

**Ewaluacja ex post instrumentów  
szkoleniowo-doradczych działania 2.2 i 2.21 PO WER  
skierowanych do kadr przedsiębiorstw – Zamówienia  
Publiczne**

**Raport końcowy**



**Warszawa, październik 2023**

**Raport powstał w ramach projektu współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego**



Rzeczpospolita  
Polska



Unia Europejska  
Europejski Fundusz Społeczny



**Wykonawca:**

EVALU Sp. z o.o. – lider konsorcjum  
ul. Dzika 19/23 lok. 55  
00-172 Warszawa  
e-mail: [evalu@evalu.pl](mailto:evalu@evalu.pl)

ECORYS Polska Sp. z o.o. – partner konsorcjum  
ul. Solec 38 lok. 105  
00-394 Warszawa  
e-mail: [ecorys@ecorys.pl](mailto:ecorys@ecorys.pl)

**Autorzy:**

*Agnieszka Śnieżek*  
*Paweł Penszko (Analizy kontrfaktyczne)*

**WSPÓŁPRACA:**

*Marta Lesiak, Andrzej Jędrzejowski, Jacek Pokorski, Departament Rozwoju Kadr w Przedsiębiorstwie, Departament Usług Rozwojowych (PARP) i inni.*

Wszelkie wnioski i rekomendacje sformułowane w raporcie stanowią opinię Wykonawcy badania i Zamawiający nie ponosi odpowiedzialności za ich treść

## SPIS TREŚCI

|   |    |
|---|----|
| SPIS TREŚCI .....   | 3  |
| WYKAZ SKRÓTÓW .....   | 4  |
| STRESZCZENIE.....   | 6  |
| 1 SKRÓCONY OPIS METODYKI BADAWCZEJ .....  | 8  |
| 2 ZAMÓWIENIA PUBLICZNE DLA MŚP.....   | 17 |
| 2.1 Logika interwencji.....   | 17 |
| 2.2 Skuteczność – przebieg i stopień realizacji celów projektu .....  | 20 |
| 2.2.1 Osiągnięte wskaźniki.....   | 20 |
| 2.2.2 Ocena przebiegu projektów .....   | 22 |
| 2.3 Użyteczność – osiągnięte efekty projektu i wpływ na przedsiębiorców i pracowników<br>35                           |    |
| 2.4 Trwałość – ocena trwałości rezultatów (efektów) we wspartych przedsiębiorstwach<br>44                             |    |
| 2.5 Ocena wpływu projektów na aktywność i skuteczność przedsiębiorstw na krajowym<br>rynku zamówień publicznych ..... | 54 |
| 2.6 Efektywność – relacja między nakładami a osiągniętymi rezultatami .....   | 65 |
| 2.7 Trafność – ocena modelu wdrażania projektu .....  | 67 |
| 2.8 Podsumowanie i rekomendacje .....   | 73 |

## WYKAZ SKRÓTÓW

| Skrót          | Rozwinięcie   |
|----------------|---|
| API            | Application Programming Interface (interfejs programistyczny aplikacji)   |
| BUR            | Baza Usług Rozwojowych  |
| BZP            | Biuletyn Zamówień Publicznych   |
| CATT           | cohort average treatment effect on the treated (typ efektu netto)   |
| CAWI           | <i>Computer-Assisted Web Interview</i> , ankieta internetowa  |
| CPV            | Common Procurement Vocabulary   |
| DP             | Duże przedsiębiorstwo   |
| Działanie 2.2  | Działanie 2.2 PO WER Wsparcie na rzecz zarządzania strategicznego przedsiębiorstw oraz budowy przewagi konkurencyjnej na rynku  |
| Działanie 2.21 | Działanie 2.21 PO WER Poprawa zarządzania, rozwoju kapitału ludzkiego oraz wsparcie procesów innowacyjnych w przedsiębiorstwach |
| FAQ            | (ang. <i>Frequently Asked Questions</i> ) - sekcja na stronie internetowej z często zadawanymi pytaniami                        |
| FERS           | Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego  |
| BUS BDL        | Główny Urząd Statystyczny – Bank Danych Lokalnych   |
| IDI            | <i>Individual In-depth Interview</i> , wywiady pogłębione   |
| MMŚP           | Mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa   |
| MŚP            | Małe i średnie przedsiębiorstwa   |
| MZP            | Międzynarodowe zamówienia publiczne   |
| NATO           | Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego  |
| NIP            | Numer identyfikacji podatkowej  |
| ONZ            | Organizacja Narodów Zjednoczonych   |
| PARP           | Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości   |
| PO WER         | Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój   |
| PPP            | Partnerstwo publiczno-prywatne  |
| PSM            | Propensity score matching (metoda konstrukcji grupy kontrolnej)   |
| PSW            | Propensity score weighting (metoda konstrukcji grupy kontrolnej)  |
| PZP            | Prawo Zamówień Publicznych  |
| REGON          | numer identyfikacyjny Rejestru Gospodarki Narodowej   |

| Skrót | Rozwinięcie                         |
|-------|-------------------------------------|
| SWZ   | Specyfikacja Warunków Zamówienia    |
| SZOOP | Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych |
| WoD   | Wniosek o dofinansowanie            |
| WoP   | Wniosek o płatność                  |
| ZP    | Zamówienia publiczne                |

## STRESZCZENIE

**Celem badania ewaluacyjnego** było dokonanie podsumowującej oceny przebiegu i efektów projektów realizowanych w ramach Działań 2.2 i 2.21, identyfikacja czynników mających wpływ na ich sukces lub niepowodzenie oraz wypracowanie rekomendacji dotyczących pożądanych form i kierunków podobnych interwencji realizowanych w przyszłości. W sumie w obu Działaniach wdrażanych jest łącznie 10 typów projektów o charakterze szkoleniowo-doradczym, zróżnicowanych pod względem tematyki oraz modelu wdrażania. W ramach badania wykorzystano ilościowe (badania kwestionariuszowe wśród uczestników wparcia), jak i jakościowe metody zbierania danych (wywiady pogłębione z przedstawicielami PARP, beneficjentami, trenerami i doradcami). W odniesieniu do typu projektu dotyczącego zamówień publicznych dla MŚP, zastosowano analizy kontrfaktyczne. Za pomocą dodatkowych analiz efektu brutto i szacowania efektu netto, dokonano kontrfaktycznymi metodami propensity score weighting i difference-in-difference, badano zagadnienie, jaki wpływ miały projekty z zakresu zamówień publicznych (typ projektu 2 Działania 2.2 PO WER) na aktywność i skuteczność przedsiębiorstw na krajowym rynku zamówień publicznych. Posłużono się danymi z Biuletynu Zamówień Publicznych, rejestru REGON i baz danych podmiotów uczestniczących w PO WER.

### **Zamówienia publiczne dla MŚP (Działanie 2.2 typ 2)**

Projekty szkoleniowo-doradcze w zakresie zamówień publicznych dotyczyły dwóch tematów – zamówień krajowych (projekty realizowane w makroregionach) oraz międzynarodowych (jeden projekt ogólnopolski). Stopień osiągnięcia wskaźników w projektach jest zadowalający. W projektach zakończonych przekroczone zakładane wartości wskaźników, a w niezakończonych ich realizacja nie jest zagrożona. Można oczekiwać, iż cele założone w Programie zostaną nieznacznie przekroczone. We wszystkich projektach odnotowano trudności realizacyjne, przede wszystkim problemy na etapie rekrutacji, spotęgowane pandemią. Powodem było niedostateczne zainteresowanie udziałem w projekcie, wynikające z braku przekonania przedsiębiorców do udziału w zamówieniach publicznych (krajowych i międzynarodowych). W przypadku projektu dotyczącego międzynarodowych zamówień publicznych zainteresowanie tymi zamówieniami, a przez to też szkoleniami, wzrosło znacząco w ostatnich 2 latach, co skłania do sformułowania rekomendacji o potrzebie kontynuacji takich działań w przyszłości. Pozytywnie należy ocenić zmiany wprowadzane w kolejnych konkursach na projekty dotyczące krajowych zamówień publicznych, m.in. zniesienie obowiązkowego udziału zarówno w szkoleniu, jak i doradztwie w kolejnych naborach, skrócenie czasu trwania szkoleń i podział na szkolenie obowiązkowe i fakultatywne. Ocena użyteczności szkoleń nie jest jednoznaczna, wykorzystanie wiedzy ze szkoleń i doradztwa zależy bowiem od dostępności interesujących firmy zamówień na rynku. Odsetek firm, które ubiegały się o zamówienia przed szkoleniem i odsetek ubiegających się o nie w ostatnim roku jest podobny. Widoczna jest natomiast zmiana w grupie niekorzystających z ZP przed realizacją szkolenia – po zakończeniu wsparcia 29% takich przedsiębiorców próbowało swoich sił składając oferty, a ponad 13% zrobiło to skutecznie, tj.

pozyskało co najmniej jedno zamówienie. Niewątpliwie też wzrósł profesjonalizm firm w zakresie poszukiwania zamówień i organizowania procesu przygotowania ofert. W projekcie z zakresu zagranicznych zamówień publicznych 17% przedsiębiorstw biorących udział w działaniach szkoleniowo-doradczych, ubiegało się o udzielenie zamówienia publicznego. W przypadku tego projektu pozytywnym efektem jest otwarcie się przedsiębiorców na wyzwania związane z zagranicznymi rynkami. Trwałość efektów szkoleń i doradztwa jest niepewna – w dużej mierze zależy bowiem od czynników zewnętrznych, związanych z dostępnością zamówień, warunkami i kryteriami oceny ofert.

Wyniki analiz wskazują, że przedsiębiorstwa, które przed udziałem w projekcie nie pozyskiwały zamówień publicznych udzielonych na podstawie Prawa zamówień publicznych, bardzo rzadko (w około 2% przypadków) zaczęły je pozyskiwać po projekcie (efekt brutto, oszacowany na podstawie analiz pre-post dot. sytuacji beneficjentów). Natomiast przedsiębiorstwa, które pozyskiwały je już przed projektem, w efekcie otrzymanego (efekt netto, oszacowany na podstawie analiz kontrfaktycznych PSW+DID dot. sytuacji beneficjentów względem przypadków kontrolnych) wsparcia zwiększyły swoją konkurencyjność w tym zakresie. Przejawiło się to:

- zwiększeniem wśród uczestniczących w PO WER odsetka przedsiębiorstw pozyskujących zamówienia w sytuacji niebycia jedynym oferentem o około 15 punktów procentowych (ze średnio 64% do 79%),
- zwiększeniem wśród uczestniczących w PO WER odsetka przedsiębiorstw rozszerzających krąg zamawiających, dla których realizują zamówienia publiczne, o około 9 punktów procentowych (ze średnio 18% do średnio 27%),
- zmniejszeniem wśród uczestniczących w PO WER odsetka przedsiębiorstw o kurczącym się kręgu zamawiających, dla których realizują zamówienia publiczne, o około 7 punktów procentowych (ze średnio 67% do średnio 60%),
- zwiększeniem odsetka zamówień realizowanych przez odbiorców wsparcia samodzielnie, a nie w konsorcjum, o około 10 punktów procentowych (ze średnio 68% do średnio 78%),
- zwiększeniem odsetka uczestniczących w PO WER przedsiębiorstw pozyskujących zamówienia bez zgłoszenia zamiaru zaangażowania podwykonawcy o około 12 punktów procentowych (ze średnio 70% do średnio 82%),
- zmniejszeniem ryzyka zawężenia się zakresu zamówień realizowanych przez uczestniczące w PO WER przedsiębiorstwa – o 13 punktów procentowych (ze średnio 39% do średnio 26%), jeżeli za wyznacznik zawężenia zakresu uznać zmniejszenie liczby realizowanych rodzajów zamówień według podziału na trzy rodzaje (dostawy, usługi, roboty budowlane), a o 10 punktów procentowych (ze średnio 49% do średnio 39%), jeżeli za wyznacznik zawężenia zakresu uznać zmniejszenie liczby

realizowanych kategorii zamówień według podziału na kilkadziesiąt kategorii na podstawie pierwszych dwóch cyfr kodu CPV.

W analizie uwzględniono zamówienia publiczne realizowane od połowy 2017 roku do połowy 2023 roku. W tym przedziale czasowym nie zaobserwowano wyraźnych, systematycznych różnic w efektach wsparcia między okresami różnej koniunktury gospodarczej i różnego nasilenia pandemii (czy też związanych z nią działań władz publicznych).

Wnioski z badania projektów w zakresie zamówień publicznych pozwalają na sformułowanie następujących rekomendacji:

- ustalenie minimalnych wymagań wobec trenerów/ doradców określających ich dorobek zawodowy w odniesieniu do okresu przed przeprowadzeniem szkolenia, a nie przed momentem złożenia wniosku o dofinansowanie,
- umożliwienie realizacji szkoleń w formule zdalnej, jako równorzędnej formuły do stacjonarnej, z jednoczesnym określeniem minimalnych parametrów, jakie powinna spełniać platforma/ komunikator, na którym prowadzone jest szkolenie,
- stworzenie oferty szkoleniowo-doradczej w zakresie podnoszenia kompetencji wśród przedsiębiorców mających już doświadczenie w zakresie krajowych zamówień publicznych,
- kontynuacja działań szkoleniowo-doradczych w zakresie międzynarodowych zamówień publicznych, z rozbudowaną ofertą dostosowaną do różnych potrzeb i możliwości przedsiębiorców (uwzględniającą szkolenia ogólne i ukierunkowane na poszczególne rynki, szkolenia krótsze i dłuższe/ zaawansowane).

## **1 SKRÓCONY OPIS METODYKI BADAWCZEJ**

### **Analiza danych zastanych**

Analiza danych zastanych objęła przede wszystkim dokumentację projektową oraz wyniki dotychczas przeprowadzonych badań ewaluacyjnych dotyczących Zamówień Publicznych. Przeanalizowano takie dokumenty jak:

dokumenty programowe i sprawozdania z realizacji PO WER, sprawozdania z realizacji Planu Działania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości – kwartalne i roczne, z lat 2014-2022, dokumentacja konkursowa, wnioski o dofinansowanie, dane na temat stopnia realizacji wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego, informacje z wniosków o płatność, a także bazy przedsiębiorstw i pracowników uczestniczących w projektach.

Zamówienia Publiczne poddawane były już wcześniej badaniom ewaluacyjnym, analiza objęła więc raporty końcowe z tych badań oraz wykorzystane zostały dane pierwotne: bazy danych z badania ilościowego oraz transkrypcje wywiadów pogłębionych. Te badania to:

- Ewaluacja mid-term postępu rzeczowego i finansowego PO WER 2014-2020 oraz wyliczenie wartości wskaźnika rezultatu długoterminowego (2019 rok) – badanie dotyczyło oceny śródkresowej całego PO WER, w tym Działań 2.2 i 2.21,



- Ocena gotowości polskich przedsiębiorstw do realizacji zadań publicznych (2018 rok); badanie miało charakter ewaluacji on-going;
- Badania CAWI oraz IDI w ramach ewaluacji on-going działań 2.2 i 2.21 PO WER 2014-2020 (2021 rok) – badanie miało charakter ewaluacji on-going;

### **Analiza danych pierwotnych, zebranych na potrzeby ewaluacji ex post**

W przypadku Zamówień Publicznych zostały wykorzystane ilościowe i/lub jakościowe techniki badawcze (wywiady pogłębione).

- **Badania ilościowe**

Badanie ilościowe w ramach niniejszego zamówienia zostało zrealizowane w formule CAWI/CATI (*mixed mode*), przy czym podstawową formą realizacji badania było CAWI (z j. ang. *Computer-Assisted Web Interview*, in. ankieta internetowa).

Badaną populację stanowili pracownicy przedsiębiorstw, którzy zakończyli udział w projekcie w latach 2020-2023 (do momentu realizacji badania ilościowego w ramach realizacji *ex post*). Założono, że w badaniu może uczestniczyć kilkoro pracowników reprezentujących jedno przedsiębiorstwo.

Próba do badania w zakresie Zamówień Publicznych została dobrana losowo. Założono, że badanie zostanie przeprowadzone na próbie badawczej gwarantującej maksymalny błąd szacowania 5% przy zachowaniu poziomu ufności na poziomie 95%.

Liczebność próby przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 1. Liczebność populacji i próby uczestników wsparcia w ramach projektu Zamówienia Publiczne uwzględnionych w badaniu CAWI/CATI**

| Typy projektów               | Pracownicy objęci wsparciem łącznie w latach 2020-2023 | Założona wielkość próby | Zrealizowana wielkość próby |
|------------------------------|--|-------------------------|-----------------------------|
| Zamówienia publiczne dla MŚP | 2 324  | 330                     | 330                         |

Źródło: Opracowanie własne.

- **Wywiady pogłębione**

W przypadku Zamówień Publicznych zostało zrealizowane badania jakościowe. Podobnie, jak w przypadku badania ilościowego, również badanie jakościowe stanowiło uzupełnienie dotychczas realizowanych badań ewaluacyjnych. Wywiady pogłębione zostały przeprowadzone z:

- **Pracownikami PARP** – 1 wywiad;
- **Beneficjentami projektów** – przeprowadzono 1 wywiad.
- **Uczestnikami projektów/ przedsiębiorcami** – przeprowadzono 5 wywiadów.
- **Trenerami i doradcami** prowadzącymi działania projektowe – przeprowadzono 2 wywiady.

## **Analizy kontrfaktyczne**

W odniesieniu do projektów typu Zamówienia publiczne dla MŚP, przeprowadzono również badanie wykorzystujące dane z rejestrów publicznych w celu oceny, czy i w jakim stopniu projekty z zakresu zamówień publicznych miały wpływ na zmianę aktywności uczestniczących w nich przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych.

### **Źródła danych**

Do analiz wykorzystano przygotowane i przekazane przez Zamawiającego dane pochodzące z Biuletynu Zamówień Publicznych (BZP), rejestru REGON oraz baz danych przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia w ramach projektów dotyczących zamówień publicznych.

Z BZP dane pozyskał Zamawiający poprzez API udostępnione przez Urząd Zamówień Publicznych. Dane pochodziły z dwóch baz danych o różnej strukturze, nazwane umownie „starą” i „nową” bazą. „Stara” baza zawierała ogłoszenia o rozstrzygnięciu postępowania, opublikowane od maja 2017 roku do końca 2020 roku na podstawie ustawy PZP z 2004 roku. Próg jej stosowania wynosił we wskazanym okresie 30 000 euro, a ogłoszenia zawierające rozstrzygnięcie postępowania nosiły nazwę „ogłoszeń o udzieleniu zamówienia”. „Nowa” baza zawierała ogłoszenia opublikowane od początku 2021 do połowy 2023 roku na podstawie PZP z 2019 roku. W tym okresie próg stosowania ustalono na poziomie 130 000 zł, a ogłoszenia informujące o rozstrzygnięciu postępowania funkcjonowały jako „ogłoszenia o wyniku postępowania”. Przekazane bazy danych zawierały informacje o indywidualnym postępowaniu, a także o wybranym wykonawcy i jego ofercie (w przypadku rozstrzygnięcia postępowania). Nie dysponowano informacjami o wykonawcach, którzy składali oferty nieskutecznie.

Z REGON zaczerpnięto dodatkowe dane o przedsiębiorstwach poddanych analizom w celu stworzenia zmiennych kontrolnych.

Baza danych przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia w ramach projektów dotyczących zamówień publicznych pozwoliła na identyfikację tych przedsiębiorstw w bazach danych pochodzących z BZP i REGON.

Dane z różnych źródeł wiązano ze sobą, używając jako kluczy identyfikatorów NIP i REGON, wewnętrznych identyfikatorów BZP oraz nazwy przedsiębiorstwa (po jej odpowiednim przetworzeniu).

### **Napotkane problemy w trakcie przetwarzania danych**

Początkowo przetwarzanie danych odbywało się po stronie Zamawiającego. Następnie Zamawiający przekazał dane Wykonawcy, który kontynuował przetwarzanie w celu przygotowania danych do analiz. W trakcie prac napotkano problemy wynikające z braków danych (również w stosowanych identyfikatorach), niewystandaryzowanym formatowaniu pól (np. różne formaty ceny wybranej oferty), różnych zapisów nazwy tego samego przedsiębiorstwa i błędów we wprowadzaniu danych.

Szczególnym napotkanym problemem był brak w „starej” bazie BZP identyfikatora pozwalającego powiązać informacje o części zamówienia z informacjami o wykonawcy, któremu została ona udzielona. Oznacza to, że często nie można było rozstrzygnąć, który wykonawca pozyskał którą część zamówienia. Problem nie występował oczywiście, gdy zamówienie składało się tylko z jednej części. Jednak przekazane dane z BZP wskazywały na to, że tylko 38% wyborów wykonawcy zostało dokonanych w zamówieniach jednoczęściowych. W przypadku większości wykonawców zaistniał zatem problem w przypisaniu wykonawcy do części zamówienia, który mógł wynikać z trzech przyczyn:

- a) tego, że niektóre części zamówienia zostały unieważnione,
- b) tego, że dla jednej części zamówienia został wpisany więcej niż jeden wykonawca,
- c) tego, że kolejność wpisywania wykonawców była inna niż numeracja części zamówienia.

W celu przeprowadzenia analiz konieczne było przypisanie wykonawców do części zamówienia. Dokonano tego w ten sposób, że kolejnym nieunieważnionym częścią zamówienia, uszeregowanym według numeru części, przypisano kolejnych wykonawców wybranych w tym zamówieniu. Wyrzutowo sprawdzając dostępną w Internecie dokumentację zamówienia stwierdzono, że zazwyczaj taka kolejność wykonawców była zachowywana, choć nie zawsze. Jeżeli wykonawców było więcej niż nieunieważnionych części zamówienia, wykonawców, dla których "nie starczyło części zamówienia", przyporządkowano do ostatniej części zamówienia. Miało to miejsce w przypadku 3-7% wykonawców.

Przyjęcie takiej przybliżonej techniki przypisania wykonawców do części zamówienia oznacza akceptację pewnego poziomu błędów w przypisaniu, przy czym konsekwencje są zróżnicowane dla poszczególnych zmiennych. Jeśli na przykład chodzi o rok udzielenia zamówienia, to skala błędów w danych była bardzo niewielka, ponieważ udzielenie różnych części tego samego zamówienia następowało zwykle w tym samym lub zbliżonym czasie. Większe błędy mogły powstawać na przykład w przypadku ceny wybranej oferty, jeżeli wartości poszczególnych części znacznie się różniły.

Aby sprawdzić, czy błędne przypisania wykonawców do części zamówienia mogły wpłynąć na oszacowania efektu netto, przeprowadzono analizy kontrfaktyczne również przy ograniczeniu ich do zamówień publicznych składających się z tylko jednej części. Uzyskane wyniki, które znajdują się w aneksie tabelarycznym, były podobne do tych omówionych w niniejszym raporcie i opartych na wszystkich zamówieniach odnotowanych w BZP. Typowa różnica polegała na tym, że oszacowania efektu netto były bardziej stabilne między kohortami i nieco wyższe. Zgadzałoby się to z hipotezą, że błędne przypisania wykonawców do części zamówienia wprowadziło nieco przypadkowego „szumu”, który zmniejsza precyzję oszacowań efektu netto i je zaniża (mówiąc obrazowo, w pewnym stopniu „zagłusza” efekt netto). Wskaźniki i kohorty, w przypadku których efekt netto okazał się istotny, są jednak niemal identyczne jak przy analizach na populacji wszystkich zamówień odnotowanych w BZP. Interesujący wyjątek stanowi to, że po zawężeniu analiz do zamówień składających się z

jednej części silniejsze istotnie statystycznie dla niektórych kohort stawały się oszacowane pozytywne efekty netto polegające na zwiększeniu liczby rodzajów i kategorii realizowanych zamówień. Może to wynikać z tego, że po odrzuceniu niektórych zamówień zmniejszyła się liczba zamówień realizowanych w poszczególnych rodzajach i kategoriach, dlatego łatwiej było o zajęcie sytuacji, w której w danym rodzaju lub kategorii przedsiębiorstwo nie realizowało żadnego zamówienia, a zatem również o zmianę ze stanu „nie realizuje zamówienia w określonej kategorii” do stanu „realizuje jakieś zamówienie w danej kategorii”. Byłby to zatem mechaniczny efekt wyłączenia części zamówień z analizy, a nie dokładniejsza identyfikacja efektu netto.

W przekazanych danych ze „starej” bazy BZP nie odnaleziono informacji o wartości podpisanej umowy. W związku z tym wykorzystano informację o cenie wybranej oferty, obecną zarówno w „starej”, jak i w „nowej” bazie.

### **Horyzont czasowy analizy**

Choć pierwsze efekty wsparcia mogły pojawić się jeszcze na etapie udziału we wsparciu, pełne ich uwidocznienie się w postaci pozyskania zamówień publicznych wymagało czasu. Z tego względu przyjęto, że najwłaściwszym okresem dla pomiaru efektów są dwa lata następujące po udziale przedsiębiorstwa w projekcie.

Aby zapewnić porównywalność wartości wskaźników przed i po udziale przedsiębiorstwa we wsparciu, długości branych pod uwagę okresów powinny być w obu przypadkach takie same. Dlatego przy pomiarze aktywności przedsiębiorstwa przed udziałem we wsparciu wzięty pod uwagę został okres dwóch lat przed jego udziałem w projekcie.

### **Podział na kohorty**

W celu poprawnego metodologicznie oszacowania efektów netto, a także zbadania zróżnicowania efektów w czasie – w okresach różnej koniunktury i występowania szoków ekonomicznych – przedsiębiorstwa uczestniczące w projektach dotyczących zamówień publicznych podzielono na kohorty na podstawie momentu, w którym zostały objęte wsparciem. Założono, że efekty mogą wystąpić najwcześniej miesiąc po rozpoczęciu okresu sprawozdawczego, w którym wykazano udział danego przedsiębiorstwa w projekcie. Stwierdzono, że przy założonym horyzoncie czasowym analizy, mogą nią zostać objęte trzy kohorty:

- a) **kohorta 2019/2** - obejmująca przedsiębiorstwa, dla których ostatnim półroczem, w którym nie mogły wystąpić efekty wsparcia, była druga połowa 2019 roku. Dla tej kohorty analizowany okres przed otrzymaniem wsparcia to lata 2018-2019, a analizowany okres po otrzymaniu wsparcia to lata 2020-2021. Dla 238 zidentyfikowanych przedsiębiorstw z kohorty 2019/2, które nie pozyskiwały zamówień publicznych przed udziałem w projekcie, obliczono efekt brutto.

Oszacowania efektu netto dokonano dla 41 przedsiębiorstw, które pozyskiwały zamówienia publiczne przed udziałem w projekcie. W skład grupy kontrolnej dla tej kohorty weszło 6225 przedsiębiorstw.

- b) **kohorta 2020/2** - obejmująca przedsiębiorstwa, dla których ostatnim półroczem, w którym nie mogły wystąpić efekty wsparcia, była druga połowa 2020 roku. Dla tej kohorty analizowany okres przed otrzymaniem wsparcia to lata 2019-2020, a analizowany okres po otrzymaniu wsparcia to lata 2021-2022. Dla 276 zidentyfikowanych przedsiębiorstw z kohorty 2020/2, które nie pozyskiwały zamówień publicznych przed udziałem w projekcie, obliczono efekt brutto. Oszacowania efektu netto dokonano dla 151 przedsiębiorstw, które pozyskiwały zamówienia publiczne przed udziałem w projekcie. W skład grupy kontrolnej dla tej kohorty weszło 10478 przedsiębiorstw.
- c) **kohorta 2021/1** - obejmująca przedsiębiorstwa, dla których ostatnim półroczem, w którym nie mogły wystąpić efekty wsparcia, była pierwsza połowa 2021 roku. Dla tej kohorty analizowany okres przed otrzymaniem wsparcia trwał od lipca 2019 do czerwca 2021, a analizowany okres po otrzymaniu wsparcia - od lipca 2021 do czerwca 2023. Dla 154 zidentyfikowanych przedsiębiorstw z kohorty 2021/1, które nie pozyskiwały zamówień publicznych przed udziałem w projekcie, obliczono efekt brutto. Oszacowania efektu netto dokonano dla 219 przedsiębiorstw, które pozyskiwały zamówienia publiczne przed udziałem w projekcie. W skład grupy kontrolnej dla tej kohorty weszło 13201 przedsiębiorstw.

Wcześniejsze kohorty nie zostały objęte analizą, ponieważ nie dysponowano dla nich danymi za okres dwóch lat przed objęciem interwencją (przypomnijmy, że dane z BZP sięgały połowy 2017 roku). Późniejsze kohorty nie zostały objęte analizą, ponieważ jeszcze nie minął dla nich okres dwóch lat po otrzymaniu wsparcia.

### **Wykluczenia z analizy**

Do analiz nie mogły zostać włączone przedsiębiorstwa, w przypadku których brak było danych o numerze NIP lub wartości zmiennych kontrolnych. Z analiz wyłączono również podmioty, w przypadku których mogło dojść do przetwarzania danych osobowych. Były to głównie przedsiębiorstwa, w których nazwie znajdowały się imiona i nazwiska. Stanowiły one bardzo niewielką część przedsiębiorstw objętych wsparciem.

Do analizy efektu netto włączono tylko przedsiębiorstwa, które pozyskiwały zamówienia publiczne przed okresem udziału w projekcie (określonym dla każdej kohorty). Wyłączono z analiz efektu netto przedsiębiorstwa, które według REGON zakończyły działalność przed okresem udziału w projekcie lub rozpoczęły działalność dopiero po udziale w projekcie.

Z analiz efektu netto wyłączono przedsiębiorstwa objęte wsparciem o nietypowych formach prawnych: była to 1 izba gospodarcza i 1 spółdzielnia. Tak skrajnie nielicznych, a przy tym specyficznych kategorii podmiotów nie można było uwzględnić w analizach.

Ponadto z puli kontrolnej wyłączono podmioty o wartościach zmiennych kontrolnych niewystępujących wśród przedsiębiorstw objętych wsparciem. Były to między innymi:

- przedsiębiorstwa z niektórych sekcji PKD: B, K, L, O, T, U;
- przedsiębiorstwa zarejestrowane w części województw;
- przedsiębiorstwa o formach prawnych niewystępujących w analizowanej grupie przedsiębiorstw objętych wsparciem.

### **Metodyka analiz kontrfaktycznych**

Efekt netto (rzeczywiste oddziaływanie otrzymanego wsparcia) oszacowano dla każdej kohorty oddzielnie, uzyskując tzw. efekt CATT. Następnie obliczono efekt netto dla wszystkich uwzględnionych kohort jako ważoną średnią efektów CATT, z wagami proporcjonalnymi do liczby wspartych przedsiębiorstw w kohorcie.

Efekt netto obliczono stosując technikę difference-in-differences i wykorzystując jako pulę kontrolną zbiór przedsiębiorstw zidentyfikowanych w BZP, które przed zakończeniem okresu pomiaru efektów nie zostały objęte wsparciem w ramach typu projektów 2 Działania 2.2. PO WER. Jako podstawowego identyfikatora jednostki analizy użyto numeru NIP.

Przetestowano trzy techniki konstrukcji grupy kontrolnej:

- a) Technika propensity score matching z dopasowaniem 1:n, czyli dopasowująca określoną liczbę przedsiębiorstw kontrolnych do 1 przedsiębiorstwa biorącego udział w projekcie. Po oszacowaniu indeksu propensity score za pomocą regresji logistycznej ze zmiennymi kontrolnymi w roli zmiennych niezależnych, uruchomiony został algorytm przyporządkowujący przedsiębiorstwa kontrolne najmniej różniące się pod względem wartości tego indeksu od danego przedsiębiorstwa wspartego w ramach projektu. Przetestowane zostały warianty dopasowania różniące się liczbą dopasowywanych przedsiębiorstw kontrolnych (n).
- b) Technika Mahalanobis matching z dopasowaniem 1:n, czyli dopasowująca określoną liczbę przedsiębiorstw kontrolnych do 1 przedsiębiorstwa biorącego udział w projekcie. W porównaniu z techniką opisaną wyżej różni się ona tym, że dopasowywane miały być przedsiębiorstwa o najmniej różniącej się wartości propensity score, lecz o najmniejszym dystansie Mahalanobisa od danego przedsiębiorstwa biorącego udział w projekcie<sup>1</sup>. Indeks propensity score został jednak oszacowany modelem regresji logistycznej i uwzględniony jako jedna ze zmiennych

---

<sup>1</sup> Definicja dystansu Mahalanobisa (s. 145) oraz opis tej techniki jako alternatywnej wobec propensity score matching znajdują się w publikacji: Guo, S., & Fraser, M. W. (2014). Propensity score analysis: Statistical methods and applications (Vol. 11). SAGE publications.

użytych do obliczenia dystansu Mahalanobisa. W praktyce zastosowanie tej techniki w odniesieniu do przyjętego zestawu zmiennych kontrolnych natrafiło na przeszkodę techniczną w postaci nieprawidłowości macierzy dystansów Mahalanobisa. Odstąpiono więc od dalszych prób zastosowania tej techniki.

- c) Technika propensity score weighting. Również w tym przypadku pierwszym krokiem było oszacowanie indeksu propensity score. Została do tego jednak wykorzystana nie regresja logistyczna, jak przy dwóch poprzednio omówionych technikach, lecz technika CBPS, którą opracowali Kosuke Imai i Marc Ratkovic<sup>2</sup>. Oszacowane wartości propensity score posłużyły do obliczenia wag dla przedsiębiorstw wchodzących w skład puli kontrolnej<sup>3</sup>. W odróżnieniu od poprzednio wymienionych technik nie była zatem wykonywana czynność przyporządkowania określonych jednostek z grupy kontrolnej do określonych jednostek z grupy zasadniczej, a zamiast tego obliczone zostały wartości wag. Przeważona pula kontrolna stanowiła grupę kontrolną.

Testowanie poszczególnych rozwiązań przebiegało w czterech krokach. Pierwszy krok polegał na doborze grupy kontrolnej za pomocą danego rozwiązania. W drugim kroku został oszacowany efekt netto dla wartości każdej standaryzowanej<sup>4</sup> zmiennej kontrolnej przed udziałem przedsiębiorstwa w projekcie. Ponieważ skutki projektu z definicji nie mogą występować przed jego realizacją, a grupa kontrolna przedsiębiorstw z założenia ma nie różnić się od grupy eksperymentalnej przed realizacją projektów, przy idealnym dopasowaniu grupy kontrolnej taki efekt netto powinien wynosić zero. Im bardziej zaś oszacowany efekt netto różni się od zera, czyli stwierdzany jest „fałszywy efekt netto”, tym mniej skuteczne okazuje się dopasowanie grupy kontrolnej ze względu na daną zmienną kontrolną. W trzecim kroku obliczony został syntetyczny wskaźnik jakości dopasowania grupy kontrolnej jako suma kwadratów oszacowanych w drugim kroku efektów netto dla wszystkich zmiennych kontrolnych, a także syntetyczny wskaźnik precyzji szacowania efektu netto jako suma kwadratów oszacowanych błędów standardowych dla wszystkich zmiennych kontrolnych. Czwarty krok polegał na porównaniu wartości syntetycznych wskaźników i obciążeń zmiennych kontrolnych dla różnych rozwiązań metodycznych.

Choć technika propensity score weighting (PSW) cechowała się nieco mniejszą precyzją oszacowań, to zdecydowanie górowała nad techniką propensity score matching (PSM) jakością dopasowania grupy kontrolnej. Wartość syntetycznego wskaźnika niedopasowania po zastosowaniu tej metody wyniosła 0,01 dla kohorty 2019/2 i 0,001 dla kohort 2020/2 i 2021/1. Natomiast w przypadku PSM przy zidentyfikowanej optymalnej liczbie

---

<sup>2</sup> Imai, K., & Ratkovic, M. (2014). Covariate balancing propensity score. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B (Statistical Methodology)*, 76(1), 243-263.

<sup>3</sup> Przedmiotem szacowania był efekt netto dla przedsiębiorstw biorących udział w projekcie (CATT), dlatego przedsiębiorstwom tym zostanie przyznana waga o wartości 1.

<sup>4</sup> Standaryzacja zmiennych kontrolnych stanowiła niezbędny zabieg, by były one wyrażone na tej samej skali i uzyskane oszacowania mogły zostać zsumowane w kroku trzecim.



dopasowywanych przedsiębiorstw kontrolnych (8 i 12) uzyskano wartości 0,43 i 0,067. Inaczej mówiąc wartość przyjętej funkcji błędu dopasowania była kilkadziesiąt razy wyższa dla PSM niż dla PSW. Z tego względu zdecydowano się wykorzystać do konstrukcji grupy kontrolnej technikę PSW.

Oszacowania efektu netto uzyskano przy zastosowaniu podejścia difference-in-differences, odejmując różnice w wartości wskaźników aktywności na rynku zamówień publicznych między okresem przed udziałem w projekcie i po udziale w projekcie, między grupą przedsiębiorstw objętych wsparciem a grupą kontrolną.

### **Zmienne kontrolne**

W analizach zastosowano następujący zestaw zmiennych kontrolnych w celu dopasowania grupy kontrolnej:

- PKD przeważającej działalności przedsiębiorstwa
- Lokalizacja: województwo
- Lokalizacja: duża aglomeracja miejska
- Rok powstania przedsiębiorstwa
- Forma prawna i forma własności
- Główny kod CPV zamówień pozyskiwanych przed udziałem w projekcie
- Klasa wielkości (przynależność do klasy małych i średnich przedsiębiorstw)
- Dominujący typ zaangażowania w zamówienia
- Liczba pozyskanych zamówień (ogółem i samodzielnie)
- Wartość pozyskanych zamówień
- Współczynnik samodzielnej realizacji zamówień
- Dominujący rodzaj pozyskiwanych zamówień
- Liczba pozyskanych zamówień danego rodzaju
- Liczba pozyskanych rodzajów zamówień
- Wartość pozyskanych zamówień danego rodzaju
- Liczba pozyskanych kategorii zamówień według kodów CPV
- Wygrana, jedyny oferent
- Wygrana najniższą ceną, nie jedyny oferent
- zamiar zaangażowania podwykonawcy
- Liczba zamawiających, u których przedsiębiorstwo składało efektywne oferty.



## 2 ZAMÓWIENIA PUBLICZNE DLA MŚP

### 2.1 Logika interwencji

#### Charakterystyka typu projektu

Projekty dotyczące działań szkoleniowo-doradczych w zakresie zamówień publicznych dla MŚP mieszczą się w typie projektu 2 *Działania szkoleniowe i/lub doradcze skierowane do przedstawicieli MMŚP w zakresie: a) funkcjonowania na rynku zamówień publicznych; b) wdrażania strategii wejścia na zagraniczne rynki zamówień publicznych*. Projekty wpisywały się w realizację priorytetu inwestycyjnego 8v Poprawa adaptacyjności osób aktywnych zawodowo i pracodawców przedsiębiorstw sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw poprzez poprawę jakości zarządzania rozwojem przedsiębiorstw sektora MMŚP (zarządzanie strategiczne, zarządzanie zasobami ludzkimi i zarządzanie w sytuacji kryzysowej).

Projekty miały odpowiedzieć na istniejącą słabość strukturalną MMŚP w postaci niedoboru odpowiednich kompetencji w zakresie zamówień publicznych, co z kolei przekłada się na niższą liczbę kontraktów przez te firmy w porównaniu do sektora dużych przedsiębiorstw. Horyzontalny wymiar tego zagadnienia stanowi przesłankę dla realizacji tego typu przedsięwzięć na poziomie krajowym.

#### Opis działań projektowych

Projekty dotyczyły dwóch tematów – krajowych zamówień publicznych (ZP) oraz międzynarodowych zamówień publicznych (MZP). Projekty w zakresie krajowych zamówień publicznych obejmowały:

- Utworzenie punktu konsultacyjno-doradczego dla uczestników projektu (w pierwszym konkursie),
- Działania szkoleniowe i doradcze.

Założenia dotyczące udziału w działaniach szkoleniowo-doradczych ulegały zmianie w kolejnych konkursach. W pierwszym obligatoryjnie były zarówno szkolenia, jak i indywidualne doradztwo poszkoleniowe. W kolejnych dwóch konkursach (9/2017, 5/2018) założono, że projekty obejmą (w wariancie minimum) działania szkoleniowe i doradcze, przy czym dopuszczono, że przedsiębiorcy mogą uczestniczyć w obydwu tych formach wsparcia lub tylko w jednej z nich (szkoleniach lub doradztwie). W następnych dwóch konkursach (2/2019 i 3/2020) projekty zakładały realizację działań szkoleniowych (w tym z tematyki e-zamówień) połączonych z doradztwem poszkoleniowym oraz działań doradczych (bez komponentu szkoleniowego) z możliwością wyboru przez przedsiębiorcę tej formy wsparcia, z której chce korzystać. W ostatnim konkursie (5/2020) wrócono do podejścia, w którym projekty mają obejmować szkolenia oraz doradztwo, a przedsiębiorcy mogą korzystać z jednej lub obydwu tych form wsparcia, w zależności od swojego wyboru.

W związku z wygaszeniem konkursów w obszarze partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), do programu szkoleń w dwóch konkursach (2/2019 i 3/2020) włączono w omawianych konkursach z zakresu zamówień publicznych tematykę PPP (maksymalnie 2 godziny lekcyjne).

Projekt z zakresu międzynarodowych zamówień publicznych objął działania:

- Bieżąca analiza rynku międzynarodowych zamówień publicznych oraz zamówień publicznych organizacji międzynarodowych pod kątem możliwości udziału w nich polskich przedsiębiorstw sektora MMŚP,
- Przygotowanie i przeprowadzenie szkoleń informacyjnych oraz działań doradczych z zakresu możliwości udziału polskich przedsiębiorców z sektora MMŚP w zagranicznych zamówieniach publicznych lub zamówieniach publicznych organizacji międzynarodowych.

### **Definicja odbiorców projektów i warunki udziału we wsparciu**

W przypadku projektów dotyczących krajowych zamówień publicznych uczestnikami projektów byli przedsiębiorcy (i ich pracownicy) z sektora MMŚP mający siedzibę na terenie makroregionu, którego dotyczy projekt. Założenia dotyczące grupy docelowej ewoluowały, co opisano w rozdziale 2.2, w punkcie Trafność zmian w poszczególnych edycjach konkursów.

Projekt dotyczący międzynarodowych zamówień publicznych objął wsparciem przedsiębiorców z sektora MMŚP zainteresowanych ubieganiem się o międzynarodowe zamówienia publiczne. Co najmniej 80% firm biorących udział w projektach miały stanowić mikro i małe przedsiębiorstwa.

### **Skrócony opis modelu wdrażania**

Projekty, zarówno w zakresie krajowych, jak i zagranicznych zamówień publicznych były wyłaniane w **trybie konkursowym**.

O dofinansowanie **mogły ubiegać się następujące podmioty**: a) przedsiębiorcy, b) podmioty działające na rzecz rozwoju gospodarczego, c) podmioty działające na rzecz zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich lub potencjału adaptacyjnego przedsiębiorców, d) reprezentatywne organizacje związkowe i pracodawców, e) organizacje pracodawców, f) organizacje samorządu gospodarczego, g) organizacje związkowe. Beneficjenci wszystkich 16 projektów reprezentują pierwszy typ beneficjenta, tj. **sektor przedsiębiorstw**.

Rolą tych podmiotów była **identyfikacja i rekrutacja uczestników** oraz przygotowanie i przeprowadzenie **działań szkoleniowo-doradczych**, z udziałem zespołu trenerów i doradców, legitymujących się odpowiednim doświadczeniem zawodowym. Projekty były realizowane przy zachowaniu minimalnych standardów jakościowych opracowanych przez PARP, dotyczących zakresu tematycznego działań oraz sposobu ich organizacji.

Konkursy dotyczące **krajowych zamówień publicznych** prowadzone były w podziale na 5 makroregionów<sup>5</sup> (przy założeniu, że w jednym konkursie w ramach każdego makroregionu do dofinansowania wybrany mógł być tylko 1 projekt). W sumie przeprowadzono 6 konkursów, przy czym niektóre (3/2020, 5/2020) miały charakter „uzupełniający”, tj. zmierzały do wyboru projektów w tych makroregionach, w których nie wyłoniono ich w wyniku wcześniejszych konkursów. Uczestnikami projektów mieli być przedsiębiorcy (i ich pracownicy) z sektora MMŚP mający siedzibę na terenie makroregionu, którego dotyczy projekt.

### Mapa 1. Makroregiony w ramach konkursów wchodzących w typ projektu Zamówienia publiczne dla MŚP



*Źródło: opracowanie własne Wykonawcy.*

Konkursy dotyczące **zagranicznych zamówień publicznych** miały charakter ogólnopolski i nie uwzględniały podziału na makroregiony. Międzynarodowym zamówieniom publicznym

<sup>5</sup> Makroregion 1 – województwo: kujawsko-pomorskie, podlaskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie; makroregion 2 – województwo: lubelskie, mazowieckie; makroregion 3 – województwo: małopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie; makroregion 4 – województwo: łódzkie, opolskie, śląskie; makroregion 5 – województwo: dolnośląskie, lubuskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie.

poświęcono dwa konkursy (7/2017, 10/2017) – w pierwszym konkursie ze względu na dokonanie zmian skutkujących istotną modyfikacją jedynego złożonego wniosku, pozostawiono go bez rozpatrzenia, a w drugim konkursie wyłoniono jeden projekt.

## 2.2 Skuteczność – przebieg i stopień realizacji celów projektu

### 2.2.1 Osiągnięte wskaźniki

Projekty dotyczące zamówień publicznych realizowały jeden wskaźnik produktu i jeden rezultat:

- Liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, których przedstawiciele nabyli wiedzę w zakresie zamówień publicznych (wskaźnik rezultatu),
- Liczba mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, których pracownicy zostali objęci wsparciem w zakresie zamówień publicznych (wskaźnik produktu).

**Tabela 2. Wartości docelowe i osiągnięte wskaźników w ramach typu projektu Zamówienia publiczne dla MŚP**

| Wskaźnik  | Jedn. miary | Wartość docelowa | Wartość osiągnięta | Stopień osiągnięcia założeń projektowych | Stopień osiągnięcia założeń z SZOOP |
|---|-------------|------------------|--------------------|--|-------------------------------------|
| Liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, których przedstawiciele nabyli wiedzę w zakresie zamówień publicznych                          | sztuka      | 5 250            | 4 556              | 87%                                      | 101%                                |
| Liczba mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, których pracownicy zostali objęci wsparciem w zakresie zamówień publicznych | sztuka      | 5 823            | 4 658              | 80%                                      | 93%                                 |

*Źródło: opracowanie własne Wykonawcy na podstawie danych dostarczonych przez Zamawiającego, stan na dzień 12.04.2023.*

Stopień osiągnięcia wskaźników w projektach jest zadowalający. Wskaźnik rezultatu w grupie wszystkich projektów został osiągnięty na poziomie 87%, przy czym w przypadku projektów zakończonych udało się przekroczyć zakładane wartości docelowe i wskaźnik osiągnięto w 111%. Już teraz, przy 9 projektach niezakończonych, udało się osiągnąć w 101% zakładaną wartość wskaźnika z SZOOP (4496 przedsiębiorstw). Jeśli projekty zakończą się zgodnie z planami, będzie to 117%.

Pod względem liczby mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, których pracownicy zostali objęci wsparciem w zakresie zamówień publicznych (wskaźnik produktu) ,

założenia w projektach zakończonych zostały nieco przekroczone – osiągnięto 102% wartości docelowej. Zakończenie wszystkich projektów zgodnie z założeniami pozwoli osiągnąć 117% wartości docelowej wskaźnika określonej w SZOOP (4993 przedsiębiorstw); już teraz osiągnięto ten wskaźnik w 93%.

W przypadku projektów z zakresu krajowych zamówień publicznych wartości docelowe dla wskaźnika rezultatu zostały osiągnięte w 4 na 5 makroregionów. W przypadku wskaźnika produktu w jednym makroregionie (5) osiągnięto wartość docelową, a w kolejnych trzech makroregionach wartości są niemal osiągnięte. Jedynie w makroregionie 2 (województwo: lubelskie, mazowieckie) postępy nie są tak duże, co wynika z trudności realizacyjnych w jednym projekcie, realizowanym przez spółkę HRP GROUP. Analizując skalę problemów w tym projekcie, jego realizację należy uznać za zagrożoną.

**Tabela 3. Wartości docelowe i osiągnięte wskaźników w ramach typu projektu Zamówienia publiczne dla MŚP, zamówienia krajowe – w podziale na makroregiony i projekt MZP**

a) Wskaźnik: Liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, których przedstawiciele nabyli wiedzę w zakresie zamówień publicznych

| Wyróżnienie   | Wartość Docelowa | Wartość Osiągnięta | Stopień osiągnięcia założeń projektowych |
|---------------|------------------|--------------------|--|
| Makroregion 1 | 935              | 967                | 103%                                     |
| Makroregion 2 | 1086             | 682                | 63%                                      |
| Makroregion 3 | 135              | 151                | 112%                                     |
| Makroregion 4 | 485              | 485                | 100%                                     |
| Makroregion 5 | 420              | 465                | 111%                                     |
| MZP           | 225              | 208                | 92%                                      |

b) Wskaźnik: Liczba mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, których pracownicy zostali objęci wsparciem w zakresie zamówień publicznych

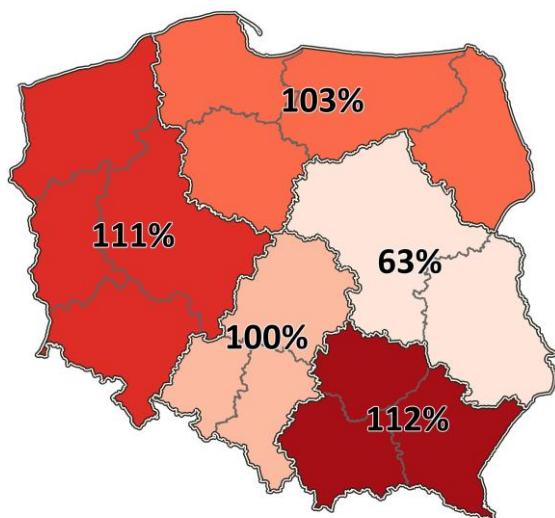
| Wyróżnienie   | Wartość Docelowa | Wartość Osiągnięta | Stopień osiągnięcia założeń projektowych |
|---------------|------------------|--------------------|--|
| Makroregion 1 | 1038             | 989                | 95%                                      |
| Makroregion 2 | 1205             | 692                | 57%                                      |
| Makroregion 3 | 707              | 629                | 89%                                      |
| Makroregion 4 | 536              | 486                | 91%                                      |
| Makroregion 5 | 694              | 697                | 100%                                     |
| MZP           | 250              | 221                | 88%                                      |

Źródło: opracowanie własne Wykonawcy na podstawie danych dostarczonych przez Zamawiającego, stan na dzień 12.04.2023.

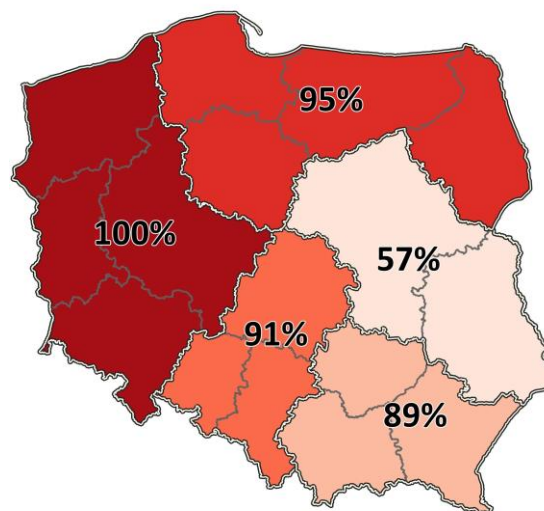
W projekcie z zakresu międzynarodowych zamówień publicznych (MZP) postępy są zadowalające. Jak wynika z wywiadu z beneficjentem, osiągnięto wszystkie wskaźniki w projekcie (część z nich przekroczone), natomiast powyższa tabela nie uwzględnia danych z wniosków o płatność końcową (w momencie przeprowadzania wywiadu był w trakcie przygotowania).

## Mapa 2. Stopień osiągnięcia wartości docelowych wskaźników rezultatu i produktu w ramach typu projektu „Zamówienia publiczne dla MŚP”, zamówienia krajowe – w podziale na makroregiony

Liczba mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, których przedstawiciele nabyli wiedzę w zakresie zamówień publicznych (wskaźnik rezultatu)



Liczba mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, których pracownicy zostali objęci wsparciem w zakresie zamówień publicznych (wskaźnik produktu)



Źródło: opracowanie własne Wykonawcy na podstawie danych dostarczonych przez Zamawiającego, stan na dzień 12.04.2023.

### 2.2.2 Ocena przebiegu projektów

#### Problemy we wdrażaniu projektów, w tym wpływ COVID-19

We wszystkich projektach odnotowano trudności realizacyjne, co pokazują opisy problemów realizacyjnych we wnioskach o płatność, wywiady z beneficjentem, trenerami oraz przedstawicielami PARP.

- **Niedostateczne zainteresowanie udziałem w projekcie**

Głównym problemem, podnoszonym we wszystkich projektach było niedostateczne zainteresowanie udziałem w projekcie, wynikające z braku przekonania przedsiębiorców do udziału w zamówieniach publicznych (krajowych i międzynarodowych). Konsekwencją tych



problemów była nie zawsze trafna rekrutacja, co mogło osłabiać efekty projektów. W przypadku szkoleń z zakresu krajowych zamówień publicznych wynikało to głównie z:

- Braku potrzeby podnoszenia kompetencji w zakresie krajowych zamówień publicznych; duża część przedsiębiorstw objętych wsparciem (55%) brała udział w zamówieniach publicznych przed udziałem w projekcie,
- Zlecenia przygotowania ofert zewnętrznym podmiotom w przypadku firm średnich; w związku z tym przedsiębiorcy nie chcą angażować pracowników do odbycia szkolenia lub pracownicy zatrudnieni w firmie nie są odpowiedzialni za kwestię zamówień publicznych,
- Posiadanie dedykowanych działów w firmie lub umowa z firmą zewnętrzną, które zajmują się tematyką prawa zamówień publicznych,
- Duża niepewność przedsiębiorców związana ze zmianami, jakie niosła ze sobą nowelizacja ustawy w 2018 roku; powodowało to odwlekanie przeszkolenia się z nowej ustawy do czasu jej wejścia w życie.

Z kolei w przypadku międzynarodowych zamówień publicznych powodem, dla którego przedsiębiorcy nie biorą udziału w takich zamówieniach i nie chcą też podnosić kompetencji w tym zakresie jest: występująca u polskich przedsiębiorców ogólna niechęć do szkoleń, szczególnie dotyczących nowych, nieznanych tematów, brak przekonania o swoim potencjale, obawy przed biurokracją i złożonością przepisów PZP za granicą (nieluszną obawą, że jest to skomplikowane w podobnym stopniu jak polskie PZP), a także brak wiedzy na temat tego, gdzie szukać informacji o przetargach zagranicznych. Bariery udziału, w szczególności dla mikro i małych przedsiębiorców, są też bariery językowe. Jak zwracali uwagę uczestnicy wywiadów, ta bariera rzeczywiście ich ogranicza i widzą potrzebę podnoszenia kompetencji właśnie językowych. Z tego samego powodu uczestnicy bardzo wysoko ocenili przydatność zaprezentowanych podczas szkolenia **darmowych, elektronicznych narzędzi do automatycznego tłumaczenia** stron internetowych oraz dokumentów. Są to narzędzia, z których niektórzy korzystają na co dzień, poszukując ofert adekwatnych do profilu firmy, czy wykorzystując w kontaktach z kontrahentami zagranicznymi.

W wyniku trudności z rekrutacją, spotęgowanych w okresie pandemii w 2020 i 2021 roku, w dużej części projektów wystąpiła konieczność odwoływania szkoleń, konieczność ich przesuwania np. na kolejny rok. To skutkowało koniecznością przedłużenia okresu realizacji projektu.

Beneficjenci i partnerzy w projektach podejmowali liczne działania zaradcze, które miały wspomóc rekrutację, dotrzeć do potencjalnych uczestników i poprawić dostępność szkoleń. Takie działania to:

- Intensyfikacja działań informacyjno-promocyjnych, wykorzystanie nowych kanałów dotarcia do uczestników, m.in. wywieszenie informacji na tablicy ogłoszeń w WUP, PUP oraz urzędach miast i gmin,
- Upowszechnianie wśród potencjalnych uczestników korzyści płynących z udziału w oferowanym wsparciu, w szczególności korzyści związanych z możliwością pozyskania nowych zleceń, rozszerzenia grona klientów oraz dotychczasowych rynków zbytu, dzięki udziałowi w rynku zamówień publicznych,
- Dywersyfikacja lokalizacji, w których odbywać się będą szkolenia, aby ułatwić do nich dostęp,
- Kontakt bezpośredni z potencjalnymi uczestnikami, telefoniczny i poprzez spotkania, organizowanie spotkań, których przekazywane są informacje o projekcie
- Współpraca z instytucjami otoczenia biznesu, ze stowarzyszeniami, zrzeszeniami, organizacjami branżowymi, lokalnymi kancelariami prawnymi, spotkania informacyjne w zrzeszeniach przedsiębiorców w mniejszych miastach; e-mailing z prośbą o rekomendację projektu wśród członków izb branżowych
- Zatrudnienie dodatkowej osoby zajmującej się wyłącznie rekrutacją uczestników do projektu,
- Uczestnictwo beneficjenta w różnorodnych konferencjach i spotkaniach dla przedsiębiorstw i prezentowanie oferty,
- Płatna kampania rekrutacyjna na portalach społecznościowych z targetowaniem na poszczególne województwa i skierowane do MŚP, finansowana z kosztów pośrednich, pomimo wydatkowania kosztów bezpośrednich
- Wprowadzenie oferty 2 godzin doradztwa gratis przy wykupieniu 10 godzin.

Również PARP (poprzez działania Departamentu Komunikacji i Marketingu) dostrzegając problemy z pozyskiwaniem uczestników, wspomagała beneficjentów w działaniach rekrutacyjnych, m.in. poprzez mailing z ofertą szkoleniową do firm znajdujących się w bazach PARP, publikowanie artykułów promocyjnych w prasie, prowadzenie kampanii banerowych w internecie.

Najbardziej skuteczną metodą docierania do potencjalnych uczestników i zachęcania do udziału w projektach okazywały się **bezpośrednie kontakty z przedsiębiorcami**.

Jak podkreślił przedstawiciel beneficjenta projektu w zakresie zamówień publicznych, w ich przypadku koszty takich spotkań i działań były pokrywane z własnych środków beneficjenta, gdyż koszty bezpośrednie nie były wystarczające. Jednocześnie bez takich działań nie osiągnięto by dostatecznych efektów w projekcie.



Skuteczność bezpośrednich kontaktów dostrzegał także PARP i dodatkowo umożliwiano beneficjentom promowanie swoich projektów na wydarzeniach organizowanych przez PARP.

---

*Najskuteczniejsze były bezpośrednie działania, dlatego też na przykład przy jakiś eventach organizowanych przez PARP, wydarzeniach promocyjnych, konferencjach zdarzało się, że beneficjenci mieli udostępnione swoje miejsce, swoje stanowisko, gdzie mogli się dyskretnie pojawić i osobiście mówić o projekcie, przekazywać ulotki, zachęcać do udziału, [nawiązywać] taki bezpośredni kontakt z przedsiębiorcami.*

---

*Źródło: IDI, przedstawiciel PARP*

W projekcie z zakresu międzynarodowych zamówień publicznych w początkowym okresie odnotowywano trudności na etapie rekrutacji uczestników. Jednakże, co potwierdzają zarówno przedstawiciele PARP, jak i beneficjenta, udało się w szybkim czasie wypracować najbardziej skuteczną komunikację z potencjalnymi uczestnikami (komunikaty w języku korzyści, właściwe kanały dotarcia do firm potencjalnie zainteresowanych takim rodzajem zamówień). Udało się również sprawnie zorganizować szkolenia zdalne – materiały w wersji papierowej (wysoko oceniane przez uczestników w wywiadach pod względem atrakcyjności, czytelności i użyteczności) były przesyłane pocztą do uczestników, a formuła zdalna szkoleń okazała się nawet wygodniejsza, gdyż pozwalała wyświetlać uczestnikom strony i formularze zagranicznych zamówień publicznych oraz inne strony internetowe. Jak deklaruje przedstawiciel beneficjenta, zainteresowanie szkoleniami rośnie w czasie.

---

*Początkowo ta rekrutacja szła dosyć opornie i firmy były niechętnie do udziału w projekcie, ale już pod koniec projektu, zwłaszcza w ostatnim półtora roku, naprawdę szło nam super, więc szkoda, że ten projekt się skończył, bo chętnych mielibyśmy jeszcze od groma.*

---

*Źródło: IDI, beneficjent projektu*

Zdaniem beneficjenta, czynnikiem, który ułatwił rekrutację uczestników w ostatnim roku realizacji projektu była zmiana „atmosfery” wokół zagranicznych zamówień publicznych. Za sprawą działań podejmowanych przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii (promowanie możliwości, jakie dają zamówienia ogłaszane przez NATO, ONZ, Europejską Agencję Kosmiczną) temat takich zamówień stał się popularny i wzrosło też zainteresowanie szkoleniami. Jak zauważa przedstawiciel beneficjenta oraz trenerzy, różnica jest zauważalna, gdyż w pierwszym okresie realizacji projektu, rekrutacja uczestników wymagała dużego wysiłku ze strony beneficjenta, aby zainteresować przedsiębiorców tematyką zagranicznych zamówień. Rzadko zdarzały się sytuacje, że do projektu zgłaszali się przedsiębiorcy rzeczywiście „zainteresowani aktywnym uczestnictwem w rynku zagranicznych zamówień

publicznych lub zamówieniach publicznych organizacji międzynarodowych”<sup>6</sup>. Konieczne było raczej ich przekonanie, że mają duże szanse na tym rynku i powinni podnieść swoje kompetencje.

---

*Jeśli nie porozmawiamy z firmą, nie przedstawimy im szans, możliwości, nie pokażemy jak sobie inne firmy radzą i co tak naprawdę udział w szkoleniu może im dać, jeśli nie pokaże im się tak naprawdę sukcesów, zalet itd. to ta firma nie zdecyduje się sama na udział bo nie będzie widziała dla siebie szans udziału w tym zagranicznym rynku.*

---

*Źródło: IDI, beneficjent projektu*

W tym kontekście warto zwrócić uwagę, iż takie działania „uświadamiające” przedsiębiorcom potrzeby w zakresie podnoszenia kompetencji, są często jednym z ważniejszych elementów wsparcia i decydują o powodzeniu projektów. Jednocześnie są to działania, które są czasochłonne i wymagają indywidualnego podejścia do przedsiębiorcy, i trudno jest sfinansować biorąc pod uwagę stawki przewidziane na aktywną rekrutację. Działania takie, zgodnie z wytycznymi, muszą być pokrywane z kosztów pośrednich.

- **Pandemia COVID-19**

**Skutki pandemii COVID-19** w 2020 roku dodatkowo wpłynęły na zmniejszenie zainteresowania udziałem w projekcie wśród przedsiębiorców. Spowodowały czasowe wstrzymanie realizacji większości działań projektowych do czasu przejścia szkoleń w formułę zdalną. Konsekwencją pandemii były również trudności z realizacją szkoleń w założonej skali (np. 6 dni szkoleniowych). Po stronie beneficjentów, trenerów i partnerów występowały trudności wynikające z zachorowań personelu. Podobne obciążenia pojawiły się po stronie przedsiębiorców – przy ograniczonych zasobach jeszcze trudniej udawało się wydelegować pracowników na szkolenia. Pogorszenie się sytuacji ekonomicznej firm spowodowało, że konieczność poniesienia wkładu własnego w wysokości 10% kosztów szkolenia okazywało się zbyt dużym obciążeniem. Częściej pojawiały się też problemy z terminowymi płatnościami faktur za wkład własny. PARP wychodziła naprzeciw sygnalizowanym trudnościom zgadzając się na niezbędne zmiany w projektach, wydłużenie terminu realizacji, czy np. brak możliwości spełnienia kryterium dostępu przez beneficjentów w konkursie z 2020 roku, tj. rozpoczęcie szkoleń w okresie 3 miesięcy od podpisania umowy o dofinansowanie.

Beneficjenci wprowadzali w projektach liczne rozwiązania umożliwiające dalszą realizację działań i poprawiające dostępność szkoleń. Wdrożono zdalną formułę spotkań w czasie rzeczywistym. W jednym z projektów skrócono udział w szkoleniach poprzez umożliwienie udziału uczestnika tylko w jednym module szkoleniowym, co pozwoliło firmom na elastyczność i wybieranie tych modułów szkoleń które są im niezbędne. Szczególnie osoby

---

<sup>6</sup> Cytat z dokumentacji konkursowej.

już działające na rynku zamówień publicznych niekoniecznie były zainteresowane szkoleniami prowadzonymi w tak szerokim zakresie, jak pierwotnie oczekiwano. W innym zniesiono limit maksymalnej ilości godzin doradztwa (tj. 24 h). Zmieniono kanały działań informacyjno-promocyjnych – przeniesiono te działania do internetu.

Paradoksalnie pandemia i wprowadzenie **zdalnej formuły szkoleń ułatwiło rekrutację uczestników w tych firmach, które widziały trudność w oddelegowaniu pracowników**. Tak było w przypadku projektu z zakresu międzynarodowych zamówień publicznych, w którym do udziału w szkoleniach organizowanych w Warszawie i Poznaniu zapraszano firmy z całej Polski. Jak przyznał przedstawiciel beneficjenta, i co potwierdzili również uczestnicy, o wiele łatwiej jest wydelegować pracownika na szkolenie bez konieczności dojazdów. W przypadku szkoleń z zakresu międzynarodowych zamówień publicznych okazało się to szczególnie istotne, gdyż poszczególne szkolenia są niepowtarzalne, każde dotyczy bowiem innego zagranicznego rynku. **Rekomenduje się umożliwienie realizacji szkoleń w formule zdalnej również w przyszłości, jako równorzędnej formuły ich prowadzenia**. Ponieważ dla części uczestników szkolenia stacjonarne są lepsze i przystępniejsze, oferta szkoleniowa może zawierać oba typy szkoleń, tj. szkolenie realizowane w formie stacjonarnej, jak szkolenia zdalne, co zwiększy elastyczność oferty i zachęci do udziału firmy, mające mniejsze możliwości ponoszenia kosztów dojazdu oraz oddelegowania pracowników na dłuższe, wyjazdowe szkolenie.

Warto jednocześnie wspomnieć o potrzebie zapewnienia właściwego oprogramowania do prowadzenia szkoleń zdalnych. Powinno to być narzędzie umożliwiające trenerowi podgląd uczestników, umożliwiać udostępnienie ekranów trenera i uczestników, umożliwiać bieżącą komunikację i sprzyjać interakcji. Takiego narzędzia, jak przyznaje jeden z trenerów w projekcie dotyczącym zagranicznych zamówień publicznych, zabrakło. Trener nie tylko nie widział uczestników, ale nie miał nawet wiedzy, jaka jest ich liczba. Uczestnicy zadawali pytania na czacie, co nie sprzyjało interakcji, choć, jak przyznaje trener, przy pewnym wysiłku i zachęcaniu, udawało się wprowadzić interakcję na większości szkoleń. Ponieważ szkolenia miały charakter praktyczny, a nie wykładowy, każdy z uczestników przechodził na swoim komputerze zadanie wybrane przez trenera. Brak możliwości podglądu ekranu uczestnika utrudniało zrozumienie problemu przez trenera i właściwe pokierowanie uczestnika. **Zaleca się, aby przy umożliwieniu prowadzenia szkoleń w formule zdalnej, określić minimalne parametry, jakie powinna spełniać platforma/ komunikator, na którym prowadzone jest szkolenie, tak aby zapewnić jak najbardziej swobodne i warsztatowe podejście**.

Warto podkreślić, że wskazane przez trenera wyżej niedogodności nie wpłynęły na obniżenie jakości szkolenia, czy jego użyteczność. Wszyscy uczestnicy szkoleń objęci wywiadami pozytywnie wypowiadali się o szkoleniu i sposobie prowadzenia. Niemniej trafniejsze narzędzie ułatwiłoby pracę trenerowi i odbiór szkolenia.

- **Trudności finansowe w zapewnieniu wkładu własnego**

Jak deklaruje część beneficjentów projektów w zakresie krajowych zamówień publicznych<sup>7</sup>, ustalenie **wkładu własnego w wysokości na poziomie min. 10% wartości usługi dla wielu przedsiębiorców stanowiło ograniczenie**, które uniemożliwia lub ogranicza im możliwość skorzystania z proponowanych usług doradczo-szkoleniowych. Większość przedsiębiorców jako priorytetowe uważa zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych na wynagrodzenia, obciążenia fiskalno-skarbowe oraz bieżącą działalność usługową/produkcyjną/handlową. Wydatki związane ze szkoleniami/usługami doradczymi znajdują się przy końcu listy wydatków związanych z działalnością gospodarczą. Trudności finansowe spotęgowała pandemia. Przedsiębiorcy doświadczający takich trudności decydowali się np. na wysłanie na szkolenie tylko jednego pracownika, co miało wpływ na zaburzenie wartości wskaźnika liczby osób delegowanych z jednego przedsiębiorstwa do udziału w projekcie, lub np. rezygnowali z usługi doradczej na rzecz udziału jedynie w szkoleniu. Beneficjenci starali się wychodzić naprzeciw tym trudnościom – umożliwiali wydłużanie terminów wpłaty wkładu własnego na indywidualną prośbę przedsiębiorcy, zmniejszyli (w I konkursie, kiedy doradztwo było obowiązkowe) za zgodą PARP ogólną liczbę godzin doradczych dostosowując ją do aktualnego zainteresowania i potrzeb MMŚP.

Badanie ilościowe wśród beneficjentów wskazuje, że trudności finansowe pojawiały się, mimo że dotyczyły niewielkiej liczby uczestników. Średnia ocena projektów pod względem wysokości ponoszonych kosztów (wkład finansowy przedsiębiorstwa) wyniosła 6,80 na 10 stopniowej skali<sup>8</sup>. 14% respondentów wystawiło oceny najniższe, tj. 1-3, a 47% oceny najwyższe, tj. 8-10.

W projekcie z zakresu międzynarodowych zamówień publicznych nie odnotowano trudności wynikających z finansowych ograniczeń uczestników. Zdaniem beneficjenta, sfinansowanie 10% kosztu szkolenia o unikalnej, niedostępnej gdzie indziej, tematyce, nie był to koszt wysoki. Większość rozmówców przyznawała też, że całkowita rezygnacja z opłat byłaby demotywująca (z opłaconego szkolenia trudniej jest zrezygnować) i obniżająca rangę szkolenia (powszechne przekonanie, że to co bezpłatne jest niskiej jakości). Ponadto uznawano także, że konieczność uiszczenia opłaty pełni funkcję selekcyjną – powoduje, że potencjalny uczestnik szkolenia rozważy gruntownie zasadność swojego w nim udziału, dzięki czemu w składzie grup szkoleniowych będzie mniej osób „z przypadku”. **Dlatego nie rekomenduje się rezygnacji ze współfinansowania udziału w szkoleniach na poziomie 10%, ale warto zachęcać beneficjentów do stworzenia w ramach projektu oferty jak najbardziej elastycznej, dostosowanej do różnych możliwości finansowych przedsiębiorców.**

---

<sup>7</sup> Informacje z wniosków o płatność (opis problemów w projekcie).

<sup>8</sup> 1 to ocena bardzo niska, 10 – bardzo wysoka.

- **Mniejszy niż zakładano we wniosku dofinansowanie, udział kobiet w projektach**

W dwóch projektach sygnalizowano, że do udziału w projekcie zgłaszało się **więcej mężczyzn niż kobiet**, głównie ze względu na to, że firmy najbardziej zainteresowane zamówieniami publicznymi reprezentowały sektor budownictwa, zdominowany zawodowo przez mężczyzn. W projektach próbowano w szczególny sposób kierować działania promocyjne do branż o wyższym udziale zatrudnienia kobiet, np. świadczących usługi cateringowe, hotelarskie, sprzątające. Zainteresowanie takich firm zamówieniami publicznymi okazało się jednak niedostateczne. W innym projekcie stworzono listę rezerwową uczestników płci męskiej i jednocześnie próbowano rekrutować kobiety, co spowodowało, że z listy rezerwowej wykruszyła się część uczestników, gdy realizacja projektu została utrudniona przez pandemię. Najlepszym rozwiązaniem okazała się możliwość zmiany zakładanych proporcji kobiet i mężczyzn w projekcie, co wydaje się słusznym założeniem, biorąc pod uwagę, że bariery równościowe nie występują w obszarze wsparcia (dostęp do wsparcia jest równy), a zapotrzebowanie wśród mężczyzn na udział w projekcie jest duże i odmawianie im udziału można by uznać za działanie dyskryminujące.

- **Obciążenie wynikające ze zbyt obszernej dokumentacji rekrutacyjnej**

Kolejnym problemem wpływającym ograniczająco na zainteresowanie udziałem w projektach, było duże obciążenie przedsiębiorców (a tym samym też beneficjentów i partnerów) koniecznością wypełniania rozbudowanej dokumentacji aplikacyjnej. Po stronie beneficjentów obciążeniem była z kolei konieczność weryfikacji prawdziwości oświadczeń i danych. Jak wynika z badania on-going<sup>9</sup>, i znajduje potwierdzenie w niniejszym badaniu, najwięcej trudności sprawiło wypełnienie formularza informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc *de minimis*. Skomplikowane okazały się też, w szczególności dla mniejszych podmiotów, dokumenty dotyczące powiązań spółki z innymi podmiotami, wypełnianie danych finansowych (część przedsiębiorców rezygnowała z udziału w projekcie nie chcąc dzielić się tymi danymi).

---

*Nie wszyscy przedsiębiorcy są w stanie sami wypełnić te dokumenty albo też zadeklarować czy są przedsiębiorstwem powiązanym czy nie powiązanym, że często te dokumenty wypełniają bez zasięgnięcia czy bez jakiegś głębokiej analizy a potem na beneficjencie ciąży odpowiedzialność za zweryfikowanie tych danych. Często był problem z pozyskiwaniem dokumentów do potwierdzenia danych finansowych, sprawozdań.*

---

Źródło; IDI, PARP

---

<sup>9</sup> Badania CAWI oraz IDI w ramach ewaluacji on-going działań 2.2 i 2.21 Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, 2014-2020, Raport końcowy z czterech edycji badania, Danae 2021

W roku 2022 dodatkowo konieczna stała się weryfikacja, czy przedsiębiorca nie posiada powiązań, które wykluczają ją z otrzymania wsparcia wynikającego z nałożonych sankcji w związku z agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w lutym 2022 r. Jak wskazuje przedstawiciel PARP, beneficjenci sygnalizowali o trudnościach z weryfikacją prawdziwości takich oświadczeń. Jak zapisano w Minimalnym zakresie usług świadczonych przedsiębiorcom i ich pracownikom w ramach projektu (załącznik do regulaminu konkursu), tworząc dokumenty rekrutacyjne Beneficjent musi dołożyć wszelkich starań, aby były one jak najbardziej przyjazne i proste w wypełnieniu dla przedsiębiorcy. Beneficjenci rzeczywiście starali się jak najbardziej uprościć i ułatwić proces aplikowania. Niektórzy, widząc trudności, upraszczali formularz zgłoszeniowy. Tworzono elektroniczne narzędzia do zgłaszania się na szkolenie, w którym wypełnia się dane pozwalające na wstępne przygotowanie przez beneficjenta dokumentów zgłoszeniowych, co odciąża później przedsiębiorcę.

Jak przyznaje beneficjent projektu z zakresu zagranicznych zamówień publicznych, dla części średnich firm złożoność dokumentacji aplikacyjnej była niewspółmiernie duża do potencjalnych korzyści ze szkolenia (niewiele firm miało bardzo silne motywacje do wejścia na rynki międzynarodowe, raczej traktowano te szkolenia jako jedną z możliwości). Część firm rezygnowała z udziału, nie chciała dzielić się danymi ze swoich sprawozdań finansowych, czy wypełniać skomplikowanych dokumentów poświadczających brak powiązań między spółkami.

---

*Wiele firm się zniechęciło jak widziały, że mają wziąć udział w jednym szkoleniu, a tych dokumentów jest naprawdę sporo do uzupełnienia. Dużo firm sobie po prostu odpuszczało i dawało sobie z tym spokój.*

---

*Źródło: IDI, beneficjent*

Większość beneficjentów aktywnie wspomagała przedsiębiorców przy wypełnianiu dokumentów. Powszechną praktyką było przejście przez beneficjentów i partnerów przynajmniej częściowego wypełniania dokumentów danymi.

---

*W ramach kosztów zarządzania mieliśmy osoby, które wspomagały każdą firmę, podpowiadały gdzie co wypełnić, czasami uzupełniliśmy za firmy dokumenty, przesyłaliśmy im do sprawdzenia danych, do uzupełnienia lub też wspólnie razem z nimi uzupełnialiśmy te dokumenty.*

---

*Źródło: IDI, beneficjent*

- **Trudności z oddelegowaniem osoby na szkolenie w mniejszych firmach**

Oferta działań szkoleniowo-doradczych w projektach zakresu zamówień publicznych skierowana jest w szczególności do mikro i małych przedsiębiorstw, które w dużej większości



są firmami składającymi się tylko z właściciela i ewentualnie kilku lub kilkunastu pracowników. Odczuwalną barierą dla udziału w szkoleniach w takich firmach była zatem konieczność oddelegowania pracownika, lub samego właściciela na szkolenie, przy obciążeniu innymi zadaniami. Odczuwali to również trenerzy wskazując, że pojawiały się trudności przy umawianiu się na spotkania doradcze, przedsiębiorcy te spotkania odwoływali/ przekładali, lub rezygnowali po pierwszym spotkaniu. Trenerzy wykazywali się pod tym względem dużą elastycznością, starając się dopasować do możliwości przedsiębiorcy.

---

*Łatwiej jest docierać ze wsparciem do większych przedsiębiorców, ponieważ one mają zupełnie inną sytuację, mają większą liczbę pracowników, łatwiej im wydelegować pracownika, ponieważ tych ludzi jest więcej, ktoś może daną osobę biorącą udział w szkoleniu zastąpić. Natomiast w tych mikro, małych firmach sytuacja jest inna, bo jeden pracownik odpowiada za wiele obszarów, jego nieobecność w pracy drastycznie zaburza funkcjonowanie firmy i często te mikroprzedsiębiorstwa, szczególnie w okresie pandemii, kiedy była większa liczba zachorowań, kiedy była duża absencja pracowników, miały ogromne problemy z tym żeby pracowników delegować na szkolenie.*

---

Źródło: IDI, przedstawiciel PARP

- **Interpretacje dotyczące podatku VAT**

Problemem ogólnym na poziomie całego Działania 2.2 były interpretacje urzędów skarbowych (a potem wiążącego stanowiska Ministerstwa Finansów w zakresie podatku VAT od otrzymanych transz dotacji) dotyczące podatku VAT. Usługi doradcze współfinansowane w ramach Działania 2.2 PO WER niezależnie od ich źródła finansowania (dotacja, wkład własny wnoszony z tego tytułu przez przedsiębiorców biorących udział w dofinansowanych projektach) podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT. Zostało to potwierdzone zarówno w ramach indywidualnych interpretacji Izb Skarbowych, jak i przez Ministerstwo Finansów. Skutkiem tej sytuacji było wstrzymanie się lub odstąpienie beneficjentów od realizacji projektów. W analizowanych projektach w zakresie zamówień publicznych pojawił się problem rezygnacji z tego powodu przez partnerów w projektach. Powodowało to konieczność wstrzymania działań do czasu znalezienia nowego partnera. PARP ostatecznie wypracowała rozwiązanie pozwalające na przyznawanie większej ilości środków w projektach.

Niejasności związane z opodatkowaniem VAT dotacji zniechęcały również przedsiębiorców do udziału w projektach. Jak wskazał jeden z beneficjentów, głównym powodem zniechęcającym przedsiębiorców jest VAT od dotacji i obawy przed kontrolami z urzędu skarbowego. Dla uczestników nie było do końca jasne, że opodatkowanie subwencji (dotacji) stanowi wyjątek od zasad ogólnych wspólnego systemu VAT. Nie wszystkie subwencje

(dotacje) stanowią element podstawy opodatkowania VAT. Jedynie takie, które są subwencjami (dotacjami) związanymi bezpośrednio z ceną dostawy towarów czy ceną świadczenia usług. Beneficjent rozwiązał problem poprzez przygotowanie pisma szczegółowo wyjaśniającego podatek VAT od dotacji i przekazywanie go do księgowych obsługujących potencjalnych uczestników.

### **Trafność zmian w poszczególnych edycjach konkursów**

Zmiany, jakie wprowadzono w poszczególnych edycjach konkursów dotyczyły:

- **Zniesienia obligatoryjnego udziału zarówno w szkoleniu, jak i doradztwie**

Wprowadzenie tych zmian należy ocenić pozytywnie, gdyż wyszły one naprzeciw potrzebom przedsiębiorców. Beneficjenci projektów wybranych w pierwszym konkursie sygnalizowali, że znaczna część zgłaszanych przedsiębiorstw interesuje się jedynie szkoleniami, nie chcąc wziąć udziału w doradztwie (pełnej ścieżce wsparcia). Ze względu jednak na konieczność osiągnięcia założonych w projekcie wskaźników rezultatu i produktu, projektodawca był zmuszony odmówić udziału takiej osobie w szkoleniu. Możliwość wyboru form wsparcia i ilości doradztwa poszkoleniowego daje przedsiębiorcom większe możliwości działania oraz spotyka się z większą przychylnością przedsiębiorców. Jak słusznie zauważyli autorzy raportu z badania 2018 roku<sup>10</sup>, doradztwo w przypadku niektórych przedsiębiorstw było nieprzydatne, ze względu na to, że przedsiębiorcy nie mieli w danym okresie problemów, którymi warto byłoby się zająć (bo np. nie przystępowali w danym okresie do zamówień publicznych). Z kolei brak możliwości uzyskania doradztwa wówczas, kiedy pojawiły się w przedsiębiorstwie takie potrzeby, był niekiedy powodem dużej frustracji i rodził niezadowolenie z całego projektu.

- **Skrócenia szkoleń**

Jak wskazali autorzy raportu z 2018 roku<sup>11</sup>, szkolenia realizowane w I konkursie były zbyt długie (łącznie 4 dni), a materiał szkoleniowy był przeładowany. Podkreślano, że zasadniczo przedsiębiorcy chcą uzyskać odpowiedź na nurtujące ich problemy, a niekoniecznie chcą zostać specjalistami do spraw zamówień publicznych. Skrócenie przez PARP w kolejnym konkursie czasu trwania szkoleń do 2 dni szkolenia teoretycznego i wprowadzenie szkolenia praktycznego jako fakultatywnego należy więc – w świetle powyższych uwag – ocenić jako posunięcie jak najbardziej właściwe.

- **Zapewnienia w projekcie odpowiedniego udziału grup docelowych**

W pierwszym konkursie (1/2016) działania projektowe miały się koncentrować się na przedsiębiorstwach z sektora MMŚP zainteresowanych ubieganiem się o zamówienia

---

<sup>10</sup> Ocena gotowości polskich przedsiębiorstw do realizacji zadań publicznych, Instytut Badawczy ProPublicum, 2018.

<sup>11</sup> Tamże.



publiczne na terenie Polski, w tym minimum 80% odbiorców wsparcia miały stanowić firmy mikro i małe. Okazało się, że limitowany udział przedsiębiorstw średniej wielkości w projektach zwiększył trudności z rekrutacją, gdyż to w firmach średniej wielkości potrzeby doksztalania w zakresie PZP były większe. Dodatkowo firmy te dysponują odpowiednio licznymi zasobami ludzkimi, aby móc pozwolić sobie na oddelegowanie pracowników na kilkudniowe szkolenia.

W kolejnych dwóch konkursach (9/2017, 5/2018) grupę docelową zdefiniowano podobnie (przedsiębiorstwa zainteresowane ubieganiem się o zamówienia publiczne na terenie Polski), nie określając jednak minimalnego udziału firm mikro i małych. Wprowadzono wymóg zapewniający zróżnicowanie wojewódzkie ostatecznych odbiorców wsparcia (oczekiwano, że co najmniej 25% uczestników projektu będzie pochodzić z każdego województwa wchodzącego w skład danego makroregionu).

W kolejnych dwóch konkursach (2/2019 i 3/2020) wsparcie ponownie kierowano do przedsiębiorców z sektora MMŚP zainteresowanych ubieganiem się o zamówienia publiczne na terenie Polski. Przyjęto jednak, że co najmniej 80% uczestników projektów będą stanowić przedsiębiorcy nieposiadający doświadczeń na rynku zamówień publicznych w Polsce, tj. tacy, którzy przed przystąpieniem do projektu nie zawarli żadnej umowy z zamawiającym w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Założono, że wsparcie dla przedsiębiorców posiadających doświadczenie na rynku zamówień publicznych, może zostać uruchomione nie wcześniej niż w 13. miesiącu realizacji projektu. Cele konkursów tym samym zorientowano na wzrost aktywności przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych poprzez wzrost wiedzy i kompetencji przede wszystkim tych przedsiębiorców (i ich pracowników), którzy do tej pory byli na tym rynku nieaktywni.

W ostatnim konkursie (5/2020) powrócono do szerszej definicji grupy docelowej, rozumianej jako przedsiębiorcy z sektora MMŚP zainteresowani ubieganiem się o zamówienia publiczne na terenie Polski. Nie uwzględniono dodatkowych kryteriów odnoszących się do ich uprzedniej aktywności na rynku zamówień publicznych. Sformułowano jedynie wymóg rekrutacji co najmniej 25% uczestników projektu z każdego województwa wchodzącego w skład makroregionu.

Wprowadzane zmiany w poszczególnych konkursach z jednej strony miały wyjść naprzeciw pojawiającym się trudnościom rekrutacyjnym, a z drugiej jednocześnie zapewnić dotarcie do odpowiednich uczestników w odpowiednim stopniu – ze wszystkich województw, z naciskiem na tych, którzy nie uczestniczyli przed projektem w zamówieniach publicznych. Wprowadzane zmiany należy ocenić jako właściwe, aczkolwiek nie uniknięto trudności na etapie rekrutacji i konieczne były modyfikacje w niektórych projektach. Co więcej, jak wskazywał beneficjent objęty wywiadem pogłębionym (będący jednocześnie beneficjentem projektu z zakresu międzynarodowych zamówień publicznych, jak i kilku projektów dot. zamówień krajowych), wprowadzane zmiany z konkursu na konkurs wprowadzały pewne

zamieszanie (wynikające z przyzwyczajenia do warunków z poprzedniego konkursu) i nie zostały uznane jako rozwiązanie problemów rekrutacyjnych.

### **Ocena instytucji, podmiotów i osób odpowiedzialnych za realizację projektów**

Ocena potencjału instytucji, podmiotów i osób odpowiedzialnych za realizację projektów jest wysoka, choć potencjał poszczególnych **beneficjentów** do sprawnej realizacji projektów i szybkiego radzenia sobie z trudnościami, był zróżnicowany. Mimo licznych ograniczeń i trudności, konieczności modyfikacji projektów i wydłużania realizacji, w większości z nich udało się osiągnąć zakładane efekty. Zdaniem przedstawicieli PARP, skuteczność radzenia sobie przez beneficjentów i partnerów z trudnościami zależna była od doświadczenia podmiotów w realizowaniu działań szkoleniowych i innych działań skierowanych do przedsiębiorców. Podmiotom mającym wcześniejsze doświadczenia łatwiej było podjąć szybko działania zaradcze i przyjąć efektywne rozwiązania, np. kierując dodatkowe działania informacyjno-promocyjne najbardziej skutecznymi kanałami. Takie podmioty, na przykład, po pierwszych trudnościach w okresie pandemii wypracowały szybko skuteczne metody rekrutacji, promocji i prowadzenia szkoleń w formie zdalnej.

---

*[Taki beneficjent], jak pojawiały się jakiegokolwiek trudności, to bardzo szybko podejmował działania i wachlarz tych działań i ich różnorodność była bardzo duża, tych pomysłów na usprawnienia było dużo i te działania były podejmowane natychmiast. Dzięki temu ten projekt udało się zrealizować tak skutecznie.*

---

Źródło: IDI, przedstawiciel PARP.

Beneficjent objęty wywiadem bardzo wysoko ocenia jakość współpracy z PARP i podkreśla, że współpraca ta wychodzi poza samą realizację projektów.

---

*Współpraca z PARP nam się układa bardzo dobrze. Mieliśmy kilkanaście spotkań. Jak otworzono filię [PARP] w Poznaniu, to od razu zaczęliśmy z nimi współpracować, zorganizowaliśmy kilka konferencji wspólnie z PARP dotyczących i funduszy unijnych i zamówień publicznych, i dalej mamy nadzieję współpracować przy kolejnych konferencjach.*

---

Źródło: IDI, beneficjent projektu.

Beneficjent podkreśla dużą otwartość po stronie opiekunów projektów na wszelkie zmiany w projektach niezbędne ze względu na pojawiające się trudności z rekrutacją, czy skutkami pandemii. Podobny obraz wyłania się z analizy problemów opisywanych we wnioskach o płatność przez innych beneficjentów. Tam, gdzie zmiany w projektach nie dotyczyły kryteriów dostępu (te nie mogły ulegać zmianie), opiekunowie z PARP wyrażali na nie najczęściej zgodę. Jedynym problemem sygnalizowanym przez beneficjenta 4 projektów oraz

jednego z trenerów, były zmiany na stanowiskach opiekunów w PARP, co powodowało, że konieczne było np. robocze wypracowanie tych samych ustaleń, co z wcześniejszym opiekunem (np. w zakresie podejścia do tworzenia programów szkoleń).

Również uczestnicy projektów wysoko oceniają kontakty z **PARP** w związku z uczestnictwem w projekcie – choć podejmowało je niewielka grupa badanych (5,2% kontaktowała się raz, a 8,3% więcej niż raz). Średnia ocena tych kontaktów na skali 1-5<sup>12</sup> wyniosła 4,47. Tylko dwóch respondentów wystawiło ocenę najniższą, ale z otwartych odpowiedzi można wywnioskować, że niezadowolenie jednej osoby wynikało z trudnego uczestnictwa w innym projekcie – na wsparcie start-upu, a drugiej – z braku możliwości pozyskania od PARP certyfikatu.

Uczestnicy projektu wysoko ocenili też współpracę z **beneficjentem** – średnia ocena tej współpracy na etapie rekrutacji wyniosła 7,79 (skala 10 stopniowa<sup>13</sup>), a na etapie realizacji projektu 7,66. Nisko etap rekrutacji (oceny 1-3) wystawiło jedynie 3,0% respondentów, a na etapie realizacji 3,3%.

## **2.3 Użyteczność – osiągnięte efekty projektu i wpływ na przedsiębiorców i pracowników**

### **Potrzeby rozwojowe przedsiębiorstw**

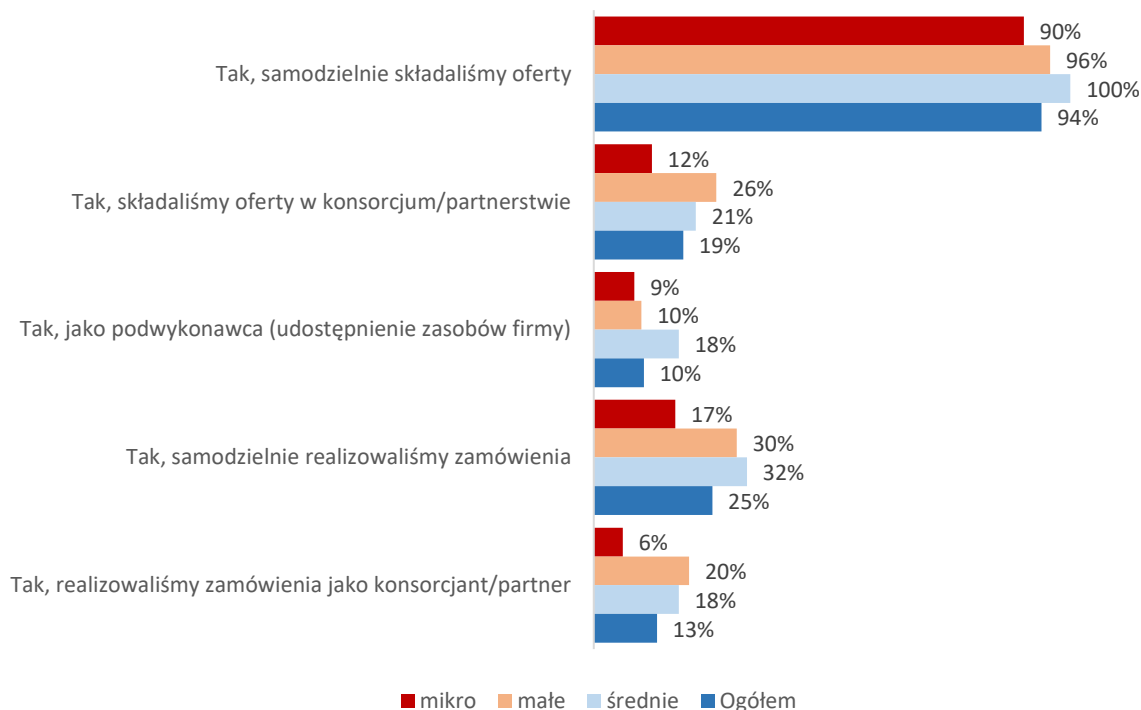
45% przedsiębiorstw uczestniczących w badaniu ilościowym nie brała udziału w zamówieniach publicznych przed udziałem w projekcie, a 41% nie ubiegało się o takie zamówienia. Wśród tych, którzy takie doświadczenie mieli, większość samodzielnie składała oferty, a 15% samodzielnie je realizowała. Skuteczność ubiegania się o zamówienia zatem nie była wysoka. Znacznie mniejsza część składała oferty w konsorcjum, lub partnerstwie i podobna część realizowała takie zamówienia.

---

<sup>12</sup> 1 oznacza zdecydowanie negatywnie a 5 zdecydowanie pozytywnie.

<sup>13</sup> 1 oznacza bardzo niską ocenę, a 10 bardzo wysoką.

**Wykres 1. Sposób uczestniczenia w zamówieniach publicznych przed udziałem w projekcie (przedsiębiorcy mający wcześniejsze doświadczenia w zamówieniach publicznych)**



Źródło: badanie CAWI ex-post z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=181).

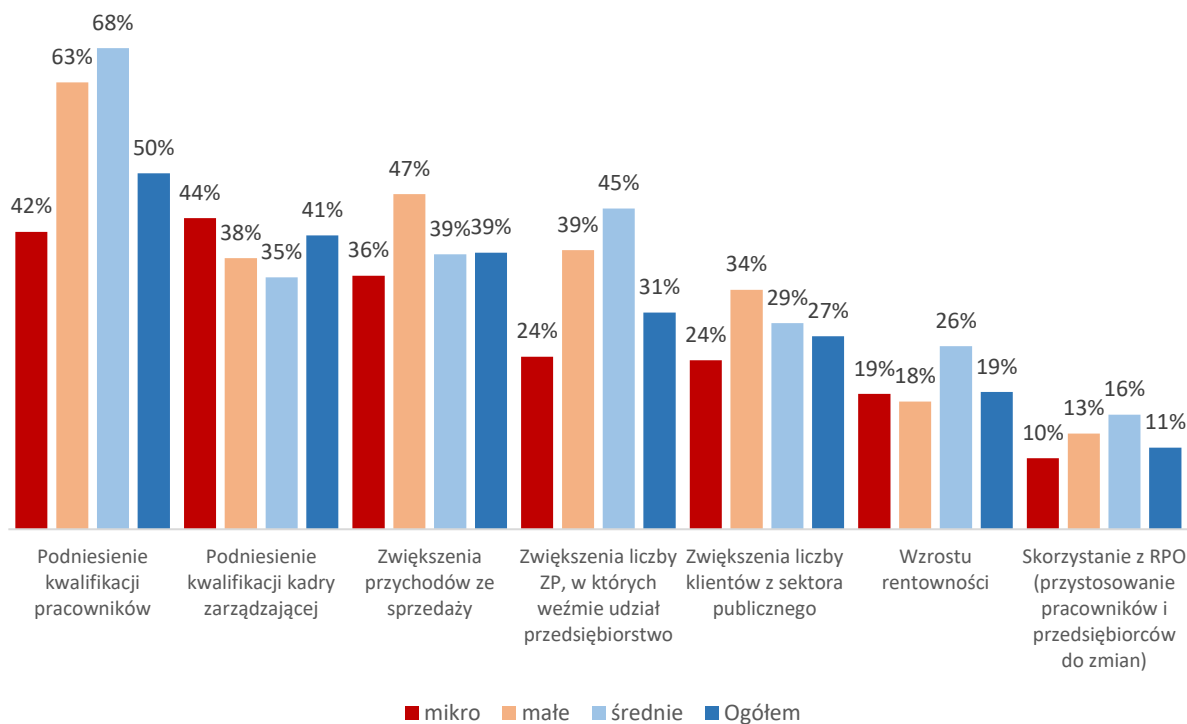
Zamówienia, o które ubiegały się firmy, to przede wszystkim przetargi (oparte o prawo zamówień publicznych) (68%) oraz zapytania ofertowe poniżej 30 tysięcy euro (67%). O połowę mniej firm (30%) starało się o zamówienia publiczne powyżej progów unijnych. Bardzo niewielki odsetek (<4%) ubiegał się o zagraniczne zamówienia publiczne i zamówienia w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.

Logika interwencji wskazuje na możliwe rezultaty wsparcia w postaci:

- Podniesienia wiedzy i kwalifikacji,
- Zwiększenia liczby pozyskiwanych zamówień publicznych,
- Poprawy w wyniku tego parametrów finansowych firmy (przychodów i rentowności).

Przystępując do szkolenia uczestnicy przede wszystkim oczekiwali efektów w tym pierwszym zakresie, czyli nabycia wiedzy i kwalifikacji. Głównie średnie firmy oczekiwały, że w efekcie zwiększą liczbę zamówień publicznych, w których wezmą udział. Firmy mikro nie miały tak często podobnych oczekiwań – raczej nastawione były na podniesienie kompetencji (pracowników i kadry zarządzającej).

## Wykres 2. Oczekiwania przedsiębiorców wobec efektów szkolenia z zamówień publicznych

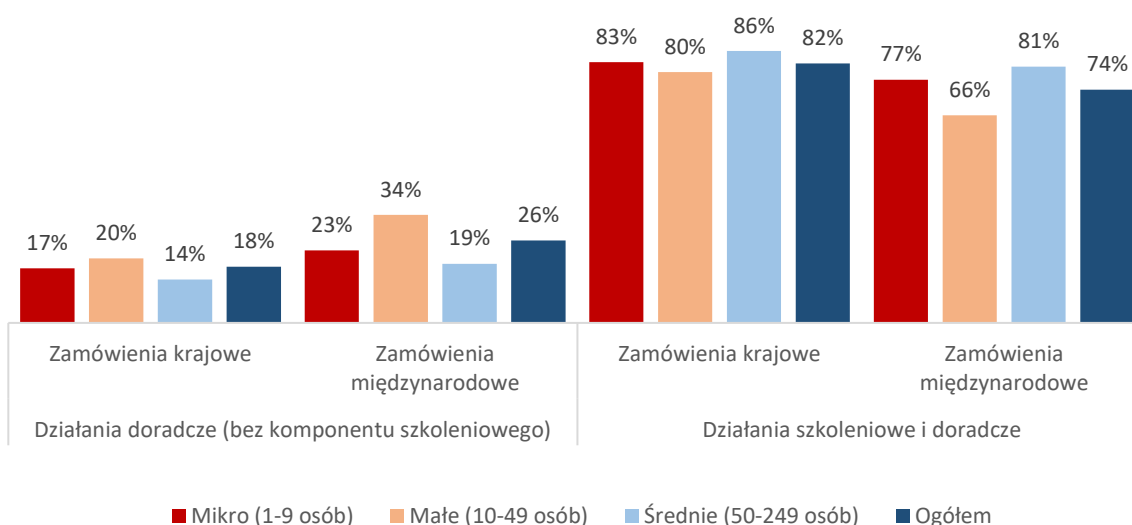


Źródło: badanie CAWI ex-post z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=330).

### Realizacja celów przedsiębiorstw

Większość badanych osób wzięła udział zarówno w szkoleniach, jak i doradztwie.

### Wykres 3. Zakres działań szkoleniowo-doradczych, w których uczestniczyli respondenci



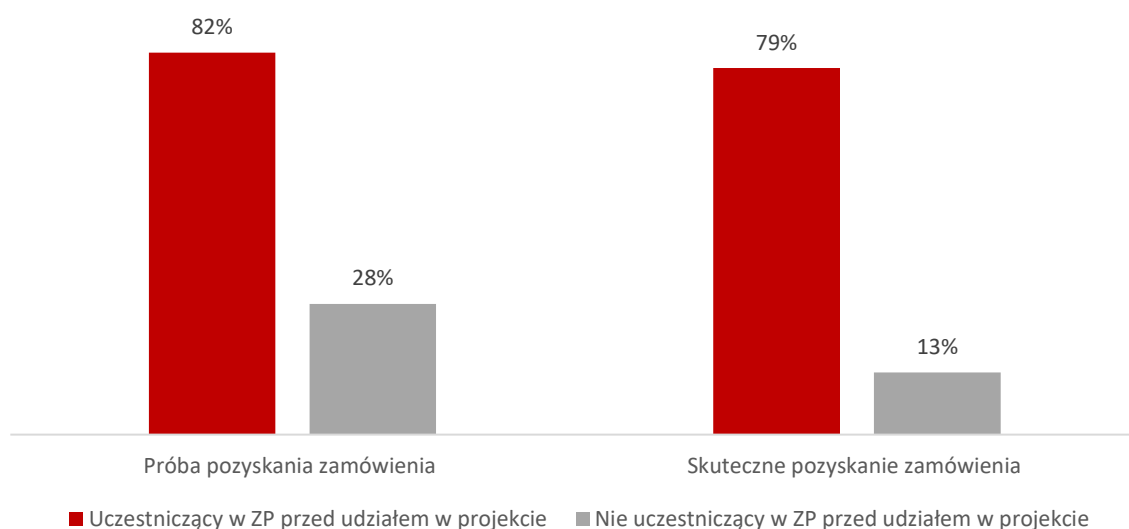
Źródło: badanie CAWI ex-post z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=330).

Prawie co trzeci uczestnik (32%) projektów dotyczących krajowych zamówień publicznych szkolił się w temacie realizacji zamówień w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, a 59% w zakresie elektronicznej zamówień publicznych.

**Efekt w postaci wzrostu aktywności na rynku zamówień publicznych w całej badanej grupie uczestników, jest znikomy.** Odsetek tych, którzy brali udział w zamówieniach publicznych przed szkoleniem oraz w ostatnim roku przed badaniem (po szkoleniu) jest na takim samym poziomie – 49%. W ostatnim roku 58% badanych przedsiębiorstw próbowało pozyskać jakiegokolwiek zamówienie (np. zapytania ofertowe poniżej 30 tys. euro, przetargi pzp, zamówienia powyżej progów unijnych etc.). Dla przypomnienia – przed udziałem w szkoleniu odsetek ten wyniósł 59%.

O rzeczywistym wpływie działań szkoleniowo-doradczych świadczą natomiast **zmiany w aktywności na rynku zamówień wśród tych, którzy nie ubiegali się o takie zamówienia przed udziałem w projekcie.** W ostatnim roku, a więc po zakończeniu wsparcia, 29% takich przedsiębiorców próbowało swoich sił składając oferty, biorąc udział w konsorcjach, lub jako podwykonawcy. Ponad 13% zrobiło to skutecznie, tj. pozyskało choć jedno zamówienie. W grupie tych, którzy startowali w przetargach przed udziałem w projekcie odsetek podmiotów aktywnych na rynku ZP po projekcie jest znacznie wyższy, ale nie wynosi 100%, co wskazuje, że nie każdy z przedsiębiorców trafił na interesującą go ofertę, lub nie brał udziału z innych przyczyn. Odsetek tych, którzy weszli w rynek zamówień, choć nie robili tego wcześniej wydaje się być zadowalający.

#### **Wykres 4. Aktywność na rynku ZP przedsiębiorstw biorących i niebiorących udziału w ZP przed projektem**

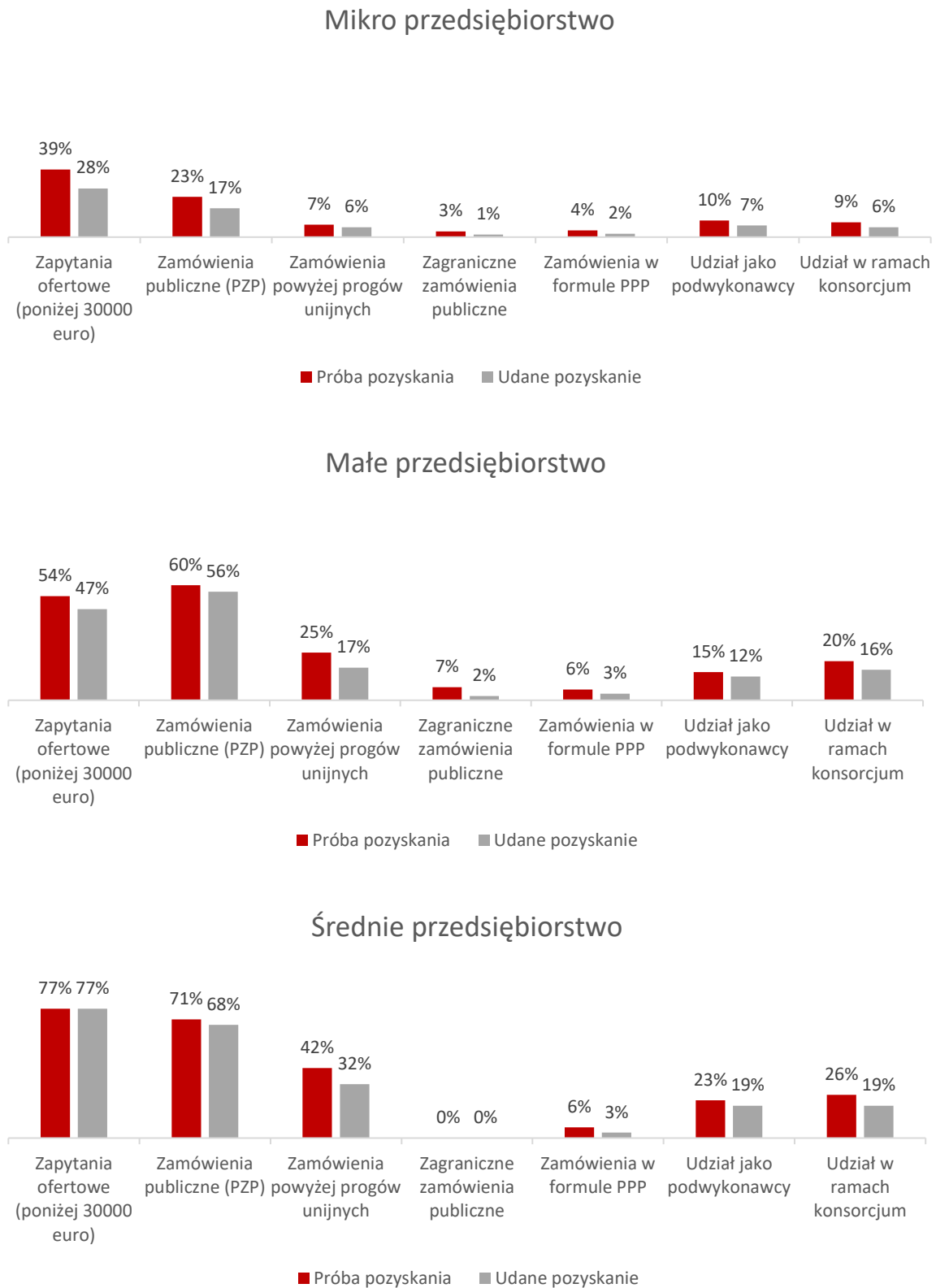


*Źródło: badanie CAWI ex-post z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (uczestniczący przed projektem n=181, nie uczestniczący n=149).*

Należy uznać, że jeśli projekty szkoleniowo-doradcze mają być kierowane do firm już obecnych na rynku zamówień publicznych, to nie należy od nich oczekiwać dużego wzrostu aktywności na tym rynku. Głównym celem działań skierowanych do tej grupy podmiotów powinna być aktualizacja wiedzy, której potrzeba ujawnia się szczególnie w sytuacji zmian w prawie zamówień publicznych. Warto więc uruchamiać projekty szkoleniowo-doradcze dla firm działających na rynku zamówień publicznych zwłaszcza po wprowadzeniu zmian legislacyjnych w PZP.

W ostatnim roku 47% badanych przedsiębiorstw próbowało pozyskać zamówienia ofertowe poniżej 30 tysięcy euro i 38% zrobiło to skutecznie. Nieco mniej popularne były zamówienia publiczne oparte o PZP – te próbowało pozyskać 38%, a skutecznie 32%. Najmniej aktywne były mikro przedsiębiorstwa – zamówienia o najniższej wartości, poniżej 30 tys. euro próbowało pozyskać 39%. Mikroprzedsiębiorstwa były też mniej skuteczne – odsetek tych którym dało się pozyskać zamówienia poniżej 30 tys. euro był o 11 p.p. niższy niż odsetek tych, którzy próbowali swoich sił. W grupie firm małych było to 7 p.p., a średnich 0 p.p. (wszystkie firmy skutecznie pozyskały choć jedno zamówienie). Średnie firmy były najbardziej aktywne w pozyskiwaniu zamówień, a także najbardziej skuteczne.

**Wykres 5. Odsetek przedsiębiorstw próbujących oraz skutecznie pozyskujących zamówienia w czasie ostatniego roku**



Źródło: badanie CAWI z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne; mikro n=209, małe n=89, średnie n=31, ogółem n=330



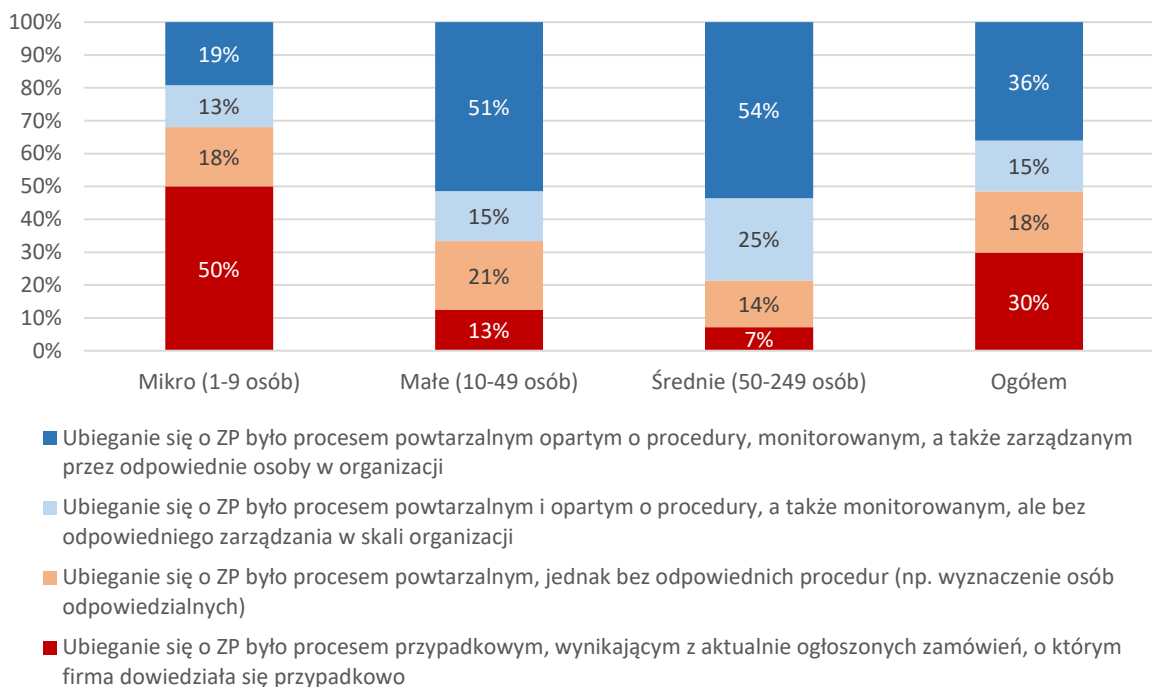
W projekcie z zakresu zagranicznych zamówień publicznych, wg monitoringu prowadzonego przez beneficjenta<sup>14</sup>, 42 na 251 przedsiębiorstw biorących udział w działaniach szkoleniowo-doradczych, ubiegało się o udzielenie zamówienia publicznego (17%). Głównymi powodami braku aktywności pozostałych firm w tym obszarze były: brak odpowiednich/interesujących postępowań, zbyt duża ilość realizowanych zamówień, niespełnienie warunków udziału w postępowaniu, zbyt krótki termin na przygotowanie i złożenie oferty oraz zmiana profilu działalności firmy. Łącznie firmy te złożyły 135 ofert w okresie styczeń 2019 – maj 2023 r. Oferty przedsiębiorców zostały złożone w ramach rynku dot. organizacji międzynarodowych (ONZ, UE, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Banku Światowego), na rynkach krajów europejskich, Azji, Ameryki Północnej lub Południowej oraz Afryki. Spośród wszystkich złożonych ofert 30% ofert jest nadal w ocenie. Skuteczność oferentów w już rozstrzygniętych zamówieniach jest wysoka – w co piątym przypadku pozyskano zamówienie, a w 54% oferty spełniały warunki udziału w postępowaniu, jednak nie zostały uznane za oferty najkorzystniejsze. 21% ofert zostało odrzuconych. Wyniki te można uznać za zadowalające, w szczególności pod względem jakości ofert (wśród już rozstrzygniętych zamówień 79% ofert przeszło pozytywnie ocenę formalną i merytoryczną). W zdecydowanej większości przypadków (91%) firmy startowały w zamówieniach samodzielnie.

Wśród badanych firm, które miały doświadczenia z zamówieniami publicznymi przed udziałem w projekcie, rysują się dwa główne podejścia do tej działalności. Dla jednej, złożonej głównie z firm mikro, ubieganie się o zamówienia publiczne było procesem przypadkowym, wynikającym z aktualnie ogłoszonych zamówień, o którym firma dowiedziała się przypadkowo. Druga grupa, złożona głównie z firm małych i średnich, miała ten proces zorganizowany i monitorowany – ubieganie się o zamówienia publiczne było procesem powtarzalnym opartym o procedury, monitorowanym, a także zarządzanym przez odpowiednie osoby w organizacji.

---

<sup>14</sup> Końcowy raport z monitoringu udziału przedsiębiorców w zagranicznych rynkach zamówień publicznych i organizacji międzynarodowych, okres: 15.08.2018 – 14.05.2023 r., Projekt: „Zagraniczne zamówienia publiczne w Twojej firmie” Realizator projektu: Wielkopolska Grupa Prawnicza Maźwa, Sendrowski i Wspólnicy Spółka Komandytowa.

## Wykres 6. Podejście do procesu zamówień publicznych w przedsiębiorstwie przed udziałem w projekcie



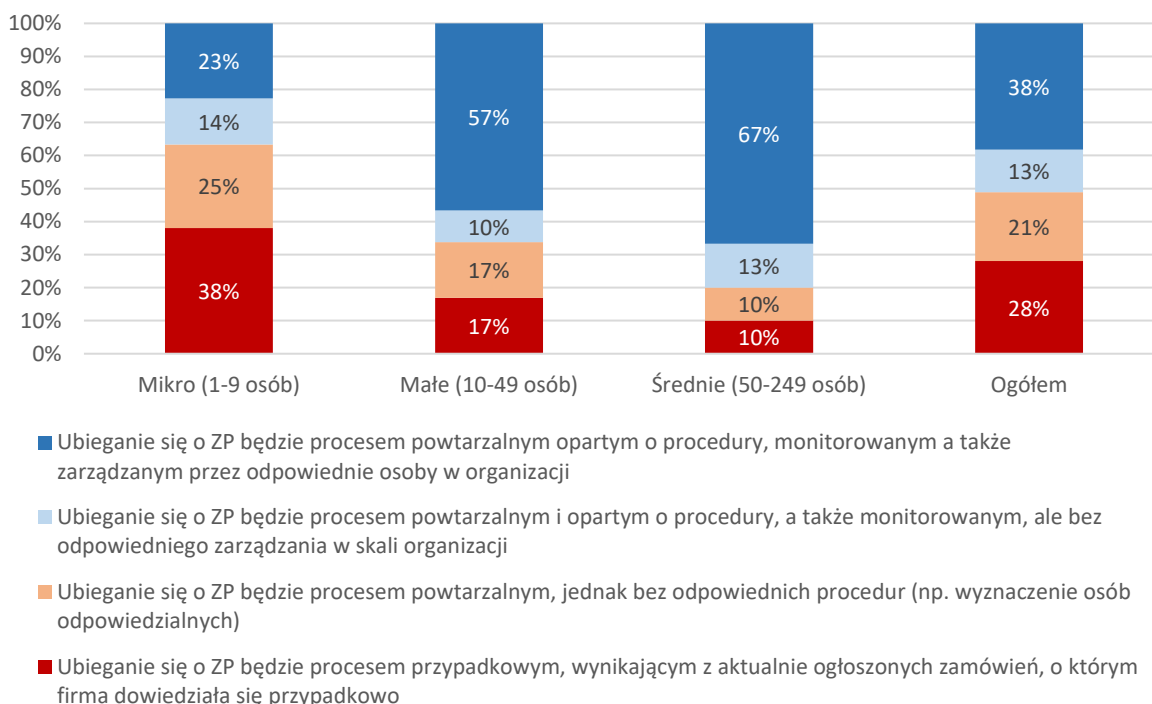
Źródło: badanie CAWI ex-post z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=195).

Po udziale w projekcie spadł odsetek tych, dla których ubieganie się o ZP to proces przypadkowy, wynikający z aktualnie ogłoszonych zamówień, o którym firma dowiedziała się przypadkowo (spadek o 2 p.p.). Największy spadek odnotowano w grupie mikroprzedsiębiorstw – o 12 p.p. Te firmy głównie podniosły poziom wystandaryzowania procesów w firmie do poziomu takiego, że ubieganie się o zamówienia publiczne to proces powtarzalny, jednak bez odpowiednich procedur (np. wyznaczenie osób odpowiedzialnych). Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, osiągnięto bowiem cel, kiedy zamówienia publiczne stają się jednym ze stałych źródeł pozyskiwania przychodów, a jednocześnie ze względu na wielkość firmy uzasadnione jest, że jest to najczęściej proces jednoosobowy, bez zbędnych procedur.

Jednocześnie w ogóle badanych firm wzrósł odsetek tych, którzy wskazali, że ubieganie się o ZP będzie procesem powtarzalnym opartym o procedury, monitorowanym a także zarządzanym przez odpowiednie osoby w organizacji (o 2 p.p.). W tym przypadku największy wzrost (o 13 p.p.) miał miejsce w grupie firm średnich. Można ocenić, iż właśnie w tej grupie miała miejsce największa profesjonalizacja procesu prowadzenia zamówień w firmie.

Wśród firm małych zmiana nie jest oczywista – wzrósł bowiem jednocześnie odsetek tych o najniższym poziomie strukturalizacji procesów w zakresie zamówień publicznych w firmie (o 4 p.p.) i odsetek tych najlepiej zorganizowanych (o 5 p.p.).

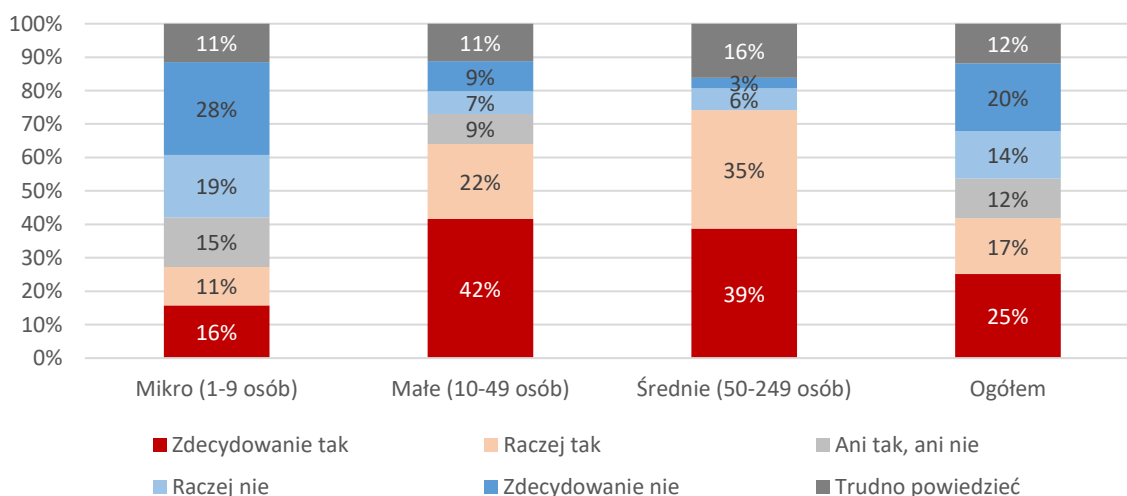
**Wykres 7. Podejście do procesu zamówień publicznych w przedsiębiorstwie po udziale w projekcie**



Źródło: badanie CAWI ex-post z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=264).

Dla ponad połowy (51%) firm realizacja zamówień publicznych jest obecnie istotnym elementem działalności firmy (odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”). Największe znaczenie ma dla firm średnich, a najmniejsze dla firm mikro – w tej grupie odsetek tych, którzy wskazali odpowiedź „zdecydowanie nie” i „raczej nie” jest najwyższy (44%).

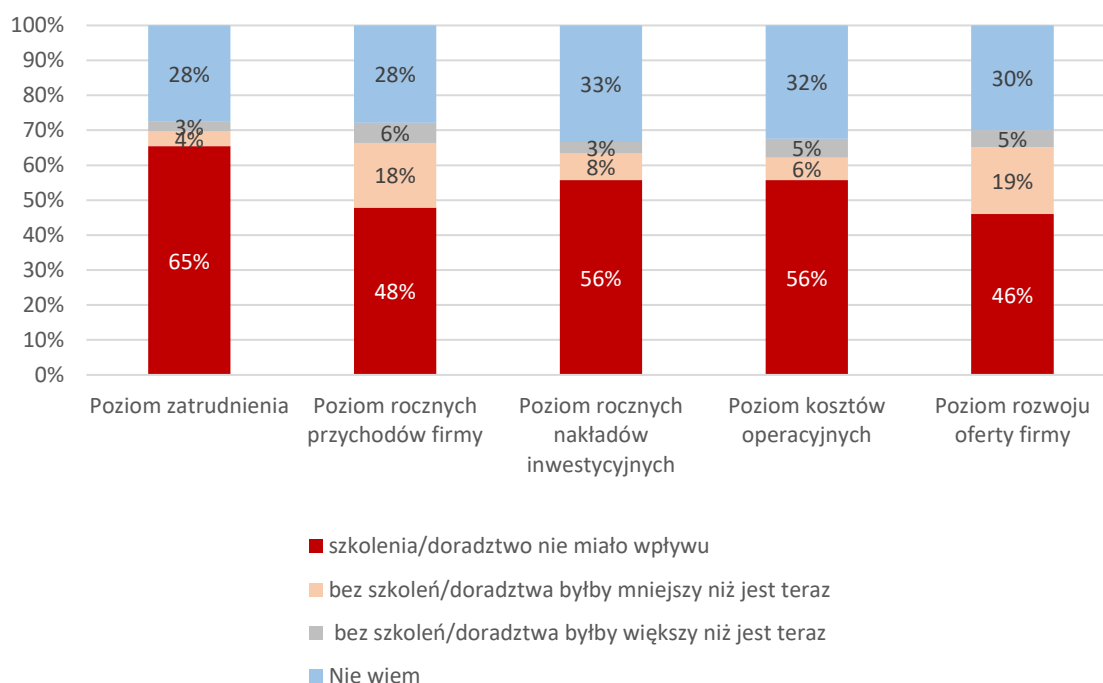
**Wykres 8. Czy realizacja zamówień publicznych jest obecnie istotnym elementem działalności firmy?**



Źródło: badanie CAWI z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=1193); pokazano połączone wyniki z badania on-going oraz ex-post

Nie osiągnięto efektu w postaci poprawy sytuacji ekonomicznej firmy, poza niewielkim wpływem szkoleń na poziom rocznych przychodów firmy oraz poziom rozwoju oferty firmy. Znaczące są wysokie odsetki odpowiedzi „nie wiem”, co można interpretować w ten sposób, że na sytuację firmy ma wpływ szereg innych czynników, przez co trudno jest określić, jakie dokładnie znaczenie mogą mieć szkolenia odbyte przez pracowników.

### Wykres 9. Ocena wpływu szkolenia na sytuację ekonomiczną i zatrudnieniową w przedsiębiorstwie



Źródło: badanie CAWI z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=1419), pokazano połączone wyniki z badania on-going oraz ex-post.

Wśród badanych przedsiębiorstw 16% odnotowało wzrost udziału przychodów związanych z zamówieniami publicznymi w dochodach firmy w porównaniu z okresem przed udziałem w projekcie szkoleniowo-doradczym.

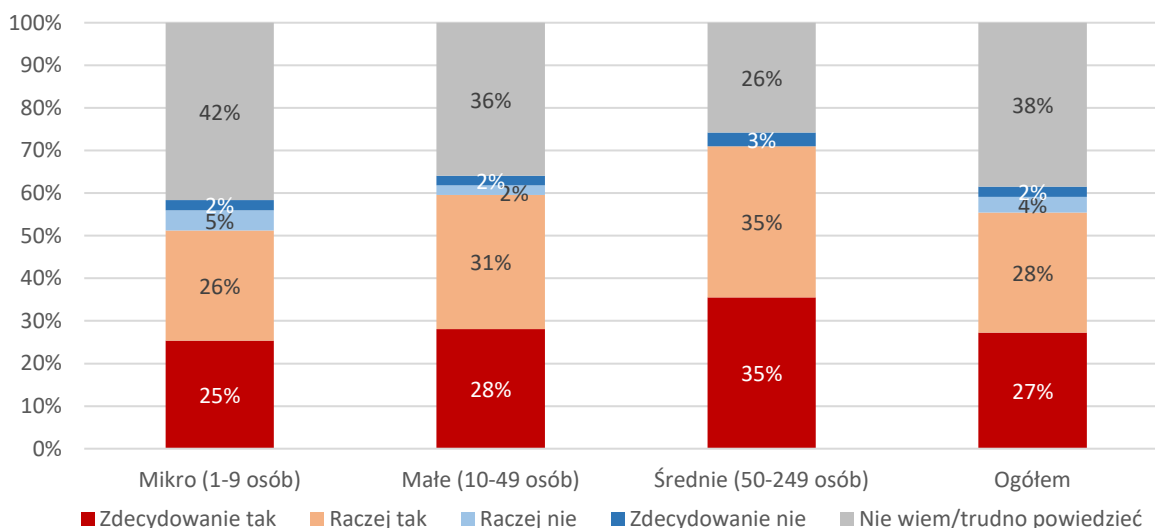
## 2.4 Trwałość – ocena trwałości rezultatów (efektów) we wspartych przedsiębiorstwach

### Stopień trwałości zaistniałych zmian

O trwałości efektów projektu świadczy m.in. wykorzystywanie nabytej wiedzy i umiejętności po zakończeniu szkolenia. W ogóle badanych co drugi deklaruje, że korzysta z wiedzy i umiejętności uzyskanych podczas szkoleń i doradztwa (w ramach projektu) w praktyce działalności przedsiębiorstwa. Jednocześnie znaczny odsetek (38%) wskazuje odpowiedź „nie wiem/ trudno powiedzieć”, co można interpretować na dwa sposoby. Po pierwsze w przypadku firm, które po szkoleniu nie były aktywne na rynku zamówień publicznych, może

to oznaczać, że korzystanie z umiejętności nabytych na szkoleniu jest „odłożone w czasie”, aż znajdzie się okazja (interesujący przetarg), aby je wykorzystać. W przypadku firm, które już przed szkoleniem były aktywne, nabyta wiedza może niewiele zmieniać w działalności firmy, co nie musi jednak oznaczać, że nie okazała się przydatna.

**Wykres 10. Deklaracje wykorzystania wiedzy i umiejętności ze szkoleń i doradztwa w zakresie zamówień publicznych w praktyce działalności przedsiębiorstwa**



*Źródło: badanie CAWI ex-post z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=330).*

Respondenci wykorzystują nabytą wiedzę i kompetencje na wszystkich etapach ubiegania się o zamówienia<sup>15</sup>:

- Do (szybszego) wyszukiwania przetargów, analizy rynku zamówień, bieżącej analizy postępowań w obliczu zmian rynkowych,
- Do (szybszego) przygotowania ofert,
- Do weryfikacji ofert, skuteczniejszego przygotowania ofert (mniej wezwań do uzupełnień, uchybień w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa, mniej odrzuconych ofert),
- Do zadawania pytań do SWZ, prowadzenia korespondencji z Zamawiającym, rozwiązywania wątpliwości i problemów na etapie zamówienia,
- Do realnej oceny wymogów formalnych, kryteriów wyboru ofert, interpretacji zapisów SWZ, lepszego zrozumienia mechanizmów przetargowych,
- Do przygotowania i złożenia ofert elektronicznych, obsługi systemu,
- Do prowadzenia dialogu i negocjacji z zamawiającymi,
- Do pozyskiwania informacji o wynikach zamówień,

<sup>15</sup> Lista opracowana na podstawie wskazań w pytaniu otwartym „W jaki sposób wykorzystujecie Państwo wiedzę i umiejętności uzyskane podczas szkoleń i doradztwa (w ramach projektu) w praktyce działalności przedsiębiorstwa?”

- Do lepszego poruszania się w przepisach, szybszego wyszukiwania informacji,
- Do lepszego poznania praw oferentów, specyfiki zamówień publicznych, właściwej interpretacji przepisów,
- Do poszukiwania konsorcjantów, zawierania umów z konsorcjantami,
- Do lepszej kalkulacji ceny w kontekście warunków zamówienia (aby pozostać konkurencyjnym),
- Do przygotowania zamówień jako zamawiający,
- Do skutecznego odwoływania się od decyzji Zamawiającego,
- Do krytycznej oceny ofert konkurencji,
- Do startowania w większej liczbie przetargów,
- Do bardziej świadomego kontrolowania procesu (np. pilnowania terminów obowiązujących oferentów),
- Do prowadzenia działań doradczych dla innych podmiotów (np. w zakresie zasady konkurencyjności), przekazywania klientom wiedzy w zakresie PZP.

Zdecydowana większość respondentów, którzy nie wykorzystują wiedzy ze szkoleń, wskazała, że wynika to z braku adekwatnych zamówień na rynku oraz podjęcia decyzji, że jednak nie będą startować w przetargach. Pojedyncze osoby wskazały na nieprzydatność szkoleń – brak pogłębienia wiedzy („de facto inni uczyli się od nas”), zbyt skomplikowane treści szkolenia.

---

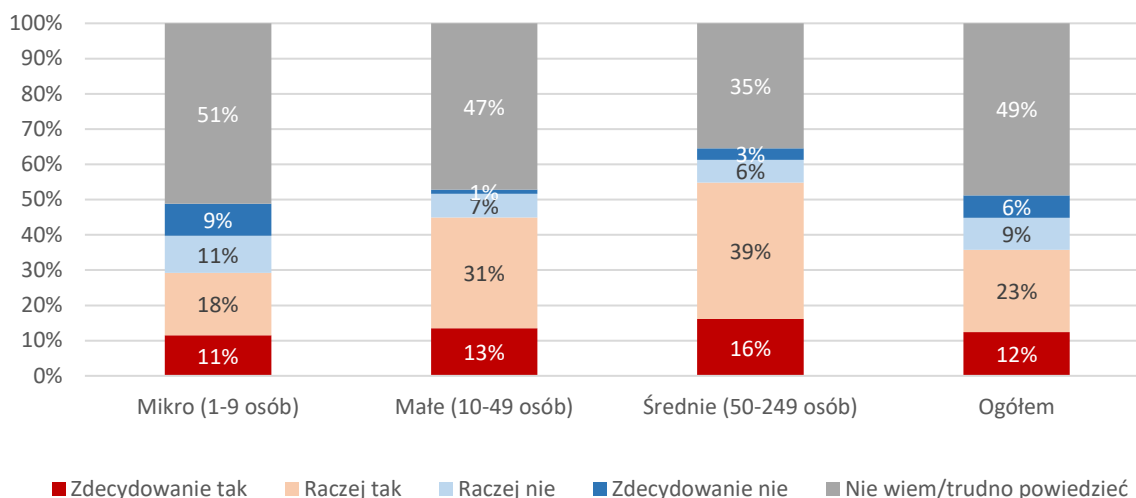
*Szkolenie okazało się bezużyteczne w praktyce prowadzenia małego przedsiębiorstwa. Całe mnóstwo szczegółów prawnych lub technicznych, ale dalej nie mam pojęcia czym są zamówienia publiczne, jak je znaleźć, albo jak wypełnić wniosek (jak już znajdę sama, nie korzystając z wiedzy ze szkolenia).*

---

*Źródło: odpowiedź otwarta w badaniu ilościowym*

O ile odsetki tych, którzy wykorzystują wiedzę i doświadczenie w przedsiębiorstwie sięgają 55% (odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”), o tyle odsetek tych, którzy przewidują, że ta wiedza i doświadczenie przydadzą się w kolejnych 12 miesiącach jest niższy i wynosi 46%. Najmniejszy entuzjazm co do przyszłości jest wśród firm mikro, a największy wśród średnich (najwięcej odpowiedzi „zdecydowanie tak”). Generalnie jednak przeważają odpowiedzi „nie wiem/ trudno powiedzieć”, co wskazuje na dużą niepewność co do uczestniczenia przez przedsiębiorców w rynku zamówień publicznych. Cieszy natomiast niewielki odsetek tych, którzy deklarują, że w ogóle nie wykorzystają już nabytej wiedzy. Wśród tych osób tylko część wskazuje na nieużyteczność szkoleń, a część na przyczyny obiektywne – zamknięcie działalności, czy przejście na emeryturę.

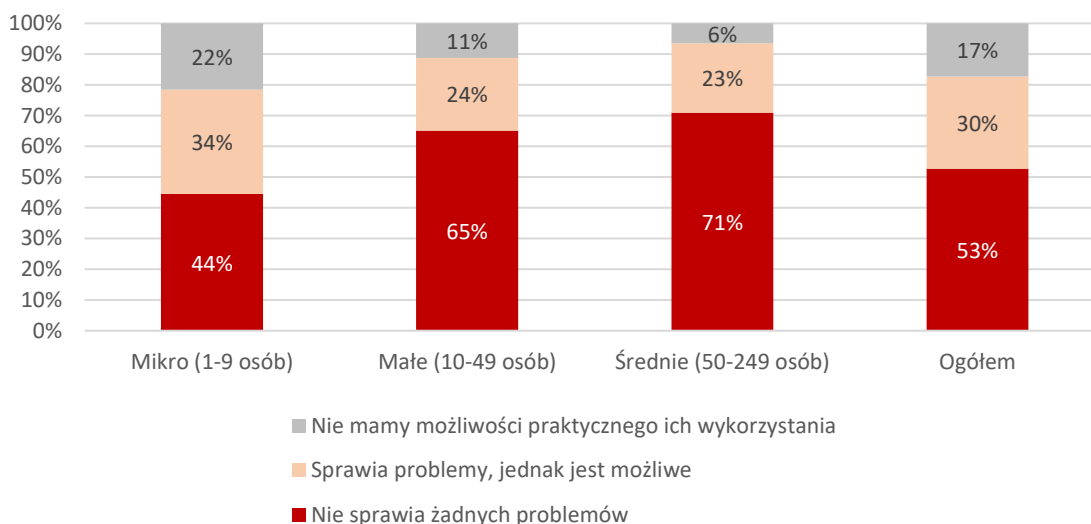
**Wykres 11. Deklaracje wykorzystania wiedzy i umiejętności ze szkoleń i doradztwa w zakresie zamówień publicznych w niedalekiej przyszłości (w ciągu kolejnych 12 miesięcy)**



*Źródło: badanie CAWI ex-post z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=330).*

Dla ponad połowy badanych, praktyczne wykorzystanie wiedzy i umiejętności zdobytych w wyniku doradztwa lub szkoleń w obecnej działalności przedsiębiorstwa nie sprawia problemów. Szczególnie średnie i małe firmy radzą sobie dobrze na rynku zamówień.

**Wykres 12. Ocena możliwości praktycznego wykorzystania wiedzy i umiejętności zdobytych w wyniku doradztwa lub szkoleń w obecnej działalności przedsiębiorstwa**



*Źródło: badanie CAWI ex-post z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=330).*

Trudności z przygotowaniem dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu doświadczają przede wszystkim firmy najmniejsze. Częściej też mają problemy z analizą ogłoszenia i SWZ pod kątem możliwości udziału w postępowaniu i przygotowaniem oferty zgodnie z wymogami SWZ.

### Wykres 13. Obszary zamówień publicznych, w których wykorzystanie zdobytej wiedzy i umiejętności może sprawić problemy



Źródło: badanie CAWI ex-post z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=146).

Trudną tematyką jest też tworzenie konsorcjów, odpowiedzialność członków konsorcjum. Firmy małe natrafiają najczęściej na trudności z wyszukiwaniem odpowiednich ogłoszeń o zamówieniach, a średnie, najbardziej doświadczone w stosowaniu ZP, nie napotykać na znaczące trudności, poza procedurą składania odwołania /wnoszenia skargi.

**Respondenci, którzy dostrzegają trudności w pozyskiwaniu zamówień publicznych, oczekiwaliby przede wszystkim kolejnych szkoleń, przede wszystkim specjalistycznych – dla firm już uczestniczących na tym rynku, a także szkoleń powtarzalnych, organizowanych po zmianie ustawy PZP i dotyczących tych zmian.** Drugą główną potrzebą jest doradztwo, ale niedostępne w czasie określonym przez beneficjenta w projekcie, ale doradztwo dostępne na bieżąco, polegające na analizie konkretnych przypadków, asysty w wypełnianiu dokumentów do konkretnego przetargu, doradztwo w trudnych sprawach. Badani wskazywali na różne formy dostępności takich usług: doradcy dostępni poprzez infolinię, e-mailing, chat, forum gdzie można zadać pytania specjalistom.

---

*Dobrze byłoby mieć stały pakiet godzin doradczych w kancelarii z zakresu pzp, by w razie problemu skorzystać z profesjonalnego wsparcia.*

---

Źródło: odpowiedź otwarta w badaniu ilościowym z uczestnikami

**Optymalnym rozwiązaniem byłaby zatem usługa doradztwa dostępna na bieżąco dla przedsiębiorców, którzy mogliby z niej skorzystać w razie potrzeby, np. trudności w interpretacji zapisów w SWZ, przygotowania pisma do Zamawiającego, czy też weryfikacji poprawności przygotowanej dokumentacji (możliwość kontroli ex ante).**



Innymi rozwiązaniami wskazywanymi przez respondentów były narzędzia do samodzielnego pozyskiwania wiedzy: opracowanie i rozwijanie strony z FAQ (Frequently Asked Questions) z najczęściej pojawiającymi się problemami i praktycznymi poradami (np. wyjaśniającymi zmiany w PZP), kurs e-learningowy, nagrane webinary do odtworzenia, do samodzielnej realizacji przez zainteresowane osoby, podręcznik/poradnik/e-book dotyczący zamówień publicznych z praktycznymi przykładami. **Warto rozważyć opracowanie różnych materiałów wspomagających pracowników zajmujących się zamówieniami publicznymi, poza usługą doradcy.**

Kilku respondentów, zastanawiając się nad rozwiązaniami, które ułatwiłyby im realizację zadań związanych z pozyskiwaniem zamówień, wskazało na potrzebę wzmocnienia własnego potencjału poprzez stworzenie nowego stanowiska pracy związanego z wyszukiwaniem i braniem udziału w postępowaniach o zamówienie publiczne. Dwie osoby postulowały możliwość pozyskania dofinansowania dla utworzenia takiego stanowiska.

Kilka osób wskazało na potrzebę lepszego dostosowania wyszukiwarek z zamówieniami dla klienta realizującego zamówienia oraz potrzebę ujednoczenia platform zakupowych, co ułatwiłoby wyszukiwanie zamówień.

W przypadku projektu dotyczącego zamówień zagranicznych, o trwałości efektów projektów świadczy kontynuacja współpracy beneficjenta z niektórymi przedsiębiorcami.

---

*Jest sporo firm, które do nas wracają i mamy bezpośrednią wiedzę, że te firmy cały czas są zainteresowane [zagranicznymi zamówieniami], zresztą ja do tej pory moim klientom w ramach projektu cały czas podsyłam jakieś ciekawe przetargi międzynarodowe.*

---

*Źródło: IDI, trener*

Trwałość efektów projektów może być także widoczna **po stronie beneficjentów realizujących projekty**. Tak jest w przypadku projektu z zakresu międzynarodowych zamówień publicznych, który dzięki projektowi nabył doświadczenie i kompetencje, i wzmocnił swój potencjał.

---

*Jesteśmy jedną z nielicznych firm w Polsce, która jest w stanie udzielić takiej pomocy przedsiębiorcom [kompleksowa pomoc w zakresie międzynarodowych zamówień publicznych].*

---

*Źródło: IDI, beneficjent projektu*

Warto podkreślić kontynuację działań realizowanych w ramach tego projektu. Już na końcowym etapie realizacji beneficjent (kancelaria, która specjalizuje się w zagranicznych zamówieniach publicznych) nawiązał współpracę z Ministerstwem Rozwoju i Technologii.

---

*Zauważyliśmy taki trend, że te zagraniczne zamówienia stały się dosyć popularne, jest coraz więcej szkoleń, coraz więcej konferencji, więc dużo łatwiej było zachęcić uczestników do udziału w projekcie niż jeszcze na początku 2018, 2019 roku. Zaczęliśmy też współpracę z Ministerstwem Rozwoju i Technologii, dużo z nimi współpracujemy, oni też organizują różne szkolenia, konferencje dotyczące zamówień publicznych na przykład w ONZ.*

---

*Źródło: IDI, beneficjent projektu*

Zarówno beneficjent, jak i trenerzy dostrzegają dużą potrzebę i duży potencjał do kontynuacji projektu szkoleniowo-doradczego w zakresie międzynarodowych zamówień publicznych.

---

*Te ostatnie lata już były takie, że nie mieliśmy żadnych problemów z rekrutacją. Było coraz więcej firm i szło to naprawdę sprawnie i zresztą szłoby do tej pory. Szkoda że ten projekt, się skończył i nie ma swojej kontynuacji, bo firmy teraz bardzo potrzebują tego wsparcia.*

---

*Źródło: IDI, trener*

Pewne działania w tym zakresie podejmuje Ministerstwo Rozwoju i Technologii, ale są to raczej działania promocyjne, wydarzenia, prezentacje i konferencje, niż działania szkoleniowe i doradcze.

---

*Nasz projekt był kompleksowy, bo zakładał najpierw szkolenie, a jak ktoś chciał skorzystać ze wsparcia doradczego, to mógł. Mieliśmy też wyszukiwarkę przetargów, więc mieliśmy też taką analizę rynków pod kątem ich atrakcyjności, przekazywaliśmy przedsiębiorcom informacje. (...) Był taki jedyny projekt w skali kraju.*

---

*Źródło: IDI, trener*

Beneficjent (kancelaria prawna) planuje rozszerzyć swoją ofertę o szkolenia i doradztwo w zakresie MZP na komercyjnych warunkach. Jak podkreślił przedstawiciel beneficjenta, rynkowa oferta pozwoli na zorganizowanie takich działań bez ograniczeń i obciążeń, jakie narzucał projekt dofinansowany ze środków unijnych – bez limitu co do liczby osób z jednej firmy, ani ograniczeń co do formuły zatrudnienia pracownika (w szkoleniu PO WER uczestnik szkolenia musiał być zatrudniony na umowę o pracę), bez konieczności wypełniania dokumentów i składania oświadczeń.

### **Czynniki wpływające na trwałość zmian**

Respondenci napotykają na liczne **bariery ograniczające i utrudniające uczestnictwo w rynku zamówień publicznych**. Bariery te można podzielić na:

- Zewnętrzne – możliwe do przezwyciężenia poprzez podnoszenie kompetencji,

- Zewnętrzne – niezależne od posiadanych kompetencji,
- Wewnętrzne – związane z potencjałem przedsiębiorcy.

W badaniu ilościowym przedsiębiorcy wskazywali na następujące bariery<sup>16</sup>:

**Zewnętrzne – możliwe do przezwyciężenia poprzez podnoszenie kompetencji:**

- Duża ilość i złożoność dokumentów do przygotowania,
- Czasochłonność przygotowania dokumentów potwierdzających spełnienie przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu,
- Trudne składanie ofert w formie elektronicznej,
- Ograniczenia platform z ogłoszeniami – zbyt różniące się, aby wygodnie przeszukiwać ogłoszenia,
- Zbyt krótkie terminy na przygotowanie ofert,
- Trudności w interpretacji SWZ,
- Zawiłość i zmienność przepisów dot. zamówień publicznych.

**Zewnętrzne – niemożliwe do przezwyciężenia niezależnie od posiadanych kompetencji:**

- Niekorzystne kryteria oceny ofert (100% cena, niemerytoryczne kryteria jakościowe),
- Zbyt sformalizowane podejście niektórych zamawiających,
- Niedostateczna znajomość specyfiki zamówienia przez zamawiających,
- Brak stosowania dialogu technologicznego, brak znajomości technologii przez zamawiających,
- Brak udostępniania budżetów,
- Brak możliwości negocjowania warunków umowy, jednostronność umów – dużo bardziej korzystne dla Zamawiających bez możliwości zmian zapisów,
- Brak możliwości zgłoszenia Podwykonawców,
- Zbyt wysokie wymagania, trudne do spełnienia przez firmę,
- Brak rzeczywistego rozeznania rynku przez zamawiających,
- Spadek liczby zamówień w związku z pandemią,
- Dumpingowe ceny konkurencji, duża konkurencja, niskie ceny,
- Zbyt wysokie wadium,
- Niekorzystne warunki finansowe – konieczność finansowania zamówienia przez cały okres realizacji, brak zaliczek lub wymogi zabezpieczania płatności zaliczkowych,
- Zbyt krótkie terminy na realizację zamówienia,
- Brak odpowiedzi na pytania do SWZ, lub odpowiedzi, które niewiele wyjaśniają,
- Ograniczające zapisy w OPZ (niedopuszczanie innych urzędzeń do oferowania niż opisane w OPZ, opisy produktów niewystępujących na rynku, podawanie parametrów produktu pod konkretną markę, do której dostęp ma jeden wykonawca),

---

<sup>16</sup> Zestawienie opracowane na podstawie odpowiedzi na pytanie otwarte: Jakie bariery lub ograniczenia napotkali Państwo w trakcie działań związanych ze startem firmy w postępowaniach w ramach zamówień publicznych?

- Słaba jakość SWZ, niejasne, sprzeczne zapisy,
- Nieadekwatność warunków i wymaganych referencji do zakresu i wartości zamówienia,
- Wzrost cen RMS na przełomie roku 2021/2022 z powodu wojny na Ukrainie,
- Zaniżone szacowanie wartości zamówienia w porównaniu z ceną rynkową, zbyt niskie budżety.

#### **Wewnętrzne – związane z potencjałem przedsiębiorcy:**

- Niewystarczający potencjał kadrowy, zbyt duże obciążenie innymi zadaniami, aby śledzić na bieżąco rynek PZP, brak pracowników,
- Brak doświadczenia, co oznacza brak odpowiednich (spełniających wymagania Zamawiającego) referencji,
- Brak potencjału technicznego,
- Brak umiejętności wyszukiwania przetargów,
- Brak umiejętności poprawnego wypełnienia formularza ofertowego,
- Niewystarczający potencjał finansowy,
- Brak wiedzy i doświadczenia w tworzeniu konsorcjów, dzieleniu odpowiedzialnościami członków konsorcjum,
- Trudności w wypełnianiu formularza JEDZ,
- Czasochłonność przygotowania oferty merytorycznej.

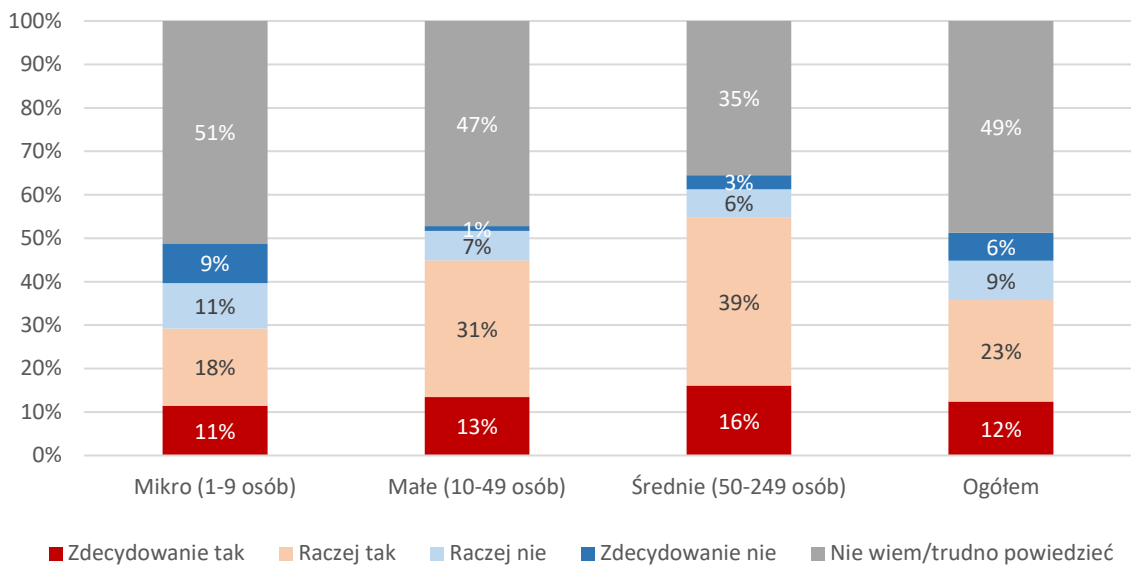
Na trwałość efektów wsparcia będzie wpływać potencjał przedsiębiorców w zakresie wyszukiwania i pozyskiwania zamówień. Pod tym względem występuje duże zróżnicowanie wśród przedsiębiorstw zależnie od ich wielkości. Zdecydowana większość średnich firm (84%) **zatrudnia osobę lub osoby** zajmujące się monitoringiem i pozyskiwaniem zamówień publicznych. Wśród małych firm jest to 63%, a wśród mikro już tylko 20%. Czasochłonność procedur związanych z PZP będzie zatem dla tych ostatnich jedną z większych barier w przyszłości.

Trwałość wsparcia wzmocniana będzie stabilnością zatrudnienia osób zajmujących się zamówieniami w firmach. Większość respondentów deklaruje, że wszyscy pracownicy przeszkoleni w ramach projektu w dalszym ciągu pracują w firmie (87% w firmach mikro i małych). Jedynie wśród firm średnich rotacja pracowników jest wyższa – odsetek takich odpowiedzi jest niższy i wyniósł 74%.

Wśród odpowiedzi na pytanie o **gotowość przedsiębiorców do finansowania dalszego podnoszenia kwalifikacji pracowników** w zakresie zamówień publicznych ze środków własnych zwracają uwagę wysokie odsetki wskazań odpowiedzi „nie wiem/ trudno powiedzieć”. Wynika to prawdopodobnie z niepewnej, nieugruntowanej pozycji firm na rynku zamówień, niedostatecznego potencjału i doświadczenia oraz od pojawienia się na rynku zamówień interesujących dla danego przedsiębiorcy. W przypadku takich przedsiębiorstw optymalna byłaby oferta szkoleniowo-doradcza dostępna ad hoc, w miarę

potrzeb. Wzmacnia to rekomendację dotyczącą utworzenia oferty usług doradczych dostępnych na bieżąco oraz opracowania materiałów (kursów zdalnych, FAQ, podręcznika/poradnika) do samodzielnego korzystania.

**Wykres 14. Gotowość przedsiębiorców do finansowania dalszego podnoszenia kwalifikacji pracowników w zakresie zamówień publicznych ze środków własnych**



*Źródło: badanie CAWI z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=962); pokazano połączone wyniki z badania on-going oraz ex-post*

Gotowość do podnoszenia kompetencji pracowników ze środków własnych deklarują najczęściej firmy średnie. Niewielka część respondentów, którzy nie zamierzają szkolić pracowników, tłumaczy to ograniczeniami finansowymi.

Podsumowując, trwałość wsparcia szkoleniowo-doradczego należy ocenić jako umiarkowaną, w szczególności w przypadku mniejszych firm. Jest to spowodowane licznymi czynnikami zewnętrznymi, utrudniającymi udział firm w zamówieniach publicznych, dezaktualizacją wiedzy wynikającą ze zmian w PZP, niedostatecznym potencjałem do prowadzenia czasochłonnego procesu wyszukiwania zamówień i przygotowania ofert. Wysokie odsetki odpowiedzi „nie wiem/trudno powiedzieć” na pytania o wykorzystanie wiedzy ze szkoleń oraz gotowości do dalszego podnoszenia kompetencji wskazuje, że część przedsiębiorców przyjmuje strategię, że jeśli trafią na odpowiednie zamówienie i warunki będą sprzyjające, podejmą wyzwanie i złożą ofertę. Dla takich osób optymalne będą usługi szkoleniowo-doradcze dostępne ad hoc.

## 2.5 Ocena wpływu projektów na aktywność i skuteczność przedsiębiorstw na krajowym rynku zamówień publicznych

### Efekty brutto w postaci pozyskiwania zamówień publicznych

W projektach dotyczących zamówień publicznych uczestniczyły dwie kategorie przedsiębiorstw.

- Pierwsza z nich to przedsiębiorstwa, dla których przed udziałem w projektach nie odnotowano w Biuletynie Zamówień Publicznych skutecznego pozyskania choć jednego zamówienia publicznego udzielanego na podstawie przepisów ustawy PZP.
- Druga grupa to podmioty, dla których przed udziałem w projektach odnotowano w Biuletynie Zamówień Publicznych pozyskanie zamówienia publicznego udzielanego na podstawie przepisów ustawy PZP.

W przypadku pierwszej kategorii przedsiębiorstw oczekiwanym efektem po udziale w projekcie PO WER było skuteczne pozyskiwanie zamówień publicznych. Przeprowadzone analizy pokazują jednak, że miało to miejsce bardzo rzadko, przynajmniej jeśli chodzi o zamówienia udzielane na podstawie przepisów ustawy PZP (a więc powyżej pewnego progu wartości). W kohorcie 2019/2<sup>17</sup> tylko dla 3 spośród 238 objętych analizą przedsiębiorstw odnotowano w BZP informacje o pozyskaniu zamówienia w ciągu dwóch lat od uczestnictwa w projekcie. W przypadku kohorty 2020/2 było to 9 z 276 podmiotów, a w kohorcie 2021 – 15 ze 154. Jeżeli obie wymienione kohorty potraktować łącznie, to można obliczyć, że po udziale w projekcie skutecznie zaczęło pozyskiwać zamówienia publiczne na podstawie PZP tylko około 4% z nich. Ponieważ przed udziałem w projekcie nie czyniło tego żadne z nich, wielkość ta charakteryzuje osiągnięty efekt brutto. Niestety w analizie nie były dostępne dane dotyczące pozyskiwania zamówień publicznych, w przypadku których nie stosowano PZP, ani nieskutecznego ubiegania się o zamówienia publiczne. Nie można więc było uwzględnić efektów w tych dwóch zakresach, co sprawia, że pozostają one nieznanne.

Analogiczne analizy można przeprowadzić dla tych przedsiębiorstw z trzech uwzględnionych kohort, które pozyskiwały zamówienia publiczne przed udziałem w projekcie. W tym przypadku odsetek przedsiębiorstw pozyskujących zamówienia publiczne nie mógł wzrosnąć, ponieważ jego wartość bazowa wynosiła już 100%. Warto nadmienić, że jeżeli podawany jest odsetek przedsiębiorstw, to podstawą procentowania jest zawsze pełna analizowana grupa wspartych przedsiębiorstw (pozyskujących zamówienia przed udziałem w projekcie). Dlatego efekt brutto ma wartość ujemną, która informuje o tym, jaka część przedsiębiorstw przestała pozyskiwać zamówienia publiczne, biorąc pod uwagę okres dwóch lat po uczestnictwie w PO WER. W grupie 192 analizowanych przedsiębiorstw z obu kohort wartość ta wyniosła -19,3%, ponieważ dla 80,7% z nich odnotowano w BZP udzielenie zamówienia w ciągu 2 lat po udziale w projekcie. Można przy tym zauważyć, że spadki tego rodzaju dotyczyły usług i robót

---

<sup>17</sup> Analizowane przedsiębiorstwa zostały podzielone na kohorty według momentu udziału w projekcie. Definicje poszczególnych kohort podano w rozdziale opisującym metodologię badania.

budowlanych, podczas gdy odsetek przedsiębiorstw pozyskujących zamówienia na dostawy pozostawał na zbliżonym poziomie przed i po projekcie.

**Tabela 4. Efekty brutto dla przedsiębiorstw, które nie pozyskiwały zamówień przed projektem**

| Wskaźnik   | Kohorta 2019/2 |            |              | Kohorta 2020/2 |            |              | Kohorta 2021/1 |            |              | Trzy kohorty łącznie |            |              |
|--|----------------|------------|--------------|----------------|------------|--------------|----------------|------------|--------------|----------------------|------------|--------------|
|  | Przed udziałem | Po udziale | Efekt brutto | Przed udziałem | Po udziale | Efekt brutto | Przed udziałem | Po udziale | Efekt brutto | Przed udziałem       | Po udziale | Efekt brutto |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały choć jedno zamówienie                | 0,0%           | 1,3%       | +1,3 p.p.    | 0,0%           | 3,3%       | +3,3 p.p.    | 0,0%           | 9,7%       | +9,7 p.p.    | 0,0%                 | 4,0%       | +4,0 p.p.    |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały choć jedno zamówienie samodzielnie   | 0,0%           | 1,3%       | +1,3 p.p.    | 0,0%           | 3,3%       | +3,3 p.p.    | 0,0%           | 8,4%       | +8,4 p.p.    | 0,0%                 | 3,7%       | +3,7 p.p.    |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały choć jedno zamówienie na usługi      | 0,0%           | 0,4%       | +0,4 p.p.    | 0,0%           | 1,1%       | +1,1 p.p.    | 0,0%           | 4,5%       | +4,5 p.p.    | 0,0%                 | 1,6%       | +1,6 p.p.    |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały choć jedno zamówienie na roboty bud. | 0,0%           | 0,8%       | +0,8 p.p.    | 0,0%           | 0,7%       | +0,7 p.p.    | 0,0%           | 3,9%       | +3,9 p.p.    | 0,0%                 | 1,5%       | +1,5 p.p.    |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały choć jedno zamówienie na dostawy     | 0,0%           | 0,4%       | +0,4 p.p.    | 0,0%           | 1,4%       | +1,4 p.p.    | 0,0%           | 1,3%       | +1,3 p.p.    | 0,0%                 | 1,0%       | +1,0 p.p.    |

Źródło: opracowanie własne Wykonawcy na podstawie danych dostarczonych przez Zamawiającego, pochodzących z BZP, REGON i baz danych beneficjentów PO WER.

**Tabela 5. Efekty brutto dla przedsiębiorstw, które pozyskiwały zamówienia przed projektem**

| Wskaźnik   | Kohorta 2019/2 |            |              | Kohorta 2020/2 |            |              | Kohorta 2021/1 |            |              | Trzy kohorty łącznie |            |              |
|--|----------------|------------|--------------|----------------|------------|--------------|----------------|------------|--------------|----------------------|------------|--------------|
|  | Przed udziałem | Po udziale | Efekt brutto | Przed udziałem | Po udziale | Efekt brutto | Przed udziałem | Po udziale | Efekt brutto | Przed udziałem       | Po udziale | Efekt brutto |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały choć jedno zamówienie                | 100,0%         | 80,5%      | -19,5 p.p.   | 100,0%         | 80,8%      | -19,2 p.p.   | 100,0%         | 84,9%      | -15,2 p.p.   | 100,0%               | 83,0%      | -17,0 p.p.   |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały choć jedno zamówienie samodzielnie   | 100,0%         | 80,5%      | -19,5 p.p.   | 96,0%          | 80,1%      | -15,9 p.p.   | 95,9%          | 81,3%      | -14,6 p.p.   | 96,4%                | 80,8%      | -15,6 p.p.   |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały choć jedno zamówienie na usługi      | 29,3%          | 31,7%      | +2,4 p.p.    | 43,7%          | 31,8%      | -12,0 p.p.   | 35,2%          | 31,0%      | -4,2 p.p.    | 37,7%                | 31,4%      | -6,3 p.p.    |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały choć jedno zamówienie na roboty bud. | 56,1%          | 46,3%      | -9,8 p.p.    | 45,7%          | 33,1%      | -12,6 p.p.   | 52,5%          | 46,8%      | -5,7 p.p.    | 50,4%                | 41,7%      | -8,7 p.p.    |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały choć jedno zamówienie na dostawy     | 43,9%          | 41,5%      | -2,4 p.p.    | 39,1%          | 39,9%      | +0,8 p.p.    | 37,0%          | 28,7%      | -8,3 p.p.    | 38,4%                | 34,1%      | -4,3 p.p.    |

Źródło: opracowanie własne Wykonawcy na podstawie danych dostarczonych przez Zamawiającego, pochodzących z BZP, REGON i baz danych beneficjentów PO WER.



## **Efekty netto i brutto w postaci zmiany aktywności na rynku zamówień publicznych**

Ze względu na użycie Biuletynu Zamówień Publicznych do ustalenia wartości zmiennych kontrolnych w analizach kontrfaktycznych, charakteryzujących stan przed udziałem przedsiębiorstwa w projekcie, oszacowanie efektu netto było możliwe jedynie dla kategorii przedsiębiorstw, które rozpoczynając swoje uczestnictwo w PO WER miały już za sobą doświadczenie zdobycia choć jednego zamówienia. Dokonano takiego oszacowania dla trzech kohort – 2019/2, 2020/2 i 2021/1 – oddzielnie, a następnie obliczono łączny efekt netto. Wyniki zestawiono z wyliczonym efektem brutto. Szczegółowe wyniki analiz przedstawiono w aneksie tabelarycznym, a poniżej omówiono najważniejsze z nich.

Można zauważyć, że niemal wszystkie efekty brutto są ujemne. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, związane jest to z ograniczeniem analiz do przedsiębiorstw, które pozyskiwały zamówienia przed udziałem w projekcie. Ponieważ w okresie przed uczestnictwem w PO WER wykazały się wysoką aktywnością, to prawdopodobieństwo, że w okresie kolejnym ta aktywność się zmniejszy, jest większe niż prawdopodobieństwo, że się zwiększy.<sup>18</sup> Najbardziej ewidentne jest to w przypadku wcześniej omówionego wskaźnika opartego na pozyskaniu choć jednego zamówienia we wskazanym okresie. Prawdopodobieństwo, że tak mierzona aktywność się zwiększy po projekcie, jest zerowe, ponieważ z definicji przed projektem osiąga wartość maksymalną. Natomiast prawdopodobieństwo, że aktywność się zmniejszy, nie jest zerowe, ponieważ z różnych powodów przedsiębiorstwo mogło nie pozyskać żadnego zamówienia udzielanego na podstawie PZP po uczestnictwie w PO WER. W przypadku wskaźników wykorzystanych do ustalenia efektu netto sprawa nie jest tak oczywista, jednak również w ich przypadku taki mechanizm odgrywa rolę, zwłaszcza gdy mierzony jest odsetek przedsiębiorstw pozyskujących zamówienia określonego rodzaju. Po drugie, w analizowanych danych z BZP można zaobserwować wyraźne obniżenie liczby udzielanych zamówień w roku 2020, jeszcze większe w pierwszej połowie 2021 roku, a szczególnie gwałtowne w pierwszej połowie 2023 roku. Sprawia to, że przedsiębiorstwa ze wszystkich trzech analizowanych kohort po udziale w projekcie napotkały na rynku na mniejszą liczbę zamówień publicznych udzielanych na podstawie PZP niż przed udziałem. Oba te mechanizmy oddziałują zarówno na przedsiębiorstwa objęte wsparciem, jak i na przedsiębiorstwa z grupy kontrolnej, dlatego nie odgrywają decydującej roli przy szacowaniu efektu netto. W tych okolicznościach pozytywny efekt netto oznacza często nie tyle zwiększenie aktywności i skuteczności w pozyskiwaniu zamówień publicznych, co zmniejszenie dzięki wsparciu świadczonemu w projektach skali spadku tej aktywności i

---

<sup>18</sup> Jest to podobne do zjawiska znanego jako „regression to the mean” w badaniach panelowych (opisuje je np. Steven Finkel, "Causal analysis with panel data", Sage 1995, str. 7 i następne). Po stosunkowo wysokich wartościach zmiennej w pewnym momencie pomiaru, w kolejnym momencie jej wartości są średnio niższe, co generuje negatywną korelację między wartością zmiennej w danym momencie a jej zmianą w kolejnym. Może to oznaczać, że efekty brutto są w pewnym stopniu artefaktem, wynikającym z zawężenia analiz do populacji przedsiębiorstw o niezerowej aktywności przed projektem.

skuteczności. Pochopne wnioskowanie na podstawie zmiany aktywności i skuteczności przedsiębiorstw po udziale w projekcie (czyli samego efektu brutto) prowadziłyby do mylnego wniosku o braku korzystnych skutków projektów.

**Tabela 6. Efekty netto i brutto dla przedsiębiorstw, które pozyskiwały zamówienia przed projektem – pozyskiwanie zamówień**

| Wskaźnik  | Efekt brutto   |                |                |             | Efekt netto    |                |                |         |
|---|----------------|----------------|----------------|-------------|----------------|----------------|----------------|---------|
|   | Kohorta 2019/2 | Kohorta 2020/2 | Kohorta 2021/1 | łącznie     | Kohorta 2019/2 | Kohorta 2020/2 | Kohorta 2021/1 | łącznie |
| Średnia liczba pozyskanych zamówień ogółem  | -13.20         | -11.22         | -1.88          | -6.44       | -0.33          | 3.24           | -0.17          | 1.07    |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały zamówienie będąc jedynym oferentem  | -0.27          | -0.19          | 0.00           | -0.10       | 0.00           | 0.03           | 0.13 *         | 0.08    |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały zamówienie NIE będąc jedynym oferentem                                      | -0.15          | -0.15          | -0.12          | -0.14       | 0.15 *         | 0.13 *         | 0.16 *         | 0.15    |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały zamówienie NIE będąc jedynym oferentem i oferując najniższą cenę            | -0.15          | -0.11          | -0.09          | -0.10       | 0.15 *         | 0.10 *         | 0.16 *         | 0.14    |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały zamówienie NIE będąc jedynym oferentem i oferując cenę wyższą od najniższej | 0.02           | -0.19          | -0.14          | -0.14       | 0.08           | 0.11 *         | 0.09 *         | 0.10    |
| Średnia liczba zamawiających, u których przedsiębiorstwo pozyskało zamówienia                                       | -8.95          | -3.73          | -0.64          | -2.61       | 1.06           | 1.34           | 0.11           | 0.66    |
| Udział przedsiębiorstw, które po udziale w projekcie pozyskiwały zamówienia od większej liczby zamawiających        | nie dotyczy    | nie dotyczy    | nie dotyczy    | nie dotyczy | 0.05           | 0.11 *         | 0.09 *         | 0.09    |
| Udział przedsiębiorstw, które po udziale w projekcie pozyskiwały zamówienia od mniejszej liczby zamawiających       | nie dotyczy    | nie dotyczy    | nie dotyczy    | nie dotyczy | -0.01          | -0.07          | -0.08 *        | -0.07   |

\* oznacza wynik istotny przy poziomie istotności 0,05.

Źródło: opracowanie własne Wykonawcy na podstawie danych dostarczonych przez Zamawiającego, pochodzących z BZP, REGON i baz danych beneficjentów PO WER.

Naturalnym wskaźnikiem aktywności i skuteczności na rynku zamówień publicznych wydaje się liczba i wartość pozyskanych zamówień. Są to jednak zmienne o niesprzyjających właściwościach statystycznych. Ich duża wariancja, czyli zróżnicowanie wartości między poszczególnymi przedsiębiorstwami, sprawia, że efekt netto szacowany jest z małą precyzją. Temu można przypisać, że oszacowania wartości efektu netto dla średniej liczby zamówień są różne dla poszczególnych kohort i nieistotne statystycznie nawet przy na pozór znacznych wartościach bezwzględnych. Wskaźników bazujących na wartości pozyskanych zamówień wyrażonych w złotych problem ten dotyczy w jeszcze większym stopniu, dlatego nie niosą ze sobą praktycznie żadnej wartości informacyjnej i nie są w tym miejscu omawiane. Zostały jednak uwzględnione w aneksie tabelarycznym.

Stabilne w czasie i istotne statystycznie oszacowania efektu netto uzyskano natomiast dla wskaźników, mówiących o udziale przedsiębiorstw, które pozyskały zamówienie w określonych okolicznościach. Wyniki analizy kontrfaktycznej prowadzą do wniosku, że 15% spośród przedsiębiorstw uczestniczących w projektach dzięki otrzymanemu wsparciu pozyskało choć jedno zamówienie nie będąc jedynym oferentem, 14% pozyskało choć jedno zamówienie nie będąc jedynym oferentem i oferując najniższą cenę, a 10% pozyskało choć jedno zamówienie nie będąc jedynym oferentem i oferując cenę wyższą od najniższej. A zatem projekty typu 2 w Działaniu 2.2 PO WER przyczyniły się do wzmocnienia konkurencyjności przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych, polegającej nie tylko na możliwości realizacji zadań niższym kosztem.

Innym analizowanym aspektem aktywności na rynku zamówień publicznych była liczba zamawiających, u których dane przedsiębiorstwo pozyskało zamówienie. Również w tym przypadku istotne efekty netto stwierdzono posługując się nie zmienną ilościową „liczba zamawiających”, lecz zmiennymi dychotomicznymi informującymi o tym, czy liczba ta była mniejsza czy większa po udziale w projekcie niż przed. Zgodnie z dokonаныmi oszacowaniami, wsparcie otrzymane w ramach PO WER sprawiło, że około 9% przedsiębiorstw z kohort 2020/2 i 2021/1 zwiększyło liczbę zamawiających, dla których wykonywało zamówienia publiczne, a około 7% z nich nie doznało zmniejszenia tej liczby<sup>19</sup>.

W analizach zwracano też uwagę na to, czy przedsiębiorstwa pozyskiwały zamówienia samodzielnie, czy w konsorcjum z innymi podmiotami, a także na zgłaszanie przez nie zamiaru zaangażowania podwykonawców. Oszacowano, że dzięki wsparciu zwiększył się średni odsetek zamówień realizowanych przez jego odbiorców samodzielnie (o około 10 punktów procentowych), a także odsetek przedsiębiorstw pozyskujących zamówienia bez zgłoszenia podwykonawcy (o około 12 punktów procentowych). Oznacza to, że projekty zwiększyły potencjał uczestniczących przedsiębiorstw do samodzielnego pozyskiwania i

---

<sup>19</sup> Innymi słowy, gdyby nie było projektów typu 1 w Działaniu 2.2, to wśród uczestniczących w nich przedsiębiorstw byłoby o 7 p.p. więcej takich, dla których liczba zamawiających się zmniejszyła, do zera lub do innej liczby (byłoby ich 67%, a nie 60%).

realizowania zamówień publicznych lub że były szczególnie korzystne dla przedsiębiorstw taki potencjał posiadających.

**Tabela 7. Efekty netto i brutto dla przedsiębiorstw, które pozyskiwały zamówienia przed projektem – samodzielność pozyskiwania**

| Wskaźnik  | Efekt brutto   |                |                |         | Efekt netto    |                |                |         |
|---|----------------|----------------|----------------|---------|----------------|----------------|----------------|---------|
|   | Kohorta 2019/2 | Kohorta 2020/2 | Kohorta 2021/1 | łącznie | Kohorta 2019/2 | Kohorta 2020/2 | Kohorta 2021/1 | łącznie |
| Średnia liczba pozyskanych zamówień samodzielnie  | -12.51         | -9.48          | -1.80          | -5.69   | -0.16          | 3.49           | -0.07          | 1.23    |
| Udział przedsiębiorstw przeważnie pozyskujących zamówienia samodzielne                                      | -0.15          | -0.17          | -0.15          | -0.16   | 0.11           | 0.08 *         | 0.08 *         | 0.08    |
| Średni udział zamówień realizowanych samodzielnie (nie w konsorcjum) do ogólnej liczby pozyskanych zamówień | -0.14          | -0.14          | -0.14          | -0.14   | 0.11           | 0.10 *         | 0.09 *         | 0.10    |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały zamówienie i zgłosiły zamiar zaangażowania podwykonawcy             | -0.07          | -0.15          | -0.04          | -0.08   | 0.04           | -0.01          | 0.06           | 0.03    |
| Udział przedsiębiorstw, które pozyskały zamówienie i NIE zgłosiły zamiaru zaangażowania podwykonawcy        | -0.17          | -0.15          | -0.13          | -0.14   | 0.13 *         | 0.11 *         | 0.13 *         | 0.12    |

\* oznacza wynik istotny przy poziomie istotności 0,05.

Źródło: opracowanie własne Wykonawcy na podstawie danych dostarczonych przez Zamawiającego, pochodzących z BZP, REGON i baz danych beneficjentów PO WER.

Wyniki dotyczące wpływu na pozyskiwanie zamówień określonego rodzaju nie są spójne między kohortami. W przypadku kohort 2019/2 i 2020/2 sugerują, że wsparcie sprzyjało przede wszystkim pozyskiwaniu zamówień na dostawy, a w przypadku kohorty 2021/1, że w pozyskiwaniu zamówień na roboty budowlane. Podobne są natomiast oszacowania wpływu polegającego na zapobieganiu zawężeniu się zakresu realizowanych zamówień, na przykład z dwóch realizowanych rodzajów zamówień do jednego lub z jednego rodzaju do całkowitego braku realizowanych zamówień. Ryzyko takiego zawężenia zmniejszyło się dzięki badanemu typowi projektów wśród uczestniczących w nich przedsiębiorstw o około 13 punktów procentowych. Jeżeli zamiast podziału na trzy rodzaje zamówień (dostawy, usługi, roboty budowlane) zastosować podział na kilkadziesiąt kategorii wyróżnionych ze względu na pierwsze dwie cyfry kodu CPV, analogiczne oszacowanie dotyczące zawężenia się zakresu realizowanych zamówień wynosi około 10 punktów procentowych.

Syntetyzując wyniki analiz, można wyróżnić trzy grupy wskaźników:

- 1) te, w przypadku których uzyskano stabilne oszacowania efektu netto, omówione wyżej, świadczące o podniesieniu konkurencyjności wspartych przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych;
- 2) te, w przypadku których uzyskano dość stabilne, niewielkie i nieistotne statystycznie oszacowania efektu netto – dotyczą one pozyskiwania zamówień publicznych przy niekoniecznie wysokim potencjale własnym (np. angażowania podwykonawców), efektów trudnych do osiągnięcia przy spadającej podaży zamówień (np. zwiększenia liczby rodzajów pozyskiwanych zamówień) albo określonych rodzajów zamówień (np. na usługi);
- 3) te, w przypadku których uzyskano niestabilne i nieistotne statystycznie oszacowania efektu netto – są to z reguły wskaźniki w formule liczby lub wartości zamówień, cechujące się dużą wariancją.

O ile efekty brutto są ujemne, co wynika ze spadającej podaży na rynku zamówień publicznych, a także zawężenia analiz kontrfaktycznych do przedsiębiorstw aktywnych na tym rynku już przed udziałem w projekcie, o tyle efekty netto w przypadkach, w których udało się je wykazać, są pozytywne.

Odrębne oszacowanie efektów dla poszczególnych kohort miało między innymi umożliwić zbadanie zróżnicowania efektów wsparcia w okresach różnej koniunktury gospodarczej i występowania szoków ekonomicznych. Można zauważyć, że uwzględniony okres dwóch lat po udziale w projekcie przypadł w przypadku kohorty 2019/2 w większości, w przypadku kohorty 2020/2 częściowo, a w przypadku kohorty 2021/1 w małym stopniu na okres pandemii i związanych z nią zaburzeń. W wynikach analiz nie ujawniają się jednak wyraźne, systematyczne różnice między kohortami pod względem efektów wsparcia. Wręcz przeciwnie, istotne efekty wsparcia mają z reguły zbliżone nasilenie we wszystkich odrębnie analizowanych kohortach, co podnosi wiarygodność uzyskanych oszacowań.

**Tabela 8. Efekty netto i brutto dla przedsiębiorstw, które pozyskiwały zamówienia przed projektem – rodzaje i kategorie zamówień**

| Wskaźnik   | Efekt brutto   |                |                |             | Efekt netto    |                |                |         |
|--|----------------|----------------|----------------|-------------|----------------|----------------|----------------|---------|
|  | Kohorta 2019/2 | Kohorta 2020/2 | Kohorta 2021/1 | łącznie     | Kohorta 2019/2 | Kohorta 2020/2 | Kohorta 2021/1 | łącznie |
| Średnia liczba pozyskanych zamówień na usługi  | -1.44          | -1.10          | 0.00           | -0.55       | -0.24          | 0.25           | 0.33           | 0.25    |
| Średnia liczba pozyskanych zamówień na dostawy   | -12.95         | -11.80         | -0.63          | -5.96       | 0.68           | 1.85           | -0.75          | 0.35    |
| Średnia liczba pozyskanych zamówień na roboty budowlane  | -0.88          | -1.30          | -0.63          | -0.91       | 0.14           | 0.53           | 0.31           | 0.37    |
| Udział przedsiębiorstw pozyskujących zamówienia głównie na usługi  | -0.05          | -0.07          | -0.05          | -0.06       | -0.02          | 0.04           | 0.02           | 0.02    |
| Udział przedsiębiorstw pozyskujących zamówienia głównie na dostawy   | 0.00           | -0.02          | -0.05          | -0.04       | 0.12 *         | 0.06 *         | 0.01           | 0.04    |
| Udział przedsiębiorstw pozyskujących zamówienia głównie na roboty budowlane                                | -0.13          | -0.13          | -0.04          | -0.08       | 0.05           | -0.02          | 0.07 *         | 0.04    |
| Udział przedsiębiorstw, które po udziale w projekcie pozyskiwały więcej rodzajów zamówień                  | nie dotyczy    | nie dotyczy    | nie dotyczy    | nie dotyczy | 0.05           | 0.04           | 0.03           | 0.04    |
| Udział przedsiębiorstw, które po udziale w projekcie pozyskiwały mniej rodzajów zamówień                   | nie dotyczy    | nie dotyczy    | nie dotyczy    | nie dotyczy | -0.16 *        | -0.15 *        | -0.12 *        | -0.13   |
| Udział przedsiębiorstw, które po udziale w projekcie pozyskiwały zamówień z większej liczby kategorii CPV  | nie dotyczy    | nie dotyczy    | nie dotyczy    | nie dotyczy | 0.02           | 0.03           | 0.00           | 0.01    |
| Udział przedsiębiorstw, które po udziale w projekcie pozyskiwały zamówień z mniejszej liczby kategorii CPV | nie dotyczy    | nie dotyczy    | nie dotyczy    | nie dotyczy | -0.10          | -0.14 *        | -0.08 *        | -0.10   |

\* oznacza wynik istotny przy poziomie istotności 0,05.

Źródło: opracowanie własne Wykonawcy na podstawie danych dostarczonych przez Zamawiającego, pochodzących z BZP, REGON i baz danych beneficjentów PO WER.



## **Wnioski dla polityki publicznej**

Uzyskane oszacowania efektu netto prowadzą do wniosku, że wsparcie udzielone w Działaniu 2.2 (typ projektu 2) zwiększyło konkurencyjność odbierających je podmiotów na krajowym rynku zamówień publicznych i pomogło im pozyskiwać zlecenia w warunkach zmniejszającej się podaży na tym rynku. W przypadku części wskaźników aktywności i skuteczności przedsiębiorstw na rynku zamówień publicznych nie wykazano pozytywnego wpływu udziału w projekcie, lecz wynikało to z niesprzyjających właściwości statystycznych tych wskaźników albo dotyczyło szczególnych kategorii pozyskanych zamówień (np. zamówienia na usług, zamówienia wykonywane przy zaangażowaniu podwykonawców). Wyniki stanowią zatem argument za dalszym świadczeniem tego rodzaju wsparcia szkoleniowo-doradczego, pod warunkiem, że zwiększenie konkurencyjności części przedsiębiorstw w zakresie pozyskiwania zamówień publicznych zostaje uznane za leżące w interesie publicznym.

Powyższe wnioski na temat pozytywnych efektów netto dotyczą podmiotów gospodarczych, które pozyskiwały zamówienia publiczne udzielane na podstawie PZP już przed udziałem w projekcie. Do rzadkości należały natomiast przypadki, gdy przedsiębiorstwo niewykonujące takich zamówień zaczęło to robić po otrzymaniu wsparcia. Omawiane projekty Działania 2.2 nie okazały się zatem skutecznym środkiem do wprowadzania nowych podmiotów na rynek zamówień publicznych udzielanych na podstawie PZP lub też nie takie były zamiary uczestniczących w nim przedsiębiorstw. Niekoniecznie stanowi to zresztą oczekiwany efekt programu – przedsiębiorstwa mogą na przykład dobrze funkcjonować, ograniczając się do zamówień publicznych poniżej progu stosowania PZP. W sytuacji, gdy wsparcie w wejściu na rynek zamówień publicznych udzielanych na podstawie PZP należeć będzie jednak do celów przyszłej interwencji publicznej, Działanie 2.2 nie będzie stanowić dobrego wzoru do powielenia. Należałoby wtedy silniej ukierunkować interwencję na osiągnięcie takiego celu, zarówno jeśli chodzi o świadczone wsparcie, jak i dobór uczestników.

## **2.6 Efektywność – relacja między nakładami a osiągniętymi rezultatami**

### **Efektywność wsparcia**

Efektywność wsparcia, tj. relacja między nakładami (finansowymi, ludzkimi, czasowymi) poniesionymi na realizację projektów a osiągniętymi rezultatami (efektami) projektów jest umiarkowana.

Po pierwsze, sam proces wyboru projektów do realizacji przebiegał nie bez trudności. Ze względu na rozwiązanie umowy przez beneficjenta w makroregionie nr 3 (województwo: podkarpackie, świętokrzyskie, małopolskie) konieczne było powtórzenie naboru. Dodatkowy nabór został również ogłoszony w 2020 roku, kiedy w wyniku naboru w 2019 roku do dofinansowania zostały rekomendowane projekty tylko dla trzech makroregionów: 1, 2 oraz 5. W 2020 roku konieczne było także ogłoszenie konkursu dla makroregionu 4 ze względu na

wycofanie się beneficjenta, którego projekt został wybrany do dofinansowania w konkursie z 2017 r.

Po drugie, wdrażanie projektów napotkało na liczne trudności, m.in. związane z pandemią COVID-19, co spowodowało znaczne wydłużenie realizacji działań.

Po trzecie, napotkano na znaczące trudności z rekrutacją uczestników do projektów, co spowodowało, iż znaczne środki finansowe i ludzkie (większe niż planowano) poświęcono na działania rekrutacyjne.

Po czwarte, efekty szkoleń w postaci zwiększenia aktywności na rynku zamówień publicznych nie są znaczące, w szczególności w grupie tych, którzy już wcześniej pozyskiwali zamówienia.

Na korzyść efektywności przemawiają zadowalające efekty projektów w obszarze podnoszenia kompetencji, zmiany nastawienia przedsiębiorców do zamówień publicznych (nawet jeśli bariery zewnętrzne na razie nie pozwalają na dużą aktywność na tym rynku).

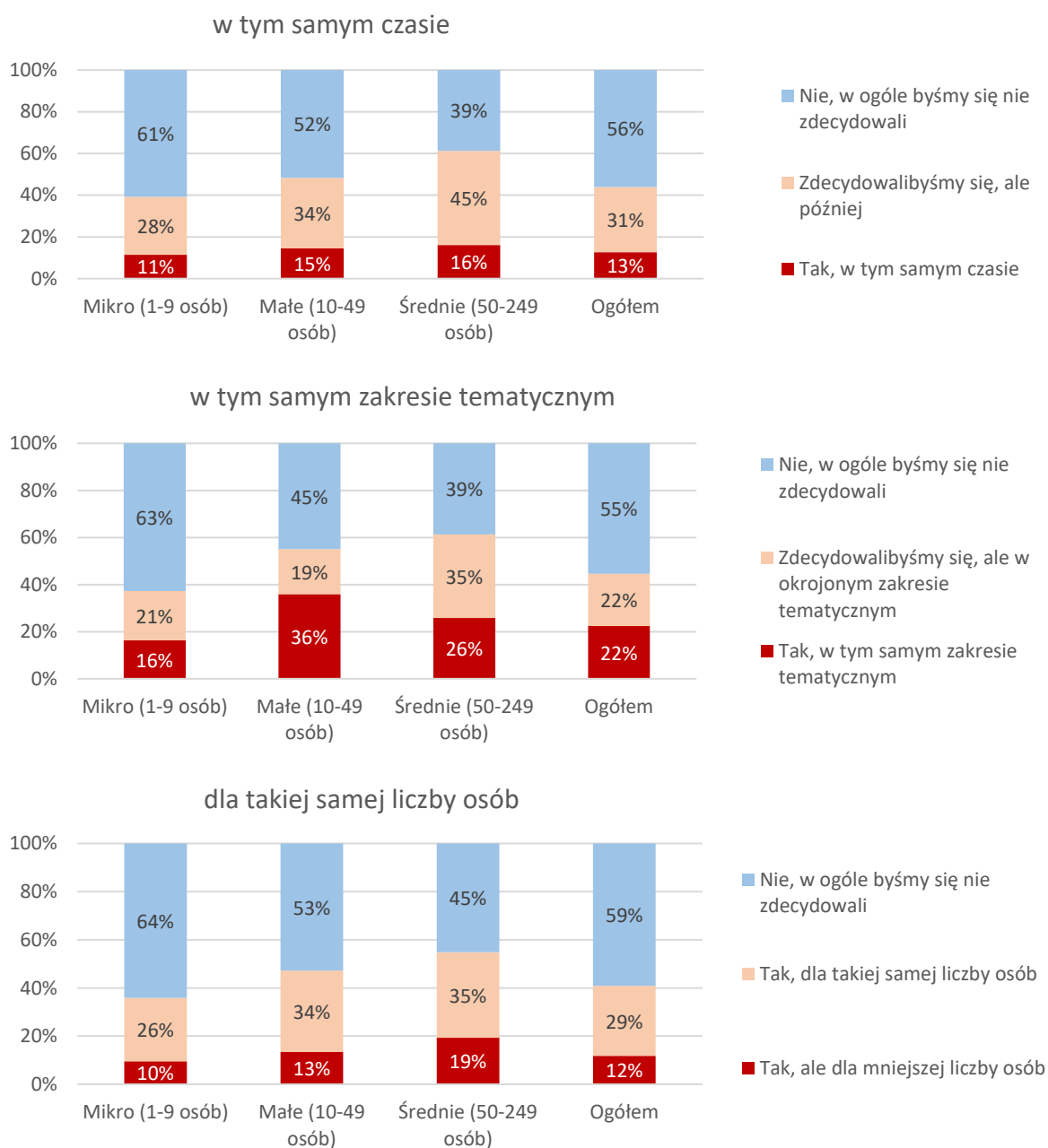
Na korzyść efektywności pod względem finansowym przemawia przewidywane przekroczenie wartości docelowych wskaźników określonych w SZOOP. Zakończenie wszystkich projektów zgodnie z założeniami pozwoli osiągnąć 117% wartości docelowej wskaźnika produktu oraz 117% wskaźnika rezultatu. Także na poziomie wartości wskaźników określonych w poszczególnych projektach efektywność jest wysoka – w projektach zakończonych przekroczone założone cele.

### **Wpływ wsparcia na korzystanie z usług rozwojowych**

Większość respondentów bez wsparcia zewnętrznego w ogóle nie zdecydowałaby się na skorzystanie z usług rozwojowych finansowanych z własnych środków. Szczególnie najmniejsze firmy miałyby z tym trudność. Średnie i małe częściej deklarują, że wydatkowałyby własne środki, ale nie jest to wysoki odsetek. Część firm, głównie małych i średnich i tak uczestniczyłoby w płatnych szkoleniach, ale zdecydowałoby się na ograniczenia – pod względem liczby przeszkolonych osób, okrojenia zakresu tematycznego lub na przesunięcie w czasie.

Na tym tle wyróżnia się grupa małych firm, wśród których aż 36% zdecydowałoby się na opłacenie szkolenia z własnego budżetu pod warunkiem utrzymania zakresu tematycznego szkolenia. Można założyć, że tematyka szkoleń była w największym stopniu dopasowana do potrzeb małych firm.

**Wykres 15. Czy gdyby nie wsparcie, które otrzymało Państwa przedsiębiorstwo, zdecydowałoby się Państwo na skorzystanie z usług rozwojowych finansowanych z własnych środków**



Źródło: badanie CAWI ex-post z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=330).

## 2.7 Trafność – ocena modelu wdrażania projektu

### Trafność konstrukcji wsparcia dla realizacji założonych celów

Trafność konstrukcji wsparcia dla realizacji założonych celów została oceniona z dwóch perspektyw: oceny warunków stawianych beneficjentom i projektom oraz oceny adekwatności modelu wsparcia do potrzeb uczestników.

Jako trafny należy ocenić model wdrażania wsparcia – realizację działań w **pięciu makroregionach Polski za pomocą operatorów** doświadczonych w organizacji projektów i kadry profesjonalnych trenerów i doradców z zakresu zamówień publicznych. Zapewniono wybór beneficjentów gwarantujących możliwość prawidłowej realizacji projektów (dysponowali doświadczeniem w realizacji podobnych projektów, odpowiednim zapleczem i motywacją i zapewniono wybór wysokiej jakości trenerów i doradców).

W przypadku projektu z zakresu zagranicznych zamówień publicznych, nietrafne z punktu widzenia potrzeb uczestników, było ograniczenie udziału w projekcie firm z **regionów lepiej rozwiniętych, czyli województwa mazowieckiego**. Właśnie wśród firm z tego województwa zainteresowanie szkoleniami było największe (pula miejsc została wykorzystana już w pierwszym miesiącu po uruchomieniu rekrutacji), a ponieważ brak było (i jest) oferty szkoleniowej i doradczej w tym zakresie na rynku, przedsiębiorcy zostali wyłączeni z możliwości podniesienia kompetencji w tym zakresie. Ponieważ proporcje między uczestnikami z regionów lepiej rozwiniętych i słabiej rozwiniętych były kryterium dostępu, nie było możliwości odejścia od nich, mimo zgłaszanych do PARP potrzeb.

W tym samym projekcie ograniczeniem dla firm, które były najbardziej zainteresowane pozyskiwaniem zagranicznych zamówień, był **brak możliwości wzięcia udziału w większej liczbie szkoleń** (z możliwością pojedynczych odstępstw, które dawał beneficjent). Biorąc pod uwagę, że każde szkolenie dotyczyło odrębnego rynku zagranicznego (np. ONZ, NATO, rynek niemiecki, amerykański, grecki etc.), nie dawało to szerokich możliwości najbardziej zainteresowanym przedsiębiorcom. Jak wynika z wywiadu z trenerem, podczas szkoleń brano to pod uwagę, i prezentując specyficzne uwarunkowania różnych rynków zamówień, dużo czasu poświęcono też kwestiom uniwersalnym, wspólnym dla zamówień tego typu. Starano się też przy okazji prezentować możliwości, jakie dają też inne, nieomawiane szczegółowo, rynki zagraniczne.

Podobny problem pojawił się przy warunku, że firma, która wzięła już udział w innym projekcie z Działania 2.2 PO WER (np. w szkoleniu z zakresu krajowych zamówień publicznych) **nie mogła już wziąć udziału w kolejnym szkoleniu**. Możliwa była pewna elastyczność w tym zakresie, ale nadal pojawiały się niezrozumiałe dla przedsiębiorców sytuacje, kiedy odmawiano im udziału w projekcie. Dawało to poczucie wykluczenia, tym bardziej w sytuacji, kiedy przedsiębiorca nie miał wiedzy o pełnej ofercie szkoleniowej – brał więc udział w jednym projekcie np. z zakresu krajowych zamówień, a oferta, która się pojawiła dotyczyła innego projektu (np. zamówień międzynarodowych), która okazywała się dla niego znacznie bardziej interesująca, ale była już niedostępna. Problem potęguje też m.in. to, że przepisy dotyczące zamówień publicznych zmieniają się bardzo często i wiedza ze szkolenia sprzed 2-3 lat się dezaktualizuje, a dodatkowo w firmach następuje bezustanna rotacja kadr i na miejsce przeszkolonej osoby przychodzi kolejna, dla której szkolenia byłyby cenne. Biorąc pod uwagę długość perspektywy finansowej (pierwsze szkolenia z zamówień publicznych uruchomiono w 2016 roku) brak możliwości skorzystania ze szkoleń w kolejnych

7 latach wydaje się absurdem w oczach przedsiębiorcy. **Planując wartości wskaźników na poziomie całego Działania oraz na poziomie poszczególnych projektów należy przewidzieć większą możliwość udziału w projektach tych samych firm i tych samych pracowników.** W ten sposób wsparcie będzie mogło mieć bardziej wszechstronny i kompleksowy charakter.

Biorąc pod uwagę problem, jakim jest zbyt mały udział polskich przedsiębiorstw w zagranicznych przetargach (a zdaniem trenera i beneficjenta, potencjał do tego po stronie firm jest, tylko wymaga uruchomienia), oferta powinna być jak najszersza i jak najbardziej dostępna. Dodatkowo należy przyjąć odpowiedni język komunikatów (język zachęty, korzyści) i pokazywać praktyczne pozytywne przykłady udziału polskich firm w zagranicznych przetargach.

---

*Powinna być prowadzona akcja informująca o tym, że przetarg, że uczestniczenie w przetargach międzynarodowych nie jest trudne, nie jest biurokratyczne i żeby to było robione przez właśnie bardziej pragmatyków, niż Ministerstwo [Rozwoju i Inwestycji], które prowadzi pewne rzeczy i tam jest coraz lepiej, ale to jest jednak mimo wszystko takie trochę urzędnicze.*

---

Źródło: IDI, trener

W projekcie dot. zagranicznych zamówień publicznych wysoko należy ocenić **etapowość działań** – w pierwszej kolejności przeprowadzano bowiem **bieżącą analizę danego zagranicznego rynku** zamówień publicznych pod kątem możliwości udziału polskich przedsiębiorstw sektora MMSp, a także bieżący monitoring międzynarodowych przetargów ogłaszanych zarówno przez krajowe, jak i międzynarodowe instytucje publiczne, i dopiero w oparciu o wyniki tych analiz podejmowano decyzję o szkoleniu w zakresie danego rynku oraz opracowywano program szkoleniowy pokazujący możliwości oraz zasady i warunki ubiegania się o konkretne zamówienie.

Trudnością sygnalizowaną przez beneficjenta projektu z zakresu międzynarodowych zamówień publicznych było **zapewnienie trenerów, których doświadczenie było zgodne z warunkami** określonymi w Minimalnym zakresie usług świadczonych przedsiębiorcom i ich pracownikom w ramach projektu (załącznik do regulaminu konkursu) i jednocześnie mających najlepszą wiedzę w zakresie danego rynku zamówień. Zgodnie z Minimalnym zakresem usług, każdy z ekspertów zaangażowanych w realizację projektu musiał posiadać wypracowane co najmniej 120 godzin szkoleniowych lub seminaryjnych/ doradczych w okresie 3 lat przed terminem złożenia wniosku o dofinansowanie. Biorąc pod uwagę, że projekt trwał 5 lat, oznaczało to konieczność wykazania w 2022 roku trenerów z doświadczeniem sprzed 2017 roku. Wykluczano w ten sposób bardzo dobrych specjalistów z zakresu różnych rynków zamówień, posiadających aktualną wiedzę, uczestniczących w różnych, w tym międzynarodowych wydarzeniach (m.in. organizowanych przez PARP) i prowadzących szkolenia, seminaria i doradztwo wyłącznie z tego powodu, że ich dorobek

szkoleniowy nie sięgał lat 2015-2017. Zdaniem beneficjenta stanowiło to utrudnienie w projekcie i spowodowało, że nie skorzystano w przypadku kilku szkoleń z najlepszych specjalistów. To ograniczenie było szczególnie dotkliwe w takim projekcie, jak ten, czyli dotyczącym międzynarodowych zamówień. Zdaniem jednego z trenerów, w momencie rozpoczynania projektu tematyka takich zamówień zupełnie nie była popularna, co przekładało się na trudności nie tylko rekrutacyjne, ale też problemy ze znalezieniem trenerów-specjalistów. W miarę wzrostu zainteresowania zagranicznymi zamówieniami wśród przedsiębiorców, zaczęli pojawiać się również świetni trenerzy/ konsultanci w tym obszarze, ale ze względu na zbyt krótkie doświadczenie nie mogli być zaangażowani do projektu.

**Zaleca się, aby w kolejnych projektach tego typu ustalić minimalne wymagania wobec trenerów określające ich dorobek zawodowy w okresie 3-5 lat przed przeprowadzeniem szkolenia, a nie przed momentem złożenia wniosku o dofinansowanie.** Jest to szczególnie ważne w przypadku projektów wieloletnich. W sytuacji, kiedy przed każdym szkoleniem akceptowany jest program szkolenia, akceptacja mogłaby dotyczyć również trenera.

Usługi doradcze w zakresie zagranicznych zamówień publicznych cieszyły się **niskim zainteresowaniem przedsiębiorców**. Zdaniem trenera, wynikało to z poczucia przedsiębiorców, że przystępując do zamówienia publicznego (doradztwo w założeniu miało dotyczyć konkretnego przetargu) muszą poradzić sobie sami.

---

*Był kłopot żeby przekonać firmę, że do pierwszej oferty, albo do pierwszych dwóch lub trzech, powinni wynająć doradcę, żeby nauczył ich kolejnych kroków. Bo one są bardzo podobne bez względu na rynek, naprawdę są bardzo podobne. Natomiast ja jak doradzałem to widziałem to nastawienie: ok, pytamy tyle ile trzeba, ale resztę to ja sobie zrobię sam/ sama.*

---

*Źródło: IDI, trener*

Wymagało to od trenera dodatkowego wysiłku, aby podczas szkolenia pokazać korzyści, jakie niesie ze sobą doradztwo. Z kolei przedstawiciel beneficjenta deklarował, że podejmowano dodatkowe działania mające zachęcić przedsiębiorców do udziału w postępowaniach przetargowych, a tym samym w doradztwie, wyszukując samodzielnie przetargi na rynku zagranicznym zgodne z profilem firmy i przesyłając informacje do przedsiębiorcy. Pomimo tych trudności, jak deklaruje beneficjent, udało się zaangażować w doradztwo prawie 1/3 uczestniczących w szkoleniach przedsiębiorstw.

Nie do końca sprawdziło się założenie, że „w ramach świadczonego doradztwa przedsiębiorcy m.in. otrzymają **wsparcie doradcze w zakresie: ubiegania się o konkretne zamówienia** publiczne, przygotowania lub weryfikacji wniosku o udział w postępowaniu,

przygotowania lub weryfikacji oferty przetargowej”<sup>20</sup>. Zdaniem trenerów tak opisane wsparcie jest adekwatne dla firm, które już mają jakieś doświadczenie w zamówieniach zagranicznych i są zdecydowane składać ofertę. Natomiast dla firm niedoświadczonych doradztwo polegało raczej na dokładniejszym omówieniu uwarunkowań danego rynku, tak aby ułatwić przedsiębiorcy podjęcie decyzji. Przygotowanie oferty, weryfikacja – to kolejny etap, do którego firmy często nie przechodziły.

Zdaniem jednego z trenerów w projekcie dotyczącym zagranicznych zamówień publicznych, PARP zbyt duży nacisk kładła w programie szkoleń na treści dotyczące przepisów regulujących zamówienia publiczne w poszczególnych krajach i organizacji międzynarodowych. Zdaniem trenera, do skutecznego ubiegania się o zamówienia nie jest konieczna dogłębna znajomość przepisów PZP, a pierwszy kontakt z zagadnieniem zagranicznych zamówień powinien zachęcić uczestników do podjęcia wyzwania w tym zakresie i pokazać praktyczne narzędzia i rozwiązania ułatwiające przejście przez proces ubiegania się o zamówienie. Podobnie krytycznie trener wypowiadał się o konieczności uwzględnienia w programie szkoleń tematyki związanej z odwołaniami, co uznał za zbyt wiele przy ograniczonej liczbie godzin szkoleniowych.

Pozytywnie należy ocenić warunek, iż „średnia liczba godzin doradczych przypadających na przedsiębiorcę wynosi 20 godzin”<sup>21</sup>. Dawało to beneficjentowi elastyczność i umożliwiało dostosowanie wsparcia do potrzeb uczestników. Z kolei zapis, iż „minimalna liczba godzin szkoleniowych przypadających na uczestnika szkoleń informacyjnych wynosi 6 godzin dydaktycznych” był adekwatny, aby przeprowadzić pogłębione wielowątkowe szkolenie z omówieniem praktycznych przykładów, ale zdaniem jednego z trenerów, poza takim szkoleniem przydałaby się oferta krótkiego szkolenia (np. 2 godzinnego) prezentującego wstępnie uwarunkowania danego rynku zagranicznego, pokazująca potencjalne korzyści i zalety.

---

*Prawda jest taka, że przedsiębiorcy są zabiegani, ktoś może nie chce poświęcić tyle czasu. Po prostu potrzebuje wiedzy na przykład z rynku NATO, i tu wystarczą dwie godziny szkolenia tak, żeby poznać te takie podstawowe zasady.*

---

Źródło: IDI, trener

**Warto rozważyć poprzedzanie pogłębionych szkoleń mini-szkoleniami / mającymi bardziej charakter wstępnej prezentacji i zachęcenia do pogłębienia wiedzy na temat danego rynku.**

Dobrym rozwiązaniem w projekcie dot. zagranicznych zamówień publicznych było zadanie polegające na prowadzeniu przez beneficjenta bieżącej analizy międzynarodowych

---

<sup>20</sup> Załącznik nr 4 do Regulaminu Konkursu – Minimalny zakres usług świadczonych przedsiębiorcom i ich pracownikom w ramach projektu.

<sup>21</sup> Załącznik nr 4 do Regulaminu Konkursu – Minimalny zakres usług świadczonych przedsiębiorcom i ich pracownikom w ramach projektu.

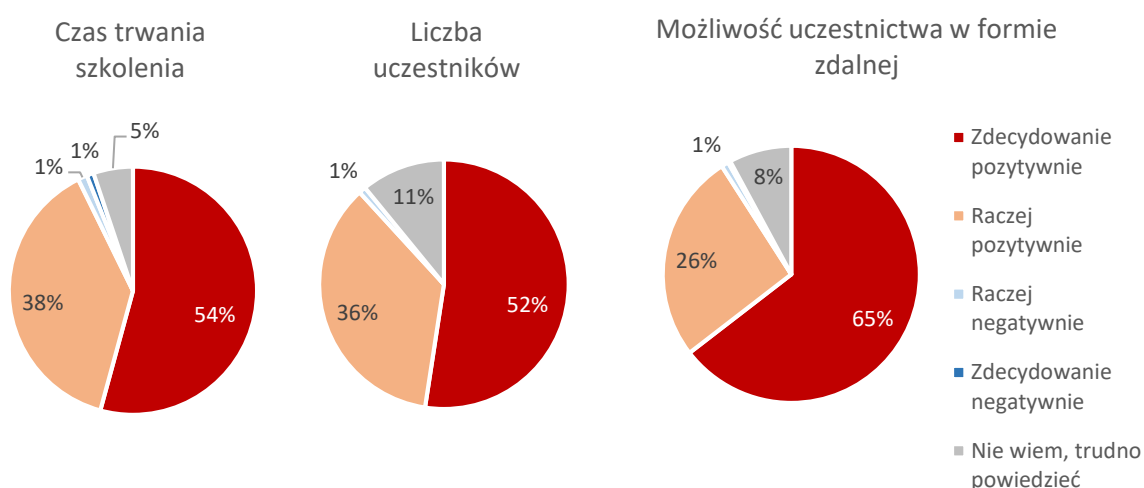


**zamówień** publicznych oraz zamówień publicznych organizacji międzynarodowych pod kątem możliwości udziału polskich przedsiębiorstw sektora MMŚP. Pozwoliło to z jednej strony trafnie dopasować tematy szkoleń/ omawiane rynki do tego potencjału, a z drugiej mieć bieżącą wiedzę o aktualnych zamówieniach zagranicznych, które trenerzy lub beneficjent podsuwali przedsiębiorcom i motywowali do udziału. Dobrym rozwiązaniem jest również monitorowanie aktywności przeszkolonych firm na tym rynku, choć w praktyce nie przyniosło to innej wartości, poza informacyjną.

### Ocena projektów ze strony uczestników wsparcia

Ocena projektów ze strony uczestników wsparcia jest wysoka – pod względem procedur rekrutacyjnych, organizacji i czasu trwania szkolenia.

**Wykres 16. Ocena organizacji szkolenia**



*Źródło: badanie CAWI ex-post z uczestnikami projektów typu Zamówienia Publiczne (n=330).*

Ogólna jasność warunków udziału w projekcie (w tym dokumentacji) oceniono średnio na 7,92 na 10 stopniowej skali<sup>22</sup>. Tylko 5% oceniło ten aspekt bardzo nisko (oceny 1-3), a 68% bardzo wysoko (oceny 8-10).

Większość (73%) uczestników brała udział w szkoleniu zdalnym. Formułę taką oceniono wysoko i można ją rekomendować również w przyszłości.

Forma szkolenia była właściwa, biorąc pod uwagę jego tematykę – przyznało tak 92% uczestników (suma odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”). Oceny były podobnie wysokie we wszystkich grupach przedsiębiorców, niezależnie od wielkości.

Większość rekomendowałaby również udział w podobnym projekcie szkoleniowo-doradczym innym przedsiębiorstwom. Głównie zrobiłyby tak firmy małe i mikro (85-86%). Reprezentanci

<sup>22</sup> 1 to ocena bardzo niska, 10 – bardzo wysoka.



firm średnich są nieco mniej entuzjastyczni (udział w podobnym projekcie szkoleniowo-doradczym poleciłoby 77% badanych).

## 2.8 Podsumowanie i rekomendacje

W ramach FERS nie zaplanowano realizacji działań szkoleniowo-doradczych z zakresu zamówień publicznych. Niemniej jednak, zarówno trenerzy, jak i beneficjent projektu z zakresu międzynarodowych zamówień dostrzegają dalsze, a nawet zwiększające się zapotrzebowanie na takie usługi.

Trener w projekcie z zakresu międzynarodowych zamówień publicznych dostrzega kilka obszarów, **w których polscy przedsiębiorcy powinni podnosić swoje kompetencje**, chcąc wchodzić na zagraniczne rynki. Pierwszym jest nawiązywanie i prowadzenie międzynarodowych kontaktów biznesowych z urzędnikami i przedsiębiorcami w różnych krajach. Chodzi o pokazanie różnic mentalnych i uczulenie na różnego typu zachowania. Drugim obszarem, w którym rozmówca dostrzega deficyty, jest **niechęć przedsiębiorców do wchodzenia w partnerstwa i konsorcja z konkurencją**, co zwiększyłoby potencjał wykonawcy w zagranicznych zamówieniach. Wskazane jest uwzględnienie takiej tematyki w szkoleniach dla menadżerów w przyszłości.

---

*W międzynarodowych przetargach najczęściej szuka się partnerów, bo zamówienia są najczęściej tak skonstruowane niestety, że sami nie jesteśmy w stanie [spełnić warunków], więc musimy szukać partnerów. To moim zdaniem jest bardzo ważne i dobrze byłoby to robić bo to będzie z zyskiem dla wszystkich, dla polskich firm przede wszystkim, a potem również dla instytucji publicznych.*

---

Źródło: IDI trener

Kolejnym pomysłem wartym rozważenia, jest organizowanie **wizyt studyjnych dla przedsiębiorców w instytucjach organizujących zamówienia** (np. UE, NATO, ONZ).

Warto również utrzymać ofertę, jaką jest **doradztwo indywidualne przy tworzeniu pierwszych ofert**, mimo niedostatecznego zainteresowania takim doradztwem w projekcie. Oferta taka powinna być jednak dostępna w trybie ciągłym, z której przedsiębiorca mógłby skorzystać w dowolnym momencie – wtedy, kiedy ukaże się interesujące go zamówienie.

---

*Polskie firmy mają naprawdę usługi dobrej jakości i jeszcze trochę ceną wygrywają z zachodem, więc jest to szansa, ale wymagałoby to lekko zmienionego systemu wsparcia.*

---

Źródło: IDI, trener

Respondenci, którzy dostrzegają trudności w pozyskiwaniu krajowych zamówień publicznych, oczekiwaliby przede wszystkim kolejnych szkoleń, przede wszystkim specjalistycznych – dla firm już uczestniczących na tym rynku, a także szkoleń powtarzalnych, organizowanych po zmianie ustawy PZP i dotyczących tych zmian. Drugą główną potrzebą

jest doradztwo, ale nie dostępne w czasie określonym przez beneficjenta w projekcie, ale doradztwo dostępne na bieżąco. Wskazane byłoby zatem stworzenie możliwości korzystania z doradztwa w dłuższym okresie czasu (np. zamiast 8-godzinnego spotkania w firmie cztery krótsze sesje doradcze, realizowane również on-line i drogą telefoniczną wówczas, gdy po stronie przedsiębiorcy pojawiają się potrzeby skorzystania z doradztwa). Warto zastanowić się również nad uruchomieniem punktów doradczo-konsultacyjnych, szczególnie wartościowych dla podmiotów aktywnych na rynku zamówień publicznych. Takie podmioty często potrzebują pomocy w rozwiązywaniu bieżących problemów, lub przy zmianach ustawy PZP. Można by włączyć do oferty takich punktów również tematykę PPP. Badani wskazywali na różne formy dostępności takich usług: doradcy dostępni poprzez infolinię, e-mailing, chat, forum gdzie można zadać pytania specjalistom. Innymi rozwiązaniami wskazywanymi przez respondentów były narzędzia do samodzielnego pozyskiwania wiedzy: opracowanie i rozwijanie strony z FAQ z najczęściej pojawiającymi się problemami i praktycznymi poradami (np. wyjaśniającymi zmiany w PZP), kurs e-learningowy, nagrane webinary do odtworzenia, do samodzielnej realizacji przez zainteresowane osoby, podręcznik/poradnik/e-book dotyczący zamówień publicznych z praktycznymi przykładami.

Rekomendacja stworzenia oferty szkoleniowo-doradczej dla przedsiębiorców mających już doświadczenie w zakresie krajowych zamówień publicznych, jest spójna z wynikami przeprowadzonego analiz kontryfaktycznych, które wskazują, że to właśnie w tej grupie przedsiębiorstw efekty w postaci zwiększenia aktywności na rynku pzp i poprawy konkurencyjności w tym zakresie są największe.

Ze względu na coraz większe zainteresowanie przedsiębiorców rynkami zagranicznymi, wzmacniane działaniami prowadzonymi przez MRiT oraz brakiem adekwatnej oferty szkoleniowo-doradczej na rynku, **rekomenduje się też kontynuację działań szkoleniowo-doradczych w zakresie międzynarodowych zamówień publicznych**. Zdaniem trenera z tego projektu, działania doradcze powinny być dostępne ad hoc, w miarę pojawiających się potrzeb przedsiębiorców (nie tylko bezpośrednio po szkoleniu) i obejmować nie tylko etap pozyskiwania zamówienia, ale też jego realizacji.

---

*Jak już ktoś wygrywa przetarg, to powinien dostać wsparcie na etapie realizacji tego zamówienia. Bo to wcale nie jest takie proste, ktoś kto jest firmą która realizowała zamówienia przez lata w Polsce i nagle ma znaleźć się na rynku niemieckim. Inne prawodawstwo inne przepisy, inne wymagania.*

---

*Źródło: IDI, trener*

Dobrym rozwiązaniem byłoby stworzenie także specjalnego **portalu dla przedsiębiorców** zawierającego praktyczne informacje o poszczególnych rynkach (baza wiedzy uzupełniająca wiedzę możliwą do zdobycia na szkoleniach) oraz bazę przetargów. Portal nie musiałby ograniczać swojej tematyki do zamówień publicznych, ale dotyczyć szeroko pojętej ekspansji polskich przedsiębiorstw na rynki zagraniczne. Taką rolę mógłby pełnić portal Ministerstwa

Rozwoju i Technologii <https://www.trade.gov.pl>, który mógłby być rozbudowany o część poświęconą zamówieniom publicznym w różnych krajach, a także organizacji międzynarodowych.

Warto podkreślić, iż beneficjenci projektów w zakresie zamówień publicznych podpisali umowę przejęcia praw autorskich przez PARP do wypracowanych materiałów/dokumentów podczas realizacji projektu. PARP ma możliwość dalszego przetwarzania, przekazywania lub użyczenia tych materiałów. Daje to możliwość wykorzystania już istniejących materiałów szkoleniowych i edukacyjnych na potrzeby kolejnych działań – również tych podejmowanych przez MRiT.

Nowe możliwości pozyskiwania zamówień międzynarodowych wzmacniane są przez **skutki wojny w Ukrainie**. Zdaniem jednego z trenerów w projekcie dotyczącym zamówień zagranicznych, działania w zakresie odbudowy Ukrainy to wielka szansa dla polskich firm, a zamówienia w tym zakresie będą prowadzone i finansowane głównie przez organizacje międzynarodowe (m.in. ONZ, Czerwony Krzyż, Bank Światowy). Tym rynkiem powinien w szczególności zainteresować się polski biznes oraz polska administracja – poprzez wspieranie udziału w tym rynku. W kontekście sytuacji geopolitycznej rezygnacja z kontynuacji działań szkoleniowo-doradczych z rynków międzynarodowych jest decyzją chybną.

Beneficjenci podpisali umowę przejęcia praw autorskich przez PARP do wypracowanych materiałów/dokumentów, podczas realizacji projektu. Przed ogłoszeniem kolejnego konkursu w zakresie zamówień publicznych, warto zapoznać się z powstałymi produktami, w celu określenia zakresu wsparcia dla MŚP, aby nie dublować założeń niniejszych konkursów.

Działania szkoleniowo-doradcze mogą być realizowane w **formule zdalnej**. Takie rozwiązanie zostało dobrze ocenione przez uczestników, a przedsiębiorcy po okresie pandemii przyzwyczaili się to takiej formy komunikacji. Ponieważ jednak dla części uczestników szkolenia stacjonarne pozostają lepsze i przystępniejsze, oferta szkoleniowa może zawierać oba typy szkoleń, tj. szkolenie realizowane w formie stacjonarnej, jak szkolenia zdalne, co zwiększy elastyczność oferty i zachęci do udziału firmy, mające mniejsze możliwości ponoszenia kosztów dojazdu oraz oddelegowania pracowników na dłuższe szkolenie, lub oddalone od miejsca prowadzenia działalności. Jednocześnie, dopuszczając taki model, wskazane jest określenie minimalnych parametrów, jakie powinna spełniać platforma/komunikator, na którym prowadzone jest szkolenie, tak aby zapewnić jak najbardziej swobodne i warsztatowe podejście.

Istotnym mankamentem wsparcia oferowanego w Działaniu 2.2, które szczególnie widoczne było na przykładzie projektów w zakresie zamówień publicznych i zagranicznym, były **ograniczenia wzięcia udziału przez pracowników jednego przedsiębiorstwa w większej liczbie szkoleń** oraz możliwości udziału w kilku projektach (np. w zakresie zamówień krajowych i międzynarodowych) – z możliwością niewielkich odstępstw. Biorąc pod uwagę długość perspektywy finansowej (pierwsze szkolenia z zamówień publicznych uruchomiono

w 2016 roku) brak możliwości skorzystania ze szkoleń w kolejnych 7 latach jest niekorzystne dla przedsiębiorców chcących rozwijać swój potencjał, ale mających ograniczone możliwości. Planując wartości wskaźników na poziomie całego Działania oraz poziomie poszczególnych projektów należy przewidzieć większą możliwość udziału w projektach tych samych firm i tych samych pracowników. W ten sposób wsparcie będzie mogło mieć bardziej wszechstronny i kompleksowy charakter.

**Konieczna jest w przyszłości zmiana wymagań stawianych trenerom. Wymaganie posiadania doświadczenia przez trenerów w okresie przed terminem złożenia wniosku o dofinansowanie** (np. wypracowanie co najmniej 120 godzin szkoleniowych lub seminaryjnych/ doradczych w okresie 3 lat przed terminem złożenia wniosku) znacząco ogranicza możliwość zaangażowania do projektów wysokiej klasy specjalistów, którzy nabyli doświadczenie w późniejszym czasie. W szczególności dotyczy to projektów wieloletnich, takich jak projekt w zakresie międzynarodowych zamówień publicznych, w którym np. w 2022 roku wystąpiła konieczność wykazania trenerów z doświadczeniem sprzed 2017 roku. Nie skorzystano w przypadku kilku szkoleń z najlepszych specjalistów, ponieważ tematyka zagranicznych zamówień publicznych stała się popularna dopiero w ostatnich latach i w związku z tym pojawiło się dopiero w ostatnim okresie wielu świetnych specjalistów. Zaleca się, aby w kolejnych projektach tego typu ustalić minimalne wymagania wobec trenerów określające ich dorobek zawodowy w okresie **3-5 lat przed przeprowadzeniem szkolenia, a nie przed momentem złożenia wniosku o dofinansowanie**. Jak deklarują przedstawiciele PARP, planując projekty w perspektywie 2021-2027, odchodzi się od tych ograniczających wymagań wobec trenerów.

### Analiza SWOT projektu

| Strony  | Pozytywne<br>S (Strengths)<br>Mocne strony   | Negatywne<br>W (Weaknesses)<br>Słabe strony  |
|---|--|--|
| Wewnętrzne<br>(zależne od PARP i beneficjentów) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uwzględnienie w typie 2 projektów dwóch tematów – krajowych oraz międzynarodowych zamówień publicznych</li> <li>Trafny model wdrażania wsparcia w zakresie krajowych ZP – realizacja działań</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nietrafna w I konkursie na projekty w zakresie krajowych zamówień publicznych obligatoryjność uczestniczenia zarówno w szkoleniu, jak i usłudze doradczej</li> <li>Niewielki wzrost aktywności na rynku krajowych zamówień publicznych w wyniku udziału w projektach</li> <li>Brak planów kontynuacji wsparcia szkoleniowo-doradczego w zakresie MZP</li> </ul> |

| Strony | <b>Pozytywne<br/>S (Strengths)<br/>Mocne strony</b>   | <b>Negatywne<br/>W (Weaknesses)<br/>Słabe strony</b>  |
|--------|---|---|
|        | <p>w pięciu makroregionach Polski za pomocą operatorów</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zniesienie obligatoryjnego udziału zarówno w szkoleniu, jak i doradztwie w kolejnych naborach</li> <li>• Uwzględnienie w projekcie dot. MZP zadania polegającego na bieżącej analizie rynku międzynarodowych zamówień publicznych oraz zamówień publicznych organizacji międzynarodowych pod kątem możliwości udziału w nich polskich przedsiębiorstw sektora MMŚP</li> <li>• Zastosowanie przez beneficjentów licznych i skutecznych działań zaradczych w obliczu małego zainteresowania udziałem we wsparciu</li> <li>• Wsparcie uczestników przez beneficjentów w wypełnianiu skomplikowanej dokumentacji rekrutacyjnej</li> <li>• Wysoka jakość pracy trenerów i doradców</li> <li>• Wdrożenie formuły szkoleń zdalnych w projekcie z MZP – zróżnicowane szkolenia stały się bardziej dostępne niezależnie od siedziby przedsiębiorcy</li> <li>• Zastosowanie języka korzyści podczas rekrutacji i szkoleń jako dodatkowa zachęta do podjęcia aktywności za rynku ZP</li> <li>• Osiągnięte efekty wsparcia - profesjonalizacja procesu prowadzenia zamówień w firmie w wyniku szkolenia (firmy średnie), otwarcie na ZP w wyniku szkolenia/ zmiana podejścia (firmy mikro)</li> </ul> | <p>w sytuacji wzrostu zainteresowania i popytu na te zamówienia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nietrafne z punktu widzenia potrzeb uczestników ograniczenie udziału w projekcie firm z regionów lepiej rozwiniętych, czyli województwa mazowieckiego (projekt z zakresu zagranicznych zamówień publicznych)</li> <li>• Brak możliwości wzięcia udziału w większej liczbie szkoleń (np. w celu aktualizacji wiedzy, w przypadku zmiany pracowników na stanowisku zajmującym się ZP)</li> </ul> |

| Strony  | Pozytywne<br>O (Opportunities)<br>Szanse   | Negatywne<br>T (Threats)<br>Zagrożenia  |
|---|--|---|
| Zewnętrzne<br>(zewnętrzne – niezależne od PARP i beneficjentów) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Równoległe prowadzone działania podejmowane przez MRiT w zakresie promowania ekspansji zagranicznej polskich firm i udziału w międzynarodowych zamówieniach publicznych,</li> <li>Wzrost zainteresowania międzynarodowymi ZP w ostatnim roku realizacji projektu MZP</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Małe zainteresowanie udziałem w projektach</li> <li>Przekonanie polskich przedsiębiorców o niskim potencjale do pozyskania zagranicznych zamówień publicznych</li> <li>Liczne bariery zniechęcające/ograniczające udział przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych (związane z trudnymi warunkami udziału w przetargach, niespójnymi lub niejasnymi zapisami SWZ etc.)</li> </ul> |

## WNIOSKI DLA PRZYSZŁEGO WYKORZYSTANIA BIULETYNU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W EWALUACJI

Na potrzeby analiz konieczne było pozyskanie danych z baz udostępnionych przez Urząd Zamówień Publicznych poprzez API. Forma udostępniania danych jest optymalna, przy czym różnice w zakresie i nazewnictwie zmiennych w danych dla lat 2017-2020 oraz 2021-2023 stanowią barierę dla analiz porównujących dane w szeregu czasowym. Harmonizacja danych jest możliwa poprzez edycję pobranych danych (np. standaryzację i czyszczenie nazw firm; wyszukanie i uzupełnienie numerów NIP niedostępnych w „starej” bazie). Zakładając brak zmian w API udostępniającym dane dla zamówień udzielonych po 2021 r., znaczenie tego problemu dla wykorzystania danych w przyszłych analizach będzie systematycznie maleć.

Konieczność korzystania z dwóch baz danych o odmiennej strukturze – „starego” Biuletynu Zamówień Publicznych, funkcjonującego od 2017 do 2020 roku, oraz „nowego” Biuletynu Zamówień Publicznych, funkcjonującego od 2021 roku była istotnym utrudnieniem w przeprowadzeniu analiz. W „nowej” bazie dał się zauważyć wyraźny postęp w wystandaryzowaniu przechowywanych informacji, ich dokładności, uporządkowaniu i powiązaniu ze sobą. Dzięki temu w trakcie przetwarzania danych nie napotkano na poważne problemy. Aktualny kształt „nowego” Biuletynu Zamówień Publicznych jest więc adekwatny do prowadzenia analiz. Jedynymi polami, w przypadku których widoczna była możliwość pewnej poprawy, są Krajowe Numery Identyfikacyjne – zamawiającego, a przede wszystkim wykonawcy. Czasami znajdował się w nich NIP, a czasami REGON, czasami ze wskazaniem typu identyfikatora, a czasami nie. Niejednolite było również oznaczenie kraju identyfikatora

podatkowego – czasami poprzedzony był literami PL, czasami nie. Ponadto w identyfikatorach nieregularnie występowało kilka znaków interpunkcyjnych, przede wszystkim myślników. Wskazane byłoby wystandaryzowanie zawartości tych pól, a najlepiej umieszczenie numerów NIP i REGON w osobnych polach (z pozostawieniem możliwości wskazania również identyfikatora zagranicznego). Usprawniłoby to nie tylko ewaluacje i inne analizy prowadzone na danych o zamówieniach publicznych, ale i przetwarzanie danych w innych celach, w szczególności łączenie informacji z różnych źródeł.