

Nr 57



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Analizy i Opinie
Analyses & Opinions

**Wykorzystanie narzędzi
elektronicznych w obszarze
zamówień publicznych jako sposób
przeciwdziałania zjawisku
korupcji w Polsce**

Piotr Wiśniewski

Wykorzystanie narzędzi elektronicznych w obszarze zamówień publicznych jako sposób przeciwdziałania zjawisku korupcji w Polsce

Piotr Wiśniewski

- *Zjawiskom korupcyjnym w obszarze zamówień publicznych można skutecznie przeciwdziałać wykorzystując narzędzia elektroniczne.*
- *Wpływ różnorodnych narzędzi elektronicznych na transparentność i przejrzystość zamówień publicznych został doceniony i jest wykorzystywany w wielu państwach na całym świecie.*
- *Przedstawione rekomendacje dotyczą możliwości wykorzystania narzędzi elektronicznych w walce ze zjawiskiem korupcji w polskim systemie zamówień publicznych.*

Aukcja elektroniczna

Jednym z najbardziej obiecujących instrumentów udzielania zamówień publicznych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii jest aukcja elektroniczna. Aukcje przeprowadzane w Internecie (aukcje elektroniczne lub internetowe) zdobywają coraz większą popularność, a korzyści związane z ich stosowaniem w sektorze prywatnym uitorowały temu instrumentowi drogę do sektora publicznego.

Spośród wielu korzyści wynikających z zastosowania aukcji elektronicznej w zamówieniach publicznych szczególne znaczenie należy przypisać korzyściom cenowym (niższe ceny dóbr i usług kontraktowanych przez zamawiających). Korzyści te mają swoje źródło w przejrzystości postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Przejrzystość ta, po pierwsze, oznacza łatwiejszy dostęp do informacji o zamówieniach publicznych i

łatwiejszy dostęp do udziału w tych postępowaniach, po drugie, wpływa na zwiększenie rywalizacji pomiędzy oferentami. Zjawiska te powodują, iż zamawiający kontraktuje dobra po niższych cenach niż w analogicznym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonym w formie pisemnej np. w trybie przetargu nieograniczonego.

W marcu 2004 r. weszła w życie ustawa Prawo zamówień publicznych. W ustawie tej została uregulowana instytucja aukcji elektronicznej, jako tryb udzielenia zamówienia publicznego.

W odróżnieniu od regulacji zawartych w tzw. nowych dyrektywach Unii Europejskiej dotyczących zamówień publicznych (gdzie aukcja elektroniczna jest etapem postępowania), w polskim Prawie zamówień publicznych aukcja elektroniczna jest samoistnym trybem udzielenia zamówienia publicznego. Zgodnie z art. 74 ust. 2, Prawo zamówień publicznych dopuszcza możliwość udzielania zamówień w trybie aukcji elektronicznej, jeżeli przedmiotem zamówienia publicznego są dostawy powszechnie dostępne, o ustalonych standardach jakościowych. Pod pojęciem tym rozumie się dostawy typowe w danej branży, np. dostawy gotowych wyrobów katalogowych o małym stopniu złożoności, produktów spożywczych różnego asortymentu, materiałów biurowych, powszechnie stosowanych leków itp., jeżeli są one świadczone przez większość podmiotów z branży. Ustawodawca umożliwił przeprowadzanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie aukcji elektronicznej w odniesieniu do zamówień publicznych o wartości poniżej 60.000 euro.

Wyżej przytoczone przepisy rysują aukcje elektroniczną jako tryb udzielenia zamówienia

publicznego, którego zastosowania napotyka szereg ograniczeń, co w przełożeniu na praktykę oznacza, iż aukcja elektroniczna stosowana jest niezwykle rzadko. Część wspomnianych ograniczeń może zostać wyeliminowanych przez projektowaną obecnie nowelizację ustawy o zamówieniach publicznych. Projekt ten dotychczasową aukcję elektroniczną - jako samodzielny tryb udzielenia zamówienia publicznego, nazywa licytacją. Obok licytacji wprowadza aukcję elektroniczną w nowym znaczeniu - jako możliwy do wykorzystania przez zamawiających etap (tzw. dogrywka) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w przypadku przetargu nieograniczonego, ograniczonego oraz negocjacji z ogłoszeniem. Taka regulacja z pewnością przyczyni się do częstszego wykorzystania aukcji elektronicznej. Przede wszystkim dlatego, iż w dogrywce kryteriami oceny ofert mogą być kryteria określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, umożliwiające automatyczną ocenę oferty, a więc również inne niż cena kryteria. Krytycznie należy się jednak odnieść do pozostawienia w projekcie ustawy szeregu ograniczeń (np. zawężenie zastosowania wyłącznie do dostaw powszechnie dostępnych, poniżej 60.000 euro, z jedynym kryterium oceny ofert tj. ceną) dotyczących instytucji licytacji – jako samodzielnego trybu udzielenia zamówienia publicznego. Taka regulacja pozostaje w „defensywie” w stosunku do nowych dyrektyw Unii Europejskiej oraz możliwości technicznych, jakie dają nowoczesne technologie.

Docelowo aukcja elektroniczna mogłaby być przeprowadzana z wykorzystaniem strony internetowej Urzędu Zamówień Publicznych. Urząd Zamówień Publicznych po pierwsze, zarządzałby (odpowiadał za systemy teleinformatyczne uży-

wane do przeprowadzenia aukcji elektronicznej oraz program, który tę aukcję by obsługiwał) utworzonym w tym celu serwerem aukcyjnym, po drugie, udostępniłby serwer aukcyjny zainteresowanym zamawiającym bez ograniczeń. Przyjęcie takiego rozwiązania oznaczałoby, że Urząd Zamówień Publicznych pełniłby funkcję organizatora aukcji, działającego na podstawie stosownego upoważnienia (na podstawie przepisu ustawy, porozumienia administracyjnego, czy też w odniesieniu do zamawiających nie będących *statio fisci* Skarbu Państwa – na podstawie umowy zlecenia). Za taką propozycją przemawiać mogą następujące argumenty: a) w zasadzie nieograniczony dostęp do aukcji elektronicznej ze strony zainteresowanych zamawiających - nawet ci, którzy nie posiadają odpowiednich systemów teleinformatycznych i oprogramowania mogliby korzystać z tego trybu udzielania zamówień publicznych, b) niskie koszty „obsługi” aukcji elektronicznej – serwer aukcyjny byłby zarządzany i utrzymywany „po kosztach” przez Urząd Zamówień Publicznych, co oznacza brak potrzeby wyposażania zamawiających w systemy teleinformatyczne i oprogramowanie; Urząd Zamówień Publicznych mógłby pobierać „opłaty” od oferentów za umożliwienie udziału w

aukcji elektronicznej, z przeznaczeniem na obsługę i rozwój tego systemu, c) nie do przecenienia są również korzyści systemowe. Przeprowadzanie aukcji z wykorzystaniem jednej, wyspecjalizowanej internetowej strony rządowej zapewniałoby łatwiejszy dostęp do rynku zamówień publicznych oraz zwiększenie przejrzystości postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a ponadto stwarzałoby doskonałe nieporównywalnie większe możliwości kontroli tych postępowań, a co za tym idzie - sprzyjało ograniczeniu korupcji. Te wszystkie elementy wzięte razem przekładałyby się na wzrost zainteresowania zamówieniami publicznymi, a co z tym związane – pociągałoby za sobą wzrost zaufania do administracji publicznej. Ponadto serwer aukcyjny Urzędu Zamówień Publicznych mógłby zostać w przyszłości zintegrowany w jedną całość tworząc publiczną elektroniczną platformę przetargową, która zapewniałaby w pełni zautomatyzowany: dostęp do informacji o zamówieniach publicznych (elektroniczny Biuletyn Zamówień Publicznych), elektroniczną obsługę procesu udzielania zamówień publicznych (m.in. dostęp do specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wymianę informacji pomiędzy zamawiającym a wykonawcami).

Narzędzia elektroniczne umożliwią dostęp do informacji na temat zamówień publicznych

Kolejnym rozwiązaniem uregulowanym w Prawie zamówień publicznych, w którym zastosowanie narzędzi elektronicznych może przeciwdziałać zjawiskom korupcyjnym, jest instytucja ogłoszeń o za-

mówieniach publicznych. W odniesieniu do zamówień o wartości poniżej 60.000 euro zamawiający są obowiązani do publikacji ogłoszeń w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie oraz na własnej stronie internetowej, o

ile taką stronę posiadają. Zwraca uwagę fakt, iż ogłoszenia o zamówieniach publicznych poniżej wspomnianego progu 60.000 euro nie trafiają do szerszego grona odbiorców, co niewątpliwie sprzyja zjawiskom korupcyjnym. Regulacji tej co do zasady nie zmienia projektowana nowelizacja ustawy. Projekt wprowadza jedynie możliwość opublikowania w Biuletynie Zamówień Publicznych (prowadzonym przez UZP), na wniosek zamawiającego, w uzasadnionych przypadkach ogłoszeń o zamówieniach, których wartość nie przekracza 60.000 euro. Rozwiązanie takie jest dalece niewystarczające i zasługuje na krytykę. Już na etapie projektowania ustawy Prawo zamówień publicznych postulowano, w tym czynił to autor niniejszego opracowania, objęcie obowiązkiem publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych wszystkich ogłoszeń o zamówieniach publicznych bez względu na ich wartość. Wydaje się, iż do postulatu powyższego należy pilnie powrócić, a nawet pokusić się o rozważenie objęcia obowiązkiem publikacji wszystkich zamówień (w tym również tych, które ze względu na wartość poniżej 6.000 euro nie są kwalifikowane jako zamówienia publiczne). Docelowo należy także rozważyć

objęcie takim obowiązkiem informacji o zamiarze udzielenia zamówień, w tym niepublicznych, bez względu na ich wartość (kto lepiej skontrolowałby dopuszczalność udzielenia zamówienia np. w trybie zamówienia z wolnej ręki niż inni wykonawcy, poza tym sam fakt publikowania zamiaru udzielenia zamówienia z wolnej ręki działałby prewencyjnie). Co więcej zasadnym (i możliwym do przeprowadzenia od strony technicznej) wydaje się stworzenie możliwości zastosowania przez Urząd Zamówień Publicznych takiego narzędzia elektronicznego, które pozwalałoby zainteresowanym wykonawcom uzyskiwać informacje na temat ogłoszeń o zamówieniach (w tym o zamówieniach niepublicznych) według zdefiniowanego kryterium, np. wykonawcom operującym w obszarze robót budowlanych o ogłoszeniach na roboty budowlane. I co najważniejsze zainteresowani wykonawcy mieliby dostęp do wszystkich ogłoszeń gromadzonych w jednym miejscu. Wydaje się, iż wyposażenie w taką wiedzę zainteresowanych wykonawców poprawiłoby przejrzystość systemu i tym samym przyczyniłoby się do zmniejszenia zjawisk korupcyjnych.

Dokumentacja postępowań powinna być dostępna w Internecie

Jedną z zasad systemu zamówień publicznych jest zasada jawności. Regulacja ta zapewnia dostęp każdemu zainteresowanemu do dokumentacji z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wsparcie tego rozwiązania stosownym narzędziem elektronicz-

nym pozwalającym na udostępnianie dokumentacji za pomocą Internetu, niewątpliwie przyczyniłoby się do realizacji wspomnianej zasady w większym stopniu, a co za tym idzie zapewne miałyby wpływ na redukcję zjawisk korupcyjnych.

Należy stworzyć Publiczną Elektroniczną Platformę Przetargową

Wprowadzenie przedstawionych narzędzi elektronicznych, w szczególności wprowadzenie obowiązków publikowania informacji o zamiarze udzielenia zamówienia bez względu na jego wartość, udostępnianie przez Urząd Zamówień Publicznych odpowiednio przetworzonych informacji na temat zamówień zainteresowanym wykonawcom, wprowadzenie obowiązku publikowania dokumentacji z postępowań, a także wprowadzenie rozwiązań pozwalających na szersze wykorzystanie aukcji elektronicznej, czy też projektowanych przepisów dotyczących centralnych zamawiających,

mogłoby w konsekwencji doprowadzić do powstania publicznej elektronicznej platformy przetargowej. Platforma taka byłaby miejscem, w którym można by było uzyskać wiedzę na temat ogłoszeń o zamówieniach, przeprowadzonych postępowaniach i dokumentacji, czy wreszcie miejscem w którym dostępne by były zarówno dla zamawiających, jak i wykonawców, narzędzia elektroniczne pozwalające na kontraktowanie (np. aukcja elektroniczna, katalogi elektroniczne), czy też wreszcie miejscem gdzie centralny zamawiający dokonywałby zakupów dla administracji publicznej.

Podsumowanie

Zjawiskom korupcyjnym w zamówieniach publicznych można przeciwdziałać lub je minimalizować wykorzystując narzędzia elektroniczne. Wszędzie tam, gdzie postępowanie jest jawne i przeprowadzane za pomocą narzędzi elektronicznych zmniejsza się bowiem możliwość nieuprawnionych ingerencji w przebieg postępowania, a to z kolei eliminuje zachowania korupcyjne.

Można powiedzieć, iż rozwiązania zawarte w ustawie Prawo zamówień publicznych (przede wszystkim aukcja elektroniczna) stanowiły swego rodzaju pierwszy krok w kierunku szerszego zastosowania narzędzi elektronicznych w systemie zamówień publicznych. Wydaje się, iż chcąc z

jednej strony wpisać się w rozwój nowoczesnych technologii, z drugiej zaś budować przejrzysty system zamówień publicznych i w ten sposób przeciwdziałać zjawiskom korupcyjnym, należy w możliwie krótkim czasie uczynić następny krok - przyjąć rozwiązania wykorzystujące narzędzia elektroniczne w zamówieniach publicznych, tak aby docelowo utworzyć Publiczną Elektroniczną Platformę Przetargową.

Podsumowując niniejsze rozważania proponuje się pod rozwagę następujące rekomendacje:

- 1) utworzenie Publicznej Elektronicznej Platformy Przetargowej,

- 2) wprowadzenie obowiązku przekazywania do Urzędu Zamówień Publicznych, za pomocą internetowego formularza umieszczonego na stronie Urzędu, celem publikacji w „elektronicznym” Biuletynie Zamówień Publicznych wszystkich ogłoszeń o zamówieniach publicznych, a docelowo informacji o zamiarze udzielenia zamówień, w tym niepublicznych, bez względu na ich wartość,
- 3) wprowadzenie możliwości uzyskiwania przez zainteresowanych wykonawców informacji o wszystkich zamówieniach – informacje takie generowałby system informatyczny zarządzany przez Urząd Zamówień Publicznych,
- 4) wprowadzenie obowiązku zamieszczania przez zamawiających w Internecie dokumentacji z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- 5) wprowadzenie rozwiązań pozwalających na lepsze wykorzystanie aukcji elektronicznej, w szczególności: a) podwyższenie progu wartości zamówienia publicznego, do którego możliwe byłoby udzielenie zamówienia publicznego w trybie aukcji elektronicznej, b) objęcie możliwością udzielania zamówień publicznych w trybie aukcji elektronicznej oprócz dostaw co najmniej prostych usług, c) dopuszczenie możliwości dokonywania oceny ofert składanych w toku aukcji elektronicznej w oparciu o inne niż cena kryteria oceny ofert poddające się kwantyfikacji.

Piotr Wiśniewski – ekspert Instytutu Zamówień Publicznych, członek Kolegium Redaktorskiego czasopisma „*Prawo Zamówień Publicznych*”, członek Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Konsultantów Zamówień Publicznych, pracował w Urzędzie Zamówień Publicznych, gdzie uczestniczył w opracowaniu projektu ustawy - Prawo zamówień publicznych. Autor licznych publikacji z zakresu zamówień publicznych.

Tekst powstał w ramach projektu „*eGovernment jako środek walki z korupcją w życiu publicznym*” realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych. Partnerem projektu jest ComputerLand.

**Analizy i Opinie
Nr 57, styczeń 2006**

Redagują: dr Jacek Kucharczyk,
Mateusz Fałkowski,
e-mail: mateusz.falkowski@isp.org.pl
Jarosław Cwiek-Karpowicz,
e-mail: jarek.cwiek-karpowicz@isp.org.pl
Projekt graficzny: Andrzej Jasiocha
e-mail: jasio70@interia.pl

Instytut Spraw Publicznych
Adres: ul. Szpitalna 5 lok. 22
00-031 Warszawa, Polska
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl