

Manuel Zimmermann, *Economic Efficiency and the Division of Large Procurement Contracts Into Lots: An Analysis* (Analiza efektywności ekonomicznej podziału zamówień na części), „European Procurement & Public Private Partnership Law Review” 2017, vol. 12, iss. 4, s. 422–436, DOI: 10.21552/epppl/2017/4/8.

Podstawowy przepis regulujący w obszarze unijnego prawa zamówień publicznych materię podziału zamówień na części, art. 46 dyrektywy 2014/24/UE, pozostawia państwom członkowskim swobodę w określeniu zakresu i treści obowiązku, jaki zostanie nałożony na zamawiających. W wyniku implementacji art. 46 dyrektywy 2014/24/UE zamawiający z poszczególnych państw członkowskich mogą zasadniczo zostać obowiązani do rozważenia zasadności podziału zamówienia na części i w razie odstąpienia od jego dokonania do wskazania w dokumentacji postępowania powodów podjętej decyzji (art. 46 ust. 1) lub do udzielania zamówień

w formie oddzielnych części (art. 46 ust. 4). Rezultatem pozostawienia państwom członkowskim swobody decyzyjnej jest przyjęcie przez poszczególne kraje odmiennych rozwiązań. Autor artykułu jako przykłady państw, w których obowiązek sprowadza się do rozważenia zasadności podziału zamówienia na części, podaje Wielką Brytanię, Holandię i Belgię. Z kolei Niemcy, Austria, Francja i Luksemburg stanowią przykłady państw członkowskich, w których treścią obowiązku jest podział zamówień na części.

Powyższe skłania autora do przeprowadzenia ekonomicznej analizy zasadności przyjęcia jednej z dozwolonych przez prawo unijne wersji obowiązku. W tym celu M. Zimmermann podejmuje próbę ustalenia poziomu efektywności ekonomicznej poszczególnych rozwiązań, która oceniana jest w trzech perspektywach:

1. wąskiej – obejmującej konkretne zamówienie udzielane przez zindywidualizowanego zamawiającego – w tej perspektywie badane są efekty krótkoterminowe;

2. szerokiej – obejmującej konglomerat procesów udzielania zamówień publicznych w przeszłości, obecnie i w przyszłości – w tej perspektywie badaniu podlegają efekty długoterminowe;

3. łącznej – obejmującej obie wcześniej wskazane perspektywy w celu ukazania całościowego obrazu efektywności ekonomicznej płynącej z obowiązania zamawiających do dzielenia zamówień na części.

Przeprowadzenie badań poprzedzone zostało poczynieniem ustaleń o charakterze metodologicznym oraz terminologicznym, w tym dotyczących podstawowego dla artykułu pojęcia „efektywność ekonomiczna”. Na potrzeby czynionych analiz autor przyjął definicję obejmującą zarówno koszty związane z udzielaniem zamówienia publicznego (m.in. cena nabycia towaru lub usługi, koszty transakcyjne), cechy nabywanego dobra lub usługi (np. trwałość, energooszczędność), jak i dotyczące zawieranego kontraktu (np. ryzyko niewykonania zamówienia).

W zakresie ustaleń metodologicznych autor podkreśla, że efektywność ekonomiczna może zostać podzielona na trzy grupy: alokacyjną, produktową i dynamiczną. Poza nimi uwzględnić należy również ubytki w efektywności wynikające z konieczności poniesienia kosztów transakcyjnych. W konsekwencji ustaleń wstępnych autor przyjmuje, że efektywność zamówień publicznych wzrośnie, jeżeli zamówienie zostanie udzielone wykonawcy, którego oferta cechuje się najlepszym stosunkiem jakości do ceny (efektywność alokacyjna). Ponadto wzrośnie, jeżeli nabyte od wykonawcy towary lub usługi zwiększają wartość innych towarów bądź usług będących już w dyspozycji zamawiającego (efektywność produktowa). Z kolei wzrost efektywności dynamicznej następuje, gdy procesy udzielania zamówień skutkują wzrostem poziomu innowacji przejawiającym się w powstawaniu nowych produktów, których stosunek ceny do wartości jest wyższy niż obecnie dostępnych na rynku. Ponadto autor przyjmuje, że koszty transakcyjne są kosztami wynikającymi z udzielania zamówienia i im są one niższe, tym bardziej zwiększa się „efektywność kosztów transakcyjnych”.

Szczegółowa analiza problemu prowadzi autora do konstatacji, że osiągnięcie pełnej efektywności ekonomicznej nie jest możliwe ani poprzez całkowite i bezwarunkowe obowiązanie zamawiających do dzielenia zamówień na części, ani poprzez przestanie jedynie na obowiązaniu podmiotów udzielających zamówień do każdorazowego rozważenia zasadności ich podziału. Pomimo że realizacja

pierwszego ze wskazanych obowiązków częstokroć zwiększa efektywność ekonomiczną udzielania zamówień, to nie należą do wyjątków sytuacji, kiedy jest ona obniżana. Z kolei drugi obowiązek ogranicza efektywność ekonomiczną udzielania zamówień przede wszystkim ze względu na czynnik ludzki. Zamawiający, nie będąc obowiązani do dzielenia zamówień, co prawda mogą to czynić zawsze, gdy potencjalnie korzystnie wpłynie to na efektywność, jednakże następuje to wyłącznie w konsekwencji uwzględnienia własnej perspektywy (a nie całości systemu zamówień publicznych), ponadto rzadziej z uwzględnieniem efektów długofalowych (m.in. dlatego, że ludzie są skłonni do osiągnięcia krótkoterminowych korzyści kosztem zaistnienia negatywnych konsekwencji w perspektywie długoterminowej).

Niedobory przyjętych rozwiązań skłaniają autora do zaproponowania wprowadzenia zmian polegających na zasadniczym obowiązaniu zamawiających do dzielenia zamówień publicznych na części z jednoczesnym wskazaniem ściśle określonych wyjątków, w których następować będzie odstępienie od realizacji tego obowiązku. Odstępstwa powinny dotyczyć konkretnych rynków, towarów i być konsekwencją wystąpienia dużego prawdopodobieństwa, że podział zamówienia może obniżyć efektywność ekonomiczną udzielania zamówienia. Wykaz taki w formie listy powinien być okresowo aktualizowany z uwzględnieniem przeprowadzanych analiz mających na celu systematyczne ustalanie ekonomicznej zasadności odstępiania od dzielenia określonej kategorii zamówień na części.

Konrad Różowicz

DOI: 10.14746/spp.2018.1.21.11