

Daniel Puciato

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

e-mail: daniel.puciato@wsb.wroclaw.pl

ORCID: 0000-0002-2390-6038

Agnieszka Gawlik

Politechnika Opolska

e-mail: a.gawlik@po.opole.pl

ORCID: 0000-0001-5647-8896

Weronika Puciato

Akademia Wychowania Fizycznego we Wrocławiu

e-mail: weronika.puciato@awf.wroc.pl

ORCID: 0000-0003-2941-5317

OBSZARY EFEKTYWNOŚCI I JEJ POMIAR NA RYNKU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

AREAS OF EFFICIENCY AND ITS MEASUREMENT IN THE PUBLIC PROCUREMENT MARKET

DOI: 10.15611/pn.2018.540.02

JEL Classification: C14, H11, H57

Streszczenie: Wielkość, złożoność, strategiczny charakter przedmiotów zamówienia oraz publiczna własność źródeł finansowania sprawiają, że problematyka efektywności rynku zamówień publicznych jest ważna poznawczo i aplikacyjnie. Podstawowym celem zamówienia publicznego jest dążenie do stanu, w którym zakup umożliwia uzyskanie jak najlepszej relacji między wartością a ceną danego dobra. Obie te kategorie należy postrzegać w perspektywach gospodarczej, społecznej i politycznej, co determinuje metody pomiaru efektywności. Celem pracy jest identyfikacja modelu pomiaru efektywności polskiego rynku zamówień publicznych. Zaproponowany model obejmuje trzy poziomy (meta, makro i mikro) oraz sześć obszarów: ramy instytucjonalne, legislacyjne i rynkowe, jakość instytucji kontraktującej, efekty działania instytucji kontraktującej, zarządzanie relacjami, zarządzanie dostawami oraz administrowanie projektem. Do każdego z nich zaproponowano zestaw mierników efektywności. Model ma charakter otwarty, a przedstawiona lista mierników nie stanowi zamkniętego zbioru i może być poddawana modyfikacjom w zależności od potrzeb analizy.

Słowa kluczowe: rynek zamówień publicznych, efektywność, pomiar.

Summary: The main purpose of the public procurement is to obtain a state in which the purchase of the contracting authority enables the best possible relationship between the value and

the price of a given good. Both these categories should be perceived in the economic, social and political perspectives, which determines the methods of measuring the effectiveness. The aim of the article is to identify the model of measuring the effectiveness of the Polish public procurement market. The proposed model includes three levels (meta, macro and micro) and six areas: institutional, legislative and market frameworks, quality of the contracting authority, effects of the contracting authority, relationship management, supply management and project administration. A set of effectiveness measures was proposed for each of them. The model is open and the list of measures presented is not a closed set and can be modified depending on the needs of the analysis.

Keywords: public procurement market, effectiveness, measurement.

1. Wstęp

System instytucjonalny odgrywa coraz ważniejszą rolę w procesie gospodarowania. Organizacje oraz instytucje formalne i nieformalne wzajemnie na siebie oddziałują. Na etapie tworzenia systemu dominują relację substytucji, a w fazie jego dojrzałości – komplementarności. W ramach funkcjonujących instytucji ujawniają się względnie trwałe sieci powiązań i kooperacji, co determinuje równowagę instytucjonalną [Staniek 2017]. A. Balcerzak i M. Pietrzak [2016] podkreślają rolę systemu instytucjonalnego w procesie kształtowania produktywności gospodarek. Za szczególnie ważne w tym kontekście autorzy uznają: efektywność regulacji prawnych nastawionych na wspieranie przedsiębiorczości, instytucje prawa sprzyjające utrzymaniu niskiego poziomu kosztów transakcyjnych i wysokiej efektywności mechanizmu rynkowego, konkurencyjność otoczenia, efektywność rynków pracy oraz instytucje rynku finansowego.

Zmiany instytucjonalne zachodzące we współczesnych gospodarkach opierają się na połączeniu strategii konkurencji i kooperacji, przyjmując kształt kooperacji. Odbywa się to przez wielowymiarowe sieci powiązań instytucji, które elastycznie dostosowują się do otoczenia. Aby przeciwdziałać znanym zawodnościom rynków, np. defektom koordynacji czy oligopolizacji, niezbędne są jednak: chęć współpracy, zaufanie oraz koordynacja działań poszczególnych podmiotów gospodarczych. Państwo przez swoje instytucje podmiotowe i przedmiotowe jest w stanie pełnić tego rodzaju funkcje regulacyjne, czego przykładem może być system zamówień publicznych.

Na rynku zamówień publicznych państwo wykorzystuje określone formy regulacji, np. regulację cen i kosztów, kontrolę wejść na rynek przez określenie ścisłych warunków udziału w rynku (np. dotyczących form zatrudnienia pracowników czy aspektów środowiskowych) czy ścisłą specyfikację cech użytkowych przedmiotu zamówienia (np. parametry techniczne, serwis posprzedażowy, pomoc techniczna, warunki dostawy). Zgodnie z tzw. ekonomiczną teorią regulacji na rynku zamówień publicznych prowadzona jest swoista gra regulacyjna, w której zderzają się podaż, reprezentowana głównie przez administrację publiczną i polityków, oraz popyt ze

strony przedsiębiorstw [Rączka 2002]. Duża złożoność systemu, często strategiczny charakter przedmiotów zamówienia, wielkość rynku oraz publiczna własność środków finansowych sprawiają, że szczególnie ważna jest kwestia efektywności rynku zamówień publicznych. Należy bowiem pamiętać, że podstawowym celem zamówienia publicznego jest dążenie do stanu, w którym zakup zamawiającego umożliwia uzyskanie jak najlepszej relacji między wartością a ceną danego dobra [Szydło 2014]. Obie te kategorie należy jednak postrzegać nie tylko w perspektywie gospodarczej, lecz także społecznej i politycznej, co komplikuje pomiar efektywności zamówienia publicznego.

W kontekście poczynionych uwag wprowadzających celem pracy jest identyfikacja modelu pomiaru efektywności polskiego rynku zamówień publicznych. Praca składa się z trzech rozdziałów. W rozdziale pierwszym przedstawiono pojęcie efektywności systemu instytucjonalnego. Rozdział drugi to charakterystyka prawnych aspektów polskiego systemu zamówień publicznych. W rozdziale trzecim natomiast zaprezentowano propozycję procedury pomiaru efektywności zamówień publicznych.

2. Istota efektywności systemu instytucjonalnego

Na gruncie nauk ekonomicznych pojęcie efektywności definiuje się w sposób szeroki i wąski. Pierwsze z podejść traktuje efektywność jako relację między nakładami i efektami działania, biorąc przy tym pod uwagę perspektywę zarówno strukturalną, jak i dynamiczną [Skrzypek 2002]. Tak pojmowana efektywność jest zarówno warunkiem uzyskania przewagi konkurencyjnej, gdyż umożliwia realizację strategii, jak i narzędziem umożliwiającym pomiar skuteczności zarządzania [Skrzypek 2002]. Efektywność w ujęciu wąskim utożsamiana jest natomiast z relacją uzyskiwanych wyników finansowych w stosunku do ponoszonych nakładów. Bada się ją z wykorzystaniem zestawu wskaźników analizy finansowej, głównie rentowności i sprawności działania, ale także zadłużenia i płynności finansowej [Puciato, Gawlik 2016]. Szerszy sposób pomiaru efektywności proponują R. Kaplan i D. Norton [2001], którzy w zrównoważonej karcie wyników, obok strony finansowej, rozpatrują ją również na płaszczyznach: operacyjnej, rynkowej i rozwojowej.

Jak słusznie zauważają S. Bobowski i J. Gola [2017], problematyka efektywności zamówień publicznych nie może ograniczać się jednak wyłącznie do perspektywy ekonomicznej. Należy ją bowiem utożsamiać z tzw. adaptacyjną efektywnością systemu instytucjonalnego, która, obok wymiaru gospodarczego, obejmuje także społeczny i polityczny [Staniek 2017]. Tak pojmowana efektywność ma charakter dynamiczny, co oznacza, że nie odwołuje się do alokacji mającej miejsce w danym momencie, lecz koncentruje się na rozwiązywaniu problemów wraz z upływem czasu. Akcentuje przy tym zdolność dostosowania się instytucji w sensie podmiotowym i przedmiotowym do niekiedy turbulentnego otoczenia.

Tak rozumiana efektywność to zdolność systemu instytucjonalnego do rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych w czasie, co wiąże się z jego ciąg-

łym dostosowywaniem do zmiennych warunków gospodarowania. D. North [1994] za główne przesłanki skuteczności tego procesu uznaje: zdolność do akumulacji wiedzy i generowania innowacji, stymulowanie zachowań przedsiębiorczych, akceptowanie ryzyka oraz eliminowanie wąskich gardeł.

Głównym wyznacznikiem tak pojmowanej efektywności jest optymalizacja kosztów transakcyjnych [Puciato 2018a; Staniek 2017]. Istnieją jednak warunki ograniczające ów proces, tj.: powstawanie nowych instytucji mających na celu koordynowanie działań gospodarczych, zapewnienie niezbędnej informacji czy wzrost poziomu kapitału społecznego. Z powodu problemów z kwantyfikacją szeregu kosztów transakcyjnych dominujące jest podejście komparatywne polegające na ogólnym porównaniu ich wielkości w alternatywnych projektach czy kontraktach [Puciato 2018b; Staniek 2017]. Trzeba podkreślić, że kryterium wyboru jest w tym przypadku różnica, a nie wielkość (minimalizacja) kosztów transakcyjnych.

W literaturze akcentuje się znaczenie odpowiednich relacji między instytucjami dla efektywności instytucjonalnej. W ich ramach tworzą się względnie trwałe, sieci zależności i współpracy między instytucjami: ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi. Niesprawne instytucje i niewłaściwe powiązania między nimi mogą prowadzić do występowania wielu negatywnych zjawisk, które są zarazem przejawem braku równowagi, np. takich jak [Staniek 2017]: narastanie kosztów społecznych, monopolizacja niektórych rynków, względnie trwałe bezrobocie czy nie-trafione zmiany stóp procentowych. Zjawiska te wywołują nie tylko ekonomiczne, lecz także społeczne i polityczne skutki. Potwierdza to konieczność łącznej analizy efektywności instytucjonalnej na tych trzech płaszczyznach. W odniesieniu do rynku zamówień publicznych dotyczyć one będą:

1. **Efektywności ekonomicznej**, która koncentruje się na pomiarze relacji używanych wyników w stosunku do ponoszonych nakładów. Właściwie prowadzone zamówienia publiczne to zamówienia efektywne ekonomicznie, zapewniające w toku sprawnej, szybkiej i otwartej na innowacje procedury najlepszy stosunek efektów uzyskanych zamówień do nakładów (pozwalają na uzyskanie tzw. BVM – *Best Value for Money*).

2. **Efektywności społecznej**, która dotyczyć będzie skutków, jakie w sferze społecznej wywołuje efekt realizacji zamówienia. W ramach zamówień publicznych mogą być prowadzone inwestycje o dużym znaczeniu dla społeczeństwa (drogi, mosty, szpitale, szkoły itp.) czy infrastruktura niezbędna do rozwoju biznesu. Funkcjonowanie rynku zamówień publicznych w aspekcie gospodarczym może wpływać na poziom konkurencyjności, skłonność podmiotów gospodarczych do inwestowania i tempo wzrostu gospodarczego. Pomiar efektywności w wymiarze społecznym wymaga zatem dodatkowo oceny wpływu na otoczenie: region, gospodarkę, społeczność lokalną, z uwzględnieniem wszystkich powstających w wyniku tego wpływu kosztów i korzyści.

3. **Efektywności politycznej**, która wiąże się ze skutkami politycznymi realizacji zamówienia publicznego. Ten rodzaj efektywności wyrażał się będzie w zdol-

ności gremiów politycznych do wyboru: podmiotów rynku zamówień publicznych, zasad i trybu ich udzielania oraz konkretnych przedmiotów tych zamówień. Część z tych decyzji podejmowana będzie na etapie tworzenia systemu instytucjonalnego, natomiast część w trakcie jego funkcjonowania. Efektywność będzie się w tym przypadku wiązała ze społeczną akceptowalnością podjętych wyborów oraz z umiejętnością neutralizowania sił oddziaływania grup interesów działających wbrew interesowi publicznemu.

3. Zamówienia publiczne w polskim porządku prawnym

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych określa ustawa Prawo zamówień publicznych [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r.]. Zgodnie z nią przez pojęcie zamówień publicznych należy rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane. Zamawiającym może być zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak i jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, które są obowiązane do stosowania ustawy.

Do stosowania ustawy zobowiązane są m.in. następujące podmioty [Ustawa z dnia 29.01.2004]:

1. Jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.

2. Inne niż określone w pkt 1 państwowe jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej.

3. Inne niż określone w pkt 1 osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

a) finansują je w ponad 50% lub

b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub

c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub

d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego

– o ile osoba prawna nie działa w zwykłych warunkach rynkowych, jej celem nie jest wypracowanie zysku i nie ponosi strat wynikających z prowadzenia działalności.

Przez pojęcie wykonawcy ustawa nakazuje natomiast rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r.]. Ponieważ złożenie oferty i zawarcie umowy wymaga zdolności do czynności prawnych, osoba fizyczna startująca w przetargu musi mieć ukończone 18 lat i nie być ubezwłasnowolniona (choćby częściowo).

Celem wszczęcia i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest uzyskanie przez zamawiającego najkorzystniejszej oferty na roboty budowlane, usługi lub dostawy. Ustawa zawiera definicję najkorzystniejszej oferty, przez którą należy rozumieć ofertę [Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r.]:

1) która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, przede wszystkim w przypadku zamówień w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, lub która najlepiej spełnia kryteria inne niż cena lub koszt, gdy cena lub koszt jest stała, albo

2) z najniższą ceną lub kosztem, gdy jedynym kryterium oceny jest cena lub koszt.

Za ofertę najkorzystniejszą uznaje się taką, która przedstawia najkorzystniejszy stosunek ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia, albo ofertę z najniższą ceną lub kosztem, w przypadku gdy jedynym kryterium jest cena lub koszt. Kryteriami oceny ofert są zatem cena lub koszt albo cena lub koszt oraz inne wskaźniki odnoszące się do przedmiotu zamówienia, tj. [Skubiszak-Kalinowska, Wiktorowska 2017]:

1) jakość, w tym parametry techniczne oraz właściwości estetyczne i funkcjonalne.

2) aspekty społeczne, w tym integracja zawodowa i społeczna, dostępność dla osób niepełnosprawnych lub uwzględnianie potrzeb użytkowników.

3) aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia.

4) aspekty innowacyjne,

5) organizacje, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób realizujących zamówienie, w sytuacji gdy mogą mieć istotny wpływ na jakość.

6) usługi posprzedażowe oraz pomoc techniczna, warunki dostawy, np. termin, sposób dostawy oraz czas lub okres realizacji dostawy.

Przez pojęcie najkorzystniejszej oferty rozumie się zatem ofertę, która:

1) przedstawia najkorzystniejszy stosunek ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego lub

2) najlepiej spełnia kryteria inne niż cena lub koszt, gdy cena (lub koszt) jest stała, albo

3) zawiera najniższą cenę (lub koszt), gdy jedynym kryterium oceny jest cena lub koszt.

Zamawiający, dokonując wyboru najkorzystniejszej oferty, wybiera zatem ofertę:

1) o najlepszej relacji jakości i ceny – wykonawcy konkurują wówczas zarówno ceną, jak i jakością.

2) o najwyższej jakości możliwej do uzyskania przy danej cenie lub koszcie – wykonawcy konkurują wówczas jakością,

3) najtańszą – wykonawcy konkurują wyłącznie ceną.

Nadrzędnym celem zamówienia publicznego jest pozyskanie najkorzystniejszej oferty, a zamawiający obowiązany jest prowadzić postępowanie o jego udzielenie

z uwzględnieniem zasad: równego traktowania wykonawców, przejrzystości oraz jawności. Zasada równego traktowania jest skierowana do zamawiającego, który organizując postępowanie, powinien stwarzać wszystkim zainteresowanym podmiotom równy dostęp do uzyskania zamówienia publicznego. Winien zatem traktować wszystkich potencjalnych wykonawców w sposób jednakowy oraz transparentnie stosować środki adekwatne do zamierzonego celu [Mazurek 2017]. Zasada przejrzystości definiuje czytelność reguł procedury przetargowej ze wskazaniem środków służących weryfikacji ich prawidłowości. Zobowiązuje ona zamawiających do jawności postępowania na każdym etapie, a jej głównym celem jest ograniczenie możliwości popełniania błędów przez obie strony postępowania. Służy temu określenie jednoznacznych zasad ubiegania się o zamówienie oraz ograniczenie dowolności w ocenie ofert przez zamawiających, co umożliwia zachowanie konkurencyjności oraz ograniczenie ryzyka działań korupcyjnych [Skubiszak-Kalinowska, Wiktorowska 2017]. Zasada jawności wskazuje na konieczność zapewnienia każdemu zainteresowanemu dostępu do informacji i dokumentów dotyczących prowadzonego postępowania. Przejawia się ona w jawności wielu dokumentów i czynności podejmowanych przez zamawiającego i uczestników postępowania, takich jak: treść ogłoszenia o zamówieniu publicznym, otwarcie ofert i udostępnienie protokołu ofert, oświadczenia składane w toku postępowania, informacja o wykluczeniu z postępowania, informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty, odrzuceniu oferty i wykluczeniu wykonawców z postępowania, unieważnienie postępowania, umowa w sprawie zamówienia publicznego [Skubiszak-Kalinowska, Wiktorowska 2017].

Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetargi: nieograniczony i ograniczony. Jednak zamawiający w przypadkach określonych w ustawie może udzielić zamówienia w trybie: negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, partnerstwa innowacyjnego albo licytacji elektronicznej.

O udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy: nie podlegają wykluczeniu oraz spełniają warunki udziału w postępowaniu, o ile zostały one określone przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub w zaproszeniu do potwierdzenia zainteresowania. Ocena merytoryczna ofert i wybór najlepszej z nich poprzedzona jest zatem formalną oceną oferty pod kątem spełnienia wymogów stawianych wykonawcom przez zamawiającego. Od decyzji o wykluczeniu z udziału w postępowaniu, a także o zaniechaniu wykluczenia z udziału w postępowaniu wykonawcy, który nie spełnia wymogów, wykonawcom przysługuje odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej. Warunki udziału w postępowaniu mogą dotyczyć:

1. Kompetencji lub uprawnień do prowadzenia określonej działalności zawodowej, o ile wynika to z odrębnych przepisów.

2. Sytuacji ekonomicznej lub finansowej. Zamawiający może wymagać w tym przypadku:

- a) aby wykonawcy posiadali określony minimalny roczny obrót, w tym określony minimalny roczny obrót w obszarze objętym zamówieniem,

- b) aby wykonawcy przedstawili informacje na temat ich rocznych sprawozdań finansowych wykazujących przede wszystkim stosunek aktywów do zobowiązań,

c) posiadania przez wykonawcę odpowiedniego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

3. Zdolności technicznej lub zawodowej. Zamawiający może tutaj postawić minimalne warunki dotyczące wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, potencjału technicznego wykonawcy lub osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia, umożliwiające realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości.

Na etapie składania ofert określone fakty mogą zostać udokumentowane za pomocą oświadczeń. Po dokonaniu oceny merytorycznej i wyborze najkorzystniejszej oferty, a przed udzieleniem zamówienia, którego wartość jest równa kwotom określonym w przepisach lub je przekracza, zamawiający wzywa wykonawcę do złożenia w wyznaczonym, nie krótszym niż 10 dni, terminie oświadczeń lub dokumentów aktualnych na dzień złożenia. Jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach, termin ten może zostać skrócony do 5 dni.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach zamówień publicznych jest Prezes Urzędu. Nadzór nad Prezesem Urzędu sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki. Organizację urzędu określa statut nadany w drodze zarządzenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

4. Model pomiaru efektywności rynku zamówień publicznych

Prezentowany model oceny efektywności rynku zamówień publicznych jest zgodny z wytycznymi SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) zawartymi w opracowaniu „Zamówienia publiczne. Pomiar efektów” (*Public Procurement. Performance Measurement*). Zgodnie z nimi ocenę efektywności rynku zamówień publicznych można prowadzić na trzech poziomach:

1. Meta (poziom 1) – poziom funkcjonowania krajowego systemu zamówień publicznych.

2. Makro (poziom 2) – poziom funkcjonowania instytucji kontraktujących.

3. Mikro (poziom 3) – poziom zarządzania indywidualnym kontraktem.

Krajowy system zamówień publicznych tworzy ramy instytucjonalne, legislacyjne i rynkowe (poziom 1). W istotny sposób wpływają one na efektywność rynku zamówień publicznych, a jednocześnie pozostają poza wpływem zamawiających i wykonawców funkcjonujących na tym rynku. Z punktu widzenia uczestników tego rynku istotne jest to, aby przepisy prawa były spójne i jasne, nie stwarzały wątpliwości interpretacyjnych po stronie instytucji kontrolnych oraz tworzyły stabilny system prawny. Jeżeli chodzi o pomiar efektywności na tym poziomie, to jest on niezwykle skomplikowany i wymaga użycia specjalnych metod. Składają się one z wielu wskaźników grupujących podstawowe determinanty stabilności środowiska gospodarczego, społecznego i politycznego w danym kraju. Ponadto wskaźnikom modelu często przypisane są wagi, wskazujące na istotność poszczególnych kryteriów. Wśród modeli oceny wykorzystywanych na poziomie meta, które mogą być wy-

korzystane w przypadku oceny efektywności rynku zamówień publicznych, można wymienić m.in.: indeks ryzyka inwestycyjnego BERI (*Business Environment Risk Index*), model ICRG (*International Country Risk Guide*), indeks konkurencyjności globalnej (*Global Competitiveness Index*, GCI), ranking „Doing Business” Banku Światowego czy indeks wolności gospodarczej (*Index of Economic Freedom*, IEF).

Poziom makro (poziom 2) wiąże się funkcjonowaniem instytucji kontraktujących, tj. realizacją procedur zamówień publicznych w kontekście wpływu na wielkość wydatków publicznych oraz jakość dostarczanych usług publicznych. Z jednej strony znajdują się tutaj zatem mierniki wskazujące na jakość instytucji kontraktujących, z drugiej – wskaźniki biorące pod uwagę efekty ich funkcjonowania. W tym pierwszym ujęciu efektywność oznaczać będzie sprawne prowadzenie zamówień, z odpowiednią znajomością przepisów prawa, w sposób legalny, nieobciążający nadmiernie personelu zamawiającego i niegenerujący zbyt wysokich kosztów administracyjnych [Goranczewski, Gawlik, Szeliga-Kowalczyk 2016]. W tym drugim ujęciu zamówienia efektywne ekonomicznie to zamówienia realizujące zasadę BVM, czyli zamówienia dające zamawiającemu bezpośrednie oszczędności, gwarantujące najlepszą jakość uzyskanych usług, dostaw i robót budowlanych w ramach rozdysponowanych zasobów (środków finansowych).

Poziom mikroekonomiczny (poziom 3) to poziom zarządzania indywidualnym kontraktem, który obejmuje: zarządzanie dostawą, zarządzanie relacjami oraz administrowanie projektem.

Tabela 1. Model oceny efektywności dla rynku zamówień publicznych

Poziom efektywności	Obszar, którego dotyczy ocena efektywności	Przykładowe mierniki efektywności
1	2	3
1. Poziom (meta)	1.1. Ramy instytucjonalne, legislacyjne, rynkowe	<ul style="list-style-type: none"> • BERI, • ICRG, • Doing Business, • GCI, • IEF
2. Poziom (makro)	2.1. Jakość instytucji kontraktującej	<ul style="list-style-type: none"> • przeciętna liczba etatów lub ich przeliczników (<i>Full-Time Equivalents</i> – FTE) wykorzystanych w całym procesie udzielenia kontraktu, • przeciętna wartość procesu przetargowego na pełny etat/przelicznik pełnego etatu (FTE), • przeciętna wartość procesu przetargowego w relacji do kosztów administracyjnych, • koszty postępowań odwoławczych w relacji do wartości przetargów ogółem, • przeciętny wskaźnik liczby przetargów elektronicznych w przetargach ogółem

Tabela 1, cd.

1	2	3
	2.2. Efekty działania instytucji kontraktującej	<ul style="list-style-type: none"> • oszczędności gotówkowe z tytułu kontraktów w relacji do kosztów planowania i przygotowania przetargów, • stopień realizacji celu (np. spadek kosztów o 10%) w relacji do kosztów postępowania, • wartość kontraktów realizowanych przez sektor MŚP do wartości przetargów ogółem, • liczba miejsc pracy utworzonych przez wykonawców do wartości przetargów ogółem, • B/C, czyli wskaźnik korzyści/koszty (<i>Benefits/Costs</i>) – pomiar w jednostkach pieniężnych korzyści w sferze gospodarczej, społecznej i politycznej w relacji do kosztów, • E/C, czyli wskaźnik efekty/koszty (<i>Effects/Costs</i>) – pomiar w jednostkach naturalnych korzyści w sferze gospodarczej, społecznej i politycznej w relacji do kosztów
3. Poziom (mikro)	3.1. Zarządzanie relacjami	<ul style="list-style-type: none"> • oszczędności wykonawcy w relacji do kosztów planowania i przygotowania przetargu, • koszty spotkań w trakcie realizacji kontraktu do jego wartości
	3.2. Zarządzanie dostawami	<ul style="list-style-type: none"> • wskaźnik rotacji zapasów, • wskaźnik wartościowej niekompletności dostaw, • wartość dostaw nieterminowych do wartości dostaw ogółem w ramach kontraktu
	3.3. Administrowanie projektem	<ul style="list-style-type: none"> • wartość kontraktu przypadająca na pełny etat/FTE, • liczba etatów/FTE wykorzystanych w całym procesie udzielenia kontraktu, • wartość projektu w relacji do kosztów postępowania

Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIGMA [2011a; 2011b].

Tabela 1 prezentuje model pomiaru efektywności rynku zamówień publicznych na wszystkich wymienionych poziomach i we wszystkich obszarach wraz z propozycjami mierników.

5. Zakończenie

Ingerencja państwa w jakikolwiek rynek ma zapobiegać negatywnym skutkom nieoptymalnej alokacji, która miałyby miejsce w warunkach rynkowych. Z drugiej strony, ingerencja ta może być źródłem kolejnych zawodności mających wpływ na osiągnięte efekty. Wówczas osiągnięcie rozwiązania optymalnego jest mało prawdopodobne. Jest to również prawda w przypadku rynku zamówień publicznych. Regulacja tego rynku nie może naruszać logiki mechanizmu rynkowego i powinna wspierać podmioty tego rynku. Dlatego tak ważny jest pomiar efektywności prowadzonych działań.

Ocena efektywności na rynku zamówień publicznych wymaga budowy modelu dostosowanego do specyfiki tego rynku. Model ten musi uwzględniać wszystkie wymiary efektywności: gospodarczy, społeczny i polityczny, a także poziom funkcjonowania tego rynku: poziom funkcjonowania krajowego systemu zamówień publicznych, poziom funkcjonowania instytucji kontraktującej oraz poziom pojedynczego kontraktu. Model ten musi dotyczyć wszystkich poziomów i podmiotów zaangażowanych w funkcjonowanie tego rynku.

Model zaprezentowany w pracy ma charakter otwarty, a przedstawiona lista mierników nie stanowi zamkniętego zbioru i może być poddawana modyfikacjom w zależności od potrzeb analizy. W kolejnych pracach model należy poddać walidacji i dokonać jego ewentualnych korekt. Umożliwi to dokonanie analizy porównawczej systemów w czasie i przestrzeni oraz wskazanie potencjalnych kierunków zmian rynku zamówień publicznych, zmierzających do wzrostu jego efektywności.

Literatura

- Balcerzak A., Pietrzak M., 2016, *Efektywność instytucjonalna krajów Unii Europejskiej*, Ekonomista, nr 3, s. 312-337.
- Bobowski S., Gola J., 2017, *Pomiar efektywności rynku zamówień publicznych – przyczynek teoretyczny do badań ekonomicznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. *Ekonomia*, vol. 17, nr 2, s. 9-23.
- Goranczewski B., Gawlik A., Szeliuga-Kowalczyk A., 2016, *CAF jako narzędzie kształtowania jakości działań instytucji regulacyjnych*, Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, 48, s. 391-403.
- Kaplan R., Norton D., 2001, *Strategiczna Karta Wyników. Jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa.
- Mazurek G., 2017, *Zasada równego traktowania w prawie UE i jej implementacja do prawa krajowego*, LEX, nr 297267.
- North D., 1994, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Puciato D., 2018a, *Koszty transakcyjne zamówień publicznych*, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 355, s. 24-35.
- Puciato D., 2018b, *Zamówienie publiczne jako kontrakt w relacji pryncypał-agent*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, vol. 80, nr 3, s. 167-180.
- Puciato D., Gawlik A., 2016, *Nowoczesne finanse przedsiębiorstwa hotelowego*, CeDeWu, Warszawa.
- Rączka J., 2002, *Dlaczego państwo reguluje rynki – pozytywne teorie regulacji ekonomicznej*, *Ekonomista*, nr 3, s. 414-424.
- SIGMA, 2011a, *Public procurement. Contract management*, Brief, 22.
- SIGMA, 2011b, *Public procurement. Performance measurement*, Brief, 21.
- Skrzypek E., 2002, *Jakość i efektywność*, UMCS, Lublin.
- Skubiszak-Kalinowska I., Wiktorowska E., 2017, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Staniek Z., 2017, *Ekonomia instytucjonalna. Dlaczego instytucje są ważne*, Difin, Warszawa.
- Szydło M., 2014, *Prawna koncepcja zamówienia publicznego*, C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2018 r., poz. 1986.