Rynek zamówień teleinformatycznych w 2018 roku

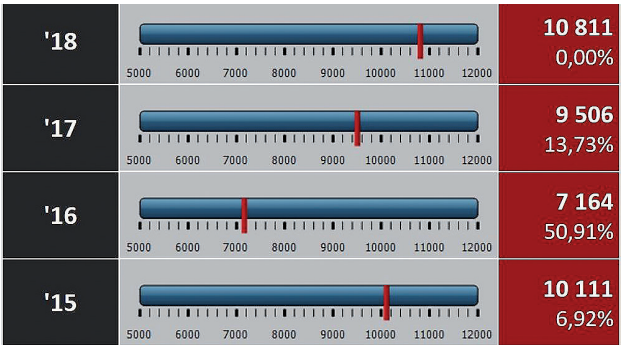
Głównym celem artykułu jest przedstawianie „twardych" danych rynkowych zilustrowanych m.in. w postaci diagramów. Autor pozwolił sobie jednak na pewne dygresje, które jego zdaniem, choć mogą być dyskusyjne, pozwolą na lepsze zrozumienie rynku teleinformatycznego.

MICHAŁ ROGALSKI

OŻYWIENIE RYNKU?

Liczba ogłoszeń o zamówieniu wyniosła w 2018 roku 10 811 i po spowolnieniu, które nastąpiło w roku 2016 r. systematycznie rośnie. Rok 2018 był kolejnym rokiem, w którym ich liczba wzrosła.

Diagram 1 – Liczba ogłoszeń o zamówieniu w poszczególnych latach



W 2018 r. liczba ta przewyższyła liczbę tych samych ogłoszeń opublikowanych w 2017 r. o 13,73%, w 2016 o 50,91%, a w 2015 r. o 6,92% (liczbę ogłoszeń o zamówieniu w poszczególnych latach przedstawia diagram nr 1).

Należy zwrócić uwagę na to, że liczba ogłoszeń o zamówieniu nie odpowiada liczbie wszystkich wszczętych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, gdyż nie obejmuje postępowań, których wszczęcie nie jest ogłaszane przez zamawiającego. Są to postępowania prowadzone na podstawie art. 62 ust. 1, Pzp[1] (negocjacje bez ogłoszenia), art. 67 ust. 1 Pzp (zamówienie z wolnej ręki) oraz art. 70 Pzp (zapytanie o cenę). Pomimo tej niedokładności można z całą pewnością stwierdzić, że w analizowanym roku doszło do wyraźnego ożywienia rynku zamówień publicznych kierowanych do sektora ICT.

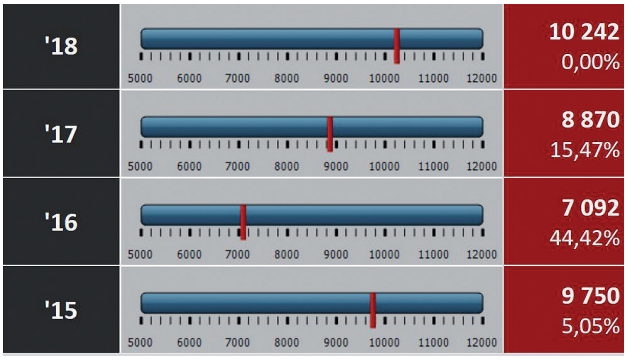
MICHAŁ ROGALSKI
Były członek Rady Zamówień Publicznych, ekspert zamówień publicznych specjalizujący się w problematyce teleinformatycznej.

[1] Ustawa z dnia z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.).

UDZIELONE ZAMÓWIENIA

Liczba ogłoszeń o udzielonych zamówieniach uległa podobnym zmianom jak liczba ogłoszeń o zamówieniu i wyniosła w 2018 r. 10 242. Była wyższa o 15,47% niż w roku 2017, o 44,42% niż w roku 2016, a także wyższa o 5,05% niż w roku 2015, poprzedzającym wyraźne spowolnienie rynku (liczbę ogłoszeń o udzieleniu zamówienia przedstawia diagram nr 2).

Diagram 2
– liczby ogłoszeń o udzieleniu zamówienia



Należy zauważyć, iż liczba ogłoszeń o zamówieniach nie pokrywa się z liczbą faktycznie udzielonych w danym roku zamówień (zawartych kontraktów).

Po pierwsze – w początkowych miesiącach roku ogłaszane są kontrakty, które zawarte zostały jeszcze w roku minionym, a część kontraktów zawartych w końcówce roku ogłaszanych jest w roku następnym. Istnieje zatem pewne przesunięcie czasowe, które biorąc pod uwagę treść art. 95 ust. 1 i 2 Pzp, nie powinno przekroczyć 30 dni.

Po drugie – w przeciwieństwie do ogłoszeń o zamówieniu, ogłoszenia o udzieleniu zamówienia dotyczyć powinny także postępowań, w których zastosowano tryb negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, a także tryb zapytania o cenę. Wynika to z przepisów art. 95 ust. 1 i 2 Pzp.

Po trzecie – w ramach jednego postępowania o udzielenie zamówienia może dojść do zawarcia wielu kontraktów, o których zamawiający może, choć nie musi powiadomić w odrębnych ogłoszeniach o zamówieniu.

Dwa ostatnie fakty sprawiają, że liczba ogłoszeń o udzieleniu zamówienia powinna być wyraźnie większa od liczby ogłoszeń o zamówieniu. Tymczasem tak nie jest.

We wszystkich latach objętych analizą liczba ogłoszeń o udzieleniu zamówienia jest mniejsza od liczby ogłoszeń o zamówieniu. Taki stan rzeczy tłumaczyć można tym, że znaczna część postępowań jest unieważniana, a także tym, że zamawiający nie w pełni wywiązują się z obowiązków wynikających z art. 95 Pzp. Konieczność publikacji ogłoszenia o unieważnieniu postępowania lub jego części nie jest oczywista. Analizując bowiem art. 95 ustawy oraz art. 93 ust. 3 można dojść do wniosku, że unieważnienie postępowania nie nakłada na zamawiającego obowiązku ogłaszania tego faktu. Istnienie tego obowiązku można jedynie domniemywać analizując przepisy wykonawcze[2].

Najaktywniejszym zamawiającym, który udzielił największej liczby zamówień był w 2018 r. był Uniwersytet Warszawski – 296 zamówień. Kolejne miejsca zajmują Miasto Stołeczne Warszawa – 199 zamówień, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie – 154 zamówienia oraz Uniwersytet Jagielloński – 138 zamówień.

Wysoka pozycja szkół wyższych (siedem uplasowało się w pierwszej dziesiątce najaktywniejszych zamawiających) wynika z udzielania przez część z nich wielu niewielkich wartościowo zamówień, których przedmiotem są często pojedyncze urządzenia. Potwierdzają ten fakt stosunkowo odległe miejsca na liście największych zamawiających pod względem wartości zawartych kontraktów. Dla przykładu lider aktywności – Uniwersytet Warszawski zajmuje 98 miejsce, a Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie – 390 miejsce.

[2] Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1127) oraz Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1986 z dnia 11 listopada 2015 r. ustanawiającym standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 842/2011.

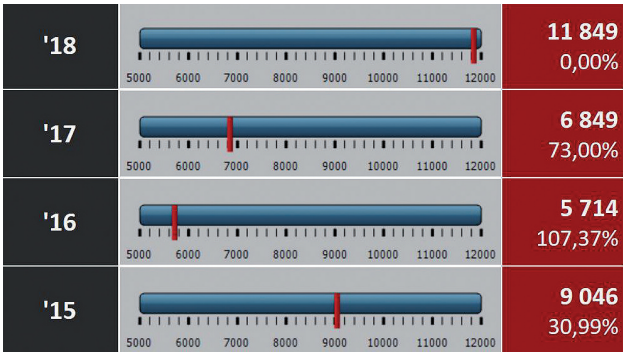
Dołącz do nas facebook

WARTOŚĆ ZAWARTYCH KONTRAKTÓW

Wartość zawartych kontraktów, o których zamawiający powiadomili w 2018 r. w opublikowanych ogłoszeniach o udzieleniu zamówienia wyniosła 11 849 mln zł. Jest ona istotnie większa od stwierdzonej w latach minionych.

Wzrost ten wyniósł odpowiednio 73% w stosunku do roku 2017, 107,37% w stosunku do roku 2016 i 30,99% w stosunku do roku 2015 (wartość kontraktów ogłoszonych w poszczególnych latach przedstawia diagram nr 3).

Diagram 3 – wartość kontraktów ogłoszonych w poszczególnych latach



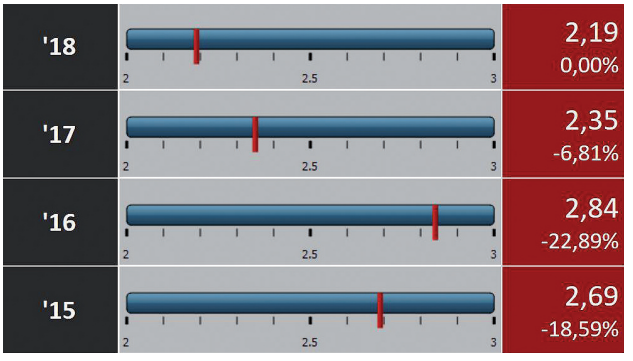
Należy przy tym zauważyć, że o tak znacznym wzroście zadecydowało głównie jedno zamówienie udzielone przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., które zostało zakończone zawarciem kontraktu na kwotę 2 268 mln zł, stanowiącą 19% wartości wszystkich kontraktów ogłoszonych w 2018 r. Tak znaczny kontrakt uplasował tego zamawiającego na pierwszym miejscu listy największych (wartościowo) zamawiających. Uwzględniając inne zamówienia teleinformatyczne tego zamawiającego, udzielił on kontraktów na łączną kwotę 2 408 mln zł. Kolejne miejsca zajmują Zakład ubezpieczeń Społecznych – 1 036 mln zł, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych I Autostrad oraz Główny Inspektorat Transportu Drogowego – 620 mln zł.

KONKURENCYJNOŚĆ RYNKU

Dane dotyczące konkurencyjności rynku są dalece mniej optymistyczne, niż dane przedstawione wcześniej. Konkurencyjność rynku mierzona liczbą ofert składanych w ramach jednego zadania, która wyniosła 2,19 ofert na jedno zadanie (część) ponownie spadła.

Spadek ten wynosił odpowiednio 6,81% w stosunku do roku 2017, 22,89% w stosunku do roku 2016 i 18,59% w stosunku do roku 2015 (średnią liczbę składanych ofert przedstawia diagram nr 4).

Diagram 4 – średnia liczba składanych ofert



Dane te stanowią powód do niepokoju. Brak jest jeszcze wyników funkcjonowania całego rynku zamówień publicznych w 2018 r. udostępnianych corocznie przez Urząd Zamówień Publicznych, w związku z tym nie sposób ocenić, czy średnia liczba ofert składnych w postępowaniach dotyczących branży ICT różni się od liczby dla całego rynku publicznego.

Ponadto Urząd Zamówień Publicznych w wynikach podawanych w Sprawozdaniach Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych podaje jedynie dane dotyczące konkurencyjności w zamówieniach o wartości poniżej progów UE (tzw. zamówienia krajowe), co nie daje pełnego obrazu rynku. Konkurencyjność rynku obejmującego zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi europejskie (tzw. zamówienia europejskie) jest wg danych iTexa jeszcze niższa i w przypadku branży ICT wynosiła w 2018 r. – 2,03 oferty w ramach jednego zadania.

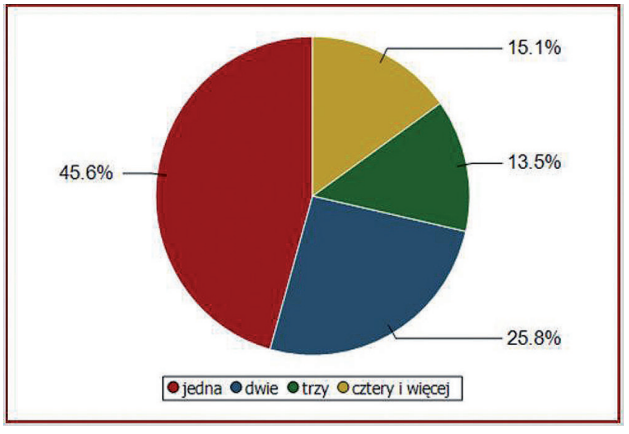
Samo zróżnicowanie dotyczące zamówień krajowych i europejskich wydaje się naturalne, gdyż na rynku działa dużo mniej firm mogących się podjąć realizacji dużego zamówienia, niż firm realizujących zamówie-

nia o mniejszej wartości. Zwykle również wymagania zamawiających w stosunku do wykonawców realizujących duże zamówienia są znacznie wyższe, niż w pozostałych przypadkach.

Analizując konkurencyjność rynku niewątpliwie ciekawą informacją jest odsetek postępowań, a dokładniej ich części, w których składana jest wyłącznie jedna oferta.

W analizowanym 2018 r. przypadki takie stanowiły 45,6% wszystkich postępowań, przy czym w zamówieniach krajowych odsetek ten wynosił 43%, natomiast w zamówieniach europejskich aż 51,5% (odsetek postępowań z określoną liczbą złożonych ofert przedstawia diagram nr 5).

Diagram 5 – odsetek postępowań z określoną liczbą złożonych ofert



Informacja ta stanowi kolejny powód do poważnego niepokoju, gdyż postępowania o udzielenie zamówienia, w których wpływa wyłącznie jedna oferta należy ocenić jako całkowicie pozbawione konkurencji.

Przyczyn niskiej konkurencyjności należy, moim zdaniem, upatrywać w wielu czynnikach. Bez wątpienia nastąpiło obniżenie zainteresowania firm sektorem publicznym w wyniku wyraźnego spowolnienia, jeśli nie załamania rynku, które miało miejsce w roku 2016. Skutki tego są bez wątpienia odczuwalne jeszcze teraz. Liczba wszczętych postępowań zmalała wówczas o blisko 30% w stosunku do roku 2015. Wiele firm zlikwidowało lub wyraźnie ograniczyło działy odpowiedzialne za sprzedaż do sektora publicznego. Były także firmy, które w związku ze „spowolnieniem" musiały zniknąć z rynku. Ich odtworzenie wymaga obecnie czasu i pewności, że ożywienie, które nastąpiło w 2018 r. ma charakter trwały.

Kolejnym czynnikiem mającym wpływ na obniżenie konkurencyjności mogą być wymagania stawiane wykonawcom.

Nie chodzi w tym przypadku o wymagania, które zamawiający stawia na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 3 Pzp, czyli brak podstaw wykluczenia, gdyż te, spełniane są przez zdecydowaną większość wykonawców funkcjonujących na rynku. Problematyczne bywają stawiane przez zamawiających warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia (art. 25 ust. 1 pkt 1 Pzp). Istnieją bowiem zamawiający stawiający na tyle rygorystyczne wymagania, że często w sposób niezamierzony lub bez uzasadnienia dochodzi do wyeliminowania z postępowania wszystkich potencjalnych wykonawców poza jednym. Takie działania zamawiających wynikają zwykle z obawy przed udzieleniem zamówienia „niewłaściwemu" wykonawcy, ale nie można także wykluczyć przypadków działań celowych, oczywiście nielegalnych, mających doprowadzić do udzielenia zamówienia konkretnemu wykonawcy.

Niska konkurencyjność rynku stanowi niewątpliwie poważny problem do rozwiązania dla Urzędu Zamówień Publicznych, a także dla Ministerstwa nadzorującego obecnie pracę tego urzędu.

Zdaniem autora wydaje się właściwe z jednej strony wzmożenie kontroli następczej zamówień, udzielanych w ramach postępowań z wyłącznie z jedną ofertą. Prawo zamówień publicznych daje obecnie podstawę do przeprowadzenia takiej kontroli z urzędu (art. 165 ust. 1 Pzp). Z drugiej strony niska konkurencyjność postępowań powinna być uwzględniona przy konstruowaniu nowego prawa zamówień publicznych.

TERMINY SKŁADANIA OFERT

Terminy składania ofert są analizowane wyłącznie osobno dla postępowań krajowych europejskich. To rozdzielenie, którego nie dokonywano wyraźnie w przypadku innych, omówionych

Dołącz do nas facebook

wcześniej „parametrów" rynku jest o tyle uzasadnione, że terminy te są wyraźnie zróżnicowane przez przepisy art. 43 ust. 1 i ust. 2 Pzp.

Przepisy Prawa zamówień publicznych określają wyłącznie terminy minimalne, które mogą zastosować zamawiający. Zasadą jest natomiast obowiązek uwzględnienia czasu niezbędnego do przygotowania i złożenia oferty (art. 43 ust. 1 Pzp). Średnie terminy dawane wykonawcom na sporządzenie ofert wzrosły w porównaniu z rokiem poprzedzającym analizę i wynoszą w przypadku zamówień krajowych – 10,68 dnia (ilustruje to diagram nr 6 – Terminy składania ofert w postępowaniach krajowych), a w przypadku zamówień europejskich 36,68 dnia (ilustruje to diagram nr 7 – Terminy składania ofert w postępowaniach europejskich).

Diagram 6 – Terminy składania ofert w postępowaniach krajowych

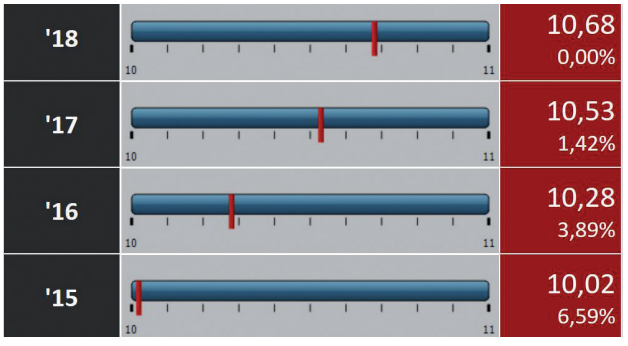
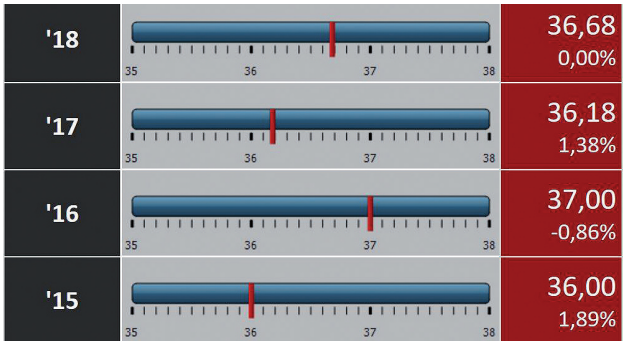


Diagram 7 – Terminy składania ofert w postępowaniach europejskich



Tendencję tę należy uznać za właściwą. Jest ona zapewne reakcją zamawiających na malejącą konkurencyjność. Patrząc na wartości bezwzględne niepokojące jest natomiast zbliżenie liczby dni na przygotowanie oferty w postępowaniach europejskich do liczby minimalnej określonej w ustawie Pzp.

Biorąc pod uwagę często ogromną złożoność tej grupy zamówień, a także fakt, że ubiegają się o nie także konsorcja złożone z wielu firm, również spoza UE potrzebujące znacznie więcej czasu na skompletowanie dokumentów - ustawowy termin 36 dni bywa niewystarczający na przygotowanie i złożenie oferty. Moim zdaniem zamawiający mają tendencję do wyznaczania terminów minimalnych chcąc ustrzec się przed pozostawianiem wykonawcom zbyt długiego czasu na zwracanie się o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Ostateczny termin do składania ofert lub wniosków, w wyniku często wielu zmian ogłoszenia o zamówieniu jest zwykle dużo dłuższy od pierwotnego.

Należy podkreślić, iż wyjaśnienie wszelkich wątpliwości zamawiających leży, zdaniem autora, w dobrze pojętym interesie zamawiającego, gdyż może się on wówczas spodziewać ofert faktycznie odpowiadających jego potrzebom.

Analizując setki postępowań uważam, że zamawiający zdecydowanie nadużywają odpowiedzi typu: „jak w SIWZ". Istnieją oczywiście przypadki, gdy wykonawca zadał pytanie pochopnie (zwykle ze względu właśnie na presję czasową), nie analizując całej specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Istnieje niestety wiele przypadków, w których taka odpowiedź stanowi jedynie ucieczkę zamawiającego przed doprecyzowaniem specyfikacji, na którą osoby prowadzące postępowanie muszą otrzymać często trudną do uzyskania zgodę. W mojej opinii odpowiedź typu „jak w SIWZ" jest, poza wyjątkami, nieuzasadniona i może stanowić podstawę do odwołania w związku z naruszeniem co najmniej postanowień art. 30 Pzp.

Reasumując, mimo, że terminy do składania ofert w zamówieniach europejskich systematycznie rosną, zamawiający ustalając je powinni w większym niż dotychczas stopniu brać pod uwagę czas niezbędny na przygotowane i złożenie ofert, w którym zmieści się również odpowiedni czas na sformułowanie pytań do zamawiającego o wy-

jaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

DANE ŹRÓDŁOWE

Wszelkie dane stanowiące podstawę tego artykułu zaczerpnięte zostały z analiz dokonywanych przez firmę iTexa Sp. z o.o. W analizie uwzględniane są informacje opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz w Biuletynie Zamówień Publicznych. W ustalaniu liczby ogłoszeń o zamówieniach brane są pod uwagę wszystkie te ogłoszenia, które zawierają komponent teleinformatyczny.

W ustalaniu wartości udzielonych kontraktów brane są pod uwagę wszystkie ogłoszenia o dostawach i usługach zawierających komponent teleinformatyczny. W robotach budowlanych komponent informatyczny ma zazwyczaj niewielki udział i uwzględnianie ich w ustalaniu wartości zawartych kontraktów zakłóciło by istotnie statystykę.

Wyniki analizy obarczone są nieznacznym błędem, niewpływającym jednak no ogólną ocenę rynku. Błędy te wynikają z następujących faktów:

- Niektórzy zamawiający nie podają kwot, za które udzielili zamówienie (zwykle wynika to z błędnej interpretacji postanowień art. 95 ust 7 Pzp lub, ze zwykłego zaniedbania);
- Niektórzy zamawiający nie ogłaszają informacji o unieważnieniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (co jest wynikiem niejednoznaczności przepisów, w szczególności niezgodności przepisów ustawowych z przepisami wykonawczymi);
- Niektórzy zamawiający nie zamieszczają, ani nie publikują ogłoszeń o udzieleniu zamówień prowadzonych w trybach nie wymagających ogłoszenia o zamówieniu. Uznają oni błędnie, że brak obowiązku publikacji ogłoszenia o zamówieniu, przenosi się na ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.

Za zamówienia w dziedzinie teleinformatyki przyjęto zamówienia zawierające komponent oznaczony kodami CPV rozpoczynającymi się cyframi:

1) 30144 – Maszyny w rodzaju maszyn liczących,
2) 302 – Urządzenia komputerowe,
3) 3225 – Telefony komórkowe,
4) 324 – Sieci,
5) 325 – Urządzenia i artykuły telekomunikacyjne,
6) 48 – Pakiety oprogramowania i systemy teleinformatyczne,
7) 516 –Usługi instalowania komputerów i urządzeń biurowych,
8) 642 – Usługi telekomunikacyjne,
9) 72 – Usługi w zakresie sieci komputerowej.

Nie jest wykluczone, że do zamówień teleinformatycznych zaliczone zostanie zamówienie, którego głównym przedmiotem są na przykład szkolenia, a jedynie przy okazji zamawiany jest telefon komórkowy. Automatyczne pominięcie takich zamówień nie tylko jest niemożliwe, ale także wiązało by się z niepoinformowaniem firm zainteresowanych zamówieniem o istnieniu zamówienia na telefon komórkowy.

PODSUMOWANIE

Rok 2018 dla branży ICT był najlepszym rokiem co najmniej od 2015 r. Wzrosła wyraźnie liczba ogłaszanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Nastąpił także wyraźny wzrost wartości zawartych kontraktów, o których zamawiający powiadomili w 2018 r.

Niestety, liczba ofert składanych w ramach postępowań nie daje powodu do zadowolenia. Liczba ta spada z roku na rok, co może świadczyć o malejącym zainteresowaniu zamówieniami publicznym lub o zbyt rygorystycznym formułowaniu wymagań przez zamawiających. Konieczne wydaje się ustalenie, która z podanych przyczyn ma decydujący wpływ na niską i coraz bardziej ograniczaną konkurencyjność, a także podjęcie działań mających na celu powstrzymanie tego zjawiska. Trudno jednoznacznie stwierdzić, jakiego rodzaju powinny być te działania.

Z całą pewnością istotną rolę może tu odegrać szerokie propagowania dobrych praktyk, ale nie można także wykluczyć potrzeby pewnych działań legislacyjnych.

Dołącz do nas facebook