

Wiesław MATWIEJCZUK, Mateusz CZECZUK, Paulina SZYRENOS
Politechnika Białostocka
Wydział Zarządzania
w.matwiejczuk@pb.edu.pl

UWARUNKOWANIA ELASTYCZNOŚCI CENOWEJ OFERT W PRZETARGACH NA ROBOTY BUDOWLANE

Streszczenie. Celem naukowym artykułu jest określenie czynników decydujących o zróżnicowaniu cen ofertowych poszczególnych uczestników przetargów na roboty budowlane. W pracy wykorzystano: analizę statystyczną zmian kryteriów oceny ofert stosowanych w przetargach; przegląd wybranych wyników postępowań przetargowych w zakresie inwestycji oraz wywiady strukturyzowane z kierownikami przedsiębiorstw uczestniczących w przetargach. W wyniku przeprowadzonych badań określono poziom zróżnicowania cenowego ofert przetargowych oraz zidentyfikowano zestaw czynników, które determinują to zróżnicowanie. Ustalono też czynniki kształtujące oferty na najniższym poziomie cenowym. Przeprowadzone badania poszerzają teoretyczną wiedzę o czynnikach kształtujących efektywność procesu zamówień publicznych, a ich wyniki mogą być wykorzystane przy przygotowaniu postępowania przetargowego.

Słowa kluczowe: zamówienia publiczne, kryteria oceny ofert, elastyczność, cenowa, czynniki różnicujące.

FACTORS OF THE PRICE FLEXIBILITY OF THE TENDERS FOR CONSTRUCTION WORKS

Summary. The aim of the article is to identify the factors influencing the possibility of varying the price level offered by the different participants in tenders for the construction works. The study was based on statistical analysis of changes in evaluation criteria of tenders; an overview of selected results of tender procedures in the field of investments; and structured interviews with managers of companies that participate in tenders. The results of the study determine the level of differentiation of price tenders and identify the factors that influence these differences. The study also presents the factors that allow to shape the offer at the lowest price level. The study broaden the understanding about the determinants of the effectiveness of the procurement process, and the results can be used in the preparation of the tender procedure.

Keywords: public procurement, evaluation criteria of tender, price flexibility, differentiating factors.

1. Wstęp

Poziom cenowy ofert na przetargach publicznych budzi zawsze duże zainteresowanie społeczne. Jednak tylko specjaliści rozpatrują obiektywne czynniki, które decydują o wartości oferty i wyborze oferenta. Realizacja celu gospodarczego, czyli wybór najkorzystniejszej oferty, prowadzony za pomocą postępowań o udzielenie zamówień publicznych, powinna zapewnić najwyższą efektywność wydatkowanych środków. W praktyce zamówień publicznych występuje wiele czynników determinujących sporządzenie najkorzystniejszej oferty, w tym i określenie ceny ofertowej zadania. Szczególnie wiele ich występuje przy realizacji zamówień związanych z wykonywaniem robót budowlanych, które ze swej natury mają indywidualny i złożony charakter.

Określenie przez zamawiającego warunków przetargowych, a szczególnie kryteriów oceny ofert, stanowi jeden z ważniejszych elementów postępowania przetargowego, który dotyczy wszystkich uczestników ubiegających się o zamówienie. Jednak możliwość zróżnicowania ceny ofertowej, która stanowi jeden z ważniejszych kryteriów oceny, jest indywidualną decyzją każdego z wykonawców. Dlatego celem tego artykułu jest określenie czynników decydujących o możliwości zróżnicowania poziomu cenowego ofert poszczególnych uczestników przetargów na roboty budowlane.

2. Teoretyczne i prawne podstawy oceny ofert przetargowych – przegląd literatury oraz aktów prawnych

Podstawy organizacyjno-prawne funkcjonowania systemu zamówień publicznych w Polsce wynikają z podstawowych, jakim mają one służyć, i nie różnią się zbyt od tych obowiązujących w pozostałych państwach Unii Europejskiej. W literaturze przedmiotu, analizującej problematykę funkcjonowania prawa zamówień publicznych, dominuje pogląd o tym, że zasady prawa mają charakter dyrektyw optymalizacyjnych, a ich zadaniem jest określenie idealnego wzorca, zgodnie z którym powinien postępować stosujący prawo, uwzględniając istniejące możliwości prawne i faktyczne¹. Regulująca w naszym kraju zamówienia publiczne ustawa Prawo zamówień publicznych (Pzp)² określa podstawy ogólne, takie jak zasada konkurencyjności, jawności czy równości, nie zamykając jednocześnie funkcjonowania innych racjonalnych zasad z zakresu np. gospodarności. Wydaje się zasadne twierdzenie, że na gruncie regulacji prawnych definiujących procedury wydatków publicznych zasada wydajnej i skutecznej gospodarności powinna mieć podstawowe

¹ Alexy R.: On the Structure of Legal Principles. Ratio Iuris, No.13/2000.

² Ustawa dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU 2004, nr 19, poz. 177.

znaczenie w zamówieniach publicznych³. Z powyższego założenia może wynikać też, że „celem postępowania o udzielenie zamówienia nie jest dokonanie wyboru oferty najbardziej zgodnej formalnie z postanowieniami specyfikacji, lecz tej, na podstawie której wykonanie zamówienia stosownie do wymagań jest najkorzystniejsze”⁴. O tym, która oferta jest najkorzystniejsza dla zamawiającego, decydują przyjęte w postępowaniu przetargowym kryteria oceny.

Chcąc wziąć udział w postępowaniu przetargowym, wykonawcy muszą spełnić określone przez zamawiającego kryteria zarówno *podmiotowe*, jak i *przedmiotowe*. Zamawiający jest zobowiązany do opisu sposobu oceny ofert oraz wskazania dokumentów, które będą wymagane w celu potwierdzenia ich spełnienia⁵. Do pierwszej grupy należą wszystkie warunki odnoszące się do właściwości wykonawcy i jego szeroko rozumianej zdolności do wykonania zamówienia. Wykonawca powinien mieć uprawnienia do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania, wykazać się niezbędną wiedzą i doświadczeniem, dysponować odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, a także pozostawać w dobrej kondycji ekonomicznej i finansowej. Jeżeli którykolwiek z wykonawców nie udowodni, że spełnia wskazane wyżej warunki, zamawiający ma obowiązek wykluczyć go z udziału w postępowaniu. Warunki te nazywane są pozytywnymi. Do negatywnych zalicza się sytuację faktyczną i prawną wykonawcy, dotyczącą ewentualnego niewywiązywania się z obowiązków publicznych takich jak: płacenie podatków i składek, regulowanie obciążeń finansowych oraz niekaralność. Przyjmuje się ogólną zasadę, że warunki pozytywne to takie, których spełnienie umożliwia i gwarantuje wykonawcy udział w postępowaniu, natomiast warunki negatywne to te, które wykluczają udział wykonawcy w postępowaniu.

Warunki przedmiotowe są ściśle powiązane z samym przedmiotem zamówienia i dotyczą jego właściwości (np. parametrów technicznych, spełnianych norm, posiadanych atestów itp.) oraz sposobu i zasad jego realizacji. Warunki te nie zostały określone wprost w ustawie Pzp. Zamawiający ma zatem obowiązek sformułować je samodzielnie, gdy uzna to za niezbędne do prawidłowej realizacji zamówienia. Jest to konieczne w przypadku przedmiotu zamówienia, który jest specyficzny, skomplikowany lub nietypowy. W przypadku gdy wykonawca nie spełni warunków podmiotowych, to zamawiający ma obowiązek wykluczyć go z postępowania. Jeżeli natomiast nie zostaną spełnione przez wykonawcę warunki przedmiotowe, to jego oferta musi zostać odrzucona.

³ Panasiuk A.: System zamówień publicznych. Public Procurement Legal Publisher, Warszawa 2013, s. 95.

⁴ Korpowicz Ł., Nowak H.: Zamówienia publiczne w perspektywie przepisów unijnych i krajowych. Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 24.

⁵ Warunki udziału w postępowaniu zostały wymienione w art. 22 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy Pzp.

W świetle sformułowanych zasad organizacyjnych postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonawca powinien odpowiedzieć sobie na pytanie, jak wygrać przetarg? Zamawiający natomiast, jak wybrać najkorzystniejszą ofertę? Metodę określenia warunków obiektywizacji wyboru ofert przetargowych można znaleźć w pracy Matwiejczuka W. i Matwiejczuka T.⁶, a model zautomatyzowanego procesu przygotowania oferty przetargowej, który wychodzi naprzeciw zapotrzebowaniu przedsiębiorstw na wykonanie robót budowlanych, biorących udział w staraniach o zamówienie publiczne, w innej pracy tychże autorów⁷.

Wśród praktyków funkcjonuje przeświadczenie, że każdy przetarg można wygrać, lecz nie każde wygrane zamówienie przyniesie przedsiębiorstwu zysk. Ponadto ważnym czynnikiem w procesie ofertowania jest zachowanie płynności finansowej, której utrata jest jedną z głównych przyczyn upadłości przedsiębiorstw⁸. Zatem wykonawca musi wykazać się dużą elastycznością cenową i umiejętnościami spełnienia kryteriów pozacenowych podczas kształtowania oferty. Inwestycyjny rynek zamówień publicznych kieruje się ogólnymi zasadami popytowo-podażowymi, co przy malejącej krzywej popytu oznacza, że wielkość zapotrzebowania wzrasta przy obniżeniu ceny⁹. O ile jednak ekonomiczne determinanty elastyczności cenowej popytu są wyjaśnione, to w przypadku elastyczności cenowej oferty przetargowej zależności te mają luki teoretyczne.

Problem naukowy sprowadza się do określenia czynników i prowadzonych czynności, które pozwolą na skonstruowanie oferty w najwyższym stopniu spełniającej kryteria postawione przez zamawiającego, a jednocześnie przynoszące wykonawcy założone korzyści. Praktyka przetargowa wskazuje, że najważniejszym z tych czynników jest cena ofertowa za wykonanie zamówienia. Dlatego też w ramach prowadzonych badań empirycznych dokonano: analizy statystycznej zmian kryteriów oceny ofert stosowanych w przetargach; przeglądu wybranych wyników postępowań przetargowych w zakresie inwestycji drogowych¹⁰ oraz przeprowadzono wywiady strukturyzowane z kierownikami przedsiębiorstw, które wygrały w takich postępowaniach.

⁶ Matwiejczuk W., Matwiejczuk T.: Objectification of Public Procurement Process by the Use of Electronic Services. 20th International Scientific Conference. Economics and Management 2015. ICEM'2015 [dokument elektroniczny], Kaunas, May 6-8. 2015.

⁷ Matwiejczuk W., Matwiejczuk T.: Koncepcja usprawnienia procesu ofertowania w przetargach publicznych. Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 348/2014, s. 199-208.

⁸ Szerzej: Okręglińska M.: Zarządzanie płynnością finansową polskich przedsiębiorstw w warunkach dekonunktury gospodarczej – wybrane aspekty. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, s. Organizacja i Zarządzanie, z. 74, Gliwice 2014; Sierpińska M., Wędzki D.: Zarządzanie płynnością finansową w przedsiębiorstwie. PWN, Warszawa 1998, s. 7.

⁹ Begg D., Fischer S., Dornbusch R.: Ekonomia-Mikroekonomia. PWE, Warszawa 2003, s. 114-117.

¹⁰ Inwestycje drogowe pod względem wartościowym stanowią obecnie jeden z największych rynków zamówień publicznych w Polsce.

3. Zmiany kryteriów oceny ofert stosowane w przetargach

Wyniki analizy ogłoszeń w zakresie stosowanych kryteriów oceny ofert wskazują na zmniejszenie udziału ceny jako jedyne z nich. Po miesiącu od wejścia w życie nowelizowanych przepisów ustawy Pzp w tym zakresie, odsetek ogłoszeń, w których jako jedyne kryterium wskazano cenę, spadł z 93% do poziomu 33% w przypadku postępowań o udzielenie zamówień publicznych o wartościach poniżej progów UE. Natomiast w postępowaniach o wartościach powyżej progów UE – odpowiednio z 85% do poziomu 45%¹¹. Jak wynika z ogłoszeń opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych, a więc dotyczących postępowań o wartościach poniżej progów UE, po dacie wejścia w życie nowelizacji przepisów dotyczących kryteriów oceny ofert (19.10.2014 r.), zamawiający najczęściej stosowali, oprócz kryterium ceny, takie kryteria, jak: termin realizacji zamówienia, okres i warunki gwarancji czy jakość. Najczęściej stosowanymi kryteriami poza ceną były: termin realizacji/ czas dostawy (31%), gwarancja/ rękojmia (30%), jakość/ funkcjonalność (8%), wiedza i doświadczenie (7%), płatności (6%) oraz czas reakcji (2%). Wagi wymienionych kryteriów wynoszą kolejno: 11%, 10%, 19%, 19%, 7% oraz 9%. W postępowaniach, w których ocenie podlegała nie tylko cena, w ponad 92% ogłoszeń zamawiający zastosowali dwa kryteria oceny ofert.

Zamawiający dysponują swobodą w konstruowaniu kryteriów oceny, niemniej jednak jest ona ograniczona wymogami wskazanymi w art. 7.1. ustawy Pzp, który mówi o zachowaniu uczciwej konkurencji i równym traktowaniu wykonawców. Z tych zasad ogólnych wynika, że kryteria oceny ofert mają służyć wyborowi oferty najkorzystniejszej dla danego zamawiającego, a nie najkorzystniejszej obiektywnie. Dlatego nawet pośrednie ograniczenie dostępu do zamówienia musi być oceniane przez pryzmat uzasadnionych potrzeb zamawiającego. Określenie tych potrzeb jest zarówno uprawnieniem, jak i obowiązkiem zamawiającego, a ani wykonawcom, ani Krajowej Izbie Odwoławczej nie przysługuje prawo do narzucenia zamawiającemu konkretnych rozwiązań nieznajdujących odzwierciedlenia w jego potrzebach.

4. Zakres zróżnicowania cen ofertowych – analiza wyników postępowań przetargowych

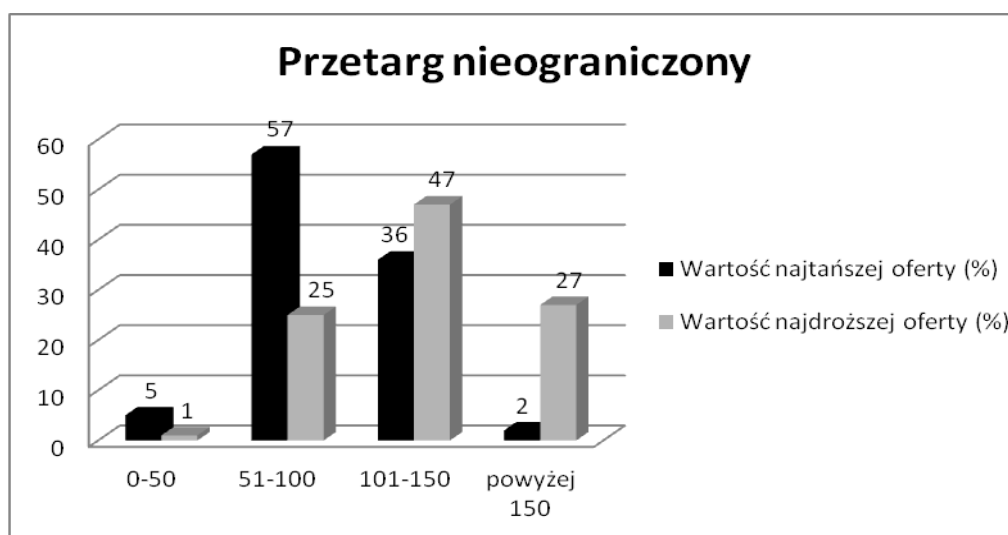
W ramach prac badawczych przeanalizowano wyniki losowo wybranych 100 przetargów ogłoszonych w trybie nieograniczonym i 32 przetargów w trybie ograniczonym na wykonanie inwestycji drogowych. Przetargi te zostały przeprowadzone w Polsce od stycznia do czerwca

¹¹ Informator Urzędu Zamówień Publicznych nr 6/2014, strona internetowa: <http://www.uzp.gov.pl> [dostęp: 12.06.2015 r.].

2015 roku. Informacje o poszczególnych zamówieniach publicznych zostały uzyskane ze stron internetowych Urzędu Zamówień Publicznych. Celem badania było uzyskanie informacji na temat wielkości dyferencjacji wartościowej ofert przetargowych oraz ich stosunku do szacowanej przez inwestora wartości zamówienia. Dlatego w analizie szczególną uwagę zwracano na tryb przetargu, liczbę złożonych ofert, szacowaną przez zamawiającego wartość zamówienia, wartość najtańszej i najdroższej oferty oraz liczbę przyjętych kryteriów oceny.

W przypadku przetargów nieograniczonych, wartość najniższej oferty w stosunku do szacowanej wartości zamówienia mieści się w przedziale od 17% do 216%. Uzyskane wyniki zostały podzielone na następujące przedziały: 0 – 50%, 51 – 100%, 100 – 150%, 151% i więcej. Najczęściej wartość najtańszej oferty w stosunku do szacowanej przez inwestora wartości zamówienia mieściła się w przedziale drugim (w 57 analizowanych przypadkach). Ponad $\frac{1}{3}$ tych wartości znajduje się w przedziale 101 – 150%. Wskazane wartości nie przekroczyły 50% w pięciu przypadkach na sto. W dwóch przypadkach wartość najniższej oferty przekroczyła 150% w stosunku do szacowanej wartości zamówienia. Z kolei średnia arytmetyczna wszystkich najniższych ofert w analizowanym trybie zamówień publicznych wynosi 91% wartości zamówienia.

Jeśli chodzi o wartość najwyższej oferty, mieści się ona w przedziale od 47% do 374% w stosunku do szacowanej przez zamawiającego. Najwięcej przypadków (ok. 50%) odnotowano w przedziale 101 – 150%. Dwadzieścia siedem razy wartość ta wynosiła ponad 150%. Niewiele mniej, bo w $\frac{1}{4}$ przypadków badany wskaźnik mieścił się w przedziale 51 – 100%. Średnio najwyższe cenowo oferty stanowiły 135% wartości szacowanej przez zamawiającego, a mediana wynosiła 123%. Powyższe zależności przedstawia rysunek 1.

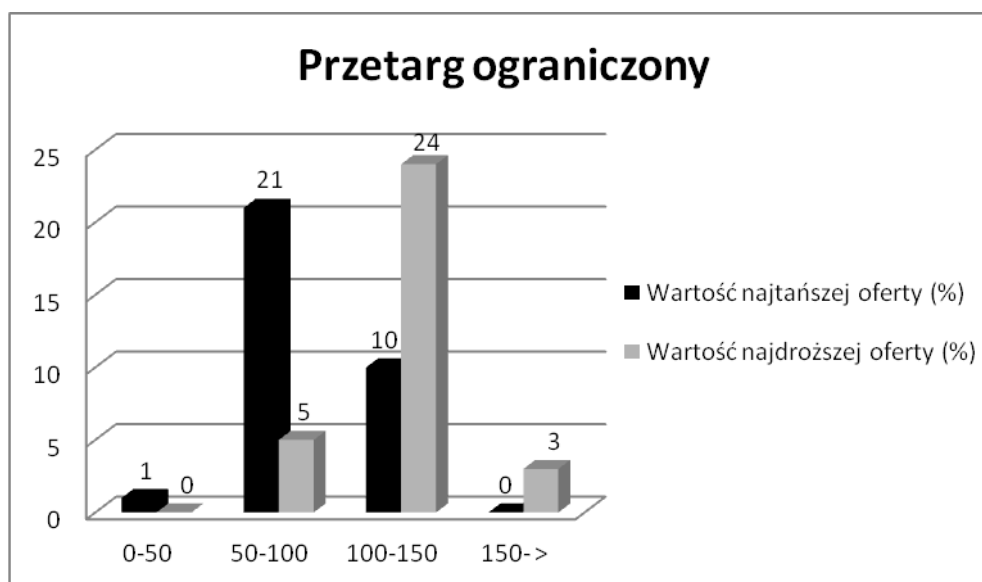


Rys. 1. Zróżnicowanie wartości najtańszych i najdroższych ofert w stosunku do szacowanej przez zamawiającego [w %] w przetargach nieograniczonych

Fig. 1. The diversity of the cheapest and the most expensive offers in relation to estimated by the contracting authority [in %] in public unlimited tenders

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W przypadku przetargów przeprowadzonych w trybie ograniczonym, zostały wyznaczone przedziały tak jak w przypadku przetargów nieograniczonych. Wartość najniższej oferty w stosunku do szacowanej wartości zamówienia zawiera się tu w przedziale od 49% do 120%. Najwięcej przypadków (21) zawiera się w przedziale 51 – 100% , 10 przypadków mieści się w przedziale 101 – 150%. Jedynie raz w badanej próbie ta liczba wynosiła mniej niż 50%. W przypadku najdroższej oferty w stosunku do szacowanej wartości zamówienia, najczęściej wskazywana wartość zawiera się w przedziale od 101 – 150 (24 razy). W pięciu przypadkach wartość należy do przedziału 51 – 100, a w pozostałych wartość ta znajduje się w przedziale 151% i więcej. Średnia tych wartości wynosi 91%. Jeśli chodzi o wartość najwyższej oferty, zawiera się ona w przedziale od 76% do 198%. Średnio wartość najwyższa stanowi 122% wartości szacowanej (rys. 2).



Rys. 2. Zróżnicowanie wartości najtańszych i najdroższych ofert w stosunku do szacowanej przez zamawiającego [w %] w przetargach ograniczonych

Fig. 2. The diversity of the cheapest and the most expensive offers in relation to estimated by the contracting authority [in%] in public limited tenders

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Jedynym kryterium oceny w przeanalizowanych losowo przetargach w trybach ograniczonym i nieograniczonym była najniższa cena. Liczba ofert złożonych w przetargu nieograniczonym w badanej próbie wynosiła od 2 do 18, a dominanta stanowiła 7 ofert w przetargu. Natomiast w przetargach w trybie ograniczonym wielkości te wynosiły odpowiednio od 2 do 9 ofert, a najczęściej składano 5 ofert w jednym przetargu.

5. Uwarunkowania kształtowania ceny ofertowej na podstawie wyników badań empirycznych

W celu zbadania czynników warunkujących poziom ceny ofertowej przeprowadzono wywiady strukturyzowane z kierownictwem trzech przedsiębiorstw, które zwycięsko zakończyły ostatnie postępowanie przetargowe. Pytania dotyczyły: dokumentów znajdujących się w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), które są podstawą do wyceny robót; przeprowadzania weryfikacji danych zawartych w dokumentach określających zakres rzeczowy zamówienia; dokonywania oglądu terenu oraz porównywania rzeczywistych warunków realizacji z warunkami przedstawionymi w zamówieniu; uczestnictwa kierownika budowy w procesie sporządzania oferty oraz zakresu tego uczestnictwa. Pytano również o: koszty przygotowania oferty przetargowej; czynniki, które w najwyższym stopniu decydują o najniższym poziomie cenowym oferty oraz czynniki, które najczęściej powodują występowanie na przetargach ofert na bardzo niskim poziomie cenowym.

W pierwszym przedsiębiorstwie zadeklarowano, że najczęściej podstawą do wyceny robót są dokumenty takie jak: przedmiar robót, dokumentacja projektowa oraz specyfikacja techniczna. Kierownictwo deklaruje, że przedsiębiorstwo w każdym przypadku weryfikuje dane zawarte w dokumentach określających zakres rzeczowy zamówienia. W badanej firmie sporządzający kalkulację dokonuje oglądu terenu i porównuje rzeczywiste warunki realizacji z warunkami przedstawionymi w zamówieniu oraz ponosi koszty związane z badaniami geologicznymi oraz wizją lokalną. Wykonuje się badania, które identyfikują aktualny stan uzbrojenia podziemnego terenu. Nie są wykonywane szczegółowe ekspertyzy. Kierownictwo nie konsultuje się też z prawnikami z uwagi na duże koszty. Różnego rodzaju niejasności są rozwiązywane na zasadzie zapytań do zamawiającego, ponieważ bardzo często zdarzają się błędy w specyfikacji oraz w projektach. Kierownik w danym przedsiębiorstwie nie uczestniczy w procesie sporządzania oferty, gdyż nie ma takiej potrzeby. Koszty przygotowania oferty przetargowej stanowią w tym przypadku od 2,1% do 5% wartości kontraktu. Przedział ten wynika z faktu, że należy doliczyć koszty dojazdów, opłaty za SIWZ, wyliczanie kosztów wykonania prac. Wiele zależy również od wysokości wadium przetargowego.

Zdaniem kierownictwa badanego przedsiębiorstwa, o najniższym poziomie cenowym oferty decydują w bardzo dużym stopniu czynniki takie jak: znalezienie tanich dostawców materiałów budowlanych, dobra organizacja procesu wykonania zadania, znalezienie sprawdzonych podwykonawców robót, posiadanie środków finansowych niezbędnych do zapewnienia płynnego wykonywania robót, dobre relacje z zamawiającym, które umożliwiają zmianę wynagrodzenia, a także, zdaniem ankietowanych, ujęcie kosztów w rozliczeniu robót dodatkowych. Kierownictwo wskazało również stosowanie zamienników jako czynnik

mający dość duży wpływ na najniższy poziom cenowy. Przedstawiciele firmy przyznają, że obecnie sytuacja na rynku inwestycyjnym jest trudna, co potęguje konkurencję.

W przypadku czynników, które najczęściej powodują występowanie na przetargach ofert na bardzo niskim poziomie cenowym, wskazano brak dalszego frontu robót w przedsiębiorstwie. Zdaniem przedstawicieli firmy ma to duże znaczenie. Niezamierzone błędy rachunkowe w trakcie sporządzania kalkulacji oraz celowe nieuwzględnianie wszystkich elementów kosztów wykonania zadania, z perspektywą przerzucania ich na podwykonawców, mają tu nieznaczący wpływ. Chęć wejścia na nowy rynek ma małe znaczenie, gdyż przedstawiciele przedsiębiorstwa uważają, że firma dobrze zna swój rynek i nie zamierza wchodzić na nowe. Brak w przedsiębiorstwie wysokiej klasy specjalistów przygotowujących ofertę ma w tym przypadku średnie znaczenie.

Kolejne przedsiębiorstwo deklaruje, że zawsze weryfikuje dane zawarte w dokumentach określających zakres rzeczowy zamówienia. Weryfikacja ta najczęściej przybiera postać wizji lokalnej. W przedsiębiorstwie sporządzający kalkulację dokonuje oglądu terenu wraz z porównaniem rzeczywistych warunków realizacji z przedstawionymi w zamówieniu. Koszty, które są najczęściej ponoszone, to kwoty przeznaczone na badania geologiczne. Przyszły kierownik budowy nie uczestniczy w procesie sporządzania oferty. Koszty przygotowania oferty przetargowej stanowią w tym przypadku średnio 0,1 – 2% ceny ofertowej. Przygotowaniem oferty zajmują się w badanym przedsiębiorstwie dwie osoby. Brak jest dodatkowych osób wyznaczonych do przygotowywania oferty. Koszty ponoszone w tym przypadku związane są z zaświadczeniami oraz badaniami, ale nie są one duże.

Zdaniem kierownictwa, największy wpływ na niski poziom ceny ofertowej ma znalezienie tanich dostawców materiałów budowlanych. Duże znaczenie mają też: dobra organizacja procesu wykonania zadania, znalezienie sprawdzonych podwykonawców robót, posiadanie środków finansowych niezbędnych do zapewnienia płynnego wykonywania robót oraz krótki termin wykonania. W średnim stopniu na najniższy poziom cen oferty wpływają dobre relacje z zamawiającym, umożliwiające zmianę wynagrodzenia. W przypadku czynników najczęściej powodujących występowanie na przetargach ofert na bardzo niskim poziomie cenowym, największy wpływ na to mają brak dalszego frontu robót w przedsiębiorstwie, co wymusza stosowanie cen dumpingowych, oraz chęć wykonywania robót bez uzyskania większego zysku, żeby przez cały okres działalności otrzymywać zlecenia na wykonywanie prac. Duże znaczenie mają również niezamierzone błędy rachunkowe w trakcie sporządzania kalkulacji. Na bardzo niski poziom cen w nieznacznym stopniu wpływają celowe nieuwzględnianie wszystkich elementów kosztów wykonania zadania, z perspektywą przerzucenia ich na podwykonawców, chęć wejścia na nowy rynek oraz brak w przedsiębiorstwie wysokiej klasy specjalistów przygotowujących ofertę.

Kierownictwo trzeciego badanego przedsiębiorstwa deklaruje, że istotnymi dla nich dokumentami SIWZ, będącymi podstawą do wyceny robót, są także program funkcjonalno-użytkowy (PFU) oraz warunki szczególne kontraktu (WSK) do warunków

ogólnych FIDiC. Badane przedsiębiorstwo zawsze w całości weryfikuje dane zawarte w dokumentach określających zakres rzeczowy zamówienia. Sporządzający kalkulację dokonuje oglądu terenu wraz z porównaniem rzeczywistych warunków realizacji z przedstawionymi w zamówieniu i ponosi przy tym najczęściej koszty w przypadku wprowadzenia procedury D&B (ang. Design and Build – zaprojektuj i wybuduj), gdzie wykonuje się pomiary geodezyjne, badania geologiczne i ekspertyzy prawne. W przeciwnym przypadku wykonuje się tylko wizję lokalną placu budowy. W badanej firmie przyszły kierownik budowy/dyrektor kontraktu nie zawsze uczestniczy w procesie sporządzania oferty. W przypadku takiego uczestnictwa jest to wizja lokalna oraz udział w kalkulacjach kluczowych elementów kosztotwórczych. Koszty przygotowania oferty przetargowej stanowią w cenie ofertowej średnio 0,1 – 2%.

W przypadku czynników, które w najwyższym stopniu decydują o najniższym poziomie cenowym oferty, kierownictwo przedsiębiorstwa wskazuje znalezienie tanich dostawców materiałów budowlanych oraz sprawdzonych podwykonawców robót, a także dokonanie optymalizacji rozwiązań projektowych (value engineering). Duże znaczenie ma w tym przypadku posiadanie środków finansowych niezbędnych do zapewnienia płynnego wykonywania robót. Dobra organizacja procesu wykonania zadania ma średnie znaczenie, a dobre relacje z zamawiającym, umożliwiające zmianę wynagrodzenia, mają bardzo małe znaczenie.

Czynniki, które najczęściej powodują występowanie na przetargach ofert na bardzo niskim poziomie cenowym to: brak dalszego frontu robót w przedsiębiorstwie, co wymusza stosowanie cen dumpingowych, oraz osobiste strategie managerów wyższego szczebla. Duże znaczenie odgrywiają, celowe nieuwzględnianie wszystkich elementów kosztów wykonania zadania, z perspektywą przerzucenia ich na podwykonawców, oraz chęć wejścia na nowy rynek. Niezamierzone błędy rachunkowe w trakcie sporządzania kalkulacji odgrywiają średnie znaczenie, a małe znaczenie ma brak w przedsiębiorstwie wysokiej klasy specjalistów przygotowujących ofertę.

6. Podsumowanie

Na podstawie literatury oraz prowadzonych analiz można stwierdzić, że realizacja celów gospodarczych wynikających z prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych powinna generować najwyższą efektywność wydatkowanych środków. Jednak sprawnie funkcjonujący system zamówień publicznych ma na celu ochronę nie tylko wydatkowanych środków o charakterze publicznym, ale też interesów zarówno zamawiających, jak i wykonawców.

Z przeprowadzonych analiz statystycznych związanych z rynkiem zamówień publicznych wynika, że:

- istnieje duże zróżnicowanie cenowe ofert przetargowych na wykonanie inwestycji drogowych, średnio w przedziale od 17% do 216% w stosunku do szacowanej wartości zamówienia;
- zwiększa się liczba kryteriów oceny ofert przyjmowanych w postępowaniu przetargowym, a najczęściej stosowanymi kryteriami, poza tymi związanymi z ceną, są: krótki termin realizacji zamówienia, wydłużone okres i warunki gwarancji oraz ponadprzeciętna jakość wykonania robót;
- spada udział kryterium cenowego przy ocenie ofert o ok. 30 punktów procentowych;
- utrzymuje się duże zainteresowanie zamówieniami publicznymi, o czym świadczy liczne uczestnictwo w przetargach – dominanta stanowiła 7 ofert w przetargu nieograniczonym.

Z badań jakościowych prowadzonych w przedsiębiorstwach budowlanych wynika, że podstawą wyceny robót są: przedmiar robót, dokumentacja projektowa i specyfikacje techniczne, a w przypadku systemu D&B także program funkcjonalno-użytkowy. Bez wskazanych dokumentów nie można dokonać rzetelnej wyceny robót budowlanych. Przedsiębiorstwa sprawdzają dane zawarte w powyższych dokumentach, ponieważ bez ich weryfikacji istnieje duże ryzyko niedoszacowania wartości zadania, co obarcza kosztami jedynie wykonawcę. Sporządzający kalkulację zazwyczaj dokonuje oglądu terenu i porównuje rzeczywiste warunki realizacji z tymi, które są przedstawione w specyfikacji zamówienia. Koszty przygotowywania oferty stanowią zazwyczaj do 2% wartości kontraktu i drastycznie wzrastają w przypadku tworzenia oferty wykonawczej łącznie z projektowaniem. Wydaje się, że ten sposób kontraktowania robót jest zbyt kosztowny dla wykonawców i obciążony jest zbyt dużym ryzykiem zarówno dla wykonawcy (możliwość niedoszacowania wartości robót), jak i dla zamawiającego (możliwość zbyt oszczędnego i niepełnego zrealizowania programu funkcjonalno-użytkowego).

Spośród czynników decydujących o poziomie wartościowym oferty największe znaczenie mają: dostęp do tanich dostawców materiałów budowlanych, a także sprawdzeni podwykonawcy robót oraz właściwa organizacja procesu wykonania zadania z prowadzeniem optymalizacji rozwiązań projektowych (value engineering). Do czynników, które w największym stopniu mają wpływ na występowanie w przetargach ofert na bardzo niskim poziomie cenowym można zaliczyć: brak zabezpieczonej ciągłości frontu robót w przedsiębiorstwie oraz celowe nieuwzględnianie wszystkich elementów kosztów wykonania zadania, z perspektywą przerzucenia tych kosztów na podwykonawców. Przy wdrożonych europejskich procedurach zarządzania realizacją kontraktu (FIDiC), zniżanie ceny ofertowej, z myślą o podwyższeniu wynagrodzenia (roboty dodatkowe) dzięki dobrym relacjom z zamawiającym, jest mało prawdopodobne.

Sam sektor zamówień publicznych w Polsce wymaga jeszcze wielu zmian, co potwierdzają zrealizowane badania. Zintegrowane działania zamawiających oraz wykonawców mogą przyczynić się w dużej mierze do poprawy funkcjonowania dotychczasowego systemu i podniesienia społecznej efektywności wydatkowanych środków.

Bibliografia

1. Alexy R.: On the Structure of Legal Principles. *Ratio Iuris*, No.13/2000.
2. Begg D., Fischer S., Dornbusch R.: *Ekonomia-Mikroekonomia*. PWE, Warszawa 2003.
3. Korpowicz Ł., Nowak H.: *Zamówienia publiczne w perspektywie przepisów unijnych i krajowych*. Księgarnia Akademicka, Kraków 2013.
4. Matwiejczuk W., Matwiejczuk T.: *Koncepcja usprawnienia procesu ofertowania w przetargach publicznych*. *Prace Naukowe UE we Wrocławiu*, nr 348/2014.
5. Matwiejczuk W., Matwiejczuk T.: *Objectification of Public Procurement Process by the Use of Electronic Services*. 20th International Scientific Conference: Economics and Management 2015, ICEM'2015, [dokument elektroniczny], Kaunas, May 6-8. 2015.
6. Okręglińska M.: *Zarządzanie płynnością finansową polskich przedsiębiorstw w warunkach dekoniunktury gospodarczej – wybrane aspekty*. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, s. Organizacja i Zarządzanie*, z. 74, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2014.
7. Panasiuk A.: *System zamówień publicznych*. Public Procurement Legal Publisher, Warszawa 2013.
8. Sierpińska M., Wędzki D.: *Zarządzanie płynnością finansową w przedsiębiorstwie*. PWN, Warszawa 1998.
9. Ustawa dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, DzU 2004, nr 19, poz. 177.
10. *Informator Urzędu Zamówień Publicznych nr 6/2014*, strona internetowa: <http://www.uzp.gov.pl> [dostęp: 12.06.2015 r.].

Abstract

The aim of the article is to identify the factors determining the possibility of varying the price level offered by the different participants in tenders for construction works, which will allow to propose an offer in the highest degree that meets the criteria set by the customer, as well as will bring benefits the contractor. The study was based on a statistical analysis of changes in evaluation criteria used in the tender; overview of selected results of tender procedures in the field of investments and structured interviews with managers of companies participating in tenders. As a result of the study, the level of differentiation of price tenders was determined and the factors determining these differences were identified. It was also

determined factors that force contractors to shape their offer at the lowest price level. The studies broaden the theoretical knowledge about the determinants of the effectiveness of the procurement process. The results can be used by the contracting authority and the contractors in the process of procurement.