

Olgierd Lissowski

Politechnika Poznańska

EFEKTYWNOŚĆ ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest wskazanie struktury niektórych kluczowych problemów związanych z oceną i poprawą efektywności zamówień publicznych dyskutowanych w literaturze przedmiotu. Zagadnienia te analizowane są zasadniczo w dwóch wymiarach:

- jako węższy problem właściwego doboru kryteriów oceny ofert w poszczególnych postępowaniach o zamówienia publiczne,
- jako szerszy problem efektywności całego systemu instytucjonalnego zamówień publicznych.

Jeśli chodzi o kryteria oceny ofert, przedmiotem dyskusji są przede wszystkim kwestie:

- doboru i właściwego zdefiniowania kryteriów oceny efektywności ekonomicznej,
- kwestie dopuszczalności stosowania pozaekonomicznych kryteriów rozstrzygnięcia zamówień publicznych, związanych ze stosowaniem różnych rodzajów tzw. polityki społeczno-ekonomicznej.

Efektywność systemów zamówień publicznych jako całości oceniana jest:

- z jednej strony w sposób porównawczy, jako jeden z alternatywnych sposobów świadczenia usług publicznych,
- z drugiej strony w odniesieniu do poszczególnych systemów, ich wewnętrznych celów, kryteriów funkcjonalnych i strukturalnych.

W każdym z powyższych ogólnych obszarów występuje ogromna ilość kwestii szczegółowych. Osiągnięcie konsensusu w kwestiach związanych z oceną efektywności zamówień publicznych jest często trudne, nie tylko ze względu na złożoność przedmiotu konkretnych zamówień, ale także ze względu na zróżnicowanie interesów, systemów wartości i modeli ustrojowych przyjmowanych za podstawę kształtowania systemów zamówień publicznych. W praktyce spo-

łecznej oceny efektywności systemów zamówień publicznych dokonywane są łącznie:

- na podstawie obiektywnych kryteriów rzeczowych (poziom uzyskiwanych korzyści),
- na podstawie subiektywnego wartościowania politycznego (korzyści dla kogo, z czyjego punktu widzenia?).

Kryteria oceny efektywności ekonomicznej ofert

Ustawodawstwo wspólnotowe dopuszcza stosowanie dwóch typów kryteriów ekonomicznych udzielania zamówień:

- najniższej ceny,
- oferty z punktu widzenia instytucji zamawiającej najkorzystniejszej ekonomicznie.

Ta druga definiowana jest bliżej poprzez przykładowo wskazany pakiet konkretnych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia. Dyrektywa 2004/18 wymienia w art. 53 wśród nich: jakość, cenę, wartość techniczną, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty środowiskowe, koszty użytkowania, rentowność, serwis posprzedażny oraz pomoc techniczną, termin dostarczenia lub czas dostarczenia lub realizacji. Dyrektywa 2004/17 (sektorowa) zawiera w art. 55 prawie identyczny pakiet kryteriów. Z kolei polska ustawa PZP¹ w art. 91 ust. 2 wskazuje jako kryteria oceny ofert cenę lub tzw. bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz terminy wykonania zamówienia. Kryteria oceny ofert nie mogą natomiast dotyczyć właściwości wykonawcy, w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej (art. 91 ust. 3). Ustawa wyjaśnia ponadto, że jeśli nie można wybrać oferty najkorzystniejszej z uwagi na to, że dwie lub więcej ofert przedstawia taki sam bilans ceny i innych kryteriów oceny ofert, wybiera się ofertę z niższą ceną (art. 91 ust. 4). Z kolei jeśli w postępowaniu, w którym jedynym kryterium oceny ofert jest cena nie można dokonać wyboru oferty najkorzystniejszej ze względu na to, że zostały złożone oferty o takiej samej cenie, zamawiający wzywa wykonawców, którzy złożyli te oferty do złożenia ofert dodatkowych (art. 91 ust. 5). W celu ustalenia oferty najkorzystniejszej ekonomicznie opisywanej za pomocą wielu kryteriów przypisuje się do nich relatywne

¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759.

wagi, które mogą być wyrażone za pomocą przedziału z odpowiednią rozpiętością maksymalną. Wyjątkowo, jeśli zastosowanie wag nie jest możliwe z uzasadnionych przyczyn, ustala się kolejność kryteriów od najważniejszego do najmniej ważnego². Preambuła Dyrektywy 2004/18 (46) wyjaśnia istotę wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie jako określenie relacji jakości do ceny złożonych ofert, a szerzej – relacji ekonomicznych i jakościowych potraktowanych łącznie. Określa się w ten sposób poziom wykonania przedmiotu zamówienia. Jeśli wymagany poziom wykonania przedmiotu zamówienia (niekoniecznie najwyższy) może być określony definitywnie w warunkach i specyfikacjach zamówień, wówczas dogodnie jest rozstrzyganie przetargów wyłącznie za pomocą kryterium najniższej ceny. Wtedy rozstrzyganie przetargów jest stosunkowo najprostsze. Jednakże w wielu systemach zamówień stosowane wyłączone kryterium ceny może odnosić się także do innego poziomu, np. ceny średniej albo ceny najbardziej zbliżonej do szacunkowej ceny zamawiającego. Skrajne ceny, a w szczególności ceny niewspółmiernie niskie (lub wysokie) mogą stanowić negatywne kryterium selekcyjne ofert, choć może być to związane z obligatoryjnym lub fakultatywnym przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego podstawy kalkulacji tych cen. W niektórych bogatych krajach – chociaż raczej w przetargach prywatnych – realna selekcja wykonawców dokonuje się w górnych przedziałach cen oferowanych na rynku. Domniemanie przyjmowane w takich wypadkach zakłada zwykle, że wysoka cena jest gwarancją jakości, która zwłaszcza w przypadku renomowanych firm nie musi być odrębnie szczegółowo weryfikowana. Niezależnie od cen ofertowych (przede wszystkim w przetargach na roboty budowlane), na finalny poziom kosztów zamawiającego istotny wpływ mają także przyjmowane mechanizmy i wzory waloryzacji lub dostosowania faktycznych wynagrodzeń wykonawców związanych z koniecznymi zmianami zakresu wykonawstwa. Z tego względu często okazuje się, że najtańsi wykonawcy są w finalnym rachunku kosztów zamawiającego najdrożsi, zwłaszcza gdy dokumentacja projektowa została przygotowana niedokładnie lub procedury przeprowadzono nie do końca uczciwie. Istotne konsekwencje finansowe zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców wiążą się także z przyjmowanymi warunkami płatności.

W kategoriach teoretycznych, w krajach rozwiniętych za podstawowe kryterium stosowane do oceny efektywności zamówień publicznych przyjmuje się korzyść lub wartość uzyskiwaną za wydatkowane pieniądze publiczne (value for money). Istnieje jednak wiele różnych sposobów rozumienia tego pojęcia, np. jakość za cenę albo korzyść uzyskiwana z każdego zakupu lub każdej wydatko-

² Dyrektywa 2004/18, art. 53 ust. 2; Dyrektywa 2004/17, art. 55 ust. 2.

wanej kwoty³ albo maksimum korzyści dla organizacji zarówno z nabywanych przez nią, jak i dostarczanych dóbr i usług, w ramach dysponowanych przez nią zasobów. Niektóre elementy kalkulacyjne mogą być subiektywne, trudne do oceny, mieć charakter niematerialny. Osiągnięcie wartości uzyskanej za wydatkowane pieniądze często charakteryzowane jest w języku angielskim za pomocą trzech innych kryteriów (3E: economy, efficiency, effectiveness) stosowanych łącznie. Owe 3E również mogą być rozmaicie definiowane, np. economy – oszczędność, mierzona możliwością nabycia pożądanej wartości po najniższej cenie, efficiency – efektywność, wydajność, mierzona maksymalną wartością jaką można uzyskać przy użyciu określonych zasobów, effectiveness – skuteczność, mierzona stopniem osiągania zamierzonych celów, bez odniesienia do kosztów⁴. W ujęciu wspólnotowego rozporządzenia finansowego kryteria te stanowią zasady składające się na ogólną zasadę należytego zarządzania finansami. Zgodnie z artykułem 30 Rozporządzenia, „[...] środki budżetowe wykorzystuje się zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami (sound financial management), czyli zgodnie z zasadami: oszczędności (economy), wydajności (efficiency) i skuteczności (effectiveness). Zasada oszczędności oznacza, że zasoby wykorzystywane przez instytucję w celu wykonywania jej działalności zostają udostępnione w wymaganym czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie. Stosowanie zasady efektywności (efficiency) oznacza dążenie do osiągnięcia jak najlepszego stosunku między wykorzystanymi zasobami a osiągniętymi wynikami. Zasada skuteczności oznacza osiągnięcie określonych celów oraz zamierzonych rezultatów”⁵. W polskiej ustawie o finansach publicznych art. 44 ust. 3 stwierdza się, że wydatki powinny być dokonywane 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, 3) w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań⁶. (W przypadku zamówień publicznych zasady określone w Prawie zamówień publicznych wyprzedzają ogólną ustawę o finansach publicznych). W zamówieniach publicznych rozstrzyganych w Polsce na podstawie kryterium

³ www.businessdictionary.com/definition/value-for-money-VFN.html

⁴ *A Brief Guide for Value for Money*. University of Cambridge, www.admin.cam.ac.uk/office/sekretariat/vfm/guide.html

⁵ Regulation (EU, Euroatom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012, on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euroatom) No 1605/2002, Official Journal of the European Union L 298, 26.9.12.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

najniższej ceny pożądana korzyść rozumiana jest przede wszystkim jako skuteczność. W postępowaniach rozstrzyganych na podstawie bilansu ceny i innych kryteriów przedmiotowych pożądana korzyść rozumiana jest przede wszystkim jako efektywność. W praktyce polskiego systemu zamówień ogromna większość postępowań (ok. 90%) rozstrzygana jest na podstawie kryterium najniższej ceny. Jest to jednak przedmiotem wielu krytyk wskazujących negatywne konsekwencje praktyczne takiego stanu rzeczy (zła jakość wykonawstwa, nierealistyczne ceny, presja na aneksowanie umów, upadłości firm, dyskryminacja firm małych itp.). Stosowanie kryteriów jakościowych obok ceny jest jednak w praktyce często trudne i ryzykowne. Jednym z rozwiązań jest wprowadzanie obowiązku stosowania takich kryteriów w niektórych zamówieniach przez ustawodawcę⁷. W projekcie nowej dyrektywy unijnej w sprawie zamówień publicznych przewidyuje się możliwość udzielania zamówień na podstawie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie bądź też kryterium najniższego kosztu. Natomiast koszt może być szacowany na podstawie kryterium najniższej ceny lub też na podstawie podejścia opartego na analizie kosztów i wyników, takiego jak rachunek kosztów cyklu życia⁸. To ostatnie kryterium stanowi istotną nowość. Jednak jego stosowanie będzie nastroczać trudności związane z wypracowaniem wiarygodnych metodologii szacowania takich kosztów.

Dopuszczalność pozaekonomicznych kryteriów rozstrzygnięcia zamówień publicznych związanych ze stosowaniem różnych rodzajów tzw. polityki społeczno-ekonomicznej

We współczesnych reżimach prawnych zamówień publicznych przyjmuje się zasadniczo, że przepisy te powinny przede wszystkim zmierzać do racjonalizacji ekonomicznej wydatków publicznych w ramach konkretnych transakcji. Jednocześnie zamówienia publiczne w sposób obiektywny oddziałują na realizację różnych strategii i politykę społeczno-ekonomiczną: zatrudnienia, konkurencji, wspierania różnych grup społecznych, rozwoju, ochrony środowiska, spójności, ochrony praworządności, zwalczania korupcji i inne. W tym kontekście wysuwane są postulaty bardziej aktywnego i instrumentalnego traktowania

⁷ Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych. Dz.U. 2011, nr 96, poz. 559.

⁸ Zob. art.66 ust.1 projektu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych. Załącznik do noty Sekretariatu Generalnego do Rady z dnia 30 listopada 2012. 2011/0438 (COD).

zamówień publicznych w ramach tej polityki. Rozszerzenie katalogu celów i mierników efektywności stosowanych w zamówieniach publicznych musi stanowić dodatkowe utrudnienie i komplikację dla działalności menadżerów publicznych odpowiedzialnych za dokonywanie zakupów, a także wykonawców przygotowujących oferty. Ma też swoje nieuniknione konsekwencje kosztowe i biurokratyczne. Współcześnie jednak uwzględnianie pozaekonomicznych kryteriów politycznych w zamówieniach publicznych rodzi kontrowersje nie tyle w odniesieniu do ich dopuszczalności w ogóle, ile raczej w ocenie, w jakim stopniu i w jaki sposób mają one być włączone w mechanizm oceny ofert i wyboru wykonawców. Niektórzy autorzy dostrzegają obecnie ogólniejszą tendencję przesunięcia w kierunku politycznej instrumentalizacji zamówień publicznych⁹. Bardziej szczegółowe dylematy oceny efektywności wprowadzania politycznych kryteriów zamówień publicznych dotyczą między innymi wyboru:

- charakteru prawnego regulacji (akty normatywne czy tzw. miękkie prawo),
- między preferencjami przedmiotowymi związanymi z technicznym opisem przedmiotu zamówienia czy też podmiotowymi wskazującymi preferowane grupy wykonawców,
- konkretnych instrumentów wdrażania preferencji podmiotowych (takich jak np. zastrzeżone zamówienia, chronione rynki zamówień, obligatoryjne lub instrukcyjne limity łącznej wartości zamówień, które w założonym okresie powinny zostać udzielone preferowanym grupom wykonawców, podział dużych zamówień na mniejsze lub inne ukształtowanie struktury wewnętrznej zamówień, wprowadzenie obowiązkowego podwykonawstwa, obowiązkowe listy kwalifikowanych wykonawców, preferencje w ocenie ofert wspieranych wykonawców, pomoc techniczna itp.

Ocena efektywności systemu zamówień publicznych jako jednego z alternatywnych rozwiązań instytucjonalnych w ramach świadczenia usług publicznych

Zamówienia publiczne jako system instytucjonalny podlega ocenie jako całość z punktu widzenia jego efektywności dla realizowanych przez władze publiczne usług publicznych. W literaturze powszechnie wyróżnia się dwa podstawowe obszary lub funkcje działania administracji publicznej: administrację

⁹ J. Telgen, Ch. Harland, L. Knight: *Public Procurement in Perspective*. W: L. Knight, Ch. Harland, J. Telgen, K.V. Tai, G. Callender, K. McKen: *Public Procurement. International Cases and Commentary*. Routledge, London and New York 2007, s. 22.

władczą, związaną przede wszystkim z wydawaniem aktów prawnych ogólnych i konkretno-indywidualnych oraz administrację świadcząca albo prestacyjną¹⁰, związana przede wszystkim ze świadczeniem usług publicznych. O ile konieczność dokonywania zamówień publicznych dla zabezpieczenia potrzeb samej administracji, związanych z realizacją jej funkcji władczych, jest oczywista, o tyle w przypadku realizacji funkcji świadczącej na rzecz zaspokajania przez państwo zbiorowych potrzeb różnych grup społecznych sprawa nie jest taka prosta. Kwestia oceny w jakim zakresie i w jaki sposób państwo zobowiązane jest do świadczenia usług publicznych (i w konsekwencji dokonywania zakupów dla zaspokojenia potrzeb różnych grup beneficjentów) jest przedmiotem fundamentalnych sporów ideologicznych i politycznych, głównie między koncepcjami o rodowodzie socjalistycznym/socjaldemokratycznym i liberalnym. W wymiarze praktycznym obserwujemy współcześnie w różnym zakresie odchodzenie państw rozwiniętych od wcześniejszych modeli państwa dobrobytu, zakładających szeroką odpowiedzialność państwa za materialne standardy zaspokojenia potrzeb społecznych. Tym samym, ograniczeniu ulega skala zakupów na te cele. Jeśli chodzi o sposób zaspokajania potrzeb publicznych, w państwach rozwiniętych mamy do czynienia z procesami tzw. eksternalizacji i outsourcingu administracyjnego, polegającego na przechodzeniu od bezpośredniego zaspokajania potrzeb społecznych przez państwo w ramach usług sektora publicznego, do zaspokajaniu ich za pomocą usług i dóbr nabywanych przez państwo od sektora prywatnego. Oznacza to w konsekwencji rozwój systemów zamówień publicznych. Z kolei obok klasycznych zamówień publicznych opartych na pełnym ryzyku i odpowiedzialności administracji publicznej za skuteczność świadczenia usług publicznych rozwijają się różne modele tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego, w których państwo dzieli ryzyko i odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych z podmiotami prywatnymi. Powstają w ten sposób inne od klasycznych zamówień publicznych modele kontraktowe. Dalsze kroki w ewolucji procesów świadczenia usług publicznych łączą się z rozwojem sterowania pośredniego, w których państwo za pomocą środków administracyjnych lub politycznych dąży do zapewnienia odpowiedniego poziomu zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych poprzez rynek, bez podejmowania bezpośredniej odpowiedzialności kontraktowej w ramach zamówień publicznych. Procesy te nie muszą prowadzić do konsekwentnej prywatyzacji. W praktyce w państwach rozwiniętych funkcjonuje równolegle wiele różnorodnych rozwiązań instytucjonalnych świadczenia usług publicznych z wykorzystaniem i bez wykorzystania mechanizmów zamówień publicznych. Oceny ideologiczne i polityczne dotyczą

¹⁰ H. Izdebski: *Od administracji publicznej do public governance*. „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.

głównie proporcji wykorzystywania różnych rozwiązań. W przybliżeniu można wyróżnić trzy podstawowe sposoby wpływania przez państwo na zaspokojenie zbiorowych potrzeb społecznych:

- usługi sektora publicznego, oparte na publicznej własności infrastruktury i zarządzaniu świadczeniem usług,
- zamówienia publiczne obejmujące zarówno klasyczne zamówienia, jak i modele partnerstwa publiczno-prawnego i koncesyjne,
- regulowany rynek usług prywatnych obejmujący zarówno różne formy bezpośredniej regulacji administracyjnej, jak i formy regulacji pośredniej¹¹.

Proefektywnościowe reformy systemów zamówień publicznych

Postulaty najważniejszych kierunków proefektywnościowych reform systemów zamówień publicznych wiążą się z wpływowymi doktrynami modernizacji zarządzania publicznego i niekiedy przyjmują postać paradygmatyczną. W praktyce jednak dominuje podejście pragmatyczne (nieraz chaotyczne) polegające na równoczesnym stosowaniu różnych koncepcji, sposobów i technik. Do najważniejszych kierunków reform można zaliczyć:

- modernizację regulacyjną i doskonalenie prawa zamówień publicznych (Better Regulation),
- zapewnienie skutecznej i uczciwej konkurencji na rynkach zamówień publicznych (społeczna gospodarka rynkowa, Jednolity Europejski Rynek Zamówień Publicznych),
- przejmowanie modeli kontraktowania sprawdzonych w gospodarce prywatnej (Businesslike procurement, New Public Management),
- powszechną informatyzację zakupów (e-procurement, Digital Era Governance),
- troskę o wysoką jakość etyczną i fachową kadr (Nowa służba Publiczna, koncepcje Kelmana, Denhardta),
- przechodzenie od zakupów dóbr do kontraktowania kompleksowych usług (partnerstwo publiczno-prywatne, Good- Governance).

Jeśli chodzi o reformy regulacyjne zamówień publicznych poszukuje się poprawy między innymi poprzez: deregulację, poprawę technicznej jakości legislacji, ograniczanie drobiazgowej regulacji procedur na rzecz określania ogólnych

¹¹ Zagadnienia te omawiam szerzej w książce: *Partnerstwo publiczno-prywatne i świadczenie usług publicznych*. Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Poznań 2012, s. 54-62.

nych zasad, ograniczanie regulacji prawnej na rzecz samoregulacji lub zastępowania jej poprzez dobrowolne normy/standardy, ujednoczenie rozwiązań prawnych w różnych systemach. doskonalenie modeli kontraktowania, liberalizację praktyki stosowania prawa umożliwiającą tzw. względną adaptację¹² partnerów kontraktów itp. W praktyce jednak reformy regulacyjne prowadzą zwykle do rozbudowy regulacji prawnych, instytucjonalizacji i biurokratyzacji procesów zakupów. Od pewnego momentu systemy zamówień publicznych stają się zbyt skomplikowane, kosztowne i nieefektywne. J. Pagnato nazwał to kiedyś „sklerozą zamówień publicznych” (*procureosclerosis*)¹³. Trudno znaleźć satysfakcjonujące rozwiązanie tego problemu. Szczególna trudność związana z deregulacją polega na tym, że, jak wskazują liczne doświadczenia praktyczne, najmniejsze luki regulacyjne mogą być szansą dla rozwoju praktyk korupcyjnych. Jednak luk tych zamknąć się nie daje i znaczna część zjawisk korupcyjnych i tak funkcjonuje bez naruszania formalnych procedur. W desperackich próbach ich okiełznania przez ustawodawcę za pomocą środków prawnych w dłuższej perspektywie czasowej występuje pewna regularność, którą w Stanach Zjednoczonych określono jako „cykl regulacji skandali”¹⁴. Nagłośnione w mediach przekręty, afery korupcyjne powodują uruchomienie inicjatyw ustawodawczych w kierunku zwiększenia restrykcyjności przepisów o zamówieniach publicznych i kontroli zamówień. To z kolei powoduje eskalację kosztów i ryzyka po obu stronach kontraktów. Od pewnego momentu zamówienia publiczne tracą atrakcyjność dla prywatnych firm, które wycofują się z udziału w przetargach. Mechanizm konkurencyjny ulega osłabieniu i wzrastają ceny usług. Po jakimś czasie konieczna staje się korekta liberalizująca przepisy. Te zaś funkcjonować będą do ujawnienia następnych skandali. Sceptycyzm co do możliwości wyeliminowania biurokracji i zbędnych kosztów w zamówieniach publicznych przez reformy legislacyjne jest uzasadniony, gdyż ich pierwotne przyczyny wykraczają poza sferę prawną. Możliwa jest jednak poprawa sytuacji. Zapewnienie uczciwej i skutecznej konkurencji traktowane jest w państwach rozwiniętych jako najważniejszy środek do zapewnienia efektywności zamówień publicznych. Jednak środek ten ma swoje granice, które wynikają między innymi z dopuszczonych prawnie rozwiązań protekcyjnych albo nadmiernych kosztów generowanych w niektórych okolicznościach przez otwarte procedury, albo powstających problemów z nierealistycznymi cenami, jakością wykonawstwa, faktyczną eliminacją nie-

¹² W.E. Kovacic: *Law, Economics and the Reinventing of Public Administration: Using Relational Agreements to reduce the Cost of Procurement Regulation and other Forms of Government Intervention in the Economy*. „Administrative Law Review” 1998, Vol. 50, No. 1.

¹³ J. Pagnato: *Procureosclerosis*. „National Contract Management Journal” 1995, Vol. 26.

¹⁴ *Ibid.*, s. 73, 74.

których typów wykonawców itp. Modele kontraktowania sprawdzone w gospodarce prywatnej także tylko do pewnego stopnia mogą być stosowane w zamówieniach publicznych, głównie ze względu na ograniczenia prawne związane z przyjętą logiką transakcyjną, zakazem dokonywania istotnych zmian kontraktów w trakcie ich realizacji, przyjmowanymi kryteriami społecznymi, konieczną troską o utrzymanie konkurencyjnego rynku zamówień itp. Informatyzacja zamówień publicznych obecnie napotyka głównie na bariery techniczne, polityczne i kosztowe. Troska o wysoką jakość profesjonalną i etyczną kadr zamówień publicznych jest deklarowana przez odpowiedzialnych polityków we wszystkich systemach zamówień publicznych. W tym obszarze najtrudniejsze do wyeliminowania są zjawiska korupcyjne, związane głównie z tzw. problemem agencji. Tendencja do przechodzenia od zakupów jednostkowych dóbr i usług do kompleksowych transakcji nabywania usług łączy się z takimi koncepcjami, jak eksternalizacja w realizacji zadań administracji publicznej, przechodzenie od oceny efektywności transakcji w momencie zakupu do oceny finalnej w całym cyklu życia produktów, przechodzenie od oceny efektywności wydatków publicznych do oceny efektywności w kategoriach poziomu zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych, przechodzenie od relacji władczych w stosunkach między zamawiającymi i wykonawcami do relacji partnerskich.

Podsumowanie

Ostatnie oficjalne badania i komunikaty oceniają bardzo pozytywnie efektywność i kierunek zmian dokonujących się zarówno w europejskim¹⁵, jak i polskim systemie zamówień publicznych¹⁶. Komentatorzy jednak nie w pełni się z tym zgadzają¹⁷. W najbliższych latach systemy zamówień publicznych będą z jednej strony pod presją oszczędności, wynikających z trudnej sytuacji finansów publicznych, a z drugiej strony pod presją wykorzystania zamówień publicznych jako instrumentu realizacji celów socjalnych i rozwojowych. Nie ma prostej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób i w jakim stopniu te różne kryteria efektywności można pogodzić.

¹⁵ *Evaluation Report. Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*. Commission Staff Working Paper. Part 1. European Commission. Brussels, 27.6.2011, SEC(2011)853 final.

¹⁶ *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 r.* Urząd Zamówień Publicznych, www.uzp.gov.pl

¹⁷ Zob. komentarze T. Czajkowskiego, W. Dzierżanowskiego i A. Banasia opublikowane w miesięczniku: „Zamówienia Publiczne” 2012, nr 7.

Bibliografia

- A Brief Guide for Value for Money*. University of Cambridge. www.admin.cam.ac.uk/office/sekretariat/vfm/guide.html
- Dyrektywa 2004/17, art. 55 ust. 2.
- Dyrektywa 2004/18, art. 53 ust. 2.
- Evaluation Report. Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*. Commission Staff Working Paper. Part 1, European Commission, Brussels, 27.6.2011, SEC(2011)853 Final.
- Izdebski H.: *Od administracji publicznej do public governance*. „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1.
- Kovacic W.E.: *Law, Economics and the Reinventing of Public Administration: Using Relational Agreements to reduce the Cost of Procurement Regulation and other Forms of Government Intervention in the Economy*. „Administrative Law Review” 1998, Vol. 50, No. 1.
- Lissowski O.: *Partnerstwo publiczno-prywatne i świadczenie usług publicznych*. Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Poznań 2012.
- Pegnato J.: *Procureosclerosis*. „National Contract Management Journal” 1995, Vol. 26.
- Projekt Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych. Załącznik do noty Sekretariatu Generalnego do Rady z dnia 30 listopada 2012, 2011/0438 (COD).
- Regulation (EU, Euroatom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012, on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euroatom) No 1605/2002. Official Journal of the European Union L 298, 26.9.12.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 10 maja 2011 r. w sprawie innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych. Dz.U. 2011, nr 96, poz. 559.
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2011 r.* Urząd Zamówień Publicznych, www.uzp.gov.pl
- Telgen J., Harland Ch., Knight L.: *Public Procurement in Perspective*. W: L. Knight, Ch. Harland, J. Telgen, K.V. Tai, G. Callender, K. McKen: *Public Procurement. International Cases and Commentary*. Routledge, London and New York 2007.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759.
- www.businessdictionary.com/definition/value-for-money-VFN.html

PUBLIC PROCUREMENT EFFECTIVENESS**Summary**

The subject of this article is identification of the structure of key issues related to the assessment of effectiveness of public procurement. These issues are generally discussed in two dimensions: (1) as a narrower question of the appropriate choice of evaluation criteria in individual orders, and (2) as a broader problem of assessing the effectiveness of the entire public procurement institutional systems. When it comes to evaluation criteria in individual orders, the subject of discussions are primarily two issues: (1.1) selection and proper definition of economic effectiveness criteria, and (1.2) the admissibility of non-economic criteria. The effectiveness of procurement systems as a whole may be assessed: (2.1) in a comparative manner, as one of alternative ways of delivery of public services, and (2.2) separately, for each individual system, related to its internal goals, functional and structural criteria.