracja publiczna kojarzy się obecnie z przestarzałymi rozwiązaniami opóźniającymi wdrażanie innowacyjnych rozwiązań.

Na pytanie, jakie rodzaje innowacji można uzyskać stosując elektroniczne narzędzia w zamówieniach publicznych, zdecydowana większość ankietowanych (53%) odpowiedziała, że są to innowacje produktowe. Wyniki badań w zakresie rodzaju innowacji generowanych przez narzędzia elektroniczne wykorzystywane w systemie zamówień publicznych przedstawiono na rysunku 2.



Rys. 2. Rodzaje innowacji w związku z wykorzystywaniem narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych w opinii zamawiających

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Otrzymane wyniki nie są zaskoczeniem, gdyż najczęściej efektem zamówienia publicznego jest dostawa, usługa lub robota budowlana, której towarzyszy otrzymanie produktu. Zdecydowanie rzadziej zamawiający koncentrują się na wdrażaniu nowej lub znacząco udoskonalonej metody produkcji lub dostawy. Co ciekawe, odsetek 7%, który w badaniu otrzymały innowacje procesowe może również świadczyć o niechęci do wdrażania narzędzi elektronicznych do systemu zamówień publicznych, które same w sobie, jak dowiedziono wcześniej, stanowią innowację procesową.

Ostatnie pytanie zadane ankietowanym dotyczyło działań niezbędnych w celu wdrażania innowacji z wykorzystywaniem narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych. Uzyskane wyniki nie sumują się do 100%, gdyż każdy z ankietowanych

towanych mógł wskazywać kilka niezbędnych działań. Najczęściej powtarzającą się odpowiedzią w tym zakresie było upowszechnienie oprogramowania związanego z obsługą składanych drogą elektroniczną ofert (61%) oraz zniesienie opłat i uproszczenie procedur dotyczących podpisu elektronicznego (34%). Ankietowani wskazywali także na brak zaufania do elektronicznego sposobu komunikowania się (16%), a także na niejednoznaczność przepisów ustawowych i trudności w ich interpretowaniu (14%). Co ciekawe, kilkunastu respondentów (5,4%) dowodziło, że metoda ta generuje po stronie zamawiającego zbyt wysokie koszty.

3. Dobre praktyki wykorzystania narzędzi elektronicznych w zamówieniach publicznych

Na tle przeprowadzonych badań warto porównać doświadczenia innych krajów Wspólnoty, które korzystają z narzędzi elektronicznych już od wielu lat i ich pozycję w rankingu innowacyjności gospodarek UE-27. Zgodnie z Unijną Tablicą Innowacyjności (European Commission) do najbardziej innowacyjnych krajów wśród państw Wspólnoty należą Szwecja, Dania, Niemcy oraz Finlandia.

W Szwecji – kraju, który jest liderem unijnego rankingu innowacyjności rząd stworzył bezpłatny i ogólnodostępny system informatyczny, który służy zarządzaniu elektronicznymi ofertami i dokumentami przetargowymi u zamawiającego, a także ułatwia ich archiwizację.

Interesujące rozwiązania w zakresie stosowania narzędzi elektronicznych występują także w Danii, kraju który tylko nieznacznie co do poziomu innowacyjności ustępuje Szwecji. 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.

W zakresie informatyzacji systemu zamówień publicznych w Niemczech wprowadzono regionalne bazy zamówień publicznych, które zapewniają dostęp do informacji o przetargach realizowanych przez podmioty publiczne z tych regionów. Do niewątpliwych zalet tych baz należy możliwość znalezienia w nich informacji na temat siedziby wykonawców działających na interesującym dla zamawiającego rynku branżowym w regionie. System ten pozwala zorientować się zamawiającemu stosującemu tryb negocjacyjny, która firma może być realnie zainteresowana otrzymaniem zaproszenia.

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, optymalizacje dostaw oraz dokonywanie

elektronicznych płatności. Według szacunków izby, używanie systemu Senterri może dać oszczędności rzędu 1,5 miliarda euro rocznie (około 8% wartości zamówień) (Borowiec 2010, s. 435).

Przytoczone przykłady pozwalają sądzić, że systemy zamówień publicznych funkcjonujące w Niemczech i krajach skandynawskich w znacznie większej mierze aniżeli w Polsce generują popyt instytucji publicznych na innowacje. Znaczne obniżenie kosztów pozyskania zamówienia publicznego, a także przejrzystość i szybkość postępowania przekładają się na wzrost konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarek narodowych wspomnianych krajów.

Pozytywne praktyki związane z wykorzystywaniem elektronicznych zamówień publicznych można znaleźć nie tylko w krajach Unii Europejskiej. W jednym z najmniej skorumpowanych krajów na świecie – Norwegii dzięki zastosowaniu platformy elektronicznej o nazwie Ehandel udaje się ograniczać czas niezbędny na realizację zamówień, odbiór towarów i fakturowanie nawet o 20–40%. Przekłada się to na uzyskanie oszczędności rzędu 2–10%.

Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że narzędzia elektroniczne w systemie zamówień publicznych stanowią niezbędny instrument kreowania popytu na innowacje przez jednostki publiczne zobligowane do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Dane dotyczące ceny w postępowaniach prowadzonych z wykorzystaniem licytacji elektronicznej jednoznacznie wskazują na możliwość uzyskania ogromnych oszczędności finansowych. Dzięki konstrukcji platform obsługujących licytacje elektroniczne (tzw. odwrócona licytacja) można uzyskać produkt będący innowacją w znacznie niższej cenie aniżeli w standardowym systemie zakupów.

Dzięki stosowaniu narzędzi elektronicznych w systemie zamówień publicznych zmienić także można wizerunek administracji publicznej, który może być odbierany jako bardziej innowacyjny i nastawiony na zmiany dotyczące najnowszych trendów rozwojowych. Nowoczesna i sprawna administracja publiczna ma ogromne znaczenie w kreowaniu konkurencyjności Polski na rynku europejskim i światowym. Stanowi więc niezbędny warunek rozwoju całej gospodarki narodowej.

Kreowanie popytu na innowacje z wykorzystywaniem narzędzi elektronicznych wymaga jednak niezbędnych działań w zakresie udostępnienia większej ilości platform obsługujących elektroniczne przetargi, upowszechnienia podpisu elektronicznego, a także zmiany świadomości zamawiających. W strukturach instytucji publicznych potrzebne są osoby kreatywne i twórcze, które nie obawiają się zmian i łamania schematów i są w stanie zainspirować do działania pozostałych pracowników.

Literatura

Borowiec A. (2010), *Wykorzystanie narzędzi elektronicznych w procesie udzielania zamówień publicznych w Polsce w świetle badań empirycznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 598, Ekonomiczne Problemy Usług nr 58, Szczecin.

European Commission, Innovation Union Scoreboard 2011.

Urząd Zamówień Publicznych (2012), *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 r.*, Warszawa.

www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;288;sprawozdania_roczne_uzp_z_funkcjonowania_sys temu_zamowien_publicznych.html.

THE USE OF ELECTRONIC TOOLS IN PUBLIC PROCUREMENT AS A DRIVER IT CREATES A DEMAND FOR INNOVATION IN THE OPINION OF AUTHORITIES

Summary

The Public Procurement Law the legislator puts increasing importance on the use of electronic tools, seeing in them an important instrument to create demand for innovation and capable of producing significant financial savings in auctions conducted by the authorities. In an article on the background of the results of research carried out in their own units awarding public contracts an analysis of the use of these tools in terms of creating demand for innovation and reduce the cost of tendering procedures.

Keywords: electronic tools, public procurement, innovation

Translated by Arkadiusz Borowiec