



RAPORT: Świadomość i postawy wobec podniesienia progu bagatelności w zamówieniach publicznych

Warszawa, marzec 2014

Cytowanie bez ograniczeń pod warunkiem podania źródła:

Raport firm szkoleniowej i doradczej APEXnet, „Świadomość i postawy wobec podniesienia progu bagatelności w zamówieniach publicznych” przygotowany w oparciu o dane uzyskane w badaniu APEXnet i IIBR, przeprowadzonym metodą CAWI w dniach 29.01-09.02.2014 na próbie $n = 1020$ osób zajmujących się zamówieniami publicznymi.



Interaktywny
Instytut
Badań
Rynkowych

Patronat: _____

OWYMIESIĘCZNIK
ZAMAWIAJĄCY
zamówienia publiczne w praktyce



Monika Sacewicz, Prezes Zarządu w firmie szkoleniowej i doradczej [APEXnet](#)

Eksperci APEXnet:

Jerzy Czaban, jeden z pierwszych wykładowców zamówień publicznych wpisanych na listę trenerów, prowadzoną do 1997 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Iwona Holka, prawnik, trener i doradca w zakresie zamówień publicznych.

dr Ewaryst Kowalczyk, wykładowca, doradca prawny, konsultant głównie w obszarze finansów publicznych i zamówień publicznych.

Elżbieta Zdanowicz, trener zamówień publicznych od 2001 r. Przeprowadziła setki szkoleń z zamówień publicznych.

Piotr Wiśniewski, prawnik i szkoleniowiec. Autor licznych publikacji na temat Prawa zamówień publicznych.

Komentarz Patrona raportu:

Witold Jarzyński, redaktor naczelny pisma „[Zamawiający. Zamówienia Publiczne w Praktyce](#)”.



1

Cel i metodologia

2

Wstęp do raportu

3

Wyniki badania z komentarzami ekspertów

4

Kluczowe wnioski

5

O APEXnet



Cel

Celem badania było określenie świadomości i postaw wobec podniesienia progu wartości zamówień publicznych, do którego nie ma obowiązku rozpisywania przetargu.



Metoda

Badanie zostało zrealizowane metodą CAWI z wykorzystaniem mailingu do bazy Klientów APEXnet.



Termin realizacji

29.01-09.02.2014



Próba

Osoby zajmujące się zamówieniami publicznymi, n=1020

Wstęp do raportu

Monika Sacewicz,
Prezes Zarządu w firmie
szkoleniowej i doradczej APEXnet



Ostatnie miesiące upływają pod znakiem nowelizacji Prawa zamówień publicznych. Jako ekspert i doradca pracujący na rzecz administracji publicznej oraz przedsiębiorców, błyskawicznie reagujemy na wszelkie zmiany zachodzące w Prawie zamówień publicznych. Wspólnie z gronem wybitnych szkoleniowców dostarczamy osobom odpowiedzialnym za zamówienia publiczne sprawdzoną wiedzę, dzięki której mogą mieć pewność, że działają zgodnie z prawem oraz interesem publicznym.

*W czasie szkoleń oraz zjazdów, które organizujemy, wsłuchujemy się w opinie i spostrzeżenia uczestników. Wiem, że nowelizacja prawa w zakresie podniesienia progu, od którego będą realizowane zamówienia publiczne, wzbudza szczególne zainteresowanie. Dlatego opracowaliśmy dla Państwa raport **„Świadomość i postawy wobec podniesienia progu bagatelności w zamówieniach publicznych.”** W dokumencie prezentujemy badania pokazując perspektywę zarówno specjalistów pracujących w administracji publicznej – zamawiających, jak i przedsiębiorców, będących wykonawcami zamówień. Wyniki badań skomentowali dla Państwa wybitni eksperci w dziedzinie zamówień publicznych.*

Mam nadzieję, że raport będzie dla Państwa interesującym źródłem wiedzy oraz inspiracji w codziennej pracy. Chciałabym również podziękować wszystkim zaangażowanym w powstanie tego opracowania, a w szczególności Respondentom, którzy poświęcili swój czas na udzielenie odpowiedzi, Ekspertom i Patronowi Raportu, którzy skomentowali wyniki oraz Interaktywnemu Instytutowi Badań Rynkowych, z którym realizowaliśmy badanie.

Zapraszam do lektury!

Witold Jarzyński, redaktor naczelny pisma „Zamawiający. Zamówienia Publiczne w Praktyce”.



Badanie pokazało wyraźnie, iż informacje o nowelizacji, różnymi kanałami a szczególnie za pośrednictwem Internetu, docierają do praktycznie wszystkich uczestników rynku zamówień publicznych. Nie może być inaczej, gdyż podniesienie progu stosowania ustawy Pzp to kwestia tak zasadnicza i szeroko dyskutowana, a tym samym nie może umknąć uwadze osób pracujących w branży.

Jednocześnie badanie pokazało, że trochę więcej niż połowa osób ankietowanych posiada wystarczającą wiedzę na temat nowelizacji. Wynika to z faktu, iż badanie było przeprowadzone jeszcze w czasie trwania procesu legislacyjnego, a więc nie były znane końcowe zapisy ustawy (do samego końca toczył się np. spór o wysokość progu bagatelności). Dopiero po podpisaniu ustawy przez prezydenta i poznaniu momentu wejścia w życie przepisów, zamawiający i wykonawcy będą musieli pogłębić swoją wiedzę w tym temacie. Zmiana, polegająca na podniesieniu progu stosowania ustawy do 30 tys. euro., pokazuje również różnicę w postrzeganiu nowelizacji pomiędzy wykonawcami a zamawiającymi. Ci drudzy z większym entuzjazmem podchodzą do podwyższenia progu stosowania ustawy Pzp, gdyż oznacza to dla nich mniejszą biurokrację i ryzyko udzielania zamówień publicznych. Dla wykonawców oznacza to z kolei mniejszą transparentność wydatkowania pieniędzy publicznych a tym samym utrudniony dostęp do zleceń. Niemniej wiąże się z tym również spadek konkurencji na rynku o zamówienia podprogowe, dlatego część wykonawców wiąże ze zmianami duże nadzieje (szczególnie w skali lokalnej).

Mimo różnych ocen w postrzeganiu nowelizacji respondenci okazali się być zaskakująco zgodni pod względem oczekiwań co do wysokości progu stosowania ustawy Pzp. Może to wynikać z faktu, iż alternatywą dla podniesienia progu z kwoty 14 tys. euro do 30 tys. euro było jego podniesienie do kwoty aż 50 tys. euro. Na tym tle obecna propozycja wydaje się być umiarkowana i prawdopodobnie dlatego spotkała się z aprobatą rynku.

Wyniki badania są cennym źródłem wiedzy na temat opinii uczestników rynku zamówień publicznych. Co do zasady, zarówno zamawiający, jak i wykonawcy, nie boją się nadchodzących zmian. Widać, iż niektórzy ankietowani mają jednak obawy o utratę pracy w związku z wyłączeniem pewnej części zamówień spod reżimu ustawy Pzp. Być może takie przypadki będą miały miejsce (szczególnie w sektorze prywatnym), niemniej skala takich zwolnień nie powinna być duża. Należy pamiętać, iż zmiana progu oznacza tylko zmianę trybu ubiegania się o zlecenia a nie spadek ilości zleceń (która w obliczu polepszającej się sytuacji gospodarczej kraju i nowej puli środków z budżetu UE powinna wręcz rosnąć). Osoby dotychczas odpowiedzialne za zamówienia publiczne w jednostkach publicznych czy firmach prywatnych nadal więc powinny mieć zajęcie, chociaż z pewnością może zmienić się charakter ich obowiązków.



Wyniki badania

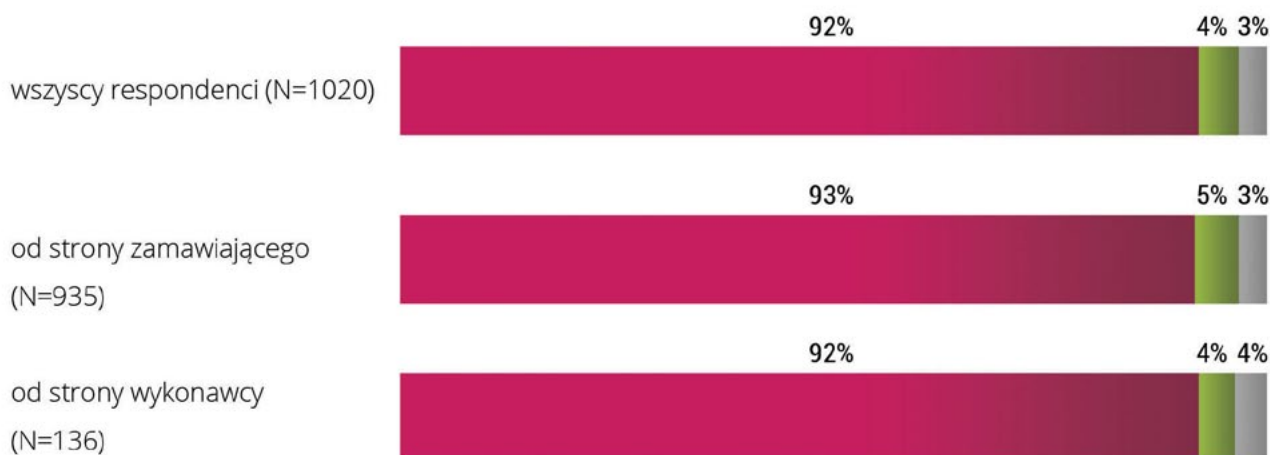


Świadomość nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych i ocena poziomu poinformowania o zmianach



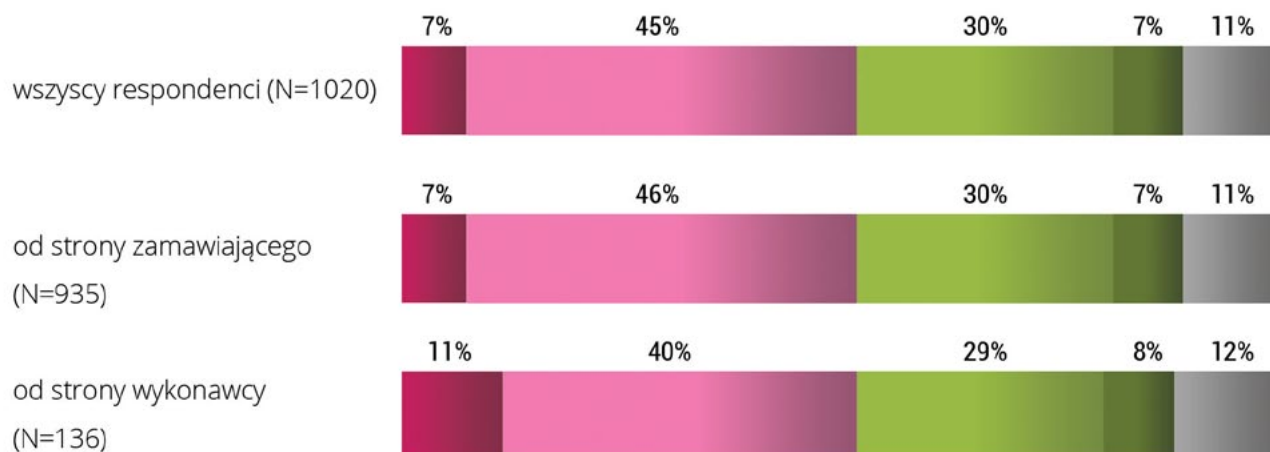
Q1. Czy słyszałaś/eś o planowanych nowelizacjach ustawy Prawo zamówień publicznych?

● tak ● nie ● nie wiem / trudno powiedzieć



Q2. Od kilku miesięcy w Parlamencie trwają prace nad nowelizacjami ustawy Prawo zamówień publicznych. Jak oceniasz swój **poziom poinformowania o zmianach** w Prawie zamówień publicznych?

● zdecydowanie dobrze ● raczej dobrze ● raczej źle ● zdecydowanie źle ● nie wiem / trudno powiedzieć



Iwona Holka, ekspert firmy szkoleniowej i doradczej APEXnet. Prawnik, trener i doradca w zakresie zamówień publicznych.



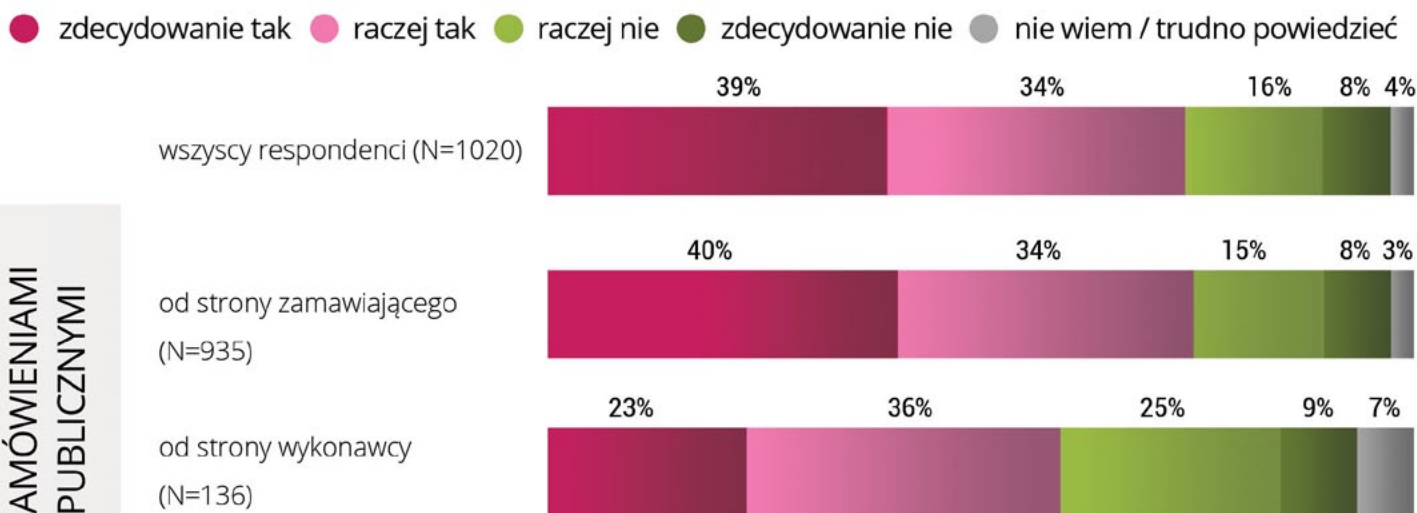
Przeprowadzone badanie wskazuje na dużą świadomość planowanych zmian w ustawie Prawo zamówień publicznych wśród osób zawodowo zajmujących się tym obszarem. Jednocześnie badanie potwierdza, iż sama świadomość to za mało – 90% respondentów odczuwa potrzebę dodatkowego przeszkolenia, ugruntowania swojej wiedzy z zakresu zamówień publicznych. Szkoleniami zainteresowani są nie tylko respondenci pracujący po stronie podmiotów zamawiających, ale również pracownicy wykonawców, chociaż w praktyce druga grupa zdecydowanie rzadziej korzysta z organizowanych szkoleń specjalistycznych. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być przekonanie, iż to zamawiający jest gospodarzem postępowania odpowiedzialnym za procedurę, a dodatkowo wysokie wpisy od odwołań i znaczne ograniczenie możliwości skorzystania ze środków ochrony prawnej w procedurze krajowej zniechęcają wykonawców do kwestionowania decyzji zamawiającego.

Najnowsza zmiana ustawy – podniesienie progu, od którego jest obowiązek stosowania procedur określonych w Prawie zamówień publicznych oceniana jest pozytywnie przede wszystkim przez zamawiających. Mniej przychylni są wykonawcy, co może być powodowane obawą zachwiania konkurencyjności na rynku zamówień o niższej wartości. Do tej pory zamówienia o wartości ok. 59 000 PLN musiały być publicznie ogłaszane, otwarte na konkurencję. Po nowelizacji, zamówienia do wartości prawie 127 000 PLN będą mogły być dokonywane np. zgodnie z wewnętrznymi procedurami zamawiającego, bez konieczności upubliczniania, co może powodować obawy wykonawców o ich dostępność.

Ocena propozycji podniesienia progu i oczekiwany próg wartości zamówienia



Q3. Jedną z diskutowanych zmian jest podniesienie progu wartości zamówienia, od którego instytucje publiczne zobowiązane są do przeprowadzenia procedury przetargowej. **Czy uważasz, że to krok w dobrym kierunku?**



ZAJMOWANIE SIĘ
ZAMÓWIENIAMI
PUBLICZNYMI

Q4. Ile Twoim zdaniem powinien wynosić **próg wartości zamówienia**, do którego nie byłoby obowiązku rozpisywania przetargu? Obecnie próg ten wynosi 14 tysięcy euro.

Średnie wartości w tysiącach euro



ZAJMOWANIE SIĘ
ZAMÓWIENIAMI
PUBLICZNYMI

Komentarz



dr Ewaryst Kowalczyk,

ekspert firmy szkoleniowej i doradczej APEXnet.

Wykładowca, doradca prawny, konsultant głównie w obszarze finansów publicznych i zamówień publicznych.

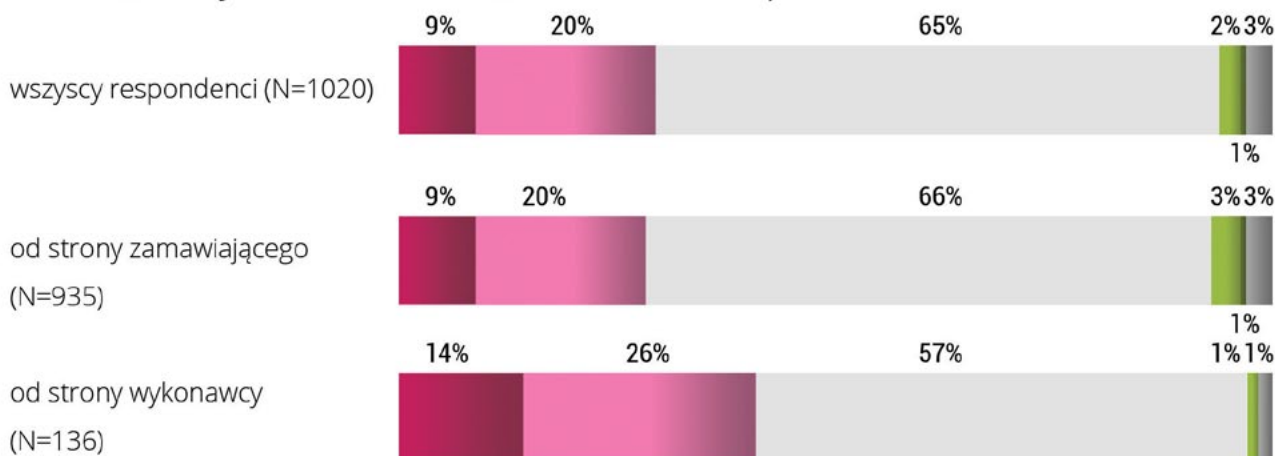
Wyniki badań potwierdzają, że projektowane zmiany w zakresie podniesienia progu wartości zamówienia, od którego uzależniony jest obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych odpowiadają oczekiwaniom osób zaangażowanych w zamówienia. Jednocześnie respondenci nie spodziewają się w większości ani wzrostu ani zmniejszenia obowiązków związanych z udzielaniem zamówień. Taka ocena każe przyjąć, że nowelizacja odczytywana jest z jednej strony jako ułatwienie, z drugiej jako wyzwanie, któremu trzeba będzie sprostać prawidłowo organizując udzielanie zamówień 30 tys. euro w jednostce.

Ocena zapotrzebowania na pracę w sytuacji wzrostu progu



Q5. Wyobraź sobie, że **próg wartości zamówień**, do którego nie ma obowiązku rozpisywania przetargu, **zostaje podwyższony**. W jakim stopniu według Ciebie zmieni się w wtedy **zapotrzebowanie na pracę osób zajmujących się procedurami przetargowymi**?

- zdecydowanie spadnie
- raczej spadnie
- ani nie spadnie, ani nie wzrośnie
- raczej wzrośnie
- zdecydowanie wzrośnie
- nie wiem / trudno powiedzieć



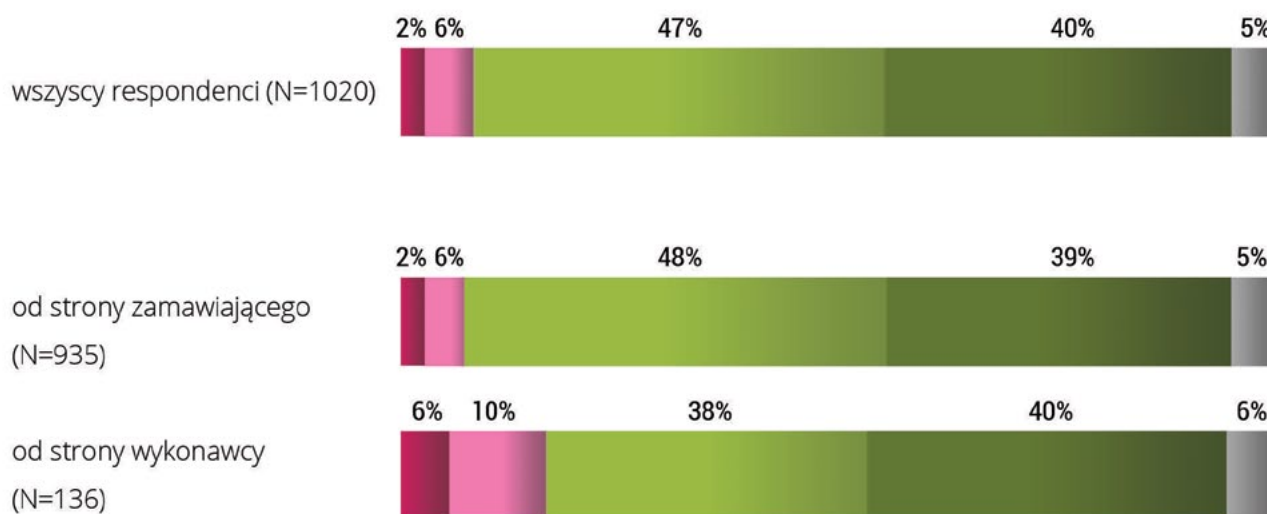
ZAJMOWANIE SIĘ
ZAMÓWIENIAMI
PUBLICZNYMI

Obawa przed utratą pracy w sytuacji wzrostu progu



Q6. Czy obawiasz się, że w sytuacji podwyższenia progu wartości zamówień, do którego nie będzie obowiązku rozpisywania przetargu, **możesz stracić pracę?**

● zdecydowanie tak ● raczej tak ● raczej nie ● zdecydowanie nie ● nie wiem / trudno powiedzieć



ZAJMOWANIE SIĘ
ZAMÓWIENIAMI
PUBLICZNYMI



Elżbieta Zdanowicz,

ekspert firmy szkoleniowej i doradczej APEXnet. Trener zamówień publicznych od 2001 roku. Przeprowadziła setki szkoleń z zamówień publicznych.

Z mojej perspektywy, czyli Zamawiającego, Samorządowca, Organizatora Przetargów, Szefa Działu Zamówień Publicznych i Trenera Zamówień Publicznych - badania pokazują realny obraz rzeczywistości w badanych obszarach, tj. mamy wiedzę o zmianach w zamówieniach publicznych, potrzebujemy szczegółowej wiedzy o tych zmianach, poszukujemy tej wiedzy w Internecie i na szkoleniach, oraz w specjalistycznej prasie. Czy pozytywnie oceniam podniesienie progu? To zależy z jakiego punktu widzenia spojrzeć na tę zmianę. Z punktu widzenia podmiotów, które dysponują niewielkimi środkami w budżecie, i nie mają wyspecjalizowanych służb do prowadzenia przetargów, podniesienie progu może być uznane pozytywnie. Z punktu widzenia podmiotów, które realizują na co dzień postępowania o zamówienie publiczne, mają zatrudnione wyspecjalizowane zespoły do organizacji przetargów, podwyższenie progu może zmniejszyć zakres liczby prowadzonych postępowań, średnio nawet do 30% wszystkich zamówień w roku. A to może wiązać się z redukcją zatrudnienia. Z takiej perspektywy zmiana może nie być zaliczona do korzystnych.

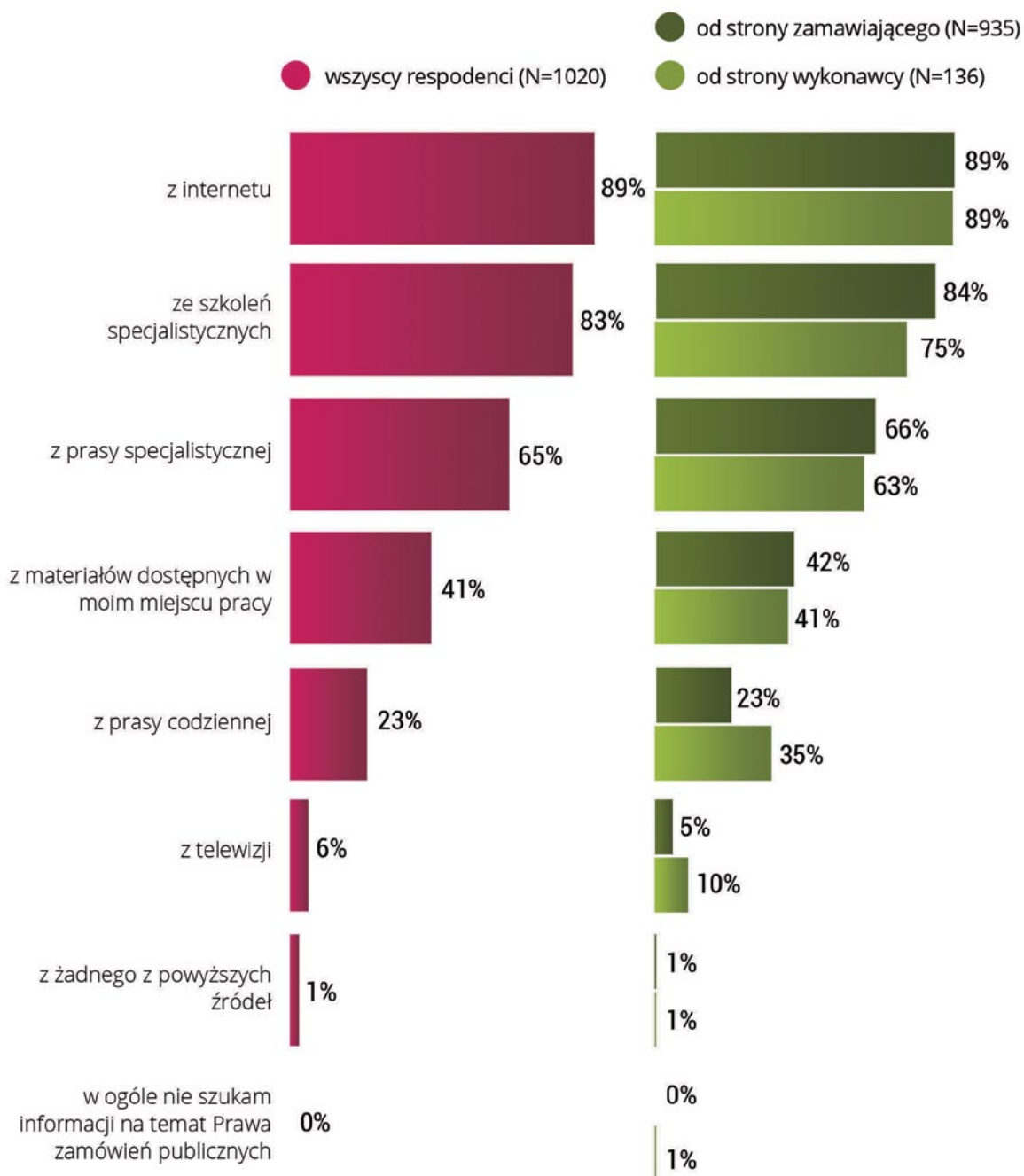
Z perspektywy dostępu do zamówień i środków publicznych podniesienie progu dla jednych przyniesie korzyści, dla innych wręcz przeciwnie. Jeśli zamawiający będą poniżej progu stosować praktyki zapraszania do składania ofert lokalnych i znanych sobie wykonawców, to będzie to ograniczenie dla innych przedsiębiorców dostępu do zamówień realizowanych poza ustawą Prawo zamówień publicznych. Jeśli natomiast zamawiający wypracują praktyki i będą korzystać z narzędzia, jakim jest np. Internet do publikacji zaproszeń do złożenia ofert, pamiętając o zasadzie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, to w takim przypadku podniesienie progu będzie ułatwieniem dostępu do zamówień, o ile regulaminy wewnętrzne zamawiających będą mniej rygorystyczne proceduralnie niż ustawa Prawo zamówień publicznych.

Z perspektywy trenerskiej, uwzględniając świadomość podmiotów uczestniczących w procesie udzielenia zamówienia publicznego, podniesienie progu może nie wpłynie pozytywnie na merytoryczną jakość wydawania publicznych pieniędzy, gdyż brak regulacji dotyczących sposobu wydatkowania środków publicznych do zamówień, których wartość nie przekracza progu ustawowego, paradoksalnie nie ułatwia ich prawidłowego wydatkowania. Mając na względzie przepisy o finansach publicznych, jak i o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (w których nie są określone żadne progi dot. wydatków publicznych), wydaje się, że zwiększenie prawie dwukrotnie kwot, do wartości których nie stosują się przepisów Prawa zamówień publicznych, może stwarzać dla wielu podmiotów realne zagrożenie co do prawidłowości ich wydatkowania.

Źródła wiedzy na temat Prawa zamówień publicznych



Q7. Skąd czerpiesz wiedzę na temat Prawa zamówień publicznych?



Komentarz

Piotr Wiśniewski,
ekspert firmy szkoleniowej i doradczej APEXnet, prawnik
i szkoleniowiec. Autor licznych publikacji na temat
Praw zamówień publicznych.



Czytając wyniki tego badania nasuwa się wyraziste spostrzeżenie o tym, skąd zamawiający i wykonawcy czerpią wiedzę o zamówieniach publicznych. Rzeczywiście bardzo wybijają się tu dwa elementy. Przede wszystkim źródłem wiedzy jest Internet i szkolenia. Z Internetu, jak widać, korzysta niemal każdy, znaczna większość była też na jakimś szkoleniu. Wydaje się jednak, że trzeba tu pamiętać o jednej ważnej rzeczy. Wiedza z Internetu to zapewne dostępne tam bezpłatnie artykuły, opinie. Nie wszystkie te źródła są tak samo wiarygodne. Tym niemniej potrzebne jest tu dużo bardziej krytyczne podejście niż do wiedzy przekazanej bezpośrednio przez eksperta. Co innego ze szkoleniami.

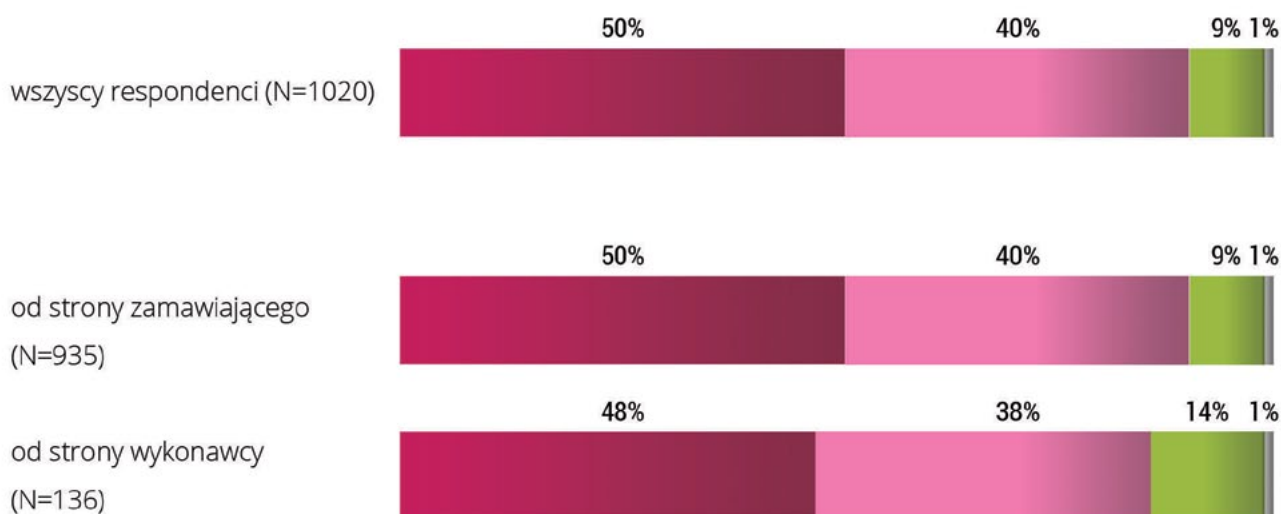
W tak skomplikowanej dziedzinie prawa, jaką są zamówienia publiczne, prawie każdy na jakimś szkoleniu kiedyś był. Jednak przy specyficznych zagadnieniach zamówieniowych i częstych zmianach, uczestnictwo w szkoleniach powinno się powtarzać przynajmniej raz w roku, a niestety nie zawsze są takie możliwości. Obawiam się, że te 83% wiedzy czerpanej ze szkoleń może nie być do końca wiarygodne z tego względu właśnie, że nie mówi nam, jak często ktoś na szkoleniach był. Czy tylko raz na początku swojej pracy w zamówieniach publicznych, czy regularnie aktualizuje swoją wiedzę w ten sposób?

Potrzeba poszerzania wiedzy na temat Prawa zamówień publicznych



Q8. Czy **w chwili obecnej** odczuwasz potrzebę poszerzenia wiedzy na temat Prawa zamówień publicznych?

● zdecydowanie tak ● raczej tak ● raczej nie ● zdecydowanie nie ● nie wiem / trudno powiedzieć



ZAJMOWANIE SIĘ
ZAMÓWIENIAMI
PUBLICZNYMI



Jerzy Czaban,

ekspert firmy szkoleniowej i doradczej APEXnet. Jeden z pierwszych wykładowców zamówień publicznych wpisanych na listę trenerów, prowadzoną do 1997 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Mając na uwadze, iż niecałe 50% badanych wypowiada się zdecydowanie na tak za podnoszeniem kwalifikacji (pogłębianiem wiedzy), nasuwa się wniosek o niestabilności zatrudnienia osób w tym sektorze. Wydaje się, iż profesjonalista wiążący swoją drogę zawodową z zamówieniami publicznymi powinien być zainteresowany podnoszeniem kwalifikacji poprzez pogłębianie wiedzy w tym zakresie. Wyniki badań pośrednio wskazują, że wykonywanie zawodu specjalisty ds. zamówień publicznych zawiera zbyt duże ryzyko (w porównaniu do innych zawodów), gdyż jak rzadko gdzie, w tym zawodzie łatwo narazić się na odpowiedzialność dyscyplinarną oraz karną z tytułu naruszenia przepisów ustawy.

Niebezpieczeństwo w dużej części nie wynika z faktu, iż działanie zamawiającego było w świetle ustawy nieuprawnione, lecz z faktu różnych interpretacji tych samych przepisów przez kontrolujących, którzy nie formułują ewentualnych zarzutów w oparciu o zasady określone w ustawie (art. 1 – cała ustawa określa zasady i tryb udzielania zamówień [...]) lecz w oparciu o wybiórczo wybrane z kontekstu przepisy ustawy. Niepokojące jest również, iż 89% badanych czerpie swoją wiedzę na temat zamówień z Internetu. Generalnie polega to na tym, iż przeważająca część badanych kopiuje z Internetu np. Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia, traktując je jako wzorzec (ponieważ zamieszczono je w publikatorach) nie oceniając przydatności takich dokumentów do faktycznie prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia. Jest to gra „na pamięć”, w żaden sposób nie odnosząca się do konkretnego zamówienia.



Kluczowe wnioski

- Wśród osób odpowiedzialnych za zamówienia publiczne odnotowano wysoką świadomość nadchodzących zmian w Prawie zamówień publicznych. Jednak osoby te nisko oceniają wiedzę, którą dysponują na ten temat.
- Badani odczuwają potrzebę poszerzenia swojej wiedzy z zakresu Prawa zamówień publicznych.
- Obecnie głównym źródłem informacji na temat Prawa zamówień publicznych jest internet. Istotną rolę odgrywają też szkolenia specjalistyczne.
- Proponowane zmiany w Prawie zamówień publicznych są generalnie pozytywnie oceniane.
- Występuje zgodność co do tego, że próg powinien wynosić 25-30 tysięcy euro.
- Osoby odpowiedzialne za zamówienia publiczne prognozują, że poziom zatrudnienia takich specjalistów pozostanie bez zmian; rzadziej, że się zmniejszy. Jednak nie koresponduje to z obawą przed utratą pracy. Aczkolwiek wykonawcy są mniej pewni utrzymania swojej posady.

O APEXnet

APEXnet jest organizacją działającą dla administracji publicznej, samorządu terytorialnego oraz podmiotów z branży budowlanej i inwestycyjnej w zakresie działalności: szkoleniowej, doradczej, wydawniczej.

Firma działa już ponad 13 lat. W tym czasie zorganizowała łącznie kilka tysięcy szkoleń, podczas których wiedzę zdobyło kilkadziesiąt tysięcy osób.

W bezpłatnych cyklach szkoleniowych realizowanych m.in. na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Infrastruktury czy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wzięło udział ponad 5000 osób. Setki słuchaczy mogą poszczycić się dyplomem ukończenia Studium w APEXnet. Od 2008 roku APEXnet jest organizatorem Zjazdów Specjalistów i Ekspertów ds. Zamówień Publicznych, które goszczą najwybitniejszych znawców tematyki oraz pasjonatów dziedziny.

Firma jest także inicjatorem wyjątkowego wydarzenia – Dnia Otwartego Zamówień Publicznych, który odbywa się co kilka miesięcy. APEXnet jako pierwsza firma wprowadziła na polski rynek szkolenia on-line z zamówień publicznych.

Więcej informacji www.apexnet.com.pl oraz www.facebook.com/apexnet.sc

KONTAKT

Joanna Beresińska
Tel. 22 205 89 11
APEXnet
info@apexnet.pl

