

Czy warto udzielać efektywnych zamówień?

Nowe Prawo zamówień publicznych stawia na efektywność zamówień. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający uzyskanie najlepszych efektów zamówienia w stosunku do poniesionych nakładów, w tym efektów społecznych, środowiskowych oraz gospodarczych, oczywiście o ile którykolwiek z tych efektów jest możliwy do uzyskania w danym zamówieniu.

JERZY PIERÓG

Zamawiający powinien zapewnić najlepszą jakość dostaw, usług oraz robót budowlanych, uzasadnioną charakterem zamówienia, w ramach środków, które zamawiający może przeznaczyć na jego realizację. Warto zaznaczyć, iż dotyczące tego problemu przepisy znajdują się w rozdziale regulującym zasady udzielania zamówień publicznych.

Czy zatem dopiero nowa ustawa stawia na efektywność w zamówieniach publicznych, a dotych-

czasowe regulacje w tym zakresie nie przywiązywały do tego żadnej uwagi? Taki pogląd byłby całkowicie nieuzasadniony.

Brak odpowiednich zapisów w treści ustawy nie zwalniał nikogo z obowiązku udzielania efektywnych zamówień publicznych oraz zapewniania najlepszej jakości usług, dostaw czy robót budowlanych. Tyle tylko, że nikt zamawiających nie rozliczał z efektywności. Może zatem wprowadzenie do ustawy stosownych obowiązków w zakresie efektywności wymusi podejmowanie działań w tym kierunku. Tym bardziej, że nowa ustawa daje do tego przydatne instrumenty. Ale ponieważ wiele z tych instrumentów znajduje się już w obecnej ustawie, dotychczasowe stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych nakazuje ostrożne podejście do problemu efektywności, a wyrazem tego jest tytuł niniejszego artykułu.



JERZY PIERÓG
Adwokat, założyciel Kancelarii PIERÓG & Partnerzy, wieloletni arbiter z listy Prezesa UZP, autor najpopularniejszego Komentarza do ustawy, doradca w największych postępowaniach o zamówienie publiczne.

EFEKTYWNOŚĆ – CO TO TAKIEGO W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH?

Pojęcie „efektywny” oznacza „dający dobre wyniki, wydajny”¹. Słusznie zauważa więc P. Nowicki, iż mówiąc o efektywnych zamówieniach publicznych, powinniśmy mieć na myśli efektywność w rozumieniu ekonomicznym, bowiem efektywność nie jest pojęciem z zakresu prawa.

Decyzje zamawiającego i wykonawcy, podejmowane w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia są regulowane przez prawo, lecz wywierają nie tylko skutki prawne, ale także ekonomiczne. Dlatego u podstaw każdego udzielenia zamówienia publicznego powinny leżeć czysto ekonomiczne motywy każdego zamawiającego.²

Istnieją różne określenia efektywności w zamówieniach publicznych, ale wszystkie zmiernają do tego samego. Jak stwierdza T. Kocowski, w zamówieniach publicznych chodzi o to, aby posiadane środki zapewniły maksymalną i optymalną realizację zadań publicznych, poprzez zapewnienie największej ilości pożądaných w jego realizacji dóbr lub pozwoliły na zapewnienie najszerszego zakresu niezbędnych usług.³ Z kolei P. Nowicki zauważa, iż właściwie prowadzone zamówienia publiczne to zamówienia efektywne ekonomicznie, zapewniające w toku sprawnej, szybkiej i otwartej na innowacje procedury najlepszy stosunek nakładów do efektów uzyskanych zamówień.⁴ W jeszcze innej publikacji wskazano, iż efektywny system zamówień publicznych to taki system, dzięki któremu następuje maksymalizacja korzyści z wykorzystanych zasobów.⁵ Jak więc widać, określenia te zmiernają do wprowadzenia w zamówieniach publicznych zasady znanej w ekonomii: *best value for money*, czyli uzyskania najlepszych efektów do poniesionych nakładów.

W praktyce chodzi o to, aby w zamówieniach publicznych forma nie dominowała nad treścią, czyli – aby przestrzeganie procedury nie przesłaniało jakości zakupu.

Legalność działań zamawiającego jest oczywiście niezbędna, ale ma ona wzmacniać efektywność,

a nie ją osłabiać lub wręcz eliminować. Procedura jest bowiem tylko środkiem prowadzącym do celu, jakim powinno być nabycie najlepszej usługi, dostawy lub roboty budowlanej. Najlepszej dla konkretnego zamawiającego. Tak bowiem należy rozumieć pojęcie najkorzystniejszej oferty. W zamówieniach publicznych nie chodzi o wybór najlepszej teoretycznie oferty czy oferty najlepszej na rynku, tylko o wybór oferty najbardziej odpowiadającej potrzebom zamawiającego w danym postępowaniu. Zamówienie będzie zatem efektywne wtedy, gdy zamawiający zaspokoi swoje potrzeby w najlepszy możliwy sposób w ramach posiadanych środków finansowych.

PRAWNE INSTRUMENTY EFEKTYWNOŚCI W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

Wybór najkorzystniejszej oferty

Zarówno obecnie obowiązująca ustawa, jak i nowa ustawa, bronią się przed nakazaniem wyboru oferty ekonomicznie najkorzystniejszej. W obowiązującej ustawie mówi się o wyborze oferty, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny (kosztu) i innych kryteriów albo o ofercie, która jest najtańsza (art. 91 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 5). W nowej ustawie modyfikuje się pojęcie „najkorzystniejszej oferty” do ta-

¹ Słownik Języka Polskiego Wydawnictwa Naukowego PWN, <http://sjp.pwn.pl>

² Por. P. Nowicki, Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych, PARP, Warszawa 2013, s. 9

³ T. Kocowski, Zorganizowanie uczestników procesu zamówień publicznych, a efektywność wykorzystania środków publicznych, [w:] *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*, pod redakcją E. Adamowicz, J. Sadowego, wyd. 2 rozszerzone, UZP, Gdańsk–Warszawa 2012, s. 23–24.

⁴ P. Nowicki, Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych, PARP, Warszawa 2013, s. 9–10

⁵ K. Babiarczyk-Mikulska, A. Czapracka, S. Morawska, Ocena efektywności procedur upadłościowych wobec przedsiębiorców. Aspekty prawne, ekonomiczne i organizacyjne, Warszawa 2012, s. 49

kiej, która przedstawia najkorzystniejszy stosunek jakości do ceny (kosztu), albo która jest najtańsza (art. 239 ust. 2).

W dalszym ciągu jednak ukrywa się konieczność efektywności ekonomicznej w rozumieniu wyżej przedstawionym.

Tymczasem pojęcie „najkorzystniejszej ekonomicznie oferty” znane było już dyrektywie 2004/18/WE⁶ (art. 53). Powtórzyła je dyrektywa 2014/24/UE⁷ w art. 67 ust. 2, gdzie podkreślono, że „ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie z punktu widzenia instytucji zamawiającej określa się na podstawie ceny lub kosztu, z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej [...]; może ona obejmować najlepszą relację jakości do ceny [...]”. Ponadto w najnowszej dyrektywie zrezygnowano z podziału na ofertę o najniższej cenie i ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie, pozostawiając tylko to ostatnie pojęcie. Tymczasem polskie przepisy cały czas kultywują ten podział, zaprzeczając w ten sposób deklarowanym zamiarom zażegnania wyboru ofert „po najniższej cenie”.

Wybór oferty na podstawie najniższej ceny to zhora polskich przetargów. Chociaż przepisy nigdy nie nakazywały dokonywać w ten sposób wyboru oferty, cena jako jedyne kryterium dominuje w praktyce zamówień publicznych. Wydaje się jednak, że jeszcze bardziej dominujące jest przekonanie o tym, że przepisy tak właśnie nakazują.

Podejmowane próby ograniczenia stosowania ceny jako jedyne kryterium przynoszą niewielkie efekty. Nawet kontrowersyjny zakaz przekraczania wagi 60% jest dosyć skutecznie omijany. Jeżeli nie furtką pozwalającą na stosowanie ceny jako jedyne kryterium, to poprzez ustanawianie takich kryteriów, które nie są ani efektywne, ani nie różnicują wykonawców, w związku z czym w dalszym ciągu decydująca o wyborze jest najniższa cena.

Przepisy o wyborze oferty są tymi, które mają znaczący wpływ na efektywność zamówień publicznych. Brak zdecydowania ustawodawcy

w tym zakresie budzi obawy, że jeszcze przez lata o efektywności zamówień będziemy teoretyzować, a praktyka pójdzie utartą ścieżką.

Kryteria oceny ofert

Tutaj sytuacja jest znacznie lepsza, bowiem od lat przepisy przewidują różne inne niż cena kryteria oceny ofert. W dodatku wyliczenie ich w ustawie ma charakter tylko przykładowy i możliwe jest stosowanie jeszcze innych kryteriów.

Ale to znowu tylko teoria. W praktyce spośród wymienianych w ustawie kryteriów tylko termin realizacji ma dosyć duże wzięcie. Z pozostałych kryteriów sporadycznie wykorzystywany jest serwis oraz doświadczenie i kwalifikacje zawodowe personelu. Inne kryteria stosowane są incydentalnie. Tymczasem są to kryteria, które mają zasadnicze znaczenie dla efektywności udzielanych zamówień. Chodzi tutaj o jakość, parametry techniczne, funkcjonalność, ale także aspekty innowacyjne, społeczne czy środowiskowe. Wbrew pozorom te ostatnie to kryteria, które w znacznie szerszym stopniu decydują o efektywności zamówień niż tylko prosty stosunek jakości do ceny, jak to zapisano w nowej ustawie.

Wpływ przedmiotu zamówienia na środowisko czy przyczynienie się do rozwoju gospodarczego regionu lub określonej społeczności to wręcz najważniejszy efekt zamówień publicznych. Dlatego powinien być przedmiotem zainteresowania właśnie w kryteriach oceny ofert. To jednak wymaga nie tylko wprowadzenia odpowiednich przepisów, ale także stworzenia warunków do takiego działania. A tu niezbędne są zmiany w zakresie profesjonalizacji kadrowej zamówień publicznych czy w zakresie kontroli.

⁶ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.3.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz. UE L Nr 134, s. 114 ze zm.)

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.2.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L Nr 94, s. 65)

Tryby postępowania

W tym zakresie nadążamy za rozwiązaniami przewidywanymi w dyrektywach, a tam nastąpiła znaczna zmiana podejścia i złagodzenie przesłanek stosowania innych niż przetargowe trybów postępowania. Tylko tryby wszczynane z pominięciem publicznego ogłoszenia są traktowane w dalszym ciągu w sposób restrykcyjny.

Z punktu widzenia efektywności zamówień publicznych wydaje się to w pełni uzasadnione. Tylko otwarty dostęp do zamówień i szeroka konkurencja może bowiem wpływać pozytywnie na efektywność zamówień. Złagodzenie przesłanek stosowania trybu negocjacji z ogłoszeniem, jeszcze większe złagodzenie co do trybu dialogu konkurencyjnego, wprowadzenie trybu partnerstwa innowacyjnego czy wreszcie przewidziany w nowej ustawie tryb podstawowy dla zamówień o wartości poniżej progu unijnego – to procedury dające szansę na udzielanie efektywnych zamówień. Wykonawcy mają w nich bezpośredni kontakt z zamawiającym, mogą uzyskać wszelkie niezbędne informacje, a zamawiający mogą dokładnie poznać możliwości rynku w zakresie zaspokojenia ich potrzeb. Znacznie więc zwiększa się szansa na otrzymanie optymalnych ofert.

Szkoda tylko, że te konkurencyjne, wszczynane ogłoszeniem tryby negocjacyjne, jak dotychczas, cieszą się nikłym zainteresowaniem. Oczywiście są trudniejsze od trybów podstawowych, wymagają więcej czasu i większej fachowości personelu, ale w efekcie mogą być bardzo opłacalne. Może nowe przepisy spowodują wzrost zainteresowania tymi trybami.

Dialog techniczny

Przewidziany w obowiązującej ustawie dialog techniczny został przeniesiony do nowej ustawy jako wstępne konsultacje rynkowe. Pomimo zmiany nazwy, cel i warunki stosowania tej instytucji prawnej nie zmieniły się.

W dalszym ciągu chodzi o lepsze przygotowanie postępowania o zamówienie publiczne poprzez poinformowanie wykonawców o planach i oczekiwa-

niach zamawiającego, a z drugiej strony – uzyskania informacji o możliwościach wykonawców w zakresie zrealizowania przedmiotu zamówienia. Spotkania zamawiającego z wykonawcami, poufne co do treści, ale prowadzone w warunkach transparentności i uczciwej konkurencji, powinny pozwolić na opracowanie optymalnych dokumentów, niezbędnych do przeprowadzenia postępowania (w tym także projektu umowy), a w efekcie tego – na złożenie najbardziej odpowiednich dla zamawiającego ofert. Ta instytucja prawna powinna wręcz gwarantować wysoką efektywność udzielanego zamówienia, jeżeli zostanie kompetentnie przeprowadzona i wykorzystana. A przede wszystkim – jeżeli w ogóle zostanie przeprowadzona, bo zarówno w obecnej, jak i w nowej ustawie ma charakter fakultatywny. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że jest stosowana sporadycznie.

Aukcja elektroniczna oraz szczególne sposoby udzielania zamówień

Do szczególnych instytucji prawnych, które powinny zwiększać efektywność zamówień, możemy zaliczyć aukcję elektroniczną, umowę ramową, dynamiczny system zakupów, konkurs oraz zamówienia na usługi społeczne. Zawarte są one zarówno w obecnej, jak i w nowej ustawie co oznacza, iż twórcy przepisów cały czas wiążą z tymi instytucjami duże oczekiwania co do ich roli w zamówieniach publicznych.

Niektóre z nich, jak np. konkurs, zostały w nowych przepisach nawet wzmocnione. I rzeczywiście te szczególne sposoby udzielania zamówień mogą zdecydowanie poprawić efektywność zamówień. Zwracają one bowiem mniejszą uwagę na zachowanie rozbudowanej procedury, a bardziej na efekt w postaci jak najkorzystniejszej (najlepszej dla zamawiającego) oferty, uzyskanej w warunkach otwartości i szerokiej konkurencji.

Składanie korzystniejszych ofert podczas aukcji elektronicznej, merytoryczny wybór najlepszej pracy konkursowej, zawieranie „polepszonych”, uszczegółowionych merytorycznie umów wykonawczych na bazie umowy ramowej, ułatwienia w udzielaniu za-

mówień na produkty i usługi powszechnie dostępne czy wreszcie uproszczenie procedur dla niektórych istotnych społecznie zamówień – oto podstawowe czynniki wpływające na efektywność udzielanych zamówień.

Umowa

Ten instrument ma szczególne znaczenie dla efektywności zamówień publicznych, bowiem powstaje w trakcie przygotowywania postępowania, po jego przeprowadzeniu wypełniany jest konkretną treścią przede wszystkim w zakresie *essentialia negotii*, a później reguluje postępowanie stron podczas realizacji zamówienia.

Już przy tworzeniu umowy powinno się zwracać uwagę na efektywność udzielanego zamówienia. Temu zaś posłużą zapisy umiejętnie rozkładające ryzyka na wykonawcę i zamawiającego, rozważa w zakresie określania kar umownych czy klauzule przeglądowe i waloryzacyjne, szczególnie niezbędne w umowach długoterminowych. Oczywiście jest przecież, że bardzo rygorystyczne zapisy w zakresie kar czy przenoszenie całości ryzyk na wykonawcę, mają odpowiedni wpływ na wysokość ceny, a czasami – na możliwość wykonania zamówienia. W takich sytuacjach efektywność, szczególnie ekonomiczna, przestaje mieć znaczenie, bo najczęściej trwa jednostronna walka o niwelowanie strat. Z dużym uznaniem odnotować więc trzeba zmiany w przepisach, które dla efektywności zamówień mogą mieć olbrzymie znaczenie. Część z tych zmian nastąpiła już w 2016 r., kiedy w ślad za dyrektywą 2014/25/UE wprowadzono do ustawy szeroki katalog dopuszczalnych zmian umowy na etapie jej realizacji. Odejście od „niezmienności” umowy o zamówienie publiczne powinno ułatwić działanie obydwu stronom umowy, mając przy tym na względzie fakt, iż ocena efektywności może ulegać zmianom w trakcie realizacji zamówienia.

Dalsze korzystne zapisy w zakresie umów zawiera nowa ustawa. Chodzi tu o równoważenie pozycji stron umowy, wprowadzenie obligatoryjnej waloryzacji czy ustalenie klauzul abuzyw-

nych w zamówieniach publicznych. Zapisy te mają ułatwiać działanie wykonawcom i dawać poczucie bezpieczeństwa podczas realizacji umowy. Skutkiem tego powinna być większa efektywność udzielanych zamówień.

Inne instrumenty

Przepisy o zamówieniach publicznych zawierają szereg innych jeszcze instytucji mających wpływ na efektywność udzielanych zamówień. Większość z nich kryje się pod hasłem uelastyczenia procedur. Do takich należą m. in.: prawie nieograniczony zakres zmian SIWZ, dosyć precyzyjne uregulowania w zakresie uzupełniania i poprawiania ofert, ograniczanie możliwości wykluczania wykonawców, odejście od obligatoryjnego wadium i zabezpieczenia należytego wykonania zamówienia czy, już poza procedurami, zaliczki na poczet realizacji umowy.

EFEKTYWNOŚĆ SPOŁECZNA

Zasada *best value for money* jest ważna i powinna być stosowana wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Należy jednak pamiętać, że zamówienia publiczne to nie tylko biznes.

Rolą państwa, które przecież poprzez swoje instytucje jest głównym podmiotem finansującym zakupy, jest także dbanie o interes społeczny i chronienie w nim grup najsłabszych. Stąd w obecnych i przyszłych przepisach znajdują się zapisy o zamówieniach zastrzeżonych dla podmiotów działających na rzecz społecznej i zawodowej integracji osób społecznie marginalizowanych. Zamawiający może też w dokumentach zamówienia zawrzeć wymagania dotyczące zatrudnienia bezrobotnych, młodocianych, niepełnosprawnych i innych osób, do których odnoszą się przepisy o zatrudnieniu socjalnym. Poza zatrudnieniem może zawrzeć też wymagania odnoszące się do aspektów gospodarczych, środowiskowych, społecznych czy związanych z innowacyjnością.

Z tymi aspektami związane są niektóre przesłanki wykluczenia wykonawcy z postępowania, opierające się na karaniu osób za popełnienie przestępstw

przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową czy przestępstw przeciwko środowisku. Na te same aspekty zwraca się uwagę w katalogu kryteriów oceny ofert, wśród których wymienia się kryteria środowiskowe, społeczne i innowacyjne. Szczególnej uwagi wymaga też zawarty w obecnej i powielony w nowej ustawie zapis o obligatoryjnych wymaganiach w zakresie zatrudniania przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności.

Na koniec wreszcie należy wspomnieć o przepisach zwiększających szanse małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych. Chodzi tu m. in. o możliwość składania ofert wspólnych, posługiwanie się potencjałem podmiotów trzecich czy też szczegółowe uregulowania w zakresie podwykonawstwa.

Czy można w związku z tym twierdzić, że opisane wyżej przepisy niweczą efektywność zamówień publicznych? Oczywiście nie. Oprócz efektywności *stricto* ekonomicznej mamy bowiem do czynienia także z efektywnością społeczną.

Kto wie, czy ta ostatnia nie powinna być nawet ważniejsza. Nie zakłada ona przecież braku efektywności ekonomicznej, a zawiera wartość dodaną w postaci realizacji dodatkowych celów, wtórnych wobec celu podstawowego, ale niesłuchanie ważnych. Zatem, jak pisze B. Wieczerzyńska, zgodnie z możliwościami przewidzianymi w unijnym i krajowym prawie zamówień publicznych, w ramach prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, można wspierać udział podmiotów z sektora małych i średnich przedsiębiorstw, sprzyjać nabywaniu produktów innowacyjnych, minimalizować oddziaływanie zamówienia na środowisko naturalne oraz uwzględniać potrzeby osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji społeczno-zawodowej⁸.

Na społeczny wymiar zamówień publicznych zwraca także uwagę P. Nowicki, przy czym nie sprowadza on go tylko do możliwości zawierania tzw. klauzul społecznych w dokumentacji przetargowej, ale przede

wszystkim odnosi do skutków, jakie w sferze społecznej wywołuje efekt realizacji zamówienia⁹. A skutki te to z jednej strony chociażby inwestycje o szczególnym znaczeniu dla społeczeństwa (np. drogi, mosty, szpitale itp.), a z drugiej – wydatkowanie środków publicznych, podlegające zawsze szczególnemu odbiorowi społecznemu.

Efektywność społeczna nie tylko nie eliminuje efektywności ekonomicznej, ale ją wzmacnia. Zawsze łatwiej pogodzić się nawet z jednostkową stratą, gdy w jej wyniku powstaje określone dobro o wymiarze ogólnym. Stąd aspekty społeczne, środowiskowe czy innowacyjne niewątpliwie podnoszą koszty realizacji konkretnych zamówień. Ale ich uwzględnianie w prowadzonych postępowaniach przyczyniać się może i powinno do lepszego społecznego odbioru udzielanych zamówień, nawet wtedy, gdy jakiś zamawiający wydatkuje środki większe niż nabywana wartość usługi, dostawy czy roboty budowlanej. Istotne jest jednak, aby czynił to w sposób przejrzysty i zamierzony, z dochowaniem legalności podejmowanych działań.

WADY I BARIERY EFEKTYWNOŚCI

Z dotychczasowych rozważań wynika niemalże, iż efektywność jest wpisana w zamówienia publiczne. Poza „drobnymi” zastrzeżeniami, system jest sprawny. Ale tak, niestety, nie jest. Gdyby zresztą tak było, to nie podkreślano by tak często przy tworzeniu nowej ustawy, jak bardzo istotna jest efektywność zamówień publicznych. Nie wpisywano by efektywności do zasad zamówień publicznych. Pewnie nie przywiązywano by aż tak dużej wagi do fazy przygotowawczej postępowania, a szczególnie do fazy wykonawczej, tylko dalej doskonalono by procedury. Przez lata bowiem, a od wejścia w życie pierwszej ustawy minęło ich już 25, zamówienia publiczne

⁸ B. Wieczerzyńska, Efektywność zamówień publicznych w wymiarze prawnym, ekonomicznym i społecznym, Rocznik Administracji Publicznej 2016 (2), s. 564

⁹ P. Nowicki, Efektywne zamówienia publiczne jako rezultat stosowania nowego podejścia do zamówień publicznych, PARP, Warszawa 2013, s. 10

zdominował pogląd, iż najważniejsze jest przestrzeganie procedur. Zaś efekt w postaci zakupu towaru, usługi czy roboty budowlanej ma charakter wtórny, niekiedy wręcz nieistotny.

Powyższe rozważania wskazują natomiast na jedno – trudno brakiem efektywności obarczać przepisy. Zarówno obecna, jak i nowa ustawa zawierają wiele rozwiązań sprzyjających efektywności, zarówno ekonomicznej, jak i społecznej. Nie ma też w tych ustawach specjalnych barier blokujących udzielanie efektywnych zamówień.

Z opisanych wyżej instytucji prawnych sprzyjających efektywności wynika jednak, że są one rzadko wykorzystywane. Jednym z powodów jest niewątpliwie brak w dyspozycji zamawiających profesjonalnej kadry zajmującej się zamówieniami publicznymi. Tylko kompetentny, wykształcony i doświadczony personel może bowiem pozwolić sobie na „eksperymenty” w postaci stosowania bardziej skomplikowanych trybów lub kryteriów oceny ofert. Tylko dobrze zorganizowana praca i merytoryczna wiedza pozwalają na poprzedzanie postępowań dialogiem technicznym. Bardzo trafnie taką sytuację P. Nowicki określa mianem „inteligentnego zamawiającego”, opisując szeroko cechy takiego zamawiającego.

Jest to zamawiający, który w celu zagwarantowania efektywności udzielanych zamówień publicznych potrafi umiejętnie korzystać ze wszystkich instrumentów przewidzianych w Prawie zamówień publicznych. Jednocześnie takiego zamawiającego cechuje odpowiednia inteligencja rynkowa. Oznacza to, że poświęca on swój czas na przygotowanie się do przeprowadzenia postępowania, poznanie rynku właściwego przedmiotowi zamówienia, sprawdzenie technologii czy produktów, które mogłyby wykorzystać, wreszcie orientuje się w potencjale wykonawców.¹⁰ Mówiąc wprost, inteligentnego zamawiającego charakteryzuje kreatywność i odwaga w działaniu oraz świadome zmierzanie do wyznaczonego celu. Natomiast rutyna i bojaźliwość to zasadnicze wady występujące w systemie zamówień publicznych, niestety najczęściej właśnie po stronie zamawiających.

**To ostatnie nie bierze się jednak z niczego, bo-
wiem trudno w tym miejscu nie wskazać syste-
mu kontroli jako czołowej bariery w udzielaniu
efektywnych zamówień publicznych.**

Zakładając, że taki system w ogóle istnieje, należy zauważyć, że jest on wyjątkowo niespójny, rozdrobniony i źle zorganizowany. Każda instytucja kontrolna działa według własnego rozumienia zamówień publicznych, które to rozumienie najczęściej oznacza skrupulatne sprawdzanie przestrzegania procedur. Zamawiający rozliczani są z błędów popełnionych w postępowaniach, a nie z dokonywania nieefektywnych zakupów. Każde zaś wyjście zamawiającego poza rutynę i schemat traktowane jest z podejrzliwością i najczęściej kwestionowane. Stąd w systemie kontroli inteligentny zamawiający nie jest akceptowany. W bardziej skrajnych przypadkach jest wręcz pociągany do odpowiedzialności. Dlatego po takich doświadczeniach zamawiający przestaje być kreatywny i rezygnuje z szukania nowych rozwiązań. Bo mu się to po prostu nie opłaca. Nikt nie pochwali go za udzielenie bardzo efektywnego zamówienia, a drobne błędy w procedurach mogą go pogрузić.

**Pozostaje mieć nadzieję, że przewidziany w no-
wej ustawie Komitet do spraw Kontroli w Zamó-
wieniach Publicznych dokona przełomu w tym
zakresie i zmieni podejście do zamówień pu-
blicznych w Polsce.**

¹⁰ Ibidem, s. 14

**Zapraszamy do odwiedzenia naszej strony
internetowej pod adresem:**

www.zamowieniapublicznedoradca.pl

Odwiedź nas jeszcze dziś!