

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 450

Polityka ekonomiczna



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Anna Grzybowska, Aleksandra Śliwka

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych Wydawnictwa
www.pracenaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-617-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Lyubov Andrushko: Prognozowanie pozyskania drewna w Polsce na podstawie danych GUS / Roundwood production forecasting in Poland, on the basis of the data of the central statistical office.....	13
Tomasz Bernat: Przedsiębiorczość i oczekiwania większych zarobków a ryzyko podjęcia działalności / Entrepreneurship and higher earnings expectations vs. risk of business set up.....	25
Beata Bieńkowska: Spółdzielnie socjalne – szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce / Social cooperatives – opportunities and threats for social entrepreneurship development in Poland.....	35
Wioletta Bieńkowska-Gołasa: Produkcja i wykorzystanie energii elektrycznej na Mazowszu z uwzględnieniem OZE / Production and use of electricity in Mazowsze with the consideration of renewable energy sources.....	46
Agnieszka Biernat-Jarka: Dzierżawa jako sposób zwiększenia powierzchni gospodarstw rolnych w województwie mazowieckim / Leasing as a method of farms' area increase in Mazowsze Voivodeship.....	56
Krystyna Bobińska: Miejsce kraju w rankingach wieloczynnikowych jako podstawa do identyfikacji nieuruchomionych rezerw rozwoju gospodarczego / The place of the country in the multifactoral ratings as a basis for identification of the hidden reserves for economic growth.....	68
Malgorzata Bogusz, Sabina Ostrowska: Wybrane problemy polityki społecznej i zdrowotnej wobec osób starszych na poziomie lokalnym – sztuka partycypacji / Chosen problems of social and health policy for seniors at local level – the capability of participation.....	82
Przemysław Borkowski: Problemy prowadzenia rachunku kosztów i korzyści w inwestycjach infrastrukturalnych / Challenges in optimising cost-benefit analysis in infrastructure projects.....	91
Barbara Chmielewska: Dysproporcje w jakości życia ludności wiejskiej i miejskiej a polityka ich zmniejszania / Disparities in quality of life of rural and urban population vs. policy of its reduction.....	103
Kazimierz Cyran: Postrzeganie marek własnych produktów żywnościowych a perspektywy ich rozwoju / The perception of private labels of food products vs. the prospects for their development.....	114
Sławomir Dybka: Skuteczność promocji w Internecie – perspektywa klienta / Effectiveness of the Internet promotion – customer perspective.....	125
Malgorzata Gasz: Priorytety rozwoju innowacyjności polskiej gospodarki / Priorities of Polish economy innovation development.....	138

Aleksandra Gąsior: Poziom rozwoju transportu jako determinanta procesu restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw / The level of transport as a determinant of the process of large enterprises restructuring	150
Edyta Gąsiorowska-Mącznik: Przedsiębiorczość w strategiach gmin województwa świętokrzyskiego / Entrepreneurship in strategies of municipalities of Świętokrzyskie Voivodeship	161
Jarosław Górecki, Jadwiga Bizon-Górecka: Analiza zachowania inwestorów w odniesieniu do kryterium ceny za roboty budowlane / Behavior of investors and price for construction works.....	172
Artur Grabowski: Wolność prowadzenia działalności gospodarczej w obszarze sportu profesjonalnego / Freedom of business activity in the area of professional sport.....	182
Sylvia Guzdek: Kooperacja jako główna forma współpracy przedsiębiorstw w międzynarodowych sieciach biznesowych / Cooperation as the main form of cooperation in international networks of business	191
Marcin Halicki: The Foster-Hart measure as a tool for determining the set of risky portfolios that do not expose the investor to the bankruptcy / Miara Foster-Harta jako narzędzie do wyznaczania zbioru ryzykownych portfeli, które nie narażają inwestora na bankructwo.....	205
Mateusz Halka: Wykonawcy robót budowlanych na rynku zamówień publicznych a ich kondycja ekonomiczno-finansowa / Construction contractors on the public procurement market vs. their economic and financial standing	217
Tomasz Holecki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Agnieszka Bubel, Karolina Sobczyk: Finansowe konsekwencje realizacji dyrektywy transgranicznej w ochronie zdrowia / Financial consequences of the implementation of the cross-border healthcare directive	229
Żaklina Jabłońska: Marketing relacji i CSR jako narzędzia budowania przewagi konkurencyjnej przez franchyzodawców branży gastronomicznej w Polsce / Relationship marketing and CSR as tools for building of competitive advantage by franchisors of foodservice industry in Poland	241
Sławomir Jankiewicz: Wpływ bezpieczeństwa energetycznego na rozwój gospodarczy w Polsce / The impact of energy security to the economic development in Poland	251
Emilia Jankowska: Zróżnicowanie infrastruktury transportowej w kontekście polityki Unii Europejskiej / The diversity of transport infrastructure in the context of the EU policy	260
Bożena Karwat-Woźniak, Paweł Chmieliński: Przemiany w strukturze agrarnej polskiego rolnictwa i wpływ wybranych instrumentów WPR na te procesy / Changes in the agrarian structure of Polish agriculture and the impact of selected CAP measures on these processes	272

Ewa Koloszyż: Światowy rynek mleka – wybrane zagadnienia / World dairy market – selected issues	287
Agnieszka Komor: Wybrane uwarunkowania strukturalne decyzji lokalizacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw / Chosen structural conditions of localization decisions concerning small and midium enterprises.....	298
Aleksandra Koźlak, Barbara Pawłowska: Współczesne wyzwania europejskiej polityki transportowej / Current challenges of European transport policy	311
Hanna Kruk, Anetta Waśniewska: Parki krajobrazowe i narodowe jako element rozwoju zrównoważonego na przykładzie gmin województwa wielkopolskiego / National and landscape parks as part of sustainable development. Case study: Wielkopolska Voivodeship communes	323
Anna Krzysztofek: Dyrektywa 2014/95/UE oraz wynikające z niej zmiany / Directive 2014/95/EU, and changes resulting from it	334
Władysława Łuczka: Ekologiczna gospodarka żywnościowa w województwie wielkopolskim w okresie integracji z Unią Europejską / Ecological food economy in Wielkopolska Voivodeship in the time of accession into the European Union	347
Aleksandra Majda: The analysis of succession strategy, success determinants in Polish family business – case study / Analiza determinant sukcesu strategii sukcesyjnej w polskich przedsiębiorstwach rodzinnych – studium przypadku.....	357
Janusz Majewski: Problem wyceny zapyłania jako usługi środowiskowej / The problem of the valuation of pollination as environment service	369
Arkadiusz Malkowski: Ruch graniczny jako czynnik rozwoju regionu przygranicznego na przykładzie pogranicza zachodniego Polski / Border traffic as a factor in the development of border regions on the example of the borderland of Western Poland.....	378
Grażyna Michalczyk, Agnieszka Zalewska-Bochenko: Platforma e-PUAP jako przykład elektronicznej usług administracji publicznej dla ludności / e-PUAP as an example of electronic services of public administration for the citizens	390
Danuta Mierzwa, Małgorzata Krotowska: Czynniki ekonomiczno-społeczne integracji poziomej rolników – raport z badań / Economic and social factors of horizontal integration of farmers – study report	399
Karolina Olejniczak: Czynniki rozwoju obszarów funkcjonalnych w świetle badań empirycznych / Factors of functional areas development in the light of empirical research	410
Dorota Pasińska: Polski rynek drobiu po wstąpieniu do Unii Europejskiej / Polish poultry market after the accession to European Union	421
Ewa Polak, Waldemar Polak: Wskaźniki dotyczące zdrowia i opieki zdrowotnej jako mierniki jakości życia w Polsce na tle wybranych państw /	

Indices referring to health care as the measure of life quality in Poland in comparison to selected countries.....	433
Adriana Politaj: Zakłady aktywności zawodowej oraz zakłady pracy chronionej jako pracodawcy osób niepełnosprawnych w Polsce / Vocational development centres and sheltered workshops as employers of handicapped persons in Poland	446
Iwona Pomianek: Klasyfikacja gmin miejsko-wiejskich w Polsce według poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego / Classification of semi-urban communes in Poland by the level of socio-economic development	458
Zdzisław W. Puślecki: Current re-shaping of international business / Obecne zmiany kształtu biznesu międzynarodowego	471
Magdalena Ratalewska: Rozwój sektora kreatywnego gier komputerowych w Polsce / The development of the creative industries sector of computer games in Poland.....	491
Jarosław Ropęga: Czynniki niepowodzeń gospodarczych małych przedsiębiorstw w aspekcie nowego paradygmatu cywilizacyjnego / Failure factors of small enterprises in the context of new paradigm of civilization ...	501
Robert Rusielik: Wykorzystanie alternatywnych indeksów produktywności do pomiaru efektywności rolnictwa w Polsce / Alternative productivity indexes for measuring agricultural efficiency in Poland.....	514
Izabela Serocka: Znaczenie czynników lokalizacji przedsiębiorstw a aktywność władz lokalnych gmin województwa warmińsko-mazurskiego / The importance of business location factors vs. the activity of Warmia and Mazury Voivodeship local authorities.....	524
Katarzyna Smędzik-Ambroży, Joanna Strońska-Ziemiann: Rozwój lokalny na obszarach wiejskich o zróżnicowanym rolnictwie (przypadek podregionu pilskiego na tle sytuacji w Wielkopolsce) / Local development in rural areas with diversified agriculture (the case of pilski subregion on the background of the situation in Wielkopolska).....	538
Karolina Sobczyk, Tomasz Holecki, Joanna Woźniak-Holecka, Michał Wróblewski: Wykorzystanie środków publicznych w walce z wykluczeniem cyfrowym na poziomie samorządowym / Public funds use against digital exclusion at the level of self-government	550
Michał Świtłyk: Efektywność techniczna gospodarstw mlecznych w Polsce w latach 2009-2011 / Technical efficiency of dairy farms in Poland in 2009-2011.....	561
Dariusz Tłoczyński: Konkurencja pomiędzy przewoźnikami Ryanair i Wizz Air jako element rozwoju polskiego rynku usług transportu lotniczego / Competition between Ryanair and Wizz Air as an element of development of Polish air transport market	570

Weronika Toszewska-Czerniej: Productivity of service delivery process as a factor affecting the level of differentiation / Produktywność procesu usługowego jako czynnik kształtujący poziom zróżnicowania	584
Roman Tylżanowski: Stymulatory procesów transferu technologii w przedsiębiorstwach przemysłowych wysokiej techniki w Polsce / Stimulators of technology transfer processes in high-tech manufacturing sector in Poland	594
Małgorzata Wachowska: Czas pozyskiwania cudzych idei przez przemysł. Doświadczenia Polski / Adoption time of others' ideas by industry. Experience of Poland	606
Agnieszka Werenowska: Kierunki zmian na rynku niskokosztowych linii lotniczych / Directions of changes in the market of low-cost airlines.....	616
Barbara Wieliczko: Wspólna Polityka Rolna a zarządzanie ryzykiem w rolnictwie / Common agricultural policy vs. risk management in agriculture	626
Artur Wilczyński: Progi rentowności w gospodarstwach mlecznych w latach 2013-2020 / Break-even point analysis for dairy farms in 2013-2020	633
Jarosław Wołkonowski: Handel zagraniczny Litwy w latach 2012-2015 a sankcje gospodarcze przeciw Rosji / Lithuanian foreign trade in the years 2012-2015 vs. economic sanctions against Russia	644
Arkadiusz Zalewski: Uwarunkowania regionalnego zróżnicowania poziomu nawożenia mineralnego w Polsce / Determinants of regional differences of level of mineral fertilization in Poland.....	658
Anna Zielińska-Chmielewska, Mirosław Walawski: The use of futures rapeseed contracts exemplified by a trading company in Poland / Zastosowanie kontraktów <i>futures</i> na rzepak przez przedsiębiorstwa handlowe w Polsce	669

Wstęp

Z wielką przyjemnością oddajemy w Państwa ręce publikację pt. *Polityka ekonomiczna*, wydaną w ramach Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Opracowanie składa się z 58 artykułów (w tym 5 w języku angielskim), w których Autorzy prezentują wyniki badań dotyczących zagadnień związanych z funkcjonowaniem współczesnych systemów gospodarczych w zakresie polityki gospodarczej. Tematyka podjęta w artykułach jest stosunkowo szeroka – mieści się w czterech obszarach problemowych. Pierwszy przedstawia rozważania związane z polityką innowacyjną, wolnością prowadzenia działalności gospodarczej oraz formami współpracy przedsiębiorstw. Drugi obszar dotyczy polityki transportowej, w tym infrastruktury i konkurencji. Trzeci obejmuje opracowania z zakresu polityki społecznej i zdrowotnej państwa – na poziomie zarówno krajowym, jak i lokalnym. Czwartą grupę stanowią artykuły dotyczące rolnictwa, w tym szczególnie wspólnej polityki rolnej i przemian w strukturze agrarnej.

Publikacja przeznaczona jest dla pracowników naukowych szkół wyższych, specjalistów zajmujących się w praktyce problematyką ekonomiczną, studentów studiów ekonomicznych oraz słuchaczy studiów podyplomowych i doktoranckich.

Artykuły składające się na niniejszy zbiór były recenzowane przez samodzielnych pracowników naukowych uniwersytetów, w większości kierowników katedr polityki ekonomicznej. W tym miejscu chcielibyśmy serdecznie podziękować za wnikliwe i rzetelne recenzje, często inspirujące do dalszych badań. Oddając powyższą publikację do rąk naszych Czytelników, wyrażamy nadzieję, że ze względu na jej wszechstronny charakter spotka się ona z zainteresowaniem i przyczyni do rozpoczęcia inspirujących dyskusji naukowych.

Jerzy Sokołowski, Grażyna Węgrzyn

Jarosław Górecki, Jadwiga Bizon-Górecka

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy im. Jana i Jędrzeja Śniadeckich w Bydgoszczy
e-mail: gorecki@utp.edu.pl; bizon@utp.edu.pl

ANALIZA ZACHOWANIA INWESTORÓW W ODNIESIENIU DO KRYTERIUM CENY ZA ROBOTY BUDOWLANE

BEHAVIOR OF INVESTORS AND PRICE FOR CONSTRUCTION WORKS

DOI: 10.15611/pn.2016.450.15

Streszczenie: Artykuł wpisuje się w dyskusję o kryteriach wyboru ofert wykonawców budowlanych w procedurach przetargowych. Szczególnej krytyce poddawano nagminne stosowanie kryterium ceny w zamówieniach publicznych. Zgodnie z nowelizacją ustawy Pzp od 19.10.2014 zamawiający jest zobowiązany wprowadzić także inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia. Celem artykułu jest wskazanie, że przewidywanie kosztów budowlanych przedsięwzięć inwestycyjnych stanowi istotny obszar ryzyka. W celu wskazania zachowania inwestorów w odniesieniu do kryterium ceny za roboty budowlane przedstawiono wyniki badania efektów procedur przetargowych po znowelizowaniu ustawy. Badanie to przeprowadzono na próbie 138 przetargów ogłoszonych w Biuletynie Zamówień Publicznych w grudniu 2014 roku. Okazało się, że mimo wprowadzenia obowiązku rozpatrywania ofert przetargowych według procedur wielokryterialnych, kryterium ceny jest nadal dominujące. Spośród badanych przetargów aż 88% zakończyło się wyborem najniższej ceny.

Słowa kluczowe: przedsięwzięcie budowlane, przetarg, cena, ryzyko kosztowe.

Summary: The article is a part of a widespread discussion about public procurement and its criteria. In Poland, the main criticism had been made to the common use of the *lowest price* criterion in the best tender procedures for public contracts regulated by the Public Procurement Law. According to the newest version of the Act of Public Procurement Law (from 19 October 2014), a contracting authority ought to consider also other criteria relating to the contract except the lowest price criterion while choosing the best tender. It was indicated that a prediction of the cost of construction investment projects becomes the major risk area of such projects. Some specific sources of the project cost risk should be considered by both the investor and the contractor. In order to indicate the behavior of investors of the construction investment projects and their attitude towards the lowest price criterion, the results of study on the procedures of the revised Public Procurement Law were presented. Despite a necessity of considering multiple criteria relating to the contract, in most cases the lowest price criterion still seems dominant. According to the survey, 88% of the analyzed tenders resulted in the selection of the lowest bid as a best tender.

Keywords: construction project, procurement, price, project cost risk.

*Dzisiejsi ludzie chcieliby pojutrzejsze życie
kupić za przedwczorajszą cenę.*

Tennessee Williams

1. Wstęp

Na rynku budowlanym szczególne emocje wzbudzają procedury wyłaniania wykonawców w toku przetargów, szczególnie zaś kryteria wyboru ofert. Doświadczenia z realizacji dużych przedsięwzięć budowlanych w Polsce (zwłaszcza budowa odcinków autostrad) dały podstawy do dyskusji na temat kryteriów wyboru wykonawcy prac budowlanych w zamówieniach publicznych. Skutki stosowania reguły „najtańszy wygrywa” (*price only*), jako jednokryterialnej oceny ofert w toku zamówień publicznych, opisał m.in. A. Borowicz. Wskazał negatywne konsekwencje nadmiernej popularności podejścia „najtańszy wygrywa” dla zamawiających, wykonawców, jak też budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Problem ten był przedmiotem rozważań już w II RP. Świadczy o tym cytat ze sprawozdania z działalności Stowarzyszenia Zawodowego Przedsiębiorców Budowlanych RP za 1929 roku: „Zasada przetargu publicznego [...], przy którym nikt nie wnika w istotę sprawy, a jedynie bada, czy przedsiębiorstwo budowlane oferujące najniższą cenę złożyło odpowiednie wadium, uniemożliwia zdrowy rozwój przemysłu budowlanego i prowadzi do powolnego, lecz stałego procesu rozkładowego zdrowych [...] firm budowlanych, do tworzenia zaś jednostek szkodliwych gospodarczo i społecznie” [Borowicz 2011].

Specyfikacja źródeł ryzyka kosztowego ukazuje szerokie spektrum możliwości wystąpienia różnorodnych czynników, stwarzających zagrożenia przewidywań kosztów budowlanych projektów inwestycyjnych. Wskazany szereg czynników otoczenia projektu, stymulujących trafność przewidywań w zakresie kosztów projektu, dotyczy w zasadzie inwestora. Ta grupa czynników winna być szczególnie śledzona przez inwestorów (sponsorów) projektu. Jest ona związana ze zmianami mogącymi pojawić się w tle projektu w czasie od powstania zamysłu o podjęciu projektu do momentu podpisania umowy z generalnym wykonawcą zadań projektowych. W przypadku dużych projektów inwestycyjno-budowlanych czas fazy koncepcyjnej i przygotowania studium wykonalności projektu wraz ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia (SIWZ) do terminu podpisania umowy z generalnym wykonawcą budowy jest zwykle długi. Stwarza to okazję do zaistnienia zmian warunków realizacji projektu – zarówno w otoczeniu projektu, jak też na polu samego projektu, które jednocześnie stanowią źródła ryzyka dla projektu. Odbiorcą tego typu ryzyka jest inwestor (sponsor) projektu. Po podpisaniu umowy z generalnym wykonawcą zadań budowlanych ryzyko projektowe związane z kosztami realizacji

projektu przejmuje ten wykonawca. Przejmuje on też zwykle część ryzyka związanego z wymiarem prawnym, ekonomicznym i społecznym perspektywy otoczenia projektu. Wykonawca jest też narażony na szereg zagrożeń tkwiących w problemach wewnętrznych projektu, z wyłączeniem problemów odnoszących się do trwałości efektów projektu.

2. Wybór wykonawców budowlanych w świetle ustawy Prawo zamówień publicznych

Zachowania interesariuszy w toku realizacji budowlanych przedsięwzięć inwestycyjnych z udziałem środków publicznych reguluje ustawa Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 roku (dalej ustawa będzie oznaczana jako Pzp).

Do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych zobowiązane są organy administracji publicznej oraz inne jednostki zależne od państwa, a także podmioty prywatne, jeżeli w jakiś sposób uczestniczą w wydatkowaniu środków publicznych względnie korzystają ze szczególnych praw przyznanych przez państwo.

Zasady udzielania zamówień publicznych, wyrażone w artykułach 7-10 ustawy Pzp, są najważniejszymi regułami i mają szeroki zasięg oddziaływania, przenikając przez całość postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i stanowiąc podstawowe elementy tego postępowania. Znajdują one praktyczne zastosowanie w instytucjach zobligowanych do stosowania prawa zamówień publicznych. Nadają konkretnym przepisom kierunek interpretacyjny, ułatwiając tym samym ich wykładnię i rozstrzygając o sposobie stosowania poszczególnych przepisów ustawy Pzp [Szyszkowski 2010].

W świetle ustawy Prawo zamówień publicznych najkorzystniejszą ofertą jest oferta, „która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, albo oferta z najniższą ceną. W przypadku zamówień publicznych w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, jest to oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego” (art. 2 ust. 5 ustawy Pzp).

W ustawie Pzp warto zwrócić uwagę na treść rozdziału 4, dotyczącego wyboru najkorzystniejszej oferty. W artykule 91 ustawy Pzp napisano: „1. Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. 2. Kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe, społeczne, innowacyjne, serwis, termin wykonania zamówienia oraz koszty eksploatacji. 2a. Kryterium ceny może być zastosowane jako jedyne kryterium oceny ofert, jeżeli przedmiot zamówienia jest powszechnie dostępny oraz ma ustalone standardy

jakościowe [...]. 3. Kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej”.

Od dnia 19 października 2014 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający może zastosować cenę jako jedyne kryterium oceny ofert wyłącznie w przypadku zamówienia przedmiotów powszechnie dostępnych na rynku i o ustalonych standardach jakościowych. Kryterium najniższej ceny przyjmowane jest także w toku udzielania zamówienia w trybie licytacji elektronicznej (art. 76 ust. 2 ustawy Pzp). W pozostałych przypadkach (z wyłączeniem trybu zapytania o cenę), oprócz kryterium cenowego, zamawiający przy wyborze najkorzystniejszej oferty jest zobowiązany wprowadzić także inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia. Doboru poszczególnych kryteriów, jak i przypisania im odpowiedniej wagi dokonuje zamawiający, stosownie do okoliczności udzielania zamówienia, przy uwzględnieniu specyfiki przedmiotu zamówienia.

Swoboda zamawiającego w zakresie stosowania i określania pozacenowych kryteriów oceny ofert jest ograniczona tylko z uwagi na konieczność zapewnienia, aby kryteria te odnosiły się do przedmiotu zamówienia oraz były zgodne z art. 7 ust. 1 Pzp, w myśl którego postępowanie przygotowuje się i przeprowadza w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

3. Ryzyko w szacowaniu ceny za roboty budowlane

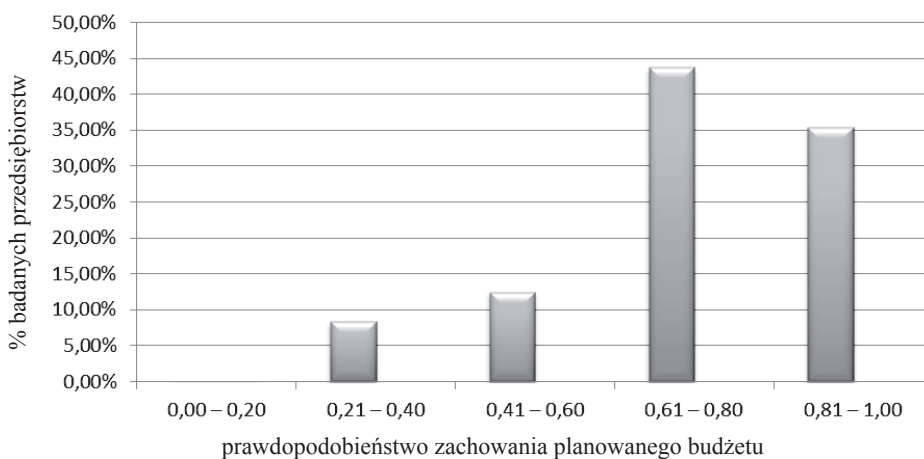
Ryzyko kosztowe przedsięwzięć budowlanych definiuje się jako rozmiękanie się przebiegu zdarzeń z przewidywaniami. Przewidywania kosztów budowlanych przedsięwzięć inwestycyjnych stanowią istotny obszar ryzyka tego typu projektów. Szacowanie ryzyka kosztowego polega na przedstawieniu specyfikacji przyczyn zmienności kosztów projektów inwestycyjno-budowlanych w wymiarze ich otoczenia, jak również źródeł natury wewnętrznej. Znajomość poziomu ryzyka jest przydatna w przewidywaniu faktycznych kosztów budowy.

Wrażliwość na ryzyko określonego obszaru działalności może być postrzegana jako jego podatność na oddziaływanie czynników zakłócających. Konieczne jest rozpatrywanie ryzyka kosztowego z perspektywy poszczególnych uczestników projektu. Wyartykułować trzeba szczególnie źródła ryzyka kosztowego odnoszące się do inwestora i wykonawcy robót budowlanych.

„Aby uwzględnić ryzyko w ocenie czasu i kosztów realizacji zadań, należy scharakteryzować niepewność danych: nakładów rzeczowych, ich kosztów jednostkowych oraz liczby środków pracy skierowanych do realizacji zadań” [Marcinkowski, Koper 2008].

Dla zobrazowania przebiegu projektów inwestycyjno-budowlanych w perspektywie wykonawcy zadań budowlanych można przytoczyć wyniki własnych badań ankietowych 185 polskich przedsiębiorstw budowlanych, przeprowadzonych w la-

tach 2009-2010. Respondenci wyrazili m.in. opinię na temat budżetu projektu, co obrazuje rys. 1. Opinie polskich przedsiębiorców budowlanych w sprawie prawdopodobieństwa zachowania budżetu projektu, wskazane na rysunku, sugerują, że występują w tym zakresie poważne problemy.



Rys. 1. Prawdopodobieństwo zachowania planowanego budżetu przedsięwzięcia budowlanego

Źródło: opracowanie własne.

Ryzyko kosztów przedsięwzięć budowlanych jest atrybutem zmienności kosztów budowy. Źródła tej zmienności tkwią w technologiczno-organizacyjnych warunkowaniach przebiegu procesów budowlanych. To one implikują probabilistyczny charakter kosztów prac budowlanych w ślad za losowym kształtowaniem się poszczególnych składowych tych kosztów (kosztów rzeczowych nakładów bezpośrednich oraz tzw. narzutów).

Można zauważyć, że zmienność kosztów budowy ma swoje naturalne tło w zmienności stosowanych rozwiązań technologiczno-organizacyjnych procesów budowlanych. Nieadekwatność projekcji ich przebiegu, przyjmowanych w szacowaniu kosztów przedsięwzięć budowlanych, ze stanem faktycznym realizacji zadań budowlanych jest głównym źródłem ryzyka kosztowego tych przedsięwzięć.

Doskonalenie technologiczno-organizacyjnych rozwiązań procesów budowlanych jest nakierowane na ograniczanie zmienności składników kosztotwórczych.

Ryzyko powinno kojarzyć się przede wszystkim z miarą odchylenia od wartości wcześniej zaplanowanych. Definiowane jest zwykle jako prawdopodobieństwo tych odchyżeń. Odchylenia te mogą mieć zarówno zwroty niekorzystne (zagrożenia), jak też korzystne (szanse). Niezależnie od zwrotu powyższych odchyżeń zawsze stanowią one porażkę planistyczną. Najczęściej napotykamy zjawisko przewyższania kosztów wznoszenia obiektów budowlanych, spowodowane różnymi czynnikami,

w tym wzrostem cen czynników produkcji budowlanej. Zatem wartość ryzyka stanowi zwykle kwota obejmująca wzrost kosztów budowy. Są jednak sytuacje, kiedy po inicjacji przedsięwzięcia obserwuje się pojawianie się czynników obniżających koszty budowy.

Jako czynniki ryzyka szacowania kosztów budowy można postrzegać zarówno te, które kształtują kosztorys inwestorski, stanowiący wyobrażenie inwestora o ewentualnych kosztach planowanego przedsięwzięcia, jak też czynniki mające wpływ na prawidłowość kalkulacji wykonawcy.

Wysoki poziom ufności oszacowań inwestorskich winny zapewnić [Leśniak, Plebankiewicz, Zima 2012]:

- Dopracowana wizja zamierzenia inwestycyjnego – w jak najmniejszym stopniu zmieniana w czasie trwania fazy realizacji.
- Przeprowadzanie przetargu w momencie posiadania pełnobrażowego projektu wykonawczego z ustalonymi wszystkimi rozwiązaniami szczegółowymi i detalami, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, wszystkich uzgodnień z gestorami sieci.
- Rzetelna dokumentacja geologiczna (warunków gruntowo-wodnych).
- Dokładna informacja na temat przebiegu istniejących sieci i uzbrojenia terenu.

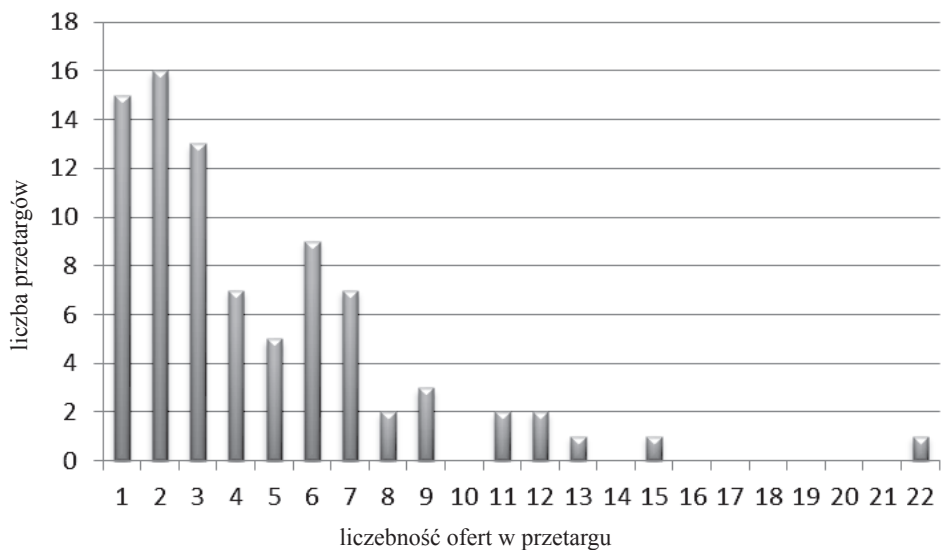
Kluczowe czynniki mające wpływ na prawidłowość kalkulacji wykonawcy to [Leśniak, Plebankiewicz, Zima 2012]:

- Dokładna analiza otrzymanej dokumentacji przetargowej i przyjętych rozwiązań projektowych.
- Szczegółowa weryfikacja otrzymanego od zamawiającego przedmiaru robót.
- Dokładna analiza ofert otrzymanych od podwykonawców oraz bazowanie na podwykonawcach sprawdzonych, których oferty są wiarygodne i realne.
- Podstawą ustalenia ceny kontraktowej powinien być projekt wykonawczy (z opisem rozwiązań szczegółowych) oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót.

4. Badania efektów procedur przetargowych w perspektywie ceny za roboty budowlane

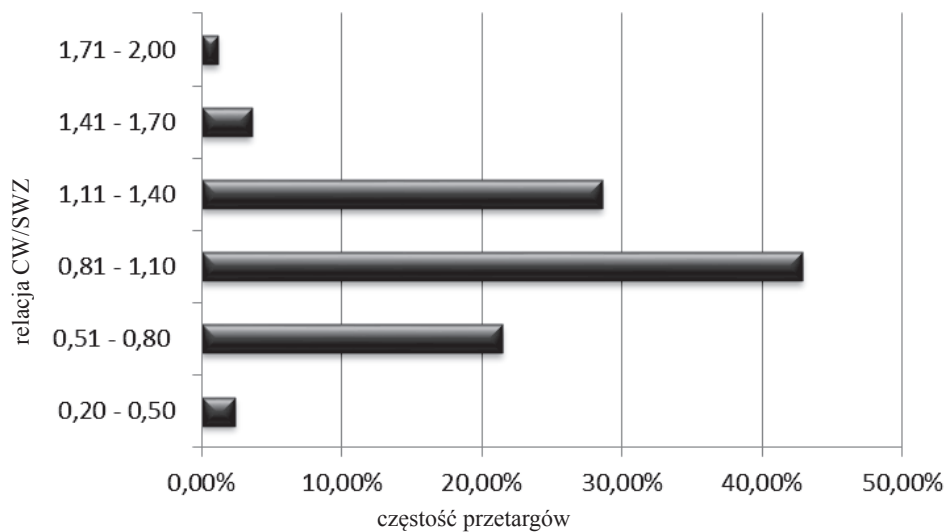
Badania procedur przetargowych przeprowadzono na podstawie danych zawartych w Biuletynie Zamówień Publicznych w odniesieniu do zamówień publicznych na roboty budowlane, opublikowanych 31 grudnia 2014 roku. Tego dnia ogłoszono 138 przetargów według następujących trybów: licytacja elektroniczna (1 przetarg), przetarg nieograniczony (84 przetargi) i zamówienie z wolnej ręki (53 przetargi).

W przetargach nieograniczonych złożono 381 ofert, z czego odrzucono 15%. Przedstawiony na rys. 2 rozkład liczebności ofert ukazuje duże zróżnicowanie liczby oferentów w poszczególnych przetargach.



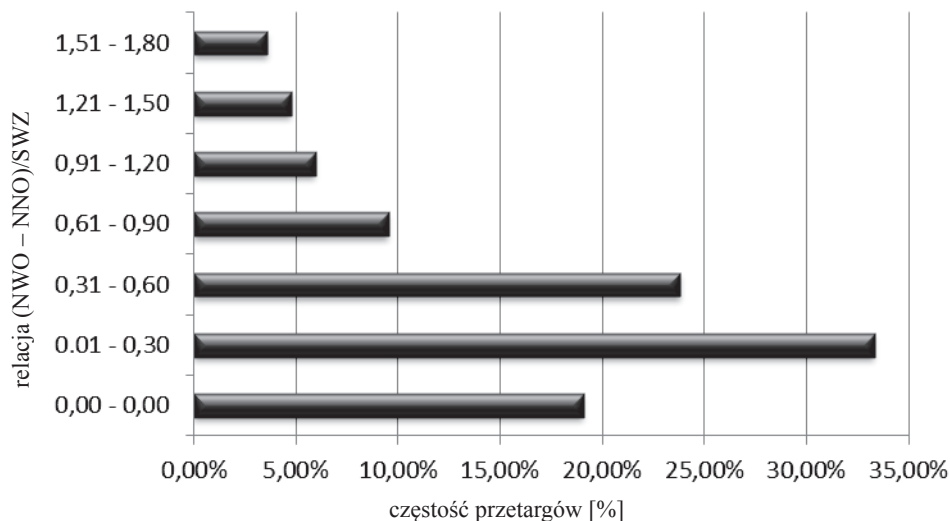
Rys. 2. Rozkład liczebności ofert w analizowanych przetargach

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 3. Rozkład częstości rozstrzygnięć przetargowych w przedziałach relacji wybranej ceny do szacunkowej wartości zamówienia

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 4. Rozkład częstości rozstępu oferowanych cen w relacji do szacunkowej wartości zamówienia

Źródło: opracowanie własne.

W 84 przetargach nieograniczonych wybrano oferty z ceną powyżej najniższej tylko w 10 przypadkach, przy czym tylko raz wybrano ofertę z ceną najwyższą. Pozostałe 74 przetargi zakończyły się wybraniem oferty z najniższą ceną (88%).

Rysunek 3 przedstawia rozkład częstości rozstrzygnięć przetargowych, w ramach przetargu nieograniczonego, w przedziałach relacji ceny wybranej (CW) do szacunkowej wartości zamówienia (SWZ): CW/SWZ .

Wynika z niego, że dominują wybory oferentów proponujących ceny za roboty budowlane w granicach 81 do 110% szacunkowej wysokości zamówienia.

Rysunek 4 obrazuje rozkład częstości rozstępu proponowanych cen za roboty budowlane, tj. różnicy najwyższej (NWO) i najniższej (NNO) ceny oferowanej w relacji do szacunkowej wartości zamówienia (SWZ): $(NWO - NNO)/SWZ$.

Proponowane przez oferentów ceny za roboty budowlane charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem sięgającym do 180%, liczonym jako iloraz rozrzutu proponowanych cen w relacji do szacunkowej wartości zamówienia. Największe skupienie takich wyników widać jednak w przedziale od zera do 60%. Przypadki proponowanej przez oferentów identycznej ceny minimalnej i maksymalnej odnosiły się do pojedynczych ofert składanych w przetargu – było ich 19%.

5. Zakończenie

Szacowanie kosztów jest oparte na rynkowych cenach towarów i usług, niezbędnych w toku realizacji projektu. Analizując składniki kosztu budowy, można zauważyć, że na ich wartości wpływają czynniki powodujące zróżnicowanie ich zmienności w sposób oryginalny dla poszczególnych składników. Na przykład koszty robocizny zmieniają się pod wpływem zmian na rynku pracy, a koszty materiałów budowlanych mogą zależeć od sytuacji na rynku paliw i są też wynikiem gospodarki materiałowej, a szczególnie zależą od przyjętego modelu logistycznego.

Dostępne programy komputerowe, służące kontrolingowi kosztów budowy, pozwalają na dokonywanie porównań zakładanych kosztów kosztorysowych przedsięwzięcia z kosztami faktycznie ponoszonymi. Porównania te, w ujęciu ilościowym i wartościowym, są możliwe po wprowadzeniu kosztorysu, zapisanego w odpowiednim programie (np. Norma), i danych z faktur zakupu poszczególnych czynników produkcji. Otrzymywane raporty wskazują różnice w rzeczywistym zużyciu analizowanych nakładów (np. ilości i koszty poszczególnych materiałów, pracy sprzętu) w stosunku do planowanego zużycia (ujętego w kosztorysie). Posiadanie informacji o wielkości pojawiających się odchyłach umożliwia podejmowanie odpowiedniej reakcji, np. w obrębie gospodarki materiałowej.

Probabilistyczna predykcja kosztów budowy z analizą ryzyka ma wspierać podejmowanie decyzji inwestycyjnych przez interesariuszy związanych z finansowaniem przedsięwzięć budowlanych, jak też wykonawców robót budowlanych.

Każde działanie wnosi do budowlanego projektu inwestycyjnego swoje ryzyko, wynikające z nietrafności prognozowania przyszłych sytuacji. Istotnym problemem ryzyka kosztowego w budownictwie jest trafność przewidywań kosztów przedsięwzięć budowlanych. Opierają się one na oszacowaniu wartości poszczególnych czynników kosztotwórczych, a ich losowy charakter implikuje zjawisko ryzyka w przewidywaniu kosztów budowy. Wyartykułowanie tego problemu było też celem niniejszego artykułu. Ryzyko projektu, rozumiane jako prawdopodobieństwo osiągnięcia jego celu, jest istotnie związane z ryzykiem kosztów. Ryzyko kosztowe należy postrzegać jako implikator szeregu zagrożeń dla projektu. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na wrażliwość poziomu tego ryzyka na zmienność pozostałych czynników kształtujących postać projektu (zakres, czas, jakość), jak też zjawisk kształtujących tło projektu – jego otoczenie bliższe i dalsze.

Można zauważyć, że oferenci wcześniej szczegółowo zaznajomieni z warunkami, które wystąpią w czasie wykonywania robót, oferują niższe ceny, gdyż koszty ryzyka mogą przewidywać na niższym poziomie.

Badania ukazały, że nawet w warunkach znowelizowanej ustawy Pzp 88% analizowanych przetargów zakończyło się wyborem najniższej oferowanej ceny.

Kryterium ceny w zamówieniach publicznych ciągle jest wyznacznikiem wygrania przetargu. Dlatego wykonawcy dążą do oferowania w przetargach jak najniższej ceny, zaniżając w ten sposób rentowność usług budowlanych albo zaniżając

jakość wykonywanych robót. Obserwuje się też szeroko stosowane zlecenie części prac podwykonawcom, za ceny często znacznie niższe. Umowy z podwykonawcami nie zawsze są rzetelnie rozliczane i często znajdują epilog na salach sądowych.

Literatura

- Borowicz A., 2011, *Skutki stosowania najniższej ceny w zamówieniach publicznych inwestycji budowlanych*, Wiadomości Projektanta Budownictwa, nr 6(245), s. 25-29.
- Leśniak A., Plebankiewicz E., Zima K., 2012, *Wpływ założeń kalkulacyjnych na wynik oszacowania kosztów robót budowlanych*, Czasopismo Techniczne, nr 3-B, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków, s. 75-87.
- Marcinkowski R., Koper A., 2008, *Ocena ryzyka czasu i kosztów w planowaniu produkcji budowlanej*, Przegląd Budowlany, nr 7-8, s. 70-75.
- Szyszkowski A., 2010, *Przetargi w praktyce. Przewodnik zamawiającego i wykonawcy*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług, DzU, 2014, poz. 915.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, DzU, 2014, poz. 1232.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity, DzU, 22 grudnia 2015, poz. 2164.