



Polski  
Instytut  
Ekonomiczny

MAJ 2026

WARSZAWA

ISBN 978-83-68256-23-9



**Miliardy na stole.  
Czy polskie firmy w pełni  
korzystają z zamówień  
publicznych?**

Cytowanie: Kukołowicz, P., Lubasiński, J., Przybył, C. (2026), *Miliardy na stole. Czy polskie firmy w pełni korzystają z zamówień publicznych?*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Warszawa, maj 2026 r.

Autorzy: Paula Kukołowicz, Jędrzej Lubasiński, Cezary Przybył

Redakcja merytoryczna: Maciej Sobolewski

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Skład i łamanie: Tomasz Gałązka

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-68256-23-9

# Spis treści

Kluczowe liczby . . . . .	4
Kluczowe wnioski . . . . .	5
Terminologia . . . . .	7
Wprowadzenie . . . . .	8
Charakterystyka rynku zamówień publicznych w Polsce . . . . .	11
Wielkość i dynamika polskiego rynku zamówień publicznych . . . . .	11
Konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych . . . . .	17
Zagraniczni wykonawcy na polskim rynku zamówień publicznych . . . . .	21
Uwarunkowania udziału firm w zamówieniach publicznych . . . . .	28
Aktywność na rynku zamówień publicznych. . . . .	28
Przyczyny nieubiegania się o zamówienia publiczne. . . . .	34
Profile firm nieubiegających się o zamówienia publiczne . . . . .	36
Podsumowanie, dyskusja, zalecenia . . . . .	40
Aneks . . . . .	46
Bibliografia . . . . .	48
Spis wykresów, infografik i tabel . . . . .	53

# Kluczowe liczby

**587 mld PLN**

całkowita wartość polskiego rynku zamówień publicznych w 2024 r.

**330 mld PLN**

łączna wartość zamówień krajowych oraz unijnych w 2024 r., stanowiło to 56 proc. wartości całego rynku zamówień publicznych w Polsce

**13 proc.**

szacowany odsetek firm przemysłowo-usługowych z sektora prywatnego, które w 2025 r. złożyły przynajmniej jedną ofertę w zamówieniu publicznym

**56 proc.**

w takiej części polskich przetargów powyżej progów unijnych w 2024 r. złożona została tylko jedna oferta

## Udział wykonawców zagranicznych w zamówieniach publicznych w Polsce

**7,7 proc.**

szacowany dla lat 2021-2025 udział przetargów krajowych, w których wygrał wykonawca zagraniczny

**4,8 mld PLN**

szacowana wartość przetargów krajowych, które zostały przyznane wykonawcom zagranicznym w 2024 r. (tj. 6,3 proc. łącznej wartości zamówień krajowych)

**19 proc.**

szacowany dla lat 2021-2025 udział zamówień na technologie i usługi specjalistyczne na rynku krajowym, w których wygrał wykonawca zagraniczny

**21 proc.**

zamówień krajowych dotyczących dostaw urządzeń medycznych i farmaceutyków w latach 2021-2025 zrealizowali wykonawcy zagraniczni

# Kluczowe wnioski

- **Polski rynek zamówień publicznych jest względnie duży na tle pozostałych państw Unii Europejskiej.** W 2024 r. całkowita wartość zamówień publicznych w Polsce w relacji do PKB wyniosła 13,9 proc., co odpowiadało ok. 587 mld PLN. Jest to wartość nieznacznie poniżej średniej dla europejskich państw członkowskich OECD (15 proc.). Według prognoz, całkowita wartość rynku zamówień publicznych w Polsce do 2029 r. wzrośnie do ok. 1 bln PLN.
- **W 2024 r. 56 proc. całkowitej wartości rynku zamówień publicznych (tj. 330 mld PLN) zrealizowano w segmencie zamówień krajowych i unijnych.** Obydwa te segmenty rynku są ściśle regulowane prawem zamówień publicznych (Pzp), co ma zagwarantować możliwie największą przejrzystość i konkurencyjność postępowań. Pozostałą część rynku stanowiły zamówienia podprogowe (w 2024 r. warte łącznie 42,9 mld PLN) oraz zamówienia wyłączone z obowiązku stosowania Pzp, np. zamówienia w obszarze obrony narodowej (w 2024 r. warte 213,7 mld PLN).
- **Szacujemy, że w latach 2021-2024 firmy zagraniczne zrealizowały 7,7 proc. zamówień krajowych na polskim rynku zamówień publicznych, a w samym 2024 r. wartość tych zamówień wyniosła 4,8 mld PLN.** Z kolei według oszacowań Komisji Europejskiej dla lat 2016-2019, zagraniczne podmioty odpowiadały za realizację 26,9 proc. polskich zamówień przekraczających progi unijne, co odpowiadało średniorocznej wartości zamówień w wysokości 73,9 mld PLN. W obydwu analizach za firmy zagraniczne uznano podmioty, których siedziba jest zlokalizowana poza granicami Polski oraz podmioty, których końcowy beneficjent rzeczywisty pochodzi z innego kraju niż Polska.
- **W zamówieniach krajowych zagraniczni wykonawcy zrealizowali więcej kontraktów dotyczących dostaw i usług specjalistycznych niż przeciętnie w pozostałych kategoriach zamówień.** Udział firm spoza Polski w liczbie takich zamówień w latach 2021-2025 wyniósł 19 proc. To więcej o ponad 11 pkt. proc. niż wynosił odsetek zamówień pozyskanych przez zagraniczne firmy ogółem. Podmioty spoza Polski były ważną grupą wykonawców, szczególnie w przypadku zamówień dotyczących dostaw produktów chemicznych, urządzeń medycznych czy sprzętu laboratoryjnego.
- **Polski rynek zamówień publicznych cechuje się niskim poziomem konkurencyjności.** W segmencie zamówień unijnych Polska odnotowała najwyższy wśród państw członkowskich UE odsetek postępowań, w których złożona została tylko jedna oferta. Ma to bezpośrednie konsekwencje dla poziomu cen i efektywności wydatkowania środków publicznych. Badania z innych krajów pokazują, że większa liczba oferentów ubiegających się o udzielenie zamówienia przekłada się na niższą cenę i lepszy stosunek jakości do ceny.

- **Szacujemy, że 13 proc. firm prywatnych z sektora produkcyjno-usługowego w 2025 r. złożyło przynajmniej jedną ofertę w przetargu publicznym.** Równocześnie większość firm (72 proc.) była nieaktywna na rynku zamówień publicznych. Firmy te nie tylko nie złożyły w 2025 r. żadnej oferty w przetargu, ale w ogóle nie rozważały takiego kroku ani nie składały ofert w poprzednich latach. Poziom partycypacji polskich firm w zamówieniach publicznych jest zbliżony do obserwowanego w innych państwach. Globalnie ograniczony poziom zaangażowania firm na rynku zamówień publicznych wynika z faktu, że rynek ten oferuje względnie niskie marże w porównaniu z rynkiem prywatnym, a także wymaga pokonania wysokiej bariery wejścia. Jednocześnie potencjał zwiększenia aktywności polskich firm na rynku zamówień publicznych jest ograniczony – szacujemy, że jedynie ok. 25 proc. firm obecnie nieaktywnych mogłoby rozważyć wejście na rynek zamówień publicznych w Polsce.
- **Do głównych barier powstrzymujących firmy przed większą aktywnością w obszarze zamówień publicznych należą czynniki rynkowe, informacyjne, kompetencyjne oraz proceduralne.** Głównym powodem nieubiegania się o zamówienia publiczne – deklarowanym przez firmy – jest wystarczający popyt na rynku prywatnym (44 proc.). Z kolei 34 proc. firm wskazuje na niedopasowanie ich profilu do potrzeb zamawiających, a 38 proc. nie posiada odpowiedniego rozeznania rynku i ma trudność ze zdobyciem informacji o zamówieniach, o które mogłoby się ubiegać. Znaczny odsetek nieaktywnych firm wskazał na bariery związane ze złożonością procesu ofertowania (23 proc.) oraz z brakiem znajomości procedur (21 proc.). W raporcie wskazujemy, że większości z tych barier nie da się wyeliminować, ponieważ mają charakter strukturalny. Jednakże identyfikujemy kategorie firm, dla których bariery wejścia mają niższy poziom niż w przypadku pozostałych podmiotów i do których powinny zostać skierowane polityki publiczne. Zaproponowane przez nas rekomendacje koncentrują się na czterech obszarach: poprawa jakości i dostępności danych o rynku zamówień publicznych, precyzyjne określenie docelowych grup interwencji, przetamywanie barier wejścia dla firm nieaktywnych oraz uproszczenie praktyk zamówieniowych we współpracy z zamawiającymi.

# Terminologia

**Zamówienie publiczne** – polega na odpłatnym nabywaniu przez instytucję publiczną dostaw, usług lub robót budowlanych od firm z sektora prywatnego.

**Prawo zamówień publicznych (Pzp)** – ustawa określająca zasady udzielania zamówień publicznych w zależności od przedmiotu zamówienia i jego wartości. Celem ustawy jest zapewnienie przejrzystości i uczciwej konkurencji między wykonawcami oraz efektywne wydatkowanie środków publicznych.

**Progi unijne** – kwoty graniczne netto wyrażone w euro, powyżej których zamawiający muszą stosować unijne procedury udzielania zamówień publicznych, w tym obowiązek publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym UE (TED).

**Wartości progów unijnych w 2024 r.** wynosily: dla robót budowlanych 5,538 mln EUR (ok. 25,68 mln PLN), dla dostaw i usług udzielanych przez zamawiających z administracji centralnej 143 tys. EUR (ok. 663 tys. PLN), dla dostaw i usług udzielanych przez innych zamawiających publicznych (np. administrację samorządową) 221 tys. EUR (ok. 1,02 mln PLN) oraz dla usług społecznych i innych szczególnych usług 750 tys. EUR (ok. 3,48 mln PLN), przy przeliczniku 4,6371 PLN za 1 EUR.

**Zamówienia krajowe** – zamówienia o wartości poniżej progów unijnych, do których stosuje się przepisy ustawy Pzp. Ogłoszenia o zamówieniach krajowych publikuje się w Biuletynie Zamówień Publicznych i są one publicznie dostępne, a wykonawcom przysługują środki ochrony prawnej, w tym możliwość wniesienia odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej.

**Zamówienia unijne** – zamówienia o wartości powyżej progów unijnych, do których stosuje się przepisy UE. Ogłoszenia publikuje się w Dzienniku Urzędowym UE (TED) i są one publicznie dostępne, a wykonawcom przysługują środki ochrony prawnej, w tym możliwość wniesienia odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej.

**Zamówienia podprogowe** – zamówienia, do których nie stosuje się ustawy Pzp, ponieważ ich wartość jest niższa niż próg jej stosowania (w 2024 r. wynosił 130 tys. PLN netto). Zamawiający udzielają ich według zasad przyjętych we własnych regulaminach, z zachowaniem podstawowych zasad gospodarności, przejrzystości, celowości i uczciwej konkurencji.

**Zamówienia wyłączone z obowiązku stosowania Pzp** – zamówienia, które ze względu na szczególny przedmiot lub charakter zostały wyłączone ze stosowania ustawy Pzp, np. zamówienia w obszarze obrony narodowej.

# Wprowadzenie

**Zamówienia publiczne stanowią kluczowy mechanizm wydatkowania środków publicznych. Z tego względu podlegają ścisłym regulacjom prawnym, których celem jest zapewnienie przejrzystości oraz uczciwej konkurencji między wykonawcami.**

Zasady udzielania zamówień publicznych na poziomie krajowym reguluje ustawa Prawo zamówień publicznych (Pzp)<sup>1</sup>, a na szczeblu unijnym szereg dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>2</sup>. Akty te określają procedury udzielania zamówień, zasady wyboru wykonawców i obowiązki zamawiających.

**Obecnie zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, toczą się prace legislacyjne**

**związane z rewizją ram prawnych w obszarze zamówień publicznych.** Do działań tych na gruncie polskim należy *Polityka Zakupowa Państwa na lata 2026-2029* przyjęta przez Radę Ministrów 31.03.2026 r. ([www1](#)) oraz systemowe zdefiniowanie i opracowanie metodologii liczenia tzw. komponentu krajowego w zamówieniach publicznych ([www2](#)). Celem prac jest **powiązanie zamówień publicznych z celami strategicznymi państwa, w szczególności ze wzmocnieniem konkurencyjności gospodarki polskiej oraz zwiększeniem udziału polskich przedsiębiorstw w realizacji zamówień.** Na poziomie unijnym przygotowana jest rewizja dyrektyw z 2014 r. regulujących zamówienia publiczne ([www3](#)), której publikację zaplanowano na II kwartał 2026 r. Jednym z celów przygotowanych zmian jest **zapewnienie, aby pieniądze wydatkowane w zamówieniach publicznych w większym stopniu wspierały rozwój przedsiębiorstw unijnych**<sup>3</sup>.

**Kolejnym kierunkiem proponowanych zmian jest próba zwiększenia konkurencyjności europejskiego rynku zamówień publicznych.** Na problem niskiej konkurencyjności wskazuje wysoki i wciąż rosnący udział postępowań z jednym oferentem (*single bidding*) w zamówieniach powyżej progów unijnych ([ETO, 2023](#); [www5](#)). Szansą na zwiększenie liczby ofert i ograniczenie udziału postępowań z jednym oferentem jest szersze otwarcie rynku dla

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

<sup>2</sup> Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r.: 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych (tzw. dyrektywa klasyczna), 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (tzw. dyrektywa sektorowa) oraz 2014/23/UE w sprawie udzielania koncesji (tzw. dyrektywa koncesyjna) ([www4](#)).

<sup>3</sup> Na taki kierunek zmian wskazuje opublikowany w marcu 2026 r. projekt rozporządzenia Industrial Accelerator Act, który wprowadza mechanizmy preferencji dla produktów „Made in EU” oraz wzmocnia narzędzia wspierające europejską bazę przemysłową, także w obszarze zamówień publicznych (European Commission, 2026).

MŚP. W szczególności chodzi o potrzebę uproszczenia procedur, dzielenie zamówień na części i ułatwienie wspólnego ubiegania się o zamówienia przez MŚP ([OECD, 2018](#)).

**Postulaty zwiększenia udziału rodzimych wykonawców w rynku zamówień publicznych mogą być trudne do pogodzenia z obowiązującymi regulacjami prawnymi.** Dyrektywy unijne oraz Porozumienie Światowej Organizacji Handlu (WTO) ws. zamówień rządowych (GPA) zobowiązują strony, w tym państwa członkowskie UE, do otwarcia rynków zamówień publicznych na międzynarodową konkurencję poprzez niedyskryminowanie wykonawców z innych państw-sygnatariuszy. Jednocześnie wyroki TSUE w sprawach Kolin i Qingdao doprecyzowały, że wykonawcy z państw trzecich nieobjętych odpowiednimi umowami międzynarodowymi nie korzystają automatycznie z gwarancji równego traktowania w unijnych postępowaniach o udzielenie zamówienia, co zwiększyło znaczenie decyzji zamawiających w zakresie dopuszczania takich wykonawców do udziału w postępowaniu ([www6](#)). Mimo to wprowadzenie bezpośrednich preferencji dla krajowych (bądź unijnych) wykonawców może napotykać istotne ograniczenia prawne.

**Być może z powodu tych trudności planowane reformy w tak dużym stopniu koncentrują się na usuwaniu barier ograniczających szerszy udział rodzimych wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych.** Innymi słowy, dążenie unijnych prawodawców do zwiększenia partycypacji MŚP w ofertowaniu może pośrednio przełożyć się na większą liczbę ofert, ograniczenie niekorzystnego zjawiska *single bidding* i poprawę konkurencyjności rynku, a tym samym także na większy udział zamówień realizowanych przez rodzime przedsiębiorstwa.

**Wzmacnianie komponentu krajowego w zamówieniach publicznych staje się coraz wyraźniejszym trendem w polityce gospodarczej państw.** W USA od lat funkcjonują rozwiązania typu „Buy American”, a w ostatnich latach obserwuje się dalsze zaostrzenie wymogów dotyczących udziału krajowej zawartości w zamówieniach publicznych ([www7](#)). W UE coraz wyraźniej zarysowuje się natomiast zwrot ku bardziej aktywnej polityce przemysłowej, czego przejawem jest projekt *Industrial Accelerator Act* ([European Commission, 2026](#)) zakładający silniejsze wykorzystanie zamówień publicznych jako narzędzia wspierania europejskiej bazy przemysłowej. W debacie o nowej polityce przemysłowej UE pojawiają się hasła „Made in EU” oraz szerzej rozumiane „Made by Europe”, odnoszące się do wzmacniania europejskiego łańcucha wartości.

Cele niniejszego raportu wpisują się w zarysowane powyżej główne założenia polityk publicznych. **Po pierwsze, w raporcie określiliśmy, jaka jest skala obecności zagranicznych wykonawców na polskim rynku zamówień publicznych<sup>4</sup>.** Wykorzystaliśmy w tym celu dane jednostkowe udostępnione przez Urząd Zamówień Publicznych (UZP). Informacji kontekstowych dostarczyły analizy Komisji Europejskiej, OECD, ETO i publikacje naukowe na temat zamówień publicznych. **Po drugie, określiliśmy poziom aktywności polskich przedsiębiorstw w ubieganiu się o zamówienia publiczne oraz uwarunkowania, które mają na to wpływ.** W tym celu zrealizowaliśmy badanie ankietowe

---

<sup>4</sup>Przeprowadzenie analogicznej analizy dla zamówień unijnych nie było możliwe ze względu na liczne i istotne luki w danych dotyczących postępowań powyżej progów unijnych.

na kwotowo-losowej próbie 1000 przedsiębiorstw działających w Polsce. Dzięki badaniu zidentyfikowaliśmy najważniejsze bariery utrudniające firmom większą aktywność w ubieganiu się o zamówienia publiczne. Bank Światowy wskazuje, że dane z badań ankietowych na poziomie firm są niezbędne do lepszego zrozumienia rynku zamówień publicznych i perspektyw firm, zwłaszcza w przypadku braku wysokiej jakości mikro danych administracyjnych ([World Bank, 2024](#)).

# Charakterystyka rynku zamówień publicznych w Polsce

**Przez zamówienia publiczne należy rozumieć odpłatne nabywanie usług, dostaw lub robót budowlanych przez zamawiających dysponujących środkami publicznymi.** Zasady i tryb ich udzielania regulują przepisy krajowe i unijne, które przewidują odrębne procedury w zależności od przedmiotu oraz przewidywanej wartości zamówienia. W niniejszym rozdziale omówiliśmy wielkość rynku zamówień publicznych oraz jego dynamikę w ostatnich latach. Uwzględniliśmy różne segmenty zamówień (krajowe, unijne, podprogowe i wyłączone z obowiązku stosowania Pzp). Poddaliśmy też analizie konkurencyjność rynku zamówień publicznych w Polsce, w tym na tle innych państw.

## Wielkość i dynamika polskiego rynku zamówień publicznych

**Prawo zamówień publicznych szczegółowo reguluje sposób postępowania w przypadku większości zamówień, których wartość przekracza tzw. próg bagatelności.** W 2024 r. próg ten wynosił 130 tys. PLN<sup>5</sup>. Zamówienia o wartości wyższej niż próg bagatelności, a niższej niż progi unijne, obowiązkowo publikuje się w Biuletynie Zamówień Publicznych, za pośrednictwem platformy e-Zamówienia prowadzonej przez Urząd Zamówień Publicznych ([www8](#)). W 2024 r. łączna wartość zamówień w tej kategorii wyniosła 75,6 mld PLN ([UZP, 2024](#)). W dalszej części raportu **zamówienia** te określamy jako **krajowe**. Z kolei zamówienia powyżej progów unijnych publikuje się obowiązkowo w TED (*Tenders Electronic Daily*) – oficjalnej platformie Komisji Europejskiej do publikacji transgranicznych zamówień publicznych ([www9](#)). Łączna wartość polskich zamówień udzielonych w tej kategorii w 2024 r. wyniosła 254,8 mld PLN. W dalszej części raportu zamówienia te określamy jako **unijne**.

Z obowiązku stosowania Pzp wyłączone dwie kategorie zamówień: o względnie niskiej wartości (zamówienie podprogowe) oraz ze względu na szczególny przedmiot, charakter lub odrębny reżim prawny. W przypadku zamówień

<sup>5</sup> Próg bagatelności podlega aktualizacji. Do końca 2020 r. wynosił 30 tys. EUR, od 2021 r. do końca 2025 r. wynosił 130 tys. PLN. Od 1 stycznia 2026 r. próg bagatelności wynosi 170 tys. PLN.

o niskiej wartości zamawiający zobowiązani są do przestrzegania ogólnych zasad wydatkowania środków publicznych, dotyczących celowości, gospodarności i efektywności wynikających z ustawy o finansach publicznych. W 2024 r. łączna wartość zamówień publicznych poniżej progu bagatelności wyniosła 42,9 mld PLN, zaś wartość zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania Pzp ze względu na szczególnie przedmiot, charakter lub odrębny reżim prawny wyniosła 213,7 mld PLN.

### **Ramka 1. Jakie podmioty zalicza się do grona zamawiających publicznych?**

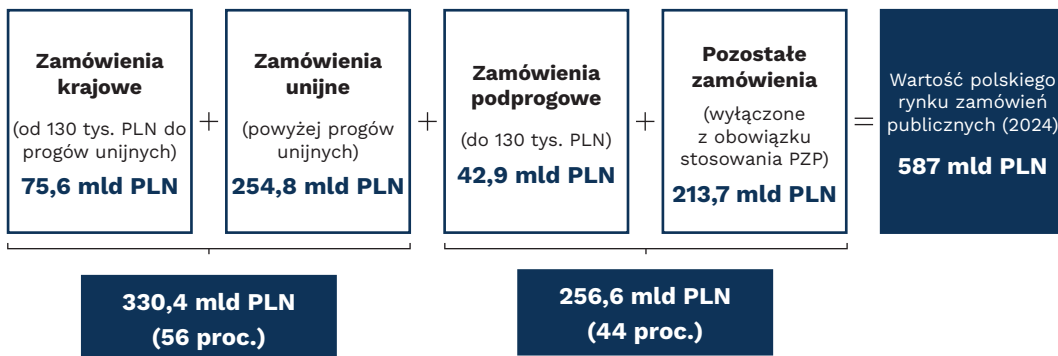
Do zamawiających publicznych zalicza się przede wszystkim jednostki sektora finansów publicznych, w tym administrację rządową (np. ministerstwa, agencje rządowe), jednostki samorządu terytorialnego (urzędy gmin, starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie) i ich jednostki organizacyjne, publiczne szpitale i przychodnie, publiczne uczelnie, szkoły, instytucje kultury (np. biblioteki, muzea), niektóre państwowe osoby prawne oraz inne podmioty prawa publicznego (takie jak np. Polska Agencja Kosmiczna czy Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). W pewnych przypadkach do tej kategorii mogą należeć również spółki komunalne, jeżeli spełniają ustawowe przesłanki uznania za podmiot prawa publicznego.

### **Jakie zamówienia są wyłączone z obowiązku stosowania Pzp?**

Z obowiązku stosowania Pzp wyłączone są zamówienia o szczególnym przedmiocie, charakterze lub objęte odrębnym reżimem prawnym. Należą do nich m.in. **zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa narodowego**, których wartość w 2024 r. wyniosła 94,5 mld PLN (44 proc. wartości wszystkich zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania Pzp) czy **zamówienia objęte tajemnicą chronioną ustawowo**. Z obowiązku stosowania Pzp są również wyłączone **zamówienia in-house**, w ramach których zamawiający powierza realizację zadania podmiotowi przez siebie kontrolowanemu, bez przeprowadzania konkurencyjnego postępowania. Przykładem może być sytuacja, w której gmina zleca odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych własnej spółce komunalnej, o ile spełnione są ustawowe przesłanki takiego powierzenia. Do tej kategorii należą również **zamówienia sektorowe**, związane m.in. z dostawą energii, gazu, ciepła i wody, a także z transportem i usługami pocztowymi. Ich wartość w 2024 r. wyniosła 50,8 mld PLN, co stanowi 24 proc. wartości wszystkich zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania Pzp. Dla wsparcia rozwoju innowacyjności z ustawy Pzp wyłączono zamówienia, których przedmiotem są usługi badawcze lub rozwojowe, czyli **zamówienia przedkomercyjne** (*pre-commercial procurement, PCP*). W 2024 r. wartość udzielonych zamówień przedkomercyjnych wyniosła 132,3 mln PLN, co stanowi jedynie 0,06 proc. wartości wszystkich zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania Pzp ([UZP, 2024](#)).

W 2024 r. całkowita wartość polskiego rynku zamówień publicznych wyniosła 587 mld PLN. Stanowiło to równowartość 13,9 proc. całkowitej wartości polskiej gospodarki mierzonej PKB. Tylko część tego rynku, obejmująca zamówienia krajowe i unijne, jest szczegółowo regulowana przez Pzp. Przepisy te określają m.in. zasady publikacji ogłoszeń, przebieg postępowania oraz zakres informacji ujawnianych w związku z udzieleniem zamówienia. W 2024 r. wartość tych zamówień wyniosła łącznie 330,4 mld PLN, co stanowiło 56 proc. całego rynku zamówień publicznych.

**Infografika 1. Zamówienia objęte Pzp odpowiadały za 56 proc. rynku zamówień publicznych w 2024 r.**



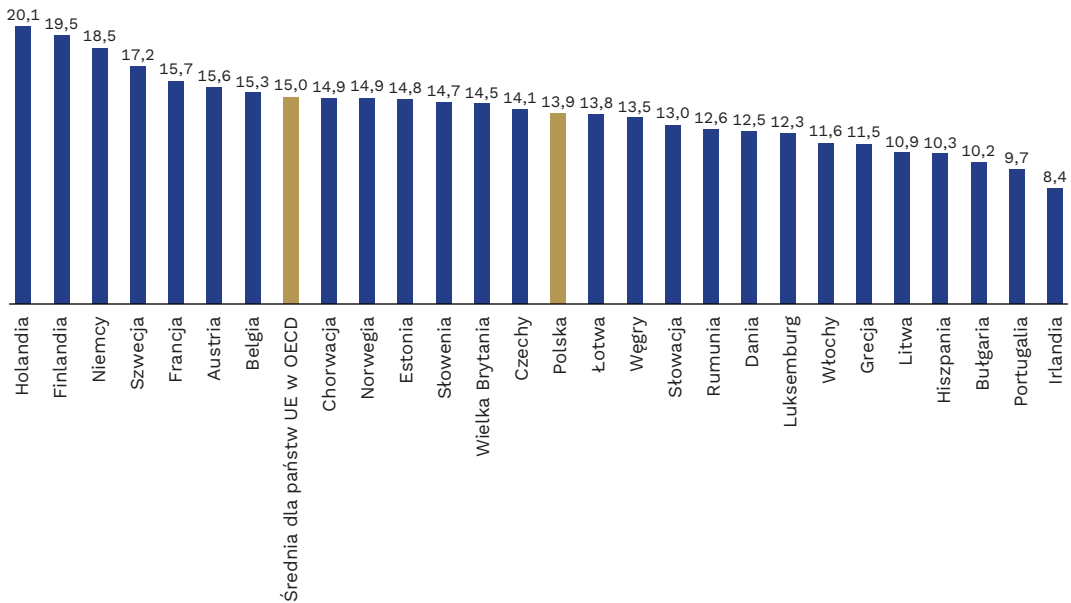
Dane: wartość rynku zamówień publicznych w Polsce w 2024 r. w podziale na podstawowe segmenty.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: *Sprawozdanie Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2024 r.* ([UZP\\_2024](#)).

Na tle państw UE polski rynek zamówień publicznych jest relatywnie duży, choć w największych gospodarkach Europy Zachodniej i Północnej jego udział w PKB bywa wyższy. W 2024 r. całkowita wartość zamówień publicznych w Polsce w relacji do PKB wyniosła 13,9 proc. To wartość tylko nieznacznie niższa niż średnia dla europejskich państw członkowskich OECD (15 proc.). Do liderów pod względem wielkości rynku należą niektóre państwa Europy Zachodniej i Północnej – takie, jak Holandia, Finlandia, Niemcy i Szwecja. Zamówienia publiczne mogą stanowić istotne źródło przychodów firm prywatnych. W latach 2015–2024 wartość udzielonych zamówień publicznych stanowiła średniorocznie ok. 10 proc. wartości łącznych przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów średnich i dużych firm w Polsce<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Dane w zakresie wyników finansowych przedsiębiorstw niefinansowych dotyczą podmiotów gospodarczych prowadzących księgi rachunkowe i zobowiązanych do sporządzania co kwartał sprawozdania o przychodach, kosztach i wyniku finansowym F-01/I-01, w których liczba pracujących wynosi 50 i więcej osób ([www10](#)).

Wykres 1. Zamówienia publiczne stanowią 13,9 proc. PKB Polski w 2024 r.

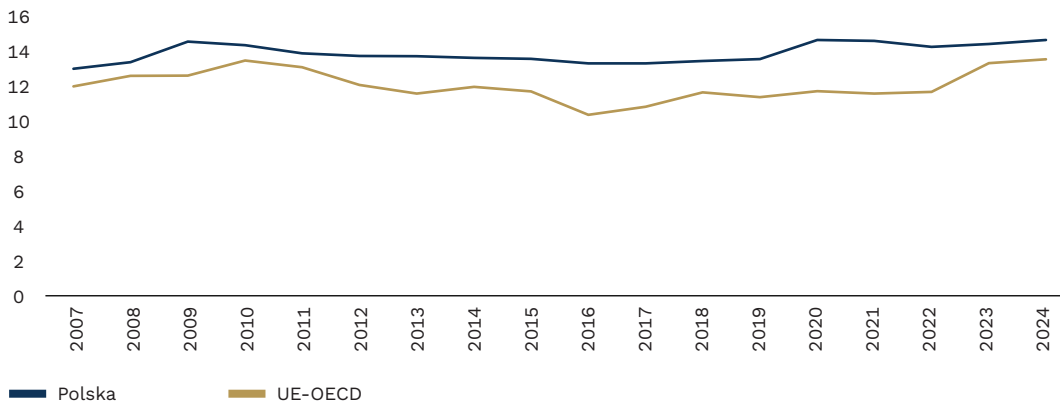


Dane: zamówienia publiczne jako proc. PKB w poszczególnych krajach w 2024 r.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych [Our World in Data](#).

**Wartość polskiego rynku zamówień publicznych, liczona w relacji do PKB, na przestrzeni lat jest względnie stabilna.** Od 2007 r. utrzymuje się w przedziale 10,6-13,9 proc. PKB. W latach 2010-2016 nastąpił okresowy spadek wartości tego wskaźnika (minimum w 2016 r., 10,6 proc.). Na jego poziom wpływają m.in. cykliczność napływu środków unijnych, pandemia COVID-19, czasowe zmiany regulacyjne wprowadzone w odpowiedzi na pandemię oraz – w późniejszym okresie – skutki wojny w Ukrainie i związanych z nią zaburzeń gospodarczych. Dodatkowo znaczenie mają zmiany kosztów realizacji zamówień, zwłaszcza w sektorach energochłonnych i inwestycyjnych, wrażliwych na wzrost cen energii, materiałów i usług. Ważnym czynnikiem zwiększającym wartość rynku w ostatnich latach były także rosnące zakupy zbrojeniowe, związane z modernizacją sił zbrojnych i wyższymi wydatkami na obronność.

**Wykres 2. Wartość polskiego rynku zamówień publicznych jest stała na przestrzeni lat**



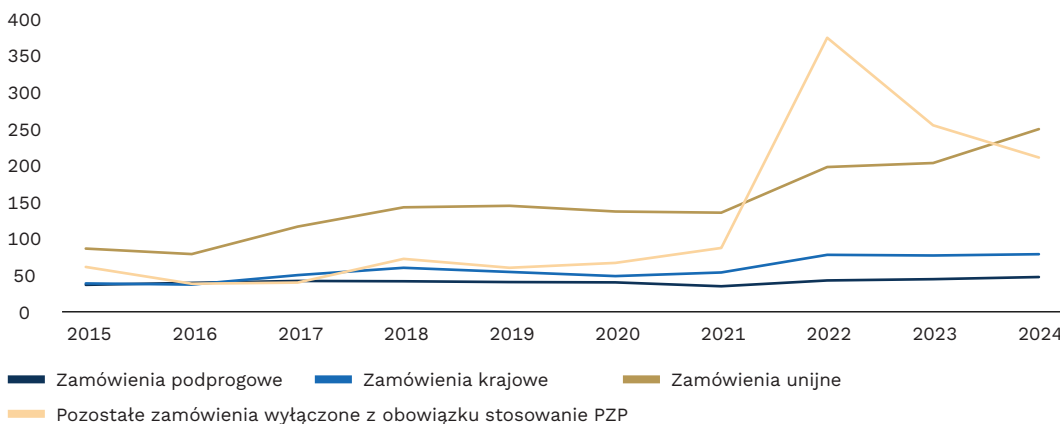
Dane: wartość rynku zamówień publicznych w Polsce na tle europejskich państw członkowskich OECD w latach 2007-2024 (w proc. PKB).

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych [Our World in Data](#).

**W ciągu ostatniej dekady (2015-2024) nominalna wartość rynku zamówień publicznych w Polsce zwiększyła się niemal trzykrotnie.**

W tym okresie najszybciej rósł segment rynku obejmujący zamówienia wyłączone z obowiązku stosowania Pzp, dla którego średnia roczna stopa wzrostu wyniosła ponad 14 proc. Jest to przede wszystkim spowodowane dużymi zamówieniami w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa. Nieco tylko wolniej rósł rynek zamówień unijnych (prawie 12 proc. rocznie). Wartość zamówień krajowych rosła w tempie średnio prawie 9 proc. rocznie, a zamówień podprogowych najwolniej – ponad 3 proc. rocznie.

**Wykres 3. W 2022 r. nastąpił skokowy wzrost wartości zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania Pzp**



Dane: wartość rynku zamówień publicznych w Polsce w latach 2015-2024 w poszczególnych segmentach (w mld PLN).

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: *Sprawozdanie Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2024 r.* ([UZP, 2024](#)).

Wartość rynku zamówień publicznych wykazuje trwałą tendencję wzrostową niezależnie od obowiązujących uregulowań prawnych<sup>7</sup>. Jedyne segmenty zamówień podprogowych oraz wyłączonej z obowiązku stosowania Pzp są podatne na wahania. Wynikają one m.in. ze zmian w strukturze wydatków publicznych, takich jak np. dynamiczny wzrost zamówień zbrojeniowych w 2022 r., głównie z Korei Południowej ([www11](#)) i USA ([www12](#); [www13](#)). W przypadku zamówień podprogowych wpływ na wartość segmentu miało ujednoczenie tzw. progu bagatelności w walucie polskiej (wcześniej wartość progu była wyrażona w euro).

**Tabela 1. W latach 2015–2024 najsilniejsze wahania wartości rynku dotyczyły zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania Pzp**

Segment rynku zamówień publicznych	2015–2024	2015–2020	2021–2024
Zamówienia krajowe	+8,6	+4,7	+11,4
Zamówienia unijne	+11,8	+8,6	+17,3
Zamówienia podprogowe	+3,2	+1,8	+10,2
Pozostałe zamówienia wyłączone z obowiązku stosowania Pzp	+14,2	+1,7	+26,3

Dane: średnioroczna stopa wzrostu wartości rynku zamówień w poszczególnych segmentach w różnych okresach (w proc.).

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: *Sprawozdanie Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2024 r.* ([UZP, 2024](#)).

**Przy utrzymaniu dynamiki z lat 2015–2024 przewidujemy, że już w 2029 r. wartość rynku zamówień publicznych przekroczy 1 bilion PLN.** Oznacza to, że wartość zamówień realizowanych w reżimie Pzp (zamówienia krajowe i unijne) prawdopodobnie przekroczy 550 mld PLN. Wartość zamówień będzie napędzana przez duże inwestycje infrastrukturalne w obszarze transportu i energetyki, a przede wszystkim zakupy i inwestycje w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa. Dynamikę wzrostu może obniżyć niższa niż wcześniej inflacja oraz zmniejszenie wolumenu inwestycji współfinansowanych ze środków europejskich po zakończeniu realizowanych programów z perspektywy finansowej 2021–2027 i KPO.

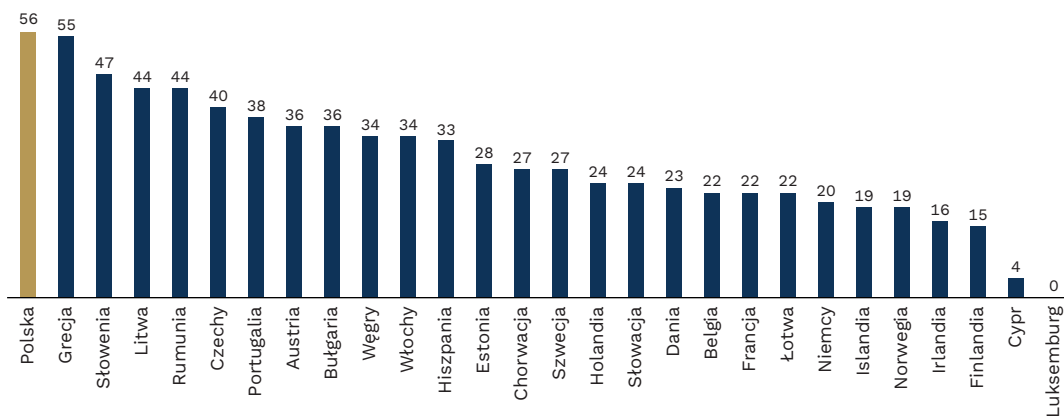
<sup>7</sup>1 stycznia 2021 r. weszło w życie nowe Pzp (ustawa z dnia 11 września 2019 r.), wprowadzające szereg istotnych zmian, które mają na celu zwiększenie efektywności, przejrzystości i elektroniczności zamówień publicznych.

# Konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych

Istotnym celem reform prawa zamówień publicznych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, jest zwiększenie konkurencyjności postępowań. Niską konkurencyjność rynku diagnozuje się poprzez monitorowanie odsetka postępowań, w których złożona została tylko jedna oferta. O ile w 2011 r. zjawisko to dotyczyło 23,5 proc. postępowań prowadzonych na szczeblu UE, o tyle w 2021 r. – już 41,8 proc. postępowań (ETO, 2023). Oznacza to niemal podwojenie skali zjawiska w ciągu dekady. Ogółem, w całej UE jest 20 państw członkowskich, w których udział zamówień z jedną ofertą przekracza 20 proc. Dodatkowo, obserwowany od 2021 r. trend wskazuje na narastanie zjawiska *single bidding*.

W segmencie zamówień unijnych, na tle pozostałych państw członkowskich UE Polska charakteryzuje się szczególnie niskim poziomem konkurencyjności rynku zamówień. W 2024 r. w Polsce odnotowano najwyższy udział (56 proc.) rozstrzygniętych przetargów, w których złożona została tylko jedna oferta. Oznacza to, że w naszym kraju w ponad połowie zamówień unijnych zamawiający otrzymał tylko jedną ofertę w odpowiedzi na ogłoszone zamówienie.

**Wykres 4. Polska miała w 2024 r. najwyższy udział przetargów unijnych z jedną złożoną ofertą**



Dane: udział przetargów z jedną złożoną ofertą w segmencie zamówień unijnych.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: ([www5](http://www5)).

**Dane dotyczące zamówień krajowych wskazują na nieco niższy odsetek przetargów, w których złożona została jedna oferta, w porównaniu z danymi z przetargów unijnych.** W 2024 r. 35 proc. wszystkich postępowań ogłaszanych w Biuletynie Zamówień Publicznych stanowiły przetargi z jedną złożoną ofertą. Pomimo wahań tego wskaźnika obserwowanych pomiędzy poszczególnymi latami, **ogólny trend wskazuje na obniżającą się skalę zjawiska *single bidding*.** W 2024 r. w porównaniu z 2018 r. udział przetargów z jedną ofertą zmalał niemal o 10 pkt. proc. Należy jednak zaznaczyć, że jest to nadal poziom wyższy niż dla większości państw unijnych w segmencie zamówień powyżej progów unijnych.

**Wykres 5. Maleje udział postępowań z jedną ofertą w zamówieniach krajowych**



Dane: udział postępowań z jedną ofertą w zamówieniach krajowych (w proc.).

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych [UZP](#).

Porównanie poziomu konkurencyjności dwóch segmentów polskiego rynku zamówień publicznych – unijnego i krajowego, może sugerować, że **przetargi o niższej wartości charakteryzuje wyższy poziom konkurencyjności niż przetargi o wyższej wartości.** Niższą konkurencyjność segmentu rynku zamówień unijnych można wiązać z większą skalą zamówień, wyższymi kosztami udziału w postępowaniu, większymi wymaganiami formalnymi i technicznymi, wyższymi wymogami kwalifikacyjnymi wobec wykonawców oraz wyższym ryzykiem kontraktowym, co ogranicza liczbę podmiotów zdolnych i skłonnych do złożenia oferty.

**Niska konkurencyjność rynku zamówień publicznych jest odczytywana przez Komisję Europejską jako poważny problem.** Według Komisji zjawisko to uniemożliwia zamawiającym publicznym uzyskanie najlepszej relacji jakości zamawianych towarów i usług w stosunku do ich ceny ([ETO, 2023](#)). Intuicję tę potwierdza ogólna teoria ekonomii oraz liczne badania dotyczące samego rynku zamówień publicznych.

**Wyniki badań wskazują, że im większa liczba oferentów uczestniczy w postępowaniu przetargowym, tym lepszy stosunek jakości do ceny dla zamawiających publicznych.** Analiza europejskich zamówień publikowanych na platformie TED w latach 2009-2014 wskazuje, że zamówienia z jedną ofertą były przeciętnie o 9,6 proc. droższe niż zamówienia z więcej niż jedną ofertą ([European Commission and Fazekas, 2022](#)). Podobny mechanizm potwierdzają badania dla Hiszpanii, gdzie wzrost liczby oferentów o jeden obniżał cenę zamówienia średnio o 2,1 proc., a szersze stosowanie procedury otwartej kosztem procedury ograniczonej<sup>8</sup> mogłoby przynieść oszczędności rzędu 354 mln EUR rocznie ([Shagbazian i in., 2026](#)). W Czechach zniesienie możliwości udzielania kontraktu przy jednej złożonej ofercie obniżyło ceny o ok. 6,1 proc. względem szacowanych kosztów ([Titl, 2025](#)). Natomiast badania dla Słowacji pokazują, że większa konkurencja przekłada się na wyższe oszczędności w zamówieniach publicznych. Zidentyfikowano również kategorie zamówień podatne na dominację jednego oferenta i wskazano sektory, w których istnieje potencjał do zwiększenia nadzoru regulacyjnego w celu zwiększenia konkurencji ([Tkáč, Tkáč, Husnaj, 2024](#)). Z kolei badanie dla Polski dotyczące zamówień na budowę autostrad pokazało, że mechanizmy ograniczające wejście do przetargu osłabiały konkurencję już na etapie składania ofert. Większe ryzyko odrzucenia oferty zniechęcało część wykonawców do udziału, co przekładało się na wyższe ceny ([Pigoń, Seres, 2019](#)).

Chociaż badania dotyczące przyczyn niskiego i spadającego poziomu konkurencyjności na rynku zamówień publicznych są prowadzone niesystematycznie, to wskazuje się na trzy ogólne grupy czynników leżących u jego podłoża.

**Pierwszą przyczyną niskiego poziomu konkurencyjności są zbyt restrykcyjne kryteria i wymagania techniczne dotyczące przedmiotu zamówienia określone w przetargach.** Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazuje, że stosowanie specyfikacji sztytych na miarę może zaburzać konkurencję poprzez faworyzowanie konkretnych firm i oferowanych przez nich rozwiązań. Dla przeciwwagi jednak niektóre państwa członkowskie, w tym Dania, Luksemburg i Polska, wskazały że w niektórych kategoriach zakupów, na przykład w obszarze nabywania sprzętu medycznego, szczegółowe specyfikacje techniczne są kluczowym wymogiem zapewnienia skutecznych zamówień publicznych ([ETO, 2023](#)). Na problem definiowania przedmiotów zamówień w sposób, który wskazuje tylko jednego, konkretnego wykonawcę zwróciła uwagę Fundacja Instrat, analizując rynek zamówień oprogramowania biurowego wśród polskich zamawiających ([Kopeć, 2025](#)).

**Drugą przyczyną niskiego i malejącego poziomu konkurencyjności może być rosnąca koncentracja rynkowa, rozumiana jako sytuacja, w której w danej gałęzi gospodarki konkuruje ograniczona liczba firm.** Zdaniem prawie połowy przedstawicieli państw członkowskich, przebadanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy ([ETO, 2023](#)), zjawisko to częściowo wyjaśnia wzrost odsetka postępowań, w których składana jest tylko jedna oferta. Ponadto, zdaniem respondentów ETO silna koncentracja rynkowa wyjaśnia wysoką częstotliwość stosowania procedur negocjacyjnych oraz udzielania zamówień bez wezwania do złożenia ofert.

<sup>8</sup> W procedurze ograniczonej najpierw wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału, a zamawiający dokonuje selekcji. Dopiero wybrani kandydaci są zapraszani do złożenia ofert, więc jest to tryb dwuetapowy.

O ile brakuje wyników badań jednoznacznie potwierdzających wpływ rosnącej koncentracji gospodarczej na spadającą konkurencyjność rynku zamówień publicznych, o tyle przesłanki teoretyczne wskazują, że związek taki może mieć miejsce. Dostępne wyniki badań ([Koltay, Lorincz, Valletti, 2022](#); [Koltay, Lorincz, 2021](#)) jednoznacznie potwierdzają fakt, że koncentracja taka miała miejsce w ostatnich 20 latach we wszystkich sektorach przemysłu oraz w usługach w państwach UE, a trend ten odzwierciedla również globalne zmiany. Jednocześnie z innych badań wynika, że nadmierna koncentracja kontraktów w Europie Środkowo-Wschodniej nie ma charakteru powszechnego, lecz dotyczy tylko niektórych sektorów, co sugeruje raczej problemy instytucjonalne po stronie zamawiających oraz sektorowe bariery konkurencji niż sam kształt prawa ([Deryugina i in., 2025](#)).

**Trzecią potencjalną przyczyną spadającego poziomu konkurencyjności postępowań są długie, skomplikowane procedury przetargowe, które wymagają znaczącego zaangażowania zasobów.** Wskazuje się, że wymogi administracyjne związane ze składaniem ofert w zamówieniach publicznych stanowią istotne obciążenie dla firm, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw, których ograniczone możliwości organizacyjne, brak odpowiedniego zaplecza kadrowego oraz niewielkie *know-how* z zakresu zamówień publicznych utrudniają udział w bardziej złożonych postępowaniach. Skutkuje to niską atrakcyjnością rynku zamówień publicznych dla firm prywatnych, w szczególności tych z sektora MŚP ([ETO, 2023](#)).

**Działania w kierunku zwiększenia konkurencyjności rynku zamówień publicznych umożliwiła zainicjowana w 2014 r. reforma unijnego prawa zamówień publicznych.** Podjęto kroki w kierunku uproszczenia procedur administracyjnych, co miało się przełożyć na poprawę dostępu firm z sektora MŚP do zamówień publicznych oraz na wzrost konkurencyjności postępowań. Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazuje, że założone cele reformy jednak nie zostały osiągnięte, a analiza skutków reform *ex post* wskazuje na spadek, a nie wzrost, konkurencyjności postępowań po wdrożeniu reform. Nowe regulacje tylko częściowo zwiększyły elastyczność procedur, a system pozostaje obciążony wysoką złożonością przepisów, barierami wejścia dla wykonawców i ograniczoną konkurencją w części postępowań ([European Commission, 2025](#)).

# Zagraniczni wykonawcy na polskim rynku zamówień publicznych

**W niniejszej części raportu podjęliśmy próbę omówienia skali obecności zagranicznych podmiotów na polskim rynku zamówień publicznych w latach 2021-2025.** Ze względu na liczne braki danych występujące w danych dotyczących zamówień powyżej progów unijnych<sup>9</sup> skoncentrowaliśmy się na oszacowaniu tego zjawiska wyłącznie dla zamówień krajowych. Jednak, dla uzupełnienia obrazu, przywołujemy również szacunki przygotowane na zlecenie Komisji Europejskiej dotyczące obecności firm zagranicznych w polskich zamówieniach powyżej progów unijnych dla okresu 2016-2019 (European Commission, 2021).

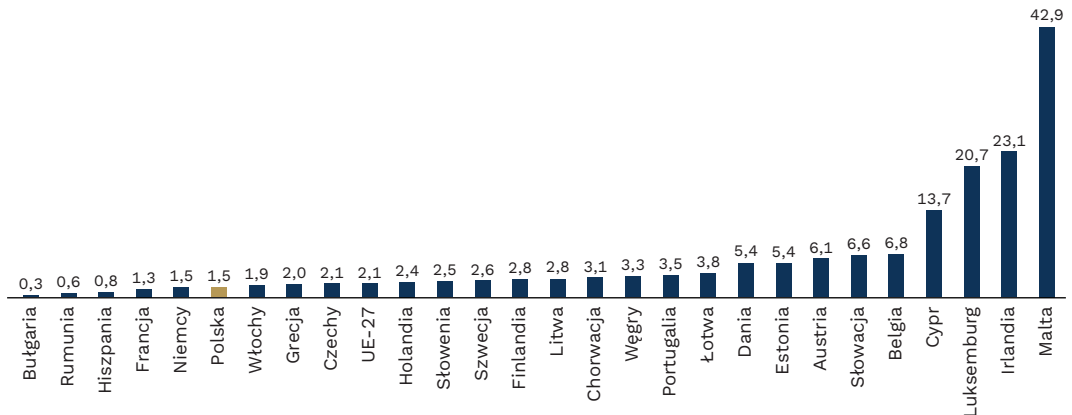
**Zagraniczne podmioty mogą realizować transgraniczne zamówienia publicznie na dwa sposoby.** Mogą ubiegać się o nie bezpośrednio, składając oferty i wygrywając zamówienia w innym kraju niż ten, w którym są oficjalnie zarejestrowane. Mówimy wówczas o **bezpośrednich zamówieniach transgranicznych**. Może również mieć miejsce sytuacja, w której firmy z zagranicy składają oferty i wygrywają zamówienia poprzez swoje filie lub spółki zależne zlokalizowane w tym samym kraju, co zamawiający. W takiej sytuacji mówimy o **pośrednich zamówieniach transgranicznych**.

**Dane dotyczące bezpośrednich zamówień transgranicznych są łatwo dostępne i wskazują na marginalny charakter takiego zjawiska.** W segmencie zamówień krajowych w latach 2021-2025 zaledwie 0,4 proc. wszystkich zamówień przyznano firmom zarejestrowanym w innym kraju niż Polska. Z kolei w tym samym okresie w segmencie zamówień unijnych 1,5 proc. wszystkich zamówień zrealizowali wykonawcy zarejestrowani poza Polską. Chociaż dane porównawcze dla pozostałych państw UE dla okresu 2021-2025 nie są dostępne, to analiza Komisji Europejskiej dla lat 2016-2019 pozwala przeprowadzić przybliżone porównanie. Tylko w pięciu krajach (Bułgaria, Rumunia, Hiszpania, Francja, Niemcy) odsetek bezpośrednich zamówień transgranicznych był niższy niż w Polsce.

---

<sup>9</sup> W danych dotyczących zamówień powyżej progów unijnych, które są publikowane na stronie TED, dla 68 proc. zamówień brakuje numeru identyfikującego firmę.

**Wykres 6. Odsetek zamówień publicznych w Polsce przyznawanych firmom zarejestrowanym poza krajem jest niski**



Dane: udział bezpośrednich zamówień transgranicznych w poszczególnych państwach UE w segmencie zamówień europejskich w latach 2016-2019 (w proc.).

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Komisji Europejskiej ([European Commission, 2021](#)).

**Dużo trudniejsze jest oszacowanie skali pośrednich zamówień transgranicznych.** Ani dane dostępne na platformie e-Zamówienia dotyczące przetargów krajowych, ani też dane dostępne na portalu TED, dotyczące przetargów unijnych, nie zawierają informacji dotyczących kraju lokalizacji głównych właścicieli poszczególnych firm wyłonionych w zamówieniach publicznych. Dlatego, w celu określenia kraju faktycznej własności poszczególnych firm, zastosowaliśmy podejście stosowane wcześniej przez Komisję Europejską ([European Commission, 2021](#)) w badaniu dotyczącym skali zamówień transgranicznych w UE. Podejście to, szerzej omówione w aneksie metodologicznym, polega na połączeniu danych UZP dotyczących zwycięzców poszczególnych przetargów z danymi Orbis<sup>10</sup>, które zawierają informacje o strukturze właścicielskiej firm i kraju pochodzenia ich końcowych beneficjentów rzeczywistych. Zastosowanie takiego podejścia pozwoliło na oszacowanie skali pośrednich zamówień transgranicznych w segmencie przetargów krajowych dla lat 2021-2025.

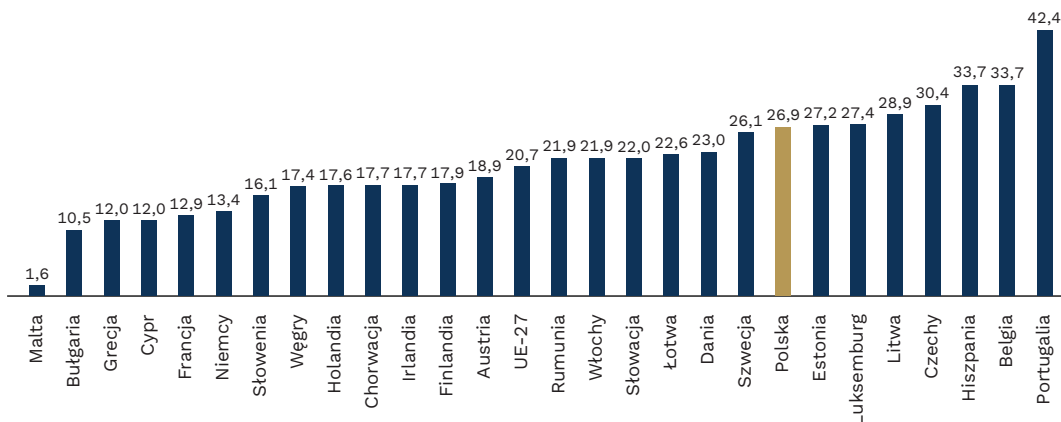
**Szacujemy, że w latach 2021-2025 odsetek krajowych zamówień publicznych realizowanych pośrednio przez firmy zagraniczne wyniósł 7,3 proc.** Oznacza to, że skala pośredniego zaangażowania firm zagranicznych na polskim rynku zamówień publicznych, mierzonego poprzez kraj pochodzenia głównego właściciela firmy, jest znacznie większa niż skala zaangażowania bezpośredniego, mierzonego jedynie poprzez kraj rejestracji siedziby firmy. Na przestrzeni poszczególnych lat wartości te podlegały jedynie nieznacznym wahaniom. Uwzględnienie obydwu form możliwego zaangażowania firm zagranicznych

<sup>10</sup> Orbis to międzynarodowa baza danych zawierająca standaryzowane informacje finansowe, właścicielskie i strukturalne o przedsiębiorstwach z całego świata, wykorzystywana m.in. do analiz porównawczych firm i rynków.

na polskim rynku zamówień publicznych (w segmencie zamówień krajowych) wskazuje, że **łącznie 7,7 proc. wszystkich kontraktów na rynku zamówień krajowych zrealizowały firmy zagraniczne.**

Ze względu na skalę braków danych dotyczących przetargów unijnych nie byliśmy w stanie odtworzyć tego podejścia dla zamówień powyżej progów unijnych. Szacunki Komisji Europejskiej dla lat 2016-2019 wskazują, że **na polskim rynku zamówień unijnych udział przetargów wygranych przez firmy zagraniczne w formie pośredniej wyniósł 26,9 proc.** Oznacza to, że co czwarte zamówienie unijne pozyskała firma, której siedziba była zarejestrowana w Polsce, ale główny właściciel pochodził z innego państwa niż Polska.

**Wykres 7. Odsetek zamówień pozyskanych przez firmy zagraniczne w formie pośredniej był w Polsce wyższy niż średnio w UE**



Dane: udział liczby pośrednich zamówień transgranicznych w poszczególnych państwach UE w segmencie zamówień europejskich w latach 2016-2019 (w proc.).

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Komisji Europejskiej ([European Commission, 2021](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)).

Odniesienie wyników analizy dotyczącej krajowego rynku zamówień publicznych do wyników analizy Komisji Europejskiej (dotyczącej wprawdzie wcześniejszego okresu), wskazuje więc, że **firmy zagraniczne mają względnie niewielki udział w realizacji zamówień publicznych o niższej wartości (tj. poniżej progów unijnych) oraz znacznie większy udział w realizacji zamówień o wyższej wartości, tj. tych powyżej progów unijnych.** Wniosek taki bazuje jednak na założeniu, że udział zagranicznych wykonawców w poszczególnych segmentach rynku zamówień publicznych jest stały w czasie. Innymi słowy, zakładamy że oszacowania Komisji Europejskiej dla lat 2016-2019 mogą być odniesione również do późniejszego okresu, tj. do lat objętych naszą analizą (2021-2025).

Na spełnienie tego założenia wskazuje m.in. fakt, że szacunki PIE oraz szacunki Komisji Europejskiej dotyczące udziału bezpośrednich zamówień transgranicznych w polskich zamówieniach powyżej progów europejskich są do siebie zbliżone. Według oszacowań Komisji wyniosły one 1,5 proc. w latach 2016-2019, a według oszacowań PIE – 1,0 proc. w latach 2021-2025. Ponadto, szacunki PIE dotyczące skali pośrednich zamówień transgranicznych wskazują na niski poziom wahań oszacowań – w latach 2021-2025 wskazany odsetek przyjmował wartości z zakresu od 7,1 proc. do 7,6 proc.

**Szacujemy, że w 2024 r. w segmencie zamówień krajowych podmioty zagraniczne zrealizowały kontrakty o łącznej wartości 4,8 mld PLN. Oznacza to udział w całkowitej wartości umów z tego segmentu na poziomie 6,3 proc.**

Przeciętnie, firmy zagraniczne realizują kontrakty o niższej wartości niż firmy polskie. W 2024 r. przeciętna wartość umowy firmy zagranicznej wyniosła 350 tys. PLN, a firmy polskiej – 455 tys. PLN. Jedynie wśród 1 proc. zamówień o największej wartości przeciętna wartość zamówień realizowanych przez zagraniczne podmioty była wyraźnie wyższa (o 150 tys. PLN) niż zamówień realizowanych przez firmy polskie.

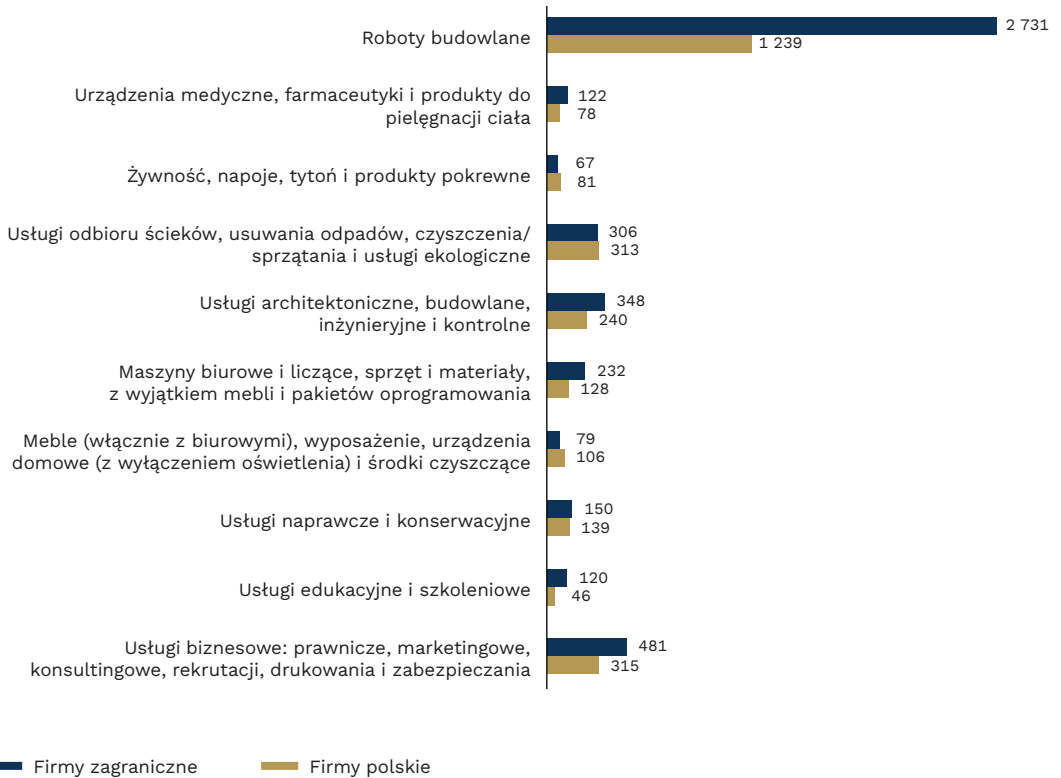
**Zagraniczne firmy realizowały też przeciętnie droższe zamówienia, jeśli wziąć pod uwagę dziesięć działów CPV<sup>11</sup> z największą liczbą zamówień krajowych w Polsce w latach 2021-2025.**

Tylko w trzech z tych działów średnia wartość kontraktu była wyższa po stronie firm polskich (za każdym razem nieznacznie). Natomiast w pozostałych siedmiu wyższe przeciętne wartości były osiągnięte przez kontrakty realizowane przez wykonawców zagranicznych, co wskazuje, że częściej wchodzi oni w bardziej kosztowne zamówienia. W przypadku robót budowlanych wartość zamówień zrealizowanych przez zagraniczne firmy była ponad dwukrotnie wyższa niż wartość zamówień polskich firm. W przypadku zakupu urządzeń medycznych, sprzętu biurowego czy usług biznesowych zagraniczne firmy pozyskały zamówienia ponad 1,5-krotnie droższe niż polskie firmy.

---

<sup>11</sup> Dział CPV to najwyższy, dwucyfrowy poziom Wspólnego Słownika Zamówień (Common Procurement Vocabulary), stosowanego do klasyfikacji przedmiotu zamówienia w systemie zamówień publicznych w UE.

**Wykres 8. W 7 spośród 10 działów CPV z największą liczbą zamówień firmy zagraniczne pozyskały kontrakty o wyższej średniej wartości**



Dane: średnia wartość zamówień pozyskanych przez firmy polskie i zagraniczne w dziesięciu działach CPV z największą liczbą zamówień w Polsce (w tys. PLN).

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych UZP.

**Szczegółowej analizie poddaliśmy segment zamówień na technologie i usługi specjalistyczne. Wyniki wskazują, że wykonawcy zagraniczni odpowiadali za duży odsetek tych zamówień, a przeciętna wartość kontraktów realizowanych przez firmy spoza Polski była o ponad jedną czwartą wyższa niż w przypadku kontraktów wykonywanych przez wykonawców krajowych.** Firmy zagraniczne od początku 2021 r. do końca III kwartału 2025 r. podpisały 19 proc. wszystkich takich kontraktów, przy 7,7 proc. udziale w ogólnej liczbie podpisanych umów na rynku krajowym. Oznacza to wyraźnie większą obecność wykonawców spoza Polski zarówno pod względem liczby, jak i przeciętnej wartości kontraktów. Zamówienia na technologie i usługi specjalistyczne są segmentem o wyższej marżowości lub przynajmniej o wyższym potencjale rentowności niż przeciętnie na rynku. Wyższa rentowność jest z kolei częściej osiągnięta w branżach wymagających większego zaplecza technologicznego, kompetencyjnego i organizacyjnego ([Czarnitzki, Hünermund, Moshgbar, 2020](#)).

**Wykres 9. Wykonawcy zagraniczni zrealizowali 19 proc. wszystkich zamówień na technologie i usługi specjalistyczne**



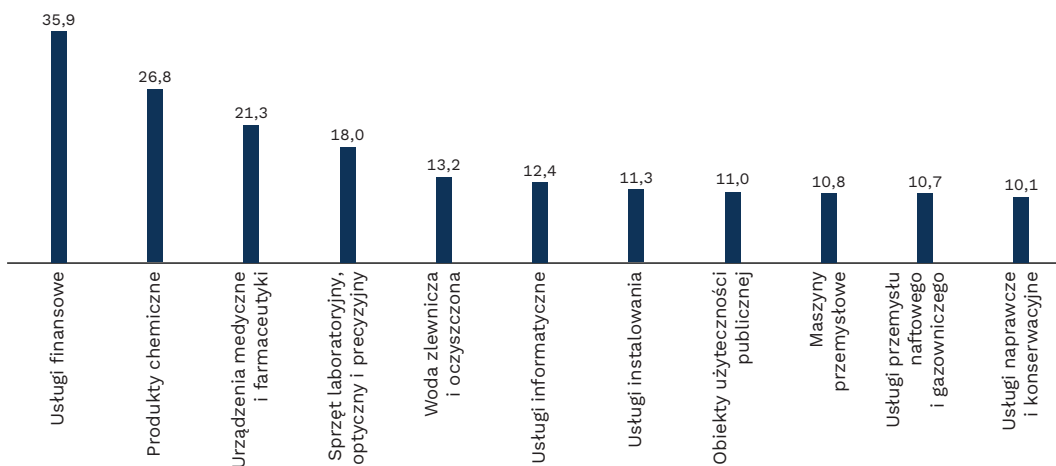
Dane: udział i przeciętna wartość zamówień na technologie i usługi specjalistyczne na rynku krajowym w podziale na pochodzenie firmy w okresie I kwartał 2021 r. – III kwartał 2025 r. (w tys. PLN).

Uwaga: za zamówienia na technologie i usługi specjalistyczne uznaliśmy zamówienia zrealizowane w następujących działach CPV: 33000000-0 – Urządzenia medyczne, farmaceutyki i produkty do pielęgnacji ciała; 38000000-5 – Sprzęt laboratoryjny, optyczny i precyzyjny (z wyjątkiem szklanego); 48000000-8 – Pakiety oprogramowania i systemy informatyczne; 72000000-5 – Usługi informatyczne: konsultacyjne, opracowywania oprogramowania, internetowe i wsparcia; 32000000-3 – Sprzęt radiowy, telewizyjny, komunikacyjny, telekomunikacyjny i podobny; 73000000-2 – Usługi badawcze i eksperymentalno-rozwojowe oraz pokrewne usługi doradcze.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych UZP.

**Wśród wszystkich kategorii zamówień poniżej progów unijnych wykonawcy zagraniczni osiągnęli największy udział w kontraktach dotyczących usług finansowych, produktów chemicznych oraz urządzeń medycznych i farmaceutyków.** W każdej z tych kategorii firmy zagraniczne w analizowanym okresie podpisały ponad 20 proc. wszystkich umów, a w przypadku usług finansowych i ubezpieczeniowych odsetek ten wynosił 36 proc. Ponadto w innych kategoriach zamówień specjalistycznych, wymagających zaawansowanego zaplecza technicznego lub organizacyjnego, udział wykonawców zagranicznych również przekraczał 10 proc. Dotyczyło to m.in. sprzętu laboratoryjnego, usług informatycznych oraz maszyn przemysłowych.

**Wykres 10. Wykonawcy zagraniczni stanowili znaczący odsetek wykonawców zamówień na usługi finansowe i ubezpieczeniowe, dostawę produktów chemicznych i urządzeń medycznych**



Dane: udział zamówień zrealizowanych przez wykonawców zagranicznych w zamówieniach krajowych w działach CPV\* o najwyższym odsetku takich kontraktów w okresie I kw. 2021 – III kw. 2025 (w proc.).

\* dokładne nazwy działów CPV przedstawionych na wykresie: 66000000-0 – Usługi finansowe i ubezpieczeniowe; 24000000-4 – Produkty chemiczne; 33000000-0 – Urządzenia medyczne, farmaceutyki i produkty do pielęgnacji ciała; 38000000-5 – Sprzęt laboratoryjny, optyczny i precyzyjny (z wyjątkiem szklanego); 41000000-9 – Woda zlewnicza i oczyszczona; 72000000-5 – Usługi informatyczne: konsultacyjne, opracowywania oprogramowania, internetowe i wsparcia; 51000000-9 – Usługi instalowania (z wyjątkiem oprogramowania komputerowego); 65000000-3 – Obiekty użyteczności publicznej; 42000000-6 – Maszyny przemysłowe; 76000000-3 – Usługi przemysłu naftowego oraz gazowniczego; 50000000-5 – Usługi naprawcze i konserwacyjne.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych UZP.

Przeprowadzone analizy i przytoczone dane wskazują, że bezpośrednie zaangażowanie firm spoza Polski na rynku zamówień publicznych jest niewielkie. Dotyczy to zarówno przetargów w segmencie krajowym, jak i unijnym. Skala obecności zagranicznych podmiotów wyraźnie jednak rośnie, kiedy uwzględnia się nie tylko kraj rejestracji siedziby podmiotu, ale także strukturę właścicielską firmy. Udział zagranicznych podmiotów jest szczególnie duży w segmencie zamówień unijnych, w których osiąga poziom 28,4 proc. (w trybie bezpośrednim i pośrednim łącznie).

# Uwarunkowania udziału firm w zamówieniach publicznych

W niniejszym rozdziale wracamy do problemu zarysowanego wcześniej, tj. konkurencyjności rynku zamówień publicznych. W pierwszej części rozdziału oszacowaliśmy skalę aktywności firm działających w Polsce na rynku zamówień publicznych, wyróżniliśmy cztery profile i przedstawiliśmy ich charakterystykę. W drugiej części rozdziału przyjrzelśmy się przyczynom nieubiegania się o zamówienia publiczne, które zadeklarowały firmy. Omówiliśmy je przez pryzmat problemów i barier, które ograniczają skalę zaangażowania firm na tym rynku. Analizy i wnioski opracowaliśmy na podstawie badania ankietowego z przedsiębiorstwami z sektora produkcyjno-usługowego działającymi w Polsce.

## Aktywność na rynku zamówień publicznych

**Zdecydowana większość przedsiębiorstw działających w Polsce jest stale nieaktywna na rynku zamówień publicznych**<sup>12</sup>. 72 proc. firm przemysłowo-usługowych z sektora prywatnego objętych badaniem ankietowym nie tylko nie złożyło żadnej oferty na zamówienie publiczne w 2025 r., ale też w ogóle nie rozważało takiego działania i nigdy wcześniej nie złożyło oferty w zamówieniu publicznym. Wynik ten wskazuje, że dla znacznej części firm rynek zamówień publicznych nie stanowi obszaru aktywności, a przeprowadzona w dalszej części niniejszego rozdziału analiza segmentacyjna dowodzi, że nieaktywni przedsiębiorcy różnią się między sobą zarówno poziomem wiedzy o rynku, jak i stopniem świadomej rezygnacji z udziału w postępowaniach. W konsekwencji niski poziom uczestnictwa nie powinien być interpretowany wyłącznie jako brak zainteresowania, lecz również jako efekt różnicowanych barier wejścia, które ograniczają możliwość szerszego uczestnictwa firm w rynku zamówień publicznych.

<sup>12</sup> Definicja przedstawiona firmom w badaniu ankietowym wskazywała na szerokie rozumienie zamówień publicznych jako zamówień na wykonanie usług, dostawę towarów lub roboty budowlane zlecane przez jednostki sektora publicznego, np. samorządy, szpitale, szkoły itp. Nie różnicowaliśmy w definicji wartości i trybu realizacji zamówienia.

**Wśród firm działających w Polsce relatywnie niewielka grupa przedsiębiorstw jest aktywna na rynku zamówień publicznych. Oszacowaliśmy, że w 2025 r. co najmniej jedną ofertę złożyło 13 proc. firm produkcyjno-usługowych z sektora prywatnego.** W badaniu World Bank Enterprise Surveys (WBES)<sup>13</sup> dla Polski odsetek ten wynosił 15 proc. w 2019 r., co sugeruje spadek aktywności firm w ubieganiu się o zamówienia publiczne. Warto jednocześnie zaznaczyć, że wskaźnik dla Polski w 2019 r. był niższy od średniej dla krajów UE objętych badaniem<sup>14</sup> ([World Bank, 2024](#)).

**Przedsiębiorstwa aktywne na rynku zamówień publicznych składają relatywnie dużo ofert, co oznacza, że specjalizują się w tego typu działalności, a sam rynek jest względnie skoncentrowany.** Tylko dwie na dziesięć firm aktywnych na rynku zamówień publicznych złożyły w 2025 r. jedną ofertę (najczęściej są to firmy prowadzące działalność magazynową i transportową). 60 proc. firm objętych badaniem złożyło w 2025 r. od dwóch do dziesięciu ofert. Koresponduje to z faktem, że w segmencie zamówień krajowych w okresie od początku 2021 r. do końca III kwartału 2025 r. na jedną polską firmę przypadało siedem podpisanych umów. Stopień koncentracji był jeszcze wyższy wśród firm zagranicznych działających na polskim rynku – tu wskaźnik wynosił średnio 23 umowy podpisane przez jeden podmiot. Jest to zbieżne z wnioskami z wcześniejszej części raportu, w której pisaliśmy, że wykonawcy zagraniczni nie uczestniczą masowo w całym rynku, lecz koncentrują się w wybranych segmentach zamówień, zwłaszcza tam, gdzie bariery wejścia są wyższe i wymagane jest bardziej wyspecjalizowane zaplecze, co w praktyce dotyczy m.in. zakupów sprzętu medycznego, produktów chemicznych, usług finansowych czy rozwiązań informatycznych.

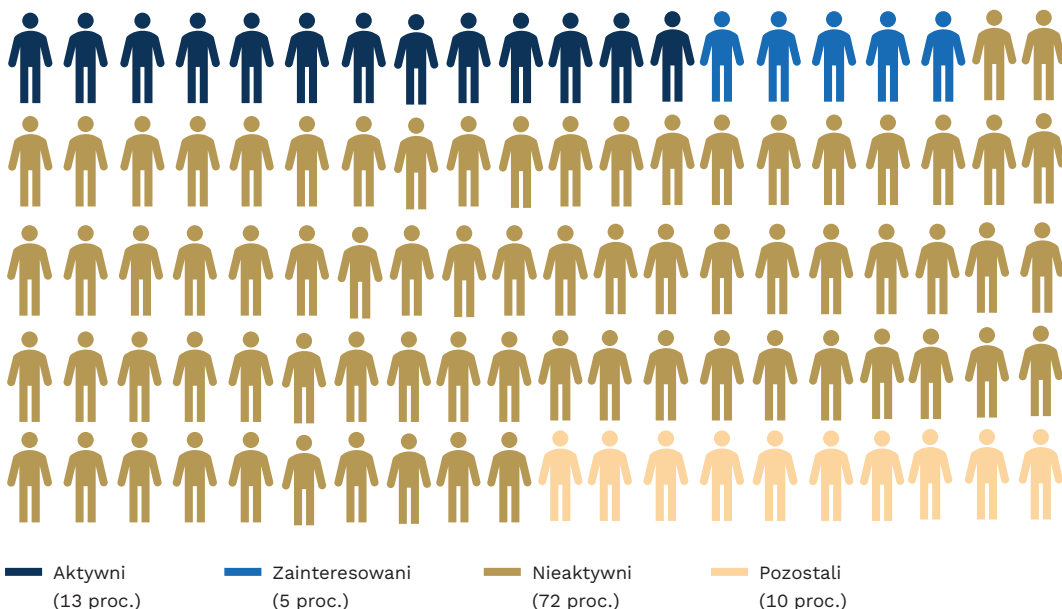
**Aktywność w zamówieniach publicznych jest silnie skoncentrowana w wąskiej grupie firm, a większość przedsiębiorstw w ogóle nie rozważa wejścia na rynek. To oznacza ograniczoną otwartość rynku i niski potencjał rozszerzania bazy wykonawców, nawet jeśli część aktywnych firm skutecznie konkuruje o zamówienia.** Świadczy o tym fakt, że tylko 5 proc. badanych firm można uznać za obecnie niezaangażowane na tym rynku, ale potencjalnie zainteresowane udziałem w zamówieniach publicznych. Są to firmy, które nie złożyły wprawdzie żadnej oferty w minionym 2025 r., ale rozważyły taki krok bądź brały udział w zamówieniach publicznych w latach wcześniejszych.

---

<sup>13</sup> World Bank Enterprise Surveys (WBES) to reprezentatywne badanie firm prowadzone przez Bank Światowy w ponad 160 krajach wśród przedsiębiorstw sektora prywatnego, obejmujące m.in. dostęp do finansowania, korupcję, infrastrukturę i wyniki firm.

<sup>14</sup> Wzięły w nim udział 23 spośród 27 krajów UE. W badaniu nie wzięły udziału Niemcy, Francja, Hiszpania i Luksemburg.

## Infografika 2. Wśród polskich przedsiębiorstw dominują firmy nieaktywne na rynku zamówień publicznych

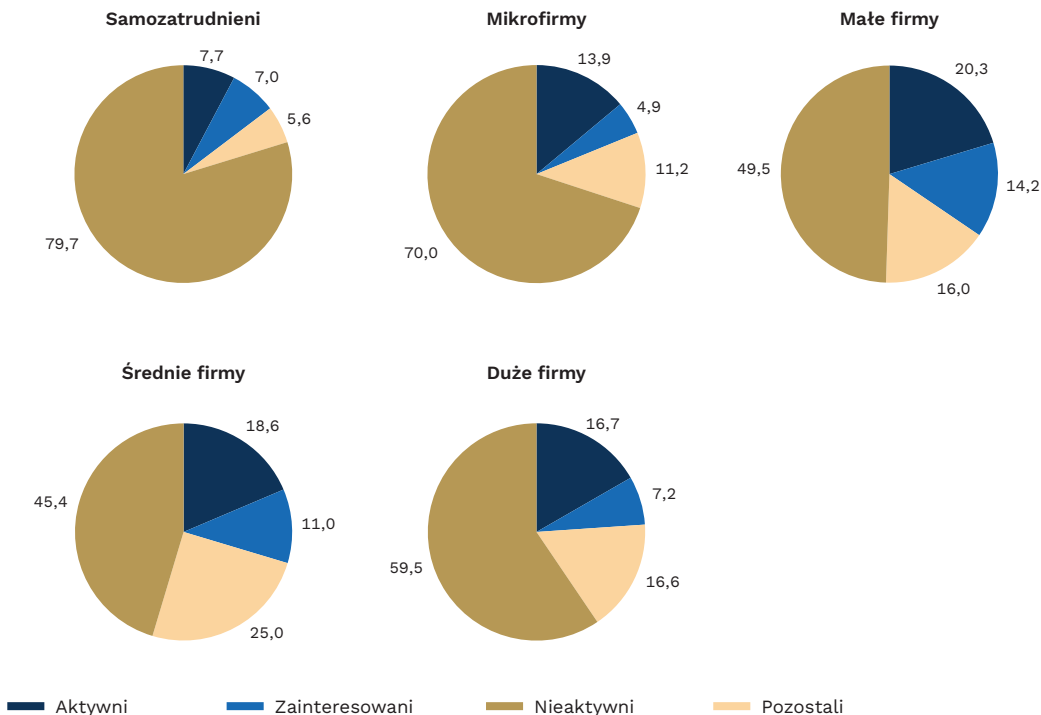


Dane: segmentacja przedsiębiorstw przemysłowo-usługowych z sektora prywatnego działających w Polsce pod względem aktywności na rynku zamówień publicznych.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Badanie ankietowe z przedsiębiorstwami przemysłowo-usługowymi z sektora prywatnego (n = 1000).

**Wielkość przedsiębiorstwa stanowi istotny czynnik różnicujący jego aktywność na rynku zamówień publicznych.** Aktywność jest wyższa wśród małych firm (10-49 pracowników) i średnich (50-249 pracowników) niż wśród mikro-firm (do 9 pracowników) i osób samozatrudnionych. Z badania wynika, że firmy duże (powyżej 250 pracowników) są nieco mniej aktywne w ofertowaniu niż małe i średnie. Jednak to one mają najwyższy wskaźnik sukcesu (mierzony stosunkiem zawartych umów do liczby złożonych ofert). Z naszego badania wynika, że duże firmy pozyskują średnio sześć kontraktów na dziesięć złożonych ofert, podczas gdy pozostałym firmom udaje się pozyskać średnio cztery zamówienia na dziesięć złożonych ofert. Na skuteczność większych firm w składaniu ofert ma wpływ potencjał organizacyjny, kadrowy i administracyjny, który zazwyczaj rośnie wraz z wielkością jednostki ([UZP, 2023](#)).

Wykres 11. Najniższą aktywność na rynku zamówień publicznych wykazują samozatrudnieni (w proc.)

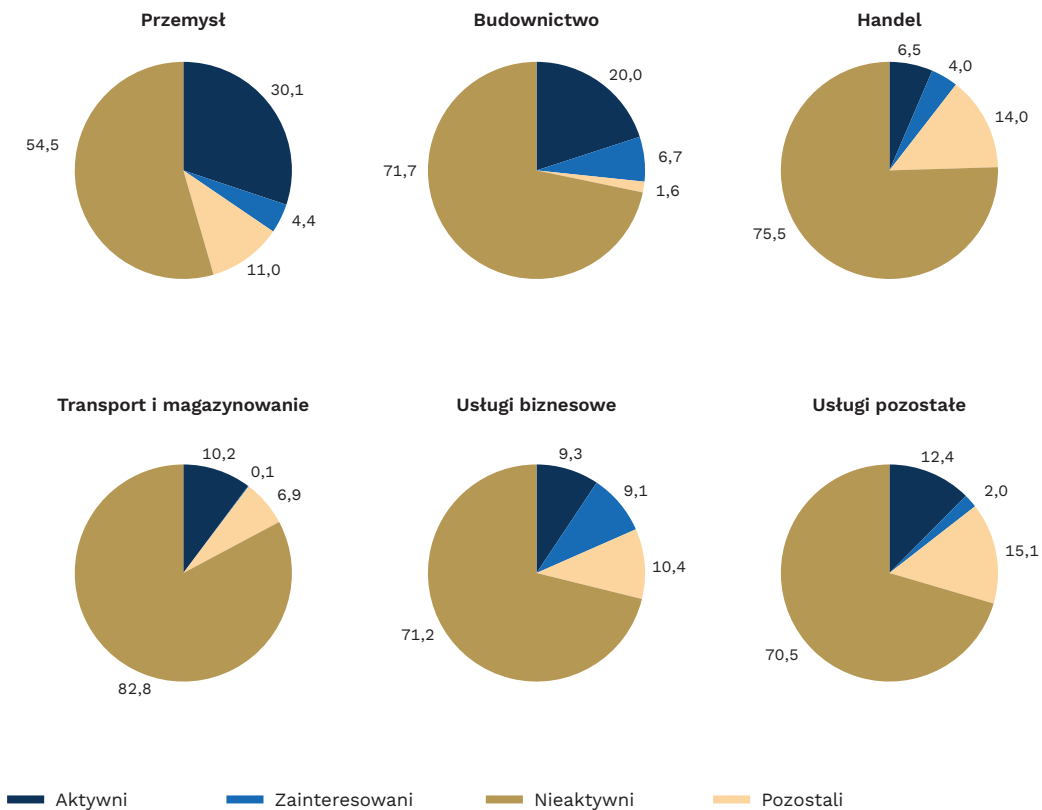


Dane: wielkość firmy a profil aktywności w zamówieniach publicznych w Polsce (w proc.).

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Badanie ankietowe z przedsiębiorstwami przemysłowo-usługowymi z sektora prywatnego (n = 1000).

**Profil aktywności przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych jest zróżnicowany w zależności od branży.** Bardziej aktywne są firmy prowadzące działalność przemysłową i budowlaną niż firmy usługowe. Taka struktura aktywności firm w poszczególnych branżach jest pochodną struktury zamówień publicznych w Polsce. W 2024 r. udział zamówień zaklasyfikowanych jako dostawy wyniósł 42 proc., zamówień usługowych – 33 proc., zaś budowlanych – 25 proc. (UZP, 2024).

**Wykres 12. Najwyższą aktywność na rynku zamówień publicznych wykazują firmy przemysłowe i budowlane (w proc.)**



Dane: profil aktywności firm w zamówieniach publicznych w Polsce w poszczególnych branżach (w proc.).

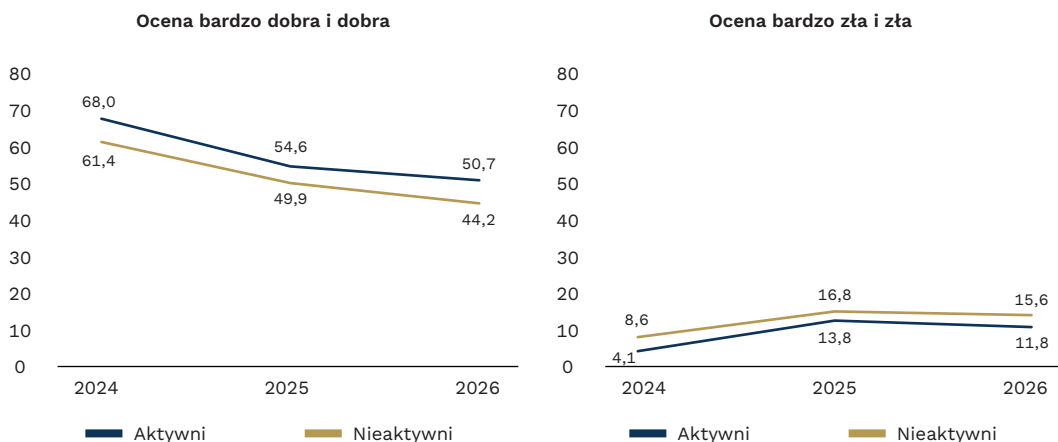
Uwaga: do usług biznesowych zostały zaliczone następujące sekcje PKD: Sekcja J – Informacja i komunikacja (działy: 60, 61, 62, 63), Sekcja K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa, Sekcja L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości, Sekcja M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (działy: 69, 71, 72, 73, 74). Do pozostałych usług zostały zaliczone: Sekcja I – Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi, Sekcja N – Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca (działy: 77, 78, 79, 81, 82), Sekcja R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją (działy: 90, 93), Sekcja S – Pozostała działalność usługowa (dział 96).

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Badanie ankietowe z przedsiębiorstwami przemysłowo-usługowymi z sektora prywatnego (n = 1000).

**Firmy pozytywnie oceniające swoją sytuację finansową częściej biorą udział w zamówieniach publicznych.** Jednocześnie firmy aktywne na tym rynku

rzadziej niż nieaktywne oceniają swoją sytuację finansową jako złą i bardzo złą. Może to oznaczać, że udział w zamówieniach publicznych stabilizuje sytuację finansową firmy. Możliwe jednak jest również wyjaśnienie wskazujące na odwrotny kierunek przyczynowości, według którego w zamówieniach publicznych częściej biorą udział firmy w korzystnej sytuacji finansowej, jako posiadające odpowiednie zasoby kadrowe i organizacyjne. Weryfikacja kierunku tej zależności wymagałaby przeprowadzenia badań kontrfaktycznych. Analizy OECD potwierdzają, że zamówienia publiczne są źródłem większej przewidywalności popytu i stabilności finansowej po stronie wykonawców, ponieważ ograniczają niepewność przychodów i sprzyjają planowaniu działalności (OECD, 2018).

**Wykres 13. Firmy aktywne na rynku zamówień publicznych konsekwentnie lepiej oceniają swoją sytuację finansową niż firmy nieaktywne**



Dane: profil aktywności firmy na rynku zamówień publicznych a ocena sytuacji finansowej<sup>15</sup> (dane w proc.); różnice między odsetkami są istotne statystycznie na poziomie 5 proc.

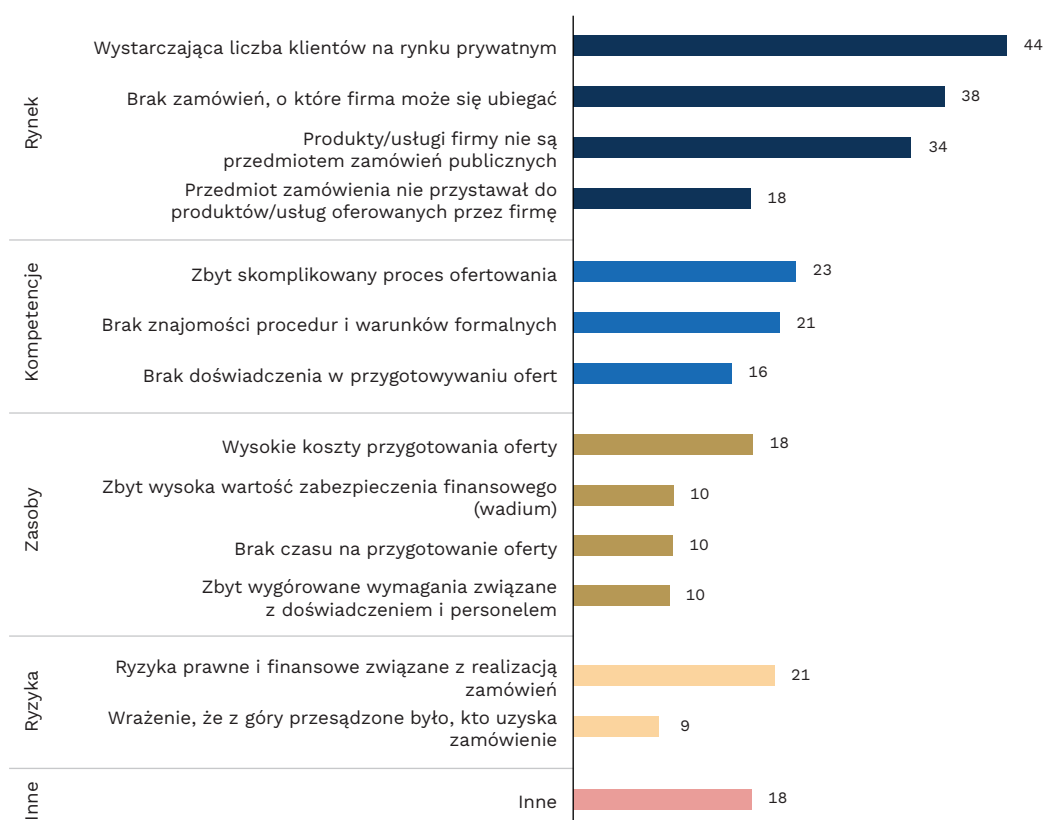
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Badanie ankietowe z przedsiębiorstwami przemysłowo-usługowymi z sektora prywatnego (n = 1000).

<sup>15</sup> Badani oceniali sytuację finansową w grudniu 2025 r. i odpowiadali na pytanie: Jaka była sytuacja finansowa Państwa przedsiębiorstwa w 2024 r., jaka jest w 2025 r., a jaką przewidujecie w 2026 r.?

# Przyczyny nieubiegania się o zamówienia publiczne

**Analiza przyczyn, z powodu których polskie firmy rezygnują z ubiegania się o zamówienia publiczne, wskazuje na splot czynników rynkowych, kompetencyjnych oraz proceduralnych.** Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród firm nieaktywnych korespondują z wnioskami przedstawianymi w raportach UZP, Komisji Europejskiej oraz OECD, tworząc spójny obraz barier wejścia na rynek zamówień publicznych w Polsce.

**Wykres 14. Wystarczający popyt prywatny jest najczęściej deklarowaną przyczyną braku aktywności firm na rynku zamówień publicznych**



Dane: przyczyny nieubiegania się o zamówienia publiczne – perspektywa polskich firm, które nie złożyły w 2025 r. żadnej oferty (proc. wskazań).

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Badanie ankietowe z przedsiębiorstwami przemysłowo-usługowymi z sektora prywatnego (n = 740).

**Dominującą deklarowaną przyczyną absencji firm na rynku zamówień publicznych, wskazywaną przez 44 proc. badanych przedsiębiorstw, jest wystarczający popyt na rynku prywatnym.** Może to oznaczać, że dla znacznej grupy firm w Polsce rynek zamówień publicznych nie jest rynkiem pierwszego wyboru. Przedsiębiorcy, mając alternatywę w postaci zamówień prywatnych, rezygnują z rynku publicznego. Na mniejszy wysiłek związany z pozyskaniem kontraktów z rynku prywatnego, mniejszy formalizm<sup>16</sup> oraz na ogół jego większą marżowość zwraca się też uwagę w ocenie skutków regulacji dla *Polityki Zakupowej Państwa na lata 2026-2029 (OSR Polityka Zakupowa Państwa 2026-2029, 2025)*. Wniosek taki jest zgodny z obserwacjami OECD, która wskazuje, że rynek publiczny staje się domeną wąskiej grupy wyspecjalizowanych wykonawców (*OECD, 2018*).

**Wiele wskazuje na to, że bariery informacyjne i brak odpowiedniego rozoznania potrzeb zamawiających publicznych ze strony przedsiębiorstw stanowią drugą ważną barierę w dostępie do zamówień publicznych.** W naszym badaniu od 34 proc. do 38 proc. badanych firm wskazało na niedopasowanie pomiędzy profilem działalności ich firmy a przedmiotem zamówień publicznych. Jednak tego rodzaju deklaracje mogą nie przystawać do rzeczywistości. Z jednej strony bowiem 38 proc. polskich firm wprost zadeklarowało brak zamówień, o które mogłyby się ubiegać ze względu na profil swojej działalności, z drugiej zaś aż cztery na dziesięć spośród tych firm przyznały, że przedsiębiorstwa oferujące podobne produkty lub usługi (jak ich firma) realizują zamówienia publiczne. Jest to pewien paradoks potwierdzający, że **bariery informacyjne są realnym problemem w dostępie do rynku zamówień publicznych.** Jego źródło leży nie tylko po stronie instytucji zamawiających (dostępność informacji o zamówieniach), ale również po stronie potencjalnych oferentów (aktywność w poszukiwaniu postępowań, dysponowanie zasobami). Dzieje się tak mimo postępów w zakresie elektronizacji zamówień<sup>17</sup> i centralizacji informacji o zamówieniach na poziomie krajowym (portal [e-Zamówienia](#))<sup>18</sup>.

**Znaczny odsetek firm wskazał na bariery związane ze złożonością procesu ofertowania (23 proc.) oraz z brakiem znajomości procedur (21 proc.).** Deklaracje te wynikają z faktu, że składanie ofert w zamówieniach publicznych wymaga posiadania specjalistycznego *know-how* i związanych z tym zasobów kadrowych. Na istotny wpływ tego rodzaju barier, w szczególności dla firm z sektora MŚP, wskazują również inne analizy (*Mutangili, 2024; OSR Polityka Zakupowa Państwa 2026-2029, 2025, ETO, 2023*). Jak wskazuje PARP, mniejsze podmioty rzadziej korzystają z otwartych danych publicznych i cyfrowych narzędzi przetargowych, co pogłębia lukę kompetencyjną między nimi a dużymi podmiotami (*PARP, 2024*).

<sup>16</sup> W zamówieniach publicznych warunki udziału, kryteria oceny oraz kluczowe postanowienia umowy są co do zasady określane z góry w dokumentach postępowania, a swoboda indywidualnych negocjacji z jest ograniczona wymogami przejrzystości i równego traktowania.

<sup>17</sup> Od 1 stycznia 2021 r. w Polsce obowiązuje pełna elektronizacja zamówień publicznych, obejmująca wszystkie postępowania powyżej progu ustawowego (130 tys. PLN w 2024 r.).

<sup>18</sup> Obowiązek publikacji ogłoszeń na portalu [ezamowienia.gov.pl](#) wynika bezpośrednio z przepisów ustawy Pzp i dotyczy większości postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, których wartość jest równa lub przekracza próg ustawowy (130 tys. PLN w 2024 r.).

**Trzecią grupę powodów braku aktywności firm w zamówieniach publicznych tworzą bariery zasobowe, w tym wysokie koszty przygotowania oferty (18 proc.) i wadia (10 proc.).** Wniosek ten koresponduje z badaniami dotyczącymi kosztów transakcyjnych związanych z udziałem firm w zamówieniach publicznych. Badania te wskazują, że procedury przetargowe, wymagające przygotowania obszernej dokumentacji, a niekiedy też przeprowadzenia ekspertyz finansowych, prawnych i technicznych, są bardziej skomplikowane niż typowe umowy zawierane w obrębie sektora prywatnego ([Tadelis, 2012](#)).

**Obawy o ryzyka realizacyjne (21 proc.) oraz przekonanie o „ustawionych” zamówieniach (9 proc.) wpisują się w szerszą dyskusję o nierównowadze stron umowy.** Choć liczba odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej rosła (z 3415 w 2020 r. do 4836 w 2024 r.), co może świadczyć o rosnącej świadomości prawnej wykonawców, to dla firm nieaktywnych sama perspektywa sporu prawnego jest czynnikiem odstrasającym. Identyfikowana jest również asymetria pozycji wykonawcy i zamawiającego, która skutkuje zawieraniem – zdaniem przedsiębiorców – zbyt rygorystycznych umów, w których całe ryzyko projektowe zostaje przerzucone na wykonawcę ([OSR Polityka Zakupowa Państwa 2026-2029, 2025](#)). Wspomniane w ankiecie „ryzyka prawne i finansowe” często dotyczą też braku elastyczności zamawiających w trakcie realizacji umowy, np. w kwestii waloryzacji wynagrodzenia czy kar umownych. Przerzucanie dużej części ryzyka gospodarczego na wykonawcę jest systemową barierą, która np. w czasie niepewności geopolitycznej skutecznie zniechęca do współpracy z sektorem publicznym.

## Profile firm nieubiegających się o zamówienia publiczne

Na podstawie przeprowadzonego badania ankietowego dokonaliśmy segmentacji firm nieaktywnych na rynku zamówień publicznych w 2025 r. pod względem istotnych statystycznie powodów nieubiegania się o zamówienia. Celem przeprowadzonej analizy było wyłonienie grup firm maksymalnie podobnych do siebie pod względem percepcji barier uczestnictwa w zamówieniach publicznych. Wyróżniliśmy cztery główne segmenty firm.

**Najbardziej liczny segment firm nieaktywnych stanowią te, które nie są zainteresowane udziałem w zamówieniach, ponieważ posiadają wystarczającą liczbę zamówień z sektora prywatnego.** Stanowią one 60 proc. firm nieaktywnych. Można je nazwać „**Niezainteresowani**”. Niektóre z firm tego segmentu (nie więcej niż dwie na dziesięć) zdają sobie sprawę z uwarunkowań procesu ubiegania się o zamówienia i wskazują na nieznaną procedurę czy skomplikowanie samego procesu. Inne z kolei dostrzegają ryzyka prawne i finansowe związane z realizacją zamówień. Jest to jednak wiedza, która nie wynika z ich własnych doświadczeń związanych z ofertowaniem i realizacją zamówień publicznych.

**Pozostałe 40 proc. firm nieaktywnych można podzielić na 3 grupy (podsegmenty) o przybliżonej wielkości 13-14 proc. każda.** Pierwszą grupę stanowią przedsiębiorstwa oferujące produkty lub usługi strukturalnie niedopasowane do potrzeb zamawiających publicznych. 100 proc. firm z tego segmentu wskazało, że oferują produkty lub usługi, których nie poszukują zamawiający publiczni. Firmy te można określić jako „**Niedopasowani**”. Ze względu na fakt, że profil ofertowy tych firm nie odpowiada potrzebom sektora publicznego uznaliśmy że bariera ta może być trudna do przewyciężenia.

**Kolejną grupę stanowią firmy, które** z jednej strony mają problem z dotarciem do informacji o zamówieniach (osiem na dziesięć z nich wskazało, że w ich opinii brak jest zamówień, o które mogłyby się ubiegać), a z drugiej strony mają wstępne rozeznanie dotyczące procesu ofertowania. Są one świadome barier kompetencyjnych (siedem na dziesięć z nich uznaje proces ofertowania za zbyt skomplikowany) oraz ograniczeń zasobowych (dla siedmiu na dziesięć koszty przygotowania oferty są zbyt duże). To segment potencjalnie zainteresowany rynkiem publicznym, ale odstraszonego jego złożonością. Można je nazwać „**Zniechęceni**”.

**Ostatnią grupę** tworzą firmy, które również mają problemy z dotarciem do informacji o zamówieniach (100 proc. z nich wskazało, że w ich opinii brak jest zamówień, o które mogłyby się ubiegać), a jednocześnie nie mają praktycznie żadnej wiedzy o procesie ofertowania. Można je skrótowo nazwać „**Nieświadomi**”.

**Dwa ostatnie wymienione segmenty – „Zniechęceni” oraz „Nieświadomi”, stanowiące łącznie ponad 25 proc. firm nieaktywnych – możemy traktować jako te, które mogłyby się stać adresatami polityk publicznych.** Firmy należące do obydwu tych segmentów łączy brak wiedzy o możliwościach, jakie daje im rynek publiczny, różni zaś poziom praktycznej znajomości zasad procesu ofertowania.

W kolejnym kroku przeprowadziliśmy analizę korespondencji w celu zbadania zależności między wcześniej zidentyfikowanymi segmentami firm nieaktywnych („Niezainteresowani”, „Niedopasowani”, „Zniechęceni”, „Nieświadomi”) a charakterystyką firm pod względem branży i wielkości. Analiza korespondencji pozwala na wizualizację wzajemnych powiązań między zmiennymi w przestrzeni dwuwymiarowej, gdzie bliskość punktów na wykresie wskazuje na podobieństwo struktur odpowiedzi (analogicznie do mapy percepcyjnej). Wymiary analizy korespondencji wyjaśniają łącznie 88 proc. zmiennych zależności między segmentami firm nieaktywnych, branżami i wielkością.

**Wykres 15. Różne typy braku aktywności firm na rynku zamówień publicznych koncentrują się w odmiennych grupach branżowych i wielkościowych**



Dane: prezentacja graficzna analizy korespondencji.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Badanie ankietowe z przedsiębiorstwami przemysłowo-usługowymi z sektora prywatnego (firmy nieaktywne na rynku zamówień publicznych, n = 740).

W lewej górnej części wykresu, wokół skupienia „Niezainteresowani”, dominują mikro i małe firmy usługowe oraz przemysłowe i budowlane. To najmniejsze przedsiębiorstwa, które najprawdopodobniej nie dostrzegają dla siebie szans w zamówieniach publicznych lub świadomie je pomijają.

Bardzo blisko segmentu „Niezainteresowanych” znajduje się segment „Zniechęceni”, co świadczy też o tym, że różnica między tymi segmentami nie jest bardzo duża, a działania aktywizacyjne i edukacyjne skierowane do tego segmentu mogą go oddalić od grupy niezainteresowanej, a tym samym zwiększyć konkurencyjność zamówień publicznych w Polsce. Wokół tego segmentu pozycjonują się średnie firmy świadczące usługi biznesowe (PKD J, K, L, M)

i pozostałe usługi (PKD I, N, R, S) oraz mikroprzedsiębiorstwa transportowe i małe firmy handlowe. Te firmy mają podstawową wiedzę o zamówieniach, znają bariery i problemy związane z udziałem w zamówieniach publicznych. Oceniają jednak, że nie udało się im znaleźć żadnego zamówienia, o które mogliby się ubiegać.

W lewej dolnej części wykresu, w pobliżu grupy „Nieświadomi”, znajdują się średnie przedsiębiorstwa przemysłowe i budowlane oraz małe firmy budowlane. To one wykazują największe podobieństwo do firm, które prawdopodobnie nie mają informacji o zamówieniach oraz nie orientują się w mechanizmach przetargów publicznych.

Po prawej stronie wykresu, blisko segmentu „Niedopasowani”, skupiają się duże firmy – przede wszystkim przemysłowe i handlowe oraz świadczące usługi biznesowe. Ich oferty nie odpowiadają potrzebom zamawiających publicznych.

**Z analizy wynika, że udział firm w rynku zamówień publicznych w Polsce jest ograniczony i silnie zróżnicowany między grupami przedsiębiorstw. Zdecydowana większość firm pozostaje poza tym rynkiem. Po stronie firm nieaktywnych najważniejsze bariery mają charakter popytowy, informacyjny, kompetencyjny i zasobowy, przy czym segmentacja pokazuje, że część przedsiębiorstw mogłaby wejść na rynek, gdyby ograniczono bariery związane z dostępem do informacji, złożonością procedur i kosztem przygotowania oferty. W tym sensie zwiększenie konkurencyjności rynku zamówień publicznych wymaga nie tylko poszerzenia bazy wykonawców, ale też uproszczenia i lepszego dopasowania mechanizmów udziału do potencjału firm, zwłaszcza MŚP.**

# Podsumowanie, dyskusja, zalecenia

W niniejszym raporcie oszacowaliśmy skalę obecności zagranicznych firm na polskim rynku zamówień publicznych, skalę aktywności polskich przedsiębiorstw na tym rynku oraz zidentyfikowaliśmy najważniejsze bariery utrudniające firmom większą aktywność.

Wyniki analizy przeprowadzonej dla lat 2021–2025 wskazują, że w segmencie zamówień krajowych 7,7 proc. wszystkich umów przyznano firmom zagranicznym, tj. podmiotom, których siedziba jest zlokalizowana za granicą lub ich końcowy beneficjent rzeczywisty pochodzi z innego kraju niż Polska. W raporcie przywołujemy również szacunki analizy przeprowadzonej przez Komisję Europejską dla lat 2016–2019, która wskazuje na znacznie większą obecność zagranicznych podmiotów w segmencie zamówień unijnych. Według tej analizy, zagraniczne podmioty odpowiadały za realizację 28,4 proc. wszystkich polskich zamówień przekraczających progi unijne (zarówno w formie bezpośredniej jak i pośredniej).

W raporcie wskazaliśmy również na niski poziom konkurencyjności polskiego rynku zamówień publicznych, w szczególności w segmencie zamówień unijnych, w mniejszym zaś stopniu w segmencie zamówień krajowych. Powołując się na literaturę przedmiotu wskazaliśmy potencjalne wyjaśnienia tego zjawiska – nadmierny poziom doprecyzowania specyfikacji technicznych, wysoki poziom koncentracji rynku oraz zawiłe i długotrwałe procedury administracyjne, które zniechęcają firmy do udziału w zamówieniach.

W hierarchii celów wyznaczonych w *Polityce Zakupowej Państwa na lata 2026–2029*, a także w zapowiadanych rewizjach unijnych dyrektyw zwiększenie poziomu konkurencyjności rynku zamówień publicznych zajmuje wysokie miejsce. W dokumentach tych wskazuje się jasno, że obecny poziom zaangażowania przedsiębiorstw na tym rynku jest zbyt niski, a nadrzędnym celem polityki publicznej powinno być zmniejszenie barier uniemożliwiających przedsiębiorstwom uczestnictwo w rynku zamówień publicznych. Przyjmuje się, co generalnie potwierdzają badania empiryczne, że wyższy poziom zaangażowania firm na rynku zamówień publicznych, a więc wyższy poziom konkurencyjności tego rynku, przełoży się na lepszy stosunek jakości do ceny dla zamawiających publicznych. Równocześnie w sposób mniej wyraźny formułuje się oczekiwanie, że większe zaangażowanie podmiotów z sektora MŚP przełoży się na większy odsetek umów realizowanych przez rodzime (krajowe bądź unijne) firmy.

**Cele określone powyżej stoją częściowo w sprzeczności z innym, nie mniej ważnym, aspektem rynku zamówień publicznych – bezpieczeństwem zamawiających.** Wiele szczegółowych zapisów prawa zamówień publicznych, zwłaszcza tych, które uznaje się za barierę dla potencjalnych oferentów, ma na celu ochronę interesów zamawiających i zabezpieczenie dokonywanych przez nich zakupów. Wśród przykładów wymienia się możliwość wymagania przez zamawiającego wniesienia wadium lub zabezpieczenia należytego wykonania umowy przez wykonawcę, określane przez zamawiających minimalne progi przychodów, które – w pewnych przypadkach – ustalane są na zbyt wysokim poziomie. Zapisy te, choć mogą wykluczać wielu potencjalnych oferentów z zamówienia, mają za zadanie ochronę interesu zamawiających.

Z tych wszystkich powodów formułowanie rekomendacji dla rozmaitych instytucji odpowiedzialnych za funkcjonowanie rynku zamówień publicznych powinno odbywać się z zachowaniem dużej dozy ostrożności. Ponadto sformułowanie efektywnych rekomendacji jest trudne, ponieważ, jak wskazuje Europejski Trybunał Obrachunkowy, zrealizowana w 2014 r. reforma prawa zamówień publicznych nie doprowadziła do osiągnięcia założonych celów – zamówienia publiczne nie stały się prostsze pod względem administracyjnym i proceduralnym, zaś poziom konkurencyjności rynku nie tylko nie podniósł się, ale wręcz obniżył ([ETO, 2023](#); [European Commission, 2025](#)).

Formułując rekomendacje należy więc uznać, że jakiegokolwiek projektowane zmiany powinny:

- a) wynikać z gruntownej empirycznej diagnozy istniejących problemów,
- b) uwzględniać zarówno perspektywę i interesy zamawiających, jak i wykonawców,
- c) jasno definiować grupę podmiotów, których będą dotyczyć interwencje.

Poniżej przedstawimy kilka kierunkowych rekomendacji.

## Rzetelne dane

**Kluczowym warunkiem skutecznego kształtowania polityki zamówień publicznych jest poprawa jakości, kompletności i dostępności danych o rynku zamówień.** Bez tego niemożliwe jest rzetelne monitorowanie systemu oraz projektowanie efektywnych interwencji. Tymczasem dane o zamówieniach publicznych w Polsce są rozproszone i niekompletne. Po pierwsze, zamawiający publiczni mają obowiązek publikowania ogłoszeń na platformie e-Zamówienia, jednak nie mają prawnego obowiązku prowadzenia za jej pomocą całego postępowania, przez co wiele instytucji korzysta z komercyjnych platform zakupowych. Dlatego nie istnieje jedno pełne źródło danych o prowadzonych postępowaniach, odpowiadających im przedmiotach zamówienia, złożonych w poszczególnych postępowaniach ofertach wraz z zaproponowanymi cenami, które jednocześnie identyfikowałoby zwycięskie oferty. Ponadto, dane dotyczące wybranych wykonawców postępowań są niekompletne (np. brak numerów rejestrowych firm) i zawierają błędy (np. ewidentnie błędne wartości umów). Brak kompleksowych, ustrukturyzowanych i wysokiej

jakości danych to problem identyfikowany w całej UE, który w szczególności dotyczy przetargów realizowanych powyżej progów unijnych, a więc tych o najwyższej wartości. Wszystko to znacząco utrudnia monitorowanie rzeczywistego poziomu konkurencyjności oraz skuteczne diagnozowanie barier rynkowych ([World Bank, 2025](#)).

Realizowane obecnie działania Urzędu Zamówień Publicznych, zmierzają w kierunku większej profesjonalizacji procesów przetwarzania i obsługi zamówień publicznych. Elementem takich działań może być pełna cyfryzacja procesu obsługi zamówień poprzez utworzenie odpowiednich formularzy, które będą dotyczyć wszystkich etapów procesu zamawiania – zarówno publikacji ogłoszenia, zbierania ofert, rozstrzygnięcia postępowań, jak i tworzenia sprawozdań. Dzięki pełnej cyfryzacji poszczególnych etapów procesu możliwe byłoby automatyczne zbieranie danych, wraz z ich walidacją i agregacją. Agregacja tego rodzaju danych, połączona z ich publikacją (na wybranym poziomie scalania) dostarczy potrzebnych danych do analiz dla organów administracji państwowej i analityków. Pozwoli to na bieżąco diagnozować zjawiska negatywne, na przykład poprzez porównywanie wskaźników konkurencyjności rynku dla wąsko zdefiniowanych branż czy jednostek terytorialnych kraju.

Ponadto zasadne byłoby zbieranie informacji o faktycznie dostarczonych produktach i usługach, co umożliwiłoby prowadzenie analiz *local contentu* i lepszą ocenę krajowej wartości dodanej w zamówieniach publicznych. W tym zakresie rozwój zintegrowanych systemów raportowania, w tym rozwiązań powiązanych z KSeF, może w przyszłości ułatwić pozyskiwanie takich danych.

Z kolei dla zamawiających dane tego rodzaju będą rzetelnym źródłem wiedzy o wartościach realizowanych przedmiotów zamówień oraz potencjalnych wykonawcach na przykład na poziomie regionalnym. Obecnie zamawiający publiczni tego rodzaju informacje w procesie planowania zamówienia muszą zdobywać samodzielnie. Integracja danych o zamówieniach publicznych może przynieść wymierne korzyści również dla przedsiębiorstw, którym dostarczy kluczowych informacji biznesowych, co może przetożyć się na obniżenie barier wejścia na rynek zamówień publicznych.

## **Jasne określenie grupy docelowej proponowanych działań**

Przeprowadzona analiza segmentacji doprowadziła do wyłonienia dwóch odrębnych segmentów firm nieaktywnych na rynku zamówień publicznych, które potencjalnie, w sprzyjających okolicznościach, mogłyby być zainteresowane wejściem na rynek zamówień publicznych. Do segmentów tych należą firmy zniechęcone udziałem w zamówieniach publicznych, które z jednej strony uznają, że rynek zamówień publicznych nie oferuje zamówień, o które mogłyby się ubiegać, a z drugiej, zwracają uwagę na bariery kompetencyjne i zasobowe związane z przygotowaniem ofert. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że firmy należące do tego segmentu są potencjalnie zainteresowane udziałem w zamówieniach publicznych, dysponują wstępną i ogólną wiedzą dotyczącą procesu ofertowania, ale ostatecznie odstrasza je złożoność tego procesu. Drugą grupę firm, do których polityki publiczne

mogą być skierowane, stanowią podmioty, które określiliśmy mianem „Nieświadomych”. Mają one nie tylko problemy z rozeznaniem zapotrzebowania ze strony zamawiających publicznych, ale także ogromne braki w wiedzy o procesie ofertowania. Analiza korespondencji wskazała, że do firm „Zniechęconych” i „Nieświadomych” należą częściej małe i średnie firmy działające w obszarze budownictwa, duże firmy transportowe, średnie firmy przemysłowe oraz średnie firmy oferujące usługi biznesowe. Możemy uznać, że polityka publiczna w największej mierze powinna być skierowana do firm z tych kategorii. W praktyce oznacza to potrzebę zastosowania instrumentów takich jak szkolenia i doradztwo w zakresie procedur przetargowych, lepsza informacja o planowanych postępowaniach i sposobach ich wyszukiwania, uproszczenie dokumentacji i wymagań udziału w postępowaniach, wydłużanie terminów składania ofert, a także szersze stosowanie podziału zamówień na części, tam gdzie jest to możliwe. W przypadku firm z sektora budownictwa, transportu oraz usług biznesowych szczególnie istotne jest również wzmacnianie kompetencji ofertowych i wsparcie w przygotowaniu pierwszych ofert, aby obniżyć próg wejścia na rynek i zwiększyć liczbę potencjalnych wykonawców.

## **Przełamanie barier wejścia firm nieaktywnych**

W związku z tym, że największą (i możliwą do usunięcia) barierą dla firm nieaktywnych jest brak odpowiedniego rozeznania rynku zamówień publicznych i potrzeb zamawiających, istotnym celem polityk publicznych powinno być przełamanie tej bariery. Z naszego badania wynika, że oferenci aktywni na rynku zamówień czerpią wiedzę z różnych źródeł – połowa firm z oficjalnej strony e-Zamówienia, a inne z komercyjnych i płatnych platform. Można przyjąć, że firmy nieaktywne na rynku zamówień nie będą skłonne do ponoszenia dodatkowych kosztów i płacenia za informacje, których wykorzystanie nie gwarantuje im korzyści. W szczególności dla firm nieaktywnych wiedza o produktach i usługach zamawianych w przetargach powinna być łatwo dostępna i darmowa.

Dobrym przykładem jest Estonia, gdzie działa jedno centralne środowisko [Riigihangete Register](#) (Rejestr Zamówień Publicznych), który integruje wszystkie postępowania publiczne od lokalnych samorządów po rząd centralny. System ten obejmuje cały proces realizacji zamówienia publicznego – od publikacji ogłoszenia o zamówieniu, wraz z całą dokumentacją i formularzami ofert, przez proces składania ofert, który również odbywa się w tym środowisku, ocenę ofert na podstawie kryteriów określonych przez zamawiającego, ogłoszenie na portalu pełnej informacji o zwycięskiej ofercie (wraz z jej szczegółami i ceną), aż po publikację informacji o wykonaniu przedmiotu zamówienia.

Dzięki prowadzeniu całego postępowania w jednym miejscu wszystkie istotne informacje przechowywane są na jednej platformie, która umożliwia agregację danych oraz ich analizę. Jest to efekt ważny nie tylko z punktu widzenia analityków i zamawiających, ale też wykonawców. System bowiem umożliwia pełne wyszukiwanie informacji po wyróżnionych cechach (np. rodzaj zamówienia po kodzie CPV, branża (po kodzie PKD), rodzaj i nazwa zamawiającego, wartość zamówienia itp.). Umożliwia również subskrypcję i wysyłanie powiadomień. Stworzenie takiego systemu, który obejmuje wszystkie prowadzone

postępowania na każdym etapie zamówienia jest zgodne z rekomendacjami Parlamentu Europejskiego ([European Parliament, 2018](#)) oraz OECD ([2025c](#)).

W odniesieniu do segmentów firm zidentyfikowanych jako potencjalnie zainteresowane zamówieniami publicznymi (segment „Zniechęconych” oraz „Nieświadomych”) zasadne wydaje się podjęcie działań o charakterze informacyjno-szkoleniowym. Celem tych działań powinno być kompleksowe zwiększenie ich *know-how* w zakresie wymogów formalnych związanych z udziałem w przetargach oraz procesem ofertowania. Do możliwych działań, które mógłby realizować PARP, należy kontynuacja programu „[Pierwszy przetarg](#)”, realizowanego na przełomie lat 2023 i 2024. Program ten obejmował elementy teoretyczne, a więc dotyczące znajomości wymogów formalnych, jak i warsztatowe, obejmujące na przykład symulacje przygotowania oferty przetargowej. W ewaluacji oceniono, że program przełożył się na wyższy poziom zaangażowania uczestniczących w nim firm z sektora MŚP w zamówieniach publicznych ([Penszko, Śnieżek, 2023](#)). Pomimo sformułowania zaleceń dotyczących kontynuacji, jak dotąd program nie został wznowiony.

## Uproszczenie zamówień we współpracy z zamawiającymi

Możemy uznać, że zwiększenie udziału krajowych firm, również tych z sektora MŚP, na rynku zamówień publicznych powinno być rozumiane jako konsekwentne usuwanie barier, które niepotrzebnie podnoszą koszty wejścia na rynek i ryzyko po stronie wykonawców. Zarówno projekt nowej *Polityki Zakupowej Państwa na lata 2026-2029*, jak i inne dokumenty oraz diagnozy zwracają uwagę na fakt, że istotnym utrudnieniem dla potencjalnych wykonawców jest sposób formułowania warunków zamówienia przez zamawiających publicznych, który często zbyt precyzyjnie określa przedmiot zamówienia: „Zbyt rygorystyczne lub niedostosowane do mniejszych podmiotów warunki zamówienia mogą ograniczać realne możliwości ubiegania się o zamówienia publiczne”.

**Rekomendujemy zatem, aby cel ten był realizowany we współpracy z zamawiającymi publicznymi.** Rozumiemy, że złożoność i skomplikowanie zamówień często wynikają z obaw zamawiających przed kontrolami, skargami i odpowiedzialnością karną ([www14](#)). Wiele analiz wskazuje na to, że procedury kontrolne zmuszają urzędników do wybierania najmniej ryzykownych rozwiązań – częściej stosuje się zawite tryby postępowania, nadinterpretuje przepisy, rzadziej zaś wybiera rozwiązania najbardziej racjonalne z punktu widzenia efektywności i konkurencji ([PARP, 2013](#); [www15](#)). **Realne zmniejszenie barier dla firm wymaga więc zrozumienia perspektywy zamawiających, ich obaw i ryzyk.** Działaniem, które warto w tym kontekście podjąć jest próba przeprowadzenia wielowymiarowego (ilościowego i jakościowego) badania opinii i postaw zamawiających. W badaniu ilościowym warto zidentyfikować ogólne trendy związane na przykład z poziomem zniechęcenia zamawiających do stosowania uproszczonych trybów, częstotliwością posługiwania się złożonymi kryteriami i zbyt rygorystycznymi specyfikacjami jako „zabezpieczeniem” przed kontrolą, a także z postrzeganiem ryzyka skarg i odpowiedzialności przy wprowadzaniu rozwiązań sprzyjających MŚP. Warto również przeanalizować różnicowanie tych postaw w zależności od rodzaju jednostki

(np. samorząd lokalny wobec centralnego), wielkości organizacji, doświadczenia i struktury zarządzania, aby wyłonić grupy zamawiających szczególnie skłonne do zachowań defensywnych oraz te, które są bardziej otwarte na uproszczenia i elastyczne rozwiązania.

W badaniu jakościowym – poprzez wywiady i analizę przypadków – można uzupełnić ten obraz o motywacje zamawiających, ich postrzeganie ryzyka kontroli i skarg a także o konkretne przeszkody organizacyjne i kulturowe, które utrudniają zastosowanie rozwiązań bardziej przyjaznych dla oferentów. Współpraca z zamawiającymi w ramach takiego badania pozwoli z jednej strony zdiagnozować realne bariery, a z drugiej stworzyć rekomendacje, które zabezpieczą ich interesy oraz sprzyjają większemu uczestnictwu MŚP w rynku zamówień publicznych.

## **Profesjonalizacja i zmiana praktyk operacyjnych**

Istnieje również potrzeba wzmocnienia kompetencji osób prowadzących zamówienia publiczne, ponieważ to właśnie ich wiedza i doświadczenie decydują o tym, w jaki sposób prawo zamówień publicznych jest stosowane w praktyce. Wiele zawiłych i zbytecznie skomplikowanych procedur wynika nie tyle z samego tekstu ustawy, ile z braku głębszego zrozumienia jej zasad, dotyczącego jej orzecznictwa sądowego i obaw przed kontrolą. Jest to tym bardziej istotne, że Pzp jest nieustannie zmieniane i aktualizowane – zarówno poprzez krajowe nowelizacje, jak i zmiany w unijnym środowisku regulacyjnym. Wzmocnienie kompetencji osób odpowiedzialnych za realizację zamówień po stronie zamawiających jest więc nie tylko elementem modernizacji systemu, lecz także kluczowym narzędziem redukcji niepotrzebnych barier i zwiększenia realnej konkurencji na rynku zamówień publicznych.

W praktyce profesjonalizacja powinna obejmować również umiejętność prowadzenia dialogu (konsultacji) z rynkiem oraz projektowania wymagań proporcjonalnych, tak aby nie eliminować potencjalnych wykonawców poprzez nakładanie nadmiernych warunków udziału lub formułowanie nieadekwatnych wymogów formalnych.

## Metodologia identyfikacji firm zagranicznych w danych o przetargach krajowych

**W celu precyzyjnego określenia, których wykonawców możemy uznać za podmioty zagraniczne, wykorzystaliśmy informacje o kraju pochodzenia końcowych beneficjentów rzeczywistych poszczególnych firm.** Dla wszystkich podmiotów, które uzyskały zamówienie publiczne w latach 2021-2025, na podstawie danych z bazy Orbis zakodowaliśmy odpowiednie informacje i w ten sposób określiliśmy kraj własności firmy. Łączenie bazy wykonawców zamówień krajowych z bazą Orbis wykonaliśmy na podstawie numeru REGON. Wszystkie podmioty, których końcowy beneficjent rzeczywisty zlokalizowany był poza Polską uznaliśmy za firmy zagraniczne.

## Metodologia badania ankietowego

**Badaniem ankietowym objęliśmy przedsiębiorstwa przemysłowo-usługowe z sektora prywatnego działające w Polsce (wykaz sekcji i działów PKD objętych badaniem zamieszczamy w tabeli niżej).** Zastosowaliśmy technikę *mixed-mode* (połączenie telefonicznych badań CATI z internetowym badaniem CAWI). Respondentami byli przedstawiciele kadry zarządzającej badanych przedsiębiorstw. Dobór próby miał charakter kwotowo-warstwowy (kryteria: sekcje i działy PKD oraz wielkość firmy).

**Celem badania było zebranie opinii przedstawicieli firm na temat funkcjonowania przedsiębiorstw w 2025 r. oraz informacji o podejmowanych działaniach czy planach na 2026 r.** Kwestionariusz badawczy zawierał moduły dotyczące: warunków funkcjonowania firm, barier w działalności gospodarczej, realizowanych i planowanych działań, wykorzystania AI, aktywności i barier w obszarze zamówień publicznych, współpracy międzynarodowej i gotowości do internacjonalizacji.

**Badanie zostało realizowane w dniach 8-17 grudnia 2025 r.** W celu sprawdzenia poziomu rozumienia treści pytań i instrukcji, identyfikacji potencjalnie trudnych pytań oraz zapewnienia maksymalnej wiarygodności danych badanie właściwe poprzedziliśmy pilotażem.

**Liczebność próby wyniosła n = 1000.** Aby osiągnąć zakładaną liczebność próby wykonawca badania nawiązał kontakt z 46 521 firmami. Odnotował 6732 odmowy oraz 1563 ankiet niezrealizowanych w całości (przerwane, umówione i nie skończone). Średni czas wywiadu wyniósł 22,5 minuty. Uzyskane wyniki poddaliśmy ważeniu poststratyfikacyjnemu według PKD celem poprawienia ich reprezentatywności i rzetelności.

**Tabela A1. Wykaz sekcji i działań PKD firm przemysłowo-usługowych z sektora prywatnego objętych badaniem ankietowym**

Sekcja C – Przetwórstwo przemysłowe, tylko działy: 10, 11, 13,14, 15, 16
Sekcja C – Przetwórstwo przemysłowe, tylko działy: 20, 21, 22, 23, 24, 25
Sekcja C – Przetwórstwo przemysłowe, tylko działy: 26, 27, 28, 29, 30, 31
Sekcja F – Budownictwo
Sekcja G – Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle, tylko działy: 46, 47
Sekcja H – Transport i gospodarka magazynowa
Sekcja I – Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi
Sekcja J – Informacja i komunikacja, tylko działy: 60, 61, 62, 63
Sekcja K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa
Sekcja L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości
Sekcja M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, tylko działy: 69, 71, 72, 73, 74
Sekcja N – Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca, tylko działy: 77, 78, 79, 81, 82
Sekcja R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją, tylko działy: 90, 93
Sekcja S – Pozostała działalność usługowa, tylko dział 96

Źródło: opracowanie własne PIE.

# Bibliografia

- Barattieri, A., Cacciatore, M., Traum, N. (2023), *Estimating the effects of government spending through the production network*, NBER Working Paper, No. 31680, [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w31680/w31680.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w31680/w31680.pdf) [dostęp: 20.03.2026].
- Czarnitzki, D., Hünermund, P., Moshgbar, N. (2020), *Public Procurement of Innovation: Evidence from a German Legislative Reform*, „International Journal of Industrial Organization”, Vol. 71, <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2020.102620>.
- Deryugina, T. i in. (2025), *Rating Government Procurement Markets*, IZA Discussion Papers, No. 18257, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/334672/1/dp18257.pdf> [dostęp: 15.04.2026].
- ETO (2023), *Sprawozdanie specjalne. Zamówienia publiczne w UE. Konkurencja w zamówieniach na roboty, towary i usługi zmniejszyła się w latach 2011–2021*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, <https://www.gov.pl/attachment/d08a46c6-9a33-472d-8c98-8f47611179db> [dostęp: 20.03.2026].
- European Commission (2021), *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market: final report*, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Economics for Policy a knowledge Center of Nova School of Business and Economics Lisboa, BIP Business Integration Partners & Prometeia Publications Office of the European Union, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/15626> [dostęp: 14.04.2026].
- European Commission (2025), *Commission Staff Working Document: Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities* (SWD(2025) 332 final), European Commission, Brussels, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)332&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)332&lang=en) [dostęp: 20.03.2026].
- European Commission (2026), *Proposal for a Regulation on establishing a framework of measures for accelerating industrial capacity and decarbonisation in strategic sectors (Industrial Accelerator Act)*, COM(2026)100, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/industrial-accelerator-act\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/industrial-accelerator-act_en) [dostęp: 14.04.2026].
- European Commission and M. Fazekas (2022), *Single bidding and non-competitive tendering procedures in EU co-funded projects*, Publications Office of the European Union, <https://doi.org/10.2776/751156>.

- European Parliament (2018), *Improving Access and Transparency of Public Procurement*, Briefing, Directorate-General for Internal Policies, Brussels, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/618990/IPOL\\_BRI\(2018\)618990\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/618990/IPOL_BRI(2018)618990_EN.pdf) [dostęp: 14.04.2026].
- Flynn, A., Davis, P. (2017), *Explaining SME participation and success in public procurement using a capability-based model of tendering*, „Journal of Public Procurement”, Vol. 17/3, <http://dx.doi.org/10.1108/JOPP-17-03-2017-B003>.
- Fundacja Wsparcia Przedsiębiorczości (2025), *Gold-plating i nadregulacja w Polsce. 100 przykładów*, Inicjatywa SprawdzaMY, <https://sprawdzamy.com/static/files/gold-plating-maj-2025.pl> [dostęp: 20.03.2026].
- Georgiou, L. Edler, J., Uyarra, E., Yeow, J. (2013), *Public procurement as an innovation policy tool: choice, design and assessment*, „Technological Forecasting and Societal Change”, No. 86, [https://www.researchgate.net/publication/283644793\\_Public\\_procurement\\_as\\_an\\_innovation\\_policy\\_tool\\_choice\\_design\\_and\\_assessment](https://www.researchgate.net/publication/283644793_Public_procurement_as_an_innovation_policy_tool_choice_design_and_assessment) [dostęp: 20.03.2026].
- Kola, J. (2025), *Rethinking local content requirements in EU public procurement within the paradigm of sustainable development*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, No. 87(3), <https://doi.org/10.14746/rpeis.2025.87.3.08>.
- Koltay, G., Lorincz, S. (2021), *Competition*, Policy Brief, Iss. 02, [https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-12/Competition%20Policy%20Brief%202-2021\\_Industry%20concentration%20and%20competition%20policy.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2021-12/Competition%20Policy%20Brief%202-2021_Industry%20concentration%20and%20competition%20policy.pdf) [dostęp: 20.03.2026].
- Koltay, G., Lorincz, S., Valletti, T. (2022), *Concentration and competition: evidence from Europe and implications for policy*, „Journal of Competition Law & Economics”, No. 19(3), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4069206](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4069206) [dostęp: 20.03.2026].
- Kopeć, J. (2025), *Zamówienia na pozór otwarte. Nierówne szanse producentów oprogramowania w zamówieniach publicznych polskiej administracji*, Instrat Policy Note, nr 02, <https://instrat.pl/zamowienia-na-pozor-otwarte/> [dostęp: 20.03.2026].
- Mankiw, N.G., Taylor, M. (2016), *Makroekonomia*, PWE, Warszawa.
- Martin-Ortega, O. (2018), *Public Procurement as a Tool for the Protection and Promotion of Human Rights: a Study of Collaboration, Due Diligence and Leverage in the Electronics Industry*, „Business and Human Rights Journal”, No. 3(1), <https://www.cambridge.org/core/journals/business-and-human-rights-journal/article/public-procurement-as-a-tool-for-the-protection-and-promotion-of-human-rights-a-study-of-collaboration-due-diligence-and-leverage-in-the-electronics-industry/5AB2955BF7E7C388647E0A9A460B0424> [dostęp: 20.03.2026].
- Mutangili, S.K. (2024), *SME Participation Barriers in European Union Public Procurement Markets*, „Journal of Procurement & Supply Chain”, No. 8(3), <https://doi.org/10.53819/81018102t2449>.

- OECD (2018), *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307476-en>.
- OECD (2025a), *Government at a Glance 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efdbcd-en>.
- OECD (2025b), *Professionalising public procurement through certification: A comparative study across selected countries*, OECD Public Governance Policy Papers, No. 83, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/06c70975-en>.
- OECD (2025c), *Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020-2024 Report*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/02a46a58-en>.
- OSR Polityka Zakupowa Państwa 2026-2029 (2025), <https://www.gov.pl/attachment/a9df6f07-997a-4670-aa9e-173d8966c887> [dostęp: 21.04.2026].
- PARP (2013), *Raport z badania systemu kontroli zamówień publicznych i jego wpływu na funkcjonowanie rynku zamówień publicznych*, [https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/2013\\_system\\_kontroli\\_zp.pdf](https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/2013_system_kontroli_zp.pdf) [dostęp: 26.03.2026].
- PARP (2024), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*. Warszawa, [https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS\\_2024\\_skorygowany\\_13\\_10\\_2025.pdf](https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS_2024_skorygowany_13_10_2025.pdf) [dostęp: 20.03.2026].
- Penszko, P., Śnieżek, A. (2023), *Ewaluacja ex post instrumentów szkoleniowo-doradczych działania 2.2 i 2.21 PO WER skierowanych do kadr przedsiębiorstw – Zamówienia Publiczne. Raport końcowy*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, <https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/zamowienia-publiczne1.pdf> [dostęp: 15.04.2026].
- Pigoń, A., Seres, G. (2019), *On the Competitive Effects of Screening in Procurement*, IBS Working Paper, No. 8, Instytut Badań Strukturalnych, [https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/09/IBS\\_Working\\_Paper\\_08\\_2019.pdf](https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/09/IBS_Working_Paper_08_2019.pdf) [dostęp: 15.04.2026].
- Shagbazian, G., Valbonesi, P., Tkachenko, A., Shadrina, E. (2026), *Set-aside auctions and small businesses' participation in public procurement: an empirical analysis*, „Applied Economics”, No. 58(5), <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00036846.2025.2460745> [dostęp: 15.04.2026].
- Starzyńska, W., Kornecki, J., Wiktorowicz, J., Szymański, J. (2013), *Zamówienia publiczne a innowacyjność MSP*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, <https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/18343.pdf> [dostęp: 20.03.2026].
- Tadelis, S. (2012), *Public procurement design: Lessons from the private sector*, „International Journal of Industrial Organization”, No. 30(3), <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S016771871200029X> [dostęp: 16.04.2026].

- Titl, V. (2025), *The one and only: single-Bidding in public procurement*, CESifo Working Paper, No. 11697, [https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1\\_wp11697.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp11697.pdf) [dostęp: 16.04.2026].
- Tkáč, M., Tkáč, M., Husnaj, M. (2024), *Savings analysis of single-bidder vs. multi-bidder public procurements in Slovakia*, <https://epub.jku.at/download/pdf/11380646.pdf> [dostęp: 16.04.2026].
- UZP (2023), *Raport z oceny funkcjonowania systemu zamówień publicznych*, Warszawa, <https://www.gov.pl/attachment/cf0aaa08-d87d-48c5-b899-7cc3e312db4c> [dostęp: 16.04.2026].
- UZP (2024), *Sprawozdanie Prezesa UZP z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2024 r.*, Warszawa, <https://www.gov.pl/attachment/b61cce3a-f71c-4271-be11-d7eaa1a03f76> [dostęp: 19.02.2026].
- World Bank (2024), *Evidence on Public Procurement from Firm-Level Surveys: Global Statistics from the World Bank Enterprise Surveys and a Novel Public Procurement Survey Module*, Equitable Growth, Finance and Institutions Insight – Governance, World Bank, <http://hdl.handle.net/10986/40822> [dostęp: 14.04.2026].
- World Bank (2025), *European Union: Competition in Public Procurement*, World Bank Group, Washington, DC, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099111425044525338/pdf/P507458-5e8721a3-6bdb-4db9-aaa3-8383d86173aa.pdf> [dostęp: 14.04.2026].
- Zadura-Lichota, P. (red.) (2013), *Świt innowacyjnego społeczeństwa. Trendy na najbliższe lata*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, <https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/15959.pdf> [dostęp: 14.04.2026].
- (www1) <https://www.gov.pl/web/uzp/polityka-zakupowa-panstwa-na-lata-2026-2029-przyjeta-przez-rade-ministrow> [dostęp: 14.04.2026].
- (www2) <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/local-content-z-korzyscia-dla-polski-wspieramy-krajowe-firmy-budujemy-gospodarke> [dostęp: 14.04.2026].
- (www3) <https://cor.europa.eu/en/our-work/opinions/cdr-2298-2025> [dostęp: 14.04.2026].
- (www4) <https://www.gov.pl/web/uzp/dyrektywy> [dostęp: 14.04.2026].
- (www5) [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en) [dostęp: 19.02.2026].
- (www6) <https://www.gov.pl/web/uzp/komunikat-dotyczacy-wyroku-tsue-w-sprawie-c-26622-qingdao> [dostęp: 19.02.2026].
- (www7) <https://ecipe.org/publications/participation-foreign-bidders-eu-public-procurement/> [dostęp: 14.04.2026].
- (www8) <https://ezamowienia.gov.pl/pl/> [dostęp: 10.02.2026].
- (www9) <https://ted.europa.eu/en/> [dostęp: 10.02.2026].
- (www10) <https://form.stat.gov.pl/formaty/zestaw.php?rok-pbssp=2026&idzst=59> [dostęp: 14.04.2026].
- (www11) <https://pism.pl/publications/poland-and-south-korea-should-further-develop-security-cooperation> [dostęp: 3.03.2026].

- (www12) <https://www.bruegel.org/policy-brief/europes-dependence-us-foreign-military-sales-and-what-do-about-it> [dostęp: 3.03.2026].
- (www13) <https://www.bruegel.org/dataset/us-foreign-military-sales> [dostęp: 23.03.2026].
- (www14) <https://www.procurementnet.org/resources/how-to-reduce-fear-of-discretion-in-public-procurement/> [dostęp: 23.03.2026].
- (www15) <https://naukawpolsce.pl/aktualnosci/news,107295,badacze-nadinterpretacja-prawa-zamowien-publicznych-wydluza-i-komplikuje> [dostęp: 23.03.2026].

# Spis wykresów, infografik i tabel

## SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Zamówienia publiczne stanowiły 13,9 proc. PKB Polski w 2024 r.	14
Wykres 2. Wartość polskiego rynku zamówień publicznych jest stała na przestrzeni lat	15
Wykres 3. W 2022 r. nastąpił skokowy wzrost wartości zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania Pzp	15
Wykres 4. Polska miała w 2024 r. najwyższy udział przetargów unijnych z jedną złożoną ofertą	17
Wykres 5. Maleje udział postępowań z jedną ofertą w zamówieniach krajowych	18
Wykres 6. Odsetek zamówień publicznych w Polsce przyznawanych firmom zarejestrowanym poza krajem jest niski	22
Wykres 7. Odsetek zamówień pozyskanych przez firmy zagraniczne w formie pośredniej był w Polsce wyższy niż średnio w UE	23
Wykres 8. W 7 spośród 10 działań CPV z największą liczbą zamówień firmy zagraniczne pozyskały kontrakty o wyższej średniej wartości	25
Wykres 9. Wykonawcy zagraniczni zrealizowali 19 proc. wszystkich zamówień na technologie i usługi specjalistyczne	26
Wykres 10. Wykonawcy zagraniczni stanowili znaczący odsetek wykonawców zamówień na usługi finansowe i ubezpieczeniowe, dostawę produktów chemicznych i urządzeń medycznych	27
Wykres 11. Najniższą aktywność na rynku zamówień publicznych wykazują samozatrudnieni	31
Wykres 12. Najwyższą aktywność na rynku zamówień publicznych wykazują firmy przemysłowe i budowlane	32
Wykres 13. Firmy aktywne na rynku zamówień publicznych konsekwentnie lepiej oceniają swoją sytuację finansową niż firmy nieaktywne	33
Wykres 14. Wystarczający popyt prywatny jest najczęściej deklarowaną przyczyną braku aktywności firm na rynku zamówień publicznych	34
Wykres 15. Różne typy braku aktywności firm na rynku zamówień publicznych koncentrują się w odmiennych grupach branżowych i wielkościowych	38

## SPIS INFOGRAFIK

Infografika 1. Zamówienia objęte Pzp odpowiadały za 56 proc. rynku zamówień publicznych w 2024 r. ....	13
Infografika 2. Wśród polskich przedsiębiorstw dominują firmy nieaktywne na rynku zamówień publicznych. ....	30

## SPIS TABEL

Tabela 1. W latach 2015-2024 najsilniejsze wahania wartości rynku dotyczyły zamówień wyłączonej z obowiązku stosowania Pzp . . . .	16
Tabela A1. Wykaz sekcji i działów PKD firm przemysłowo-usługowych z sektora prywatnego objętych badaniem ankietowym . . . . .	47

# Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* ekonomiczny z historią sięgającą 1928 roku. Instytut przygotowuje raporty, analizy i rekomendacje dotyczące kluczowych obszarów gospodarki oraz życia społecznego w Polsce, z uwzględnieniem sytuacji międzynarodowej. Jego obszary badawcze to przede wszystkim makroekonomia, energia, gospodarka światowa, gospodarka cyfrowa, ekonomia behawioralna oraz procesy społeczne.

