

---

A N N A L E S  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN – POLONIA

VOL. XLVIII, 3

SECTIO H

2014

---

Uniwersytet Łódzki, Katedra Statystyki Ekonomicznej i Społecznej

JAROSŁAW SZYMAŃSKI

*Elektroniczne procedury w zamówieniach publicznych  
jako narzędzie poprawy efektywności sektora publicznego*

---

Electronic procedures in public procurement as a tool of improvement of the public sector efficiency

**Słowa kluczowe:** zamówienia publiczne, aukcja elektroniczna, finanse publiczne

**Keywords:** public procurement, electronic auction, public finance

## **Wstęp**

Funkcjonowanie każdej organizacji wiąże się z ponoszeniem kosztów na jej utrzymanie. Szczególnym tego przykładem jest organizm państwowy, który bez względu na koniunkturę gospodarczą musi realizować określone zadania. Działalność państwa łączy się z wydatkami, których wysokość zależy od sytuacji geopolitycznej, systemu gospodarczego, społecznego, struktury władzy państwowej i sposobu jej legitymizacji w społeczeństwie. W przypadku niewystarczających dochodów publicznych wydatki muszą być finansowane z zaciąganego długu publicznego. Doprowadzenie do sytuacji, w której władze publiczne nie mają środków na zabezpieczenie swoich zobowiązań, może mieć niebezpieczne i nieprzewidywalne skutki – gwałtowne zmiany w szeroko pojmowanej przestrzeni gospodarczej, społecznej i politycznej, w kraju oraz za granicą.

Celem niniejszego artykułu jest próba wykazania, w jakim stopniu dobrze wykorzystane narzędzie w postaci aukcji elektronicznej może ograniczyć wydatki ponoszone w systemie zamówień publicznych, nie ograniczając realizacji zadań publicznych. W związku z tym została przeprowadzona symulacja zamówień w trybach

przetargu nieograniczonego, ograniczonego i negocjacji z ogłoszeniem w Polsce. Ze względu na małe doświadczenia w tego typu postępowaniach w polskim systemie zamówień publicznych, przyjęto założenie o poziomie oszczędności szacowanych w e-zamówieniach publicznych w „starych” krajach członkowskich UE.

### **1. Deficyt budżetowy a wydatki realizowane poprzez zamówienia publiczne w Unii Europejskiej**

Zgodnie z jednym z podstawowych kryteriów podziału, wynikającym bezpośrednio z ważnych funkcji realizowanych przez władze publiczne, wyróżniamy trzy grupy wydatków publicznych:

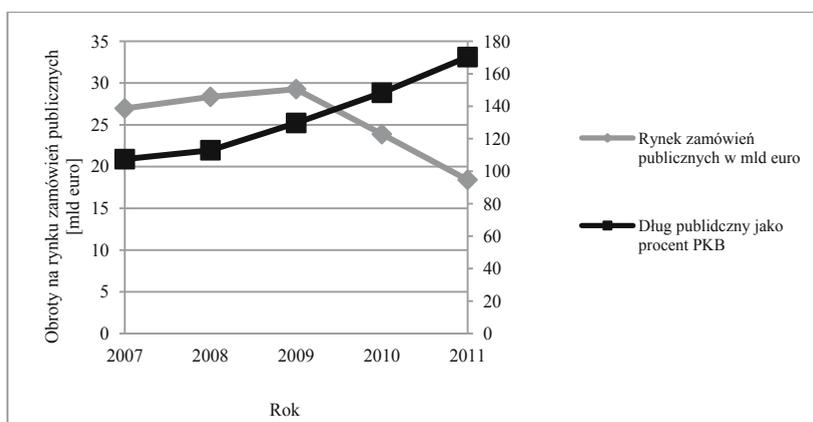
- klasyczne – związane z zapewnianiem funkcjonowania państwa:
  - wewnętrzne – administracja, wymiar sprawiedliwości, służby państwowe,
  - zewnętrzne – obrona narodowa, zobowiązania międzynarodowe;
- socjalne – mające charakter wewnętrzny, wpływające na rozkład dochodów, edukację, ochronę zdrowia, budownictwo mieszkaniowe;
- ekonomiczne – o charakterze wewnętrznym, związane z wpływaniem na funkcjonowanie gospodarki. Działania mogą być prowadzone zarówno w zakresie polityki makroekonomicznej, poprzez określenie struktury wewnętrznej wydatków, jak i mikroekonomicznej [Owsiak, 2008, s. 129].

Wymienione grupy wydatków mają różne priorytety, uwarunkowane wieloma czynnikami. Zależnie od możliwości finansowych państwa, zapotrzebowania społecznego, poziomu roszczeniowości obywateli, wymagań i oczekiwań społecznych, sytuacji geopolitycznej, terminarzy wyborczych oraz zapędów populistycznych decydentów środki publiczne kierowane są w różnych proporcjach na konkretne cele. Ich brak bądź drastyczne ograniczenie jest trudne do zrealizowania i często sprzeczne z interesem osób sprawujących władzę. W szczególnym przypadku może także spowodować wtórne koszty społeczne.

Ograniczenie inwestycji publicznych lub ochrony socjalnej społeczności oznacza niebezpieczeństwo utraty zaufania społecznego do rządzących. Przed zbliżającymi się wyborami dokonanie cięć budżetowych może wywołać irytację elektoratu i przeniesienie sympatii na konkurencyjny obóz polityczny.

Dodatkowo zmniejszenie aktywności publicznej w obszarze inwestycji, szczególnie w okresach spowolnienia gospodarczego, generuje wzrost kosztów związanych z pomocą publiczną dla osób bezrobotnych. Mogą się także zmniejszyć wpływy podatkowe od firm, których obroty spadną. Przykładem niechęci do ograniczania wydatków publicznych są działania prowadzone w Grecji. Obawa przed negatywną reakcją społeczną i utratą poparcia ze strony obywateli doprowadziła do braku kontroli nad wydatkami publicznymi dzięki środkom pozyskiwanym z operacji na rynkach finansowych. Taką politykę realizowano do momentu, w którym wartość obligacji państwowych dramatycznie spadła. Bez pomocy międzynarodowej państwo greckie

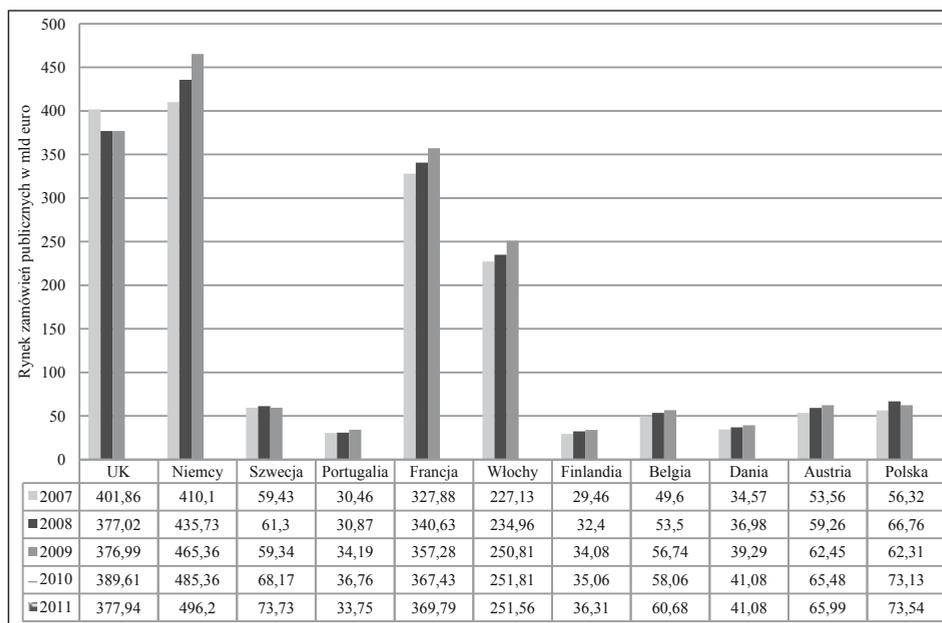
stałoby się bankrutem. Pomimo krytycznej sytuacji w greckich finansach publicznych, w czasie ostatniej recesji notowano stały wzrost wydatków publicznych aż do roku 2010, kiedy dług publiczny zbliżył się do poziomu 150% PKB [Eurostat]. Obniżenie wydatków związanych z zamówieniami publicznymi nastąpiło dopiero w obliczu zbliżającej się niewypłacalności państwa i w sytuacji utraty możliwości dalszego kredytowania. Wydatki w 2011 roku, pomimo tragicznego stanu finansów publicznych, stanowiły poziom 70% wydatków z roku 2007 [European Commission, 2011, s. 1]. Na rysunku 1 zestawiono dane pochodzące z gospodarki greckiej dotyczące wielkości rynku zamówień publicznych oraz długu publicznego. Wynika z nich, że nawet zadłużenie na poziomie 100% PKB nie spowodowało ograniczenia wydatków publicznych.



Rysunek 1. Grecki dług publiczny (w % PKB) oraz obroty na rynku zamówień publicznych Grecji (w mld euro) w latach 2007–2011

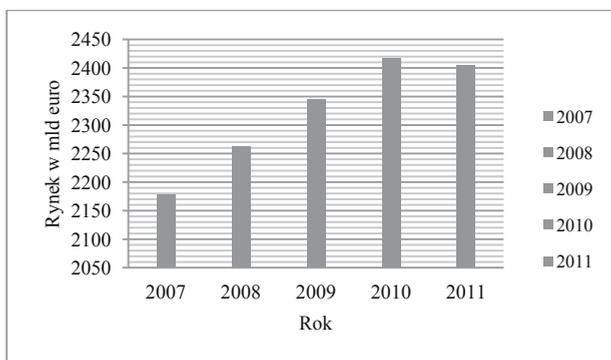
Źródło: [European Commission, 2011].

Przypadek Grecji jest konsekwencją polityki socjalnej o standardach europejskich w warunkach ograniczonych dochodów instytucji publicznych. Wzrost długu publicznego odnotowuje większość gospodarek europejskich. Mimo to obserwacja zmian w zagregowanym unijnym rynku zamówień publicznych oraz poszczególnych gospodarek UE w latach 2007–2011 potwierdza, że załamanie gospodarcze, charakteryzujące się zmianą tempa dynamiki światowego PKB [Zioło, 2011, s. 9], nie spowodowało ograniczenia w zamówieniach publicznych. Zarówno we wczesnym okresie, kiedy pojawiały się pierwsze symptomy nadchodzącego kryzysu gospodarczego, jak i później, gdy gospodarki światowe zanotowały wyraźny spadek PKB, zmiany w koniunkturze gospodarczej nie odbiły się na rynku zamówień publicznych. Nie uległ on załamaniu, a w wielu przypadkach rósł nadal. Konsekwencją tego jest rosnący dług publiczny większości krajów UE. Na rysunku 2 przedstawiono wielkość rynków zamówień publicznych wybranych krajów UE. Rysunek 3 prezentuje zagregowany rynek zamówień publicznych UE.



Rysunek 2. Wielkość rynków zamówień publicznych wybranych krajów UE w latach 2007–2011 (w mld euro)

Źródło: [European Commission, 2011].



Rysunek 3. Wielkość rynku zamówień publicznych UE (27) w latach 2007–2011 (w mld euro)

Źródło: [European Commission, 2011].

Spadek obrotów europejskiego rynku zamówień publicznych w 2011 roku, szacowany na 10 mld euro, wynika w znacznym stopniu z incydentu greckiego, gdzie nieodpowiedzialna polityka gospodarcza doprowadziła państwo na krawędź bankructwa. Wskutek działań naprawczych i realnego braku możliwości finansowania

wydatków grecki rynek zamówień publicznych skurczył się pomiędzy rokiem 2009 i 2011 o ponad 37% (przeszło 11 mld euro).

Rosnący dług publiczny staje się powszechnym problemem, który występuje z różnym nasileniem i jest rozwiązywany doraźnie, bez wprowadzenia mechanizmów systemowych. Pokrywanie zobowiązań publicznych z incydentalnie przeprowadzanych prywatyzacji, nacjonalizacji OFE (która obniżyła krajowy dług publiczny o około 9%) [<http://www.forbes.pl/>] to działania tymczasowe, które wyłącznie odkłada w czasie konieczność wprowadzenia zmian w systemie finansów publicznych, aby niepopularne decyzje naprawcze nie uderzyły w obecnych decydentów. Nie wszystkie jednak pomysły w tym zakresie są negatywnie odbierane przez społeczeństwo.

Oczywistym rozwiązaniem problemu, choćby częściowym, może być:

- ograniczenie wydatków publicznych,
- zwiększenie przychodów publicznych,
- poprawa efektywności finansowej wydatkowanych środków.

Pierwsze dwa punkty z przyczyn gospodarczo-społecznych są trudne do zrealizowania. Obniżenie wydatków wiąże się z ograniczaniem aktywności podmiotów publicznych i funkcji, do których pełnienia zostały powołane. Źródła przychodów są ograniczone i wyczerpywalne. Podnoszenie obciążeń fiskalnych ma swoje granice, co ilustruje krzywa Laffera. Istnieje natomiast rzadko uwzględniana w praktyce krajowej możliwość zwiększenia efektywności finansowej w obszarze finansów publicznych poprzez zamówienia publiczne.

Zamówienia udzielane przez instytucje publiczne, w których mechanizmy rynkowe zostały zastąpione administracyjnymi, nie zawsze pozwalają uzyskać maksymalny efekt odpowiadający wydatkowanym środkom. Efektywność, z jaką wydatkowane są środki publiczne, jest uzależniona od intencji podmiotów zamawiających. Dyrektywy unijne umożliwiają realizowanie procedur zamówieniowych w sposób wysoce efektywny, są jednak rzadko wykorzystywane, zresztą głównie przez najsilniejsze gospodarczo kraje UE.

## 2. Miejsce przetargów publicznych w strukturze wydatków w Polsce i UE

Zgodnie z obowiązującymi dyrektywami 2004/17/WE (dyrektywa sektorowa) i 2004/18/WE (dyrektywa klasyczna) Parlamentu Europejskiego i Rady, dotyczącymi procedur udzielania zamówień, część wydatków publicznych musi zostać procedowana na ściśle określonych zasadach, na rynku przetargów publicznych.

W wielu publikacjach rynek zamówień publicznych jest definiowany przez zakres przedmiotowy ustawy Prawo zamówień publicznych. Dotyczy to przede wszystkim publikacji Urzędu Zamówień Publicznych, w tym corocznego sprawozdania jego prezesa. Automatycznie pomija się zamówienia publiczne nieobjęte dyrektywami, klasyczną i sektorową, do których należą np. usługi medyczne. Zasady dysponowania

tymi środkami regulują inne ustawy, m.in. Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej [Dz.U.2013.217].

Zakres przedmiotowy dyrektyw dotyczy zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane powyżej określonych prawodawstwem unijnym wartości, co do ustawodawstwa krajowego implementuje się w formie rozporządzenia prezesa Rady Ministrów [Ustawa Prawo zamówień publicznych, art. 11 ust. 8]. Według stanu prawnego na 30 marca 2014 r. określono następujące progi kwotowe obligujące zamawiającego do stosowania procedury na wspólnych zasadach ustalonych przez UE:

- zamawiający klasyczni:
  - roboty budowlane – 5 186 000 euro,
  - dostawy i usługi (w zależności od rodzaju zamawiającego) – 134 000 euro lub 207 000 euro,
- zamawiający sektorowi:
  - roboty budowlane 5 186 000 euro,
  - dostawy i usługi 414 000 euro.

O zakresie podmiotowym dyrektyw decyduje rodzaj zamawiającego. Obowiązek stosowania procedur nałożono także na podmioty gospodarcze działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, nadając im status zamawiających sektorowych. O konieczności udzielania zamówień na zasadach określonych w dyrektywie klasycznej i sektorowej decyduje także źródło finansowania. W przypadku, kiedy udział środków publicznych w finansowaniu przekracza 50%, podmiot zamawiający jest zobligowany do przestrzegania odpowiednich procedur.

W UE zamówienia publiczne stanowią około 19% PKB [*Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych...*, 2013, s. 22]. Dyrektywy dotyczące udzielania zamówień obejmują 20% całkowitych wydatków publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, przekraczając w skali UE wartość 420 mld euro [*Evaluation...*, 2011, s. vii]. Uregulowania unijne, uwzględniające budowę wspólnego rynku, co do zasady bardzo szeroko określają zakres przedmiotowy zamówień. Szczegółowo określono czynności, których musi dokonać zamawiający (podmiot publiczny) w celu udzielenia zamówienia. Odstępstwo od tych zasad może ostatecznie skutkować negatywnym orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i w efekcie konsekwencjami finansowymi dla kraju członkowskiego. Szerokie podejście przedmiotowe łączy się także z włączeniem do grupy zamawiających publicznych, podmiotów, które mogą mieć różną strukturę właścicielską.

Z informacji publikowanych przez Komisję Europejską (KE) wynika, że wydatki publiczne w UE, których wartość przekracza 6% PKB UE, nie są objęte zakresem przedmiotowym dyrektywy klasycznej i sektorowej [*Evaluation...*, 2011, s. vii], co oznacza kwotę przekraczającą 720 mld euro [*Eurostat yearbook*, 2012, s. 39]. Według opublikowanych danych około 2% PKB UE stanowią zamówienia o wartości mniejszej niż progi określone w dyrektywach [*Evaluation Report...*, s. vii]. Pozostałe 4% dotyczy usług zdrowotnych i edukacyjnych, dostaw wody i gazu. Większość krajów

wspólnotowych, mimo braku unijnych wymagań, nie pozostawia w tym obszarze swobody co do sposobu udzielania zamówień.

W warunkach krajowych, niezależnie od wartości zamówienia, zasady wydatkowania środków na dostawy, usługi i roboty budowlane reguluje Ustawa Prawo zamówień publicznych (Pzp), w której treści implementowane są postanowienia unijnych dyrektyw. Krajowy ustawodawca wprowadził ułatwienia przy udzielaniu zamówień o wartości nieprzekraczającej unijnego progu dotyczących: możliwości ustalenia krótszych terminów, większej dowolności wyboru trybu, ograniczenia ochrony interesu wykonawcy oraz zmniejszenia liczby dokumentów składanych przez wykonawców. Zamówienia odróżnia także publikator, do którego przekazywane są ogłoszenia. Zwolnienie z obowiązku stosowania zasad Prawa zamówień publicznych dotyczy wydatków o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości 14 tys. euro (od 16.04.2014 r. – 30 tys. euro) i wynika wyłącznie z treści ustawy, która może być w powyższym zakresie modyfikowana w granicach od 0 do progów unijnych.

Według informacji opublikowanych przez Urząd Zamówień Publicznych (UZP) w roku 2012 udzielono zgodnie z zasadami określonymi w Pzp 188 478 zamówień o łącznej wartości 132,7 mld zł [*Sprawozdanie Prezesa...*, 2012, s. 7], co stanowiło 8,32% produktu krajowego brutto (PKB). Zgodnie z klasyfikacją wynikającą z wartości szacunkowej zamówienia, na zasadach określonych dyrektywami klasyczną i sektorową, zawarto 12% kontraktów na kwotę 94,4 mld zł. Pozostałe 88%, o wartości 38,3 mld zł, dotyczy zamówień poniżej kwot unijnych.

### 3. Elektroniczne procedury udzielania zamówień publicznych w UE

Funkcjonowanie rynku zamówień publicznych, który w niewielkim stopniu wykorzystuje wolnorynkowe regulatory, implikuje konieczność wprowadzania administracyjnych mechanizmów, które umożliwią efektywne wydatkowanie środków. Określenie skuteczności w zamówieniach publicznych wiąże się z trudnością w oszacowaniu wtórnych korzyści, jakie mogą wystąpić w związku ze zrealizowanym zamówieniem, szczególnie w długim okresie. Zastosowanie rozwiązań innowacyjnych, pojawienie się efektów ekologicznych lub społecznych to dodatkowe wartości uzyskane równoległe z realizacją głównego zadania. Ze względu na występujące opóźnienie w czasie oraz brak obiektywnych narzędzi porównawczych trudno jest określić efektywność tak udzielonych zamówień.

W zamówieniach publicznych jest ona, jak się wydaje, wypadkową kilku elementów, w tym szczególnie:

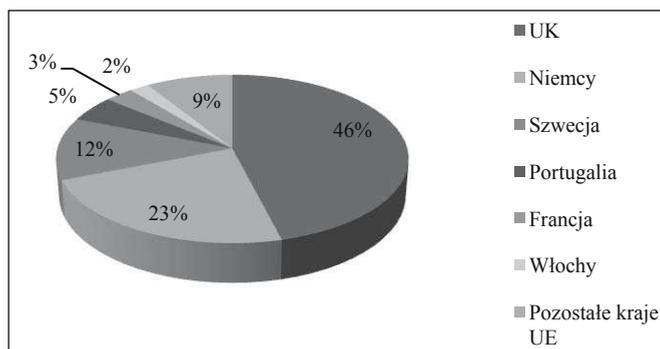
- efektywności finansowej, określonej przez różnicę ceny oferty i wartości szacunkowej zamówienia,
- efektywności technologicznej, związanej z opracowaniem i wdrożeniem innowacyjnych rozwiązań, które zwiększają konkurencyjność gospodarki,

- efektywności społecznej i ekologicznej, dotyczącej osób wykluczonych z rynku pracy, którym umożliwiono powrót do aktywności zawodowej, wprowadzania rozwiązań ekologicznych chroniących środowisko naturalne, co przekłada się na obniżenie kosztów opieki socjalnej, oraz szeroko rozumianych wydatków stanowiących efekt degradacji środowiska.

Istnieją także inne elementy efektywności, takie jak czas prowadzenia procedury powiązany z kosztami administracyjnymi.

Efektywność finansowa jest jednym z ważniejszych elementów mogących wpływać bezpośrednio na strumień finansowy zasilający zamówienia publiczne. Szczególnie w sytuacji, gdy gospodarka znajduje się na granicy recesji, a potrzeby publiczne rosną, poszukiwanie mechanizmów umożliwiających pozyskiwanie zamówień na korzystnych cenowo warunkach okazuje się tematem bardzo istotnym. Powyższe zagadnienie stało się także przedmiotem analiz i badań UE, która w celu zwiększenia efektywności finansowej propaguje wdrażanie mechanizmów informatycznych przy realizacji zamówień publicznych. Krajami, które pierwsze podjęły się wprowadzenia elektronicznych procedur udzielania zamówień publicznych, są Wielka Brytania, Niemcy, Dania oraz Finlandia. W Wielkiej Brytanii od 2001 r. Rządowe Biuro ds. Handlu rozpoczęło implementację projektów *e-Tendering pilot* i *e-Procurement pilot*. W wyniku podjętych działań dla władz samorządowych zbudowano portal zakupowy IDEa market place. Według szacunków realizuje się tam 1/4 wszystkich zakupów dokonywanych przez władze lokalne. Odsetek oszczędności wynikających z podniesienia konkurencyjności szacuje się na 8%, a koszty administracyjne spadły o 70% [Szumski, 2007, s. 9–12].

Wprowadzenie i wykorzystanie elektronicznych zamówień publicznych upraszcza procedurę, obniża koszty administracyjne, umożliwia osiągnięcie lepszych efektów finansowych, w konsekwencji poprawiając efektywność wydatków publicznych. Według komunikatu KE podmioty publiczne, które wdrożyły elektroniczne zamówienia, zanotowały oszczędności w wydatkach publicznych wynoszące od 5% do 20% w porównaniu z tymi, które stosują tradycyjny mechanizm udzielania zamówień [Bausa i inni, 2012, s. 7]. Przyjmując, że w skali UE zamówienia publiczne przekraczają 2 biliony euro, każde 5% pozwala oszczędzić 100 mld euro rocznie. Dodatkowo e-zamówienia mogą poprawić przejrzystość procedury i dostępność zamówienia. Ułatwiają udział MŚP w procedurach zamówień publicznych oraz zwiększają konkurencyjność na rynku, wpływając pozytywnie na wzrost gospodarczy i zatrudnienie [Bausa i inni, 2012, s. 7].



Rysunek 4. Struktura e-zamówień w UE według krajów członkowskich w roku 2011 (w %)

Źródło: [Cattaneo, Lifonti, Aguzzi, 2013, s. 11].

Oszczędności wynikające z wdrożenia elektronicznych zamówień publicznych w krajach członkowskich EU w roku 2011 oszacowano na 170 mld euro. Strukturę e-zamówień według państw przedstawia rysunek 4. Dającą się zauważyć prawidłowością jest znaczący udział w e-zamówieniach gospodarek wysoko rozwiniętych.

W niektórych gospodarkach dopiero załamanie gospodarcze stanowiło impuls do wprowadzenia e-zamówień. Przykładem może być Grecja, gdzie z e-zamówień nie korzystano nawet incydentalnie, mimo funkcjonowania kilku platform przetargowych. Dopiero działania naprawcze Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) i Europejskiego Banku Centralnego (EBC) wymusiły zmiany w systemie udzielania zamówień. Do chwili obecnej brak jednak danych potwierdzających realizację zaleceń MFW i EBC [Cattaneo i inni, 2013, s. 69].

#### 4. E-zamówienia w polskim systemie zamówień publicznych

Obowiązująca od 2 marca 2004 r. Ustawa Prawo zamówień publicznych umożliwiła krajowemu podmiotowi użycie narzędzi informatycznych w procesie udzielania zamówienia. Pierwszy krok stanowiła aukcja elektroniczna wprowadzona w oddziale 7 Pzp [Ustawa Prawo zamówień publicznych, art. 74]. Była ona nowym trybem udzielania zamówień z ustawowym ograniczeniem jego stosowania wyłącznie dla zamówień o wartości niższej od równowartości 60 tys. euro. Dodatkowe ograniczenie dotyczyło przedmiotu zamówienia, którym mogły być wyłącznie dostawy powszechnie dostępne, o ustalonych standardach jakościowych. Wprowadzono także utrudnienie polegające na obowiązku posługiwania się przez wykonawców podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

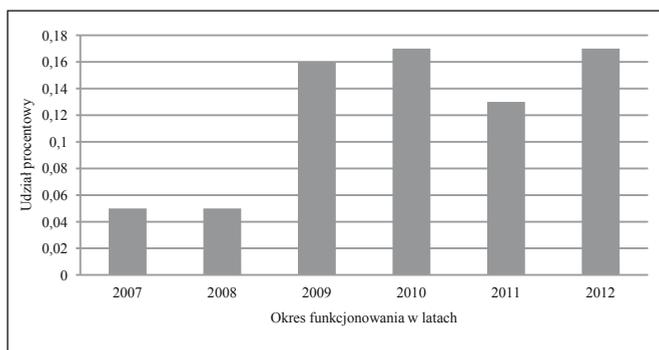
Stan prawny uległ zmianie dopiero 25 maja 2006 r., kiedy to w wyniku kolejnej nowelizacji Pzp z 7 kwietnia 2006 r. zezwolono na używanie w zamówieniach publicznych narzędzi informatycznych. Wprowadzono zasadnicze zmiany

– zwiększono możliwości krajowego rynku e-zamówień. Dokonano modyfikacji semantycznych, polegających na zastąpieniu słowa „aukcja” wyrazem „licytacja”. W efekcie jedyny w pełni elektroniczny tryb udzielania zamówień jest określany jako licytacja elektroniczna. Wykonawcy w tym trybie składają oferty cenowe na platformie portalu licytacyjnego, mając możliwość wielokrotnego obniżenia ceny oferty.

Wprowadzono także pojęcie dynamicznego systemu zakupów (DSZ). Zdefiniowano nową procedurę pod używaną wcześniej nazwą. Tryb aukcji elektronicznej zmienił nazwę na licytacja elektroniczna. Aukcja elektroniczna nie została wyeliminowana z ustawy, ale określa nowe nieobligatoryjne czynności, które można podjąć w celu wyboru najkorzystniejszej oferty. Procedura ta umożliwia wielokrotną zmianę deklarowanych przez wykonawców warunków realizacji zamówienia, opisanych kryteriami oceny ofert. Zasadą jest, aby wprowadzane przez wykonawców w toku aukcji elektronicznej propozycje były z każdym postąpieniem coraz korzystniejsze dla zamawiającego. W efekcie pozwala to zrealizować zamówienie przy możliwie najniższych nakładach finansowych lub uzyskać możliwie największe wtórne korzyści, wynikające z pozacenowych kryteriów oceny ofert. Procedura wykonywana na platformie aukcyjnej umożliwia w czasie rzeczywistym interaktywną wymianę informacji między jej uczestnikami. Ze względu na fakt, że podstawowe i najczęściej jedyne kryterium stanowi cena, w trakcie aukcji elektronicznej wykonawcy obniżają cenę zaproponowaną w złożonej ofercie w granicach wyznaczonych przez konkurencję i swoje możliwości realizacyjne.

Omawiana nowelizacja wprowadziła także automatyczną zmianę progów ustawowych, poniżej których dopuszczalne jest stosowanie licytacji elektronicznej. Mechanizm indeksacji wartości polega na odwołaniu się w Pzp do odpowiednich rozporządzeń, umożliwiając zmianę progów bez konieczności zmiany ustawy.

Kolejne nowelizacje Pzp uelastyczyły tryb licytacji elektronicznej, ułatwiając jego stosowanie. Zmiany wprowadzono dwuetapowo. Ustawą z 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw skrócono czas na złożenie wniosków z 15 do 7 dni. Następnie Ustawą z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych zrezygnowano z obowiązku stosowania bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu oraz poszerzono zakres przedmiotowy trybu. Ograniczenie, którym była możliwość udzielania zamówień wyłącznie na „dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych”, przestało obowiązywać. W odpowiedzi zamawiający ponadtrzykrotnie zwiększyli zainteresowanie trybem licytacji elektronicznej, co przedstawia rysunek 5.



Rysunek 5. Znaczenie trybu licytacji w udzielanych zamówieniach w latach 2007–2012 (w %)

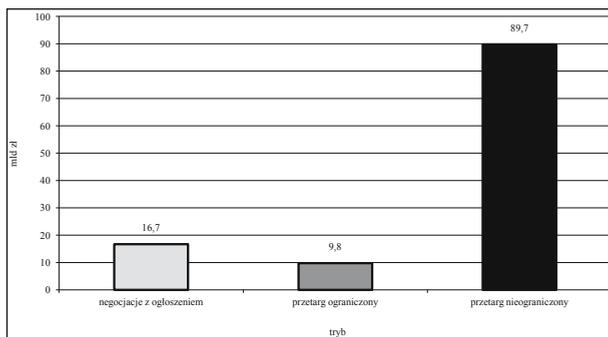
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze [Sprawozdanie Prezesa..., 2012].

Z informacji publikowanych przez Urząd Zamówień Publicznych wynika, że licytacja elektroniczna jest trybem szczególnym, ze względu na możliwości poprawy efektywności finansowej udzielanych zamówień publicznych. Na platformie licytacji elektronicznych Urzędu Zamówień Publicznych w 2012 roku zostało przeprowadzonych tylko 359 licytacji. Łącznie oszczędności wynikające z różnicy pomiędzy pierwszą złożoną ofertą a ceną oferty najkorzystniejszej wyniosły blisko 23 mln zł [Sprawozdanie Prezesa..., 2012, s. 61]. Biorąc pod uwagę, że ten tryb umożliwia udzielenie zamówienia w bardzo krótkim czasie, przy zapewnieniu efektywnego wydatkowania środków, jego małą popularność można tłumaczyć wyłącznie niechęcią zamawiających do praktyki udzielania elektronicznych zamówień. Zachowawcze stanowisko zdecydowanej większości zamawiających dodatkowo utrwala opinię o niechęci do nowoczesnych rozwiązań w administracji publicznej.

Poprawę efektywności można także uzyskać poprzez aukcję elektroniczną. Zasada poszukiwania lepszych warunków przez zamawiającego jest analogiczna jak w przypadku licytacji. Jednak w odróżnieniu od licytacji aukcja nie stanowi samodzielnego trybu, ale dodatkową czynność. Może być stosowana w trybach otwartych (przetargu nieograniczonego, ograniczonego oraz negocjacji z ogłoszeniem) niezależnie od wartości zamówienia. Dodatkowo istnieje możliwość jej wykorzystania, gdy zamawiający zdecydował się na wielokryteriowy model oceny ofert, w odróżnieniu od licytacji elektronicznej, dopuszczającej wyłącznie jedno kryterium, cenę. Z tych powodów aukcja elektroniczna jako procedura uniwersalna może być przeprowadzona w toku wyboru najkorzystniejszej oferty dla większości udzielanych zamówień. Jej walory potwierdzają dane pochodzące z systemu zamówień publicznych. Na platformie aukcji elektronicznych UZP w roku 2012 przeprowadzono 867 aukcji. Łączne oszczędności wynikające z uzyskania ceny niższej od zawartej w pisemnej ofercie wyniosły ponad 288,5 mln zł. Największe oszczędności w jednym zamówieniu wyniosły 15 mln zł, czyli około 30% [Sprawozdanie Prezesa..., 2012, s. 61].

Dane z krajowego systemu zamówień publicznych oraz informacje udostępniane przez KE pozwalają na symulację zakładającą pełne wykorzystanie narzędzi elek-

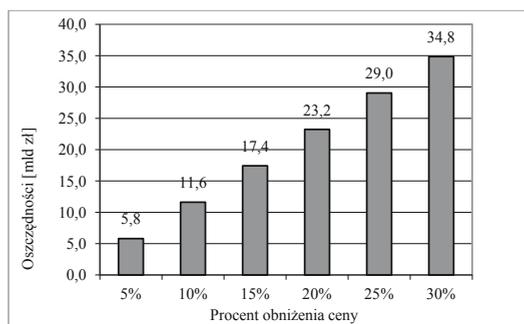
tronicznych w warunkach krajowych. W symulacji uwzględniono wartość zamówień udzielonych we wszystkich trybach otwartych, wyłączając licytację elektroniczną, która sama w sobie jest trybem efektywnym. Zgodnie z dyspozycją art. 91a Pzp aukcję elektroniczną można zastosować w trybie przetargu nieograniczonego, ograniczonego oraz negocjacji z ogłoszeniem. Uwzględniając strukturę trybów według wartości zamówień udzielonych w roku 2012, co przedstawiano na rysunku 6, można oszacować wartość zamówień, w których możliwe jest zastosowanie aukcji elektronicznej.



Rysunek 6. Struktura trybów wg wartości udzielonych zamówień (mld zł), umożliwiającą zastosowanie aukcji elektronicznej w roku 2012

Źródło: obliczenia własne na podstawie [Sprawozdanie Prezesa..., 2012].

Na rysunku 7 zaprezentowano wartość prognozowanej oszczędności w mld zł dla różnych poziomów przyjętej efektywności jako procent, o który obniżono cenę. Prognozę przeprowadzono od najniższych wartości możliwych do osiągnięcia, a publikowanych przez KE do maksymalnego poziomu uzyskanego w jednostkowym przypadku na platformie UZP.



Rysunek 7. Potencjalne oszczędności możliwe do uzyskania przy zastosowaniu aukcji elektronicznej, przy uwzględnieniu struktury i wartości krajowego rynku zamówień publicznych w roku 2012 dla różnych poziomów efektywności

Źródło: obliczenia własne.

Przyjmując, że średnie obniżenie ceny było równe 17,5%, uzyskana oszczędność w roku 2012 wyniosłaby przeszło 20 mld zł. Zakładając pełne wdrożenie e-zamówień w roku 2009, prognozowane oszczędności na koniec czwartego kwartału 2012 r. sięgnęłyby poziomu 82 mld zł.

### Zakończenie

Decyzje dotyczące wzrostu obciążeń podatkowych obywateli, nacjonalizacji prywatnych funduszy lub prywatyzacji majątku publicznego, pomimo nieuniknionych konsekwencji politycznych, rządzący podejmują stosunkowo łatwo. Potencjalne przychody finansowe są łatwe do oszacowania, a pożądany efekt możliwy do uzyskania w krótkim okresie. Działania takie wydają się absolutnie oczywiste, będąc rozwiązaniem zdecydowanie lepszym niż inne sposoby pobudzania wzrostu inwestycji publicznych. Zamiast zwiększać wydatki, warto się skupić na korzyściach wynikających ze wzrostu efektywności finansowej zamówień.

W praktyce możliwości, jakie dają e-zamówienia, są stosowane incydentalnie. Brak administracyjnego przymusu, w połączeniu z brakiem motywacji zamawiających do efektywnego wydatkowania środków, skutkuje brakiem dynamiki rozwoju nowoczesnych metod udzielania zamówień. Brak szybkiej reakcji Urzędu Zamówień Publicznych, który nie był w stanie przez kilka lat od wprowadzenia prawnych możliwości stworzyć platformy aukcji i licytacji elektronicznych, nie wpłynął na popularyzację e-zamówień. Lektura zasad dotyczących wprowadzenia dynamicznego systemu zamówień dodatkowo zniechęcała zamawiających do stosowania technik informatycznych w zamówieniach. W roku 2013 opublikowano w BZP (na łączną liczbę 174 271 ogłoszeń o zamówieniu) 10 ogłoszeń dotyczących ustanowienia dynamicznego systemu zakupów [*Sprawozdanie Prezesa...*, 2012, s. 59]. Próba odnalezienia w roku 2013 uproszczonych ogłoszeń daje wynik „0”. Poziom jej skomplikowania jest barierą, której w praktyce zamawiający nie zdecydowali się pokonać. Umożliwienie przesyłania dokumentów w postaci elektronicznej w praktyce nie kompensuje formalizmu procedury. Można przyjąć, że w ponadsiedmioletnim okresie funkcjonowania nie została ona zaakceptowana przez zamawiających.

Biorąc pod uwagę fakt, że czas, w którym zostaje udzielone zamówienie, jest jednym z decydujących czynników uwzględnianych przez zamawiającego przy wyborze procedury, nie należy spodziewać się reorientacji tych podmiotów na dodatkowe procedury, które wydłużają czas trwania. Klasyczny przykład stanowi dynamiczny system zakupu, który w praktyce nie funkcjonuje, ponieważ wymaga przeprowadzenia wielokrotnie większej liczby czynności niż zawarcie umowy ramowej. Podobnie aukcja elektroniczna oddala w czasie moment udzielenia zamówienia, przysparzając dodatkowej pracy zespołowi prowadzącemu postępowanie. Licytacja elektroniczna stanowi tryb pod względem czasu trwania zbliżony do przetargu nieograniczonego. Nie jest ona trybem podstawowym, co ogranicza jej użycie wyłącznie do zamówień

o wartościach nieprzekraczających progów unijnych. Uniemożliwia także zastosowanie wielokryteriowego systemu oceny ofert.

Obserwacja efektów uzyskiwanych przez zamawiających krajowych i zagranicznych wykorzystujących e-zamówienia oraz skala potencjalnych oszczędności powinny skłaniać do zintensyfikowania działań prowadzących do ich popularyzacji. Tę potrzebę zauważono w silnych gospodarkach europejskich, wprowadzając i rozwijając krajowe systemy e-zamówień. Czas, aby zmiany systemowe zostały wprowadzone także na naszym rynku zamówień publicznych.

### Bibliografia

1. Bausa O., Liljemo K., Loozen N., Kourtidis S., Rodrigues J., Snaprud M., *e-Procurement Golden Book of Good Practice*, PWC, 2012, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/docs/e-procurement\\_golden\\_book\\_of\\_good\\_practice.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/docs/e-procurement_golden_book_of_good_practice.pdf) (dostęp: 12–15.04.2014).
2. Cattaneo G., Lifonti R., Aguzzi S., Bardellini M., Sadee C., *D2 e-Procurement State of Play Report*, European Commission, 2013, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/eprocurement/studies/130601\\_e-procurement-state-of-play\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/studies/130601_e-procurement-state-of-play_en.pdf) (dostęp: 12–15.04.2014).
3. Cattaneo G., Lifonti R., Aguzzi S., Bardellini M., Sadee C., *Study on e-Procurement Measurement and Benchmarking MARKET 2011/097/C*, European Commission, Brussels 2013, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/eprocurement/studies/130601\\_e-procurement-state-of-play\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/studies/130601_e-procurement-state-of-play_en.pdf) (dostęp: 12–15.04.2014).
4. *Europe in figures. Eurostat yearbook 2012*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012.
5. *Evaluation Report. Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, European Commission, Brussels 2011.
6. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
7. *Polski dług publiczny spadł o 9 proc. PKB*, Forbes 2014, <http://www.forbes.pl/polski-dlug-publiczny-spadl-o-9-proc-pkb-dzieki-ofe,artykuly,170723,1,1.html> (dostęp: 12–15.04.2014).
8. *Public procurement indicators 2011*, European Commission, Brussels 2012, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf) (dostęp: 12–15.04.2014).
9. *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012 roku*, UZP, Warszawa 2013.
10. Szumski O., *E-procurement. Systemy elektronicznych zamówień publicznych*, Difin, Warszawa 2007.
11. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz.U.2013.907).
12. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. *O działalności leczniczej* (Dz.U.2013.217).
13. Ziolo Z., *Wpływ światowego kryzysu na tempo wzrostu gospodarki i światowych korporacji*, Prace Komisji Geografii Przemysłu nr 17, Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Warszawa–Kraków 2011.

### **Electronic procedures in public procurement as a tool of improvement of the public sector efficiency**

The worsening economic situation, too small resources and financial capabilities of the state budget and other public sector institutions, on the one hand, and growing investment needs of this sector on the other hand, make that the actions of such entities as, among others, government administration,

local government units and public universities are aimed at more effective expenditures of their funds. A significant part of the expenses of these entities are realized through the public procurement system. The purpose of this article is an attempt to present the extent to which the correctly applied, electronic auctions, may be the final stage in open public procurement procedures, result in the achievement of lower prices in comparison with the same procedures but without any auction. Due to the small experience in this type of activities in Poland, the calculations are made under assumption that the percentage of savings in the e-procurement in Poland and in the „old” EU member countries is the same. The values of savings on the basis of realized public procurements conducted by means of open tenders and negotiations with an announcement are estimated for the years 2007–2012.