

Sebastian Bobowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: sebastian.bobowski@ue.wroc.pl

Jan Gola

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: jan.gola@ue.wroc.pl

POMIAR EFEKTYWNOŚCI RYNKU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH – PRZYZYNEK TEORETYCZNY DO BADAŃ EKONOMICZNYCH¹

MEASURING EFFECTIVENESS OF PUBLIC PROCUREMENT MARKET – THEORETICAL CONTRIBUTION TO ECONOMIC RESEARCH

DOI: 10.15611/e21.2017.2.01

JEL Classification: C14, H11, H57.

Streszczenie: Celem artykułu jest przegląd wskaźników służących pomiarowi efektywności rynku zamówień publicznych w trzech obszarach: przywództwo strategiczne, cele oraz procedury/procesy, wypracowanych przez zespół ekspertów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Autor stawia tezę, iż rynek zamówień publicznych sprzyjać może tworzeniu nowych miejsc pracy, stymulować wzrost gospodarczy i przedsiębiorczość, w tym małą i średnią (MŚP), toteż pomiar jego efektywności stanowić może istotny wkład w badania nad konkurencyjnością gospodarki w skali makro. Wskaźnikowa analiza porównawcza przetargów publicznych w odniesieniu do wybranych sektorów, regionu czy systemu krajowego jako całości daje szansę na zwiększenie inkluzywności, przejrzystości i konkurencyjności rynku zamówień publicznych, szczególnie w kontekście dostępności kontraktów dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz efektywności wydatkowania środków publicznych. Zamówienia publiczne mogą oddziaływać pośrednio na zdolność kraju do długookresowego wzrostu i rozwoju gospodarczego, jego konkurencyjność zatem w takich obszarach, jak: instytucje, infrastruktura, rynek dóbr i jego rozmiar czy innowacyjność (komponenty globalnego indeksu konkurencyjności GCI).

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, efektywność, analiza wskaźnikowa.

Summary: The aim of the article is an overview of indicators to measure the effectiveness of the public procurement market in three areas: strategic leadership, objectives and procedures/processes, developed by a team of experts of the Organization for Economic Cooperation and

¹ Publikacja przygotowana w ramach projektu finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki – decyzja DEC-2014/14/E/HS5/00845.

Development (OECD). The author argues that the public procurement market may encourage the creation of new jobs, stimulate economic growth and entrepreneurship, including small and medium-sized enterprises (SMEs), thus, measuring its effectiveness may constitute an important contribution to the study on the competitiveness of the economy at the macro level. Comparative indicatory analysis of public tenders in relation to specific sectors, regional or national system as a whole gives an opportunity to increase inclusiveness, transparency and competitiveness of public procurement market, in particular in the context of the availability of contracts for small and medium-sized enterprises and the efficiency of public spending. Public procurement can influence indirectly the country's ability to long-term economic growth and development therefore, its competitiveness in such areas as: institutions, infrastructure, goods market and its size and innovation (components of the global competitiveness index GCI).

Keywords: public procurement, effectiveness, indicatory analysis.

1. Wstęp

Problematyka zamówień publicznych pozostaje przedmiotem zainteresowania decydentów politycznych, badaczy i praktyków od lat, aczkolwiek to ostatnie dwie dekady zdają się wskazywać na postępującą ewolucję omawianej dziedziny finansów publicznych w kierunku strategicznego narzędzia podnoszenia efektywności organizacji publicznych, regulacji rynku, jak również promowania zrównoważonego rozwoju. Administracja rządowa zwykła rozpatrywać zamówienia publiczne jako użyteczny instrument realizacji istotnych celów społecznych, jednakże koncentrując się nazbyt silnie na rozbudowie spektrum wytyczanych celów przy braku refleksji nad wzajemną kompatybilnością tak zdefiniowanych kierunków interwencji publicznej.

W kontekście kompatybilności obranych celów społecznych warto także wskazać na krytyczny aspekt pomiaru efektywności wyboru zamówień w odniesieniu do każdego z celów. Należy nadmienić, iż dyskusje wokół efektów realizowanych strategii zamówień publicznych oscylowały dotychczas przede wszystkim wokół zagadnień oszczędności w zestawieniu z procedurami konkurencyjnymi czy też uproszczenia czynności wskutek zastosowania elektronicznych środków komunikacji. Nie ulega także wątpliwości, iż brak jest powszechnie uznawanej metodologii pomiaru oszczędności z tytułu stosowania procedury zamówień publicznych.

Celem niniejszego artykułu jest przegląd wskaźników służących pomiarowi efektywności rynku zamówień publicznych z uwzględnieniem efektów pośrednich przedmiotowych przetargów dla podmiotów/stron niebędących bezpośrednio stronami kontraktów publicznych, związanych z nimi procedur i działań. Dyskutowane w artykule wskaźniki efektywności można odnieść do konkretnej organizacji publicznej, wybranej sfery sektora publicznego, tj. służby zdrowia, regionu czy też krajowego systemu zamówień publicznych jako całości. Autorzy stawiają tezę, iż przejrzysty, konkurencyjny, inkluzywny system zamówień publicznych sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy, stymuluje wzrost gospodarczy i przedsiębiorczość, w tym małą i średnią przedsiębiorczość (MŚP), toteż pomiar jego efektywności sta-

nowić może istotny wkład w badania nad konkurencyjnością gospodarki w skali makro. Problemem w kontekście powyższego pozostaje możliwość zgromadzenia kompleksowych, porównywalnych danych, jak również „spłaszczenie” dalece zróżnicowanego sektora publicznego za sprawą kwantyfikacji zjawisk z wykorzystaniem uśrednionych wskaźników statystycznych.

2. Zamówienia publiczne w gospodarce i ich efektywność

Zamówienia publiczne stanowią istotną dziedzinę sektora finansów publicznych, służącą realizacji ważnych celów społecznych. W obrębie wspólnego rynku Unii Europejskiej zamówienia publiczne odpowiadają za 14% PKB, kontrakty zaś osiągnęły skumulowaną wartość nawet 2 bilionów euro w skali roku. Zasadna w tym kontekście jest teza, jakoby przejrzysty, konkurencyjny, inkluzywny system zamówień publicznych sprzyjał tworzeniu nowych miejsc pracy, stymulował wzrost gospodarczy i przedsiębiorczość, w tym małą i średnią przedsiębiorczość (MŚP). Udział sektora MŚP, tj. przedsiębiorstw zatrudniających do 249 pracowników, o obrocie rocznym niższym niż 50 mln euro², w zagregowanej wartości kontraktów publicznych w Unii Europejskiej nie przekracza w skali roku poziomu 45%, co zdaje się nie wyczerpywać potencjału zbiorowości tego rodzaju firm, stanowiących, w świetle danych The Edinburgh Group, 95% wszystkich podmiotów gospodarczych świata, odpowiadając przeciętnie za 60% miejsc pracy oraz ponad 50% PKB w różnych częściach świata. W Unii Europejskiej, gdzie firm MŚP jest ponad 22 miliony, aż 93% stanowią firmy mikro, zatrudniające mniej niż dziesięć osób, o obrocie rocznym do 2 mln euro, co przekłada się na udziały w gospodarce UE przekraczające 58%. Co istotne, MŚP uznaje się powszechnie nie tylko za źródło miejsc pracy i wzrostu gospodarczego, ale także innowacji. W kontekście powyższego dyskusja o efektywności rynku zamówień publicznych zmusza do refleksji nad problemem jego dostępności dla małych i średnich przedsiębiorstw³.

Podjmując kwestię pomiaru efektywności systemu zamówień publicznych, należy podkreślić, iż brak jest powszechnie uznawanej interpretacji tego, czym takowa

² Odwołano się do definicji MŚP zawartej w zaleceniu Komisji Europejskiej nr 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 roku, obowiązującym we wszystkich krajach członkowskich UE od stycznia 2005 roku. Odmianą nomenklaturę MŚP stosuje m.in. Bank Światowy czy systemy prawne takich państw, jak Brazylia, Chiny, Indie, Malezja, Rosja czy Stany Zjednoczone (szerzej: [Edinburgh Group 2015, s. 9; Ayyagari, Beck, Demirgüç-Kunt 2005, s. 3; Jain, Gandhi 2016, s. 24]).

³ W wymiarze praktycznym warto w tym kontekście przywołać *Europejski kodeks najlepszych praktyk ułatwiających dostęp MŚP do zamówień publicznych* (The European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts, SEC(2008) 2193), opublikowany 25 czerwca 2008 roku jako dokument roboczy KE. Zalecenie miało na celu lepsze wykorzystanie wdrożonych uprzednio dyrektyw UE z zakresu zamówień publicznych przez kraje członkowskie, założeniem natomiast było zwiększenie partycypacji firm MŚP w procedurach przetargowych dla wzrostu konkurencji o kontrakty publiczne, tym samym efektywności wydatkowania środków publicznych (szerzej o dostępie MŚP do rynku zamówień publicznych w UE: [Bobowski, Gola, Szydło 2017]).

„efektywność” miałyby być. Co więcej, istotne jest rozstrzygnięcie, jakie aspekty rynku zamówień publicznych należałoby mierzyć i poddać ewaluacji. Pojęcie efektywności odnosi się w tym przypadku do działania czy też procesu realizacji zadania czy wypełniania funkcji. Transponując tę interpretację do sfery zamówień publicznych, należy mieć świadomość, iż omawiany proces stanowi zazwyczaj sekwencję współzależnych czynności, zmierzających do osiągnięcia więcej niż jednego celu w danym czasie, w okolicznościach wzajemnych interakcji rozmaitych, zaangażowanych w procedurę aktorów. Tym samym rozpatrywanie systemu zamówień publicznych przez pryzmat efektywności wymaga uwzględnienia takich elementów, jak: cele, decydenci, sposoby realizacji celów, charakterystyka aktorów zaangażowanych w proces. W związku z powyższym za efektywny można by uznać system zamówień publicznych, który zakłada:

- funkcjonowanie centrów decyzyjnych zdolnych do formułowania jasnych, wzajemnie niesprzecznych celów, jednocześnie zdolnych do rzetelnej oceny skutków ich realizacji;
- tworzenie systemu ukierunkowanego na maksymalizację efektów, zatem osiągnięcie wytyczonych celów, przy minimalizacji zaangażowanych środków.

Przywołana wyżej kwestia minimalizacji nakładów odwołuje się zarówno do problematyki wykorzystania narzędzi technologicznych w procesie zamówień publicznych, ograniczających czasochłonność działań, jak i liczebności oraz jakości zaangażowanego personelu. Istotne jest przy tym poddanie pod rozważenie natury wzajemnych interakcji aktorów operujących w systemie zamówień publicznych, szczególnie w kontekście ewentualnej kontrydiktoryjności ich postaw.

Problematyce efektywności rynku zamówień publicznych w różnych aspektach poświęcone było m.in. wspólne opracowanie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Unii Europejskiej w ramach inicjatywy SIGMA (*Support for improvement in governance and management* – Wsparcie na rzecz poprawy sterowania i zarządzania), zatytułowane *Zamówienia publiczne. Pomiar efektów*. Postulowano w nim ocenę efektywności na trzech poziomach: meta (poziom funkcjonowania narodowego systemu zamówień publicznych), makro (poziom funkcjonowania instytucji kontraktujących) oraz mikro (poziom zarządzania indywidualnym kontraktem). W kontekście analizy na poziomie meta odwoływano się do praktyki międzynarodowych badań porównawczych, bazujących na przeglądach i ewaluacjach dokonywanych przez zespoły ekspertów w odniesieniu do komponentów systemu, takich jak ramy instytucjonalne, legislacyjne, rynkowe. Postulowano ponadto badania jakościowe interesariuszy oraz audyt instytucji zewnętrznych. W kontekście poziomu makro sygnalizowano potrzebę monitoringu procedur zamówień publicznych dla uchwycenia implikacji określonych rozwiązań instytucjonalnych i legislacyjnych, a w rezultacie – osiągnięcia określonych oszczędności budżetowych i poprawy jakości dostarczanych usług publicznych⁴. Na poziomie mikro wskazywano na

⁴ W kontekście efektywności ekonomicznej proponowano m.in. pomiar rocznego poziomu oszczędności gotówkowych (z uwzględnieniem składników pozacenowych) oraz efektywności wdroże-

analogiczne do poziomu makro metody gromadzenia danych, analizy oraz wskaźniki celu, aczkolwiek w odniesieniu do sfery zarządzania indywidualnym kontraktem w trzech obszarach: zarządzanie dostawą, zarządzanie relacjami oraz administrowanie projektem.

Mandl, Dierx oraz Ilzkovitz [2008, s. 16] wskazywali na problem gromadzenia porównywalnych danych międzynarodowych i konstruowania złożonych wskaźników służących pomiarowi efektywności administracji publicznej w oderwaniu od specyfiki poszczególnych krajów, tj. tradycji instytucjonalnej, aktywności obywatelskiej czy ogólnych aspektów ekonomii politycznej. Analizie efektywności winna, zdaniem autorów, towarzyszyć analiza wydajności⁵, aczkolwiek nieograniczająca się do nakładów i efektów, kosztem m.in. uwarunkowań strukturalnych. Autorzy przekonywali, iż sprawnie funkcjonująca administracja publiczna znajduje pozytywne przełożenie na produktywność i wzrost gospodarki narodowej⁶.

3. Miary efektywności rynku zamówień publicznych

Zważywszy, iż brak jest uniwersalnej, kompleksowej bazy wskaźników mogących służyć pomiarowi efektywności systemu zamówień publicznych, autorzy odwołują się do interesującej metodologii zaproponowanej przez ekspertów i praktyków Komitetu OECD ds. Zarządzania Publicznego (*Public Governance Committee*) w ramach następujących kategorii miar:

nia kontraktu (koszty, terminowość); w kontekście jakości procedur przetargowych m.in. przeciętny koszt planowania i przygotowania przetargu, udział procedur konkurencyjnych oraz niekonkurencyjnych w ogóle procedur, przeciętny wskaźnik partycypacji w przetargu, przeciętny wskaźnik liczby przetargów przyznanych MŚP w ogóle przetargów, przeciętny wskaźnik liczby przetargów elektronicznych w ogóle przetargów; w kontekście standardu relacji wewnętrznych i zewnętrznych oraz współpracy – złożony indeks satysfakcji dostawcy, klienta wewnętrznego, indeks wydatków przetargowych w ramach kontraktów wspólnych [SIGMA 2011, s. 10-11].

⁵ Efektywność oznaczałaby w tym kontekście „robienie rzeczy właściwych”, natomiast wydajność – „robienie rzeczy właściwie”. Mandl, Dierx oraz Ilzkovitz [2008, s. 3] odnoszą pojęcie wydajności do relacji „wejście (nakład) – wyjście (efekt)” (*input-output*) i tzw. krzywej możliwości produkcyjnych, gdzie szacuje się wykonalny poziom produkcji przy danej skali działalności. W tym kontekście efektywność oznaczałaby odniesienie bądź to nakładu, bądź efektu do z góry założonego celu finalnego (rezultatu), tj. wzrost dobrobytu czy PKB. Cel (rezultat) podlega – poza efektem „na wyjściu” – oddziaływaniu rozmaitych czynników egzogenicznych, takich jak ramy regulacyjne i konkurencyjne, uwarunkowania społeczno-gospodarcze, rozwój gospodarczy, klimat, funkcjonowanie administracji publicznej. Jako że cel/rezultat determinowany jest wyborami politycznymi, efektywność może być trudniej zmierzyć niż wydajność. W praktyce zdarza się jednak, iż rozpatrywane tu koncepcje i pojęcia stosowane są zamiennie.

⁶ Pośród czynników egzogenicznych oddziałujących pozytywnie na efektywność administracji publicznej Afonso i in. [2005] wskazywali na ochronę praw własności w kontekście wolnej i uczciwej konkurencji na rynku zamówień publicznych, poziom edukacji, otwartość systemu handlowego, transparentność polityki publicznej oraz polityczną przewidywalność [Afonso, Schuknecht, Tanzi 2005, s. 321].

- przywództwo strategiczne;
- cele;
- procedury/procesy⁷.

3.1. Przywództwo strategiczne

Wydatkowanie funduszy publicznych pozostaje w większości krajów domeną szeregu instytucji publicznych operujących na różnych szczeblach, w różnych dziedzinach czy lokalizacjach. W rezultacie mówi się o materialnej fragmentacji mechanizmów wydatkowania w systemie zamówień publicznych, aczkolwiek nie w odniesieniu do krajowego systemu jako całości, lecz konkretnego podmiotu publicznego, w obrębie którego, na różnych szczeblach, operują jednostki organizacyjne władne do inicjowania procesu zamówień publicznych. W okolicznościach rozrostu jednostek organizacyjnych i nagromadzenia aktorów realizujących różne cele zasadne staje się pytanie co do możliwości skutecznego sterowania systemem jako całością dla zapewnienia zgodności wytyczanych celów, ewaluacji podejmowanych aktywności i wdrożenia ewentualnych czynności korygujących.

Tabela 1. Wybrane miary efektywności systemu zamówień publicznych – przywództwo strategiczne

Wskaźnik 1. Istnienie strategii wytyczającej/wytyczających w sposób jednoznaczny cele zamówień publicznych
Subwskaźnik 1.1. Liczba odrębnych celów wskazanych w strategii, dotyczących na przykład zaangażowania sektora małych i średnich przedsiębiorstw, stymulowania innowacyjności czy zrównoważonego rozwoju
Subwskaźnik 1.2. Priorytetyzacja ww. celów w ramach strategii
Subwskaźnik 1.3. Istnienie tzw. celów obligatoryjnych, tj. społeczno-ekonomicznych czy środowiskowych
Subwskaźnik 1.4. Liczba odrębnych aktorów, w tym różnych instytucji szczebla krajowego czy jednostek organizacyjnych na wybranym szczeblu organizacji publicznej, zaangażowanych w proces kształtowania strategii
Wskaźnik 2. Zastosowanie przejrzystej procedury gromadzenia i publikowania danych odnośnie do efektywności systemu zamówień publicznych
Subwskaźnik 2.1. Liczba odrębnych organizacji publicznych czy też jednostek organizacyjnych w obrębie tej samej organizacji, zaangażowanych w proces gromadzenia danych na temat zamówień publicznych bądź też adresatów danych ze strony publicznych nabywców czy jednostek odpowiedzialnych za procedury nabywcze w organizacji
Subwskaźnik 2.2. Liczba odrębnych organizacji publicznych czy też jednostek organizacyjnych w obrębie tej samej organizacji, publikujących dane na temat zamówień publicznych

⁷ Ze względu na ograniczenia objętościowe niniejszego artykułu, autor nie odwoła się do kategorii „ludzie” oraz „relacje z dostawcami, użytkownikami końcowymi oraz innymi interesariuszami”, będących również przedmiotem prac ww. komitetu.

Wskaźnik 3. Istnienie wyspecjalizowanej jednostki bądź instytucji rządowej dokonującej formalnej oceny stopnia realizacji wytyczonego celu przez konkretny proces zamówień publicznych w myśl założeń dokumentu strategicznego
Wskaźnik 4. Odsetek (wartość) wydatków w ramach zamówień publicznych na dobra/usługi/roboty budowlane objętych analizą

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [OECD 2012, s. 7-8].

Zaprezentowane w tab. 1 wskaźniki mogą służyć pomiarowi aktywności „liderów instytucjonalnych”, przekładającej się na uprawnienia w zakresie definiowania i ewaluacji strategii zamówień publicznych. Problemem pozostaje przy tym jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia „zgodności celów”, jako że brak wzajemnej sprzeczności nie musi oznaczać pełnej zgodności formułowanych założeń, co najwyżej mniejszy bądź większy jej zakres, determinowany chociażby względną rangą określonego celu.

3.2. Cele

Niniejsza kategoria pozwala na pomiar efektywności strategii zamówień publicznych w kontekście realizacji podstawowych celów, tj. oszczędności/wartość pieniądza, zaangażowanie sektora małej i średniej przedsiębiorczości, innowacyjność czy zrównoważony rozwój (zob. tab. 2).

Tabela 2. Wybrane miary efektywności systemu zamówień publicznych – cele

Wskaźnik 5. Przeciętny poziom oszczędności w wymiarze procentowym w otwartych, konkurencyjnych procedurach przetargowych (z wyłączeniem aukcji internetowych)
Wskaźnik 6. Przeciętny poziom oszczędności w wymiarze procentowym w aukcjach internetowych
Wskaźnik 7. Przeciętny poziom oszczędności w wymiarze procentowym w przypadku porozumień zagregowanego popytu (porozumienia ramowe)
Wskaźnik 8. Przeciętne odchylenie procentowe ceny ostatecznej (dla każdego rodzaju procedury zamówienia publicznego) pomiędzy rokiem t a rokiem $t + 1$ $\Delta_{t+1} = [(p_{t+1} - p_t) / p_t] \times 100$
Wskaźnik 9. Przeciętny odsetek kontraktów przetargowych udzielonych sektorowi MŚP
Subwskaźnik 9.1. Przeciętny odsetek kontraktów przetargowych udzielonych sektorowi MŚP w ramach aukcji internetowych
Subwskaźnik 9.2. Przeciętny odsetek kontraktów przetargowych udzielonych sektorowi MŚP w ramach porozumień zagregowanego popytu, tj. ułamek kontraktów przyznanych sektorowi MŚP w obrębie porozumienia ramowego
Wskaźnik 10. Występowanie regulacji przetargowych przewidujących preferencje dla wybranej kategorii przedsiębiorstw (tak/nie)
Subwskaźnik 10.1. Liczba i wartość preferencji przeznaczonych dla sektora MŚP
Wskaźnik 11. Funkcjonowanie preferencyjnych rozwiązań finansowych dla sektora MŚP, tj. zwolnienie z opłat

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [OECD 2012, s. 10-15].

Podnoszenie wartości pieniądza stanowi jeden z kluczowych bodźców dla reformy systemu zamówień publicznych. Administracja rządowa może bowiem posłużyć się zamówieniami publicznymi, aby:

- zainwestować w gospodarkę celem jej pobudzenia, chociażby poprzez stymulacyjny pakiet fiskalny;
- kontrolować koszty – w tym sensie wygaszać część nakładów publicznych poprzez racjonalizację wydatków na dobra i usługi, postrzeganych jako obszary „mniej wrażliwe politycznie” niż chociażby świadczenia emerytalne, rentowe czy zdrowotne sektora publicznego.

Nadając priorytet wymiarowi finansowemu, agencje rządowe skłonne są do poszukiwania oszczędności kosztem standardów jakościowych. W interesie publicznego nabywcy jest bowiem uzyskanie optymalnej relacji kosztu do jakości, przy której zagwarantowane jest pomyślne przeprowadzenie całego procesu zamówienia publicznego. Uzyskany poziom relacji ceny do jakości i efektywności zamówień publicznych determinują z kolei wartość pieniądza w omawianej sferze aktywności struktur publicznych.

Oszczędności

Administracja rządowa szacuje oszczędności w zamówieniach publicznych, odnosząc się do mechanizmów konkurencji. Mianowicie oszczędności rozpatrywane są jako bezpośrednia konsekwencja zastąpienia negocjacji bilateralnych procesem wielostronnym. W kontekście powyższego istotna jest kwestia kwantyfikacji oszczędności w procedurze przetargowej osadzonej w mechanizmach konkurencji. Rozszerzenie spektrum potencjalnych oferentów na drodze przetargu umożliwi obniżenie kosztów nabycia określonego dobra w stosunku do alternatywnego rozwiązania zakupu od lokalnego, być może znanego dostawcy przy niedopuszczeniu konkurencji. Warto w tym miejscu podkreślić, iż przy danym poziomie ceny wywoławczej poziom konkurencji w procedurze przetargowej nie wpływa na rozmiary oszczędności publicznego nabywcy.

Oszczędności w wymiarze procentowym⁸ s szacuje się w następujący sposób:

$$s = [(r - p^*) / r] \times 100,$$

r – cena wywoławcza nabywcy publicznego,

p – cena ostateczna.

Wskaźnik 5 dotyczy otwartych procedur wyłączających stosowanie środków elektronicznych. Z drugiej strony, odwołanie się do technologii komunikacyjnych i informacyjnych w procesie zamówień publicznych znajduje uzasadnienie pod postacią skrócenia czasu procedury i poszerzenia grona potencjalnych oferentów.

⁸ Oszczędności interpretuje się przy tym jako różnicę pomiędzy ceną wywoławczą a ceną ostateczną, gdzie cenę wywoławczą utożsamia się z ceną nabycia uzyskaną w toku bezpośrednich negocjacji z najłatwiej osiągalnym dostawcą.

W konsekwencji aukcje internetowe mogą przyczynić się do przyrostu oszczędności publicznego nabywcy. Konfrontując wskaźniki 5 oraz 6, przy założeniu analogicznej metody kalkulacji ceny wywoławczej, można oszacować dodatkowy efekt zastosowania elektronicznych środków komunikacji w stosunku do tradycyjnej procedury papierowej.

Oszacowanie tzw. oszczędności zagregowanych z tytułu odmiennych procedur przetargowych staje się możliwe dzięki odwołaniu do mechanizmów kształtowania ceny wywoławczej, wskazujących z kolei na zróżnicowaną specyfikę dóbr/usług będących przedmiotem zamówienia. Przykładowo jednostka publiczna X zakupuje przedmioty A oraz B , wartości poszczególnych kontraktów, mierzone iloczynem liczby nabytych jednostek dobra i jednostkowej ceny wywoławczej, oznacza się, odpowiednio, jako V_A oraz V_B , natomiast oszczędności w wymiarze procentowym z każdego z przetargów określa się, odpowiednio, jako s_A oraz s_B . Zatem zagregowane oszczędności s_{zag} jednostki publicznej X z tytułu przetargów na dobra A oraz B szacuje się następująco:

$$s_{zag} = s_A \times V_A / (V_A + V_B) + s_B \times V_B / (V_A + V_B).$$

Kolejnym mechanizmem generowania oszczędności może być zagregowany popyt różnych jednostek publicznych na bazie porozumień ramowych. Zagregowanie popytu znajduje uzasadnienie w przypadku odpowiedniego poziomu standaryzacji dóbr/usług będących przedmiotem zamówień publicznych, jako że wówczas potencjalni dostawcy zyskują możliwość obniżenia kosztów jednostkowych dzięki ekonomii skali.

Warto przy tym nadmienić, iż obniżenie kosztów nabycia w okolicznościach obniżenia kosztów wytworzenia determinowane jest pozycją przetargową nabywcy. Idąc dalej, można stwierdzić, że wraz ze wzrostem wartości przetargu rośnie poziom konkurencji. W szczególności w obrębie rynków, gdzie zamówienia publiczne odgrywają istotną rolę, standaryzacja przedmiotu przetargu, a w ślad za tym zagregowanie popytu, pozwala zwycięskiemu oferentowi zdobyć istotne udziały w rynku. To z kolei wzmacnia pozycję przetargową agencji publicznej udzielającej zamówienia, która inspiruje potencjalnych oferentów do wzajemnej konkurencji w obszarze zarówno ceny, jak i parametrów jakościowych przedmiotu przetargu.

Z drugiej strony, przy wzroście wartości kontraktu, w rezultacie rozszerzenia grona zaangażowanych jednostek publicznych, poziom konkurencji może ulec obniżeniu wskutek wykluczenia z grona potencjalnych oferentów podmiotów mniejszych, niezdolnych do obsługi zamówienia ze względów ekonomicznych i finansowych. W praktyce jednak zagregowanie popytu przyczynia się najczęściej do wzrostu konkurencji, a w ślad za tym – rozmiarów osiągniętych oszczędności.

Przy zastrzeżeniu co do sposobu kalkulacji oszczędności – analogicznie do wskaźników 5 oraz 6 – cena wywoławcza musi w tym przypadku odzwierciedlać przeciętną cenę nabycia do uzyskania przez każdą z jednostek publicznych niezależnie od siebie.

Kalkulacja oszczędności w okolicznościach zbiorowych zakupów rodzi wiele trudności, toteż niezbędne jest zaangażowanie wyspecjalizowanego personelu, reprezentującego na przykład scentralizowaną agencję przetargową.

Wartość dodatnia wskaźnika 7 wskazywałaby przy tym na wyższą efektywność zamówienia publicznego w warunkach zagregowanego popytu w stosunku do indywidualnych procesów realizowanych przez każdą z zaangażowanych jednostek publicznych. Z kolei wskaźnik 8 umożliwia monitorowanie cen ostatecznych określonych kontraktów publicznych w ciągu lat.

Zaangażowanie sektora małej i średniej przedsiębiorczości na rynku zamówień publicznych

Jak już zasygnalizowano, kontekst aktywności sektora MŚP na rynku zamówień publicznych, związanych z tym barier, ma tym większe znaczenie, że omawiana kategoria przedsiębiorstw to ponad 98% podmiotów gospodarczych operujących w krajach Unii Europejskiej (UE). Mając na względzie rolę sektora MŚP w kreacji produktu krajowego brutto (PKB) państw UE, rozwiązania w zakresie poprawy dostępu do rynku zamówień publicznych, jak i dedykowania określonych preferencji tej kategorii przedsiębiorstw ma znaczenie krytyczne.

Proponowany wskaźnik 9 daje możliwość oceny systemu zamówień publicznych w kontekście usytuowania sektora MŚP. Mianowicie o poziomie heterogeniczności rynku zamówień publicznych w odniesieniu do gospodarki jako całości rozstrzygać może zmiana poziomu omawianego wskaźnika w ciągu lat w relacji do udziału sektora MŚP w gospodarce. Subwskaźnik 9.1 koncentruje się na aukcjach internetowych, sprzyjających potencjalnie zaangażowaniu mniejszych oferentów w przetargu publicznym, co nie musi wcale przekładać się na wyższy poziom korzyści tej grupy podmiotów w stosunku do przedsiębiorstw dużych. Konfrontacja wskaźnika 9 oraz subwskaźnika 9.1 w kolejnych latach daje możliwość wskazania na pozytywny bądź negatywny wpływ aukcji internetowych na zaangażowanie sektora MŚP na rynku zamówień publicznych. W przypadku subwskaźnika 9.2, jak już sygnalizowano, należy spodziewać się negatywnego oddziaływania na sektor MŚP w okolicznościach wzrostu wartości kontraktów zagregowanego popytu. Innymi słowy, wraz ze wzrostem wartości zamówienia rośnie bariera wejścia dla mniejszych oferentów, toteż poziom subwskaźnika 9.2 z założenia powinien być niższy w kolejnych latach od wartości wskaźnika 9. Ograniczenie skali rozpiętości pomiędzy tymi wskaźnikami mogłoby wskazywać na pozytywne efekty rozwiązań przeznaczonych dla sektora MŚP. Wskaźnik 10 pozostaje w ścisłej korelacji ze wskaźnikiem 9, potencjalnie zatem funkcjonowanie preferencyjnych regulacji przetargowych dla sektora MŚP (odpowiedź twierdząca w przypadku wskaźnika 10) powinna przekładać się na wyższy poziom wskaźnika 9.

3.3. Procedury/procesy

Wskaźniki proponowane w tym obszarze pozwalają rozstrzygnąć m.in. o efektywności realizacji celów strategicznych przez nabywców publicznych, użyteczności poszczególnych rozwiązań organizacyjnych, otwartości czy konkurencyjności procesów zamówień publicznych (zob. tab. 3).

Wymiar organizacyjny systemu sprowadza się do porozumień w zakresie zaspokojenia zapotrzebowania na określone dobra/usługi/roboty budowlane. Mianowicie, po uszeregowaniu i zaklasyfikowaniu zdiagnozowanych potrzeb do określonych kategorii, takich jak konsumpcja pośrednia, inwestycje, dobra, usługi itd., rozstrzyga się możliwości ich zagregowania w ramach kontraktu publicznego, niezależnie od tego, czy mowa jest o wybranej jednostce publicznej czy też krajowym systemie jako całości, choć w tym ostatnim przypadku poziom złożoności procedur z oczywistych względów będzie wyższy.

Poszczególne rozwiązania organizacyjne rzutują na skalę zaangażowania zasobów ludzkich, jak również czasochłonność całego procesu przetargowego.

W kontekście powyższego należy wskazać, iż zagregowanie popytu może nastąpić bądź to wskutek porozumienia przewidującego funkcjonowanie agencji/organu przetargowego udzielającej/-go kontraktu w imieniu innych jednostek publicznych bądź na podstawie porozumienia kooperacyjnego pomiędzy organizacjami publicznymi gromadzącymi wspólnie zasoby na potrzeby udzielenia kontraktu, wychodzącego naprzeciw zapotrzebowaniom każdej z nich.

Przelicznik pełnych etatów umożliwi pomiar nakładów pracy osób zaangażowanych w proces poprzez konfrontację nakładów pracy w odniesieniu do przeciętnej puli godzin wypracowywanych w analogicznym przedziale czasu przez pracownika pełnoetatowego. Zatem jednostka FTE równa się 40 godzinom pracy pełnoetatowego pracownika w tygodniu, tym samym niepełny etat, przewidujący np. 10-godzinny tydzień pracy, stanowiłby 0,25 FTE [Eurostat, 2014]. Tak zdefiniowany wskaźnik zestawia szacowaną wartość procesów przetargowych z liczbą zaangażowanych FTE.

Wskaźniki 12-14 umożliwiają uchwycenie organizacyjnych atrybutów centralnego/lokalnego systemu zamówień publicznych. Subwskaźnik 12.1 wskazuje na samodzielność, a przy tym sprawność wybranych jednostek publicznych w zakresie zaspokajania zapotrzebowania na drodze własnych, wewnętrznych procedur przetargowych. Co więcej, dowodzić może specjalizacji przetargowej w obszarze określonych dóbr/usług/robót budowlanych przy ewentualnym outsourcingu procesów przetargowych w pozostałych asortymentach.

Z kolei wskaźniki 15 oraz 17 pozwalają na oszacowanie nakładów czasowych niezbędnych do udzielenia kontraktu, co sprzyja z kolei prowadzeniu międzynarodowych analiz porównawczych⁹. Jednocześnie jednak wysoki poziom wskaźnika 15

⁹ Jest przy tym bardziej efektywne i miarodajne niż rozpatrywanie procedur wyłącznie przez pryzmat kosztowy.

Tabela 3. Wybrane miary efektywności systemu zamówień publicznych – procedury/procesy

Wskaźnik 12. Funkcjonowanie centralnego organu/-ów odpowiedzialnego/-ych za procesy przetargowe na szczeblu centralnym oraz/lub lokalnym bądź też centrum usług wspólnych publicznych instytucji zamawiających (tak/nie)
Subwskaźnik 12.1. Ułamek ogólnej wartości kontraktów przetargowych udzielonych niezależnie od innych instytucji zamawiających
Wskaźnik 13. Odsetek kontraktów publicznych udzielonych za pośrednictwem scentralizowanych/wspólnych procedur przetargowych instytucji zamawiających
Wskaźnik 14. Liczba funkcjonujących elektronicznych platform przetargowych na szczeblu centralnym i lokalnym, przeciętny odsetek kontraktów publicznych udzielonych za pośrednictwem tego rodzaju platform
Wskaźnik 15. Przeciętna liczba funkcjonalnych przeliczników pełnych etatów (<i>Full-Time Equivalents</i> – FTE) wykorzystanych w procesie do czasu udzielenia kontraktu w procedurze otwartej/restrykcyjnej/negocjacyjnej
Wskaźnik 16. Przeciętna wartość procesu przetargowego obsługiwanego przez jednostkę FTE
Wskaźnik 17. Przeciętna liczba dni upływających pomiędzy dniem ogłoszenia przetargu a dniem udzielenia kontraktu w procedurze otwartej/restrykcyjnej/negocjacyjnej
Wskaźnik 18. Odsetek ogłoszeń przetargowych publikowanych <i>online</i>
Wskaźnik 19. Odsetek kontraktów przetargowych udzielonych z zastosowaniem procedur niekonkurencyjnych, przewidujących nawiązanie kontaktu z wybranym dostawcą w miejsce ogłoszenia konkurencyjnego przetargu
Wskaźnik 20. Odsetek kontraktów przetargowych wykluczających zaangażowanie oferentów z zagranicy
Wskaźnik 21. Odsetek kontraktów przetargowych udzielonych za pośrednictwem aukcji internetowych
Wskaźnik 22. Przeciętna liczba ofert* przedłożonych w otwartych konkurencyjnych procedurach dotyczących dóbr/usług/robót budowlanych
Wskaźnik 23. Odsetek nieudzielonych zamówień publicznych w związku z wystąpieniem jednej z przesłanek, tj. zaistnienie sporu, brak ofert, wpływ co najmniej jednej oferty, aczkolwiek niespełniającej kryteriów technicznych bądź finansowych, odwołanie przetargu, inne przyczyny
Wskaźnik 24. Częstotliwość sporu od momentu ogłoszenia przetargu do czasu wykonania kontraktu
Subwskaźnik 24.1. Częstotliwość sporu do czasu udzielenia kontraktu
Subwskaźnik 24.2. Częstotliwość sporu po udzieleniu kontraktu
Wskaźnik 25. Odsetek udzielonych konkurencyjnych kontraktów z zastosowaniem kryterium wartości pieniądza (gdzie na etapie udzielenia zamówienia rozpatruje się kwestie zarówno techniczne, jak i finansowe)

* Oferta nie musi być w tym kontekście tożsama z indywidualnym oferentem, jako że grupa podmiotów działająca w strukturze konsorcjum czy *joint venture* występująca w procesie wspólnie będzie zawsze traktowana jako pojedyncza oferta.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [OECD 2012, s. 17-20].

niekoniecznie przekłada się na równie wysoki poziom wskaźnika 17. Mianowicie w przypadku jednostki udzielającej zamówienia w imieniu innych aktorów publicznych w ramach porozumienia o zagregowanym popycie wskaźnik 15 może okazać się wysoki, podczas gdy wskaźnik 17 pozostanie relatywnie niższy niż w przypadku jednostki publicznej realizującej niezależnie własne procedury przetargowe. W pierwszym przypadku bowiem dużej skali zakupy wymagać będą większych nakładów osobowych, z jednoczesnym skróceniem całego procesu dzięki symultanicznej pracy odpowiednio licznego personelu. Stosowanie ww. wskaźników pozwala ponadto na zestawienie odnotowanych oszczędności i nakładów osobowych w ramach procedur otwartej, restrykcyjnej czy negocjacyjnej, przewidujących ten sam rezultat kontraktowy.

Wskaźniki 18-21 pozwalają na ocenę stopnia otwartości/transparentności danego systemu zamówień publicznych na poziomie zarówno centralnym, jak i indywidualnej jednostki publicznej, z uwzględnieniem poszczególnych etapów procesu oraz natury danej procedury przetargowej. Wskaźnik 20 wskazuje na barierę wejścia na rynek zamówień publicznych dla oferentów z zagranicy. Wskaźnik 22 zaś umożliwia ocenę zarówno poziomu konkurencji, jak i stopnia otwartości procedury konkurencyjnej w obrębie danego systemu zamówień publicznych.

W kontekście powyższego należy podkreślić, iż kategorię „spór” należy rozpatrywać w szerokim spektrum, mając na względzie okoliczności zarówno złożenia pisemnego protestu, jak i formalnego wystąpienia na drogę sądową. Subwskaźnik 24.1 obejmuje okoliczności, w których oferenci konkurują o kontrakt publiczny, tymczasem subwskaźnik 24.2 odwołuje się do wzajemnych relacji nabywcy publicznego i wybranego w toku przetargu wykonawcy w fazie zarządzania kontraktem publicznym.

Kryterium wartości pieniądza umożliwia zamawiającemu ocenę zarówno finansowych, jak i niefinansowych kryteriów w procedurze udzielania zamówienia.

Podczas gdy wskaźniki 23 oraz 24 koncentrują się na jakości/efektywności procesu przetargowego, wskaźniki 24 oraz 25 wskazują na jego konsekwencje. Wskaźnik 24 umożliwia przy tym oszacowanie skali aktywności nabywców publicznych w zakresie odwoływania się do kryteriów udzielania zamówień publicznych celem zwiększenia liczby potencjalnych źródeł zaopatrzenia w dobra/usługi/roboty budowlane będące przedmiotem przetargu publicznego.

4. Efektywność rynku zamówień publicznych a konkurencyjność gospodarki – przyczynek do badań porównawczych

Pomiar efektywności rynku zamówień publicznych z wykorzystaniem analizy wskaźnikowej daje szansę, jak już wspomniano, na poprawę jego przejrzystości, inkluzywności, jak również konkurencyjności. Efektywniej alokowane środki publiczne to wzrost jakości realizowanych projektów oraz spadek marnotrawstwa środków publicznych.

Sprawnie funkcjonujący rynek zamówień publicznych oddziałuje na konkurencyjność gospodarki w skali makro, nie ulega bowiem wątpliwości, iż występuje sprzężenie pomiędzy omawianą dziedziną sektora finansów publicznych a takimi atrybutami systemu gospodarczego, jak instytucje, infrastruktura, rynek dóbr i jego rozmiary czy innowacyjność. Wymienione elementy to składowe indeksu konkurencyjności globalnej¹⁰ (*Global Competitiveness Index* – GCI) opracowanego przez Światowe Forum Ekonomiczne (*World Economic Forum* – WEF). Tym sposobem, choć pośrednio, możliwe staje się wykazanie wpływu rynku zamówień publicznych na zdolność danego państwa do zapewnienia długookresowego wzrostu gospodarczego, przy czym zależnie od osiągniętego stadium rozwoju oraz okoliczności analitycznych waga przypisywana poszczególnym składowym GCI będzie inna. Zidentyfikowane, następnie skwantyfikowane w ramach analizy wskaźnikowej sprzężenia inspirować mogą z kolei zmiany w sferze legislacyjnej czy administracyjnej, jak również wartościowe studia porównawcze na poziomie międzynarodowym.

5. Zakończenie

Zamówienia publiczne stanowią interesujący obszar badań w wymiarze zarówno prawnym, jak i ekonomicznym. Mając na względzie strategiczny wymiar omawianej dziedziny finansów publicznych w kontekście realizacji istotnych celów społecznych, trzeba pamiętać, aby tak ukształtowany system angażujący szerokie spektrum jednostek publicznych czynić w maksymalnym stopniu efektywnym, przejrzystym i konkurencyjnym.

Zaprezentowane w artykule wskaźniki, przeznaczone dla dziedzin przywództwa strategicznego, celów, procedur/procesów, stanowią mogą użyteczne narzędzie kwantyfikacji i ewaluacji czynności aktorów operujących w ramach rynku zamówień publicznych. W interesie uczestników rynku jest bowiem nie tylko prawidłowe zdefiniowanie kierunków interwencji publicznej i zaadresowanie funduszy, ale także maksymalizacja efektów przy oszczędnym gospodarowaniu zasobami publicznymi. Postulaty upowszechnienia elektronicznych środków komunikacji, podobnie jak ograniczenia barier wejścia na rynek zamówień publicznych dla małych i średnich przedsiębiorstw, sprzyjają mają nie tylko ograniczeniu czasochłonności i kosztochłonności realizowanych przetargów publicznych, ale także rozwojowi konkurencji dla poprawy parametrów jakościowych oferowanych dóbr/usług czy innego rodzaju świadczeń i tworzeniu miejsc pracy w sektorze prywatnym.

¹⁰ Jest ich łącznie dwanaście w ramach trzech subwskaźników: wymagania podstawowe (instytucje, infrastruktura, otoczenie makroekonomiczne, zdrowie i edukacja na poziomie podstawowym), czynniki poprawiające efektywność (wyższe wykształcenie i doskonalenie zawodowe, efektywność rynku dóbr, efektywność rynku pracy, poziom rozwoju rynku finansowego, gotowość techniczna, rozmiar rynku), czynniki innowacyjności i rozwoju (jakość środowiska biznesowego, innowacyjność). Na podstawie: [WEF 2016, s. 4].

Parametryzacja procesów zamówień publicznych, analiza porównawcza na poziomie międzynarodowym pozwolą sformułować zalecenia, a w ślad za tym – implementować usprawnienia, sprzyjające wzrostowi poczucia odpowiedzialności organów publicznych za pozostające w ich gestii cele strategiczne, jak również poprawie gospodarności w zakresie wydatkowania środków publicznych w toku udzielania i realizacji zamówień. To z kolei może znaleźć swoje przełożenie na konkurencyjność całego systemu gospodarczego za sprawą pośredniego oddziaływania na określone składowe potencjału kraju do długookresowego wzrostu i rozwoju.

Literatura

- Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., 2005, *Public sector efficiency: an international comparison*, Public Choice, 123(3-4).
- Ayyagari M., Beck T., Demirgüç-Kunt A., 2005, *Small and Medium Enterprises across the Globe*, http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1114437274304/SME_globe.pdf.
- Bobowski S., Gola J., Szydło W., 2017, *Access to Public Procurement Contracts in EU – Perspective of SMEs*, *Eurasian Studies in Business and Economics*, Springer, materiał powielony złożony do druku.
- Edinburgh Group, 2015, *Growing the Global Economy through SMEs*; online: http://www.edinburgh-group.org/media/2776/edinburgh_group_research_-_growing_the_global_economy_through_smes.pdf.
- Eurostat, 2014, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Full-time_equivalent_%28FTE%29.
- Jain M.K., Gandhi S.K., 2016, *Defining Indian SMEs: a critical analysis*, International Journal of Arts, Humanities and Management Studies, vol. 2, no. 6, <http://ijahms.com/upcomingissue/02.06.2016.pdf>.
- Mandl U., Dierx A., Ilzkovitz F., 2008, *The effectiveness and efficiency of public spending*, Economic Papers, 301, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf.
- OECD, 2012, *Discussion Paper on Public Procurement Performance Measures. OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement*, Public Governance and Territorial Development Directorate Public, Governance Committee, OECD Conference Centre, Paryż.
- SIGMA, 2011, *Public Procurement. Performance Measurement*, Brief 21, http://www.sigmaweb.org/publications/Performance_Public_Procurement_2011.pdf.
- World Economic Forum (WEF), 2016, *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, Genewa, http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.