

## Wpływ wstępnej analizy ofert na ograniczenie konkurencji i wzrost cen w przetargach publicznych

Adam Pigoń, Gyula Seres

Podmioty udzielające zamówień publicznych często stosują wstępną analizę ofert lub oferentów (tzw. „bid screening”) w celu ograniczenia ryzyka niewywiązania się zwycięzcy z kontraktu. Ryzyko niewywiązania się przez zwycięzcę przetargu z kontraktu, bądź wywiązania się z niego w niezadowalającym czasie lub formie, ograniczane jest przez zamawiającego poprzez formalną analizę złożonych ofert lub oferentów. Firmy niespełniające warunków udziału w postępowaniu (np. wymogów dotyczących doświadczenia w branży lub sytuacji finansowej) oraz oferty niespełniające wymagań technicznych lub formalnych podlegają odrzuceniu. Następnie, zwycięzca przetargu wyłaniany jest spośród pozostałych oferentów na podstawie kombinacji kryteriów ceny, jakości oraz czasu dostarczenia dobra.

Wpływ ograniczenia ryzyka niewykonania kontraktu, poprzez selekcję ofert, na wzrost ofert cenowych jest zjawiskiem dobrze opisanym w istniejącej literaturze. Nasza praca koncentruje się na drugim efekcie selekcji, jakim jest asymetryczny wpływ procedur kontroli ofert, a także odwołań odrzuconych oferentów, na zachowanie mniejszych firm w przetargach na budowę dróg w Polsce. Opisane procedury dotyczą w większym stopniu małe firmy, tworząc dla nich bariery wejścia i ograniczając ich uczestnictwo w przetargach. Spadek konkurencji oznacza natomiast wzrost wysokości składanych ofert i, tym samym, wzrost cen.

Analiza empiryczna, używająca regresji ze zmiennymi instrumentalnymi, oparta jest na danych obejmujących przetargi z lat 2005-2018 na budowę dróg zawartych w „Programie Budowy Dróg Krajowych”, realizowanym przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Próba obejmowała 363 przetargi, spośród których w 175 obowiązywało kryterium najniższej ceny, a w 188 kryterium uwzględniające cenę, czas wykonania i jakość drogi. We wszystkich przetargach zostało złożonych 2879 ofert, z których 454 zostało odrzuconych. Ponadto w 100 przetargach zastosowano procedury odwoławcze do Krajowej Izby Odwoławczej.

Najważniejsze wnioski z przeprowadzonej analizy:

- Rynek firm budowlanych zdominowany jest przez dużych graczy: 20 firm najczęściej składających oferty (liczonych łącznie z firmami, dla których są one dominującymi udziałowcami) złożyło łącznie ok. 71% ofert i wygrało 77% przetargów, zdobywając 79% wartości kontraktów. Zagraniczne firmy złożyły 75,7% wszystkich ofert i zwyciężyły w 80,4% przetargów. Wartość kontraktów wygranych przez zagraniczne firmy wynosi 85,1%.
- Wyniki regresji wyjaśniających wysokość ofert wskazują, że większa liczba złożonych w przetargu ofert obniża ceny składanych ofert. Dzieje się tak niezależnie od typu procedury przetargowej (jedno- lub dwuetapowej) i, pomimo tego, że oferty składane są jednocześnie. Oznacza to, że oferenci są w stanie racjonalnie przewidzieć poziom oczekiwanej konkurencji w przetargach.
- Nie ma różnic w wycenach ofert pomiędzy przetargami, w których rozstrzyga wyłącznie kryterium najniższej ceny, a przetargami uwzględniającymi inne kryteria. W przypadku przetargów stosujących złożone kryteria ocen, firmy bardzo rzadko konkurują parametrami pozacenowymi – w 95,7% wszystkich ofert kryteria pozacenowe osiągają maksimum.
- Małe firmy częściej są odrzucane podczas wstępnej analizy ofert, niezależnie od tego czy wielkość firmy oceniana jest przez wartość wykonywanych kontraktów czy liczbę składanych ofert.
- Firmy, których oczekiwane prawdopodobieństwo odrzucenia we wstępnej analizie ofert jest wyższe, rzadziej startują w przetargach. W sytuacji gdy prawdopodobieństwo wykluczenia jest związane z rozmiarem przedsiębiorstwa można

stwierdzić, że małe firmy rzadziej startują w przetargach. Ograniczenie składania ofert przez mniejsze przedsiębiorstwa podnosi ceny ofert, gdyż w przetargach obserwujemy mniejszą konkurencję.

- Uzupełnienie regresji wyjaśniających wysokość ofert o prognozowane ryzyko odrzucenia firmy wskazuje, że wyższe ryzyko odrzucenia oferty podnosi jej cenę.
- Wzrost intensywności wstępnej analizy ofert, mierzonej średnią ilością odrzuconych ofert w stosunku do ogółu ofert złożonych w ciągu ostatnich 12 miesięcy, wydłuża czas postępowań przetargowych. Nie istnieją przesłanki by uważać, że wzrost intensywności skraca czas budowy dróg.

**Pełna wersja artykułu w języku angielskim:**

Pigoń A. & Seres G. (2019), On the competitive effects of screening in procurement, IBS Working Paper 08/2019,

[http://ibs.org.pl/app/uploads/2019/07/IBS\\_Working\\_Paper\\_08\\_2019.pdf](http://ibs.org.pl/app/uploads/2019/07/IBS_Working_Paper_08_2019.pdf)