



UBiK BC

Business Consulting

**Przetargi instytucji
publicznych w obszarze
ICT na przykładzie
oprogramowania
biurowego i systemowego
w okresie od lipca 2006
do czerwca 2007**

Raport analityczny

Sierpień 2007

UBiK BC
Business Consulting



Spis treści

Wstęp.....	3	Poprawność opisu przedmiotu zamówienia.....	14
Streszczenie.....	4	Największy zamawiający	15
Aspekty prawne.....	5	Studia przypadków.....	16
Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.....	5	ZUS - przetarg na zakup 25.000 pakietów licencji na oprogramowanie biurowe i systemowe.....	17
Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.....	7	CBA - przetargi na komputery z oprogramowaniem.....	18
Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.....	8	Wojewódzkie ośrodki informatyki - administracja publiczna odsprzedawcą produktów firmy Microsoft.....	19
Plan Informatyzacji Państwa 2007-2010.....	8	Pomorski oddział NFZ - wymóg dostosowania do istniejącej infrastruktury informatycznej argumentem przeciw równoważności.....	22
Rekomendacje MSWiA dotyczące wymagań zamawiającego względem parametrów technicznych sprzętu komputerowego.....	9	Ministerstwo Edukacji Narodowej - przetargi na zakup kilkudziesięciu tysięcy komputerów.....	23
Analizy zagregowane.....	10	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - oprotestowane zamówienia sprzętu komputerowego i oprogramowania.....	26
Metodyka.....	10		
Wartość i liczba przetargów.....	11		
Liczba licencji.....	12		



Wstęp

Zamówienia publiczne stanowią istotną część polskiego rynku teleinformatycznego. W roku 2005 ich wartość wynosiła ponad 2,8 mld zł, a w roku 2006 ponad 3 mld zł, co stanowi odpowiednio 17% i 18% całej wartości rynku.¹ W roku 2007 i w latach kolejnych spodziewany jest znaczny wzrost tego sektora, związany przede wszystkim z realizacją Planu Informatyzacji Państwa 2007-2010, obejmującego projekty o sumarycznej wartości 3,5 mld zł oraz napływem środków unijnych, przeznaczonych na wzrost innowacyjności oraz wdrożenia systemów teleinformatycznych.

Niniejszy raport powstał w wyniku analizy przetargów ogłoszonych w okresie od lipca 2006 do czerwca 2007, w której uwzględniano przetargi na oprogramowanie biurowe i systemy operacyjne wraz z próbą oszacowania jego wartości.

Celem dokumentu jest ilościowe i jakościowe

przedstawienie zjawisk i trendów obecnych w obszarze zamówień publicznych na oprogramowanie. Raport powinien również stanowić użyteczne narzędzie dla firm ubiegających się o zamówienia publiczne.

¹ Dane DIS za rok 2006 w raportach analitycznych banków.



Streszczenie

W wyniku rocznej analizy ponad 170 przetargów publicznych na oprogramowanie systemowe i pakiety biurowe o wartości blisko 155,5 mln zł można stwierdzić, iż zamówienia te w znakomitej większości mają charakter dyskryminujący dla niektórych dostawców.

Chociaż prawo (zarówno w postaci podstawowego aktu regulującego sferę przetargów – ustawy Prawo zamówień publicznych, jak innych – w tym ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz rozporządzenia Rady Ministrów o Planie Informatyzacji Państwa) jasno określa obowiązek zachowania warunków uczciwej konkurencji, neutralności technologicznej państwa i niedyskryminacji rozwiązań informatycznych - realia przeprowadzenia przetargów są inne.

W ponad 88% badanych przypadków niezgodnie z przepisami sformułowano opis przedmiotu zamówienia w sposób, który preferował dostawę

konkretnego rozwiązania, uniemożliwiając tym samym konkurencję ze strony alternatywnych produktów innych dostawców. Wobec powyższego, jeden producent oprogramowania – firma Microsoft – posiada obecnie dominującą pozycję w analizowanym segmencie rynku.

Raport uzupełniono o analizy szczególnie interesujących przypadków zamówień publicznych, w tym obejmujących takie zjawiska jak: przetargi bez zachowania warunków równoważności, niegospodarność w nabywaniu oprogramowania oraz jego sprzedaż przez wojewódzkie ośrodki informatyki.



Aspekty prawne

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

Podstawowym aktem prawnym, regulującym sferę przetargów publicznych jest ustawa Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 (Dz. U. 2004 r. Nr 19 poz. 177 z późn. zm.; dalej nazywana PZP).

Jedną z fundamentalnych zasad PZP jest zapewnienie warunków uczciwej konkurencji. Zawiera się ona w art. 7 ust. 1, stanowiącym iż zamawiający (instytucja podlegająca PZP i dokonująca zakupu w trybach przewidzianych ustawą) ma obowiązek prowadzić postępowanie w sposób zapewniający warunki uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców (podmiotów ubiegających się o udzielenie zamówienia). Uszczegółowienie tej dyspozycji znajduje się także w art. 29 ust. 2 i 3, które dotyczą sposobu opisanego przez zamawiającego przedmiotu zamówienia. Zgodnie z przepisami nie

może ono utrudniać uczciwej konkurencji. Przedmiot zamówienia nie może być zdefiniowany poprzez zastosowanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, o ile inny sposób opisu jest niemożliwy. Wówczas jednak zamawiający ma bezwzględny obowiązek uzupełnienia opisu o sformułowanie „lub równoważne”. Równoważność zostać musi zagwarantowana także w przypadku użycia norm, jako odniesienia do opisu przedmiotu przetargu (art. 30). Należy zauważyć, iż ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków w zakresie stosowania powyższych zasad. Precyzuje także

Jedynie w uzasadnionych przypadkach zamawiający może określić przedmiot przetargu przy pomocy znaków towarowych. Musi jednak uzupełnić je sformułowaniem "lub równoważne" (art. 29 i 30 PZP).

wysokość kar finansowych, jakie grożą zamawiającemu² za złamanie lub niestosowanie przepisów, w tym w szczególności za określenie warunków udziału lub opis przedmiotu zamówienia utrudniający wolną konkurencję (art. 200 ust. 2). Wynoszą one odpowiednio: 3 tys. zł dla zamówień poniżej 137/211/422 tys. EUR i 30 tys. zł powyżej tego progu (art. 201 ust. 1 i 2).

11 czerwca weszła w życie istotna nowelizacja PZP (ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw). Zmiany przepisów miały na celu przede wszystkim ułatwienie i przyspieszenie procedur, do przestrzegania których zobligowani są zamawiający. Fakt ten znalazł odbicie w nowych definicjach rodzajów zamówień i ich progów, zmianach procedur odwoławczych oraz skróceniu minimalnych ustawowych terminów.

Nowelizacja ustawy PZP uprościła procedury zamówień publicznych, m.in. poprzez skrócenie ustawowych terminów, nowe definicje zamówień i podwyższenie ich progów, jak również ograniczenie środków ochrony prawnej wykonawców.

Przed nowelizacją istniały 3 progi zamówień: od 6 do 60 tys. EUR – tzw. zamówienia "podprogowe" z uproszczoną procedurą i skróconą drogą odwoławczą; od 60 do 137, 211 lub 422 tys. EUR (w zależności od statusu zamawiającego) – zamówienia z ogłoszeniami publikowanymi w Biuletynie Zamówień Publicznych i pełną procedurą odwoławczą; oraz powyżej 137, 211 lub 422 tys. EUR dla tzw. zamówień „europejskich”, z wydłużonymi terminami składania ofert oraz obowiązkiem publikacji w oficjalnym publikatorze urzędowym UE – Tenders Electronic Daily.

² Za wyjątkiem jednostek budżetowych sektora finansów publicznych (w rozumieniu ustawy o finansach publicznych), których sankcje reguluje osobna ustawa – o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zamówienia o wartości szacunkowej poniżej 6 tys. EUR nie podlegały przepisom ustawy. Po nowelizacji próg stosowania PZP wzrósł do 14 tys. EUR. Zlikwidowano także zamówienia „podprogowe”, choć część ich cech nadano przetargom o wartości poniżej 137/211/422 tys. EUR. Obecnie np. jedynie wykonawcom w ramach „europejskich” zamówień o wartości powyżej 137/211/422 tys. EUR przysługuje pełna ochrona prawna (obejmująca protest, odwołanie i skargę do sądu).

Środki ochrony prawnej wykonawcy, jakie definiuje ustawa, to protest (art. 180 – 183), odwołanie (art. 184 – 193) oraz skarga do sądu (art. 194 – 198), przy czym w przypadku zamówień o wartości od 14 do 137/211/422 tys. EUR możliwa jest jedynie pierwsza forma.

Protest może być złożony przez dowolny pomiot, o ile udowodni on, iż ma interes prawny w toczącym się postępowaniu (lub jego interes prawny może uciec w jego wyniku). Dodatkowo Prezes UZP publikuje listę organizacji (np. izb gospodarczych) uprawnionych do udziału w postępowaniu protestacyjnych z mocy ustawy. W praktyce istotne jest, by podmiot dokonujący czynności prawnej, polegającej na złożeniu protestu, potwierdził swoją tożsamość załączając wypis z KRS.

PZP rozróżnia protesty na czynność (lub zaniechanie czynności) zamawiającego oraz protesty na treść ogłoszenia o zamówieniu lub dokumentu SIWZ (Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia). O ile w przypadku pierwszym protest można w praktyce złożyć w dowolnym momencie³, o tyle w drugim jest określony: dla zamówień poniżej 137/211/422 EUR wynosi 7 dni, a dla zamówień powyżej tej

³ Protest musi zostać złożony w terminie 7 dni od momentu powzięcia przez wykonawcę informacji stanowiącej podstawę do złożenia protestu (art. 180 ust. 2), przy czym protest zostanie uznany za wniesiony, jeśli dotrze do zamawiającego w sposób, który umożliwił mu zapoznanie się z treścią oraz przed podpisaniem przez niego umowy, będącej wynikiem rozstrzygnięcia przetargu (art. 180 ust. 6).

kwoty – 14 dni (licząc od daty opublikowania SIWZ).⁴ Zgodnie z Ustawą, po przeprowadzeniu postępowania, które odbywa się drogą pisemną i w którym brać mogą także wykonawcy inni niż wnoszący protest (o ile odpowiedzieli na wezwanie do udziału w nim), zamawiający podejmuje decyzję rozstrzygającą. Dla przetargów o wartości poniżej 137/211/422 tys. EUR jest ona ostateczna i nie istnieje możliwość odwołania się do wyższej instancji. Przy zamówieniach „europejskich” wykonawca może złożyć do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych odwołanie od negatywnej decyzji zamawiającego w ciągu 5 dni od jej otrzymania (art. 184 ust. 2). Odwołanie wiąże się z koniecznością wniesienia wpisu (art. 185 ust. 1), którego wysokość wynosi 20 tys. zł. Jest on niezbędny, by Krajowa Izba Odwoławcza (instytucja powołana w wyniku nowelizacji w miejsce arbitrow UZP) rozpatrzyła odwołanie, co nastąpić musi najpóźniej w ciągu 15 dni (art. 187 ust. 1). W zależności od orzeczenia, wpis zwracany jest wykonawcy składającemu odwołanie w całości lub pomniejszony o koszt postępowania.

Tylko w przypadku zamówień o wartości powyżej 137, 211 lub 422 tys. EUR wykonawcom przysługuje pełna ochrona prawna, na którą składa się protest, odwołanie oraz skarga do sądu. W przetargach od 14 do 137/211/422 tys. EUR możliwe są jedynie protesty.

Trzecią instancją odwoławczą jest skarga do sądu powszechnego, która rozpatrywana jest zgodnie z postanowieniami Kodeksu Cywilnego (art. 194 ust. 1 i 2). Jej wniesienie następuje za pośrednictwem Prezesa UZP w ciągu 7 dni od

uzyskania przez wykonawcę orzeczenia KIO (art. 192 ust. 2), co wiąże się z jednorazową opłatą wysokości 3 tys. zł (art. 5 nowelizacji). Sąd rozpoznaje skargę najpóźniej w terminie miesiąca od dnia jej wpłynięcia (art. 198 ust. 1), przy czym od decyzji sądu nie przysługuje kasacja (art. 198 ust. 4).

Istotną zmianą, jaką wprowadza nowelizacja, jest dopisanie licencji na oprogramowanie do katalogu umów zawieranych na czas nieokreślony (art. 143 ust. 1). Ponieważ zgodnie z ustawą wszystkie umowy, będące wynikiem postępowania w ramach PZP (za wyjątkiem określonych przypadków), muszą być zawierane na czas określony⁵, przed nowelizacją istniała niejasność, co do legalności bezterminowych licencji zakupionych w wyniku przetargów publicznych.

Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

Przedmiotem ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 2005 r. Nr 64 poz. 565 z późn. zm.) są regulacje w zakresie zasad ustanawiania planów informatyzacji państwa oraz projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu, ustalania minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych i zasad wymiany informacji drogą elektroniczną. Ustawa stanowi, obok PZP, podstawowy czynnik prawny, mający wpływ na kształt zamówień IT w sektorze publicznym (katalog instytucji publicznych niepodlegających ustawie określony jest w art. 2 ust. 3).

Jedną z podstawowych zasad ustawy jest równe traktowanie różnych rozwiązań informatycznych,

⁴ Przytoczone daty odnoszą się do przetargu nieograniczonego (art. 180 ust. 3). W przypadku innych trybów, gdy SIWZ udostępniany jest wybranym wykonawcom, protesty na jego treść składać można w ciągu 7 dni, lecz nie później niż 3 dni (dla przetargów poniżej 137/211/422 tys. EUR) lub 6 dni (powyżej 137/211/422 EUR) przed terminem składania ofert (art. 180 ust. 4).

⁵ W przypadku umów zawieranych na czas dłuższy niż 4 lata wymagane jest poinformowanie o tym fakcie Prezesa UZP i przedstawienie uzasadnienia.

Ustawa o informatyzacji (...) z dnia 17 lutego 2005 r. gwarantuje zachowanie neutralności technologicznej państwa oraz równe traktowanie rozwiązań informatycznych.

szczególnie w obszarze komunikacji pomiędzy podmiotami administracji rządowej i pozostałymi podmiotami (a więc i obywatelami) (art. 13 ust. 1 i 2) oraz zapewnienie neutralności technologicznej państwa. Systemy informatyczne używane do wykonywania zadań publicznych muszą spełniać minimalne wymagania, określone w rozporządzeniu Rady Ministrów⁶, przy czym wymagania te muszą respektować zasadę równego traktowania rozwiązań informatycznych (art. 18 pkt. 1).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W kontekście zamówień publicznych podlegających PZP istotnym aktem prawnym jest ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z dnia 17 grudnia 2004 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 14 poz. 114 z późn. zm.). Przez naruszenie dyscypliny finansów publicznych rozumie się w szczególności udzielenie zamówienia publicznego z pominięciem PZP w ogóle, ze złamaniem przepisów PZP, w tym również gdy przedmiot zamówienia lub warunki przystąpienia do przetargu zostały określone w sposób naruszający zasady uczciwej konkurencji (art. 17 ust. 1). W praktyce oznacza to więc, iż niedotrzymanie przez zamawiającego obowiązków wynikających z art. 7 (warunki uczciwej konkurencji) oraz art. 29

i 30 (opis przedmiotu zamówienia, gwarancja równoważności) grozi sankcjami prawnymi. Karą za naruszenie dyscypliny finansów publicznych może być upomnienie, nagana, kara pieniężna oraz zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznym, przy czym kara finansowa wynosi trzykrotność miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie.

Sankcje nakładane są w wyniku dwuinstancyjnego postępowania przed komisjami orzekającymi działającymi przy odpowiednich jednostkach (art. 46 - 51) i Główną Komisją Orzekającą (art. 52 - 56). Postępowanie rozpoczyna się w rezultacie wniesienia przez kierownika danej jednostki lub organu nadzorującego do właściwego rzecznika dyscypliny zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych (art. 93-95).

Osoba, która w imieniu zamawiającego sformułuje opis przedmiotu zamówienia w sposób łamiący warunki uczciwej konkurencji, narusza dyscyplinę finansów publicznych i podlega karze finansowej wysokości trzykrotnego miesięcznego wynagrodzenia.

Plan Informatyzacji Państwa 2007-2010

Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007 – 2010 został wprowadzony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. (Dz. U. 2007 r. Nr 61 poz. 415) na mocy art. 6 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005.

Przewiduje on 3 priorytetowe działania w kierunku informatyzacji państwa, mające na celu:

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. 2005 r. Nr 212 poz. 1766).

1) przekształcenie Polski w państwo nowoczesne i przyjazne dla obywateli i podmiotów gospodarczych,

2) racjonalizację wydatków administracji publicznej związanych z informatyką i jej rozwojem,

3) wprowadzenie neutralności technologicznej rozwiązań informatycznych wykorzystywanych w procesie informatyzacji administracji publicznej.

Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 przewiduje realizację 5 ponadsektorowych oraz 22 sektorowych projektów informatycznych wartości 3,5 mld zł. Zakłada także wprowadzenie neutralności technologicznej rozwiązań informatycznych.

Priorytety mają być wypełniane poprzez projekty informatyczne, których listę, opisy oraz ogólne harmonogramy realizacji zawiera Plan. W latach 2007 – 2013 ma zostać przeprowadzonych 5 ponadsektorowych oraz 22 sektorowe przedsięwzięcia teleinformatyczne, na kwotę w sumie 3,5 mld zł, z czego w latach 2007-2010 wydanych zostanie 2,5 mld zł. Tak znaczące plany inwestycyjne administracji centralnej stanowią dużą szansę dla przedsiębiorstw z branży i będą miały w najbliższych latach istotny wpływ na udział sektora publicznego w rynku ICT w Polsce oraz wartość tego rynku w ogóle.

Rekomendacje MSWiA dotyczące wymagań zamawiającego względem parametrów technicznych sprzętu komputerowego

12 stycznia 2007 Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął dokument „Rekomendacje Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące zasad formułowania wymagań zamawiającego dla wybranych parametrów technicznych sprzętu komputerowego”. Zawiera on szereg zaleceń (dobrych praktyk) regulujących sposób opisu wymagań względem wybranych podzespołów komputerów i przeznaczenia, mających zagwarantować wypełnienie postanowień PZP w zakresie art. 29 i 30.

Chociaż nie zawierają one rekomendacji dotyczących systemów operacyjnych i innego oprogramowania, są coraz częściej wykorzystywane przez zamawiających sprzęt komputerowy. Stanowią więc istotny czynnik wpływający na rynek zamówień publicznych w obszarze ICT.

Treść rekomendacji dostępna jest na stronach internetowych MSWiA pod adresem:

<http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/261/3887/>



Analizy zagregowane

Metodyka

Analiza dotyczy przetargów ogłoszonych w okresie od 1 lipca 2006 do 11 czerwca 2007, tj. dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy PZP. Opiera się na cotygodniowym monitoringu oficjalnych publikacji, dotyczących przetargów (Biuletyn Zamówień Publicznych, Portal UZP, Tenders Electronic Daily), serwisów komercyjnych oraz stron internetowych instytucji publicznych. Ponieważ pozyskiwanie danych rozpoczęło w lutym 2007, część analiz dokonywana była wstecznie. W związku z tym dostępne informacje z okresu lipiec 2006 - styczeń 2007 nie zawsze były kompletne (brak możliwości dotarcia do dokumentów SIWZ).

Raport obejmuje przetargi instytucji podlegających ustawie PZP na dostawy pakietów biurowych, desktopowych i serwerowych systemów operacyjnych oraz systemów poczty elektronicznej. W szczególności obejmuje:

- przetargi na licencje pakietów biurowych, systemów operacyjnych oraz poczty elektronicznej, włącznie z innymi aplikacjami, jeśli ze względu na sformułowanie opisu przedmiotu zamówienia lub brak dostępności SIWZ niemożliwe było ich wyłączenie,
- przetargi lub części przetargów na dostawy sprzętu komputerowego z oprogramowaniem o wartości całkowitej zamówienia powyżej 250 tys. zł netto, liczbie zamawianych komputerów powyżej 100 lub wartości oprogramowania co najmniej 50 tys. zł netto.

Wartość przetargów określono na podstawie kwot publikowanych przez zamawiających w ogłoszeniach o wyborze najkorzystniejszej oferty lub oszacowano w oparciu o ceny rynkowe oprogramowania. Podane wartości są kwotami netto.

W niniejszej analizie nie uwzględniono zamówień Ministerstwa Edukacji Narodowej na pracownice komputerowe. Ponieważ postępowania te odbywały się w trybie ograniczonym, dokumenty SIWZ, a co za tym idzie szczegółowy zakres przetargów (liczba komputerów, oprogramowanie) nie były dostępne. Poddane one zostały osobnej analizie w części raportu poświęconej studiom przypadków.

Wartość i liczba przetargów

W analizowanym okresie jednostki rządowej oraz samorządowej administracji publicznej, jak również inne podmioty, zobligowane do stosowania prawa zamówień publicznych, ogłosiły 174 przetargi na oprogramowanie biurowe i systemowe (spełniające przyjęte kryteria) na kwotę około 155,5 mln zł.

Część dostaw oprogramowania realizowana była w ramach zamówień na sprzęt. Wśród analizowanych przypadków postępowań tego typu było 115, o szacowanej wartości oprogramowania 21 mln zł. Pozostałe 131 mln zł przypadło na 59

zamówień (86%), których przedmiotem były wyłącznie pakiety biurowe i systemy operacyjne.

Warto zaznaczyć, iż 7 spośród nich, to umowy ramowe na dostawy produktów firmy Microsoft, zawierane przez instytucje publiczne z odsprzedawcami typu Large Account Reseller, na mocy porozumienia SELECT pomiędzy rządem RP a firmą Microsoft.

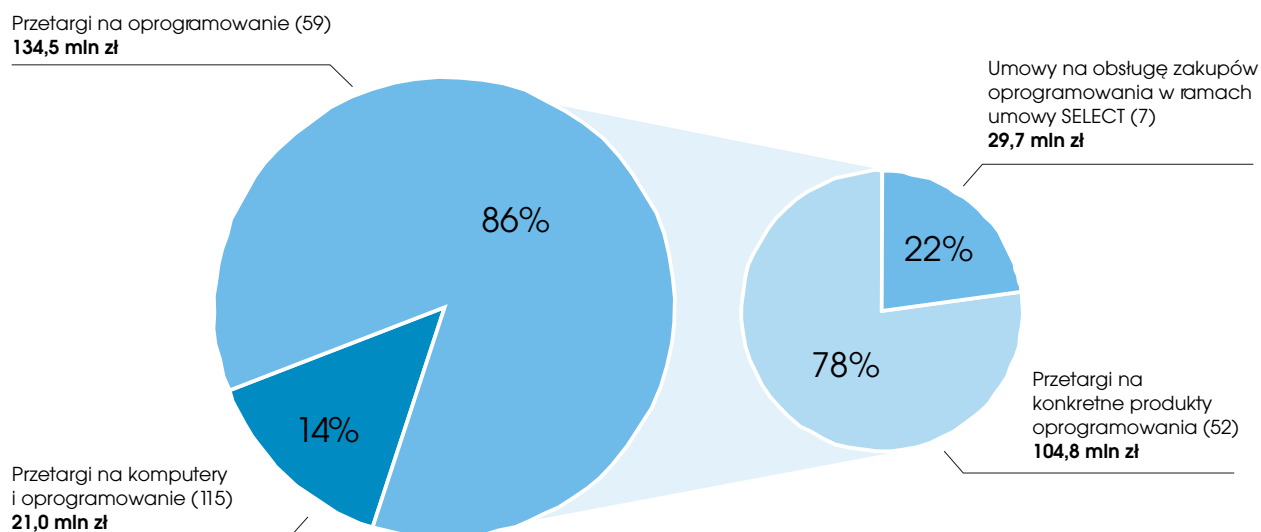
Przeciętnie wartość oprogramowania w zamówieniach sprzętu była znacznie niższa niż w przypadku przetargów na same systemy i aplikacje. Najwyższe średnie wartości osiągnęły przetargi w ramach rządowej umowy SELECT, co ilustruje tabela nr 1.

Tab. nr 1. Średnia wartość zamówienia na oprogramowanie biurowe i systemy operacyjne

Rodzaj przetargu	Wartość (PLN)	Liczba	Średnio (PLN)
Sprzęt i oprogramowanie	21,0 mln	115	0,2 mln
Oprogramowanie, w tym:	134,5 mln	59	2,3 mln
- konkretne produkty	104,8 mln	52	2,0 mln
- umowy ramowe SELECT	29,7 mln	7	4,2 mln

Źródło: analizy UBIK BC

Rys. nr 1. Wartość i liczba zamówień publicznych z uwzględnieniem przetargów na sprzęt z oprogramowaniem oraz obsługi zamówień w ramach umowy Microsoft SELECT



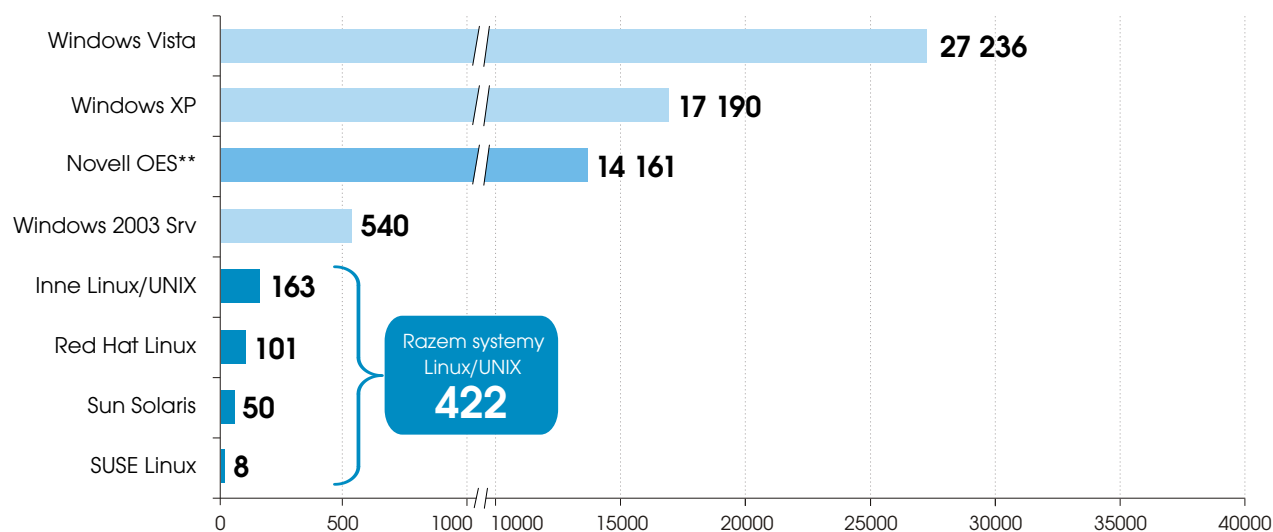
Źródło: analizy UBIK BC

Liczba licencji

W 144 ze 174 przeanalizowanych przetargów administracja publiczna nabyła w sumie ponad 115 tys. licencji na oprogramowanie biurowe i systemowe. Zamówienia dotyczyły ok. 16 produktów/rodzin produktów.

niedawno został wprowadzony na rynek, należy tłumaczyć faktem zakupienia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) 25 tys. szt. uaktualnień systemów Windows „do najnowszej wersji”. Drugim co do wolumenu pojedynczym

Rys. nr 2. Liczba licencji - systemy operacyjne*



*) Poszczególne kategorie obejmują różne odmiany systemów operacyjnych, wersje pełne oraz aktualizacje

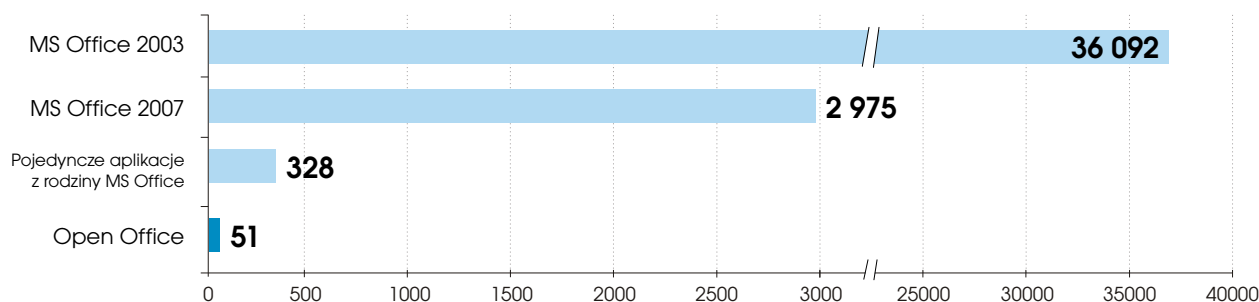
**) Licencje na użytkownika na system NetWare zawarty w pakiecie Open Enterprise Server

Źródło: analiza UBIK BC

W obszarze systemów operacyjnych, zarówno biurowych jak i serwerowych, bezapelacyjnym liderem sektora publicznego była firma Microsoft. W sumie zamówiono prawie 45 tys. licencji systemów Windows z różnych linii. Dużą liczbę licencji Windows Vista, który stosunkowo

dostawcą oprogramowania w tym segmencie była firma Novell z 14 tys. licencji Open Enterprise Server (następca NetWare, licencje na użytkownika). Warto zaznaczyć, iż zakupu tych systemów dokonało w jednym przetargu Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na

Rys. nr 3. Liczba licencji - pakiety biurowe



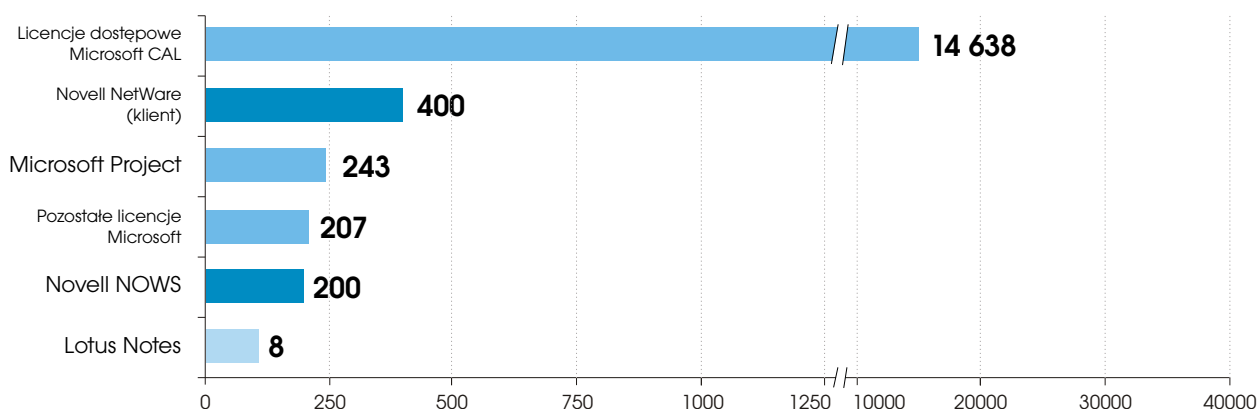
Źródło: analiza UBIK BC

potrzeby urzędów pracy.

W segmencie systemów serwerowych rozwiązania oparte o Linux/UNIX były mniej chętnie nabywane przez administrację niż Windows 2003 Server (422 wobec 540 licencji).

W segmencie pakietów biurowych panuje monopol jednego dostawcy - firmy Microsoft. W badanym okresie sprzedała ona w sumie ponad 39 tys. pakietów z linii 2003, 2007 oraz pojedynczych aplikacji z rodziny Office. Podobnie jak w przypadku systemów operacyjnych, również tutaj znaczna część licencji zakupiona została przez ZUS (20 tys. Office 2003 Standard, 5 tys. Office 2003 Professional).

Rys. nr 4. Liczba licencji - pozostałe oprogramowanie

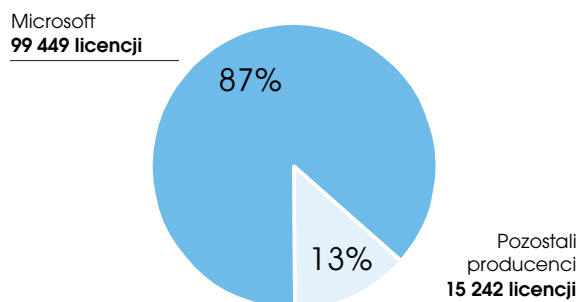


Źródło: analizy UBIK BC

Produkty Open Office i Star Office, mogące stanowić alternatywę dla rozwiązań Microsoft, będące przy tym znacznie tańsze i posiadające porównywalną funkcjonalność, praktycznie nie istnieją w świadomości decydentów polskiej administracji. Dzieje się tak pomimo, iż zapisują one pliki w otwartym standardzie Open Document Format, który jest obecnie jedynym standardem ISO zapisu dokumentów. Wśród analizowanych przypadków tylko Oddział Podlaski Straży Granicznej, w postępowaniu z dnia 12 kwietnia 2007, nabył 50 szt. licencji na pakiet Open Office.

Z innych pozycji zamawianych w ramach

Rys. nr 5. Udział Microsoft w ogólnej liczbie licencji



Źródło: analizy UBIK BC

przetargów na oprogramowanie biurowe i operacyjne, na szczególną uwagę zasługują licencje dostępne Client Access Licence firmy Microsoft. Zgodnie z jej polityką, systemy serwerowe (systemy operacyjne Windows 2003

Server, serwery pocztowe Exchange, serwery baz danych MS SQL Server i inne) wymagają, by aplikacje klienckie łączące się z nimi, posiadały przypisane licencje CAL.⁷ Ich brak równoznaczny jest ze złamaniem umowy licencyjnej i pociąga za sobą konsekwencje prawne. Według naszych szacunków, koszt 14 tys. licencji CAL mógł wynieść ok. 8,6 mln zł.

Podsumowując, w segmencie systemów operacyjnych oraz pakietów biurowych dominującą pozycję posiada Microsoft, z prawie

⁷ Umieszczenie licencji CAL w kategorii "pozostałe oprogramowanie" wynika z przyjętej metodyki monitoringu przetargów.

99,5 tys. licencji zakupionymi w 144 przetargach publicznych (przy czym ponad połowa z nich przypadła na jedno zamówienie ZUS). Udział tej firmy w ogólnej liczbie licencji wynosi więc 87%. Pozostałych 13% (15 tys. licencji) obejmuje firmy takie jak Novell, IBM, Redhat i Sun. Alternatywne rozwiązania, szczególnie open source, miały niewielki udział w zakupach administracji. O ile w zastosowaniach serwerowych posiadają one relatywnie dobrą pozycję konkurencyjną, to w przypadku rozwiązań dla stacji roboczych (systemy operacyjne i aplikacje biurowe) praktycznie się nie liczą.

Poprawność opisu przedmiotu zamówienia

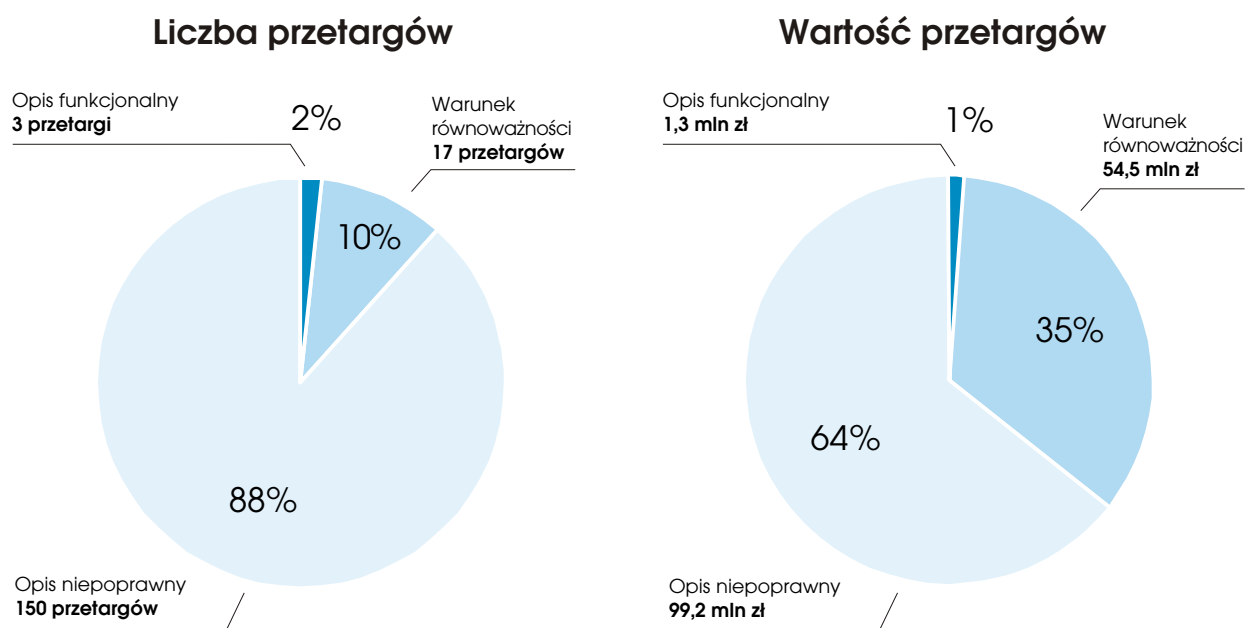
W ramach monitoringu przeanalizowano 170 postępowań przetargowych pod kątem poprawności sformułowań, dotyczących opisu przedmiotu zamówienia. W szczególności ocenialiśmy ich zgodność z art. 7, 29 i 30 ustawy PZP, które mają gwarantować uczciwą konkurencję oraz równe traktowanie wykonawców,

poprzez niedyskryminującą treść SIWZ oraz sformułowanie warunków równoważności.

W 150 przetargach (o wartości ok. 99 mln zł) przedmiot zamówienia określony został wyłącznie poprzez podanie nazwy konkretnej aplikacji lub jej producenta. W naszej ocenie taka praktyka stanowi ewidentne i bezdyskusyjne złamanie art. 29 ust. 3 ustawy. W kolejnych 17 postępowaniach (54,5 mln zł) przedmiot zamówienia był również określany przy użyciu znaków towarowych, jednakże z zastrzeżeniem warunków równoważności (sformułowanie „lub równoważne”). Jedynie w 3 przypadkach (1,3 mln zł) zamawiający określili wymagania funkcjonalne i techniczne wobec oprogramowania, bez odwołania się do nazw produktów firm trzecich.

W rzeczywistości jednak zamówienia, w których określono warunek równoważności lub zastosowano opis funkcjonalny, nie stanowiły gwarancji wolnej konkurencji i braku dyskryminacji wykonawców. Stwierdzono, iż większość z nich zawierała zapisy, które w sposób pośredni preferowały konkretne

Rys. nr 6. Zgodność opisów przedmiotu zamówienia z prawem - ujęcie liczbowe i wartościowe



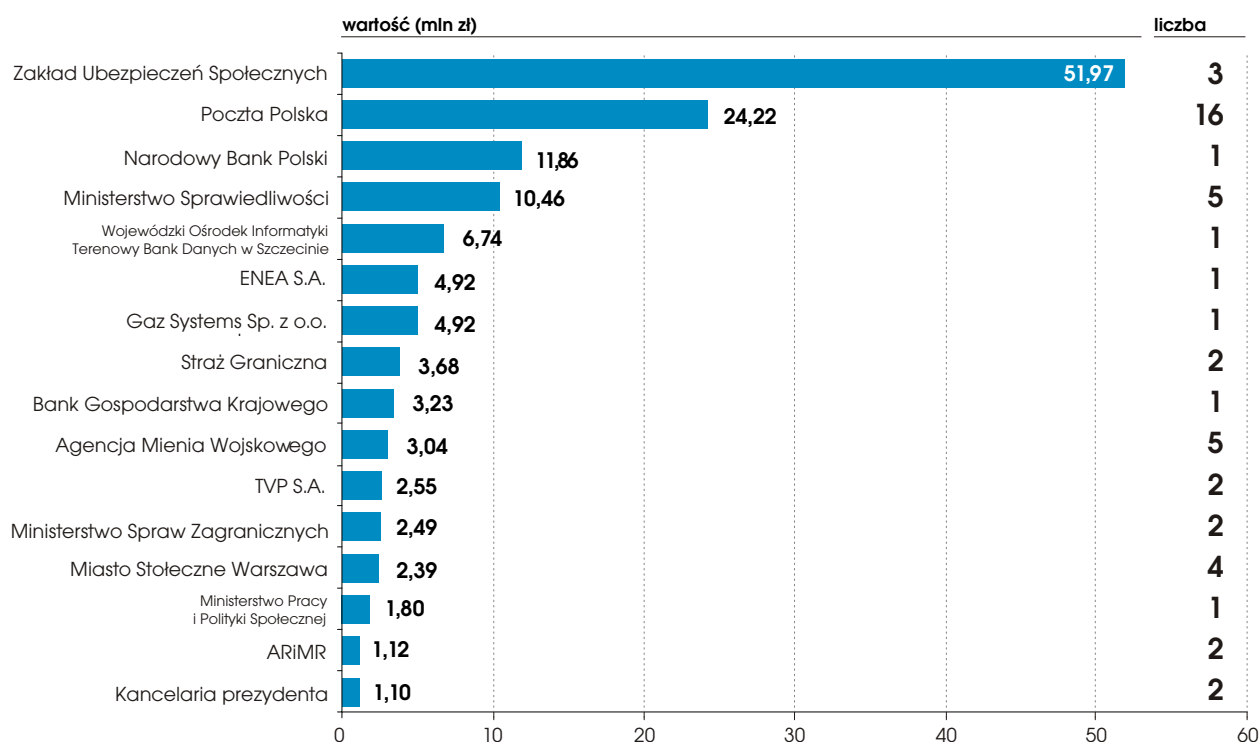
Źródło: analiza UBIK BC

Najwięksi zamawiający

W badanym okresie 16 instytucji publicznych (w tym przedsiębiorstw zobligowanych do stosowania PZP) dokonało zakupów oprogramowania biurowego i systemowego o wartości powyżej 1 mln zł. W sumie w 49 postępowaniach zamówiono software na kwotę ok. 136,5 mln zł, co stanowiło 90% sumarycznej wartości wszystkich analizowanych przypadków.

Największym zamawiającym był Zakład Ubezpieczeń Społecznych z przetargiem na 25 tys. licencji pakietów Office, uaktualnień Windows i 3-letnie wsparcie. Druga w kolejności była Poczta Polska z 16 przetargami na kwotę ponad 24 mln zł. Zamówień o wartości powyżej 10 mln zł dokonały jeszcze Narodowy Bank Polski oraz Ministerstwo Sprawiedliwości.

Rys. nr 7. Wartość i liczba przetargów wg zamawiających (powyżej 1 mln zł)



Źródło: analizy UBIK BC



Studia przypadków

Ponieważ zagregowane analizy ilościowe prezentują jedynie fragmentaryczny - pozbawiony istotnych szczegółów jakościowych - obraz rzeczywistości, uzupełniliśmy niniejszy raport o szczegółowe opisy wybranych postępowań przetargowych. Ich dobór, choć czysto arbitralny, pozwala uwidocznic zjawiska, jakie charakteryzują polski rynek zamówień publicznych na oprogramowanie.

Wybrane studia przypadków:

1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych – przetarg na zakup 25.000 pakietów licencji na oprogramowanie biurowe i systemowe.

2. Centralne Biuro Antykorupcyjne – przetargi na komputery z oprogramowaniem.

3. Wojewódzkie ośrodki informatyki – administracja publiczna odsprzedawcą produktów firmy Microsoft.

4. Pomorski oddział NFZ – wymóg dostosowania do istniejącej infrastruktury informatycznej argumentem przeciw równoważności.

5. Ministerstwo Edukacji Narodowej – przetargi na zakup kilkudziesięciu tysięcy komputerów.

6. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – oprotetowane zamówienia sprzętu komputerowego i oprogramowania.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych - przetarg na zakup 25.000 pakietów licencji na oprogramowanie biurowe i systemowe

W dniu 14 grudnia 2006 Zakład Ubezpieczeń Społecznych ogłosił przetarg nieograniczony o podanej przez zamawiającego szacunkowej wartości⁸ powyżej 137 tys. EUR na dostawę oprogramowania systemowego i biurowego.⁹

Przedmiot zamówienia obejmował zakup 20 tys. licencji pakietu Microsoft Office 2003 Standard oraz 5 tys. wersji Professional, a także 25 tys. uaktualnień systemów operacyjnych Windows do najnowszej wersji. Zamawiane oprogramowanie miało być objęte 36-miesięczną opieką serwisową z zapewnieniem dostaw aktualizacji oprogramowania w tym samym okresie. Dodatkowo, w warunkach umowy licencyjnej określono, iż wykonawca zapewni pomoc techniczną, szkolenia, a także zezwoli na instalowanie oprogramowania na domowych komputerach pracowników ZUS.

Zamawiający określił przy tym szczegółowe warunki równoważności dla programów biurowych, w tym. m. in. zawartość pakietów, ich funkcjonalność, zdolność do odczytywania konkretnych formatów plików oraz możliwość współpracy z innymi systemami. Sposób sformułowania tych warunków uniemożliwił jednak zaoferowanie produktów firm innych niż Microsoft.

W przypadku drugiej części zamówienia, tj. uaktualnień systemów Windows, zamawiający nie przewidział możliwości składania ofert równoważnych i nie podał tym samym warunków równoważności.

⁸ Zgodnie z PZP instytucja rozpisująca przetarg ma obowiązek oszacować wartość zamówienia celem przypisania mu właściwej kategorii.

⁹ Zamówienie nr TZ/370/21/06 „Dostawa oprogramowania dla stacji roboczych wraz z opieką serwisową” z dnia 14 grudnia 2006, opublikowane w Tenders Electronic Daily (oficjalny publikator UE) dnia 16 grudnia 2006 pod numerem 256820-2006.

Termin składania ofert upłynął dnia 1 lutego 2007. W przetargu wzięło udział dwóch wykonawców, którzy zaproponowali ceny 62.860.256 zł oraz 66.639.032 zł brutto. Przetarg wygrała firma Fujitsu Siemens Computers Sp. z o.o., która zaproponowała niższą kwotę (jedynym kryterium wyboru oferty była cena).

W wyżej opisanym przetargu ZUS dopuścił się naruszenia zapisów PZP, gwarantujących uczciwą konkurencję. Sposób sformułowania opisu przedmiotu zamówienia (brak równoważności dla systemów operacyjnych oraz nieobiektywne warunki równoważności dla pakietów biurowych) uniemożliwił zaoferowanie alternatywnych rozwiązań.

Poza kwestią formalno-prawną pod wątpliwość poddać można również zasadność nabycia oprogramowania o tak bogatej funkcjonalności. Wg badań OSDL Desktop Web Survey 2005 aż 32% użytkowników korzysta z aplikacji biurowych jedynie w podstawowym zakresie. Być może więc również w przypadku ZUS możliwe było by zastąpienie w części zastosowań drogich programów Microsoft Office alternatywnymi rozwiązaniami open source, np. Open Office, o bardzo zbliżonej funkcjonalności i znacznie niższej cenie? Nie wiadomo jak dotąd, czy ZUS dokonał wnikliwej analizy i oceny rzeczywistych potrzeb przed rozpisaniem przetargu

* * *

Należy również zauważyć, że oddzielnie prowadzone były postępowania w sprawie zakupu komputerów. W kwietniu 2006 ZUS ogłosił przetarg na zakup 7 tys. komputerów na kwotę 17 mln zł. Do końca czerwca 2007 postępowanie to nie zostało rozstrzygnięte (z powodu protestów firm Consortia i Action, których oferta spełniała

wszystkie wymogi zamawiającego i była najtańsza, a mimo to przegrała na rzecz firmy Dell). Następnie 29 czerwca 2007 rozpisany został przetarg ograniczony na kolejne 5 tys. stacji roboczych z systemami operacyjnymi o szacowanej wartości 15 mln zł.¹⁰ W lipcu 2007 ZUS ogłosił trzy kolejne zamówienia na sprzęt komputerowy, tym razem w liczbie 13 tys. sztuk.¹¹ Tym samym wymienionych zostanie 25 tys. z 30 tys. stacji roboczych będących w posiadaniu Zakładu. Powyższe fakty oznaczają, iż ZUS kupił licencje na oprogramowanie zanim dokonał zakupu komputerów, na których powinno ono pracować.

Wg naszego oszacowania, koszt zakupu 25 tys. pakietów oprogramowania złożonego z systemu operacyjnego, pakietu biurowego oraz usługi 3-letniego wsparcia razem z komputerami (w ramach licencji OEM) wyniósłby prawie 55 mln zł. Nie można więc wykluczyć, iż strategia ZUSu, polegająca na osobnym zakupie licencji, mogła kosztować podatników dodatkowo prawie 8 mln zł.

Centralne Biuro Antykorupcyjne – przetargi na komputery z oprogramowaniem

Powstałe w 2006 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym. Jako organ państwowy, w zakresie zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane, podlega przepisom ustawy PZP. Ze względu na pełnioną misję, powinna nie tylko stać na straży prawa, lecz sama również się do niego bezwzględnie stosować.

W okresie od września 2006 do czerwca 2007 na potrzeby CBA rozpisano 5 przetargów w sumie na 574 komputery (166 laptopów i 408 stacji roboczych) oraz oprogramowanie do nich:

- Dnia 29 września 2006 Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Ministrów zamówiło dla CBA 100 sztuk komputerów z Windows XP Professional wraz z 50 licencjami Microsoft Office 2003 Professional i 50 licencjami Microsoft Office 2003 Basic; szacowana wartość oprogramowania to 110 tys. zł (postępowanie nr CBA/PN/327/06).
- 28 lutego 2007 Centralne Biuro Antykorupcyjne rozpiło przetarg na dostawę 80 laptopów z oprogramowaniem Windows XP Professional oraz Microsoft Office 2003; szacowana wartość oprogramowania to 102 tys. zł (postępowanie nr 9/ZP/CBA/2007).
- 18 maja 2007 zamówiono 2 laptopy z Windows Vista Business oraz Microsoft Office 2007 Pro (postępowanie nr 23/ZP/CBA/2007).
- 13 czerwca 2007 ogłoszono postępowanie, którego przedmiotem jest wybór dostawcy, z którym zawarta zostanie umowa ramowa na sukcesywne dostawy komputerów wraz z oprogramowaniem. Jej zakres obejmuje w sumie 308 stacji roboczych oraz ok. 54

¹⁰ Postępowanie numer TZ/370/70/07; oszacowanie wartości za newsletterem Teleinfo24 z dnia 2 lipca 2007.

¹¹ Początkowo doniesienia prasowe określały planowaną liczbę komputerów, które miał zamówić ZUS w lipcu 2007, na 18 tys. szt. o wartości 40 mln zł ("ZUS nie może żyć bez komputerów Della", Puls Biznesu, 13 czerwca 2007).

komputery przenośne, wszystkie z systemami operacyjnymi Windows; szacowany koszt oprogramowania to 145 tys. zł (postępowanie nr 28/ZP/CBA/2007).

- 27 czerwca 2007 CBA opublikowało ogłoszenie o przetargu na 30 komputerów przenośnych z oprogramowaniem systemowym Windows XP Professional o szacowanej wartości oprogramowania ok. 12 tys. zł (postępowanie nr 34/ZP/CBA/2007).

We wszystkich wyżej wymienionych przypadkach CBA określiło przedmiot zamówienia (w zakresie oprogramowania) za pomocą znaków towarowych firmy Microsoft. Jedynie w 2 z 5 przetargów (z 28 lutego i 18 maja) w dokumentach SIWZ była mowa, nie wprost, o możliwości złożenia ofert równoważnych. Nie sprecyzowano tam jednak konkretnych warunków równoważności, pozostawiając je subiektywnej ocenie zamawiającego. W pozostałych postępowaniach brak jakiegokolwiek wskazania możliwości oferowania rozwiązań równoważnych do przedstawionych w opisie przedmiotu zamówienia. Taka praktyka stanowi złamanie art. 29 PZP.

Dopuszczenie równoważnych produktów opartych o open source (system Linux i pakiet biurowy Open Office) mogło by przyczynić się do oszczędności rzędu 96% (16 tys. zł wydanych na rozwiązania o otwartym kodzie wobec ok. 380 tys. zł).

Wojewódzkie ośrodki informatyki – administracja publiczna odsprzedawcą produktów firmy Microsoft

Wojewódzkie Ośrodki Informatyki (działające także pod nazwami Wojewódzkie/Terenowe Banki Danych) to jednostki budżetowe lub gospodarstwa pomocnicze, istniejące przy Urzędach Wojewódzkich. Ich działalność regulowana jest m.in. ustawą o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 (Dz. U. 1998 r. Nr 155, poz. 1014), rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 8 maja 1991 w sprawie gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych (Dz. U. 1991 r. Nr 42, poz. 185 z późn. zm.), a także zarządzeniami odpowiednich wojewodów oraz ich wewnętrznymi statutami i regulaminami. Część ośrodków finansuje się samodzielnie z własnej działalności.

Do zadań Wojewódzkich Ośrodków Informatyki należy m.in. obsługa teleinformatyczna urzędów wojewódzkich, wdrażanie systemów informatycznych w jednostkach finansów publicznych, prowadzenie ewidencji ludności, a także innych baz danych wraz z ich udostępnianiem oraz organizowanie szkoleń. Realizują one również zadania zlecone przez MSWiA oraz Krajowe Biuro Wyborcze.

Jak wykazała analiza stron internetowych tych instytucji, co najmniej trzy z nich są odsprzedawcami oprogramowania firmy Microsoft i oferują jej produkty innym jednostkom administracji publicznej w ramach umowy SELECT. Wspomniana umowa, zawarta między Rządem RP, a Microsoft Ireland, jest standardowym porozumieniem, które proponuje firma z Redmond odbiorcom o największym wolumenie sprzedaży. Gwarantuje ona prawo do nabywania licencji po obniżonych cenach, często z dodatkowymi rabatami przyznawanymi przez przedstawicieli typu Large Account Reseller.

Rys. nr 8. Strona internetowa OIWUW w Poznaniu



Źródło: zrzut ekranu strony OIWUW zamieszczony na stronie <http://prawo.vagla.pl/node/7325>, 2007-06-18

Fakt, iż niektóre organy administracji rządowej rozprawdzają i promują produkty jednego dostawcy, bezsprzecznie świadczy o konflikcie interesów i w konsekwencji prowadzić może do łamania przepisów PZP, dotyczących zapewnienia warunków uczciwej konkurencji.

Poniżej przedstawiamy listę ośrodków będących odsprzedawcami produktów firmy Microsoft:

Ośrodek Informatyki Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego

Do czerwca 2007 na stronach internetowych OIWUW (<http://oi.poznan.uw.gov.pl>) publikowana była pełna oferta oprogramowania z cennikiem. Przypadek ten został opisany m.in. w serwisie internetowym Vagla.pl („Administracja rządowa sprzedaje produkty Microsoft?” z dnia 16 czerwca 2007, <http://prawo.vagla.pl/node/7325>). Po tej oraz kilku innych publikacjach prasowych, oferta oprogramowania SELEC

zniknęła ze stron OIWUW. Natomiast adres, pod którym był dostępny plik z cennikiem, jest obecnie nieaktywny (http://oi.poznan.uw.gov.pl/produkty_oprogram.htm).

Co ciekawe, statut Ośrodka nie przewidywał działalności polegającej na dystrybucji oprogramowania. Stwierdza on jedynie ogólnie: „Ośrodek świadczy usługi informatyczne i szkoleniowe z zakresu informatyki na rzecz Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu,

jednostek administracji publicznej oraz osób fizycznych i prawnych.” Nagła reakcja OIWUW, polegająca na usunięciu ze swoich stron oferty, mogła być spowodowana stwierdzeniem nielegalności wcześniejszych działań i obawą przed konsekwencjami po ich nagłośnieniu.

Wojewódzki Ośrodek Informatyki – Terenowy Bank Danych w Szczecinie

Ośrodek Informatyki w Szczecinie informuje o ofercie oprogramowania Microsoft na swojej

Rys. nr 9. Strona główna WOI-TBD w Szczecinie



Źródło: <http://www.tbd.szczecin.pl>, 2007-07-03

stronie głównej (<http://www.tbd.szczecin.pl>). Cennik nie jest jednak dostępny – informacje można uzyskać telefonicznie. Komunikat zdobią loga produktowe Microsoft Windowsi Microsoft Office. Podobnie jak w poprzednim przypadku, statut WOI-TBD nie przewiduje sprzedaży oprogramowania, a jedynie „świadczenie usług z zakresu informatyki”.

O skali opisywanego zjawiska świadczyć może wartość przetargu, jaki ogłosił WOI-TBD 13 marca 2007 (nr TBD-59/06). Jego przedmiotem był zakup licencji na oprogramowanie Microsoft w ramach umowy SELECT. Zamawiający określił maksymalną dopuszczalną wartość zamówienia na kwotę 10 mln zł. Za najkorzystniejszą ofertę uznano propozycję firmy Comarch SA, gwarantującą upust wysokości 17,8% od cen katalogowych obowiązujących administrację publiczną.

Centrum Informatyki i Obsługi Administracyjnej

Trzecią instytucją prowadzącą sprzedaż programów Microsoftu dla jednostek administracji w ramach umowy SELECT jest

mazowieckie Centrum Informatyki i Obsługi Administracyjnej. Na stronach udostępniony został dokładny ich cennik (wytworzony przez korporację Microsoft), obejmujący ponad 13 tys. pozycji.

Przedstawione powyżej przypadki komercyjnej działalności jednostek administracji rządowej, stanowią przykład konfliktu interesów. Ośrodki Informatyki, będące elementem kanału dystrybucji producenta oprogramowania (prywatnej zagranicznej korporacji), działają przede wszystkim na jego rzecz, nie biorąc pod uwagę dobra obywateli. Podejmując aktywną dystrybucję i promocję oprogramowania Microsoft, przyczyniają się do technologicznego uzależnienia instytucji państwowych od tego dostawcy.

Działanie to jednak przede wszystkim jest niezgodne z polskim prawem. Jest złamaniem zasady neutralności technologicznej państwa i przyczynia się do ograniczania konkurencji dostawców w obszarze zamówień publicznych.

Rys. nr 8. Strona internetowa CIOA



Źródło: http://www.cioa.pl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=39&Itemid=219 2007-07-03

Pomorski oddział NFZ – wymóg dostosowania do istniejącej infrastruktury informatycznej argumentem przeciw równoważności

Dnia 16 marca 2007 Pomorski Oddział Narodowego Funduszu Zdrowia z siedzibą w Gdańsku ogłosił przetarg na dostawę sprzętu komputerowego z oprogramowaniem. Przedmiotem postępowania, realizowanego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości poniżej 137.000 EUR było 185 szt. komputerów stacjonarnych, 10 szt. laptopów oraz 31 szt. monitorów. W części III dokumentu SIWZ w sposób szczegółowy określone zostały wymagania techniczne zamawianego sprzętu. W części dotyczącej systemów operacyjnych, NFZ określił je w sposób następujący:

„System operacyjny zapewniający współpracę z Systemem Informatycznym POW NFZ, umożliwiającym pracę w sieci obsługujący domenę opartą o TCP/IP.”*

Teoretycznie taki opis zgodny jest z art. 30 PZP, określa bowiem funkcje, jakie powinno spełniać nabywane rozwiązanie. Zamieszczone wyjaśnienie precyzuje:

„) Zgodnie z rekomendacją producenta Systemu Informatycznego NFZ wymagany jest system operacyjny MS Windows XP Pro PL z SP2”.*

Użyta została nazwa produktu lecz bez sformułowania „lub równoważne”, co stanowi naruszenie przepisów PZP. W rzeczywistości więc wszystkie ze 195 zamawianych komputerów obligatoryjnie musiały być wyposażone w system operacyjny Windows. Po co więc NFZ zastosował zapis odwołujący się do bliżej nieokreślonej rekomendacji producenta systemu informatycznego? Naszym zdaniem działanie to stanowi próbę obejścia prawa i zdjęcia z zamawiającego ewentualnej odpowiedzialności

za niezgodne z Ustawą PZP sformułowanie opisu przedmiotu przetargu. Co więcej, taka praktyka dowodzi silnego technologicznego uzależnienia NFZ od nieokreślonego „producenta Systemu Informatycznego” oraz firmy Microsoft, co stanowi złamanie zasady neutralności technologicznej państwa. W tym przypadku podatników kosztowało to ok. 78 tys. zł.

Argument zamawiającego o konieczności dostosowania nabywanego rozwiązania do istniejących aplikacji - będący wymogiem zastosowania określonego systemu operacyjnego - jest bezzasadny. Istnieje bowiem możliwość uruchomienia aplikacji dedykowanej dla danej platformy w innym systemie operacyjnym, dzięki wykorzystaniu oprogramowania emulującego interfejsy API natywnego środowiska.

Podobnych przykładów, jak wyżej opisany, w NFZ i innych instytucjach publicznych, gdzie pomimo zapewnienia teoretycznej równoważności, preferowane są konkretne produkty jednego dostawcy jest więcej.

* * *

Tytułem uzupełnienia warto przytoczyć przypadek postępowania ogłoszonego dnia 29 czerwca 2007 przez Śląski Oddział NFZ. Jego przedmiotem była dostawa komputerów stacjonarnych. Za pozytywny można uznać fakt samego dopuszczenia przez zamawiającego rozwiązań równoważnych:

*„II. System Operacyjny (opis równoważności)
1. Zamawiający (...) wymaga zaoferowania systemu operacyjnego MS Windows XP Professional PL. Zamawiający dopuszcza zaoferowanie przez Wykonawcę systemu operacyjnego równoważnego do wskazanego powyżej. Wykonawca w takiej sytuacji obowiązany jest wykazać równoważność oferowanego przez siebie systemu operacyjnego w zakresie`*

parametrów technicznych, użytkowych, funkcjonalnych i jakościowych, które muszą być na poziomie nie niższym od parametrów reprezentowanych przez system operacyjny opisany przez Zamawiającego (...) 2. Zamawiający (...) wymaga zaoferowania komputerów posiadających certyfikat potwierdzający poprawną współpracę z systemem operacyjnym MS Windows Vista. Zamawiający dopuszcza zaoferowanie przez Wykonawcę komputerów posiadających certyfikat potwierdzający poprawną współpracę z systemem operacyjnym równoważnym do systemu wskazanego powyżej.”

Nie jest jednak jasne w jaki sposób Wykonawca powinien udowodnić zgodność oferowanego systemu (np. opartego na systemie Linux) z wymaganiami Zamawiającego. Nieokreślenie kryteriów oceny równoważności nadal stanowi pole do nadużyć.

NFZ jest jedną z większych instytucji dokonujących zamówień ICT w polskiej sferze publicznej. Tylko w roku 2007 zamierza przeznaczyć na inwestycje ponad 34 mln zł na sprzęt i prawie 9,5 mln zł na oprogramowanie i systemy komputerowe (wg planu inwestycyjnego). Tymczasem zgodnie z przyjętą w maju 2007 „Strategią wykorzystania zasobów informacyjnych przez NFZ oraz kierunki rozwoju systemu informatycznego NFZ na lata 2007-2010” Fundusz ma przeznaczyć na inwestycje w nowe systemy (m.in. Rejestr Usług Medycznych II, eRecepta, hurtownia danych) ponad 800 mln zł.

Otwartym pozostaje pytanie, jaka część z tych środków zostanie wykorzystana zgodnie z przepisami prawa. Dotychczasowa polityka NFZ w kwestii zamówień publicznych nie rokuje jednak pozytywnie.

Ministerstwo Edukacji Narodowej – przetargi na kilkadziesiąt tysięcy komputerów

W badanym okresie od lipca 2006 do czerwca 2007 Ministerstwo Edukacji Narodowej było instytucją, która zamawiała największą liczbę komputerów z oprogramowaniem. Przetargi MEN kilkakrotnie unieważniano, przede wszystkim z powodu błędów zamawiającego. Ze względu na konieczność wykorzystania środków w określonym czasie, w większości postępowania przeprowadzane były w ramach procedury ograniczonej przyspieszonej, przez co dokładne specyfikacje techniczne, ani nawet liczby zamawianych komputerów do dziś nie są znane. Z tego powodu również ewentualne próby oszacowania wartości oprogramowania mogą obarczone być dużym błędem i dlatego nie zostały włączone do analiz ilościowych niniejszego raportu. Należy jednak mieć na uwadze fakt, iż przetargi MEN miały bardzo duży udział wartościowy w zakupach ICT całej administracji publicznej. Dlatego postanowiliśmy poświęcić im osobną część publikacji.

W latach 2004-2006 MEN otrzymał na zakupy sprzętu komputerowego dla szkół ok. 3 mld zł, z czego 75% pochodziło z zasobów Europejskiego Funduszu Społecznego. Do końca czerwca 2006 udało się dokonać zakupów jedynie za 700 mln zł. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z grudnia 2006 tylko do końca czerwca 2007 Ministerstwo powinno wydać na ten cel 500 mln zł.¹²

W sierpniu 2006 resort edukacji ogłosił przetarg ograniczony przyspieszony na dostawę, instalację i integrację 4859 pracowni komputerowych o szacowanej wartości 230 mln zł. Został on początkiem września 2006 oprotestowany przez firmę Incom. Zażądała ona zmiany warunków

¹² „MEN jednak kupuje komputery”, PC World Komputer – Wiadomości, 2007-05-04.

kwalifikacji wniosków o dopuszczenie do udziału w przetargu, gdyż dotychczasowe - jej zdaniem - ograniczały wolną konkurencję. MEN przychyliło się do postulatów protestującego i, nie mogąc dokonać odpowiednich zmian, unieważniło przetarg w dniu 14 września 2006. Od decyzji Ministerstwa odwołało się konsorcjum firm Softbank i Comarch, lecz ze względów proceduralnych arbitrzy UZP nie uznali racji tych firm i przetarg pozostał unieważniony.¹³

W tym samym czasie (24 sierpnia 2006) Ministerstwo ogłosiło inny przetarg, podobnie w procedurze ograniczonej przyspieszonej, tym razem na dostawę, instalację i integrację pracowni internetowych opartych o komputery Apple Macintosh w licznie 548. Postępowanie to znalazło swój finał dnia 29 stycznia 2007, kiedy to na stronach MEN ogłoszono wybór najkorzystniejszej oferty. Złożyło ją konsorcjum firm Computerland Serwis Sp. z o.o. i SAD Sp. z o.o. (wyłącznego przedstawiciela firmy Apple na Polskę), opiewała na kwotę blisko 38 mln zł brutto. W związku z przyjętą przez zamawiającego procedurą (ograniczona przyspieszona) dokument SIWZ nie został udostępniony publicznie. Wobec powyższego nie można stwierdzić, czy MEN dopełniło obowiązku zapewnienia warunków równoważności dla zamawianych komputerów Macintosh. Jeśli nie, fakt ten stanowiłby złamanie art. 7, 29 i 30 ustawy PZP.

W listopadzie 2006 rozpisany został kolejny przetarg ograniczony, tym razem na dostawę komputerów przystosowanych dla uczniów niewidomych i słabo widzących. Było to już drugie podejście do tego zamówienia, gdyż wcześniejsze z czerwca 2006 zostało unieważnione. Pierwotnie dostawy miały być zrealizowane do końca sierpnia. Mimo, iż wpłynęło wówczas kilka ofert i dokonano wyboru najkorzystniejszej z nich (Comarch z 38,8 mln zł brutto) postępowanie unieważniono,

oficjalnie z powodu braku ofert niepodlegających odrzuceniu, a w rzeczywistości pod wpływem kontroli UZP.¹⁴ Zamówienie z listopada 2006 doczekało się szczęśliwego rozstrzygnięcia, jednak dopiero w maju 2007. Wygrało je konsorcjum pod przewodnictwem firmy Emax, a jego wartość osiągnęła kwotę 39 mln zł (200 placówek).

Również w listopadzie 2006 resort chciał nabyć m.in. 75 komputerów stacjonarnych, 10 laptopów i 2 serwery na własne potrzeby. Treść SIWZ do przetargu nieograniczonego, jako preferująca rozwiązania Intela, została oprotestowana przez firmę AMD. Również w obszarze systemów operacyjnych MEN nie dopełniło ustawowego obowiązku zapewnienia warunków wolnej konkurencji – wybrano system Microsoft Windows XP bez sformułowania „lub równoważne”. Pomimo kilkukrotnych modyfikacji SIWZ oraz po serii pytań i wyjaśnień, okazało się, że z powodu błędnych sformułowań dokumentów przetargowych żaden z wykonawców nie jest w stanie spełnić wymagań zamawiającego. Wobec powyższego, postępowanie zostało anulowane pod koniec stycznia 2007. W grudniu 2006 podjęto kolejną próbę zakupu komputerów dla 4859 pracowni (ok. 70 tys. stacji roboczych za 230 mln zł) w ramach przetargu ograniczonego przyspieszonego. W kwietniu 2007 doszło do wyboru najkorzystniejszych ofert pięciu konsorcjów, które miały wykonać dostawy w równoważnych regionach kraju. Były to: Computerland i Aram (wartość zamówienia 48,7 mln brutto, 1060 pracowni internetowych), Betacom i MCSI (46,4 mln zł, 971 pracowni), ABG Ster-Projekt i Integrit (48,7 mln zł, 989 pracowni), Winuel, Bull Polska i Taleks (42 mln zł, 878 pracowni) oraz Comarch (43,7 mln zł, 961 pracowni).¹⁵

¹³ „Firmy przegrały w urzędzie”, Puls Biznesu, 2006-10-26.

¹⁴ „Dzieci nie zobaczą”, Puls Biznesu, 2006-10-09.

¹⁵ „MEN jednak kupuje komputery”, op. cit., „Szkolny tort podzielony”, Parkiet, 2007-04-04.

20 lutego 2007 Ministerstwo podjęło kolejną próbę nabycia sprzętu komputerowego na własne potrzeby. Ok. 75 komputerów, 2 serwerów i monitorów LCD zamówiono tym razem w trybie przyspieszonym ograniczonym. W maju br. przetarg rozstrzygnięto, jednak zamówienie zostało udzielone jedynie w 2 z 7 części. Wygrało je konsorcjum firm Wektra Marek Brzozowski i ZSK Sp. z o.o., które zobowiązało się dostarczyć komputery i serwery za prawie 161 tys zł. W pozostałych 5 częściach, postępowanie anulowano.

Również 20 lutego ogłoszono zamówienie dostawy, instalacji i integracji 460 pracowni internetowych opartych o komputery Macintosh. Tym razem postępowanie (oczywiście w trybie ograniczonym przyspieszonym) przebiegło bez komplikacji i już w kwietniu dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty firm Computerland i SAD Sp. z o.o. na kwotę prawie 28 mln zł brutto. Analogicznie, jak w przypadku poprzedniego zamówienia sprzętu firmy Apple, brak jest informacji na dopuszczenia przez MEN rozwiązań równoważnych.

Dwa ostatnie wielkie przetargi MEN ogłosiło dnia 21 maja 2005. Ich przedmiotem jest dostawa 4838 internetowych centrów informacji multimedialnej do bibliotek szkolnych (każde wyposażone w 4 komputery z oprogramowaniem systemowym i edukacyjnym, wartość, w sumie za ponad 76 mln zł netto) oraz 5886 pracowni dla szkół, o szacowanej wartości 272,5 mln zł netto. Do końca czerwca nie ujawniono żadnych informacji na temat wyboru firm do kolejnego etapu postępowania. Doniesienia medialne sugerują jedynie kolejne błędy formalne ze strony resortu, które mogą jednak spowodować opóźnienie realizacji zamówienia.

W analizowanym okresie Ministerstwo Edukacji Narodowej rozpięło w sumie dziewięć przetargów. Z liczby tej do końca udało doprowadzić cztery (plus dwa kolejne, będące w chwili obecnej rozstrzygane – stan na początek lipca 2007 – bez większych problemów) na kwotę ok. 650 mln zł. Według naszych szacunków zamówienia objęły ok. 186 tys. komputerów z oprogramowaniem, którego wartość szacujemy na ok. 125 mln zł.

Powyższe dane wskazują, iż MEN było największą instytucją zamawiającą sprzęt i oprogramowanie, a kwoty przez nie wydane stanowiły jedynie część środków z puli 3 mld zł przyznanych na te cele w latach 2004-2006 (75% pochodziło z Europejskiego Funduszu Społecznego). Niepokojący jest fakt, iż ze względu na zaniedbania i brak profesjonalizmu urzędników resortu, postępowania musiały być przeprowadzane w trybie ograniczonym i przyspieszonym. Taki nietransparentny sposób procedowania uniemożliwił realną kontrolę rynku i obywateli nad rozstrzyganymi przetargami. Biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę Ministerstwa w kwestii formułowania opisów przedmiotu zamówienia można z całą pewnością domniemywać, iż w dziedzinie oprogramowania nie dotrzymano ustawowego obowiązku zapewnienia wolnej konkurencji dostawców.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – oprotestowane zamówienia sprzętu komputerowego i oprogramowania

Pod koniec marca 2007 Ministerstwo Rozwoju Regionalnego rozpisało 3 przetargi nieograniczone na dostawy IT. W postępowaniu BDG-V-281-25-MK/07 z dnia 20 marca „Zakup sprzętu komputerowego, biurowego oraz oprogramowania” o szacowanej wartości 275 tys. zł, MRR zamówiło 35 komputerów stacjonarnych i przenośnych, monitory, drukarki, akcesoria oraz programy: 40 szt. licencji Microsoft Office 2007 Professional, 10 szt. licencji Adobe Acrobat 7.0, 8 szt. licencji Microsoft Project 2003 oraz inne wymienione z nazwy. Termin składania ofert wyznaczono na dzień 25 kwietnia 2007.

Również 20 marca rozpisano przetarg nr BDG-V-281-27-MK/07 o wartości 714 tys. zł, którego przedmiotem był „Zakup sprzętu komputerowego, biurowego, akcesoriów komputerowych oraz licencji oprogramowania”, w szczególności: 73 komputerów stacjonarnych i przenośnych, monitorów, drukarek, skanerów i innych urządzeń, jak również oprogramowania Microsoft Office 2007 w liczbie 73 licencji, 73 licencje Lotus Notes, 14 licencji Microsoft Project 2003 Standard i inne. Oferty w ramach tego przetargu można było składać do 7 maja.

Ostatni w serii przetarg - BDG-V-281-26-MK/07 - opiewający na kwotę ok. 593 tys. zł netto na „zakup sprzętu komputerowego oraz licencji oprogramowania” obejmował m.in. 120 komputerów, monitory, drukarki i oprogramowanie (np. Microsoft Visio Pro 2007 i Microsoft Project 2003 Standard).

Dostarczany sprzęt w ramach wszystkich trzech postępowań miał posiadać preinstalowane systemy operacyjne Windows Vista Business oraz dedykowanego agenta integrującego się z systemem Altiris Client Management Suite.

W żadnym z wyżej wymienionych przypadków, w opisach nabywanego oprogramowania, nie zastosowano specyfikacji funkcjonalnej. Użyto natomiast znaków towarowych konkretnych producentów, lecz bez sformułowania „lub równoważne”.

2 kwietnia 2007 firma Novell oprotestowała zapisy SIWZów do ww. przetargów w części poświęconej opisom przedmiotów zamówienia, w szczególności oprogramowania. Protestujący argumentował, iż użycie konkretnych nazw produktów i to bez zapewnienia warunków równoważności, jest działaniem ograniczającym konkurencję oraz dyskryminującym dostawców innych niż wskazani w dokumentacji przetargowej. W jego opinii było złamaniem postanowień art. 7, 29 i 30 PZP. Odpowiedź Ministerstwa pojawiła się na stronach internetowych 13 kwietnia 2007. Ze względów formalnych, co prawda, protesty zostały odrzucone, jednak z powodu „ostrożności procesowej” postanowił odnieść się do zarzutów. Zamawiający stwierdził, iż nie miał zamiaru ograniczać konkurencji, a sposób sformułowania przedmiotów zamówienia podyktowany był koniecznością nabycia sprzętu zgodnego z istniejącą infrastrukturą informatyczną Ministerstwa oraz posiadanymi aplikacjami. Jednocześnie dokonał modyfikacji dokumentów SIWZ. Nazwy handlowe programów zmieniono na określenie klasy oprogramowania, np.:

- „Microsoft Office 2007 Professional” na „Pakiet biurowy”
- „Microsoft Project 2003 Standard” na „Pakiet do zarządzania projektami”
- „Lotus Notes With Collaboration” na „Klient systemu pocztowego i pracy grupowej”
- „Microsoft Visio 2007” na „Pakiet wspomagający projektowanie”

Powyższe zapisy uzupełniono o zastrzeżenie następującej treści: „Wszystkie oferowane Zamawiającemu systemy operacyjne oraz oprogramowanie muszą być dostosowane do aktualnej infrastruktury informatycznej Zamawiającego i nie mogą powodować konieczności jej przebudowania bądź powiększenia. Ponadto oferowane systemy muszą być kompatybilne z systemami posiadanymi przez Zamawiającego tak, aby w pełni umożliwiał centralne zarządzanie całą infrastrukturą za pomocą posiadanych przez Zamawiającego narzędzi.” Dodatkowo określono szczegółowo wymagania funkcjonalne wobec zamawianych programów, przy czym sformułowane zostały one w taki sposób, który nadal preferował konkretne rozwiązania. W przypadku systemów operacyjnych pozostawiono nazwę Microsoft Windows Vista Business, lecz dodano do niej szczegółowe warunki równoważności. Przy czym, ze względu na stosowane w MRR oprogramowanie i konieczność zachowania zgodności z dotychczasową infrastrukturą, jedynymi możliwymi systemami do zaoferowania pozostały systemy Windows.

Dokumentacja ww. postępowań przetargowych dostępna jest w Internecie na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego:

- BDG-V-281-25-MK/07 z 20 marca 2007
<http://www.mrr.gov.pl/Zamowienia+publiczne/Archiwum/Zakup+sprzetu+komputerowego+biurowego+oprogramowania.htm>
- BDG-V-281-27-MK/07 z 20 marca 2007
<http://www.mrr.gov.pl/Zamowienia+publiczne/Archiwum/Zakup+sprzetu+komputerowego+biurowego+akcesoriow+komputerowych+licencji+oprogramowania.htm>
- BDG-V-281-26-MK/07 z 28 marca 2007
<http://www.mrr.gov.pl/Zamowienia+publiczne/Archiwum/Zakup+sprzetu+komputerowego+oraz+licencji+oprogramowania.htm>

Chociaż protesty na treści dokumentów SIWZ w wymienionych przetargach zostały odrzucone, to jednak argumentacja w nich zawarta wymogła reakcję ze strony zamawiającego. Uwzględniona została część wniosków protestującego, a treść dokumentów SIWZ zmieniono w taki sposób, by były zgodne przynajmniej z art. 29 i 30 PZP (opis funkcjonalny, równoważność). Niestety zastosowane modyfikacje nie spowodowały pełnego zagwarantowania warunków konkurencji – nadal istniało wskazanie konkretnych dostawców, co jest niezgodne z art. 7 PZP.

Przypadek przetargów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ilustruje zjawisko silnego uzależnienia administracji od konkretnych technologii i zamkniętych rozwiązań pojedynczych dostawców. Fakt ten jednak nie zwalnia zamawiających z obowiązku stosowania przepisów PZP w zakresie sposobu opisu przedmiotu zamówienia.



Autorzy



Krzysztof Kowalczyk

prezes i partner zarządzający UBIK Business Consulting Sp. z o.o.

Absolwent Szkoły Głównej Handlowej (kierunek Metody Ilościowe i Systemy Informacyjne), prezes zarządu i partner zarządzający firmy doradczej UBIK Business Consulting Sp. z o.o., wykładowca w Katedrze Informatyki Gospodarczej SGH i programie Warsaw Executive MBA, wiceprzewodniczący Komitetu Otwartych Standardów w Krajowej Izbie Gospodarki Elektronicznej i Telekomunikacji.

Doświadczenie zawodowe zdobywał m.in. w Procter&Gamble w Wielkiej Brytanii i USA, Lycos Europe i McKinsey&Company.



Konrad Idzik

konsultant w firmie UBIK Business Consulting Sp. z o.o.

Absolwent Szkoły Głównej Handlowej (kierunek Metody Ilościowe i Systemy Informacyjne), konsultant w firmie doradczej UBIK Business Consulting Sp. z o.o.

Doświadczenie zawodowe zdobywał w IBM Business Consulting Services oraz jako niezależny konsultant.



Marcin Karolewski

konsultant w firmie UBIK Business Consulting Sp. z o.o.

Prawnik, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, konsultant w firmie doradczej UBIK Business Consulting Sp. z o.o., specjalizujący się w kwestiach ochrony informacji, zamówień publicznych oraz prawa nowych technologii.



Kontakt

UBIK BC Sp. z o.o. **Business Consulting**

UBIK Business Consulting Sp. z o.o.
ul. Rostafińskich 4, 02-593 Warszawa
E-mail: info@ubikbc.pl
Telefon: +48 (22) 423 70 60
Web: www.ubikbc.pl

UBIK Business Consulting jest firmą doradczą oferującą profesjonalne usługi w zakresie definiowania i wdrażania strategii (w tym strategii IT), analizy i redukcji kosztów (w szczególności kosztów IT i telekomunikacyjnych) oraz zastosowań oprogramowania open source. Na życzenie naszych Klientów zbieramy, analizujemy i opracowujemy informacje o wybranych branżach lub firmach.

Firma od 2007 roku jest członkiem Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji i Krajowej Izby Gospodarki Elektronicznej i Telekomunikacji.

FIAMA JEST CZŁONKIEM
POLSKIEJ IZBY
INFORMATYKI
I TELEKOMUNIKACJI

